

**VAASAN YLIOPISTO**  
**JOHTAMISEN YKSIKKÖ**

Juho Hoppula

**ARVOT OHJAAMASSA TOIMINTAA?**

Laadullinen sisällönanalyysi valtionyhtiöiden toimintakertomuksista

Julkisjohtamisen pro  
gradu-  
tutkielma

**VAASA 2020**



**SISÄLLYS**

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	4
<b>1. JOHDANTO</b>	5
<b>2. PÄÄTÖKSENTEKO</b>	9
2.1. Päätöksenteon käsite	9
2.2. Faktat ja tieto päätöksenteossa	12
2.3. Päätöksenteon vaiheet ja vaikuttavia tekijöitä	21
2.4. Rajoittunut rationaalisuus	27
<b>3. ETIIKKA, ARVOT JA PÄÄTÖKSENTEKO</b>	33
3.1. Arvot, faktat ja päätöksenteko	33
3.2. Etiikka	35
3.3. Hallinnon etiikka	38
3.4. Arvot	40
3.5. Simon, päätöksenteko ja arvot	41
3.6. Arvot päätöksissä – Simonin jälkeen: miten vaikuttavat ja mitkä vaikuttavat?	43
<b>4. VALTIONYHTIÖISTÄ</b>	57
4.1. Valtionyhtiöt Suomessa	57
4.2. Valtionyhtiöiden olemassaolosta ja haasteista	59
4.3. Valtionyhtiöiden toimintakertomuksista – toiminnasta raportointi	62
4.4. Aineisto osana tutkimusta	65
<b>5. LAADULLINEN SISÄLLÖNANALYYSI</b>	68
5.1. Perusteluja laadullisen sisällönanalyysin valinnalle	68
5.2. Mitä laadullinen sisällönanalyysi tarkoittaa?	70

5.3. Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet	71
5.4. Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuus	75
5.5. Laadullisen sisällönanalyysin validiteetti	76
<b>6. TOIMINTAA OHJAAVAT ARVOT? ARVOT ANALYYSISSA</b>	<b>78</b>
6.1. Tehokkuus ja vaikuttavuus	79
6.1.1. Veikkaus	80
6.1.2. Posti	86
6.1.3. VR	93
6.2. Etiikka	97
6.2.1. Alko	99
6.2.2. VR	105
6.2.3. Veikkaus	111
6.2.4. Posti	113
6.3. Tilivelvollisuus	118
6.3.1. Alko	120
6.3.2. Veikkaus	131
6.3.3. Posti	144
6.3.4. VR	148
6.4. Laillisuus	154
6.4.1. Alko	155
6.4.2. Veikkaus	158
6.4.3. Posti	168
6.4.4. VR	175
6.5. Analyysin tulokset – yhteenveto valtionyhtiöiden toiminnan arvoista	180
<b>7. POHDINTA</b>	<b>193</b>
<b>LÄHTEET</b>	<b>199</b>

**KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 1: Valtionyhtiöiden toiminnan tehtävät ja perusteet valtio-omistukselle. 58

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Juho Hoppula	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Arvot ohjaamassa toimintaa? Laadullinen sisällönanalyysi valtionyhtiöiden toimintakertomuksista	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2020	<b>Sivumäärä: 223</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Valtionyhtiöt ovat merkittäviä yhteiskunnallisia toimijoita, sillä niiden toiminta ulottuu yhteiskunnassa laajalle. Nämä yhtiöt toimivat valtio-omistajana ohjauksessa, joka määrittää yhtiöiden toimintaa. Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten arvot vaikuttavat valtionyhtiöiden toimintaan ja miten valtionyhtiöiden toiminta muuttuu ja mikä pysyy samana arvojen vaikutuksena seurauksena. Valtionyhtiöiksi valikoituivat Alko, Posti, Veikkaus ja VR. Päätöksenteko ja arvot ovat merkittäviä organisaatioiden toimintaan vaikuttavia seikkoja. Arvojen tarpeellisuudesta päätöksenteossa löytyy eriäviä näkemyksiä, joista yksi on Herbert A. Simonin, joka näkee arvojen haittaavan päätöksentekoa muiden siihen kuuluvien elementtien, kuten tehokkuuden, kustannuksella. Tutkijat Simonin jälkeen ovat kuitenkin omaksuneet näkemyksen arvojen keskeisyydestä organisaatioiden toiminnassa.

Tutkielman teoria on kolmiosainen, joista ensimmäinen käsittelee päätöksentekoa, toinen arvoja ja etiikkaa osana päätöksentekoa sekä kolmas valtionyhtiöitä. Tässä tutkielmassa omaksutaan Simonin ajatus päätöksenteon tärkeydestä osana organisaation toimintaa, joten toiminta ymmärretään päätöksentekona. Simonin päätöksenteon malli on merkittävä osa tutkielman teoriaa, kun käydään läpi päätöksenteon vaiheita, siihen vaikuttavia tekijöitä, kuten faktojen ja tiedon roolia päätöksissä ja päätöksiä koskevaa rajoitunutta rationaalisuutta. Sen jälkeen päätöksentekoon liitetään mukaan arvot ja etiikka, kun määritellään kyseiset käsitteet ja tarkastellaan niiden roolia osana päätöksiä. Tarkastelussa on myös Simonin näkemys arvojen merkityksestä päätöksissä ja tämä näkemys kyseenalaistetaan luvun lopulla. Valtionyhtiöitä koskevassa luvussa nostetaan esiin syitä valtion omistajuudelle ja valtionyhtiöiden toiminnan haasteille.

Laadullinen sisällönanalyysi on tutkielman tutkimusmenetelmä, jota sovelletaan teoriaan nojaten. Se tarkoittaa, että tutkielman teoriaosa määrittelee, kuinka sisällönanalyysin analyysiyksiköt valittiin ja kuinka aineisto eli analyysiyksiköt valtionyhtiöiden toimintakertomuksista on kategorisoitu. Analyysikategoriat koostuvat neljästä kategoriasta, jotka ovat tehokkuus ja vaikuttavuus, etiikka, laillisuus ja tilivelvollisuus. Aineisto kerättiin valtionyhtiöiden toimintakertomuksista vuosilta 2016 ja 2018 yhtiöiden verkkosivuilta.

Tutkielman tuloksena havaittiin arvojen vaikuttavat merkittävästi valtionyhtiöiden toimintana, koska ne yrittävät toteuttaa niille asetettuja tavoitteita, jotka liittyvät taloudellisiin ja yhteiskunnallisiin tavoitteisiin. Omistajaohjaajan edellytys yhteiskuntavastuusta raamittaa valtionyhtiöiden toimintaa arvojen näkökulmasta. Vain omistajaohjaajan edellytysten huomioiminen ei riitä, koska valtionyhtiöt ovat merkittäviä yhteiskunnallisia toimijoita. Siksi niiden pitää huomioida toiminnassaan useat sidosryhmät, mikä johtaa tilanteisiin, joissa arvot ovat vastakkain. Valtionyhtiöt tasapainoilevat arvojen välillä, koska taloudellinen asema ja vastuullisuus ovat kytköksissä toisiinsa. Jotta toiminta olisi valtionyhtiöille sujuvampaa, ajan kuluessa ne omaksuvat aktiivisen roolin siinä, mihin suuntaan ne haluavat toimintaansa kehittää.

---

**AVAINSANAT:**

arvot, päätöksenteko, laadullinen sisällönanalyysi, valtionyhtiöt



## 1. JOHDANTO

Valtionyhtiöillä on merkittävä yhteiskunnallinen rooli, sillä ne tuottavat yhteiskunnan keskeisiä palveluja (Christiansen 2011). Toisaalta niiden toiminta ulottuu myös aloille, joiden ei välttämättä katsota kuuluvan yhteiskunnan ydintehtäviin, kuten esimerkiksi rahapelitoimintaa (Veikkaus 2017, 2019; Valtioneuvosto 2019a). Se, että jokin organisaatio on olemassa, ei ole itsetarkoitus, varsinkin jos kyseessä on valtion omistama organisaatio, yhtiö, joita myös valtionyhtiöiksi kutsutaan (Valtioneuvosto 2019a). Sen takia niille täytyy olla peruste, koska julkinen toiminta perustuu julkiseen etuun (Morgan, D. 2000: 172; Heath, J. 2011: 13; Heath, R. 2011: 726). Siitä syystä valtionyhtiöt eivät voi tavoitella vain taloudellisia päämääriä (Valtioneuvoston kanslia 2016). Toisaalta voidaan kysyä, onko julkisten tahojen väliintulo tarpeen, mikä perustuu ajatukseen, että yksityisyrietykset hoitavat asian tehokkaammin ja laadukkaammin (Heath, J. 2011: 13). Toisin sanoen julkiset väliintulot edellyttävät hyviä perusteluja (Heath, J. 2011: 13). Julkinen valta hoitaisi siis perustehtävänsä ja muu olisi muiden vastuulla (Heath, J. 2011: 14). Valtionyhtiöt ovat yksi kolmesta tämän tutkielman teorian tukipilarista.

Koska yhteiskunta on laaja kokonaisuus eri toimijoita, on ymmärrettävää, että näkemykset siitä, mikä kuuluu julkisen vallan alle, eroavat suuresti. Valtionyhtiöt keräävät ympärilleen joukon sidosryhmiä, joilla voidaan tarkoittaa hyvin laajasti lähes mitä tahansa, jolla on jonkinlainen yhteys valtionyhtiöön, kuten esimerkiksi, kansalaiset, asiakkaat, media, työntekijät, muut organisaatiot ja yritykset, poliittiset toimijat ja tahot sekä järjestöt (Mitchell, Agle & Wood 1997: 855). Sen ja valtionyhtiöiden tavoitteiden moninaisuuden takia valtionyhtiöiden toiminta on tasapainoilua taloudellisten ja yhteiskunnallisten päämäärien välillä (Morsing 2011: 714). Se tarkoittaa myös, että sidosryhmät tarkkailevat niiden toimintaa suurella mielenkiinnolla ja valtionyhtiöt herättävät keskustelua (Niemelä 2019; Pitkänen 2019; Vaittinen 2019). Tätä valtionyhtiöiden toimintaa jäsennetään tässä tutkielmassa päätöksenteon käsitteen avulla, joten päätöksenteko ymmärretään toimintana (Simon 1997; Salminen 2004: 83–86).



Päätöksentekoon on kohdistunut kritiikkiä siitä, että se näyttäytyy organisaatioille enemminkin itseisarvona kuin keinona saavuttaa tavoitteita (Feldman & March 1981: 177). Päätöksenteko on hallinnon tärkeimpiä tehtäviä, ellei jopa tärkein ja päätöksillä on laajoja vaikutuksia (Heracleous 1994: 16; Choo 1996: 330; Simon 1997: xi; Erakovich & Wyman 2009: 78; Kalantari 2010: 511). Päätöksenteossa keskeisessä asemassa tulee olla rationaalisuus (Salminen 2011: 60).

Rationaalisen päätöksenteon teoriat perustuvat siihen, että valitulla vaihtoehdolla voidaan maksimoida lopputulos, jota päätöksenteossa tavoitellaan, mutta täysin rationaalista päätöstä tuskin on olemassakaan. Rationaalista päätöksentekoa on kritisoitu siitä, ettei sitä kyetä saavuttamaan siinä määrin, mitä kriitikot rationaalisuudelta odottavat. Kuitenkaan asia ei ole niin, että rationaalisuus loistaisi päätöksenteon prosesseissa poissaolollaan, vaan se on kyllä mukana päätöksenteossa, joskaan ei täydellisenä kuten rationaalisten mallien puolestapuhujat asian näkevät. Eisenführ, Weber ja Langer esittävät näkemyksen, jonka mukaan rationaalisuutta päätöksenteossa käsiteltäessä olisi mielekkäämpää keskustella rationaalisuuden tasosta, sen sijaan että pohditaan, onko kyse rationaalisuudesta vai irrationaalisuudesta (Eisenführ, Weber & Langer 2010: 3). Herbert A. Simon, jonka teoria rajoittuneesta rationaalisuudesta päätöksenteossa on tämän tutkielman runkoteoria, esittää täydellisen rationaalisuuden olevan päätöksenteossa mahdollista, koska sillä on rajoitteensa, eli rationaalisuus on rajoittunutta. Tästä voidaan kuitenkin päätellä, että Simon ei hylkää rationaalisuutta, vaan alleviivaa että siihen tulee pyrkiä, rajoitteista huolimatta. Päätöksentekoa, rationaalisuutta ja Simonin teoriaa rajoittuneesta rationaalisuudesta käsitellään lisää tutkielman tulevissa luvuissa. (Salminen 2011: 60–63.)

Tutkielman kolmannen isomman kokonaisuuden muodostavat arvot ja etiikka. Eettistä näkökulmaa ei voida hallinnossa sivuuttaa, vaan etiikka (Ethics) on kivunnut neljänneksi E:ksi, taloudellisuuden (Economy), vaikuttavuuden (Effectiveness) ja tehokkuuden (Efficiency) kanssa samaan joukkoon julkisorganisaatioiden tutkimuksessa (Menzel 2005: 155; Salminen 2010: IV). Julkishallinto on kansalaisten palvelua, joten jo senkin vuoksi eettisyys hallinnossa on tärkeä elementti (Salminen 2011: 101). Vuosien saatossa on kuitenkin epäilty, että moraalit on henkilökohtainen asia eikä niinkään luontainen

elementti hallinnossa. Syynä siihen on, että ihmisillä on toisistaan eriävät moraalikäsitteet eikä yhteistä eettistä linjaa ole luotu. Työntekijät ovat organisaatioissa katsoneet, etteivät he voi arvottaa toimintaansa eettisesti omia arvojaan pohjalta sen takia, että se rikkoisi julkiseen toimintaan liittyvää neutraliteettia. Toiseksi toiminnan vastuu on organisaation harteilla, sen sijaan että se olisi organisaatioon kuuluvien henkilöiden harteilla. Tämä johtaa kritiikkiin siitä, ettei etiikka ole hallinnossa saavutettavissa. (Thompson 1985: 79–80.) Sittemmin organisaatioille yhteiset arvot ovat saaneet jalansijaa, mutta niiden omaksuminen ei suju yksinkertaisesti, vaan se vaatii koko organisaatiolta toimintaa arvojen hyväksi (Schein 1990; van der Wal, Huberts, van den Heuvel & Kolthoff 2006; van der Wal, de Graaf & Lasthuizen 2008; van der Wal & Huberts 2008; Molina 2009; van der Wal 2009; van der Wal 2011). Tässä toiminnassa organisaation johdolla on keskeinen asema, koska johdon käyttäytymisellä on vaikutusta muun organisaation käyttäytymiseen. Siksi arvojen tärkeydestä puhuminen ei riitä, vaan on myös toimittava niiden mukaan, koska johdon käytös toimii mallina koko organisaatiolle. (Kernaghan 2003: 718.)

Tutkielmassa on tarkoitus keskittyä päätöksentekoon, siihen vaikuttaviin arvoihin ja niiden rooliin päätöksissä valtionyhtiöiden toiminnan näkökulmasta. Tutkielman toinen luku koskee päätöksentekoa ja sitä tarkastellaan erityisesti Herbert Simonin päätöksentekoteorian pohjalta. Luvussa selvitetään, mitä päätöksenteko on, mitä vaiheita siihen kuuluu, mikä merkitys tiedolla on päätöksissä. Kolmannessa luvussa tehdään selkoa etiikasta ja arvoista sekä niiden liittymisestä päätöksentekoon. Luvussa kerrotaan, mitä Simon ajattelee arvoista ja etiikasta ja ajatukseen liittyvistä haasteista sekä arvojen ja faktojen välisestä suhteesta. Luvun lopussa, alaluvussa 3.6 *Arvot päätöksissä – Simonin jälkeen: miten vaikuttavat ja mitkä vaikuttavat?* tehdään selkoa arvoista ja niiden liittymisestä päätöksiin yleisemmin. Tarkoituksena on nostaa esiin tutkimuskirjallisuudesta löytyviä tärkeimpiä päätöksiin vaikuttavia arvoja. Näistä arvoista on valittu myös tutkielman analyysikategoriat, jotka ovat tehokkuus ja vaikuttavuus, etiikka, tilivelvollisuus ja laillisuus.

Seuraavassa luvussa käsitellään valtionyhtiöitä, tämän tutkielman tutkimuskohteita ja lisäksi käsitellään tutkielman empiiristä aineistoa eli valtionyhtiöiden toimintakerto-

muksia. Sen jälkeen viidennessä luvussa esitellään tutkielman tutkimusmenetelmä, joka on laadullinen sisällönanalyysi. Luvussa perustellaan menetelmän valintaa, määritellään, mitä metodilla tarkoitetaan ja kuinka sitä sovelletaan sekä millaisia ovat menetelmän luotettavuus ja validiteetti. Tämän jälkeen kuudennessa pääluvussa analysoidaan valtionyhtiöiden toimintaa ja lopuksi vastataan tutkimuskysymyksiin, jotka esitellään johdannon lopussa. Tutkielma päättyy pohdintaan, jossa pyritään pohtia tutkielman aihetta laajemmasta kontekstista, tarkastellaan myös tutkielman ja laadullisen sisällönanalyysin onnistumista ja puutteita sekä annetaan vinkkejä jatkotutkimukselle.

Ensimmäinen tutkimuskysymys on: miten arvot vaikuttavat valtionyhtiöiden toimintaan? Sen lisäksi toinen tutkimuskysymys on: miten valtionyhtiöiden toiminta on muuttunut ja mikä toiminnassa on pysynyt samana?

## 2. PÄÄTÖKSENTEKO

Tässä luvussa käsitellään päätöksentekoa. Tarkoituksena on määritellä päätöksenteon käsite, ja se mitä rationaalisuus tarkoittaa. Mitä päätöksenteko on? Mitkä ovat päätöksenteon vaiheet? Mitkä tekijät vaikuttavat päätöksentekoon? Aluksi esitellään päätöksentekoa, siihen liittyvää valintojen tekemistä inkrementalismiin, mixed-scanningin ja niin sanotun roskapönttömallin avulla. Sen jälkeen keskitytään tietoon osana päätöksentekoa, päätöksenteon vaiheisiin ja vaikuttaviin tekijöihin yleisemmin ja Simonin teoriaan.

.

### 2.1. Päätöksenteon käsite

Inkrementalismi hylkää ajatuksen täydellisestä rationaalisuudesta ja jakaa ajatuksen, että päätöksentekijällä on vain osa tiedosta ja kyvyistä tehdä rationaalisia päätöksiä (Lindblom 2010: 75–76). Päätösprosessi on ketju useita päätöksiä ja uusia tehdään jatkuvasti, sen sijaan että tehtäisi yksi päätös, joka pitää (Lindblom 2010: 78). Sitä mukaa kun olosuhteet muuttuvat, tehdään asiaa korjaavia päätöksiä. Koska päätöksiä koskevat valinnat ovat edellisten päätösten päälle rakentamista, on päätöksentekijällä tietoa valintansa seurauksista, jotka pohjautuvat aiempiin päätöksiin. Näin päätöksenteko etenee rauhallisin askelin. Mitään suuria arvioita päätöksen vaikutuksista ei tarvitse tehdä, sillä päätös on vain valinta muiden joukossa eikä lopullinen päätös. Siinä tapauksessa, että valinta ei ollut onnistunut, voi tilanteen korjata tekemällä korjaavan päätöksen. (Lindblom 2010: 76, 78.) Arvojen konfliktit kuitenkin haastavoittavat päätöksentekoa (Wickersham 2011: 70). Päätöksentekijä tekee valinnan vaihtoehtoista, jotka ovat vain hiukan erilaisia keskenään (Lindblom 2010: 79).

Mixed-scanningissa yhdistyvät rationaalinen päätöksenteon malli ja inkrementalismi (Etzioni 1967: 385; Rainey 2014: 190). Se kuitenkin kritisoi molempia (Etzioni 1967: 385). Rationaalinen näkemys päätöksenteosta on epärealistinen, koska päätöksiä varten ei todellisuudessa ole mahdollisuuksia kerätä ja käsitellä tietoa siinä määrin, missä se olettaa (Etzioni 1967: 386). Inkrementalismi väheksyy päätöksentekijöiden merkitystä

ja sivuuttaa isommat päätökset keskittyen vähittäin tapahtuviin pieniin päätöksiin (Etzioni 1967: 387). Koska rationaalinen päätöksenteko ja inkrementalismi eivät tarjoa riittävän hyvää vaihtoehtoa päätöksenteolle, tarvitaan toisenlainen näkemys, ja se on mixed-scanning (Etzioni 1967: 385–388).

Siinä yhdistyvät rationaalinen ja inkrementaalinen menettely (Etzioni 1967: 389). Se tutkii tietoa keskittyen joillain alueilla myös yksityiskohtiin niin kuin rationaalinen malli olettaa tehtävän ja joillain inkrementalismiin liitettävän yleisluontoisemman tarkastelun, jossa jätetään asioita sen ulkopuolelle. Se, kuinka laajasti tarkastelua suoritetaan, on riippuvainen siitä, mikä on hintana, jos jokin jää tarkastelun ulkopuolelle. Edellytyksenä onnistuneelle päätökselle on, että sen haasteet tulee poissulkea niiden riittävällä kartoituksella, jotta voidaan keskittyä kulloinkin oleellisiin seikkoihin. (Etzioni 1967: 389.)

Tehtäviä päätöksiä on kahdenlaisia, niin isoja, jotka saavutetaan vasta pidemmän ajan kuluessa, kuin myös inkrementalismille tyypillisiä pieniä päätöksiä (Etzioni 1967: 389–390). Mutta nämä pienemmät päätökset ovat osa suurempaa, merkittävää päätöstä. Inkrementalismi tarjoaa mixed-scanningille sen, että se vähentää rationaalisuuden epärealistisuutta, koska sen yksityiskohtiin kiinnitetään isoissa keskeisissä päätöksissä vähemmän huomiota. Kun taas rationaalinen lähestymistapa auttaa vähentämään inkrementalismien vaikutusta, koska kartoitetaan vaihtoehtoja isompiin päätöksiin, jotka realisoituvat myöhemmin. (Etzioni 1967: 390.)

Prosessina päätöksenteko ei aina ole sujuva, missä määritetään tavoite, etsitään tietoa sen pohjaksi, arvioidaan vaihtoehdot ja tehdään päätös (Cohen, March & Olsen 1972: 3). Niitä tehdään haasteellisemmissä tilanteissa, joten organisoitu anarkia ja valintaan kohdistuva ”roskapönttömalli” kuvaavat niihin liittyviä seikkoja (Cohen ym. 1972: 1). Valintatilanteissa on mukana kolme vaikuttavaa tekijää, jotka ovat haasteellisuus vaihtoehtojen mieltymyksistä, vaikeasti ymmärrettävä teknologia ja vaihteleva osallistuminen. Päätöksiä tehtäessä vaihtoehtoja on haasteellista asettaa paremmuusjärjestykseen johdonmukaisesti, mikä on johtaa siihen, että tuloksena on epäjohdonmukaisia ja kehnosti määriteltyjä mieltymyksiä eli preferenssejä. Toiseksi henkilöstö ei tiedä, kuinka organisaatio todellisuudessa toimii. Sen sijaan että toiminta olisi loogista ja systemaatt-

tista, se nojaa ikään kuin kokeilukulttuuriin, jossa tieto ja kokemus karttuvat kokeilun ja virheiden myötä. Päätöksentekijät tekevät virheitä, joten jokainen päätös ei aina ole oikea tai riittävä (Peng 1992: 262). Preferenssien ja teknologian haasteiden lisäksi toimia hankaloittaa vaihteleva osallistuminen toimintaan. Ihmiset käyttävät organisaation eteen aikaansa ja työpanostansa vaihtelevasti. Sen takia organisaatio muuttuu häilyväksi ja on jatkuvassa muutoksen tilassa, sillä organisaatiossa ihmisiä tulee ja menee. Näiltä organisoiduilta anarkioilta puuttuvat yhteiset tavoitteet, joiden pohjalta ne tekisivät päätöksiä. Ne ovat piirteiltään monitulkintaisia eikä niistä vallitse yhteisymmärrystä. (Cohen ym. 1972: 1.)

Päätöksentekoa koskevassa valintatilanteessa ongelmat ja ratkaisukeinot ovat sekaisin niin sanotusti roskakorissa, jonka sisältö vaihtelee, sillä päätöksiä tehdään, kun ongelmia ilmenee. Päätökseksi muodostuu toisistaan poikkeavista asioista, mutta myös liittyvistä, eräänlaisista virroista, syntyvä johtopäätös. (Cohen ym. 1972: 2–3.) Ongelmat, päätöksentekijät, ratkaisut ja valintamahdollisuudet ovat roskapönttömalliin kytkeytyviä virtoja. Ongelmat nousevat ajan myötä esiin ja niiden mukaan tilanteeseen tulee energia, joka riippuu ongelman ja valinnan haasteellisuudesta. Se vaikuttaa siihen, mikä valinta tulee kyseeseen. Päätöksentekijät käyttävät energiaa samoihin päätöksiin eri tavoin, sillä eri aikaan samaan ongelmaan tarvitaan joskus enemmän ja joskus vähemmän energiaa. (Cohen ym. 1972: 3.)

Päätöksiä tapahtuu kolmella tavalla: ratkaisemalla, erehdyksen kautta ja parvessa. Jos sain tilanteissa ongelmiin löytyy ratkaisu valinnoista, kun ratkaisemisen eteen on tehty töitä jonkin aikaa. Se, kuinka kauan ratkaisemisessa kestää, on kytöksissä siihen, kuinka paljon ongelmia on ratkaistavana. Valinnan ollessa käynnissä, ”aktivoitu” ja siinä tapauksessa, että energia riittää päätöksentekoon, voi päätöksen tehdä vähän vaivalla sillä aikaa, kun valinnat ja vaihtoehdot kohdistuvat toisiin ongelmiin. Joskus valinta ja ongelma eivät kohta, vaan ajan kuluessa erkanevat toisistaan, mikä luo tilanteen, jossa ongelma ei ratkea ja nousee uusi tilaisuus päätökseen. (Cohen ym. 1972: 8.) Ongelmiin löytyy ratkaisu sitä mukaa, kun niitä nousee esiin ja päätöksentekijät, valintamahdollisuudet ajallisesti yhdistyvät (Cohen ym. 1972: 10; Rainey 2014: 192).

Valinnassa on kyse vaihtoehtojen vertailusta (Nutt 2011: 6). Siinä on kuitenkin omat rajoitteensa, kuten esimerkiksi lainsäädännölliset (Nutt 2006: 290). Kovilla tavoitteilla päätöksentekoprosessi paranee, vaikkei korkealle asetettuihin tavoitteisiin päästäisikään, koska tekemällä kehittyy (Wickersham 2011: 71). Siksi vaativia tavoitteita ei kannata karttaa. Toki vaikeampiin päätöksiin tarvitaan parempaa tietoa valinnan pohjaksi (Paul, Saunders & Haseman 2005: 84). Kuten inkrementalismista, mixed-scanningista ja ”roskapönttömällistä” yllä voi huomata, päätöksenteosta ei vallitse yksimielisyyttä eikä ole yhtä oikeaa mallia, jonka mukaan päätöksiä tehdään (Holzer & Giannatasio 1998: 174).

## 2.2. Faktat ja tieto päätöksenteossa

Perinteisen filosofisen määritelmän mukaan tieto on tosi uskomus (Lammenranta 1994: 79; Wray 2007: 340). Kriittisesti ajateltuna tieto ei ole tietoa, jos se ei ole täysin totta (Audi 2007: 263). Faktatieto perustuu puhtaasti järjelliseen tietoon, ”raakaan dataan”, joka on pohjana päätöksille (Gortner 2000: 510). Yleisesti hyväksytyt faktat eivät ikuisia, vaan ne muuttuvat ja muovautuvat yhteiskunnan ja sääntöjen toimesta (Harmon 1998: 828–829, 833–834). Ne eivät ole kuitenkaan täysin arvovapaita (Hattingh 2004: 223). Määritelmä tiedosta vaatii kolmen edellytyksen täyttymisen. Ensiksi, asia on totta. Toiseksi, uskomus siitä, että näin on ja kolmanneksi, oikeutus uskoa, että asia on tosi. (Lammenranta 1994: 79.) Mutta määritelmä on kuitenkin puutteellinen, sillä määritelmän mukaan tieto rajoittuu yksilön ominaisuudeksi ja rajaa suuremman joukon, esimerkiksi päätöksentekijäjoukon tiedonhaltijoina pois. Yksilön tieto ei riitä, vaan suuremmassa joukossa hyväksytyt tieto on tarpeen, sillä tietoa pitää testata (Lammenranta 1994: 95; Wray 2007: 345). Määritelmän toinen edellytys, uskomus, on ongelmallinen, koska sen mukaan tieto vaatii uskomusta, joten sulkeutuvat tietäjistä pois ne, joilla ei ole tiedon vaatimia uskomuksia. Tieto on enemminkin yleisemmin hyväksytyt, perusteltu käsitys asiasta (Wray 2007: 341). (Lammenranta 1994: 79; Wray 2007: 340.)

Lammenrannan (1994: 72–73) nostaa esiin kolme tiedon lajia: tuntemisen, taidon ja propositionaalisen tiedon. Näistä ensimmäinen tarkoittaa, että tietoa on, jos tuntee jonkun henkilön, joka on päätöksenteolle tärkeä. Tästä on varmasti hyötyä, mutta se ei yk-

sin riitä. Toisena on taito. Se voi liittyä tiedonhankintaan päätöksentekoa varten tai kommunikointiin muiden päätöstä tekevien kanssa, esimerkiksi vaihtoehtoja mietittäessä. Mutta oleellisinta tietoa päätöksenteolle todennäköisesti on näistä viimeinen, eli propositionaalinen tieto. Se on tietoa, joka sisältää informaatiota aiheesta, jonka ajatellaan olevan totta. (Lammenranta: 1994: 72–73.)

Tieteellinen tieto ei synny silmänräpäyksessä eikä hetken mielihoiteesta (Audi 2007: 259). Systemaattisuus kuvaa tieteellisen tutkimuksen prosessia (Virtanen, Stenvall & Rannisto 2015: 14). Koska päätön haahuilu johtaa enemmän hutkimiseen kuin tutkimiseen, tarvitaan hypoteeseja ja tutkimuskysymyksiä. Ne rajaavat ja ohjaavat sitä, mitä tutkitaan, eli ne johdattelevat kohti uutta tietoa. Ne ovat oleellisia, sillä jos ei tiedä, mitä tutkimuksellaan tavoittelee, se ei etene. (Audi: 2007: 259–260.) Ominaista tiedolle on, että se saa merkityksiä, kun sitä käsittelee ihminen (Kaye 1995: 5). Testauksella koetellaan hypoteesin ja tutkimuskysymysten pitävyyttä ja ne, joko kumoutuvat tai verifioituvat. Siitä seuraa löydös, lopputulos, toisin sanoen tuloksena on uutta tietoa. (Audi 2007: 259–260.)

Yhteiskuntatieteissä on kuitenkin varsin perusteltua ajatella, että tietoa on, vaikkei sitä täysin varmaksi voidakaan todentaa. Perusteena sille on, että yhteiskuntatieteet eivät ole samalla tavalla eksakti tieteenala kuin luonnontieteet, jossa asiat ovat mustavalkoisempia kuin esimerkiksi hallintotieteissä, joissa väliin mahtuvia harmaan sävyjä on enemmän. Siksi tieto ei ole täydellistä, vaan ihan hyvää, mutta hyvin perusteltua ja totuus pohjaista. Se on eteenpäin vievää. (Audi 2007: 263; Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 115–116.)

Tieto on tärkeässä roolissa julkisjohtamisessa ja sitä kautta päätöksenteossa, joka määrittää toiminnan onnistumisista (Leonard, Scholl & Kowalski 1999: 407; Sallán, Fernandez de Alava, Barreras-Corominas & Rodriguez-Gomez 2012: 2198; Virtanen ym. 2015: 14–15). Tiedolla on merkitystä päätöksenteolle, jos sitä voidaan hyödyntää päätöksentekoprosessissa (Feldman & March 1981: 172). Sen analysoinnissa on tavoitteena syvällinen faktojen tarkastelu, sillä sen avulla ymmärrys asioista ja taidot niiden hoidossa kehittyvät (Kaye 1995: 5; Lampinen 1985: 226–227, 229; Lampinen 1993: 36–37;



Wickersham 2011: 70; Niiranen 2015: 310–311). Sitä hyödynnetään toimissa ja tekemisessä sekä sen avulla pyritään saavuttamaan asetettuja tavoitteita (Feldman & March 1981: 182; Choo 1996: 329–330). Usein tiedon sisällöllä on vaikutusta päätöksiin (Kaye 1995: 6). Tiedon tarkoitus on helpottaa ja parantaa päätöksentekoa ja sen prosesseja (Feldman & March 1981: 182; Choo 1996: 329–330). Päätökset ovat kolikon kaksi eri puolta. Päätösten laatu vaikuttaa, miten tehokas ja osaava organisaation johtaja on ja samalla johtajan (epä)onnistuminen kytkeytyy koko organisaation menestykseen (Leonard ym. 1999: 407). Organisaation onnistuminen on kiinni hyvästä, relevantista tiedosta, jonka avulla päätöksenteko paranee ja tehokkuus lisääntyy (Kaye 1995: 5). Tiedon laatu vaikuttaa oleellisesti päätösten laatuun, sillä paremmalla tiedolla tehdään parempia päätöksiä (Paul ym. 2005: 81; Jalonen: 2015: 50).

Tiedon tarve näkyy organisaatioissa kolmesta syystä, jotka ovat toimintaympäristö, päätökset ja tiedon luominen innovaatioita varten (Choo 1996: 329–330). Organisaation on ymmärrettävä, että sen (ulkoisella) toimintaympäristöllä on vaikutusta sen toimintaan. Siksi organisaatio ei voi eristyä, ja se tarvitsee tietoa muutoksista ja toimintaympäristöstä (Choo 1996: 330.) Koska organisaatiot eivät toimi vakuuissa ilman muiden tahojen vaikutusta, tulee tietojen ja päätösten ottaa ulkopuoliset tekijät huomioon (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330). Sen takia nykytilaa ja mennyttä vertaillaan keskenään (Choo 1996: 333). Tällä ymmärryksellä pystytään kirkastaa toiminnan tavoitteita (Choo 1996: 330). Toinen tärkeä seikka on päätökset. Etsimällä ja arvioimalla tietoa organisaatiot pyrkivät edistämään päätöksentekoaan (Choo 1996: 329). Puutteista huolimatta rationaalisuuden ihanne on ohjaava tekijä, jonka avulla oikeutetaan organisaation olemassaoloa (Choo 1996: 329–330). Uutta tietoa luodaan yhdistelemällä tarkkaa, eksplisoiattia tietoa, joka on dokumentoitavissa ja helpommin siirrettävissä ja hiljaista tietoa, jossa yhdistyvät oma osaaminen ja näkemys, joita on haasteellisempaa jakaa muille (Choo 1996: 334–335).

Kaikkea tietoa ei kuitenkaan voida käyttää, vaikka sitä olisikin kerätty runsaasti (Feldman & March 1981: 182; Virtanen ym. 2015: 14–15). Myöskään tietoa ei hyödynnetä systemaattisesti (Husman & Johanson 2015: 82). Tiedon hyödyntämistä hankaloittaa se, että tiedonjako on joskus hajanaista, eikä se näin ollen siirry sujuvasti päätöksiin (Hus-

man & Johanson 2015: 82). Tilanne saattaa olla se, että tieto on väärässä muodossa ja epäsoviva (Feldman & March 1981: 175; Ahonen 2015: 150). Tiedonsaannista Virtanen, Stenvall ja Rannisto (2015) ovat samaa mieltä, mutta nimeävät ongelmaksi sen käytön ja analysoinnin (Virtanen ym. 2015: 14). Hyödynnettävä tieto on ajantasaista, ymmärrettävässä muodossa, systemaattisesti tuotettua, luotettavaa ja päätöksiin sopivaa (Virtanen ym. 2015: 14).

Kuitenkaan tiedon hyödyntäminen ei ole ongelmatonta ja ongelmia ovat muun muassa epäselvyys ja -varmuus ja monimutkaisuus ja -tulkintaisuus (Zack 2001: 18; Jalonen 2013: 99; Jalonen 2015: 55; 57). Epäselvyys kertoo siitä, että asioiden ja ilmiöiden tulkitseminen on haasteellista (Jalonen 2013: 100). Epäselvyyden käsite voidaan jakaa kahteen osaan: syvälliseen ja pinnalliseen (Zack 2001: 20–21). Jälkimmäisessä on kyse siitä, että tiedon tulkinta jää pintapuoliseksi, eikä sitä kyetä käsitellä kokonaisuutena. Kun taas syvällinen tarkoittaa, että tietoa ei osata tulkita ja jäsenellä lainkaan. (Zack 2001: 20–21.) Epäselvyyden ongelman ratkaisemisessa tulisi keskittyä siihen, miten tieto saataisiin koottua yhtenäiseksi kokonaisuudeksi (Jalonen 2015: 59–60). Puolestaan epävarmuus viittaa siihen, että tietoa ei ole tai siinä on puutteita (Zack 2001: 18; Jalonen 2015: 57). Jotta epävarmuutta pystyttäisi vähentää, on kyettävä hankkimaan uutta tietoa (Jalonen 2015: 58). Mutta toisaalta vain lisäämällä tietoa tuskin epävarmuus ratkeaa, koska tietoa on osattava myös käsitellä (Husman & Johanson 2015: 82). Lisäksi epävarmuutta voidaan vähentää onnistuneella tiedon tallentamisella ja siirtämisellä (Jalonen 2013: 103, 109). Siinä voi hyödyntää esimerkiksi tietotekniikkaa tai sosiaalista vuorovaikutusta (Laihonen 2011: 82).

Monimutkaisuus on asioiden linkittymistä keskenään ja siitä aiheutuvaa tiedon tulvaa (Jalonen 2013: 100, 109; vrt. Daft & Lengel 1986: 555, 557, 559). Tietotulvaa voi torjua keräämällä tieto jo hyvissä ajoin prosessia, koska tällöin tiedon käsittelemiselle jää enemmän aikaa (Paul ym. 2005: 84). Monitulkintaisuudessa on kyse myös siitä, että asioita tulkitaan useasta eri näkökulmasta, eikä yhtä objektiivista ja oikeaa tulkintaa ei ole, vaan ne ovat ristiriidassa keskenään (Sotarauta 1996: 118). Tarkka näkökulmien tutkiminen ja arviointi aiheuttavat se, että niiden avulla syntyy useita eri ratkaisumalle-

ja, jotka eivät poista monitulkintaisuuden haasteita (Sotarauta 1996: 63, 75, 118, 120; Jalonen 2015: 61).

Tiedon sopivuudelle voi määritellä eri kriteerejä ja seuraavaksi vuorossa on lyhyt esittely viidestä kriteeristä (Laws & Hajer 2008: 416–417): käytäntöön pohjautuvuus, ajantasaisuus ja luotettavuus, puolueettomuus, kohdentaminen ja asymmetria. Ensimmäinen on käytäntöön pohjautuvuus. Sen taustalla on ajatus siitä, että tieto on perua käytännön toiminnasta, josta tietoa on saatu ja hyödynnetty. Sen tarkoituksena on kehittää toimintaa ja päätöksentekoa. Aina kuitenkin käytäntöön pohjautuvaa tietoa ei ole (Husman & Johanson 2015: 83). Silti sitä tarvitaan ja se, yhdessä tutkimustiedon kanssa ovat tärkeä perusta onnistuneelle, hyvälle hallinnolle ja sen merkitys ymmärretään hallinnossa (Niiranen, Joensuu & Martikainen 2013: 56–60; Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 118).

Seuraava kriteeri on ajantasaisuus ja luotettavuus. Tiedon ajantasaisuus on tärkeä elementti, sillä tiedon on oltava päätöksen kannalta relevanttia ja tiedon koskettava päätettävää asiaa. Luotettavuutta voi parantaa testaamalla ja kyseenalaistamalla tietoa. Käytäntöön pohjautuvasta tiedosta on apua luotettavuuteen, koska tiedosta on konkreettista näyttöä. Kolmantena on puolueettomuus, jolla tarkoitetaan, että tiedon tulisi olla vähintään osin organisaatiosta riippumatonta, neutraalia tietoa. Tiedon kohdentaminen on neljäs kriteeri. Tieto tulisi kohdentaa asioihin, jotka ovat yhteiskunnallisesti tärkeitä. Toisin sanoen tiedolla on preferenssijärjestys. Viimeinen eli viides seikka on tiedon tuottamisen ja käyttämisen välinen asymmetria eli epätasapaino. Mietinnän kohteena on kysymys siitä, onko tieteellinen tieto sopivaa päätöksentekoa varten. (Laws & Hajer 2008: 416–417.)

Kaikki tieto ei ole yhteensopivaa jokaiseen päätökseen, eikä siitä ole hyötyä päätöksenteossa (Feldman & March 1981: 176; Kaye 1995: 10; Jalonen 2015: 41). Tiedolla johtamisella pyritään erotella tehtävien kannalta relevantti tieto irrelevantista (Jalonen 2015: 41–42). Jalonen (2015: 41) määrittelee tietojohdamisen toimiksi, joilla yhdistetään toimintatilanteessa toiminnasta nouseva tieto ja toimintaan vaikuttavan organisaation ulkopuolelta tuleva tieto, mitkä yhdessä johtavat kohti päämäärää. Tavoitteena tietojoh-

tamisessa on auttaa tiedon puutteesta johtuvien ongelmien ratkaisemissa tai vastaavasti helpottaa tietotulvaa (Jalonen 2015: 40–41). Liiallinen määrä tietoa saattaa johtaa siihen, ettei sitä kyetä käsitellä, mistä seuraa vaikeuksia päätöksentekotilanteessa (Feldman & March 1981: 175).

On kuitenkin tilanteita, joissa tietotulvan sijaan on liian vähän tietoa. Tällöin haasteena on tiedon välttäminen, josta seuraa toimettomuutta (Jalonen 2015: 53, lainaus teoksesta Johnson 1996). Syitä välttämiseen ovat yksilön omat ja organisaatioita koskevat tekniset haasteet. Yksilöä koskevat haasteet liittyvät itsetuntoon, tunteisiin ja turhautumiseen. Niiden lisäksi konflikti tiedon ja sen käsittelykyvyn välillä aiheuttaa tiedon välttämisreaktioita. Sen sijaan aika ja kustannukset ovat teknisiä haasteita. Aikaa kuluu uuden tiedon hankintaa, vaikka jo saatavilla olevalla voisi viedä asioita eteenpäin. Siksi olisi oleellista kerätä päätöksille tärkeä tieto jo prosessin alkuvaiheessa, koska siten välttää todennäköisemmin kelpaamattomien vaihtoehtojen tarkastelun (Paul ym. 2005: 82). Näin myös aikaa säästyy (Paul ym. 2005: 82). Lisäksi jos tieto on saatavilla hankalissa päätöksissä vasta myöhemmin, tehdään huonompia päätöksiä (Saunders & Miranda 1998: 56, 67). Aika kytkeytyy kustannuksiin, sillä tietohankinta vie aikaa ja näin pitkitää päätösten tekemisestä. Vaarana on myös se, että tietoa onkin liikaa eikä se ole sel-laista, jota voisi hyödyntää päätöksiä tehtäessä. (Jalonen 2015: 53, lainaus lähteestä Johnson 1996.)

Näiden seikkojen takia erityisesti tutkimustiedon hyödyntämistä päätöksissä kannattaa miettiä kolmen kohdan avulla: Lisääkö tieto ymmärrystä? Mikä on vertailtavuuden laita – pystytäänkö tiedon ansiosta vertailemaan vaihtoehtoja paremmin? Lisäksi onko tieto itseisarvo ja kelpaako se? Tutkitusta tiedosta on hyötyä siinä tapauksessa, että sen tulok-sena on niin käsitteitä kuin muutakin sisällöllistä tietoa, minkä ansiosta ymmärrys kasvaa. Näiden avulla vaihtoehtojen vertaileminen ja tarkastelu mahdollistuvat paremmin. Niirasen (2015: 308) mielestä tiedolla on tarkoituksensa, sillä se helpottaa päätettävän asian hahmottamista ja parantaa asian sekä siihen liittyvien seikkojen käsittämistä. (Niir-anen 2015: 308.) Kaikki tieto ei ole itseisarvoista ja jokin tieto on parempaa kuin toinen, koska tieto vaatii aikaa ja taitoa, joita ei aina ole. (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 115.)

Ihmisen persoona ja organisaatiokulttuuri vaikuttavat tiedon hyödyntämiseen. On tärkeää huomioida, että ihmiset käsittelevät ja tulkitsevat tietoa eri tavoin, mikä vaikuttaa päätöksentekoon (Kaye 1995: 10; Leonard ym. 1999: 407–408). Harvoin ihminen pysyy vastaanottaen tietoa täysin ilman ennakkokäsityksiä siitä, sillä esimerkiksi taidot, persoonallisuus, tausta ja arvot määrittävät sitä, kuinka tietoa käsitellään (Kaye 1995: 10).

Tiedonkäsitteilytyylejä ovat muun muassa Carl Jungin (1976) persoonallisuusteoria, Witkinin (1967) ympäristösidonnaisuus/-sidoksettomuus, Kolbin (1981) oppimistapateoria ja Rowen ja Boulgaridesin (1992) päätöksentekotapa (Leonard ym. 1999: 408–411). Jungin (1976) persoonallisuusteoria tarkastelee ajattelua, intuitiota, tulkintaa ja tuntemista. Ajattelulla tarkoitetaan logiikkaa ja neutraalia analyysia (Jung 1976: 342–345). Sen sijaan intuitiossa on kyse vaihtoehtojen havaitsemisesta, kokonaiskuvan hahmotuksesta ja tulevan visioinnista (Jung 1976: 366–367). Tulkinna korostuvat nykyhetken ymmärtäminen, kokemusten tulkinta ja yksityiskohdat (Jung 1976: 362). Tunteminen käsittää yksilön ja ryhmän arvot ja yksilölliset käsitykset (Jung 1976: 354–355).

Oppimistapateoria ymmärtää oppimisen kokonaisvaltaiseksi toiminnaksi. Sen keskiössä on kokemus, joka toimii kulmakivenä havainnoinnille ja pohdiskelulle. Se toimii myös toisinpäin, tarkoittaen että havainnointi ja pohdiskelu johtavat uuteen kokemukseen. Oppijat jakautuvat neljään ryhmään: mukautujiin, omaksujiin, erittelijöihin ja yhdistelijöihin. Omaksuja oppii parhaiten kokeilemalla konkreettisesti asioita. Hän pyrkii toteuttamaan ideoita ja etsii uusia kokemuksia. Mukautuja keskittyy oppimisessa yhdistelemään havainnointia ja pohdintaa, tarkoituksenaan määrittellä ongelmia ja kehittää teorioita. Sen sijaan erittelijä havaitsee ongelmia ja muodostaa niiden pohjalta ideoita. Siinä hän tukeutuu pohdiskelemaan havainnointiin ja kokemukseen. Kun taas yhdistelijä kykenee ratkaisemaan ongelmia ja soveltamaan ideoita. Pohdiskeleva havainnointi ja kokemus luovat perustan oppimiselle. (Kolb 1981: 235–238.)

Ympäristösidonnaisuudessa ja -sidoksettomuudessa on kyse siitä, kuinka hyvin henkilö kykenee irrottaa asian sen ilmenemiskontekstista. Erottelussa ympäristösidonnaisuuteen

ja -sidoksettomuuteen ydin on siinä, että korkealla ympäristösidoksettomuuden kyvyllä kykenee irrottaa asian sen asiayhteydestä ja sitä myötä ymmärtää asioiden välisiä yhteyksiä ja yksityiskohtia. Sen sijaan he, jotka eivät pysty tähän asian irrottamiseen, ratkaisevat ongelmia pintapuolisemmin. (Henderson & Nutt 1980: 372–373; Leonard ym. 1999: 409, lainaus teoksesta Witkin 1967.)

Rowen ja Boulgaridesin päätöksentekotapa keskittyy tilanteiden visualisointiin ja ajatteluun. Kiinnostuksen kohteena on, miten ärsykkeet havaitaan, oivalletaan ja niihin reagoidaan. (Leonard ym. 1999: 410, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992.) Päätöksentekotyylin liittyä kaksi määrittävää tekijää, jotka ovat kognition haasteet ja se, miten yksilö painottaa arvoja (Schillemans 2016: 1405). Kognitiivista monimutkaisuutta hyödynnetään päätöksen punninnassa, mutta kognitiivisesti haastavat päätökset eivät kuitenkaan poista virheiden mahdollisuutta. Kuitenkin näiden tekijöiden avulla moni päätöksenteon kannalta oleellinen asia saadaan tarkasteluun mukaan. (Vieider 2011: 508, 515–517; Schillemans 2016: 1405.) Jossain tapauksissa (hallinnossa) määräysten tarkka seuraaminen on tärkeää, koska se parantaa toimintaa, kun toiminnan tilivelvollisuus huomioidaan toimissa. Syynä siihen on toimijoiden motivaatio parempaan tarkkuuteen toiminnassaan. (Mero & Motowidlo 1995: 523; Schillemans 2016: 1405.)

Kognition haasteet merkitsevät monitulkintaisuuden sietokykyä. Sen ollessa matala tarvitaan ohjaavaa perustaa, jonka arvot tarjoavat. Arvot painottuvat yhteisöllisiin ja teknisiin. Näistä kahdesta määrittävästä tekijästä muodostuu neljä eri tapaa tehdä päätöksiä. Ne ovat analyyttinen, käsitteellinen, käyttäytymisperustainen ja ohjaava. (Leonard ym. 1999: 410, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992.)

Analyyttiseen tyyliin päätöksiä tekevillä on korkean monitulkintaisuuden sietokyky ja he keskittyvät tehtävä- ja teknisiin haasteisiin. Päätöksentekijä nojaa logiikkaan, kerää tietoa päätöstä varten analyyttisesti ja laajasti ja tarkastelee ongelmaa perinpohjaisesti. Kuitenkin jos teknisille, helposti mitattaville tekijöille, kuten rahalle, antaa liian suuren painoarvon, johtaa se tilanteeseen, jossa tietoa jää hyödyntämättä, silloin päätöksen inhimillinen puoli jää huomioimatta (Holzer & Giannatasio 1998: 160). Käsitteelliselle tavalle oleellista on analyyttisen tavoin korkea monitulkintaisuuden sietokyky, mutta

päätöksentekotavassa keskitytään ihmisiin ja yhteisön haasteisiin. Luovuus, riskinotto ja uusien vaihtoehtojen etsintä ovat keskeisiä piirteitä. Päätöksentekijä tarkastelee ongelmaa ja vaihtoehtoja kattavasti pyrkien hahmottaa tulevaisuutta. Keskustelu on keino hankkia tietoa. (Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992.)

Käyttäytymisperustaisen tavan päätöksentekijä sietää heikosti monitulkintaisuutta ja paneutuu ihmisiin ja yhteisöllisiin seikkoihin. Tiedonhankinnan keinona hän käyttää ihmisten kuuntelua ja vuorovaikutusta. Myös ohjaavassa tavassa päätöksentekijä sietää kehnosti monitulkintaisuutta, mutta toisin kuin käyttäytymisperustaisuuteen nojaava, hän syventyy asioihin ja teknisiin haasteisiin. Päätöksenteossa korostuvat faktat ja sääntöjen noudattaminen ja niiden mukainen toiminta. Päätöksiin tietoa hän saa aistimalla ja hankkimalla raportteja. Tiedon määrää kuvaa niukkuus. (Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992.)

Lyhyesti sanottuna päätöksenteossa käytettävän tiedon tulee olla systemaattisesti ja luotettavasti tuotettua, puolueetonta tietoa, joka on sisällöltään sopivaa ja saatavilla oikeaan aikaan (Virtanen ym. 2015: 16). Päätöksiä varten pitää olla faktatietoa (van der Wal 2014: 1037). Tiedolla oikeutetaan toiminta (Feldman & March 1981: 178; Lampinen 1985: 226–227; Bouckaert 2015: 32; Lähtenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 120, 140). Siksi päätöksenteossa tarvitaan osaamista. Julkisorganisaatiot tekevät päätöksiä, jotka nojaavat ammattitaitoon ja yhteisesti jaettuihin arvoihin (Firth 1998: 329). Ne perustuvat talouden ja palvelun arvoihin (Firth 1998: 328). Taito muodostuu kyvyistä, tiedosta ja osaamisesta (Bonner, Baumann & Dalal 2002: 719; van Steden, van der Wal & Lasthuizen 2015: 239). Kyvykkäimmillä päätöksentekijöillä on muita merkittävämpi rooli päätöksentekoprosessissa, sillä niihin ottaa osaa taidoiltaan erilaisia ihmisiä (Bonner ym. 2002: 731).

### 2.3. Päätöksenteon vaiheet ja vaikuttavia tekijöitä

Gore ja Silander tuovat esiin näkemyksen päätöksenteosta prosessina, jossa jokin vaihtoehtoista valitaan täyttämään tarkoitusta, joka pyritään saavuttamaan (Gore & Silander 1959: 99; Kaye 1995: 9). Päätöksenteko tarkoittaa siis välineitä tai keinoja ja lopputulosta, joka keinojen avulla saavutetaan (Gore & Silander 1959: 100). He esittelevät myös Herbert A. Simonin (1997) näkökulman päätöksenteosta, mutta tässä ei ole vielä tarkoitus tarkastella Simonin teoriaa laajemmin, vaan se tapahtuu myöhemmin. Lyhyesti sanottuna kuitenkin kyseessä on näkemys siitä, että päätöksenteossa ei saavuteta optimaalista lopputulosta siihen kohdistuvien rajoitteiden johdosta. Vaikkakin Simon on samaa mieltä, että rationaalisuus on päätöksenteon ihanne, johon teoriassa yritetään kurkottaa. Kyseinen optimi ei ole saavutettavissa tosielämän tasolla, vaan se on pikemminkin kannustin. (Gore & Silander 1959: 99–100.) Näkemys rationaalisuuden mahdottomuudesta todellisuudessa jaetaan myös useiden muiden osalta (Heracleous 1994: 16, 21; McKenna & Martin-Smith 2005: 832–834).

Salminen (2004: 83) kuvaa yksinkertaisen nelivaiheisen päätöksentekoprosessin. Ensimmäisenä vaiheena on suunnittelu ja valmistelu -vaihe, jossa kootaan tietoa, jonka pohjalta päätöksiä tehdään. Kun tieto on koottu yhteen, on seuraavana vaiheena päätösten tekeminen. Tämän jälkeen prosessi etenee siten, että tehdyt päätökset toimeenpannaan. Toimeenpanovaiheessa keskitytään siihen, miten tavoitteiden saavuttaminen on onnistunut suhteessa siihen, millaisiksi päätöksentekoprosessin alussa asetetut tavoitteet määriteltiin (Virtanen ym. 2015: 12). Toiminta ei lopu toimeenpanon jälkeen, sillä päätösten toimeenpanon onnistumista ja kehitystä valvotaan ja seurataan (Salminen 2004: 83). Prosessi ilmentää päätöksentekoon liittyvää jatkuvuutta. Tästä hiukan eroava, perinteinen päätöksentekoprosessi sisältää myös neljä vaihetta, jotka tavoitteen määrittely, vaihtoehtojen kartoitus, niiden vertailu ja valinta (Etzioni 2014: 617).

Päätöksentekoprosessissa on neljä vaihetta, taustatekijöiden selvitys ja tilannekatsaus, vaihtoehtojen hahmottaminen, päätöksenteko sekä arviointi (Salminen 2004: 85–86). Tehtäessä päätöksiä pitää ottaa huomioon lainsäädäntö, arvot ja yhteinen hyvä (Wickersham 2011: 70). Kyseessä on todellisuudessa kuitenkin epälinearisempi pro-



sessi, sillä vaiheet saattavat mennä toistensa kanssa päällekkäin. Eikä esimerkiksi niin, että vaihtoehtojen määrittäminen pysähtyy kuin seinään ja sen jälkeen alkaa päätöksentekovaihe. Mutta vaiheet voidaan joko tapauksessa erottaa toisistaan, jotta prosessi on selkeämpi hahmottaa. Seuraavaksi tarkoituksena on esitellä näitä vaiheita. (Simon 1997: 127.)

### Taustatekijöiden selvittäminen ja tilannekatsaus

Ensimmäinen vaihe on taustatekijöiden selvitys ja tilannekatsaus. Tässä vaiheessa selvitetään, mitkä asiat vaikuttavat päätöksentekoon ja mikä on senhetkinen lähtötilanne. Päätöksentekijän tiedoissa on puutteita. Hän ei kykene laittamaan merkille jokaista asiaa, joka koskee päätöstä. Sen lisäksi rationaalisuutta edellyttävä yksityiskohtien löytäminen ja ymmärtäminen kokonaisuudessaan uupuvat tai ovat puutteellisia. Myöskään kaikkea tietoa ei ole saatavilla, mitä rationaalinen päätöksenteko vaatii. Siitä johtuen päätöksiä tehtäessä joudutaan toimimaan sen tiedon varassa, mitä on saatavissa. Kuitenkin tietojen tulee olla riittäviä, jotta niiden pohjalta pystytään tekemään päätöksiä. (Simon 1997: 94, 127.)

Tiedon puutteellisuuden lisäksi muun muassa taloudellinen aspekti on merkittävä osa päätöksentekoa. Hallinnossa on käytettävissä niukat taloudelliset resurssit, joilla olisi tultava toimeen ja tehtävä tehokasta tulosta. Aika on rahan lisäksi kulu, kuten aiemmin luvussa 2.2. tietoa tarkasteltaessa todettiin. Raha ja aika kytkeytyvät toisiinsa, joten ne vaikuttavat päätökseen. Päätöstyypeistä leikkauspäätökset vievät vähemmän aikaa, mutta niissä on muita enemmän katkoksia (Bozeman & Pandey 2004: 560). Tietotekniikkaa koskevat päätökset kestävät kauemmin kuin muut päätökset, mutta niitä tehtäessä ei ole erityisemmin katkoksia (Bozeman & Pandey 2004: 560). Näissä päätöksissä myös pitäydytään, mikä tarkoittaa, että ne ovat vakaita päätöksiä (Bozeman & Pandey 2004: 560–561). Ajasta tulisi nähdä myös toinen puoli, sillä varsinkin päätökset, joilla on pitkän aikavälin vaikutuksia, tarvitsevat riittävästi aikaa. (Simon 1997: 256; Wickersham 2011: 70.) Tiedon prosessointi ja hankinta vaativat resursseja ja aikaa (Feldman & March 1981: 179; Kaye 1995: 7). Parempi päätöksentekijä saa tiedosta saman hyödyn alemmilla resursseilla (Feldman & March 1981: 179).

Alussa selvitetään ja määritellään asia, joka on tarkoitus ratkaista (Simon 1997: 109). Tietoa kerätään päätöksentekoa varten ja sen tueksi. On ymmärretty, että tulevaisuutta ei voi ennustaa aukottomasti, ja tiedoissa on aukkoja (Simon 1997: 93–94). Päätöksen sisältö vaikuttaa siihen, ketkä ottavat osaa päätöksentekoon ja mitkä ovat heidän roolinsa (Bozeman & Pandey 2004: 555). Siitä huolimatta tässä tapauksessa päätöksentekijöiden määrä ja sisältö eivät ole yhteydessä toisiinsa, koska se ei ole kuitenkaan aina määrittävä tekijä, kuka päätöksiin osallistuu (emt. 561). Sisältö ei ole kuitenkaan yhteydessä kannattavuuteen (emt. 560). Päätöksen sisältö sanelee päätöksenteon myöhempiä vaiheita. Siihen syynä on sisällön huomattava vaikutus päätöksen keston, kriteereihin, byrokraattisuuteen, sujuvuuteen ja tiedon laatuun. (Emt. 562.) Taustatekijöistä on kokonaiskuva, joten päätöksentekoprosessissa voidaan siirtyä seuraavaan vaiheeseen.

#### Vaihtoehtojen kartoitus

Seuraavassa vaiheessa kartoitetaan vaihtoehtoja päätöksentekoa varten ja taustatekijöitä hyödynnetään valittaessa eri vaihtoehtoista. Taustatekijät määrittävät sitä, mitkä vaihtoehtoista valitaan. Vaihtoehtojen löytämiseksi täytyy nähdä vaivaa, koska niitä ei tuoda päätöksentekijöiden etenee valmiiksi tarjottimella, kuten rationaalisuuden teoria olettaa. Löytämistä hankaloittaa toimivaltarajoitukset, sillä ne vaikuttavat ajan- ja rahankäyttöön (Nutt 2000: 85). Etsimisessä on hyödyksi preferenssit, jotka helpottavat vaihtoehtojen etsintää. Organisaatiolta vaaditaan myös oivalluksia pelkän vaihtoehtojen etsinnän sijaan. (Simon 1997: 126.) Kyky tuottaa ja nivoa yhteen itse tekijöitä, joista muodostuu vaihtoehto päätöksentekoon, on oleellinen (Simon 1997: 126–127).

Päätöksentekovaiheessa tehdään päätöksiä niiden vaihtoehtojen väliltä, jotka ovat valittu taustatekijöiden perusteella sopiviksi. Vaihtoehtoja punnittaessa virhearvioinnit ovat mahdollisia (Kaye 1995: 10). Päätökseksi valikoituu vaihtoehto, joka on tyydyttävä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Rajoitteet, kuten puutteelliset tiedot, johtavat siihen, ettei rationaalisuuden optimi toteudu, vaan päätöksenteko on tyytymistä siihen ratkai-

suun, jonka rajallisilla tiedoilla, taidoilla ja resursseilla voi saavuttaa (Kalantari 2010: 515–516, 518). Kompromissit kuvastavat hallinnon päätöksentekoa, sillä tosielämässä täydellinen rationaalisuus ei ole mahdollista (Simon 1997: 5; Kalantari 2010: 517). Päätöksentekijöiden tulee hyväksyä rajoitteensa ja samalla kehittää edellytyksiä parempaan päätöksentekoon, koska niiden avulla on mahdollista suoriutua päätöksenteossa jatkossa paremmin. (Kalantari 2010: 516, 518.)

### Päätöksenteko

Tehokkuus määrittää hyvän tai oikean päätöksenteon (Simon 1997: 45). Kustannusarviointi on ratkaisun hakemisessa oleellinen asia ja tehokkuuden kriteereissä on kaksi elementtiä, kustannukset ja lopputulokset (Simon 1997: 255). Kustannuksia ja lopputulosta tarkastellaan päätöksiä tehdessä. Hallinnollisissa päätöksissä ei ole käytettävissä määrällisesti suuria resursseja, vaan resurssit ovat rajalliset ja tästä johtuen sekä aika että raha ovat kustannuksia. Jos vaihtoehtoilla on samat kustannukset, sitten tarkastellaan sitä, mitkä ovat näiden eri vaihtoehtoin saavutettavat lopputulokset. Se vaihtoehto, jossa kustannukset ovat alhaisimmat ja jossa lopputulokset ovat parhaimmat, valitaan. Tehokkuus merkitsee, että valitaan se vaihtoehto, joka muodostaa parhaimmat lopputulokset niillä resursseilla, jotka ovat käytettävissä. Esimerkiksi kirjasto, jossa kirjakokoelma on käytettävissä olleilla resursseilla hankittu paras mahdollinen, on tehokas ratkaisu, sen sijaan että hankittaisi kaikki kirjat. Laatu menee määrän edelle. Tehokkuus edellyttää tietoa tuloksista vaihtoehtojen kohdalla. (Simon 1997: 256, 262; Bendor 2010: 13.)

### Arviointi

Prosessin viimeinen vaihe on päätösten arviointi (Simon 1997: 314; Salminen 2004: 86). Päätöksenteon malli vaikuttaa arviointiin (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1230). Arvioinnissa selvitetään sitä, miten tavoitteisiin pääseminen on onnistunut. Lisäksi syntyy tietoa siitä, miten päätöksissä onnistuisi entistä paremmin (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1227). Tämä läpikäynti voidaan jakaa toimintatapojen ja toimintojen tarkastelun osiin (Simon 1997: 315–316).

Toimintatapojen eli metodien katsaus sisältää kolme eri tapaa, joilla arviointia suoritetaan. Ne ovat organisaation tavoitteiden taso suhteessa saavutettuihin tuloksiin, miten suoritettut toimet ja päätökset kohtaavat laadullisten ja määrällisten edellytysten kanssa, sekä kolmanneksi seurataan, miten tavoitteiden ja toimien vieminen loppuun sujuu. Saavutetut tulokset päätöksessä suhteessa asetettuihin tavoitteisiin on ensimmäinen keino arvioida tuloksia. Tästä päästään toiseen seikkaan eli laadun ja määrän arviointiin. Tarkoitus on määrittää, onnistuivatko hankinnat laadullisesti ja määrällisesti vai onko niiden kohdalla puutteita. Täytyy varmuutta siitä, että arvioinnin tuloksia lopulta hyödynnettäisi, ei ole (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1223). On kuitenkin muistettava, että todellisuudessa päätöksentekoprosessi ei siirry sujuvasti vaiheista toiseen, vaan seuraava vaihe saattaa tarvita edellisen vaiheen toimia uudestaan (Simon 1960: 3; Simon 1965: 35–36). (Simon 1997: 315.)

Päätöksenteossa on huomioitava neljä seikkaa. Ensinnäkin on oleellista, että päätöksentekoprosessi ja -rakenne ovat joustavia ja niitä arvioitaisi vähitellen, sillä joustavuus helpottaisi päätösten muuttamista tai niiden muokkausta. Mutta ainakin Yhdysvalloissa on esiintynyt haluttomuutta nostaa päätöksiä uudestaan pöydälle, vaikka niistä olisikin saatu uutta tietoa, mihin liittyen aiemmin tehty päätös saattaa olla virheellinen tai puutteellinen. Virhepäätöksiä halutaan välttää (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 129). Sen takia julkishallinnossa tulee omaksua ajatus siitä, ettei päätös välttämättä ole heti onnistunut vaan sitä voidaan joutua muuttamaan, sekä ymmärtää se, että kaikkea ei ainakaan heti kyetä huomioimaan eikä olla varmoja, miten tulisi menetellä. Siitä syystä tarvitaan malttia ja ymmärrystä siitä, että tarvittaessa joudutaan tekemään muutoksia. (Etzioni 2014: 613–614.)

Toinen seikka on tiedolliset puutteet. Tutkimusten mukaan ihmisillä on tiedollisia puutteita, niin tiedonhankinnassa kuin sen käsittelyssä. Eivätkä asiat ole niin yksinkertaisia kuin ihminen tietojensa ja ymmärryksensä pohjalta saattaa olettaa. Kun päätöksentekijät omaavat vähän tietoa ja ymmärrystä, niin suurempaa varautuneisuutta tulisi tilannetta tarkastellessa ottaa huomioon. Varautuneisuus on tarpeen myös siksi, että tulevaa ei pystytä täysin arvioimaan ennalta, koska siihen liittyy hallitsemattomia ja arvaamattomia tekijöitä ja näkökulmia, kuten viivästyksset, joita ei kyetä ennakolta selvittää. Vii-

västyksen viestivät kyvyttömyydestä valita, kuitenkin mikään päätös ei ole aukoton tai täydellinen (Wickersham 2011: 70). Päätös voisi hyvinkin olla toisenlainen, jos tulevaa kyettäisiin arvioimaan paremmin tai päätös tehtäisi myöhemmin (Feldman & March 1981: 175). (Etzioni 2014: 614–617; Jalonen 2015: 50.)

Kolmantena on hajautus päätöksenteossa. Varsinkin silloin kun tiedot ovat vähäiset ja epävarmat, on oleellista hajauttaa, koska riskit pienenevät hajauttamalla, sen sijaan että laittaisi kaiken yhden kortin varaan (Etzioni 2014: 615). Periaate on tuttu finanssimailmasta, jossa se kuuluu perussääntöihin erityisesti sijoitustoiminnassa. Hajauttamalla pyritään minimoimaan riskejä ja tulevaisuutta koskevia epävarmuustekijöitä (emt. 615–616). Kun vertailu on tehty, valitaan vaihtoehdoista se, joka on kustannuksiltaan pienin ja vastaa kuitenkin samalla aluksi määriteltä tavoitetta. Kyseessä on malli, jossa pyritään päästä mahdollisimman lähelle haluttua lopputulosta, ottaen tilanteeseen ja tilaan liittyvät rajoitteet huomioon. (Emt. 614–617.)

Neljänneksi epävarmuus päätöksentekotilanteissa liittyy juurtuneisiin ennakkooletuksiin asioista, mikä häiritsee päätösten tekemistä. Kun tähän vielä lisätään ihmisen kyvyttömyys hallita ja käsitellä rajattomasti tietoa sekä seikka, että tunteet vaikuttavat ihmisen ajatteluun merkittävästi, on päätöksenteko haastavaa. Sen takia päätöksiä ei ole hyvä tehdä kerralla valmiiksi eikä toimeenpanna heti. Sen sijaan on eduksi antaa toimenpiteiden hautua jonkin aikaa mahdollisten keinojen päätösten välttämiseksi. (Emt. 616.) Hätiköinti ei ole hyväksi, sillä siirtämällä päätöstä annetaan päätöksentekijöille aikaa. Viivyttely ei tuo kuitenkaan ratkaisua, vaan se saattaa aiheuttaa kustannusten nousua ja tyytymättömyyttä. (Wickersham 2011: 69.)

Päätökset eivät synny tyhjästä ja aiemmin tehdyt päätökset mahdollisesti kytkeytyvät tuleviin päätöksiin (Kaye 1995: 9; Salminen 2004: 78). Käytäntöön ja tieteelliseen tutkimukseen pohjaava tieto auttaa päätöksiä tehtäessä ja sitä pitäisi hyödyntää järjestelmällisesti (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 122). Päätöksentekoprosessi ei ole aina uudelleen aloittamista, vaan vanhan perustan päälle rakentamista, mitä työestetään eteenpäin olemassa olevilla rakennuspalikoilla (Salminen 2004: 78; Etzioni 2014: 617). Kaikki päätökset eivät sovellu kaikkialle sellaisenaan, vaan toimintaympäristön rajoit-

teet on huomioitava (Niiranen 2015: 308). Toimintaympäristö muovaa sitä, mistä asiasta päätetään ja sen, miten se tehdään. Siihen liittyvät jaetaan sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin. Sisäisiä tekijöitä on lukuisia ja niitä ovat muun muassa epävarmuus, hämmennys, monitulkintaisuus, muutosvastarinta ja viestintä. Vastaavasti ulkoisia tekijöitä ovat organisatoriset erot ja taloushallintaan liittyvät seikat, kuten poliittinen vaikutus, kilpailu, tiedon saatavuus ja markkinat (Nutt 2006: 291, 2011: 10). (Kaye 1995: 9; Nutt 2011: 10; Etzioni 2014: 612–613.)

Siitä johtuen alkuvaiheessa päätöksiä täytyy pohtia ja järkeillä useaan otteeseen, sillä sen avulla virheellisen päätöksen riski mahdollisesti vähenee. Onnistumisen todennäköisyys kasvaa ja päätökset ovat parempia, kun niitä ei nuijita kerralla ja ehdottomasti läpi. Sen sijaan annetaan niille aikaa ”hengittää”, sillä ajan myötä päätöksentekijää koskevat rajoitteet, kuten esimerkiksi tiedonkäsittelyä koskevat pulmat, helpottavat sekä ajan kuluessa ja prosessin edetessä ihmisen kokemus karttuu. (Kaye 1995: 9; Etzioni 2014: 612–613.)

#### 2.4. Rajoittunut rationaalisuus

Päätöksenteko ei ole käsitteenä yksiselitteinen. Päätöksenteko on käyttäytymistä seuraavan toiminnan ilmentymä (Salminen 2004: 78). Tarkastelemalla käyttäytymistä saadaan selville se, mistä syystä päätöksentekijällä on tapana tarkastella vaihtoehtoja ennen kuin ongelma eli päätettävä asia on edes selvillä (Holzer & Giannatasio 1998: 140). Vaikka olisi houkuttelevaa todeta päätöksenteon olevan rationaalista ja jouhevasti etenevää toimintaa, näkemykset päätöksenteosta rationaalisena toimintana eivät ole kolkon molemmat puolet. Rationaalisessa päätöksenteossa tukipilareita ovat tehokkuus, kokonaiskuva asiasta ja tavoitteellisuus. Mallin mukaan päätöksenteossa kaikki vaihtoehdot, joiden avulla pyritään ratkaisuun, otetaan suurennuslasin alle. Tosielämässä tätä rationaalisuuden optimia ei kuitenkaan saavuteta. (Kaye 1995: 10; Salminen 2004: 79–80.) Rationaalista päätöksentekoa on kritisoitu siitä, että se antaa liian suloisen kuvan päätöksenteosta. Perinteiset teoriat haluavat nähdä päätöksenteon jouhevan prosessina, jossa päätöksentekoon osallistuvat ovat rationaalisia ja systemaattisia. Sen myötä pää-

töksenteossa kaikki olisi ikään kuin mahdollista. (Heracleous 1994: 16; McKenna & Martin-Smith 2005: 833.)

Kuitenkin ajan myötä näkemys rationaalisuudesta on liukunut kohti ajatusta siitä, että päätöksenteossa ei kyetä selvittämään ja huomioida kaikkea sitä, mitä on oletettu (Etzioni 1985: 758). Kriitikot ovat kärkkäitä rationaalisuuden suhteen, sillä todellisuudessa asiat eivät etene lineaarisesti ja ennalta sovitusti. Kaaosteoreetikot ja kompleksisuutta painottavat korostavat epälineaarisuutta ja kyvyttömyyttä ennustaa seurauksia. Kyvyttömyys saavuttaa rationaalinen päätös johtuu päätöksentekijöihin liittyvistä tekijöistä, kuten persoonallisuudesta, motiiveista ja asemasta. Resurssit eivät kriitikoiden mielestä välttämättä ole ongelma, vaan ongelmat koskevat yksilöä. (McKenna & Martin-Smith 2005: 833.) Hallinnossa resurssit ovat kuitenkin monelta osin rajalliset, joten se tuo oman haasteensa päätösten tekemiseen (Feldman & March 1981: 177; Simon 1997: 250–252). Päätöksiä tehtäessä yksilön motiivit ja asema tulisivat olla organisaatiossa selkeät ja oikeassa suhteessa, koska julkishallinnon perustehtäviin kuuluvat kansalaisten palveleminen ja yhteisen edun asettaminen etusijalle. Sen sijaan että päätöksentekijöillä olisivat omat intressit ja asema määrittämässä päätöksentekoa. (Salminen 2011: 101.)

Rationaalisuus on tietoa, uskoa, preferenssiä (Stone 2009: 36). Toiminta perustuu tietoon, jolla on jonkinlainen preferenssi eli mieltymys, vaihtoehtojen järjestys. Rationaalisuus edellyttää järjestelmällistä ja suunnitelmallista toimintaa, mikä vaatii, että tiedon keräämisessä ollaan systemaattisia (Etzioni 1985: 762–763). Usein rationaalisuuden ajatellaan olevan sitä, että millä keinoilla ja vaihtoehdolla saavutetaan parhaiten tavoite (Choo 1996: 331; Morgan & Thiagarajan 2009: 485; Narveson 2010: 505). Tilannekuvasta ja kysymyksen luonteesta on selkeä ymmärrys, minkä lisäksi tavoitteet ovat selvillä (Heracleous 1994: 16). Vapaasti valittavat keinot mahdollistavat rationaalisuuden ja kokonaisvaltaisen vaihtoehtojen etsintä on mahdollista. Vaihtoehtoista tulisi olla kaikki mahdolliset saatavilla ja niiden seuraukset ovat tiedossa sekä niistä on muodostettu paremmuusjärjestys (Kaye 1995: 10; Simon 1997: 94; Brunsson 2002: 173–174). Tässä piilee mahdollisesti kuitenkin ongelma, sillä keinot tavoitteen saavuttamiseksi vaihtelevat. Siitä seuraa kuitenkin ei-rationaalista käyttäytymistä, koska vaihtuviin keinoihin liittyy joko tunteita tai velvollisuutta koskevia mieltymyksiä. (Etzioni 1985: 762; Hera-

cleous 1994: 16.) Kritiikkiä on aiheuttanut myös rationaalisen päätöksenteon vaihtoehtojen moninaisuus, jonka on katsottu johtavan epävarmuuteen. Siksi tehtäessä päätöstä tulisi keskittyä lähinnä parhaimmat vaihtoehdon arviointiin. (Brunsson 2002: 17.)

Tavoitteeseen pääsemiseen tarvitaan jokaisen vaihtoehdon objektiivista arviointia, jossa tarkastellaan jokaisen vaihtoehdon mahdollisuuksia täyttää haluttu tavoite. On kuitenkin tärkeä tiedostaa, että vaihtoehtojen punninnassa tehdään virheitä (Kaye 1995: 10). Punninnan pyrkimys on, että valitaan ja toimeenpannaan vaihtoehto, jonka avulla todennäköisimmin päästään tavoitteeseen. Seurausten ennakointi ja niiden täydellinen tunteminen ovat rationaalisuuden ehtoja. Lisäksi seuraukset toteutuvat tulevaisuudessa, joten mielikuvituksen pitäisi paikata puutteellisesta kokemuksesta johtuvat aukot. (Heraclous 1994: 16; Simon 1997: 93.)

Melko löyhän määritelmän mukaan irrationaalisuudella tarkoitetaan epäjohdonmukaisuutta, sattumanvaraisuutta tai järjen puutetta toiminnassa (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1225; Wagenaar 2015: 1089–1090). Sitä ilmentää myös tilanne, jossa tavoitteena on hyötyä jostakin, mutta valitaan keino, joka on tavoitteen saavuttamisen kannalta hyödytön tai toimitaan muuten tehottomasti (Zafirovski 2016: 729, 731). Jos toiminnalla pyritään minimoimaan tai heikentämään hyötyjä, on toiminta irrationaalista (Zafirovski 2016: 731). Brunsson (2007: 34) esittää, että ihmiset eivät ole riittävän älykkäitä käyttäytyäkseen rationaalisesti. Tunteet edustavat irrationaalisuutta, varsinkin jos vertailukohtana on järki ja logiikka (Zafirovski 2016: 735). Irrationaalisia tekijöitä on päätöksenteossa, kuten intuitio (Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 129). Arvot edustavat irrationaalisuutta (Harmon 1998: 826).

Päätöksenteko on haastava tapahtumaketju, jossa perehdytään siihen liittyviin syihin, selvitetään mahdolliset toimenpiteet ja punnitaan eri vaihtoehtoja, joista tehdään lopulta valinta, ja päätös muotoutuu (Simon 1965: 35–36). Päätöksenteko on Simonin mukaan jopa hallinnon tärkein tehtävä. Siksi päätöksentekoa ei voi suorittaa millä keinolla hyvänsä, eikä se tapahdu sormia napsauttamalla. Jokaisella mallilla ei voi saavuttaa samaa ratkaisua, vaan valittu prosessi toimii ja vaikuttaa ratkaisuihin eri tavoin. (Kalantari 2010: 511.)



Simon kritisoi rationaalisuuden teoriaa siitä, ettei siinä oteta huomioon rajoitteita, jotka kohdistuvat päätöksentekoprosessiin ja sen tekijöihin (Simon 1965: 33). Rajoitteiden seurauksena päätöksenteossa täydellinen rationaalisuus ei ole mahdollista ja sen takia todellisuudessa rajoittunut rationaalisuus kuvaa päätöksentekoa paremmin. Rationaalisessa päätöksenteossa on kolme vaihetta. (Simon 1997: 77, 93–97.)

Aluksi selvitetään kaikki vaihtoehdot ja sen jälkeen määritellään vaihtoehtojen seuraukset. Lopuksi arvioidaan vertaillen määriteltyjen vaihtoehtojen seuraukset. Rajoitteista johtuen näissä kolmessa vaiheessa ei saavuteta täyttä rationaalisuutta, vaan tuloksena on rajoittunut rationaalisuus. Kaikkia vaihtoehtoja päätöksentekoa varten ei pystytä kuitenkaan kartoittamaan todellisuudessa, vain osa niistä saadaan selvitettyä (Simon 1997: 94). Myös seurausten kohdalla rationaalisuuden optimi jää haaveeksi. Ihminen ei pysty tietämään seurauksia kokonaan, koska ihmisen tiedonhallinta on rajallista. Päätöksentekijät eivät ole samalla viivalla toisten kanssa tiedollisesti, sillä joku tietää enemmän kuin joku toinen (Simon 1997: 121). Lisäksi täydellinen seurausten punninta on haasteellista ja tulevaisuuden arvioiminen on hankalaa. Etzionin (2014: 612) mukaan päätökset perustuvat kokemukseen. Tulevaisuuden ennustamisessa ja arvioinnissa Etzionin mainitsema kokemus helpottaa päätöksentekoa. Mutta on ymmärrettävä se seikka, että jokaisesta käsiteltävästä vaihtoehdosta ei ole välttämättä vielä ennalta kokemusta, joten seurausten arviointi on vaillinaista. (Simon 1997: 77, 93–97.)

### Rajoitteet päätöksenteossa

Rajoitteet päätöksenteossa johtuvat kyvyttömyydestä päätöksentekijän tiedon hallinnassa, mahdottomuudesta kartoittaa kaikki vaihtoehdot ja tehtyjen päätösten vaikutusten selvittämisestä. Ihminen ei pysty omaksumaan, oppimaan ja hallitsemaan kaikkea saatavilla olevaa ja tarvittavaa tietoa. Vaikka tietoa olisi, sitä ei pystytä hyödyntämään (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1226). Jokaisella päätöstä tekevällä ei ole samanlainen kyky prosessoida tietoa, vaan yksilöiden tiedonkäsittelyssä on eroja (Leonard ym. 1999: 407). Osa tiedoista unohtuu ja kyvyt heikkenevät tai niissä on puutteita, minkä

vuoksi ei kyetä huomioimaan kaikkea tarvittavaa tietoa. Lisäksi arvot vaikuttavat päätöksentekijään. Eli ihminen on olento, jolla on rajoitteita. Niitä ovat siis kognitioon, arvoihin ja tietoon ja osaamiseen liittyvät seikat. Ihminen on vain osittain rationaalinen, ei täysin rationaalinen kuten rationaalinen päätöksentekijä olettaa (Heracleous: 1994: 16; Bendor 2010: 12). Toisena on syy, jolla on yhteys ihmisen tiedollisiin rajoitteisiin, ovat vaihtoehdot. Kaikkia vaihtoehtoja eivät ole saatavilla, koska niitä ei onnistuta selvittämään. Syitä rajallisiin vaihtoehtoihin ovat muun muassa aika, raha ja organisaatiokulttuuri (Kalantari 2010: 513). Kolmanneksi tehdyn päätöksen seurauksia on mahdoton täysin selvittää päätöstä tehtäessä ja sen eri vaiheissa. Epävarmuus vallitsee, vaikuttaa ja on päätöksenteossa läsnä (Kalantari 2010: 511). (Simon 1997: 46; Salminen 2004: 87.)

#### Toimien tarkastelu

Toimien tarkastelu sisältää neljä tehtävää, jotka ovat päätösten laadun arvioiminen, vaikutus seuraaviin päätöksiin, väärin päätösten korjaaminen ja toimeenpanon hyväksyntä (Simon 1997: 316). Laatua arvioitaessa saadaan selvyys siihen, onko päätös oikea vai väärä. (Lisä)tiedon hankkiminen päätöksentekoa varten, tilanteen niin vaatiessa, on oleellista, koska siten laatu paranee. Seuraavaksi selvitetään vaikutus seuraaviin päätöksiin. Päätöksentekijöitä ohjeistetaan harjoituksen ja tiedon muodossa, jotta seuraavissa päätöksissä ei tapahtuisi erheitä. Päätöksissä, joilla on merkittäviä seurauksia, organisaation johto takaa, että päätös on oikea. Jos kyse on yksilön vastuulla olevista päätöksistä, joilla on merkittäviä vaikutuksia, täytyy ylemmän taho suorittaa varmistus. Tili-velvollisuuden keskiössä ovat aikaansaadut vaikutukset (Virtanen ym. 2015: 13). Sooloilua päätöksenteossa ei pitäisi syntyä, sillä hallinto ja organisaatiossa toimiminen ovat tiimityötä. Päätöksissä on kyse yhteisymmärryksestä sekä siitä, että päätöksentekijät ovat yhtä mieltä tekemistään päätöksistä. (Simon 1997: 7–8.)

Tehtyjä päätöksiä voidaan punnita uudestaan, jotta lopputulos on sellainen, joka vastaa tavoitetta. Koska aina ei päätöksissä onnistuta heti yhdellä kertaa, niihin täytyy tehdä korjaavia toimia. Tämä toimien tarkastelun vaihe mahdollistaa niiden tekemisen. Lisäksi päätöksentekijät voivat itse suunnata energiansa paremmin päätöksentekoon, kun

muut huomauttavat heitä mahdollisista korjauksista. (Simon 1997: 316.) Arvioinnilla huolehditaan, että päätöksentekijöiden ja ylemmän tahon välillä on ymmärrys, että johdolla on vastuu ja johtoa totellaan (Simon 1997: 316–317).

### 3. ETIIKKA, ARVOT JA PÄÄTÖKSENTEKO

Tässä luvussa käsitellään etiikkaa ja arvojen sekä niiden roolia päätöksenteossa. Aluksi tarkastellaan, onko arvoilla sijaa päätöksenteossa, minkä jälkeen määritellään etiikan, hallinnon etiikan ja arvojen käsitteitä. Luvun lopussa tehdään selkoa Simonin käsityksestä etiikkaan – sen ja arvojen merkityksestä päätöksenteossa sekä muista näkemyksistä arvojen roolista päätöksentekoon. Lisäksi luvussa 3.6 esitellään tärkeimpiä päätöksentekoon kytkeytyviä arvoja.

#### 3.1. Arvot, faktat ja päätöksenteko

Onko etiikalle jalansijaa hallinnossa? Etiikka pohtii toiminnan oikeellisuutta ja vääryyttä, ja hallinto on kansalaisille toimistaan vastuussa. Millä muulla tavalla hallinnon eettisyyttä voitaisi tutkia? Siksi hallinto tarvitsee etiikkaa. Jotta eettisyyttä on mahdollista arvioida, tarvitaan teoreettinen viitekehys, jonka avulla toimintaa ja käyttäytymistä arvioidaan. (O'Reilly 2011: 374.)

Päätöksenteko perustuu faktan ja tiedon lisäksi myös arvoihin. Sen täytyisi olla arvope-  
rustaista. (Wickersham 2011: 71). Kysymyksiä arvoista voisi pohtia fakta-analyysin avulla (Harmon 1998: 823). Arvot määrittävät keinot, joita päätöksenteossa käytetään, kun taas faktoja hyödynnetään arvioitaessa tehokkuutta (Harmon 1998: 823). Arvot ja faktat ovat kuitenkin jatkuvasti ristiriidassa päätöksenteossa (Holzer & Giannatasio 1998: 138). Ne eroavat toisistaan, vaikka niiden välillä on yhteys eli päätöksissä on nämä kaksi puolta, sen sijaan että niissä olisi mukana vain jompikumpi näistä kahdesta elementistä. Tämä ajatus haastetaan, sillä ne ovat kietoutuneet yhteen (Harmon 1998: 819). Niitä ei voida täysin todellisuudessa erottaa toisistaan. Arvojen avulla vaihtoehtojen rajaaminen ja painottaminen ovat mahdollisia (Husman & Johanson 2015: 83). ”Hyvä” ja oletus siitä, miten asioiden tulisi olla, eivät määritä todellista asiantilaa (Pietarinen & Poutanen 1998: 50). Sen sijaan niihin kohdistuu eettinen puoli, mikä merkitsee, että päätökset ilmentävät ennemminkin toivetilaa kuin sitä, että päätökset olisivat

”oikein” tai ”totta.” Tässä on havaittavissa ajatus siitä, että etiikka on relativistista (O’Reilly 2011: 371). (Simon 1997: 55–57; Husman & Johanson 2015: 82–83.)

Eettinen näkökulma häiritsee arvioita päätöksen oikeellisuudesta, sillä se sekoittaa ti-lannetta, mutta jos eettinen olettama on prosessissa mukana, niin se on oltava alusta lähtien huomioitu. Se johtuu siitä, että päätöksenteon tavoite määritellään prosessin alkuvaiheessa, eikä eettistä näkökulmaa siksi kannata lisätä mukaan vasta prosessin edetessä. Huolimatta vastahankaisuutta etiikkaa kohtaan, eettiset näkökulmat voivat olla päätöksenteon sisällä kahden ehdon mukaan. Ensinnäkin arvot on täsmennetty ja muunnettu tavoitteiden muotoon, jotta niiden arviointi on mahdollista. Sen lisäksi on oltava arviointimittareita, joilla määritetään todennäköisyyttä sille, miten toimet onnistuvat tavoitteisiin nähden. (Simon 1997: 59–60.)

Toimiakseen eettisesti on ymmärrettävä ero todellisen asiointi- ja sen, miten asioiden pitäisi olla välillä. Siinä tapauksessa että tarkastelussa ei ole todellisuuden konteksti, mistä aiheutuu käsitys siitä, että ne ovat toisensa poissulkevia. Se seuraa ajatusta loogis-positivistisesta faktojen ja arvojen erottelusta, jonka Simonkin jakaa. (Harmon 1998: 833.)

Simon ottaa teoreettiseksi taustaksi loogisen positivismin muodostaessaan käsitystä siitä, mikä on arvojen (ja etiikan) rooli ja/tai merkitys päätöksenteossa (Simon 1997: 55). Jos eettiset näkemykset perustuvat yleiseen näkemykseen, ne eivät ole neutraaleja vaan aiheuttavat sortoa ja tyranniaa (Harmon 1998: 825). Seuraavaksi ilmenee lyhyesti kaksi ajatusta, jotka vaikuttivat Simonin käsitykseen etiikan merkityksestä päätöksenteossa, ja ne ovat verifikaatioperiaate ja emotivistinen käsitys etiikasta (Cruise 1997: 349). Verifikaatioperiaatteessa on kyse siitä, että väitteet, jotka voidaan tieteellisesti määrittellä joko paikkansapitäviksi tai vääriksi, ovat merkityksekkäitä (Cruise 1997: 349; Raatikainen 2004: 24–25). Moraaliväitteiden osalta tilanne eroaa analyttisistä lauseista, jotka kyetään todentamaan, sillä moraaliväitteet ovat merkityksettömiä. Merkityksettömyys johtuu mahdottomuudesta todentaa niitä tieteellisin keinoin, eikä niitä kyetä havainnoimaan. Emotivistisen käsityksen moraaliväitteistä on, että ne ilmentävät vain käsityksen niitä kohtaan (Pietarinen & Poutanen 1998: 64). Taustana loogis-

positivistien etiikkakäsitykselle on filosofi Ludwig Wittgensteinin ajattelu, jossa etiikka ei ole havaintomaailman ulottuvissa eli havaittavissa, vaan sen saavuttamattomissa sen ulkopuolella. Eli se on transsendentaalinen. (Pietarinen & Poutanen 1998: 49–54.)

### 3.2. Etiikka

Etiikan suurennuslasin alla ovat oikea ja väärä, hyvä ja paha, moraalit (Pietarinen & Poutanen 1998: 12–13; Cooper 2006: 1–2). Se kertoo, miten tulisi toimia (Sinclair 2008: 122). Etiikka tarjoaa eväitä ratkaista moraalialueita koskevia ilmiöitä, mutta se ei anna vastauksia kysymyksiin vaan välineitä toimia (Pietarinen & Poutanen 1998: 12–14; van der Wal ym. 2006: 316–317). Etiikka on periaatteiden joukko, joka luo puitteet oikealle ja hyvälle toiminnalle, niissä puitteissa, jotka periaatteet mahdollistavat (Lawton, Rayner & Lasthuizen 2012: 2; Stout & Love 2013: 280–281). Siitä muodostuu oikean toiminnan perusta (Lawton ym. 2012: 2). Eettisyys on toimintaa ja käyttäytymistä etiikan normien ja standardien puitteissa (Snell 2004: 1). Toiminta on tarkoituksenmukaista kunnioittaen yhteisiä normeja ja tarkoituksena on edistää hyvää sekä torjua ja vastustaa haitallista, eettisyyttä estävää toimintaa (Cohen 1995: 319). Moraalinen toiminta on osoitus yhteiskunnalle, että organisaatio pyrkii edistämään hyvää (Brunsson 2002: 223).

Yksi jaottelu on jakaa etiikka normatiiviseen ja analyyttiseen (Pietarinen & Poutanen 1998: 13). Normatiivinen etiikka luo moraaliperiaatteita ja -sääntöjä. Tätä tehtävää leimaa rationaalinen eli järkiperustainen kriittinen ajattelu ja tiedon lisäksi olosuhteet huomioidaan (Schorr 1983: 327–328; Pietarinen & Poutanen 1998: 14). Kyseinen suuntaus luo siis kehyksen, mutta normatiivinen etiikka ei päättää puolestasi. Ihmisen täytyy itse järkeillä ja punnita tilannetta. Sen sijaan analyyttisen etiikan tutkimuskohteena ovat moraalikäsitteet, kuten hyvä, paha, oikea ja väärä. On etiikan tehtävä määrittää nuo ja muut moraalikäsitteet. Koska etiikka tarkastelee moraalialueita, on hyvä kertoa lyhyesti, mitä moraalit ovat. Moraalit ovat moraaliperiaatteiden kokonaisuus ja sen pohjalta on suoritettava määrittäminen, onko jokin moraalialueesta vastainen vai sen mukaista (Sinclair 2008: 122). Periaatteiden joukko tai osa siitä, moraalit, on toiminnan ohjenuora ja ohjaa käyttäytymistä (Airaaksinen 1987: 62–63). Tavoitteena on määrittää moraalikäsitteitä. Siten syntyy yhteys

analyyttisen ja normatiivisen etiikan välille, sillä analyyttisen etiikan käsitelmääritykset ovat apuna moraaliperiaatteiden ja -sääntöjen muodostamisessa. (Schorr 1983: 327–328; Pietarinen & Poutanen 1998: 12–14; Sinclair 2008: 122.)

Myös jäykät moraaliset ehdottomuudet saavat kannatusta, ja niiden mukaan toimitaan tilanteessa kuin tilanteessa. Se, minkä vuoksi näitä periaatteita noudatetaan, ei ole itsestään selvää. Se voi johtua siitä, että sitä odotetaan tai moraalistandardit vaikuttavat toimintaan. Moraalikäsityksen luonne muuttuu, jos toimitaan siitä eroavalla tavalla. Poikkeuksen tapahtuessa absoluuttinen moraalimurenee ja näin relativismi tulee mukaan kuvaan. Miksi moraalikoodin noudattamisesta luovutaan? Yksinkertaisesti se saattaa olla huono, joten miksi hakata päätä seinään sen takia. Sen lisäksi on tapauksia, joissa on tarpeen tehdä poikkeus moraalisääntöön. (Cook 1999: 7; Talbot 1999: 207; O'Reilly 2011: 375–376.)

Moraalirelativismiin perusteella moraalisesti oikea tai väärä toiminta riippuu tilanteesta ja yksilön tai yhteisön käsityksestä oikeasta ja väärästä (Talbot 1999: 206–207, 213). Relativistien mielestä moraaliansoluutteja ei ole, johtuen siitä, että joka tilanteessa niitä ei voi noudattaa tai että moraalit on tilanteesta tai muista tekijöistä riippuvainen (Talbot 1999: 206). Relativismi merkitsee sitä, että on monia tapoja toimia oikein tai väärin ja määrittää, onko toiminta eettistä (Lawton ym. 2012: 18). Tämä ei sulje pois moraalidilemmejen olemassaoloa, ainoastaan moraaliansoluutit. Moraalidilemmoja, joita ihmiset joutuvat pohtimaan, on olemassa. Se tarkoittaa, että moraalistandardeja on myös (O'Reilly 2011: 379). Moraaliansolutismin mukaan on olemassa moraalistandardeja ja totuuksia eli tosia tai valheita, jotka pätevät jokaiseen ihmiseen, riippumatta tiedosteataanko ne toimittaessa. Kuitenkaan pelkkä moraaliansoluuttien olemassaolo ei vielä yksistään riitä, vaan niiden mukaan pitää myös toimia. (Cook 1999: 7; Talbot 1999: 207; O'Reilly 2011: 375–376.)

Velvollisuusetiikan mukaan moraalistandardeja (ja -periaatteita) tulee noudattaa niiden itsensä vuoksi ilman poikkeuksia, eikä sen takia että niitä noudattamalla tavoitellaan jotakin (Garofalo & Geuras 1999: 64). Immanuel Kantin kategorinen imperatiivi on esimerkki moraalistandardista, jonka periaatteena on toimia siten, että siitä voisi tulla

universaali eli yleispätevä laki, sääntö, jonka mukaan toimitaan (Garofalo & Geuras 1999: 67). Sen sijaan seurausetiikan osalta perustana ovat tekojen seuraukset, jotka määrittelevät, ovatko teot hyviä vai pahoja (Garofalo & Geuras 1999: 59). Moraalistan-dardien olemassa ollessa moraalikysymyksiä on helpompi käsitellä, ilman että kaikki vastuu jää yksilön tulkinnan varaan. Sen lisäksi, kun omaksutaan nämä standardit julkishallinnossa ja paneudutaan niihin, saadaan käsitystä siitä, kuinka niitä voi hallinnossa hyödyntää. Siksi voisi ajatella, että etiikkaa olisi järkevää opettaa julkishallinnon opiskelijoille ja työntekijöille. (O'Reilly 2011: 379–380.)

Vitkastelu päätöksissä kertoo mahdollisesti eettistä dilemmasta ja siitä, että päätöksentekijät ovat epävarmoja arvoista (Wickersham 2011: 70–71). Moraalisissa eli eettisissä dilemmoissa päätöstä tehtäessä useampi asia tai tekijä voivat olla tiedollisesti päteviä, mutta dilemma muodostuu niihin liittyvistä moraalisisista eroista (Perry 2014: 32, 164). Dilemmoissa on kyse arvojen välisestä ristiriidasta (Stout & Love 2013: 279). Eettisten dilemmojen ratkaisemisen osaamisesta on esitetty eriäviä näkemyksiä. Eettiset dilemmat nähdään tulkinnanvaraisina kysymyksinä, joissa ratkaisua voi pyöritellä, ilman että siihen on selvää ratkaisua. Tässä tapauksessa moraalistandardit ovat harmaata, epäselvää aluetta, eikä moraaliabsoluutteja olisi, joten vastauksiin ei siksi päästä. (O'Reilly 2011: 379–380.)

Harjoittelun tarkoituksena on lisätä eettistä osaamista. Kun harjoittelussa käydään läpi eettisiä dilemmoja, edellytetään että opiskelijat omaavat tarvittavia luonteenpiirteitä ja ominaisuuksia ratkaistakseen tilanteita, mutta toisaalta samalla harjoituksen tarve asetuu kyseenalaiseksi. Hyveellisten ominaisuuksien ja piirteiden (nöyryys, hyvyys, itsehillintä) avulla luodaan edellytyksiä onnistuneelle päätöksenteolle ja luottamukselle osapuolten välillä. (O'Reilly 2011: 379–380.) Nämä ovat myös päättävissä ja johtavissa asemissa oleville oleellisia, koska kuten mainittu, tuloksena on parempia ja eettisiä päätöksiä, mikä tarkoittaa parempaa hallintoa (O'Reilly 2011: 381). Etiikka toimii perustana päätösten tekemiselle (Hattingh 2004: 216). Käytännön tasolla se näkyy valintojen ja päätösten kautta, mitä päätöksentekijä tekee. Myös se, mikä jää päätösten ulkopuolelle, kertoo päätöksentekijän arvoista ja etiikasta. (Hattingh 2004: 217.) Ihmisillä on eroavia



etiikka- ja arvokäsityksiä, siksi olisi oleellista luoda ja selvittää, mikä voisi olla yhteinen perusta, johon päätökset nojaavat (Firth 1998: 327; Hattingh 2004: 220).

### 3.3. Hallinnon etiikka

Hallinnon etiikka on kiinnostunut kansalaisten ja hallinnon suhteesta, etiikan eri suuntausten (esimerkiksi hyve-etiikka) soveltamisesta hallintoon, lainsäädännön vaikutuksesta hallinnon etiikkaan, eettisestä organisaatiokulttuurista, etiikan opetuksesta hallinnossa, eettisistä dilemmoista, eettisistä koodeista ja periaatteista, väärinkäytöksistä sekä eettisestä päätöksenteosta (Cooper 2000: 17–24; Salminen 2010: IV). Etiikan nousun neljänneksi ”E:ksi” syyksi on arveltu lisääntyneitä väärinkäytöksiä, mutta todellisuudessa on ymmärretty, että etiikan ja oikeudenmukaisuuden avulla organisaation toiminta voi kehittyä (Menzel 2005: 155). Siksi organisaation olisi hyvä keskustella eettisistä kysymyksistä. Kuitenkin joidenkin näkemysten mukaan etiikka on hallinnossa ja päätöksenteossa vain pakollinen paha, mitä pitää sietää, koska etiikasta ja arvoista ei pääse kuitenkaan kokonaan eroon, niin että esimerkiksi päätöksenteko nojautuisi vain faktoihin (Simon 1997: 55–56).

Etiikan asemaa kyseenalaistavat näkemykset muun muassa siitä, että eettiset kyvyt ovat kehnolla tasolla (Choi & Perry 2010: 8, 10). Toisaalta on näkemyksiä myös päinvastaisesta, että ihmisellä on kyky toimia eettisesti tilanteessa kuin tilanteessa (Menzel 2006: 21–22). Mutta siinä on ongelma, koska ihmisellä on puutteita kyvyissä ja tiedoissa jatkuvasti muuttuvassa ympäristössä eettisesti oikeaan menettelyyn, joten puutteista johtuen ei voida toimia aina oikein (Kalantari 2010: 513). Ihmiset tarvitsevat siinä ohjausta ja tukea. Arvot ovat hallinnon perusta ja ne vaikuttavat myös päätöksentekoon (Frederickson & Walling 2000: 38; Cooper 2006: 95; Salminen 2010: 15). Etiikan ymmärrystä hallinnossa tarvitaan myös jatkossa, sillä hallinnon on toimittava eettisesti (Menzel 2005: 162; Erakovich & Wyman 2009: 77). (Menzel 2006: 21–24.) Tarkastelu hallinnon etiikassa kohdistuu päätösten eettisiin näkökulmiin, eettisyyteen (van der Wal ym. 2006: 322). Julkinen toiminta nojaa yhteiseen hyvään, laillisuuteen, tehokkuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja puolueettomuuteen (van der Wal ym. 2006: 332).

## Eettinen päätöksenteko

Päätöksentekoon kuuluu rationaalisuuden ja periaatteiden tai ihanteiden lisäksi myös eettinen puoli, sillä arvot ja arvostelukyky ovat osa päätöksentekoa (Cooper 2006: 29; Menzel 2009: 246). Tilanteessa on kyse arvojen välisestä ristiriidasta (Stout & Love 2013: 279). Päätökset ovat koostuvat määrittämis-, suunnittelu-, toimeenpano-, ja arviointivaiheista (Maddalena 2007: 72–74). Määrittämisvaiheessa nimensä mukaisesti määritetään ongelma. Määrittäminen on prosessin haastavimpia vaiheita (Maddalena 2007: 72). Se edellyttää kykyä havaita eettisiä ongelmia ja sen ulottuvuuksia (Wittmer 2005: 55). Ongelmasta kerätään tietoa ja tiedonkeruu tehdään kriittisesti erottaen faktat fiktiosta. Osa informaatiosta puuttuu. Toimintaympäristö selvitetään, sillä se vaikuttaa ongelmaan ja sen osatekijöihin. Tiedonkeruun ja toimintaympäristön tarkastelun jälkeen on varmistettava ongelma, että on selvyys siitä, mitä asia koskee. (Maddalena 2007: 72–73.)

Ensimmäisen vaiheen lopuksi hahmotellaan jo lopputulosta. Eettistä päätöksentekoa suoritettaessa ei voi unohtaa eettisten tekijöiden ennustamista, sillä eettisillä pulmilla on vaikutuksia niin yksilö- kuin laajemmalla tasolla. Siksi mahdollisten tulosten oletetut toimet on päätöksiä tehtäessä ennustuksissa huomioitava. (Stenmark 2013: 445, 447.) Ennustamiseen kuuluu arviointi mahdollisista lopputulemista (Stenmark 2013: 447, 457). Jotta ennustaminen olisi helpompaa ja sen laatu paranee, on seurausten havaitseminen laajamittainen edellytys tähän. Syynä siihen on se, että havaitseminen on tällöin parempaa, mikä edistää niin ennustamista kuin päätöksenteon eettisyyttä. (Stenmark 2013: 446, 449.) Ennusteita hyödyntäen voidaan päätöksenteosta koituvat mahdolliset haitat minimoida tai haitallisia päätöksiä on mahdollista välttää, koska epävarmuuden määrä ja prosessin hallinta kasvavat. (Maddalena 2007: 72–73; Stenmark 2013: 447, 457.)

Suunnitteluvaiheessa kasataan saatavilla olevat vaihtoehdot kokoon ja arvioidaan ne tarkasti. Eettisellä herkkyydellä on vaikutusta päätöksen eettisyyden tasoon, mitä korkeampi eettinen herkkyys, sitä eettisempi päätös (Wittmer 1992: 457). Kokemuksesta on apua, koska vaihtoehtoja ja aiempia päätöksiä voidaan siinä tapauksessa vertailla. Tarkastelun alla ovat hyödyt, haitat ja kustannukset. Vaihtoehdot testataan, sillä niiden on

oltava säännösten mukaisia ja jos vaihtoehto valitaan, sen on kestävä julkisessa keskustelussa. Päätös on kyettävä perustelemaan ja sen tulee olla yleisten arvojen mukainen. Joskus päätös saattaa olla uusi, minkä vaikutuksista ei ole ennalta selvyyttä, joten ne on hyvä selvittää ja informoida niistä muille osapuolille. Toiseksi viimeisessä vaiheessa rakennuspalikoiden ollessa kasassa ja järjestyksessä, tehdään päätös, jonka katsotaan täyttävän ehdot perustellusti. Päätöksenteon jälkeen siitä ilmoitetaan muille. Lopuksi täsmennetään arviointikriteerit, koska niiden avulla voidaan tutkia päätöksen onnistuneisuutta. Seurannalla saadaan tietoa siitä, jäikö päätöksestä jotain käteen. (Maddalena 2007: 72–74.)

### 3.4. Arvot

Etiikan käsitteeseen liittyvät vahvasti arvot, sillä ne ovat moraalisten valintojen perusta (Gortner 2000: 509). Arvon määritelmästä on useita käsityksiä (Jørgensen & Vrangbæk 2011: 487). Arvo on jotakin haluttua, jotakin mikä katsotaan arvokkaaksi ja hyväksi (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48). Lisäksi arvo voi olla myös selkeä tai epäsuora käsitys halutusta, johon vaikuttavat hyödynnettävissä olevat käytännöt, keinot ja päämäärät (Jørgensen 2007: 367, lainaus teoksesta Kluckhohn 1962: 395). Määritelmän mukaan arvoihin liittyy neljä seikkaa, jotka ovat abstraktius, epäselvyys, toiminta ja näkemys toivotusta. Abstraktiudella viitataan tässä tapauksessa siihen, että arvo on mielen rakennelma, sen sijaan että se olisi fyysinen, konkreettinen, tehty asia. Epäselvyys tarkoittaa, ettei arvoja ja niiden mukaista toimintaa aina tiedosteta. Arvot edellyttävät toimintaa, sillä ilman sitä niillä ei ole sisältöä. Näkemys toivotusta (the desirable) on neljäs seikka, joka on jotain yleisempää, vaikeaselkoisempaa kuin konkreettisempi toivottu asia (desired). (Jørgensen 2007: 367.)

Arvoihin liittyy erilaisia painotuksia (Molina 2009: 269). Keinoihin keskittyvässä arvojen painotuksessa ollaan kiinnostuneita arvoista kuten ammattitaito, tehokkuus ja vaikuttavuus. Sitä vastoin moraalipainotuksessa keskitytään moraalisiin arvoihin, kuten oikeudenmukaisuuteen, reiluuteen ja tasa-arvoon. Tehtäväkeskeisessä painotuksessa

tarkastellaan organisatorista lahjomattomuutta yhteisen hyvän edistämiseksi. (Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989.)

Arvot voidaan erotella kahteen ryhmään, siihen miten asioilla on arvoa ja miten ihmiset arvottavat asioita. Ensin mainittu ryhmä jakautuu luontaisiin ja ulkoisiin arvoihin. Luontaiset arvot ovat sisäisiä, asialla on itsessään arvoa, kun taas ulkoisen arvon kohdalla asian arvo määräytyy ulkopuolelta. Jälkimmäisessä ryhmässä on kyse asioista sinänsä ja välineenä. Kun jokin asia on arvokas sinänsä, puhutaan itseisarvosta, sen sijaan välineellisyys merkitsee sitä, että asia on keino saavuttaa jotakin, eli kyseessä on siinä tapauksessa välinearvo. (Langton 2007: 161; Salminen 2010: 15.) Esimerkiksi tehokkuus on välinearvo (van der Wal ym. 2006: 318).

### 3.5. Simon, päätöksenteko ja arvot

Arvot ovat subjektiivisia Simonin käsityksen mukaan (O'Reilly 2011: 372). Subjektiivisuus merkitsee arvojen kohdalla, että kyseessä on jonkin tai joidenkin yksilöllinen näkemys arvoista, eikä se ole yleistettävissä vedenpitäväksi näkemykseksi siitä arvosta, josta on kulloinkin kyse. (Harmon 1998: 824.) Subjektiivinen näkemys ei perustu faktoihin vaan oletuksiin, uskomuksiin tai asenteeseen (Pietarinen & Poutanen 1998: 64). Se, miksi arvot ovat subjektiivisia ja relativistisia johtuu siitä, että ”arvoelementtejä” ei kyetä kokeellisesti todentamaan joko oikeiksi tai vääriksi (O'Reilly 2011: 371–372). Sen sijaan faktuaalinen väite eli tosiasiaan perustuva väite tai hypoteesi on mahdollista osoittaa todeksi tai epätodeksi (Kalantari 2010: 511). Eli jokin tai joku on tiedon osalta väärässä, kun tehdään oletuksesta empiirinen tutkimus. (Simon 1997: 55–56, 62.)

Toisaalta hallinnossa se voi olla hankalaa, sillä hallinnossa ei päätöksiä tehtäessä voida varmaksi todeta, että onko tehty päätös oikea, koska päätöksentekoon liittyvät rajoitteet, kuten ajan ja tiedon rajallisuus, vaikuttavat käytännön päätöksentekoon (Simon 1997: 60). Kaikkia tietoon nojaavia oletuksia ei kyetä kokeellisesti todentamaan. Oletus perustuu näyttöön ja syyhyn, eikä siitä ei välttämättä ole joka tilanteessa kokemusta hallin-

nossa. Toisaalta kokeellinen todentaminen vaikkapa jatkuvuudesta ei varmenna itsessään jatkuvuuden olemassaoloa, vaan oletusta siihen. (O'Reilly 2011: 373.)

Tiedon ja arvojen muodostama yhdistelmä ei ole ongelmaton, mutta yhdistelmän rikominen on vaikeaa. Päätöksentekoprosessi sujuvoituisi, mikäli faktapohja ja arvot (etiikka) olisivat toisistaan erillään, mutta konkreettisesti ero näiden välillä jää ainoastaan haaveeksi. Todellisuudessa erottelulle ei ole suurta tarvetta, vaikka se olisikin mahdollinen joskin ongelmallinen (Harmon 1998: 829). Se jää teoriatasolle (Peng 1992: 261). Kaksi syytä estää eron tekemisen. Päätökset hallinnossa on useasti jaksottaisia, sen sijaan että ne olisivat isoja, kerralla tehtyjä päätöksiä. Niihin vaikuttavat rajoitteiden tuomat epävarmuustekijät. (Simon 1997: 60, 65.) Kuten päätökset, myös arvojen arviointi on vaiheittaista, ja se painottuu välinearvojen arviointiin. Välinearvoihin liittyy pyrkimys saavuttaa niiden avulla jokin päämäärä. Näihin arvoihin kuuluu tiedollista pohjaa, joten se ensimmäinen syy olla erottamatta tiedollisia ja arvoperustaisia elementtejä. Lisäksi päätöksentekijää kohtaan on määräyksiä, joiden mukaan hän toimii noudattaen yhteisesti sovittuja arvoarvostelmia. (Simon 1997: 65.)

Kuitenkaan arvojen ja faktojen erottelu ei automaattisesti merkitse sitä, että eettiset kysymykset ratkeaisivat helposti. Sen tarkoituksena on lähinnä siirtää arvojen tarkastelu muiden tehtäväksi. (Harmon 1998: 823.) Lisäksi erottelusta voi päätellä sen, että faktat olisivat selkeitä ja yksinkertaisia, siinä missä vain arvoihin liittyy haasteita. Päinvastoin faktat itsessään ovat muuttuvia ja haasteellisia, mihin eettiset ulottuvuudet ovat sekoittuneet mukaan, joten ne ovat myös haasteita. (Harmon 1998: 828.) Kyseessä onkin niiden luonnollinen yhdistelmä (Peng 1992: 260). Ne molemmat sisältävät samanaikaisesti yksittäisiin päätöksiin, mutta useampia päätöksiä käsittävässä kokonaisuudessa arvojen rooli on faktoja suurempi (Peng 1992: 260–261).

Haasteena on universaalien etiikan standardien löytäminen (O'Reilly 2011: 374–375). Simonin ajatus on, etteivät arvot ja etiikka ole objektiivisia ja yhteisiä arvoja ei pysty löytämään (O'Reilly 2011: 371–372). Tämä vaikuttaa melko ehdottomalta näkemykseltä ja on sävyllään vähättelevä etiikan roolia kohtaan hallinnossa. Hallinnon tarkoitus yleisesti on kuitenkin kansalaisten palveleminen, joten jos hyväksytään ja oletetaan aja-

tus hallinnon tarkoitus kyseiseksi, niin miksi sen toiminnan eettisyyttä määrittävät arvot eivät voisi olla universaaleja? Näkökulmia universaalien arvojen puolesta löytyy, vaikkakin ne eivät vankkumattomia olekaan, muun muassa seuraavat arvot on mahdollista lukea yleispäteviksi: rehellisyys, reiluus, oikeudenmukaisuus, itsemääräämisoikeus ja luottamus. (O'Reilly 2011: 375.)

### 3.6. Arvot päätöksissä – Simonin jälkeen: miten vaikuttavat ja mitkä vaikuttavat?

Pääpaino arvojen kytkeytymisestä päätöksentekoon liittyvästä tutkimuksesta on organisaation näkökulmassa ja sen arvoissa (van der Wal ym. 2006; van der Wal, de Graaf & Lasthuizen 2008; van der Wal & Huberts 2008; van der Wal 2009; van der Wal 2011). Myös yksilön arvoja on tarkasteltu (Connor & Becker 2003). Firth'n (1998: 327) mielestä julkiset arvot perustuvat tunteisiin, eivät järkeen. Vaikka van der Walin artikkelit vuosilta 2009 ja 2011 ovat kaksi erillistä artikkelia, huomautettakoon että niiden tutkimuskyselyt ja -haastattelujen aineistot ovat samat, joten tulosten osalta niitä tarkastellaan tässä työssä yhtenä. (van der Wal 2011: 646.)

Siinä missä Simon ajattelee, että arvot kuvaavat tavoitetilaa ”pitäisi olla” todellisen tilan ”on” ja hyvä ja haluttu sijaan, on esitetty näkemyksiä siitä, että se on vain osa arvoihin liittyvää keskustelua osana päätöksiä (Simon 1997: 55–57; van der Wal 2011: 646). Arvot kertovat sen lisäksi siitä, mikä on päätöksiä tehtäessä oikein (van der Wal 2011: 646). Eli toisin sanoen ne ohjaavat päätöksentekoa. (Firth 1998: 327.) Niiden avulla kyetään luoda vaihtoehtoja ja asettamaan niitä paremmuusjärjestykseen (Hattingh 2004: 217; Keeney 2006: 747–748). Lisäksi ne auttavat määrittämään sitä, mikä on päätösten kannalta tärkeää. Kolmanneksi arvojen avulla havaitaan tiedon tarve. Ne kytkeytyvät laadulliseen tarkasteluun, joka mahdollistaa parempien päätösten tekemiseen, koska tarkastelulla saa aikaan uusia oivalluksia. Näin myös keinojen päätösten todennäköisyys on alhaisempi. (Hattingh 2004: 216–218; Keeney 2006: 747–749; van der Wal 2011: 646.)

Arvot pitää kuitenkin määritellä, sillä muuten niiden toteutumista ei voida tarkastella tutkien ja arvostellen (Hattingh 2004: 216). Siten päätöksiin liittyvistä arvoista voidaan puhua ja pohtia niitä kriittisesti. Siinä tapauksessa että niitä ei koeta sopiviksi, ne pystytäisiin vaihtamaan. Muutoksia arvoissa saattaa tapahtua tilanteen mukaan tai ajan kuluessa (Firth 1998: 326). Se on mahdollista eettisen analyysin avulla (Hattingh 2004: 217–218). Se tarjoaa työkaluja arvojen arviointiin ja tarkasteluun. Tavoitteena on pohtia syitä, miksi kukin arvo on vaikuttaa ja syitä sille, ovatko arvoperusteet riittäviä. Siten arvojen avulla voidaan arvioida, onko päätös oikein vai väärin. Se ei kuitenkaan anna suoria vastauksia siihen, mitä tulisi tehdä, vaan sen avulla voidaan tiedostaa, mikä on eettisesti hyväksyttävää (Hattingh 2004: 221–222). Ilmetäkseen arvot edellyttävät jonkinlaista toimintaa ja asiayhteyttä. Kun arvot ovat mukana päätöksenteossa, päätökset ovat läpinäkyvämpiä ja tapa tehdä niitä on tiedostavampi ja kriittisempi. (Hattingh 2004: 216–218; Keeney 2006: 747; van der Wal 2011: 646.)

Ihmisten toiminta perustuu rutiineihin, eikä arvoille anneta niissä suurta painoarvoa. Toisaalta rutiinien osalta niihin kannata keskittyä. Vasta kun toiminnassa joudutaan poikkeamaan rutiininomaisesta, nousevat arvot pöydälle ja niiden määrittely alkaa. Eli silloin kun edessä on tilanne, jossa on mahdotonta tehdä aina toistuva, ilmiselvä päätös, kutsutaan arvot esiin. (Wagenaar 2015: 1088.) Toinen tilanne, missä arvojen merkitys ja painoarvo kasvavat, on silloin kun tietoa puuttuu (Montpetit & Lachapelle 2016: 155). Kun arvoilla on päätöksissä tiedonpuutteesta johtuva suurempi merkitys, virheen mahdollisuus kasvaa. Asia toimii samalla tavalla toisinpäin, eli asiantuntevan tiedon määrän ollessa suurempi virheet vähenevät. (Emt. 156, 168–169.)

Toki intuitiivisella, spontaanilla ja tunteisiin pohjautuvilla tiedonkäsittely- ja päätöksentekokeinoilla on mahdollista päästä onnistuneisiin lopputuloksiin, mutta se ei kuitenkaan poista sitä seikkaa, että tiedon systemaattisella käsittelyllä ja laskelmilla keskimäärin virheiden määrä on pienempi (emt. 157–159). Siinä tapauksessa, että valinta tehdään vaihtoehtojen väliltä riippuen siitä, onko vaihtoehtoista jommastakummasta toista enemmän tietoa ja kokemusta, kohdistuu valinta vaihtoehtoon, josta on enemmän tietoa ja kokemusta (emt. 165). Sitä vastoin vähäisillä tiedoilla tehtäessä päätöstä kallistutaan arvojen suuntaan ja valinnassa on hajontaa. Tieto hälventää arvojen roolia päätöksissä,

sillä tiedon lisääntyessä vaihtoehto, josta oli aiemmin vähemmän tietoa, nousee varteenotettavammaksi valinnaksi. (Emt. 167–168.)

Usein ajatellaan, että julkishallinnon päätöksenteko on pääsääntöisesti melko yksinkertaista, eikä se tuota suuria vaikeuksia, koska taustalla on ammattitaitoa ja kokemusta päätösten perustaksi (Wagenaar 2015: 1088; Montpetit & Lachapelle 2016: 165). Mutta päinvastaistakin näkemystä esiintyy, eikä päätöksiin olekaan aina itsestään selviä ratkaisua (Hattingh 2004: 221–222; Wagenaar 2015: 1088–1089). Julkishallinnossa on useita keskenään kilpailevia arvoja (Wagenaar 1999: 442–446; van der Wal ym. 2008; van der Wal & Huberts 2008; van der Wal 2011: 647; van der Wal 2014).

Näissä tapauksissa arvoristiriidat ovat mahdollisia, esimerkiksi yhteiskunnalliset ja organisaation arvot ovat keskenään konfliktissa ja silloin jopa rationaalisuus horjuu (Wagenaar 2015: 1089). Arvokonfliktin seurauksena päätöksenteko vaikeutuu, sillä arvojen kompromissien, eräänlaisen vaihtokaupan takia valintaa tehdään kyllä oikeutettujen, mutta perustavaa laatua keskenään eroavien vaihtoehtojen kesken (Kernaghan 2000: 91–92, 98–102, 2003: 711–713, 716–718; de Graaf & van der Wal 2010; Witesman & Walters 2015: 87). Arvon monimuotoisuudesta eli arvopluralismista aiheutuvasta arvokonfliktista voi suoriutua moraalisisella harkinnalla (Wagenaar 1999: 445–446; Wagenaar 2015: 1090). Tässä moraalisisessa päättelyssä yhdistyvät arvot, arvostelu- ja havaintokyky, faktat ja identiteetti ja tunteet (Wagenaar 1999: 446–447; Wagenaar 2002: 118–126). Kuitenkin tehokkuuden noustua tärkeäksi arvoksi hallinnossa, sitä käytetään jonkinlaisena oikotienä arvokonfliktien ratkaisemiseksi, kun päätös kohdistuu siihen vaihtoehtoon, joka on tehokkain. Tämä johtaa siihen, että arvokonfliktissa monipuolinen arvojen tarkastelu jää helposti pois, kun tehokkuudella ikään kuin sivuutetaan muita tärkeitä arvoja, kuten läpinäkyvyys, tilivelvollisuus ja reagoitavuus, jotka ovat monitulkintaisempia. (Molina 2009: 270–271.)

Arvot ovat keino arvioida vaihtoehtoja ja löytää niistä paras, millä päätös toimeenpannaan (Keeney 2006: 739–740). Ne kertovat myös siitä, miten suhtaudutaan pyrittäviin tavoitteisiin, koska keinot vaihtelevat tavoitteittain (Molina 2009: 269). Tieto ja tavoitteet ovat tarpeen, jotta sopivat arvot voidaan löytää. Heti sopivien löytäminen on haas-



teellista, siksi alkuvaiheessa on hyvä olla suurempi määrä arvoja, joista eritellään myöhemmin sopivat ja epäsovit. Yksi tapa kerätä tietoa niistä on haastattelu. Neutraalius on tärkeää, eikä vielä tässä vaiheessa tarvitse asettaa niitä paremmuusjärjestykseen. Epämääräinen joukko arvoja ei kuitenkaan riitä, vaan arvot tulisi muuttaa tavoitteiksi, jotka ovat saavutettavissa. Arvioinnissa listataan tavoitteiden haitat ja hyödyt, hyvät ja huonot puolet (Keeney 2006: 743). Tavoitteiden ja vaihtoehtojen on sovittava yhteen. Lisäksi tulee määrittää eri tavoitteiden keskinäiset yhteydet. Näin kyetään määrittämään niihin liittyvät eri ominaisuudet. Ominaisuuksien määrittäminen helpottaa seurausten ja tavoitteiden toteutumisen arviointia. (Keeney 2006: 740–745.)

Tavoitteilla on erilaiset tarkoitukset. Osa niistä on keskeisiä ja ne kertovat tavoitteiden seurauksista. Sitä vastoin keinoina käytettävät tavoitteet ovat merkityksellisiä ainoastaan sen takia, että niiden avulla keskeiset tavoitteet ovat mahdollisia. Prosessitavoitteissa kiinnostus kohdistuu, miten päätöksiä tehdään, ei niinkään siihen mitä päätöksiä tehdään. Organisaatiotavoitteet liittyvät suurempaan kuvaan, sillä niissä on kyse pitkän ajan päätöksistä. Prosessitavoitteet vaikuttavat kaikkiin muihin kolmeen tavoitteeseen. Kun taas keinot vaikuttavat päätöksen keskeisiin tavoitteisiin. (Keeney 2006: 740–743.)

Saavuttaakseen onnistuneita tuloksia arvojen ja ominaisuuksien tulee olla keskenään sopivia (Keeney 2006: 745). Sen ansiosta niitä voidaan verrata keskenään samalta viivalta, jolloin arvot voidaan asettaa paremmuusjärjestykseen (Witesman & Walters 2015: 88–89). Tästä herää kuitenkin kysymys siitä, missä määrin arvohierarkioiden muodostaminen on mahdollista (Molina 2009: 270).

Helposti ajatellaan niin, että jotkin arvot ovat tilanteessa kuin tilanteessa selvästi muita tärkeämpiä, joten ne kyetään yksinkertaisesti asettamaan muita arvoja korkeammalle arvohierarkiassa (Spicer 2001: 508). Tämän yksinkertaisen arvottamisen eli monistisen näkemyksen takia on ajateltu, että arvoja voidaan käsitellä ja asettaa järjestykseen helposti. Sen seurauksena tehokkuutta on pidetty kriteerinä, joka asetetaan lähes kaiken yläpuolelle, sen sijaan että se nähtäisi ennemminkin arvona muiden joukossa. (Waldo 1984; Spicer 2001: 511, 515.) Toisaalta arvojen asettaminen järjestykseen päätöksenteon varten kannattaa. Järjestys kuitenkin vaihtelee, sillä se, mitkä arvot milloinkin ovat

tärkeimpiä, on kontekstisidonnainen. Sen takia on vaikeaa muodostaa yleispätevää arvojen järjestystä. (Witesman & Walters 2015: 87.) Arvopluralismi tunnustaa kuitenkin sen, että kaikki arvot eivät ole välttämättä vertailtavissa ja sovitettavissa yhteen (Molina 2009: 271). Kuitenkin arvojen järjestykseen laittaminen, arvohierarkia, olisi keino tarkastella niitä arvoja, jotka vaikuttavat julkisen sektorin päätöksiin (Keeney 2006: 747; Witesman & Walters 2015: 88.)

Päätöksenteko on taiteilua arvojen ja faktojen välillä, mihin liittyy useita sidosryhmiä, joille on oltava päätöksistä tilivelvollisia ja joiden arvot vaikuttavat päätösten hahmoteluun. Julkisen puolen johtajien tehtäväksi jää tämä arvojen sovittelu. (Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413.) Eri tahojen eri arvot pitää ottaa huomioon, kun arvoja kerätään prosessin alkuvaiheessa. Siten myöhemmässä vaiheessa, kun vaihtoehdot ovat pöydällä, voidaan arvoja hyödyntää vaihtoehtojen arvioinnissa. Kuitenkin saattaa tapahtua niin, että sidosryhmät hyväksyvät valitut arvot, mutta päätökseen johtava vaihtoehto ei miellytä. (Keeney 2006: 747; Witesman & Walters 2015: 88.)

Siihen arvohierarkia olisi vaihtoehto ohjenuoraksi. Arvojen ollessa ristiriidassa keskenään arvohierarkian mukaan päätös tulee tehdä sen arvon mukaan, mikä on hierarkiassa näistä korkeammalla. Kun keskitytään vaihtoehtojen arviointiin, määrittävänä tekijänä on perimmäiset, keskeiset ydintavoitteet. Tarkoituksena on saavuttaa yhteisymmärrys arvoista. (Keeney 2006: 740–745; Witesman & Walters 2015: 88–89.) Arvoja ryhmitellään, mikä helpottaa arvojen valinnassa eri päätöksiä koskevissa asiayhteyksissä. Se tarkoittaa sitä, että päätöksentekijä valikoi suuremmasta arvojoukosta kontekstiin käyvän pienemmän arvojen osajoukon. Nämä sopivat arvot linkitetään joko negatiivisessa tai positiivisessa mielessä vaihtoehtoihin, joista päätös tehdään. Vaihtoehtoista tehtävä päätös, lopullinen valinta kertoo sen, mihin arvoihin tai arvojoukkoon siinä tilanteessa on muita arvoja merkittävämpi preferenssi, eli mitkä arvot muita tärkeämpiä. (Witesman & Walters 2015: 90.)

Arvohierarkian muodostaminen ei kuitenkaan ole yksinkertaista ja siihen liittyy kaksi merkittävää haastetta. Niistä ensimmäinen on arvojen kontekstisidonnaisuus ja toinen

liittyy ihmisarvojen luonteeseen. Arvot ovat riippuvaisia siitä, missä asiayhteydessä ne ilmenevät ja millaiset toimet niihin silloin liittyvät. Näin ollen arvohierarkian rakentaminen, joka sopii tilanteeseen kuin tilanteeseen, on monimutkaista, sillä arvot ja asiayhteys vaihtelevat tilanteen mukaan. Lisäksi kaikki arvot eivät sovi kaikkiin tilanteisiin. Jos huomio kiinnittyisi kaikkiin arvoihin, saattaisi se johtaa tilanteeseen, jossa päätöksen kannalta tärkeämmät arvot jäisivät vähemmälle huomiolle. Toinen haaste koskee arvojen perimmäistä luonnetta. Niiden asettaminen suoraviivaisesti paremmuusjärjestykseen ei ole yksioikoista johtuen siitä, että arvoja on paljon ja niitä voidaan jäsentää useampaan eri luokkaan kuten organisaation, yhteiskunnan ja yksilön henkilökohtaisiin arvojen kategorioihin. Jälkimmäisiin kuuluvia arvoja voidaan myös jaotella. Esimerkiksi henkilökohtaiset jaotellaan itseis- ja välinearvoihin. Näitä arvot ovat muun muassa viisaus, vapaus, auttavaisuus ja onnellisuus. Tässä tutkielmassa ei keskitytä yksilöiden henkilökohtaisiin arvoihin, vaan kiinnostuksen kohteena ovat organisaation arvot, jotka vaikuttavat päätöksentekoon, koska henkilökohtaiset arvot ovat subjektiivisempia ja hankalampia määrittää. (Rokeach 1973: 47; Connor & Becker 2003: 168–169, 171–172; van der Wal & van Hout 2009: 226–228; Lyons, Higgins & Duxbury 2010; Witesman & Walters 2015: 89.)

Organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan arvojen ja uskomusten joukkoa, joilla on yhteinen hyväksyntä ja ne ovat organisaation toiminnan kannalta hyvin olennaisia (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16). Konkreettisesti ne näkyvät siten, että organisaatiokulttuurin tarkoituksena on ohjata ja luoda kehykset sille, kuinka organisaatio toimii ja ajattelee. Tämän ytimessä ovat arvot, sillä ne vaikuttavat toimintaan ja antavat ohjeita siihen. (Molina 2009: 272.)

Kolmen tason avulla organisaatiokulttuuria voidaan jäsentää helpommin hahmotettavaksi muotoon. Jako perustuu Edgar Scheinin (1990: 111–112) huomioihin. Tasot ovat pinta- ja keskitaso sekä ydin. Pintataso haarautuu kahteen: aineellisiin artefakteihin, jotka koostuvat silmillä havaittavista fyysisistä asioista ja käyttäytymisartefakteihin, joita ovat muun muassa käytetty kieli ja menettelytavat. Niistä on yksinkertaista tehdä havaintoja, mutta syvällisempi ymmärtäminen on haasteellista. Syynä siihen on edellytys ymmärtää muita pintatason alla olevia tasoja. Keskitasolla on kyse organisaatiossa

omaksutuista arvoista. Pintatason toimet pohjautuvat näistä arvoista, sillä ne luovat merkityksen toimille ja mahdollistavat johdonmukaisuuden. Alin eli ydintaso sisältää perusoletukset, joita ei tietoisien toiminnan kautta omaksuta, joten tällöin toimitaan oletusten pohjalta. Toiminnan edetessä käyttäytyminen muovautuu ja kehittyy. (Schein 1990: 111–112; Schein & Schein 2016: 17–21, 25–29.) Käytös vaikuttaa perusoletuksiin, jotka taas muokkaavat organisaation arvoja (Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 275).

Organisaatioarvoilla tarkoitetaan arvoja, jotka ovat keskiössä organisaation päätöksenteossa ja toiminnassa. Ne ovat arvoja, jotka antavat suuntaa käyttäytymisessä, jotta organisaatio voi saavuttaa sille tärkeitä tavoitteita. (van der Wal ym. 2006: 318.) Yksilön arvot saattavat vaatia yhteensovittamista organisaation arvojen kanssa, jolloin hänen omat arvonsa jäävät taka-alalle (van der Wal ym. 2006: 320). Kaikkia arvoja ei pystytä huomioimaan, kun julkishallinnossa tehdään päätöksiä (Keeney 2006: 741).

Witesman ja Walters (2015: 92) tutkivat, mitkä arvot vaikuttavat päätöksiin eniten. He käyttivät tutkimuksessaan 24 arvoa. Tärkeimmäksi nousi tehokkuus, joka on perinteinen julkisen sektorin arvo. Yllättäen toisena on kyky innovoida, mikä on ennemminkin yksityisellä sektorilla esiintyvä arvo. Seuraavana tulee sääntöjen noudattaminen, toisin sanoen laillisuus. Sitä seuraa kansallinen turvallisuus, joka mainitaan myös tärkeäksi arvoksi. Viidentenä on puolueettomuus. Mielenkiintoista tuloksissa on muun muassa se, että arvot kuten läpinäkyvyys, yhteinen hyvä ja epäitsekkyys ovat selvästi keskikastissa kaukana tärkeimmistä arvoista.

Tämän vuosituhatosen alussa Alankomaissa tutkituista julkisen puolen arvoissa ja toimintaohjeissa esimerkiksi laillisuus ja tilivelvollisuus loistavat poissaolollaan. Kuusi tärkeintä arvoa olivat luotettavuus, läpinäkyvyys, oikeudenmukaisuus, rehellisyys, tilivelvollisuus ja vastuullisuus. (van der Wal ym. 2006: 332–334, lainaus teoksista Vermaulen 2003: 83–84, Ethicon 2003.) Mutta samasta maasta on saatu myös hiukan erilaisia tuloksia. Tilivelvollisuus ja laillisuus, eli arvot, jotka eivät saaneet aiemmassa tutkimuksessa jalansijaa, ovat tällä kertaa kaksi tärkeintä julkisiin päätöksiin vaikuttavaa arvoa edellä mainitussa järjestyksessä. Niitä seuraavat lahjomattomuus, ammattitaito,

luotettavuus, vaikuttavuus, puolueettomuus ja tehokkuus. Erona aiempaa havaitaan, että läpinäkyvyys ei nouse kärkipäähän, vaan on keskikastia. Se on arvona samankaltainen kuin luotettavuus. (van der Wal ym. 2008: 472–473, 476.) Sen sijaan eräässä toisessa tutkimuksessa läpinäkyvyys on tärkeimpien arvojen joukossa lahjomattomuuden, tilivelvollisuuden, rehellisyyden, laillisuuden, luotettavuuden, vaikuttavuuden ja ammattitaidon kanssa. (van der Wal & Huberts 2008: 273–274.)

Neljännessä tutkimuksessa tärkeimmiksi arvoiksi mainitaan johdonmukaisuus, luotettavuus ja lahjomattomuus, läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus sekä tehokkuus ja vaikuttavuus. Kolmea ensin mainittua arvoa pitää aina todella tärkeinä 64 prosenttia julkisorganisaatioissa ja vähintään tärkeänä riippuen tilanteesta ja asianhaaroista 36 prosenttia. Myös läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus arvostetaan korkealle, sillä niitä arvosti todella tärkeiksi 43 prosenttia vastaajista ja tärkeänä niitä piti 57 prosenttia. Sen sijaan tehokkuuden ja vaikuttavuuden ilmoitti todella tärkeiksi vajaa kolmannes, 29 prosenttia, mutta reilusti yli puolet, 64 prosenttia piti niitä tärkeinä. Mielenkiintoista tuloksissa on se, että seitsemän prosenttia vastaajista ei pidä tehokkuutta ja vaikuttavuutta erityisen tärkeinä päätöksenteon arvoina julkisorganisaatioissa. Muut edellä mainitut ovat sen sijaan vastaajista vähintäänkin tärkeitä tilanteesta riippuen. Toinen mielenkiintoinen huomio on laillisuuden arvo. Vain 13 prosenttia pitää sitä aina todella tärkeänä päätöksiin vaikuttavana arvona, vaikuttaa siltä, että se on tilannesidonnainen ja tapauskohtainen, sillä lähes kolme neljäsosaa (74%) pitää sitä tärkeänä tilanteesta riippuen. Se mainittiin 13 prosentin toimesta ei erityisen tärkeäksi arvoksi. (van der Wal 2011: 656.)

Tuloksista ei voida tehdä päätelmää, että nämä arvot olisivat yleispäteviä julkiselle sektorille ympäri maailman, esimerkiksi Suomessa, sillä arvot ja etiikka ovat kulttuurisidonnaisia. Jonkinlaista vertailua ja yleistettävyyttä olisi kuitenkin mahdollista tehdä, jos tarkastelisi tutkimuksessa käytettyä 20 arvon joukkoa. (van der Wal ym. 2008: 470; 479.) Siitä huolimatta tutkimustulosten perusteella on valittu arvoja, joita käsitellään tässä tutkielmassa seuraavaksi ja osa niistä on kategorioita aineiston analyysia varten myöhemmin luvussa kuusi.

## Johdonmukaisuus, lahjomattomuus ja luotettavuus

Johdonmukaisuus tarkoittaa, että samankaltaisia päätöksiä tehtäessä ja niihin liittyvien samankaltaisten sidosryhmien kanssa toimitaan systemaattisesti. Luotettavuus on rehtiä ja järjestelmällistä toimintaa muita kohtaan, kuten esimerkiksi päätöksiin liittyviä sidosryhmiä kohtaan. Sidosryhmien tulisi olla päätöksentekijöiden tiedossa (Wickersham 2011: 70). Luotettavuudella tavoitellaan julkista luottamusta ja päätösten puolueettomuutta (van der Wal ym. 2006: 347). Puolueettomuuden osalta tulee olla kohtuullinen eikä ole tarkoituksenmukaista pyrkiä liiallisuuksiin sen suhteen (Agnafors 2013: 440). Lahjomattomuus käsitetään pyrkimyksenä yhteisen hyvään, oman edun havittelun sijaan. Tämä kyseinen arvo jaetaan niin yksilö- kuin organisaatiotasolla, joskin sen täydellinen onnistuminen nostattaa kysymyksiä. Lahjomattomuus on yhteydessä laillisuuteen ja läpinäkyvyyteen. Ne ovat kytköksissä toisiinsa ja eritoten johdonmukaisuutta ja luotettavuutta saatetaan pitää jopa synonyymeina toisilleen. Mutta on kuitenkin tärkeää ymmärtää, että ne ovat kaksi eri asiaa. Luotettavasti on mahdollista toimia ja tehdä päätöksiä, ilman että niissä olisi johdonmukainen. Se, miten tarkoituksenmukaista se on, on asia erikseen, ja jokaisessa päätöksessä ei johdonmukaisuus välttämättä ole mahdollista. (van der Wal 2011: 653.)

## Tilivelvollisuus

Tilivelvollisuudella tarkoitetaan, että toimilla ja päätöksillä on oikeutus ja niille on kyettävä antamaan perusteluja siihen liittyville tahoille. Se on vuorovaikutusta eri sidosryhmien kanssa. Siitä muodostuu ikään kuin tilivelvollisuuden verkosto, johon lukeutuu monta toimijaa: säännöt, poliittiset toimijat, instituutiot, kansalaiset ja media. (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2015: 435.) Liiallinen tilivelvollisuuden korostaminen saattaa vaikuttaa työntekijän itsenäiseen toimintaan ja vähentää mahdollisuuksia tehdä tehokasta työtä ja sillä saattaa olla hallinnon toimintaa alentava vaikutus (Pollitt 2003: 89–91; Ossege 2012: 601). Tilivelvollisuuteen vaikuttaa useampi seikka: aika, kohderyhmä ja sisältö. Nämä seikat vaikuttavat tilivelvollisuuden toteutumiseen. Se on sidoksissa muihin päätöksiin vaikuttaviin arvoihin. (Mulgan 2003:

4, 22; Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2014: 1037–1038, 1040; Schillemans 2015: 435, 2016: 1408.)

Tilivelvollisuuden menetelmiä hyödynnetään pyrittäessä vaikuttaa alemman tason päättäjiin, jolloin tavoitteena saada heidät tekemään hyvä päätöksiä, mutta haasteena on määrittellä, mikä on onnistunut päätös (Koppell 2005: 95, 99, 101–105). Helpoin tie on määrittellä se tarkastelemalla niiden suoria vaikutuksia, sillä siinä tapauksessa vastuuseen joutuvat he, jotka viime kädessä vastaavat siitä, ettei tavoitteisiin päästy (Schillemans 2016: 1404). Koska päätöksiin liittyy epävarmuutta ja monimutkaisuutta sekä useita vaikuttavia tahoja, ei ole ongelmatonta tarkastella ainoastaan lopputulosta. Ne sisältävät runsaasti tietoa, sen käsittelyä ja ymmärtämistä kuten myös harkintakykyä, mitä osin tilivelvollisuus haittaa. Toisaalta se saattaa myötävaikuttaa hyvin punnittuihin päätöksiin. Silti ohjeiden noudattaminen ja täsmällinen yksityiskohtiin satsaaminen ovat jossain tilanteissa tilivelvollisuuden ytimessä. (Baron & Hershey 1988: 569–571, 578; Schillemans 2016: 1404.)

Tilivelvollisuus on suurennuslasin alla pääsääntöisesti kahteen otteeseen: ennen ja jälkeen päätöksen. Sitä edellyttävät ja tarkkailevat tahot haluavat, että jo ennen päätöksentekoa päätöksentekijä ymmärtää ja on vastuullinen tekemästään ratkaisusta ja sitoutuu seisomaan sen takana myös päätöksen jälkeen. Sitä kautta hän on toimissaan johdonmukainen ja tekee enemmän päätösten eteen. (Schillemans 2016: 1408.)

On oleellista huomioida ajoituksessa kaksi seikkaa (Schillemans 2016: 1408). Ne ovat odotettu ja odottamaton tilivelvollisuus. Mainituista ensimmäinen tarkoittaa, että päätöksentekijä tietää, että hän vastuussa tekemisestään. Odottamattomassa tilivelvollisudessa on kyse siitä, että päätöksentekijä ei odota joutuvansa myöhemmin vastuuseen. Päätöksentekoon panostetaan vähemmän, ja se tehdään vähän sinnepäin, tarkoittaen että tietoa on hyödynnetty vähemmän ja epätäsmällisyys kasvaa. Eli virheitä tapahtuu enemmän, jos päätöksentekijöillä on käsitys siitä, että he eivät ole vastuussa tekemisestään päätöksistä. (Tetlock 1983: 285–286, 290–291; Schillemans 2016: 1412.) Se johtaa myöhemmin puolustelujen hakemiseen. (Lerner & Tetlock 1999: 263; Moser, Wolff & Kraft 2013: 365–366, 373; Schillemans 2016: 1408–1409.) Sen sijaan odotetun tilivel-

vollisuuden osalta päätöksentekijä suhtautuu ennalta ehkäisevän itsekriittisesti tavoittelun syitä, joilla hän perustelee toimintaansa. Se, että päätöksentekijä tiedostaa oman tilivelvollisuutensa, alentaa päätösten ennakkokäsitysten kielteisiä vaikutuksia ja niistä johtuvia virheitä. (Tetlock 1983: 286, 290–291; Moser ym. 2013: 365; Schillemans 2016: 1408–1409, 1412.)

Tilivelvollisuus on kytköksissä siihen liittyviin tahoihin ja foorumeihin, ympäristöihin, joissa sitä käsitellään. Ollessaan tilivelvollinen virallisemmille tahoille päätöksentekijä suhtautuu siihen totisemmin, koska silloin hän pyrkii suoriutumaan paremmin. (Schillemans 2016: 1410.) Arviointiperusteiden jäädessä hämärän peittoon päätöksentekijältä ja tilivelvollisuuden kohdistuessa prosesseihin, hän perehtyy päätöksiin paremmin ja huomioi enemmän tietoa, prosessin laatua sekä yrittää tehdä haastavampia päätöksiä. Myöskään päätöksenteko ei aiheuta tällöin niin suurta stressiä. (Schillemans 2016: 1411.)

Sitä vastoin kriteerien ollessa päätöksentekijälle selvillä ja lopputulosten ollessa tilivelvollisuutta arvioiville tärkeitä, päätöksentekijän tavoitteena on tehdä tarkkoja päätöksiä ja virheiden todennäköisyys pienenee. (emt. 1412). Oleellista olisi, että päätöksentekijä tietäisi olevansa tilivelvollinen niille tahoille, jotka vastaavat sen kriteerien luonnista ja arvioinnista ennen sitoutumistaan siihen, jotta hän voi mukautua sen vaatimuksiin. Täsmällistä (poliittista) päätöksentekoa varten kriteerien tulisi olla tarkat ja selvät. Siinä tapauksessa tilivelvollisuus kohdistuu lopputuloksiin. Muussa tapauksessa jonkinasteinen arvioinnin epävarmuus ei ole haitaksi, koska se pitää organisaatiot varpaillaan, jolloin tilivelvollisuuden tarkastelu painottuu prosessiin. (Emt. 1411–1412.)

Kaikkiin tilanteisiin ei sovi samanlaiset tilivelvollisuuden keinot, vaan se vaihtelee tyypeittäin. Siitä huolimatta, että tilivelvollisuuden tarkastelu ei kohdistu pelkästään lopputulosten tutkimiseen, vaan sen lisäksi koko prosessin kulkuun, on tarjolla lähinnä yleisiä malleja. Siitä johtuen tilivelvollisuuden menettelytapoja ei ole säädetty tehtävädellytysten kanssa sopiviksi. (Schillemans 2016: 1405.) Tilivelvollisuus on keino tarkkailla ja kontrolloida hallinnon toimia ja estää väärinkäytösten syntymistä sekä edistää vai-



kuttavuutta ja kehittymistä (Aucoin & Heintzman 2000: 52–54; Bovens, Schillemans & Hart 2008: 230).

## Läpinäkyvyys

Läpinäkyvyys on avoimuutta ja saavutettavuutta (van der Wal ym. 2006: 347). Läpinäkyvyys viestii niin avoimuudesta kuin salailustakin (Ball 2009: 294). Se ei siis tarkoita, että koko ajan päätös olisi sen eri vaiheissa avoin ulkopuolisille silmille tarkasteltavaksi, vaan se vaihtelee tilannekohtaisesti, eikä se ole kaikille osapuolille sama. Näiden toimien tarkoituksena on varmistaa tavoitteiden parempi toteutuminen, joka saattaisi vaarantua täydellisellä avoimuudella. Eikä täysin läpinäkyvä prosessi ole mahdollinen. (van der Wal 2011: 651; Schillemans 2016: 1402.) Siksi on edunmukaista säädellä läpinäkyvyyttä, mutta toiminnan tulee kuitenkin olla mahdollisimman avointa (van der Wal 2011: 651; van der Wal ym. 2006: 332).

Läpinäkyvyyttä on mahdollista tarkastella kolme metaforan avulla. Niistä ensimmäinen koskee läpinäkyvyyttä julkisena arvona, toinen taas korostaa avoimuutta ja kolmanneksi se kytkeytyy tehokkuuteen, tilivelvollisuuteen ja vaikuttavuuteen. Julkisella arvolla tarkoitetaan, että läpinäkyvyydellä pyritään taistelemaan korruptiota vastaan, eli kansalaisten tietäessä mitä hallinnossa tapahtuu, on tuloksena parempaa hallintoa. (Ball 2009: 293.) Käytännössä se tarkoittaa avoimuutta päätöksiä tehtäessä. (Ball 2009: 302). Tässä on havaittavissa yhteys tilivelvollisuuteen, sillä siihen kohdistuu velvoitteita lakien ja sääntöjen suunnasta (Ball 2009: 303). Toiseksi läpinäkyvyys merkitsee avoimuutta organisaatioiden osalta, ja tämän metaforan mukaan läpinäkyvyys ja avoin päätöksenteko ovat käytännössä yksi ja sama asia. Siinä on kyse vaivattomuudesta saada tietoa organisaatioilta. (Ball 2009: 303.) Se on lähtökohta päätöksille (Agnafors 2013: 439). Ja mitä tulee saatavilla olevan tiedon määrän ja läpinäkyvyyden suhteeseen: mitä vaivattomampaa ja avoimempaa tiedon saaminen on, sitä merkittävämmällä tasolla läpinäkyvyys on (Hirsch & Osborne 2000: 315, 323–324).

Tavoitteena on lisätä tietoa ja luottamusta kansalaisten keskuudessa ja siihen pyritään avoimella päätöksenteolla. Se toimii keinona saavuttaa parempia tuloksia edistäen vaikuttavuutta yleisesti hallinnon tasolla ja päätöksissä. (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324.) Toisaalta liiallinen keskittyminen siihen aiheuttaa sen, että muut tekijät jäävät vähemmälle huomiolle, jolloin päätökset ovat lyhytjänteisiä. (Ball 2009: 301–302.) Sen avulla ihmiset saavat enemmän tietoa heidän elämäänsä koskettavista asioista, jolloin heidän on helpompi tehdä päätöksiä siitä, minkälaisia julkisia palveluja he käyttävät (Hirsch & Osborne 2000: 318; Garofalo & Geuras 2009: 70; Ball 2009: 300). Kuitenkaan pelkkä tiedon saaminen ei riitä. Avoimilla julkisilla politiikoilla on siis vaikutusta kansalaisten elämään, mutta päätöksiä hankaloittavat ristiriitaiset tavoitteet, koska ne saattavat edellyttää läpinäkyvyyden olevan eri tasolla eri tavoitteissa. (Ball 2009: 300.) Tilivelvollisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus liittyvät läpinäkyvyyteen, sillä määriteltäessä päätöksentekijät, päätettävä asia ja tiedon käyttäminen ovat tekijöitä, joissa huomioidaan läpinäkyvyys (Alt, Lassen & Skilling 2002: 245–246).

#### Tehokkuus ja vaikuttavuus

Kun tavoitteet täyttyvät pienin resurssein, on saavutettu toiminnan tehokkuuden perusedellytys (van der Wal ym. 2006: 347). Vastaavasti vaikuttavuudessa on kyse siitä, että päästään asetettuun tavoitteeseen. Siinä määritellään, kuinka hyvä lopputulos on (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270). Tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta puhuttaessa on kyse kyllä tärkeistä arvoista, mutta ne eivät saa ehkä niin suurta painoarvoa kuin Herbert Simonin (1997) mukaan niillä on. Päätöksenteko melkein rakentuu tehokkuuden kriteerin varaan. (Simon 1997: 45, 55–57; Molina 2009: 266–267.)

Tässä kohtaa onkin hyvä muistuttaa, että Simon pitää tehokkuutta kriteerinä, eikä yhtenä arvona muiden joukossa. Syytä miksi näin on, tuskin voi aukottomasti kertoa, mutta sillä voi olla jotain tekemistä loogis-positivistisen arvokäsityksen kanssa. Simonin ajattelu tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvovapaudesta on herättänyt kritiikkiä. On esitetty, että ne saavat merkityksen ainoastaan siinä tapauksessa, että niihin liittyy arvoja. Se tarkoittaa, ettei mikään ole itsessään tehokas tai vaikuttava (Simon 1997: 45, 55–57;

Molina 2009: 266–267.) Merkittävä tehokkuuden korostaminen on johtanut tilanteeseen, jossa keskitytään keinoihin jättäen tavoitteet vähemmälle huomiolle (Molina 2009: 268, lainaus teoksesta Selznick 1957). Tehokkuutta ja vaikuttavuutta ei ole määriteltä yhtenäisesti ja lisäksi, herää kysymys; pysyvätkö ne prosessin alusta loppuun saamana, vaikka sen aikana tapahtuisi muutoksia, jotka vaikuttavat niihin. (van der Wal 2011: 654.)

## Laillisuus

Lainsäädäntö, lait ja säännöt ohjaavat julkishallinnon toimia ja päätöksiä pitää tehdä niiden puitteissa (van der Wal 2011: 652). Toisaalta on tapauksia, jolloin laillisuus pääsee edes kymmenen tärkeimmän julkisen sektorin arvon joukkoon (van der Wal ym. 2006: 330–332). Kuitenkaan laittomaan toimintaan ei ryhdytä ja siitä sanoudutaan irti (van der Wal 2014: 1037). Julkisella sektorilla toimittaessa voisi ajatella, että laillisuus lähtee selkärangasta, mutta se kuinka sitä käytännössä sovelletaan, ei välttämättä ole niin yksiselitteinen asia. Sen osalta on melko paljon hajontaa, mutta se ei kuitenkaan tarkoita, että toimintaa edistettäisi väärin keinoin. Luonnollisesti päätöksentekijät ja organisaatiot ymmärtävät lainsäädännön ja pitävät laillisuutta yhtenä keskeisimmistä arvoista julkisella sektorilla. (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037.)

Ero syntyy lain sanatarkan, tiukan noudattamisesta (*letter of law*) ja enemmän lakia tulkitsevasta, kuitenkin sitä noudattavasta toiminnasta (*spirit of law*). Lain tarkka sanamuoto jakaa toiminnan lailliseen ja laittomaan (Garcia, Chen & Gordon 2014: 480). Niin sanotussa lain hengessä on kyse keskeisistä säännöistä, joka keskittyvät eettisiin ja yhteisön arvoja. Nämä säännöt pohjautuvat lakiin. Henki perustuu lain yleisluonteiseen funktioon, päinvastoin kuin sanatarkka noudattaminen eli lain kirjain. (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; Garcia ym. 2014: 480.) Kehnot säädökset saattavat vaikeuttavat organisaation toimintaa ja päätöksentekoa, mikä tarkoittaa, että lakimuutos voi olla aiheellinen. Tehokkuus ja vaikuttavuus menevät sanatarkan lain noudattamisen edelle. (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037.)

## 4. VALTIONYHTIÖISTÄ

Tässä luvussa käsitellään valtionyhtiöitä. Aluksi tehdään lyhyesti selkoa valtion omistajuudesta Suomessa, määritellään eri yhtiötyyppejä, joissa valtio on omistajana. Lisäksi saadaan selvyys, mitä omistajaohjaus tarkoittaa. Sen lisäksi valittuja valtionyhtiöitä havainnollistetaan taulukolla. Alaluvussa 4.2. tarkastellaan syitä valtionyhtiöille ja niiden kritiikille tutkimuskirjallisuuden avulla. Valtionyhtiöitä käsittelevän luvun lopussa keskustellaan lisäksi toiminnan raportoinnin merkityksestä, millainen rooli raportoinnilla ja toimintakertomuksilla on. Sen lisäksi pohditaan aineiston eli toimintakertomusten rajoitteita ja perustellaan aineiston valintaa. Luku päättyy tarkasteluun aineiston roolista osana tutkimusta.

### 4.1. Valtionyhtiöt Suomessa

Valtio on omistajana 68 yhtiössä, joista osassa se on suurin omistaja ja osassa mukana pienellä osuudella. Toimialojen joukko on kirjava ja yhtiöiden koko vaihtelee suuresti (Valtioneuvosto 2019a: 8–13). Yhtiöissä on kaupallisia ja ei-kaupallisia toimijoita. Yhtiöt on jaoteltu kolmeen ryhmään intressien ja erityistehtävien perusteella. Perusteina valtion omistajuudelle ovat finanssi- ja strateginen intressi sekä erityistehtävät. (Valtioneuvoston kanslia 2016, 2020; Valtioneuvosto 2019a.) Seuraavaksi määritellään eri yhtiötyyppejä ja se, mitä omistajaohjaus tarkoittaa.

Laissa määritellään eri tavalla valtion enemmistöyhtiöt ja sen osakkuusyhtiöt. Tässä tutkielmassa valituista enemmistöyhtiöistä käytetään nimitystä valtionyhtiö. Valitut valtionyhtiöt eivät ole pörssilistattuja yhtiöitä. Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (21.12.2007/1368, 2 §) määrittelee enemmistöyhtiöt seuraavasti: ”*Valtioenemmistöisellä yhtiöllä tarkoitetaan osakeyhtiötä, jonka kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä valtiolla on enemmistö.*”

Valtio omistajana ohjaa yhtiöidensä toimintaa, ja valtion omistajaohjaus laissa (21.12.2007/1368, 2 §) määritellään seuraavasti: ”*Valtion omistajaohjauksella tarkoite-*

*taan valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiöiden hallintoon ja toimintaperiaatteisiin.”*

Taulukko 1. Valtionyhtiöiden toiminnan tehtävät ja perusteet valtio-omistukselle (koottu lähteistä Valtioneuvosto 2019a, 2019b; Valtioneuvoston kanslia 2020).

Valtionyhtiö	Toimiala	Erytistehtävä/Intressi valtio-omistajuudelle	Toiminnan tehtävä
Alko	alkoholijuomien vähittäismyynti	alkoholihaittojen vähentäminen: Erytistehtävästä on säädetty lailla: Alkoholi-lain (1102/2017) 23 §	alkoholilaissa säädettyjen alkoholi-juomien myynti yksinoikeudella
Posti	postipalvelut	Strateginen intressi: postipalvelut ympäri Suomea	Erilaiset postipalvelut
Veikkaus	veikkaus- ja arpajais-toiminta	Erytistehtävä: määriteltä arpajaislaissa. Yksinoikeus veikkaustoiminnan, raha-automaatti - ja raha-arpajais-toiminnan, kasinopelien, rahapeleiden toimeenpanoon	Rahapelitoiminnan harjoittaminen, oikeusturva rahapelejä pelaaville, rikollisen toiminnan ja väärinkäytösten esto rahapeleissä. Lisäksi yhtiö pyrkii toiminnallaan ehkäistä ja vähentää pelihaittoja, jotka koostuvat taloudellisista, terveydellisistä ja sosiaalisista haitoista
VR	rautatieliikenne	Strateginen intressi: Intressi määrittelee omistajuuden perusteeksi riittävän rautatieliikenteen jatkuvuuden varmistaminen	Matkustajaliikenne rautateillä, logistiikka, kunnossapito

#### 4.2. Valtionyhtiöiden olemassaolosta ja haasteista

Valtionyhtiöiden olemassaolo ei ole itsestäänselvyys eikä ongelmatonta. Tässä luvussa avataan syitä niiden olemassaololle ja sille, mikä haastavoittaa niiden toimintaa. Se koskee niiden tavoitteiden välistä tasapainoilua.

Valtion kiinnostus julkista omistajuutta kohtaan on perua vuosikymmenten takaa, toisen maailmansodan ajoilta. Ajatuksena oli, että valtionyhtiöt ovat väline tuottaa parempia palveluja ja hyödykkeitä. Vielä tänäkin päivänä valtionyhtiöillä merkittävä rooli palvelutuotannossa (Christiansen 2011). Sen seurauksena valtioiden mukanaolo on levinnyt laajalle useille toimialoille, kuten esimerkiksi rahapeleihin, alkoholin myyntiin, liikenteeseen ja teollisuuteen. (Heath, J. 2011: 32; Valtioneuvosto 2019a: 8.) On kuitenkin huomattava, että valtioiden välillä on eroja, jossakin maassa valtio on merkittävä omistaja ja toisissa maissa valtio omistaa vähemmän. Näin ollen on erilaisia perusteita, miksi valtio omistaa ja on mukana yritystoiminnassa. Vuosikymmeniä sitten valtionyhtiöitä perusteltiin tehokkuudella ja tasapuolisuudella. Ajan kuluessa on kuitenkin havaittu, että valtionyhtiöiden toiminnan lopputuloksena kansalaiset eivät ole välttämättä saaneet parempaa palvelua. (Heath, J. 2011: 32.)

Valtioilla on ollut hankaluuksia saada otetta ja johtaa omistamiaan yhtiöitä (Lindblom 1980: 113). Sen omistamat yhtiöt toimivat samaan tapaan kuin yksityiset kilpailijat, mutta tämä riippuu valtionyhtiön luonteesta ja asemasta, sillä niillä saattaa olla esimerkiksi monopoli-asema tai jokin erityistehtävä (Roper & Schoenberger-Orgad 2011: 697; Valtioneuvosto 2019a). Sen takia ei voida sanoa, että valtionyhtiöt vertautuvat täysin yksityisyrittäjiin. Kuitenkin niissä tapauksissa, kun valtionyhtiöt kilpailevat markkinoilla muiden kanssa, valtionyhtiöiden toiminnan oikeutusta arvioidaan ensisijaisesti talouden ja tuloksen tekemisen näkökulmasta (Roper & Schoenberger-Orgad 2011: 697). Se vaikuttaa luonteelta, koska herää kysymys, miksi valtion pitäisi olla mukana markkinoilla tappiota tekevien yhtiöiden muodossa varsinkin, jos yksityiset toimijat ovat kykeneviä toimimaan paremmin (Lindblom 1980: 113; Heath, J. 2011: 32).

Heath, J. (2011: 32) väittää kuitenkin, että valtio epäonnistuu yritystoiminnassaan, koska yhtiöt eivät kykene saavuttamaan riittävää taloudellista tehokkuutta verrattuna samoilla markkinoilla kilpaileviin yksityisyhtiöihin. Mikäli valtionyhtiö ei ole toiminnassaan tehokkaampi kuin yksityiset kilpailijansa, valtionyhtiöiden on hankalampi perustella olemassaolonsa ainoastaan taloudellisin perustein. Talous ei ole Heathin, J. (2011: 32) näkemyksen mukaan ainoa valtionyhtiöiden kompastuskivi, vaan ne epäonnistuvat myös tavoitteessa toimia julkisen edun hyväksi.

Tämä voisi tarkoittaa Suomen valtionyhtiöiden näkökulmasta, että esimerkiksi Alko ei pysty täyttämään sille annettua tavoitetta ja yhtä toiminnan perustetta, alkoholihaittojen ehkäisyä ja minimointia tai vastaavasti Veikkauksen tapauksessa pelihaittojen ehkäisyä ja minimointia (Heath, R. 2011: 727; Niemelä 2019; Vaittinen 2019; ks. taulukko 1). Yhtiöiden toiminnan oikeutus kyseenalaistetaan, mikäli yhtiön viesti toiminnasta ja käytännön toiminta eivät vastaa toisiaan (Metzler 2001; Heath, R. 2011: 727). Puutteet valtionyhtiöiden toiminnassa murentavat valtionyhtiöiden olemassaolon oikeutusta ja epäselvyydet saavat laajaa huomiota ja kärkeästä kritiikkiä mediassa (Heath, R. 2011: 726–727; Toivonen, J. 2018; Sullström 2018; Niemelä 2019; Hautanen 2019; Vaittinen 2019). Se on ymmärrettävää, sillä yhtiöt ovat tilivelvollisia omistajaohjauksesta vastaaville julkishallinnon tahoille ja ainakin välillisesti kansalaisille (Herawaty & Hoque 2007: 162; Roper & Schoenberger-Orgad 2011: 705; Valtioneuvosto 2019b: 182–183). Valtionyhtiöt ovat merkittäviä toimijoita yhteiskunnassa ja ne keräävät ympärille tahoja, joilla on erilaisia intressejä, joten tästä aiheutuu ristivetoa suuntaan jos toiseen (Heath & Norman 2004: 249–250, 255–258, 262). Näkökulmia valtionyhtiöihin siis riittää ja toiminnasta syntyvillä varoilla tuetaan yhteiskunnallisesti tärkeitä kohteita (Veikkaus 2020). Kuitenkin on perustelua keskustella ja kysyä, kuinka onnistunut yhtiöiden toiminta on ja toisaalta kysyä myös, meneekö tuki oikeaan osoitteeseen.

Markkinaehtoisuuden korostuminen julkisessa ja poliittisessa keskustelussa alleviivaa taloudellisia näkökulmia (Alexius & Örnberg 2015: 287). Se vaikuttaa siihen, että politiikassa keskitytään entistä enemmän tehokkuuteen ja muihin taloudellisiin tekijöihin (Parker & Gould 1999: 114). Tämä heijastuu myös valtionyhtiöihin, sillä ollessaan pääministerinä Juha Sipilä korosti, että (valtion)tase on laitettava töihin (Valtioneuvos-

ton kanslia 2016; Hänninen 2016). Tosin se ei tarkoita vain talouden edelle laittamista Sipilän mukaan (Valtioneuvoston kanslia 2016; Hänninen 2016). Sen lisäksi Sipilä painotti valtionyhtiöiltä yhteiskuntavastuuta asettaen sen yhtiöille arvoksi ja myös pääministeri(t) hänen jälkeensä peräänkuuluttavat vastuullisuutta valtionyhtiöiltä (Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019b: 182). Tämä kertoo, että toimintaa ei voida oikeuttaa vain taloudellisilla reunaehdoilla (Valtioneuvosto 2019b: 182). Valtionyhtiöitä odotetaan enemmän, joten pelkkä talous ei riitä, vaan toimintaa ja sen onnistumista määrittelevät myös niille asetetut tavoitteet julkisissa politiikkatoimissa ja odotukset kansalaisilta (Whincop 2004: 162–164, 185; Thomasson 2009: 354–355, 364–365; Luke 2010; Cunningham 2011: 718–719). Koska poliittiset tahot ohjaavat valtionyhtiöiden toiminnan reunaehdoja ja poliitikkojen tehtävä on edistää yhteiskunnallista hyvinvointia, valtionyhtiöt ovat keino edistää myös muita tavoitteita kuin taloudellisen tuloksen maksimointi. Valtionyhtiöt tasapainoilevat julkisen edun tai talouden välillä. (Morsing 2011: 714.)

Sen vuoksi yhtiöiden eettinen tarkastelu on tarpeen, sillä ne ovat vastuussa toiminnastaan julkisille tahoille (Cunningham 2011: 720). Valtionyhtiöiden toiminnan oikeutusta perustellaan myös muilla kuin taloudellisilla arvoilla (Alexius & Örnberg 2015: 287, lainaus teoksesta Alexius 2014). Kuitenkin käytännössä talouden ja julkisen edun suhteesta syntyy kitkaa valtionyhtiöissä. Se johtuu siitä, että ne eivät ole mustavalkoisesti joko julkisia tai yksityisiä yhtiöitä, vaan näiden kahden eräänlaisia välimuotoja, hybridiorganisaatioita, jotka samanaikaisesti kilpailevat markkinoilla ja yrittävät täyttää niille asetettuja sosiaalisia, yhteiskunnallisia tavoitteita. (Aharoni 1981: 1340–1342; Radon & Thaler 2005: 11–13.) Tästä kitkasta ja epäselvyydestä johtuen näiden yhtiöiden ympärille nousee keskustelua, että niiden tulisi olla selkeästi joko julkisia tai yksityisiä, joista jälkimmäinen tarkoittaisi niiden yksityistämistä (Brunsson 1994). Tässä gradussa tarkastellaan vain sataprosenttisesti (tai lähes) valtion omistamia yhtiöitä, mutta valtion sataprosenttinen omistus ei täysin poista kitkaa, sillä aika ajoin viriää keskustelu jonkin valtionyhtiön asemasta tai jopa yksityistämisestä (Torikka 2018; Toivonen, J. 2018; Pitkänen 2019).



Epätasapainoa taloudellisten ja muiden arvojen yritetään tasoittaa arvojen kategorisoinnilla ja toimintaa kuvataan arvojen välille lisättävillä, täyteenä olevilla ”meta-arvoilla”. Tällöin kyseessä ovat esimerkiksi läpinäkyvyys ja tehokkuus. (Alexius & Örnberg 2015: 288.) Sen lisäksi arvoista puhuttaessa ne asetetaan paremmuusjärjestykseen siten, että taloudellisuutta kuvaavilla arvoilla on suurempi painoarvo verrattuna muihin arvoihin, jotka ilmentävät muita seikkoja kuin taloutta. Kuitenkin myös näiden muiden arvojen taustalla vaikuttaa eräänlaisen talouden perusvire, sillä ne ei-taloudelliset arvot, jotka nostetaan esiin arvoja kuvattaessa, ovat sivuroolissa, koska ne valjastetaan taloutta kuvaavien arvojen apureiksi. (Alexius & Örnberg 2015: 288.) Siitä syntyy vaikutelma, että ei-taloudelliset arvot ovat lähinnä täydentämässä kuvausta toiminnasta, joka rakentuu lähinnä talouden varaan. Meta-arvojen tarkoituksena on ilmentää toiminnan oikeutusta ja auktoriteettia. Arvojen kvantifiointi voi mahdollisesti johtaa siihen, että osa arvoista saa suuremman painoarvojen tai osa jää kokonaan huomiotta. Tällä tavalla voidaan yrittää häivyttää arvojen merkitystä. (Emt. 289.) Jotta saadaan selkoa piilevistä taustatekijöistä tai ulospäin tasapuoliselta vaikuttavista arvojärjestyksistä, voidaan siihen hyödyntää arvojen analysointia (emt. 290).

#### 4.3. Valtionyhtiöiden toimintakertomuksista – toiminnasta raportointi

Tässä luvussa selvennetään, mikä rooli organisaatioiden raporteilla on. Lisäksi selviää, miksi ne eivät täytä niille asetettuja tavoitteita toivotulla tavalla.

Organisaatioiden julkaisemat asiakirjat ovat oleellisia, sillä ne ovat yksi väylä organisaatioille kertoa toiminnastaan (Rutherford 2000: 225–227). Organisaatioiden julkisuus ja yhteiskunnallinen asema vaikuttavat muun muassa siihen, kuinka helposti näitä toiminnasta kertovia asiakirjoja on kansalaisten saatavilla (Herawaty & Hoque 2007: 150). Näitä asiakirjoja ovat esimerkiksi vuosi- ja toimintakertomukset sekä vastuullisuusraportit (Herawaty & Hoque 2007: 147; Moravcikova, Stefanikova & Rypakova: 2015: 332–333). Raportointi asiakirjojen avulla ilmentää ajatusta tilivelvollisuudesta (Mack & Ryan 2007: 134). Tilivelvollisuuden merkitystä hallinnossa ei sovi unohtaa (Mack & Ryan 2007: 134).

Julkisomisteisille toimijoille raportoinnilla on merkittävä rooli, koska siten esitellään kansalaisille mitä ja miten toimitaan (Rutherford 2000: 225–227). Toiminnan läpinäkyvyyden ja oikeutuksen näkökulmasta se on tarpeen, sillä kansalaiset voivat näin arvioida yhtiöiden toimintaa (Metzler 2001; Heath, R. 2011: 726–727). Asia ei ole kuitenkaan niin yksinkertainen ja ruusuinen, sillä haasteena on, että kansalaisia eivät raportit kiinnosta (Herawaty & Hoque 2007: 149). Tähän haasteeseen voisi vastata sisällyttämällä kansalaisia kiinnostavaa tietoa raporteihin (Lee 2006: 38). Toisaalta raporteja leimaava yleispiirteisyys huomioi, että valtionyhtiöillä on laajasti erilaisia sidosryhmiä, eikä kaikkia kyetä ottamaan yksityiskohtaisesti huomioon (Reynolds, Schultz & Hekman 2006: 285–287, 297–298). Varsinkin vuosikertomuksilla on pitkä historia yksityisen sektorin organisaatioissa ja tämä perinne on siirtynyt lähes muuttumattomana julkisiin organisaatioihin (Mack & Ryan 2007: 134). Voisi kuvitella, että erot organisaatioiden välillä kannattaisi huomioida myös raportoinnissa (Mack & Ryan 2007: 135). Toisaalta laissa (Kirjanpitolaki 30.12.1997/1336; 30.12.2004/1304) määritellään vähimmäisvaatimukset raportoinnille ja on olemassa muitakin kanavia tuoda julki toiminnan käytänteitä (Mack & Ryan 2007: 139).

Hallinnossa tunnistetaan kansalaisilta ja muilta tahoilta tuleva paine, joka korostaa valtionyhtiöiden yritys vastuuta. Tämä osoittaa, että valtio omistajana pyrkii reagoimaan muutoksiin toimintaympäristössä. Tämä on johtanut siihen, että valtio odottaa yhtiöiden toiminnan raportoinnin huomioivan enemmän myös valtionyhtiöiden yhteiskuntavastuun. Sen lisäksi valtionyhtiöillä on velvollisuus määritellä vastuullisuutta kuvaavat ja mitattavissa olevat tavoitteet sekä niistä informointi ja mahdollisten jatkotoimenpiteiden suorittaminen. (Valtioneuvosto 2019a: 10.) Tässä erityisesti kiinnostavia ovat mitattavat vastuullisuustavoitteet, jotka voidaan tulkita Alexiusta ja Örnbergiä (2015) myötäillen siten, että valtio haluaa ensisijaisesti määrällisesti arvioitavia tavoitteet. Käytännössä se tarkoittaisi ennen kaikkea numeerista tietoa vastuullisuudesta. Tästä ei saada kuitenkaan täyttä selvyttä, sillä Valtioneuvosto (2019a: 10) ei määrittele yritys vastuun tavoitteiden mittauskeinoja aukottomasti.

Siihen, miten valtionyhtiöiden yhteiskuntavastuu omistajan näkökulmasta ymmärretään, saada vastauksia pääministeri Juha Sipilän valtion omistajuutta käsiteltävästä linjauksesta. Valtio omistajana nostaa yhteiskuntavastuun valtionyhtiöitä ohjaavaksi arvoksi. Lisäksi se haluaa valtionyhtiöiden osoittavan arvojohtajuutta. Myös yleisimmin tarkasteltuna arvoille annetaan tärkeä rooli valtionyhtiöissä, sillä ne ohjaavat yhtiöiden päätöksentekoa, joka puolestaan ohjaa toimintaa. Käytännössä vastuullisuus tarkoittaa muun muassa yhtiöiden veronmaksun vastuuta, joten yhtiöt maksavat verot siellä, missä ne tekevät tulosta. Vastuulliseen verotukseen kuuluu myös se, että veroilla ja niiden määrällä ei ”kikkailla”, mitä merkitsee sitä, että verojen minimointi ei ole yhtiöille suotavaa. Verotuksellisten seikkojen lisäksi vastuullisuus edellyttää sosiaalisten ja ympäristötekijöiden huomioimista, kuten myös yhtiöiden henkilöstön toimintaedellytyksistä ja itse yhtiöiden uusiutumiskyvykkyydestä huolehtimista. (Valtioneuvoston kanslia 2016.)

Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan raportointia valtionyhtiöiden toimintakertomusten avulla. Kirjanpitolaki (30.12.1997/1336) ja sen toinen luku ja sen kymmenes pykälä määrittelee toimintakertomuksen osaksi kirjanpitoaineistoa (KirjanpitoL 2:10). Tämä aineisto pitää säilyttää 10 vuotta tilikauden päättymistä lain mukaan (KirjanpitoL 2:10). Samaisen lain (KirjanpitoL 3: 1a) mukaan toimintakertomukseen sisällytetään muun muassa seuraavaa tietoa toiminnasta:

- 1) toiminnan kehittymistä ja tuloksellisuutta;
- 2) taloudellista tilannetta; sekä
- 3) merkittävimpiä riskejä ja epävarmuustekijöitä.

Kyseessä on lyhyt havainnollistava ote laista, yllä olevien tietojen lisäksi toimintakertomuksessa esitellään, henkilöstö- ja ympäristöasioita, toimintaympäristöä ja sen mahdollisia muutoksia, tulevaisuuden näkymiä sekä tutkimus- ja kehitystoimintaa. Sen lisäksi laissa (KirjanpitoL 3a: 2) säädetään yhtiöitä raportoimaan toiminnan eettisyydestä, kuten toiminnasta korruptiota ja lahjontaa vastaan. Useimmiten toiminnan arvojen ja eettisyyden havainnollistamista käsitellään ennemminkin vuosikertomuksissa ja mahdollisissa vastuullisuusraporteissa. Tosin valtionyhtiöt kertovat vastuullisuudesta osana toimintakertomusta, mihin vaikuttavat laki ja omistajaohjaajan edellytys vastuullisuuden raportoinnille (KirjanpitoL 3a: 2; Valtioneuvosto 2019a: 10). Se, kuinka kattavasti yhtiöt siitä raportoivat, vaihtelee, sillä valtionyhtiöt painottavat sitä toimintakertomuksissaan eri tavoin (Alko 2017, 2019; Posti 2017, 2019; Veikkaus 2017, 2019; VR 2017,

2019). Painotuserojen syitä voivat olla toimialojen ja valtionyhtiöiden erityistehtävien erilaisuus sekä muut mahdolliset tiedotuskanavat.

Tämä on huomioitava rajoittavana tekijänä, mutta siihen kannattaa suhtautua myös haasteena, koska se ´mitä´ ja ´miten´ valtionyhtiöt kertovat toiminnan eettisyydestä toimintakertomuksessa, antaa viitteitä siitä, millainen rooli eettisyydellä ja arvoilla toiminnassa on, toimintakertomuksen rajoitteista ja taloudellisista painotuksista huolimatta. Kompastuskivenä voi kuitenkin olla, että aineisto käsittelee asioita varsin yleisellä tasolla ja vaikeuttaa siten syvällisten havaintojen tekemistä, mutta se on ymmärrettävää, kun aineistona on vain toimintakertomukset tai muut raportit (Herawaty & Hoque 2007: 147). Yksi motivaattori tarkastella aineistona valtionyhtiöiden toimintakertomuksia on, että toimintakertomukset ovat jääneet vähälle huomiolle. Tutkimusta valtionyhtiöistä ja sen eri raporteista on tehty, mutta niissä on keskitytty pääasiassa taloudellisiin seikkoihin ja tutkittu vuosikertomuksia (Herawaty & Hoque 2007; Mack & Ryan 2007; Luke 2010; Christensen 2018). Sen lisäksi Alexiuksen ja Örnbergin (2015) tutkimus on yksi harvoista valtionyhtiöiden arvoja koskevista tutkimuksista (Alexius & Örnberg 2015).

#### 4.4. Aineisto osana tutkimusta

Olennaista aineistoa tarkasteltaessa on keskityä sen kattavuuteen, kun pohditaan aineiston kokoa, analyysia ja sitä, kuinka onnistunutta tulkintaa tehdään (Eskola & Suoranta 2008. 60). Aineiston koolle ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta, vaan se määrittyy tapauskohtaisesti. Aineiston roolina on olla apuvälineenä kohti ilmiön ymmärtämistä. Tätä ilmentää se, että laadullisessa tutkimuksessa pelkkä aineistosta kertominen ei riitä, vaan lisäksi tulisi tavoitella uusien teoreettisten ajatusten nostamista esiin. (Emt. 62.) Laadullista tutkimusta tekevällä on lähes rajattomasti valmiita aineistoja hyödynnettäväksi, sen sijaan että itse keräisi kokonaan uuden aineiston (emt. 117). Organisaatioiden erilaiset asiakirjat ovat yksi esimerkki valmiista aineistoista (Eskola & Suoranta 2008: 118, lainaus teoksesta Uusitalo 1991).

Teoria on väline aineiston tutkimiselle (Sulkunen & Kekäläinen 1992: 11). Teorian ja aineiston välillä on oltava yhteys ja parhaimmillaan ne ”puhuvat” keskenään. Onnistuneen tutkimuksen lähtökohtana on teoria, johon palataan tutkimuksen edetessä. Kyse on eräänlaisesta viestinviennistä, sillä teorian kautta kuljetaan yleisestä yksittäisiin havaintoihin, minkä jälkeen katse kohdistuu jälleen yleiseen. Tällöin lähestymistapa on deduktiivinen. Mikäli analyysillä tavoitellaan tukea teorialle, mutta tutkimus epäonnistuu siinä, voi pohtia, missä vika on. Se voi olla teoriassa, empiriassa eli aineistossa, molemmissa niistä tai tutkijassa. (Eskola & Suoranta 2008: 81.) Tämän tutkielman tarkoituksena ei kuitenkaan ole suoranaisesti teorian testaus.

Tämän tutkielman empiirisen aineiston muodostavat valtionyhtiöiden toimintakertomukset vuosilta 2016 ja 2018. Valtionyhtiöstä valittiin valtion omistusosuuden ja liikevaihdon suuruuden perusteella neljä valtionyhtiötä, jotka ovat Alko eli Alko Oy, Posti eli Posti Group Oyj, Veikkaus eli Veikkaus Oy ja VR eli VR-Yhtymä Oy. Myös Posti on mukana, vaikka varsinaisesti valtion omistusosuus Postista on 50,1 % ja valtion omistama kehitysyhtiö Vake omistaa 49,9 % (Valtioneuvosto 2019a: 34). Vuoden 2016 toimintakertomukset kerättiin kesällä 2017 ja toimintakertomukset vuodelta 2018 kesällä 2019. Toimintakertomukset ovat saatavilla valtionyhtiöiden verkkosivuilla.

Ensiksi aineisto luettiin kokonaan läpi, jotta työskentely olisi systemaattista ja johdonmukaista. Sen lisäksi tällä tavoin menetellen on pienempi riski sille, että jotakin olennaista aineistosta jäisi huomioimatta (Schreier 2013). Lukemisen lopputuloksena oli merkintöjä, muistiinpanoja ja koodimerkkejä laadullista sisällönanalyysia varten. Toisella lukukerralla ei luettu toimintakertomuksia enää alusta loppuun, vaan sen perusteella, millaisia muistiinpanoja ja merkintöjä oli tehty. Tällä kerralla tehtiin koodisäännöt analyysiyksiköitä ja -kategorioita varten. Sen jälkeen aineistosta valittiin koodisääntöjen perusteella analyysiyksiköt, jotka kategorisoitiin. Koodisääntöjä tarkastettiin kategorisointia tehtäessä. Tutkielman teoriaosaan nojaavat koodisäännöt ja kategoriat esitellään kuudennessa luvussa, jossa analyysiyksiköt on kategorioitu ja analysoidaan. Kategorioiksi valittiin tehokkuus ja vaikuttavuus, etiikka, laillisuus ja tilivelvollisuus.

Tilivelvollisuus-kategorian alla analysoidaan valtionyhtiöiden vastuullisuutta, yhteiskuntavastuuta. Tässä tutkielmassa vastuullisuutta ja yhteiskuntavastuuta käsitellään ja analysoidaan yhtenä ja samana teemana. Sitä, miksi se tehdään tilivelvollisuuden alla, perustelen valtionyhtiöiden toiminnan vastuullisuuden (esimerkiksi valtionyhtiöille määritellyt erityistehtävät) tilivelvollisuudella omistajaohjaajalle, valtiolle ja muille sidosryhmille, kuten kansalaisille. Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus näkee, että valtionyhtiöt ovat tilivelvollisia useille tahoille (Mack & Ryan 2007: 134; Roper & Schoenberger-Orgad 2011: 700, 705; Tonurist & Karo 2016: 626). Tästä näkökulmasta katsottuna koen kyseisen valinnan oleva perusteltu, mutta ymmärrän, että valinta voi aiheuttaa puutteita yhteiskuntavastuun analysoinnille, koska valtioneuvosto on määritellyt sen keskeiseksi arvoksi valtionyhtiöille (Valtioneuvoston kanslia 2016).

Kun huomioidaan yrityksen yhteiskuntavastuuta käsittelevää kirjallisuutta (Carroll 1991, 2016; Okoye 2009: 613), voidaan havaita yhteiskuntavastuun koostuvan niistä seikoista, arvoista, joita käsitellään tässä tutkielmassa. Carrollin malli (1991: 40–41) koostuu neljästä osasta, jotka ovat talous, laillisuus, eettisyys ja filantropia. Näistä kolme ensin mainittua käsitellään tässä tutkielmassa muun tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta, mutta tämä samalla osoittaa, että yhteiskuntavastuu ei ole typistetty tutkielmassa vain tilivelvollisuus-kategoriaan.

Toisekseen yrityksen yhteiskuntavastuuta käsittelevä kirjallisuus on hyvin hajanainen kyseisen käsitteen määrittelyssä, sillä Okoye (2009: 613, 623–624) löysi tutkimukseen yli 30 määritelmää yrityksen yhteiskuntavastuulle. Vaikka tutkielmassa vastuuta käsittelevät analyysiyksiköt ovat tilivelvollisuus-kategoriassa, tutkielmassa yhteiskuntavastuuta laajemmassa näkökulmassa kuin vain tilivelvollisuutena. Toisin sanoen tilivelvollisuus ja yhteiskuntavastuu eivät ole yksi ja sama asia. Päätös on tehty analyysiyksilöiden kategorioiden takia. Kyseessä on kuitenkin vain yksi analyysikategoria, joka on toki tärkeä tälle tutkielmalle. Lisäksi vastuullisuutta käsittelevät analyysiyksiköt sopivat sisällöllisesti tilivelvollisuus-kategoriaan.

## 5. LAADULLINEN SISÄLLÖNANALYYSI

Tämä luku käsittelee pro gradu -tutkielman tutkimusmenetelmää, laadullista sisällönanalyysia. Tarkoituksena on kertoa, mistä menetelmässä on kyse, miksi se on valittu, mitä mahdollisia haasteita kyseiseen menetelmään liittyy. Lisäksi selvennetään sen luotettavuutta ja validiteettia.

### 5.1. Perusteluja laadullisen sisällönanalyysin valinnalle

Schreierin (2013: 5) mukaan laadulliseen sisällönanalyysiin liittyy kolme oleellista seikkaa, jotka ovat systemaattisuus, joustavuus ja materiaalin määrän väheneminen. Systemaattisuus tarkoittaa, että aineistoa tarkastellaan kokonaisuutena, josta valitaan soveltuvat osat valittujen kriteerien perusteella (Rustemeyer 1992; Shapiro & Markoff 1997). Kun aloittaa aineiston läpikäynnin, kannattaa se käydä läpi kokonaan, sillä muussa tapauksessa jotakin oleellista voi jäädä valitun aineiston ulkopuolelle (Schreier 2013: 5). Lisäksi systemaattisuutta vahvistaa tiettyjen, samojen vaiheiden käyttäminen tehtäessä laadullisista sisällönanalyysia (emt. 5). Joustavuus ymmärretään siten, että koodausviitekehys eli koodimerkit (eli ne seikat, joiden perusteella aineisto jaotellaan) rakennetaan valitulle aineistolle sopivaksi (Rustemeyer 1992; Boyatzis 1998).

Materiaalin määrän vähenemisellä viitataan tiedon määrän pienemiseen lopputuloksena. Asia ei ole samassa linjassa useiden muiden laadullisten tutkimusmenetelmien ja niiden avulla tehtävien analyysien kanssa, jolloin tavallisesti lopputuloksena on määrällisesti enemmän tietoa. Tässä asiassa laadullinen sisällönanalyysi on siis poikkeus, mikä johtuu kahdesta syystä. Kaikki tieto aineistossa ei ole tutkimuksen kannalta oleellista, vaan kiinnostavia ovat ne seikat ja näkökulmat, jotka ovat tärkeitä tutkimuskysymysten kannalta. Eli se, mikä helpottaa lopulta tutkimuskysymyksiin vastaamisessa, on tärkeää. Sen lisäksi koodausviitekehukset ovat yleispätevämpiä ja abstraktimpia kuin aineiston tieto, jota käsitellään kyseisten viitekehysten mukaan. Kategorisointi vähentää yksityiskohtien määrää, mutta toisaalta sen myötä vertailtavuus helpottuu. Tasapaino abstraktisuuden ja konkretian välillä on tavoiteltava asia, koska kategorioiden on oltava samalla

tarpeeksi abstrakteja vertailun takia, mutta myös riittävän konkreettisia, jotta yksityiskohdat eivät ole liian suuressa roolissa. (Schreier 2013: 7–8.)

Seuraava seikka joustavuuden lisäksi, joka puhuu laadullisen sisällönanalyysin valitsemisen puolesta, on aineistojen hyödyntämisen laajuus. Se tarkoittaa, että monenlaiset eri aineistot sopivat yhteen tämän menetelmän kanssa. (Schreier 2013.) Olennaista aineistoa tarkasteltaessa on keskittyä sen kattavuuteen, kun pohditaan aineiston kokoa, analyysia ja sitä, kuinka onnistunutta tulkintaa tehdään. (Eskola & Suoranta 2008: 60). Aineiston koolle ei ole olemassa yksiselitteistä vastausta, vaan se määrittyy tapauskohtaisesti (Eskola & Suoranta 2008: 62).

Laadullista tutkimusta tekevällä on lähes rajattomasti valmiita aineistoja hyödynnettäväksi, sen sijaan että itse keräisi kokonaan uuden aineiston (Eskola & Suoranta 2008: 117). Organisaatioiden erilaiset asiakirjat ovat yksi esimerkki valmiista aineistoista (Eskola & Suoranta 2008: 118, lainaus teoksesta Uusitalo 1991). Mahdollisia tutkimusaineistoja ovat laajasti erilaiset kirjalliset ja kuvalliset materiaalit sekä haastattelut. Kuitenkin tavallisesti laadullisessa sisällönanalyysissä on keskitytty tekstiaineistoihin. (Schreier 2013: 2–3.)

Tutkielman aineistona on kirjallisessa muodossa olevat valittujen valtionyhtiöiden toimintakertomukset vuosilta 2016 ja 2018, joten sisällönanalyysi on senkin vuoksi sopiva menetelmä hyödynnettäväksi. Aineiston roolina on olla apuvälineenä kohti ilmiön ymmärtämistä. Tätä ilmentää se, että laadullisessa tutkimuksessa pelkkä aineistosta kertominen ei riitä, vaan lisäksi tulisi tavoitella uusien teoreettisten ajatusten nostamista esiin. (Eskola & Suoranta 2008: 62.) Perusajatuksena aineiston ja sen tulkintaan liittyy se, että aineisto on kyvytön itse nostamaan mitään esiin, sen takia tutkijalla on merkittävä rooli, sillä hän on se, joka tulkitsee aineistoa (Schreier 2013: 2–3; Tuomi & Sarajärvi 2018: 142). Tämä korostaa tutkijan vaikutusta ja hänen taustaansa, jotka muovaavat tulkintaa ja siten merkitysten luontia (Mayring 2000; Schreier 2013: 2–3).

Aineistoa ja sen suhdetta tutkimusongelmaan on tärkeää pohtia (Eskola & Suoranta 2008: 60). Tutkimuskysymykset sanelevat näkökulman, josta aineistoa tutkitaan



(Schreier 2013: 4). Eräs laadulliselle sisällönanalyysille leimallinen seikka on kyvyttömyys kuvata aineistoa täydellisesti, kaikissa merkityksissä, joten analyysin lopputulosena ei tavoitella kokonaisvaltaista yhteenvetoa aineistosta (Schreier 2013: 3–4).

Poikkeuksena moniin muihin laadullisen tutkimuksen metodeihin laadulliselle sisällönanalyysille on keskeistä valittuihin seikkoihin keskittyminen kulloisestakin aineistosta. Tavallisesti laadullisia aineistoja leimaa niiden runsaus, joka omiaan vaikuttamaan siihen, että tutkijan on lähes mahdotonta nostaa esiin aineiston täydellinen merkitys. Ensinnäkin jo mainittu keskittyminen tiettyihin seikkoihin aineistosta on etuna sisällönanalyysissa ja toiseksi menetelmän tarkoituksena on pienentää aineiston paljoutta. (Emt. 4.) Toisin sanoen käytännön esimerkki tässä tapauksessa ovat valitut toimintakerromukset, joita ei analysoida sellaisenaan, vaan käsiteltävä aineisto pienenee ja rajautuu tutkimuskysymysten ja teoriaperustan mukaan. Tosin Schreierin (2013: 4) mainitsema poikkeuksellisuus kuulostaa erikoiselta, koska valituissa näkökulmissa pysyminen ja niistä käsin ilmiön tarkastelu kuuluvat osaksi myös muita menetelmiä.

## 5.2. Mitä laadullinen sisällönanalyysi tarkoittaa?

Laadullista sisällönanalyysia voi tehdä monella tavalla, joten se voidaan ymmärtää näkemyksen riippuen hieman eri tavoin. Tässä luvussa määritellään, mitä laadullinen sisällönanalyysi tarkoittaa tässä tutkielmassa.

Tavoitteena laadullisessa tutkimuksessa on tutkittavan ilmiön kuvaus tai ymmärtäminen, sen sijaan että tavoiteltaisiin kvantitatiivisia yleistyksiä valitusta ilmiöstä (Eskola & Suoranta 2008: 61). Laadullinen tutkimus on tulkitsevaa, tilanteellista, reflektiivistä, joustavaa, induktiivista ja tapausorientoitunutta. Lisäksi se korostaa validiteettia. (Schreier 2013: 20–26.) Laadullinen sisällönanalyysi on luonteeltaan järjestelmällisyyteen pyrkivä tutkimusmenetelmä. Sen avulla kuvataan ja analysoidaan laadullista aineistoa. (Schreier 2013: 1.) Laadullisella sisällönanalyysillä tarkastellaan merkityksiä, tapoja ja teemoja. (Prasad 2019). Menetelmää on kritisoitu subjektiiviseksi ja tulkinnanvaraiseksi analyysin johtopäätöksiä tarkasteltaessa. Myös läpinäkyvyyden puutetta mene-

telmän eri vaiheissa on moitittu, ja se on johtanut myös luotettavuuden kritiikkiin ja tulosten vaillinaisuuteen kohdistuvaan kritiikkiin. (Prasad 2019.)

Sisällönanalyysia voidaan hyödyntää laajasti laadullista tutkimusta tehtäessä (Tuomi & Sarajärvi 2018: 103). Myös Mayring (2000) määrittelee laadullisen sisällönanalyysin systemaattiseksi tekstianalyysiksi ja jakaa myös ajatuksen metodin joustavuudesta erilaisiin aineistoihin. Sille leimallista on joustavuus, joka tarkoittaa, että laadullisen sisällönanalyysin parina voidaan hyödyntää erilaisia teoreettisia lähtökohtia, on kyse sitten käsitteistä tai teorioista (Tuomi & Sarajärvi 2018: 103). Menetelmällä voidaan saada vastauksia, kuinka ja miten asiat ilmaistaan aineistossa, vaikka pääpaino onkin siinä, mitä sanotaan. Kyseinen metodi mahdollistaa aineiston tarkastelun, mikäli tavoitteena on tehdä tulkintoja ja analysoida merkityksiä. Lisäksi menetelmä mahdollistaa määrittämisen tai rajaamisen siten, että jokin osa aineistosta määritellään vastaamaan johonkin tiettyyn tutkimuskysymykseen. (Schreier 2013: 2–3, 19.)

Kiinnostus laadullisessa sisällönanalyysissa kohdistuu myös aineiston piileviin merkityksiin (emt. 16). Kontekstin merkitystä ei sovi jättää huomiotta, koska konteksti vaikuttaa tulkintoihin (emt. 16, 31). Siksi tutkijan on myös hyvä tehdä päätelmiä itse kontekstista ja aineiston laatijasta (Schreier 2013: 16). Toisaalta menetelmää on hankala soveltaa siinä tapauksessa, jos tarkoituksena on tehdä itsestään selviä päätelmiä (emt. 2–3).

### 5.3. Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet

Seuraavaksi tehdään selkoa laadullisen sisällönanalyysin vaiheista. Vaiheissa nojataan Mayringin (2000) näkemykseen laadullisesta sisällönanalyysista.

Tehtäessä laadullista sisällönanalyysia on oleellista huomioida viisi seikkaa, jotka ovat aineiston viestinnällisen kokonaisuuden tarkastelu, analyysisäännöt, kategoriat, tulosten tulkinta ja metodin arviointi luotettavuuden ja validiteetin näkökulmasta (Mayring

2000). Metodien arviointia käsitellään luvuissa 5.4 ja 5.5. Seuraavaksi käydään läpi laadullisen sisällönanalyysi neljä muuta vaihetta.

Aineiston viestinnällisen kokonaisuuden tarkastelu on ensimmäinen seikka. Se koostuu siitä, mikä aineistossa on kiinnostavaa, mikä osa siitä analysoidaan, mikä on aineiston laatijan tausta ja rooli, miksi aineisto on laadittu ja sen rooli on sekä millainen on aineiston vaikutus. Keskeistä on, mitä näistä asioista voi päätellä. (Mayring 2000.) Kiinnostus laadullisessa sisällönanalyysissa kohdistuu aineiston piileviin merkityksiin (Schreier 2013: 16). Piilomerkitysten tulkinta on riippuvaisempaa kontekstista ja tutkijan kyvystä tulkita, koska konteksti vaikuttaa erityisesti piilomerkitysten tulkinnassa (Prasad 2019). Kontekstin merkitystä ei sovi jättää huomiotta, koska konteksti vaikuttaa tulkintoihin (Schreier 2013: 16, 31). Laadulliset aineistot ja niiden analyysit ovat monesti deskriptiivisiä eli kuvailevia (Eskola & Suoranta 2008: 139). Teksti rakentavat sosiaalista todellisuutta, eivätkä vain kuvaa sitä (emt. 140). Usein tekstianalyysissa tulkinnat tehdään tiukasti aineistoon rajautuen (emt. 145).

Toinen sisällönanalyysin peruspilari on analyysisäännöt. Jotta metodi olisi systemaattinen, pitää sitä soveltaa systemaattisesti. Käytännössä se tarkoittaa, että aineisto analysoidaan järjestyksessä, seuraten prosessin vaiheita. (Mayring 2000.) Eriävä näkemys löytyy Schreierilta (2013). Sisällönanalyysin vaiheiden järjestys ei ole kiveen hakattu, minkä seurauksena prosessi joustavoituu (Schreier 2013: 16). Tässä toisessa vaiheessa on yhteys kolmanteen seikkaan, kategorioihin, joissa aineisto jaotellaan toisen vaiheen mukaan analyysiyksiköiksi. (Mayring 2000).

Analyysivaiheeseen mennessä pitäisi olla tehtynä koodausviitekehys (tai koodimerkit) ja sen testaus sekä luotettavuuden ja validiteetin testaus (Schreier 2013: 194). Kun koodausviitekehys käydään läpi uudestaan, huomio kiinnittyy mahdollisiin päällekkäisyyksiin kategorioissa, minkä lisäksi tarkistetaan, ovatko määritelmät sopivia (emt. 104). Valitut kategoriat määrittävät koodausyksiköiden sopivuutta (emt. 131–132). Tässä vaiheessa kerrotaan, mitkä osat aineistosta ovat analyysin kannalta olennaisia ja koodausyksiköt merkitään valittuihin osiin. Koodausyksiköt ovat osia analyysiyksiköistä. Koodausyksiköt ovat apuvälineinä analyysiyksiköiden tulkinnassa siten, että näistä ensin

mainittu helpottaa jälkimmäisten kategorioiden tulkinnassa. Kontekstiyksiköt ovat materiaalin osia, jotka on ymmärrettävä koodausyksikkö huomioiden. Ne ilmentävät kontekstin vaikutusta tulkintaan. (Schreier 2013: 133.) Analyysiyksiköt muodostuvat useista koodausyksiköistä. Pituus koodausyksiköillä vaihtelee muutamasta sanasta tai virkkeestä useisiin tekstikappaleisiin. (Schreier 2013: 131–132.) Analyysiyksiköt ovat niitä aineiston osia, jotka analysoidaan (Schreier 2013: 130). Tässä tutkielmassa ne ovat valittuja tekstikappaleita valtionyhtiöiden toimintakertomuksista.

Kategoriat ovat analyysin perusta, jota kolmas seikka korostaa. Se, mikä aineistossa on kiinnostavaa, jaotellaan kategorioiksi. Jaottelussa on hyvä pitää mielessä tutkimuskysymykset, sillä jaottelu tehdään tarkasti ja kategorioita hienosäädetään tarvittaessa prosessin aikana. Jaottelu vaihtelee sen perusteella, tehdäänkö teoria- vai aineistolähtöistä analyysia. (Mayring 2000.) Koska tässä gradussa käytetään teoriaan nojautuvaa lähestymistapaa, käydään seuraavaksi läpi lyhyesti, kuinka Mayringin (2000) mukaan kategoriat muodostetaan teorialähtöisesti eli tässä tapauksessa deduktiivisesti. Pääkategoriat kertovat näkökulmista, joihin analyysissa keskitytään (Schreier 2013: 59). Sen sijaan mahdolliset alakategoriat ilmentävät tarkemmin niitä seikkoja, jotka pääkategorioissa kiinnostavat (emt. 60). Tutkimuskysymykset ovat tärkeässä roolissa, sillä ne määrittävät tutkimukselle keskeiset käsitteet, jotka taas ohjaavat (pää- ja ala)kategorioiden muodostusta, sillä ne muodostetaan tässä lähestymistavassa teorioihin ja teoreettisiin käsitteisiin nojautuen (Mayring 2000). Tästä seuraa, että aineistoa jäsentelevät kategoriat muodostetaan aiempaan, jo olemassa olevaan tietoon nojautuen (Schreier 2013: 90).

Kategorian määrittäminen muodostuu neljästä osasta, jotka ovat nimi, kuvaus, esimerkit, päättö säännöt (Schreier 2013: 94–95). Selkeyden vuoksi kategoriat nimetään, sillä se helpottaa aineiston jaottelua. Onnistunut nimi on kuvaava ja riittävän tarkka, mutta liian pitkä nimeä kannattaa välttää. Kuvauksella ilmenetään, mitä nimellä tarkoitetaan. Siinä kerrotaan tekijöistä, jotka havainnollistavat kategoriaa sisällöllisesti. Kuvausta laadittaessa on eduksi muistaa abstraktiuden ja konkretian välinen tasapaino, siksi on suosiollista ottaa etäisyyttä aineistoon, eikä olla liian tiukka kuvaavien tekijöiden määrityksessä. (Schreier 2013: 94–99.)

Teoriapohjaisesti kategorioille määritellään koodisäännöt, jotka ovat apuna aineiston käsittelyssä ja jaottelussa (Eskola 2007; Schreier 2013; Tuomi & Sarajärvi 2018). Näitä sääntöjä voi havainnollistaa esimerkein. (Mayring 2000.) Yksinkertaisimmillaan kuvaus voi olla yksittäisiä sanoja, termejä, jotka vastaavat kategorioita sisällöllisesti. (Schreier 2013: 94–99.) Kun kuvaus on valmis, seuraava vaihe on esimerkit, joilla havainnollistetaan kategorioita, kuten edeltävät kuvaukset, mutta esimerkit tekevät sen hieman tarkemmin. Käsitelähtöisissä kategorioissa voi olla tarpeen ilmentää niitä joko hypoteettisin tai havainnollistavin esimerkein. Se tapahtuu esimerkiksi nostamalla aineistosta kategorioita havainnollistavia esimerkkejä. Siitä huolimatta vielä ei pyritä kaikenkattavuuteen, vaan kerrotaan esimerkein, mikä on tyypillistä kullekin kategorialle. (Schreier 2013: 100–102.)

Kun kategoriat ja koodisäännöt aineistolle on muodostettu, tarkistetaan ne, koska siten saadaan tietoa luotettavuudesta. Käytännössä tämä tarkoittaa, vastaavatko kategoriat tutkimuskysymysten sisältöä. Prosessi etenee seuraavaksi lopulliseen tekstien läpikäyntiin, jossa tarkistetaan, ovatko kaikki analyysiyksiköt mukana ja analysoitu. Se tapahtuu laskemalla. Myös tämä läpikäynti kertoo menetelmän luotettavuudesta. (Mayring 2000, lainaus teoksesta Mayring 2000.)

Prosessin viimeinen vaihe on tulosten tulkinta, jossa palataan tutkimuskysymyksiin, jolloin on aika vastata tutkimusprosessin alussa asetettuihin kysymyksiin. (Mayring 2000, lainaus teoksesta Mayring 2000). Tulokset voidaan esitellä laadullisesti joko jatkuvana tekstinä, tekstimatriisina tai datan avulla (Schreier 2013: 219). Tässä tutkielmassa tulokset esitellään jatkuvana tekstinä, joten sen periaatteita esitellään lyhyesti seuraavaksi. Esiteltäessä tulokset jatkuvana tekstinä ne kuvaillaan kategoria kerrallaan. Esittely aloitetaan kertomalla, mistä kategoriasta on kulloinkin kysymys. Kun toimitaan näin, vältetään toistamista kategorioiden määritelmät. Kategorioiden keskeisimmistä seikoista ja käsitteistä tehdään yhteenveto. On hyvä havainnollistaa kategorioita muutamalla esimerkillä aineistosta, sillä tavalla lukijan on helpompi ymmärtää kategoria aineiston näkökulmasta. Tulosten esittely jatkuvana tekstinä mahdollistaa eri teemojen ja siten kategorioiden välisten liitântöjen keskustelun. (Emt. 220–221.) Viides oleellinen seikka

laadulliselle sisällönanalyysille on luotettavuuden ja validiteetin arviointi, joista lisää seuraavaksi (Mayring 2000).

#### 5.4. Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuus

Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuus ja esitellään sen merkitystä seuraavaksi. Luotettavuus liittyy vahvasti koko prosessiin.

Luotettavuus on tärkeä elementti laadullisessa sisällönanalyysissa. Luotettavuuden tarkastelulla voi selvittää, kuinka onnistunut ja laadukas koodausviitekehys eli koodisääntöjen kokonaisuus on. Lisäksi luotettavuuden avulla saadaan tietoa, miten hyväksyttävä tehty analyysi on. Toisin sanoen, kuinka hyvin aineiston analyysi on onnistunut. Kategoriat ja koodausviitekehys liittyvät olennaisesti luotettavuuteen. Käytännössä se tarkoittaa kategorioiden arviointia, johon linkittyvät myös analyysiyksiköt ja koodausviitekehys. Kiinnostuksen kohteena luotettavuuden näkökulmasta on konkreettisesti se, ovatko kategoriat sellaisia kuin niiden on määritelty olevan. Se merkitsee sisällöllistä vastaavuutta merkityksissä kategorioiden ja aineiston välillä. Toisaalta herää kysymys, tulkitsevatko muut kategorioihin ja aineistoon sisältyvät merkitykset samalla tavalla. Kaikki tuskin tulkitsevat, mutta siksi tutkijan on tehtävä selväksi, kuinka hän päätyy sellaisiin tulkintoihin ja päätelmiin kuin lopulta päätyy. Johdonmukaisilla tulkinnoilla ja päätelmillä tutkija parantaa analyysinsa hyväksyttävyyttä ja siten myös luotettavuutta. (Schreier 2013: 168–169.)

Sen lisäksi eri kategorioiden pitäisi olla toisistaan riittävän erilaisia. Jos eivät ole, se aiheuttaa päällekkäisyyttä, joka taas heikentää metodin luotettavuutta. Vastaus riittävään erilaisuuteen saadaan, kun tarkistetaan, onko jokin analyysiyksikkö eli analysoitava osa aineistosta useammassa kategoriassa. Mikäli on, se ilmentää kategorioiden epäjärjestelmällisyyttä, jota päällekkäisyys aiheuttaa. Epäjärjestelmällisyys on merkki puutteista koodausviitekehyksessä. Nämä puutteet pitää korjata tarkentamalla kyseistä viitekehystä, jotta päällekkäisyyden aiheuttama epäselvyys häviäisi. (Schreier 2013: 168–169.)

Luotettavuuden kriteeri täyttyy, mikäli aineistossa tai tiedoissa ei ole virheitä, mikä tarkoittaa virheetöntä informaatiota (emt. 6, 167). Se tosin kuulostaa melko ehdottomalta varsinkin ihmistieteissä ja laadullisessa tutkimuksessa, joten se ei yksinään riitä luotettavuuden määritelmäksi. Laadullisen sisällönanalyysin luotettavuuteen liittyy tulkintojen säännönmukaisuus. Siitä kertoo muun muassa se, miten asia tai sisältö tulkitaan, mikäli sama asia toistuu. Tämä kertoo tutkijan tulkintojen järjestelmällisyydestä ja selvittää muille, kuinka tutkija on päätenyt kyseisiin tulkintoihin. Kykenevätkö muut samankaltaisiin tulkintoihin ja ovatko tulkinat perusteltuja. (Schreier 2013: 6.)

Laadullisessa tutkimuksessa ei kuitenkaan esimerkiksi toistettavuus ole päällimmäinen tavoiteltava asia, mistä johtuu kritiikki tutkimuksen subjektiivisuudesta (Tuomi & Sarajärvi 2018: 189; Prasad 2019). Eräs seikka, joka ilmentää luotettavuutta on koodausviitekehysten pysyvyys prosessin aikana ja onko se järjestelmällinen, mikäli sitä muutetaan jossakin vaiheessa. Se edellyttäisi mainintaa luotettavuuden näkökulmasta. Kysymys luotettavuudesta ei ole mustavalkoinen, joten on hankala määrittää, onko metodia sovellettu luotettavasti vai ei. Siksi olennainen kysymys on, kuinka luotettavasti sitä on sovellettu. Näin ollen olennaisempaa luotettavuuden arvioinnissa ovat kysymykset 'kuinka ja miten' kuin 'onko'. (Schreier 2013: 167.)

### 5.5. Laadullisen sisällönanalyysin validiteetti

Voiko laadullinen sisällönanalyysi olla validi menetelmä? Kuinka menetelmän validiteetti ilmenee? Siitä kerrotaan lyhyesti seuraavaksi.

Validius täyttyy, mikäli lopputuloksena on se, mitä oli tarkoitus selvittää. Toisin sanoen tutkija voi vastata tutkimuksen perusteella asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tähän liittyy koodausviitekehysten validius, joka tarkoittaa kategorioiden ja tutkimuskysymysten yhteensopivuutta. Mikäli kategoriat ilmentävät niitä seikkoja ja käsitteitä, jotka sisältyvät tutkimuskysymyksiin, koodausviitekehys on validi. (Schreier 2013: 175.) Sisältövaliditeetti tarkoittaa, että sisällöstä kertova seikka tai tekijä sisältää teoreettisen käsitteen ulottuvuudet (emt. 185). Kyseinen validiteetin muoto on suositeltu silloin, kun

tarkastelussa on käsitelähtöisen koodausviitekehyksen validiteetin arviointi. Kategorioiden ja käsitteiden välinen yhteensopivuus ilmaisee viitekehyksen validiteettia. Suositeltavaa on, että sisältövaliditeettia arvioisi asiantuntija, jolla tarkoitetaan tässä yhteydessä henkilöä, joka on riittävän perehtynyt tutkimukseen ja koodausviitekehyksen käsitteisiin. (Emt. 189.) Tämän tutkielman yhteydessä kyseinen asiantuntijan hyödyntäminen ei tule kysymykseen, koska työskentelen yksin tutkielman parissa.

Aivan kuten luotettavuus, myöskään validiteetti ei ole mustavalkoinen asia, joka olisi täysin validi tai ei lainkaan. Myös validiteetin tapauksessa kyse on, kuinka validisti menetelmää tutkimuksessa sovelletaan. (Schreier 2013: 175.) Se kertoo laadullisen sisällönanalyysin tietynlaista anteesiantavuudesta menetelmänä, mutta se tarkoittaa myös, että menetelmän mahdollisia ongelmakohtia ja puutteita ei voi peitellä.

Metodi mahdollistaa eri aineistojen analysoinnin systemaattisesti ja objektiivisesti. Tosin laadullista sisällönanalyysi on kritisoitu tulkintojen subjektiivisuudesta (Prasad 2019). Laadullisen sisällönanalyysin tavoitteena on tarkastelun kohteena olevan ilmiön kuvaaminen tiivistetysti ja yleisessä muodossa. Kyseessä on yksi tekstianalyysin muoto, joten laadullinen sisällönanalyysi on aineiston sisällöllistä kuvailua sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2018: 117, 119.) Ominaista on lisäksi, että lopputuloksena on aineiston tiiviys ja selkeä muoto siten, että aineiston informaatiota ei kadoteta (emt. 122).



## 6. TOIMINTAA OHJAAVAT ARVOT? ARVOT ANALYYSISSA

Tässä pääluvussa analysoidaan tutkielman empiirinen aineisto, joka koostuu valtionyhtiöiden toimintakertomuksista vuosilta 2016 ja 2018. Toimintakertomuksista valittiin tekstikappaleita analyysiyksiköiksi, jotka analysoidaan teoriaan nojautuen. Kaikkiaan analyysiyksiköitä valittiin 68 kappaletta, jotka on jaoteltu neljään kategoriaan. Mikäli yhtiön tai yhtiöiden toimintakertomusten 2016 ja 2018 kohdalla on eroavaisuuksia tai vastaavan kaltainen analyysiyksikkö puuttuu jommaltakummalta vuodelta, kertoo muutoksista toiminnassa ja ne huomioidaan analyysissä. Toki yksi mahdollisuus on, että yhtiö raportoi asiasta muissa asiakirjoissa.

Kategoriat ovat tilivelvollisuus, laillisuus, etiikka, tehokkuus ja vaikuttavuus, joista viimeksi mainittu käsittelee valtionyhtiöiden taloudellisia elementtejä arvojen tehokkuus ja vaikuttavuus näkökulmasta. Kyseisessä kategoriassa analysoidaan 14 analyysiyksikköä. Sen jälkeen analyysi etenee lukuun 6.2 etiikkaa yleisesti käsittelevään kategoriaan, johon valittiin 11 analyysiyksikköä. Kyseinen kategoria on luonteeltaan kokoava ja eettisyyteen johdatteleva, sillä kategoriaan on valittu niitä analyysiyksiköitä, jotka eivät sisällöllisesti sovi muihin tutkielman analyysikategorioihin, mutta käsittelevät kuitenkin tärkeitä toimintaa ohjaavia seikkoja. Tällä tavalla pyritään parantaa tutkimusmenetelmän johdonmukaisuutta.

Luku 6.3 käsittelee valtionyhtiöiden vastuullisuutta tilivelvollisuuden näkökulmasta, jossa on huomioitu omistajaohjaajan odotukset valtionyhtiöille. Kategoriaan valittiin 22 analyysiyksikköä. Tilivelvollisuus-kategoriaa perustellaan viidennessä pääluvussa. Tutkielman analyysiosio päättyy lukuun valtionyhtiöiden toiminnan laillisuudesta, lukuun 6.4., jonka analyysiyksikkömäärä on 21. Lisätietoa kategorioista kerrotaan aina kulloisenkin kategorian alussa. Analyysiyksiköiden analyysissä hyödynnetään laajasti tutkielman aiempien lukujen sisältöjä, vaikka kategoriat muodostettiin luvun 3.6. alakappaleiden perusteella, paitsi etiikan kategoria, joka on muodostettu laajemmin kolmannen pääluvun perusteella.

Analyysi etenee siten, että myös tässä kategoriassa, kuten jokaisessa, ennen analyysia analyysiyksiköiden sisällöstä kerrotaan lyhyesti, minkä jälkeen tulee analyysiyksikkö tai -yksiköt, mikäli analysoidaan useampi kuin yksi analyysiyksikkö kerralla. Sen jälkeen analyysiyksikkö analysoidaan ja edetään samoin periaattein eteenpäin analyysissa kategoria ja valtionyhtiö kerrallaan. Analyysin tarkoituksena on löytää vastauksia tutkimuskysymyksiin.

### 6.1. Tehokkuus ja vaikuttavuus

Analyysivuorossa ensimmäisenä on tehokkuus ja vaikuttavuus -kategoria. Analyysiyksiköiden valinnat tehtiin erityisen luvussa 3.6 tehokkuutta ja vaikuttavuutta käsittelevän kappaleen sisältöä mukailleen. Kooltaan tämä tehokkuuden ja vaikuttavuuden analyysikategorian on analyysiyksiköiden määrän huomioiden toiseksi pienin kategoria 14 valitulla analyysikategoriolla. Siitä voi tulkita, että tehokkuudelle ja vaikuttavuudelle ei ole annettu tässä tutkielmassa samanlaista painoarvoa kuin mitä Simon (1997: 45, 55–57) niille ja erityisesti tehokkuudelle antaa. Osittain se johtuu myös valitusta aineistosta ja teoriaan pohjautuvien kriteerien hankalasta yhteensovittamisesta tässä kategoriassa. Huomionarvoista on myös, että tutkielman neljästä valtionyhtiöstä tässä kategoriassa käsitellään vain kolmen yhtiön tehokkuutta ja vaikuttavuutta, koska Alkon toimintakertomuksista ei löytynyt kategoriaan sopivia analyysiyksiköitä.

Tästä päästäänkin sujuvasti kriteeristöön, jonka perusteella kategorian analyysiyksiköt valittiin. Sopivia analyysiyksiköitä etsittiin kategorian otsikon sanoilla, tehokkuus, vaikuttavuus ja näihin liittyvillä sanoilla, kuten tavoite, päämäärä, kustannus, keino, vaihtoehto, tehostaminen, strategia. Hakuja tehtiin näiden sanojen eri muodoilla, monikot, taivutukset, näistä johdetut adjektiivit ja verbit huomioiden. Päätössäännöistä mainittakoon se, että esimerkiksi Posti toimintakertomuksesta vuodelta 2016 (Posti 2017: 4) jäi analyysiyksikkö valitsematta, koska käyttökattetta ja liikevaihtoa käsittelevässä analyysiyksikössä mainitaan kyllä tehostamistoimet, mutta analyysiyksikkö jäi pois, koska pääpaino tekstikappaleessa ei ollut tehostamistoimissa. Tarkoituksena on vertailla vuosia 2016 ja 2018. Vaikka kategorian analyysiyksiköiden valinnassa painottui luku 3.6. ja

tehokkuus ja vaikuttavuus, analyysiyksiköiden analyysissa ja tulkinnessa käytetty myös muuta tutkielman lukujen (pää- ja alaluvut) sisältöä.

### 6.1.1. Veikkaus

Seuraavat kaksi analyysiyksikköä käsitellään vertaillen. Veikkauksen liikevoitto on lähes tuplaantunut kahdessa vuodessa, on tärkeää muistaa, että vuonna 2018 oli jo yhdistynyt ”uudeksi Veikkaukseksi”, mikä vaikuttaa tulokseen:

*”Liikevoitto 582,3 milj. euroa (+8,5 %) oli kaikkien aikojen paras. Tulos 582,6 milj. euroa (+8,5 %) parani pelikatteen kasvun lisäksi kustannustehokkaan toiminnan ansiosta ja poistopohjan pienentymisen vuoksi. Lisäksi myyntipalkkioita maksettiin aiempaa vähemmän asiamiesmyynnin liikevaihdon laskiessa.” (Veikkaus 2017: 3.)*

*”Liikevoitto oli 1 014,5 miljoonaa euroa (-0,7 %) ja tulos 1 014,2 miljoonaa euroa (-0,7 %). Tulos ylitti edunsaajaministeriöiden vuoden 2018 valtion talousarvioon merkityn avustuksensaajille jaettavan summan, joka oli 1013,5 miljoonaa euroa tilikauden tuloksesta. Tulokset vaikuttivat pelikatekehityksen lisäksi viime vuodesta laskeneet yhdistymisestä aiheutuneet kertaluonteiset kustannukset, henkilöstökustannusten lasku sekä asiamiesmyynnin laskusta johtuvat aiempaa pienemmät myynnistä maksettavat palkkiot.” (Veikkaus 2019: 5.)*

Veikkaus raportoi vuoden 2016 toimintakertomuksessaan kyseisen vuoden olleen paras vuosi yhtiön historiassa (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Veikkaus 2017: 3). Vaikka Veikkaus ei sitä korostakaan, luo se sanajärjestysvalinnallaan vaikutelman siitä, että pelikatteen kasvu oli merkittävin liikevoittoa parantanut tekijä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että Veikkaus on tehnyt tulosta pelaajien tappioilla. On varsin loogista, että yhtiö tekee parempaa tulosta, kun pelaaminen lisääntyy, ja sen lisäksi erilaisen toimintakustannukset ovat laskeneet (Veikkaus 2017: 3). Kuitenkin laissa asetetun pelihaittoja koskevan tehtävän näkökulmasta asia näyttää ongelmallisena, koska samanaikaisesti Veikkaus ilmoittaa historian suurimmasta liikevoitosta. Toisaalta laki edellyttää silti pelihaittojen vähentämistä, joihin kuuluvat myös taloudelliset haitat, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja unohtamatta. (Veikkaus 2017: 3; ks. taulukko 1.)

Vuoden 2016 toimintakertomuksessa Veikkaus ei raportoi poliittisten päättäjien yhtiölle asettamasta tulostavoitteesta, toisin kuin vuoden 2018 toimintakertomuksessa tällainen mainitaan (Veikkaus 2017: 3, 2019: 5). Vaikka varsinaisesti Veikkaus ei sano, että valtion talousarvioon kirjattu summa olisi Veikkauksen toimintaa suoraan ohjaava tavoite, mutta jonkinlaista vaikutusta sillä voi tulkita olevan (Veikkaus 2019: 5). Perustelen tulkintaa sillä, että Veikkauksen toteutunut liikevoitto oli suurempi kuin talousarvioon kirjattu summa. Se on merkki siitä, että Veikkaus on valinnut toiminnan keinot siten, että se pääsee ainakin mahdollisimman lähelle tuota talousarvion tavoitetta. (Kalantari 2010: 511; Veikkaus 2019: 5.) Tavoitteet vaikuttavat valittuihin keinoihin ja päinvastoin, joten silläkin perusteella voisi tulkita talousarvion olleen Veikkauksen toimintaa suuntaava elementti molempina vuosina (Keeney 2006: 740–743; Veikkaus 2017: 3, 2019: 5). Syynä siihen on pelikatteen kasvun esiin nostaminen molempina vuosina, ja luonnollisesti Veikkaus raportoi siitä, mikä on johtanut mainittuun lopputulokseen, koska se kuuluu toimintakertomusraportointiin (Veikkaus 2017: 3, 2019: 5).

Molempina vuosina Veikkaus on saavuttanut taloudellisesti tehokasta ja vaikuttavaa toimintaa, kun se on yrittänyt alentaa toimintakustannuksiaan ja saavuttanut sille asetettuja tulostavoitteita (van der Wal ym. 2006: 347; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Veikkaus 2017: 3, 2019: 5). Simon (1997: 45, 55–57) peräänkuuluttaakin päätöksenteossa tehokkuutta, mutta on argumentoitu tehokkuuden dominoivan roolin johtavan korostuneeseen huomioon toiminnan keinoista ja itse tavoite jää sivurooliin. Syy siihen on, että tehokkuus saatetaan ymmärtää itsetarkoituksena, vaikka joidenkin mielestä tehokkuus on välinearvo, toisin sanoen se on siis tärkeä, koska sillä tavoitellaan jonkin päämäärän saavuttamista. (van der Wal ym. 2006: 318; Molina 2009: 268, lainaus teoksesta Selznick 1957.)

Organisaatioilta, kuten valtionyhtiöltä, odotetaan tehokasta toimintaa (Simon 1997: 256; Veikkaus 2019: 5). Siksi on oleellista tarkastella toiminnan keinoja, jotka ovat tässä tapauksessa olleet pelikatteen edistäminen ja erilaiset säästötoimet kustannuksissa (Kalantari 2010: 511; Veikkaus 2017: 3; 2019: 5). Analyysiyksikössä vuodelta 2016 säästöjä Veikkaukselle toivat kustannustehokas toiminta, jota se ei määrittele varsinaisesti, joten on hankala arvioida, millaisia keinoja Veikkaus on käyttänyt ja miten yhtiö ym-

märtää kustannustehokkuuden (Veikkaus 2017: 3). Simon (1997: 256, 262) yhdistää tehokkuuden ja kustannukset tärkeiksi päätöksenteon kriteereiksi. Tehokkuus ilmenee siten, että vaihtoehdoista valitaan se, jolla arvioidaan päästävän parhaimpaan lopputulokseen, mikäli kustannukset ovat vaihtoehdoilla samat tai mikäli arvioidut lopputulokset ovat samat, toiminnan ja valinnan tehokkuuden määrittää vaihtoehto, jolla on alhaimmat kustannukset. Tosin laatua ei voi unohtaa tehokkuutta pohdittaessa, koska laatu ei ole syy valita vaihtoehtoa pienimmillä kustannuksilla määrän takia. (Simon 1997: 256, 262.) Tätä taustaa vasten Veikkaus on pystynyt taloudellisesti laadukkaaseen ja vaikuttavaan toimintaan, mistä liikevoiton kehitys kertoo (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Veikkaus 2017: 3, 2019: 5).

Tosin eettisyyden ja vastuullisuuden näkökulmasta tehokkuus ja vaikuttavuus ovat ongelmallisia. Koska se raha, joka menee Veikkauksen tuotoista avunsaajille ja avustuskohteisiin, joilla edistetään vastuullisuutta ja pelihaittoja, tulee myös ongelmapelaajilta, joita kaikki Veikkauksen pelejä pelaavat eivät ole. Mitä enemmän ihmiset pelaavat, sitä suurempi todennäköisesti Veikkauksen tulos on, ja poliittiset päättäjät ohjaavat tavoitteillaan Veikkausta pyrkimään parempaan tulokseen, jotta avustuksensaajat saisivat enemmän avustusta. (Veikkaus 2019: 5; Veikkaus 2020.) Se tarkoittaa, että Veikkauksen taloudellinen tulos on kytköksissä vastuullisuuteen ja siten eettisyyteen. Veikkauksen tuloksenteko ja talous muodostuvat välinearvoksi vastuullisuudelle, minkä vuoksi vastuullisuus on riippuvainen siitä, että ihmiset pelaisivat enemmän ja Veikkauksen tulos paranisi, jotta siltä voidaan tulouttaa euroja vastuullisuustoimiin. Kehä on näin valmis, mikä aiheuttaa tasapainoilua ja ristiriitaisuuksia arvojen välillä sekä johtaa aiheellisesti valtionyhtiön toiminnan kyseenalaistukseen (Morsing 2011: 714; Heath, J. 2011: 32; Alexius & Örnberg 2015).

Tavoitteet ohjaavat Veikkauksen toimintaa, jotta pelikate kehittyy. Veikkaus lakkauttaa ja kehittää uusia rahapelejä kuten kaksi seuraavaa analyysiyksikköä havainnollistavat:

*”Katsausvuoden lopussa lopetettiin vajaa kolme vuotta myynnissä ollut Naapuripeli. Paikkatietoon perustunut peli ei saavuttanut riittävän laajan asiakasryhmän suosiota eikä sille asetettuja liiketoiminnallisia tavoitteita.”* (Veikkaus 2017: 5.)

*”Uuden strategian mukaisesti Veikkaus tuo pelaajien saataville maailmanluokan vaihtoehdot pelata viihdyttäviä ja jännittäviä rahapelejä luotettavasti. Veikkaus innovoi asiakkailleen jatkuvasti uutta ja kiinnostavaa. Asiakkaille tarjotaan juuri heidän haluamiaan pelejä ja heille parhaiten soveltuvia palveluita. Veikkauksen kilpailukykyä vahvistetaan digitaalisissa tuoteryhmissä ja tuotekehitystä keskittään erityisesti digitaalisen kanavan peleihin. Veikkaus-brändiä uudistetaan vastuullisesti kilpaillun markkinan vaatimuksiin soveltuvaksi.”* (Veikkaus 2019: 5.)

Veikkaus lakkautti vuonna 2016 Naapurit-pelin, koska ihmiset eivät pelanneet sitä niin paljon kuin Veikkaus tavoitteli, mikä johti tilanteeseen, että pelille asetetut taloudelliset tavoitteet eivät täyttyneet (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Veikkaus 2017: 5). Tilanteen arvioinnissa Veikkaus teki omat johtopäätöksensä ja suuntasi katseen muihin peleihin (Simon 1997: 315; Veikkaus 2017: 5). Arviointi helpottaa myöhempiä päätöksiä, sillä tässä tapauksessa Veikkauksella on lisää tietoa, millainen peli ei menesty (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1227; Veikkaus 2017: 5). Yhtiö ei tuo julki analyysiyksikössä, millaisia laadullisia tai määrällisiä tavoitteita Naapurit-pelille oli asetettu, joten on vaikea analysoida sitä, mikä meni vikaan. Epäonnistuminen on kuitenkin osoitus siitä, että pelin merkitys Veikkaukselle oli melko pieni, koska yhtiön liikevoitto oli vuonna 2016 sen paras (Veikkaus 2017: 3, 5).

Kyse on kuitenkin yhdestä pelistä, mutta kaksi vuotta myöhemmin uusitun strategian mukaan Veikkaus kehittää uusia pelejä mahdollisimman houkutteleviksi, jotta ihmiset pelaisivat niitä (Veikkaus 2019: 5). Yhtiö on siis tehnyt päätelmät ja pyrkii vastaamaan paremmin ihmisten pelimieltymyksiin. Se luo uusia vaihtoehtoja (Simon 1997: 126–127). Veikkaus yrittää puhutella ihmisiä tarjoamalla juuri heille kohdennettuja palveluja ja pelejä, jotta ihmiset pysyvät Veikkauksen asiakkaina (Veikkaus 2019: 5). Kyseessä on iso lupaus, koska todellisuudessa yhtiö ei voi tarjota kaikille halukkaille juuri heidän haluamiaan peliä ja palveluja. Tämä kaikille suunnattu palvelulupaus antaa ongelmallisen vaikutelman pelihaittojen vähentämisen näkökulmasta, sillä Veikkauksen toiminta perustuu siihen, että suuri osa pelaajista häviää pelaamansa rahat ja pienempi osa voittaa (Veikkaus 2019: 4–5; ks. taulukko 1).

Veikkaus on riippuvainen asiakkaistaan, koska jos kukaan ei pelaisi Veikkauksen pelejä, ei Veikkausta tuskin olisi. Tuloksen tekemisen näkökulmasta on loogista, että Veikkaus pitää ihmisten kiinnostusta yllä pelaamiseen, mutta onko se julkisen edun mukais-

ta, koska Veikkauksen olennaisiin tehtäviin kuuluu pelihaittojen vähentäminen (Brunson 2002: 223; ks. taulukko 1). Tietysti voi kysyä, onko sitten parempi, jos ihmiset siirtyvät ulkomaisten peliyhtiöiden asiakkaiksi ja jäljellä jäävät vain haitat eikä valtiolla ole niihin samanlaista otetta kuin sillä on Veikkaukseen. Vastakysymyksenä voi esittää, onnistuuko Veikkaus tehtävissään niin hyvin kuin se voisi ja olisi perusteltua toimia (Cunningham 2011: 720; Heath, J. 2011: 32). Veikkaus tunnistaa rahapelisektorin kilpailutilanteen ja yrittää pysyä houkuttelevana toimijana satsatessaan digitaalisiin pelimahdollisuuksiin (Veikkaus 2019: 5). Tässä kilpailussa Veikkaus asemoi itsensä vastuulliseksi toimijaksi ja toiminnan uudistajaksi (Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2019: 5). Toimintaa ohjaavat merkittävästi sen monopoliasema, laki ja yhteiskunnalliset odotukset vastuullisesta toiminnasta, mitkä rajoittavat Veikkauksen innovatiivisuutta, mihin Veikkaus raportoi sopeutuvansa (van der Wal 2011: 652; Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2019: 5; ks. taulukko 1).

Toiminnan kustannukset ovat tarkastelussa seuraavaksi:

*”Yhtiön kustannuskehitys oli odotusten mukaista. Pelaajille maksettiin voittoja yhteensä 1 286,2 milj. euroa (+6,3 %) eli 58,3 % liikevaihdosta. Asiamiehille maksetut myyntipalkkiot olivat 75,6 milj. euroa (-4,5 %). Valvonta- ja viranomaiskulut laskivat edellisvuodelle kohdentuneen valvontajärjestelmän uudistuksen vuoksi. Pelikohdeyhteistyötä kasvattivat kohdetarjonnan laajentuessa yhteistyösopimukset urheiluorganisaatioiden kanssa. Henkilöstökustannusten nousuun vaikuttivat pääasiassa verkkokaupan keskeisten osien haltuunotto alihankkijoilta omaksi työksi, asiakaskontaktointiin liittyvät rekrytoinnit sekä strategisten tavoitteiden onnistumisten mukainen tulospalkkio. Liiketoiminnan muiden kulujen kasvuun vaikuttivat merkittävimmin panostukset tunnistautumista kasvattavaan asiakkuusmarkkinointiin ja myyntipaikkojen kalustukseen.”* (Veikkaus 2017: 5.)

*”Yhtiön toiminnan kustannukset sisälsivät integraatiosta aiheutuvia kertaluonteisia kustannuksia (11,8 milj. euroa) kohdentuen järjestelmien yhdistämiseen sekä vanhan Veikkauksen osakkeiden siirtymisestä aiheutuneeseen varainsiirtoveron kirjaukseen. Kertaluonteisista kustannuksista huolimatta kustannustehokkuutta onnistuttiin parantamaan ja kustannukset suhteessa pelikatteeseen olivat 29,7 prosenttia. [...] Kustannuskehitys oli odotusten mukaista. Valvonta- ja viranomaiskustannuksia nostivat sosiaali- ja terveysministeriölle maksettavat peliriippuvuuden ehkäisyyn liittyvät korvaukset ja avustuskeskuksen kustannukset. [...]”* (Veikkaus 2019: 10.)

Molempina toimintakertomusvuosina Veikkaus informoi kustannusten olleen ennakkokoidulla tasolla, joten voisi tulkita, että kustannuksissa yhtiö saavutti tavoitteensa kokonaisuutta ajatellen (Simon 1997: 45, 55–57; van der Wal 2011: 654; Veikkaus 2017: 5, 2019: 10). Tehokkuutta toteuttaa ajatus päämäärien saavuttamisesta vähin resurssein, mitä kohti Veikkaus viestii kulkevansa, koska se onnistui molempina vuosina pienentämään kustannuksia (van der Wal ym. 2006: 347; Veikkaus 2017: 5, 2019: 10). Tosin Veikkaus on vasta matkalla kohti tavoitetta, koska se pystyy edelleen vähentämään kustannuksia (van der Wal ym. 2006: 347; Veikkaus 2017: 5; 2019: 10).

Simon (1997: 45, 55–57) pohjaa organisaation toimintaa määrittäväksi tekijäksi tehokkuuden ja vaikuttavuuden, mutta hän nojaa niissä ajatukseen kustannusten minimoinnin tavoittelusta, tosin toiminnan tarkoituksena on olla laadukasta. Toki tehokkuudella ja vaikuttavuudella on siinä omat roolinsa, mutta ne eivät itsessään ole päämääriä vaan keinoja. (Simon: 1997: 45, 55–57.) Koska ne koetaan tärkeäksi, ne voidaan tulkita arvoksi ja tarkemmin sanottuna välinearvoiksi, sillä niille tyypillistä on käsitys siitä, että niitä arvostetaan sen takia, että niillä voidaan saavuttaa asetettuja päämääriä (van der Wal ym. 2006: 318; Langton 2007: 161; Salminen 2010: 15).

Kuitenkaan Simon (1997: 45, 55–57) ei pidä tehokkuutta ja vaikuttavuutta arvoina, mikä johtuu halusta ajatella organisaatioiden toiminta mahdollisimman arvovapaana. Sen vuoksi Simonin (1997: 55) näkemys arvoista nojaa loogiseen positivismiin, jonka arvokäsitykseen liittyviä ongelmakohtia käsitellään tämän tutkielman aiemmissa luvuissa. Simonin käsitys organisaatioiden toiminnasta ja arvoista johtaa ristiriitaan, jonka hän yrittää ratkaista yksinkertaisesti nimeämällä tehokkuuden ja vaikuttavuuden kriteereiksi eikä arvoiksi. Mutta samaan aikaan Simon (1997: 45, 55–57) määrittelee tehokkuuden ja vaikuttavuuden keinoiksi saavuttaa tavoitteet, mistä syntyy yhteys (väline)arvoihin ja osa tutkijoista Simonin jälkeen ymmärtää tehokkuuden ja vaikuttavuuden arvoiksi (van der Wal ym. 2006: 318; Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989; Alexius & Örnberg 2015: 288).

Veikkauksen käsitys tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta lienee olevan samansuuntainen, sillä kustannukset ja niiden tehostaminen ovat välineitä, joilla yhtiö pyrkii parempaan



toimintaan. Tästä esimerkkinä on kustannusten vähentäminen pelikatteen parantamiseksi (Veikkaus 2017: 5, 2019: 10). Sen lisäksi Veikkaus raportoi kustannuskehityksestä melko neutraaliin sävyyn ja ymmärtää, että toiminnasta ja sen kehittamisestä syntyy kustannuksia. Kustannuksista informoidessaan yhtiö linkittää ne myös vastuullisuuteen, kun se viittaa sosiaali- ja terveysministeriölle meneviin maksuihin peliriippuvuuden ehkäisemiseen ja avustuskeskuksen kustannuksiin. (Veikkaus 2017: 5; 2019: 10; ks. taulukko 1.)

### 6.1.2. Posti

Posti toteutti toiminnan tehostamisohjelman, jonka säästötavoite täyttyi toimintakertomusvuonna 2016:

*”Konsernin vuosien 2015–2016 toiminnan tehostamisohjelman 75 miljoonan euron säästötavoite saavutettiin vuoden 2016 ensimmäisen neljänneksen aikana. Säästöjä saavutettiin konsernin kaikilla osa-alueilla, etenkin tuotannon tehostamisesta sekä posti- että logistiikkatoiminnoissa, tietohallinnon kustannuksista sekä konsernin yleiskuluista. Toimenpiteitä jatketaan edelleen konsernilaajuisesti toiminnan tehostamiseksi ja säästöjen saamiseksi muun muassa automaation keinoin. Konsernin tuotannollisissa sekä yleiskustannuksissa pyritään nettosäästöön, minkä lisäksi hankinnassa jatketaan vuosittaisia ostamisen säästötavoitteita.”* (Posti 2017: 2.) *”Posti-, paketti- ja logistiikkapalveluissa pilotoitiin ja lanseerattiin useita datapalveluja (IoT) sekä kehitettiin jakajille suunnattuja mobiililaitteita hyödyntäviä palveluja. Laitteiden avulla Posti voi myydä palveluja, tehostaa toimintaa sekä parantaa laatua ja asiakaspalvelua. [.]”* (Posti 2017: 8.)

Tehokkuus on organisaation toimintaa keskeisesti määrittävä kriteeri (Simon 1997: 45, 55–57). Postin tehostamisohjelma kohdistui vuosille 2015 ja 2016 ja yhtiö raportoi ohjelma täyttäneen sille asetetusta tavoitteesta, joka oli määritelty 75 miljoonaan euroon (Posti 2017: 2). Tämä kertoo siitä, että toiminnan vaikuttavuus on toteutunut (Simon 1997: 45, 55–57). Tehostamisessa onnistuttiin Postin (2017: 2) mukaan kaikilla osa-alueilla, mukaan lukien Postille keskeisillä alueilla, kuten tuotannossa ja posti- ja logistiikkatoiminnoissa. Posti on ilmeisen tyytyväinen ohjelman vaikuttavuuteen, kuinka hyvin se onnistui, koska yhtiö aikoo käyttää ohjelman toimenpiteitä myös jatkossa, jotta toiminta tehostuisi entisestään ja kehittyisi (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Posti 2017: 2).

Tehokkuuden korostaminen voi johtaa tilanteeseen, missä huomio kiinnittyy toiminnan tarkastelussa keinoihin tavoitteiden sijaan (Molina 2009: 268, lainaus teoksesta Selznick 1957). Toisaalta tehokkuuden nähdään olevan väline saavuttaa asetettuja tavoitteita (Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989). Todennäköisesti keinoihin keskittymisen kritiikillä viitataan tavoitteiden ja keinojen tasapainosta, koska ne ohjaavat toimiaan (Simon 1997: 315; Keeney 2006: 740–743). Sen takia molempien huomiointi on tärkeää, mutta tässä analyysiyksikössä huomio keskittyy enemmän keinoihin, koska ne liittyvät automaation ja erilaisten (digitaalisten) palvelujen kehittelyyn tehokkuuden kehittämiseksi (Posti 2017: 2, 8). Sitä, mitä tehostamiskeinoilla tavoittelee, analysoidaan seuraavissa analyysiyksiköissä. Posti jakaa keinot data- ja laitepalveluihin, joten yhtiö hajauttaa tehostamiskeinoja (Etzioni 2014: 615–616; Posti 2017: 8). Laitteiston digitalisoinnilla yhtiö tavoittelee taloudellista kehitystä, koska laitteet mahdollistavat erilaisten palvelujen myynnin, mikä tuo onnistuessaan Postille lisää tuloja ja toiminnan tehostamista, laadun paranemista ja asiakaspalvelun kehittymistä (Simon 1997: 256; Posti 2017: 8). Tosin siitä, miten toiminta tehostuu ja laatu ja asiakaspalvelu ovat jatkossa parempia, Posti ei kerro tässä yhteydessä, vaan tyytyy yleisiin mainintoihin siitä, mitkä ovat mahdolliset lopputulokset (Posti 2017: 8). Myöhemmin, kahden vuoden päästä näihin seikkoihin viitataan epäsuorasti kannattavuudesta ja strategiasta raportoidessa (Posti 2019: 3).

Kahdessa seuraavassa analyysiyksikössä analysoidaan sitä, miten Postin raportointi kannattavuudesta on muuttunut ja mitä asioita kannattavuuteen liittyy:

*”Kustannusrakenteiden jäykkyys hidastaa tuottavuuden parantamista erityisesti Suomen tuotannollisessa toiminnassa. Myös yleispalveluvelvoitteeseen liittyvät erityisvaatimukset rajaavat osaltaan tehostamismahdollisuuksia. Volyymien laskiessa talouden taantuma vaikeuttaa entisestään kannattavuuden ylläpitämistä.”* (Posti 2017: 13.) *”Postin kannattavuuteen vaikuttavat liiketoiminnan kausivaihtelut, joiden vaikutusta pyritään tasaamaan huolellisella suunnittelulla sekä liiketoimintoja monipuolistamalla. Lisäksi kannattavuuteen vaikuttaa keskeisesti yhtiön kyky täytäntöönpanna tehostusohjelmia kustannussäästöjen aikaansaamiseksi toimintojen korkea laatu ylläpitäen ja samalla toteuttaen tarvittavia investointeja. Operatiivisia riskejä liittyy myös Postin kykyyn kehittää uusia tuotteita ja palveluita sekä tuote- ja palvelukonsepteja, mukaan lukien digitaalisia palveluita, ja laajentaa valikoimaansa tavalla, jolla voidaan korvata kirjevolyymien laskun aiheuttama liikevaihdon ja -tuloksen menetys.”* (Posti 2017: 14.)

*”Postin tavoitteena on kehittyä asiakaslähtöiseksi ja kannattavaksi logistiikka- ja postipalveluyritykseksi vuoteen 2020 mennessä. Strategian ytimessä on viisi keskeistä tavoitetta, joiden myötä Posti nousee voittajaksi tällä muutoksen aikakaudella: menestyminen verkkokaupassa, kirjeen pitäminen tärkeänä asiakkaillemme, logistiikan miettiminen uudelleen, palvelukulttuurin uudistaminen ja palvelujemme parantaminen digitalisaation avulla.”* (Posti 2019: 3.)

Posti harmittelee, että se ei voi parantaa toiminnan tuottavuutta niin nopeasti kuin yhtiö haluaisi, mikä johtuu kustannusrakenteiden jäykkyydestä (Posti 2017: 13). Yhtiö ei kuitenkaan avaa taustoja siitä, mikä kustannusrakenteissa on joustamatonta. Sen sijaan kannattavuutta estävien tekijöiden raportointi jatkuu ja yleispalveluvelvoite saa Postilta oman osansa, joten yhtiö kokee lainsäädännön heikentävän toimintaedellytyksiä kannattavuuden ja tehostamisen parantamiseksi (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 13; ks. taulukko 1). Velvoite on määritelty laissa (Posti 2017, 2019; ks. taulukko 1). Analyysiyksiköstä saa selkeästi vaikutelman, ettei velvoite ole sisällöllisesti Posti täysin mieluinen, koska se hankaloittaa yhtiön toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017: 13). Toisaalta strateginen intressi on peruste valtion omistajuudelle Postissa, jonka tarkoituksena on tarjota postipalveluja ympäri maata (ks. taulukko 1). Harmituksellaan Posti viestii yhtiötä ohjaaville tahoille, että muutokset voisivat olla paikallaan (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017: 13).

Sen lisäksi Posti mainitsee toimintaympäristön aiheuttamat haasteet, kuten talouden taantuma, haittaavat Postin toimia kannattavuuden varmistamiseksi, sillä taantuma muuttaa ihmisten käyttäytymistä (Kaye 1995: 5; Posti 2017: 13). Toimintaympäristöä ilmentää myös kausivaihtelujen rooli Postin toiminnalle, sillä postipalvelujen käyttämisessä on sesonkiloonteisia vaihteluja, jotka hankaloittavat Postin toimintaa kannattavuuden näkökulmasta (Posti 2017: 14). Keskeisiä keinoja tilanteen tasapainottamiseksi ovat suunnittelu ja vaihtoehtojen monipuolisuus (Salminen 2004: 83; Etzioni 2014: 615–616; Posti 2017: 14).

Suunnittelun tarkoituksena on kerätä tietoa tilanteesta ja tavoitetta varten, johon pyritään (Salminen 2004: 83). Posti raportoi suunnittelevansa huolellisesti, mutta se, mitä huolellinen suunnittelu tarkoittaa Postille, jää epäselväksi (Posti 2017: 14). Teoria pai-

nottaa suunnitteluun ja tilannekatsaukseen liittyvää epätäydellisyyttä. Syy siihen on, että tieto on vajavaista, kaikkea tietoa ei ole käytettävissä ja tiedon yksityiskohtien tarkastelu on puutteellista. (Simon 1997: 94, 127.) Tosin tiedon epätäydellisyys ei kuitenkaan merkitse sitä, etteikö prosessi voisi olla huolellinen, sillä vaikka tieto ei kyetä hyödyntää optimaalisesti, on tiedon oltava riittävää, jotta päätöksiä voidaan tehdä ja toiminnassa edetä (Simon 1997: 94, 127; Posti 2017: 14). Sen lisäksi Posti helpottaa tilannetta hajuttamalla liiketoimintoja eri vaihtoehdoin, mikä pienentää riskiä (Etzioni 2014: 615–616; Posti 2017: 14).

Yhtiö ei ole unohtanut tehokkuutta kannattavuuden edistämiseksi (Posti 2017: 14). Konkreettisina tehokkuuden edistämiskeinoina Posti käyttää tehostamisohjelmia, joilla tavoitellaan kustannussäästöjä ja yhtiö nostaa esiin onnistumiselle tärkeäksi tekijäksi kyvyn toimeenpanna näitä ohjelmia (Posti 2017: 14). Kiinnostus toimeenpanossa kohdistuu vertailuun saavutettujen tulosten ja asetettujen tavoitteiden välillä (Simon 1997: 45, 55–57; Virtanen ym. 2015: 12). Se helpottaa arvioinnissa, kuinka onnistunutta toiminta on (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270). Toisin sanoen, siinä on kyse vaikuttavuudesta (Simon 1997: 45, 55–57). Tarkoituksena Postin tehostumisohjelmilla on varmistaa toiminnan laadukkuus ja mahdollistaa investoinnit (Posti 2017: 14). Simon (1997: 126) kaipaa organisaatiolta kykyä ja osaamista luoda uusia vaihtoehtoja, joilla toteuttaa toimintaa, mutta Posti kokee uusien vaihtoehtojen luomisen haasteelliseksi, koska se on riskialtista (Posti 2017: 14). Yhtiö tiedostaa uusien vaihtoehtojen tärkeyden, koska niiden tarkoituksena on paikata kirjevolyymin alenemisen aiheuttamaa lovea kannattavuudessa (Etzioni 2014: 615–616; Posti 2017: 14).

Posti on muuttanut suhtautumistaan kahdessa vuodessa hieman positiivisempaan suuntaan, koska yhtiö ilmaisee tavoitteekseen olla asiakaslähtöinen ja kannattava logistiikka- ja postipalveluyritys parin vuoden kuluttua (Posti 2019: 3). Tavoitteella on yhteys siihen, mistä Posti raportoi vuoden 2016 toimintakertomuksessaan, jossa se korosti toiminnan kannattavuutta (Posti 2017: 14, 2019: 3). Se kertoo toiminnan vaihteellisuudesta ja jatkuvuudesta (Lindblom 2010: 76). Postin tavoite asiakaslähtöisyydestä ja kannattavuudesta koostuu viidestä osasta. Niissä yhdistyvät digitalisaation hyödyntäminen ja mahdollisuudet verkossa palvelujen näkökulmasta, logistiikan toiminnan uudistaminen

ja kirjepostin merkityksen säilyttäminen. (Posti 2019: 3.) Posti yrittää siis saavuttaa tavoitteensa luomalla uusia mahdollisuuksia ja kehittämällä jo olemassa olevia sekä luottamalla kirjeen voimaan (Simon 1997: 126; Posti 2019: 3). Mikä on näiden välinen taseapaino tulevaisuudessa? Postipalvelujen digitalisoituminen vie elintilaa ja vähentää kysyntää fyysiseltä kirjepostilta. Siirtyykö yhtiö enemmän (posti)pakettien jakeluun?

Postin toiminta muuttuu kilpailun lisääntyessä alalla, sillä Postin pitää sopeutua tilanteeseen tehostamalla toimintaa. Yhtiö ennakoii muutosten haittaavan sen toimintaa ja aiheuttavan riskejä, joihin Posti reagoi eri keinoin. Myös jälkimmäinen analyysiyksikkö käsittelee Postin toimintaan liittyviä riskejä kuten sitä, miten analyysiyksiköistä raportointi on kahdessa vuodessa muuttunut hieman:

*”Postialan historiallisen murroksen johdosta Posti joutuu jatkamaan jakelu- ja lajittelukapasiteetin sopeuttamista sekä tehostamaan toimintaansa voimakkaasti tulevien vuosien aikana. Muutokset voivat aiheuttaa häiriöitä postinjakelussa ja prosessien toimivuudessa, millä voi olla negatiivinen vaikutus Postin maineeseen ja asiakkaiden yhtiötä kohtaan tuntemaan luottamukseen. Lisäksi muutokset ja tuottavuuden kasvuodotukset voivat vaikuttaa negatiivisesti henkilöstön sitoutumiseen yhtiön strategian toteutumiseen. Näitä riskejä pyritään minimoimaan aktiivisella yhteistoiminnalla työntekijöiden kanssa, muutosten toteuttamisen hyvällä suunnittelulla sekä joustavalla korjaamisella tarpeen mukaan ja kouluttamalla lähiesimiehiä sekä muulla sisäisellä koulutuksella, vuoden 2014 alussa käynnistetyllä Uusi polku -ohjelmalla että ammattitaitoisella viestinnällä.”* (Posti 2017: 14.)

*”Postin liiketoimintaan liittyvät riskit ja epävarmuudet sisältävät Postin toiminta- ja sääntely-ympäristöön liittyviä riskejä, operatiivisia ja oikeudellisia riskejä sekä rahoitusriskejä. Postin liiketoiminta on riippuvainen yleisestä taloustilanteesta ja sen kehityksestä erityisesti Suomessa ja sen lähialueilla. Lisäksi digitalisoitumisesta johtuva kirje- ja printtivolyymien jatkuva lasku ja nopeasti kehittyvät asiakkaiden odotukset yhdistettynä kilpailun lisääntymiseen sekä postissa että muilla liiketoiminta-alueilla sisältävät erityisiä haasteita Postille. Posti on toteuttamassa liiketoiminnan perusteellista uudistusta sopeutuakseen muuttuvaan toimintaympäristöön ja valitun transformaatiostrategian onnistuminen, mukaan lukien tavoiteltujen kasvu- ja tehokkuusparannusten toteutuminen, on keskeistä Postin menestykselle jatkossa.”* (Posti 2019: 10.)

Posti viittaa historiallisella murroksella todennäköisesti konteksti huomioiden postilain uudistukseen, jota käsitellään enemmän luvussa 6.4.3. (Posti 2017: 1, 14). Muutokset edellyttävät Postilta sopeutumista uuteen tilanteeseen (Kaye 1995: 5; Posti 2017: 14). Keinoina sopeutumiseen ovat toiminnan tehostaminen ja jakelu- ja lajittelukapasiteetin

sopeuttaminen, joten muutoksilla on vaikutuksia Postin ydintoimintoihin (Posti 2017: 14). Simon (1997: 45, 55–57) nostaa tehokkuuden organisaation päätöksenteon keskiöön. Posti spekuloi mahdollisilla toimintahäiriöillä, jotka saattavat aiheutua tehostamisesta ja sopeuttamisesta, joten muutosten tuloksen ei ole välttämättä sujuvampaa ja tehokkaampaa toimintaa (vrt. Simon 1997; Posti 2017: 14). Simon (1997: 256, 262) painottaakin, että toiminnan laatu ei saa jäädä määrän jalkoihin tehokkuutta tarkasteltaessa. Pyrkimyksenä on kehittää tehokkuutta siten, että päätös kohdistuu siihen vaihtoehtoon, jolla voi saavuttaa parhaimman päämäärän käytettävissä olevilla resursseilla. (Simon 1997: 256, 262.)

Kun päätös on tehty, tilannetta kannattaa seurata ja arvioida, jotta toiminta ei karkaa väärille raiteille (Salminen 2004: 83). Posti viestii valmiudesta tehdä muutoksia ja kyvystä reagoida tilanteen kehittyessä (Posti 2017: 14). Kuitenkin samalla yhtiö kertoo muutosten voivan heikentää asiakkaiden luottamista Postiin ja tuoda mainehaittaa Postille. Siksi yhtiön on tasapainoiltava ulkoisten tekijöiden kanssa ja huomioitava ne. (Kaye 1995: 5; Posti 2017: 14.)

Riskit eivät rajoitu vain Postin ulkopuolisiin tekijöihin, vaan muutokset saattavat aiheuttaa myös organisaation sisällä penseyttä (Posti 2017: 14). Sen takia Postin olisi tärkeää kyettävä muovata organisaatiokulttuuria siihen suuntaan, että muutoksilla ja sen toimilla on hyväksyntä organisaation sisällä (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272). Se edellyttää muutoksen omaksumista ja hyväksymistä sekä arvojen ja toiminnan yhteensovittamista, jotta Posti voi toimia johdonmukaisesti (van der Wal ym. 2006: 320; Posti 2017: 14). Muutoksiin liittyvää epävarmuutta Posti yrittää lieventää ottamalla henkilöstön mukaan prosessiin, reagoimalla korjaavilla toimenpiteillä, koulutuksella ja onnistuneella suunnittelutyöllä (Jalonen 2015: 58; Posti 2017: 14).

Niitä varten tarvitaan tietoa, koska tieto on yksi keino oikeuttaa ja perustella organisaation toimintaa (Feldman & March 1981: 178; Lampinen 1985: 226–227; Bouckaert 2015: 32; Lähteenmäki-Smith & Kuitunen 2015: 120, 140). Tavanomaista tiedon omaksumiselle ja vastaanottamiselle on kuitenkin se, että se toteutuu harvoin ennakkoluulottomasti, ilman ennakkokäsityksiä asiasta. Se on varsin ymmärrettävää, sillä henkilöstön

tiedot ja taidot, tausta, asenteet ja arvot vaikuttavat siihen, miten tietoa käsitellään. (Kaye 1995: 10.) Asetelma sopii tähän yhteyteen, koska Posti ennakoii henkilöstön suhtautumisen olevan mahdollisesti vastahakoista (Posti 2017: 14). Mutta kuten Posti raportoinnillaan viestii, yhtiö ei jää tilanteessa toimeentomaksi eikä muutoksen perusteleva ja läpivieminen ole vain yhden kortin varassa (Etzioni 2014: 615–616; Posti 2017: 14).

Merkittävästi Postin toiminnan riskit eivät ole kahden vuoden kuluessa muuttuneet, koska yhtiö informoi toimintaympäristön riskeistä, liittyen lainsäädännön näkökulmiin ja toiminnallisiin seikkoihin. Sen lisäksi talouden kehittyminen ja suhdanteet ovat Postin huomion kohteina, koska myös ne määrittävät Postin liiketoiminnan onnistumista. (Posti 2019: 10.) Ulkopuolinen maailma vaikuttaa siis vahvasti Postin toimintaedellytyksiin aiheuttaen epävarmuutta (Kaye 1995: 5, 9; Nutt 2011: 10; Etzioni 2014: 612–613; Posti 2019: 10). Yhtiön ydinliiketoimintaan kuuluva fyysisen postin käyttö ja toimitus ovat digitalisoitumisen takia vähenemässä, mikä heikentää Postin toimintaa (Posti 2019: 10). Vaikuttaa siltä, että kaksi vuotta aiemmin raportoidut muutokset ovat vieläkin ”tekeillä” ja prosessi on käynnissä, koska Posti kertoo edelleen tarpeesta sopeutua muuttuvaan tilanteeseen. Se tarkoittaa, että asiat eivät tapahdu hetkessä vaan pala kerrallaan ja vaihe vaiheelta. (Lindblom 2010: 76; Posti 2019: 10.)

Siinä missä analyysiyksikössä kahden vuoden takaa Posti kiinnitti huomiota myös organisaation sisäiseen suhtautumiseen ja haasteeseen muutoksen läpiviemiseksi, enää Posti ei huomioi asiaa (Posti 2017: 14, 2019: 10). Se voi tarkoittaa, että organisaatiossa on omaksuttu ja hyväksytty muutos tai mahdollisesti tilanne elää ja prosessit ovat käynnissä, mutta niistä ei riskien yhteydessä raportoida (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Salminen 2004: 83; Molina 2009: 272; Posti 2019: 10). Toimeenpano on vielä kesken, koska yhtiö raportoi seuraavasti: ”*Posti on toteuttamassa liiketoiminnan perusteellista uudistusta sopeutuakseen muuttuvaan toimintaympäristöön ja valitun transformaatiostategian onnistuminen*” (Posti 2019: 10). Toiminnan tehokkuus ja vaikuttavuus sekä tavoitteet eivät toteudu hetkessä, vaan ne vaativat aikaa, ja Posti on vielä matkalla kohti tavoitetta, jotta yhtiö voi menestyä tulevaisuudessa (Simon 1997: 45, 55–57, van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Lindblom 2010: 76; Posti 2019: 10).

### 6.1.3. VR

VR toteutti vuonna 2016 kaukoliikenteen hinnoittelu-uudistuksen ja kilpailukykyohjelma tehostamista varten vietiin päätökseen:

*”Matkustajaliikenteessä helmikuussa 2016 tehty kaukoliikenteen hinnoittelu-uudistus vaikutti odotetusti ja matkamäärät lähtivät kasvuun. Vuonna 2015 toiminnan tehostamiseksi kaukoliikenteessä käynnistetty kilpailukykyohjelma toteutui tavoitellussa laajuudessaan, ja sillä tullaan saavuttamaan 50 miljoonan euron vuosittaiset säästöt. Osana ohjelmaa käydyt yhteistoimintaneuvottelut saatiin viettyä loppuun ensimmäisellä vuosipuoliskolla.” (VR 2017: 5.)*

Yhtiön läpiviemä hinnoittelu-uudistus saavutti tavoitteensa, koska VR arvioi sen olevan vaikutuksiltaan tavoitellun kaltainen, joten se mukailee ajatusta vaikuttavuuden toteutumisesta. Se tarkoittaa sitä, että vaikuttavuus toteutuu, kun toiminnan tavoite täyttyy, mikä merkitsee tässä tapauksessa VR:n lippuhintojen alenemista. (Simon 1997: 45, 55–57; van der Wal 2011: 654; VR 2017: 4–5.) Uudistus johti siihen, että ihmiset alkoivat käyttää enemmän VR:n palveluja, joten matkamäärät kehittyivät positiiviseen suuntaan (VR 2017: 5). Hintauudistus ja matkamäärien kasvu viittaavat siihen, että ihmiset pitävät VR:n palveluja aiempaa varteenotettavana liikkumismuotona (VR 2017: 5).

Vaikka tavoite saavutettiin, mikään päätös ei ole täydellinen (Simon 1997; Lindblom 2010; Wickersham 2011: 70). Vaikuttavuutta arvioidaan punnitsemalla, kuinka onnistunut toteutunut päätös on (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270). Sitä arvioidaan vertaamalla saavutettuja vaikutuksia asetettuihin tavoitteisiin (Simon 1997: 315). Arvioinnin tulosten hyödyntämiseen liittyy epävarmuutta, koska niitä ei aina hyödynnetä (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1223). Yhtiö ei tee päätelmiä, miten määrät kehittyvät jatkossa, mihin vaikuttanee toimintaympäristöön liittyvä epävarmuus rautatieliikenteen avaamisesta kilpailulle (Kaye 1995: 9; Nutt 2011: 10; VR 2017: 5). Kasvavat määrät kuitenkin helpottavat strategisen intressin toteutuksessa, jonka ytimessä on riittävän



rautatieliikenteen jatkuvuuden varmistus (ks. taulukko 1). Hintauudistus edistää tätä kehitystä, koska määrät kasvavat (VR 2017: 5).

Yhtiö jatkoi toimintakertomusvuonna kilpailukykyohjelman toteuttamista, jonka VR aloitti vuonna 2015 (VR 2017: 5). VR raportoi myös kilpailukykyohjelman olleen onnistunut, koska ohjelma tavoitti sille määritellyn säästötavoitteen, joten ohjelma on täyttää vaikuttavuuden vaatimuksen (Simon 1997: 45, 55–57; VR 2017: 5). Ohjelmalla aikaansaadaan VR:n arvion mukaan 50 miljoonan säästöt joka vuosi (VR 2017: 5). Tosin VR on vaikuttaa olevan vasta matkalla kohti 50 miljoonan vuosittaisia, koska aiemmassa analyysiyksikössä (Lindblom 2010; ks. VR 2017: 4). VR kertoo kyseisen 50 miljoonan säästön toteutuvan vasta vuonna 2017 ja vuonna 2016 siitä summasta jäätiin yli kahdeksan miljoonaa euroa (VR 2017: 4–5). Se tarkoittaa, että VR:n pitäisi löytää seuraavalle vuodelle vielä tuon kahdeksan miljoonan verran lisäsäästöjä (VR 2017: 4–5).

Vielä toimintakertomusta julkaistaessa niiden toteutumisesta ei ollut varmuutta, koska VR olisi todennäköisesti raportoinut niistä tässä yhteydessä tai osa lisäsäästöistä on budjetoitu toteutuvaksi seuraavana vuonna (VR 2017: 5). Toisaalta tulevaa ei kyetä arvioida täydellisesti, joten säästöjen tilanne voisi muuttua toiseen suuntaan ja tavoite jäädä saavuttamatta (Simon 1997: 93–94; Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992; Etzioni 2014: 615–616). Kilpailukykyohjelman toimiin kuuluivat myös yhteistoimintaneuvottelut, joten VR tehosti toimintaa järjestelmällä työsuhteita uudelleen (VR 2017: 5). Tämä kertoo siitä, että yhtiö yrittää toimia pienemmällä henkilöstömäärällä ja tehostaa siten toimintaa.

Seuraavaksi tarkastellaan vertaillen kahta analyysiyksikköä vuosilta 2016 ja 2018, miten VR on tehostunut toimintaansa ja miksi se tekee niin:

*”Kaukoliikenteessä vuonna 2015 toiminnan tehostamiseksi käynnistetty kilpailukykyohjelma laski kustannuksia 41,9 miljoonaa euroa. Tavoitteeksi asetettu 50 miljoonan euron kustannusten lasku tulee toteutumaan täysimääräisesti 2017 aikana. Tehostamistoimet ovat mahdollistaneet lipunhintojen laskun. [.]” (VR 2017: 4.)*

*”VR valmistautuu raideliikenteen kilpailun avautumiseen tehostamalla ja uudistamalla toimintaansa kaikilla osa-alueilla. Toimenpiteillä VR tavoittelee parempaa kustannustehokkuutta, kehittää toiminnan työkaluja ja prosesseja ja pyrkii jatkuvasti parantamaan asiakaskokemusta. Vuonna 2018 VR jatkoi kokonaisvaltaista myyntikanavien uudistamista ja uudistuneet myyntikanavat (mobiilisovellus, vr.fi verkkokauppa, automaattit ja junamyntisovellus) on tavoitteena ottaa käyttöön vaiheittain vuoden 2019 aikana. Uusittu teknologia mahdollistaa tulevaisuuden matkaketjujen ja monipuolisten lisäpalvelujen tarjoamisen asiakkaille. Digitalisaatiota vie eteenpäin vahva data- ja analytiikkatiimi sekä asiakasteknologian kehitykseen keskittyvä tiimi.” (VR 2019: 7.)*

Tehostaakseen toimintaansa VR käynnisti vuonna 2015 kilpailukykyohjelman, joka jatkuu edelleen ja ohjelmalla yhtiö saavutti lähes 42 miljoonan säästöt vuonna 2016 (VR 2017: 4). Tehokkuus on tärkein toimintaa ja päätöksentekoa määrittävä tekijä (Simon 1997: 45). Se on väline saavuttaa tavoitteita, joten tehokkuus on väline vaikuttavuuden toteutumiseksi (van der Wal ym. 2006: 318; Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989). Vielä VR ei ole siis saavuttanut tavoitettaan 50 miljoonan säästöistä, vaan yhtiö arvioi pääsevänsä niihin seuraavana vuonna (VR 2017: 4). Epäselvää on myös se, mistä VR säästää tavoitteesta puuttuvat hieman yli kahdeksan miljoonaa euroa seuraavana vuonna ja onnistuuko yhtiö tavoitteessaan (VR 2017: 4). Kustannusten alentaminen ei ole itsetarkoitus, vaan se on keino saavuttaa jotakin ja VR:lle pienemmät kustannukset ovat keino alentaa lippuhintoja (Simon 1997: 256, 262; VR 2017: 4). Näillä toimilla VR valmistautuu muutoksiin toimintaympäristössä, joita rautatieliikenteen avautuminen kilpailulle aiheuttaa, joten ne ovat osa VR:n keinoja ennakoida tulevaa (Simon 1997: 93–94; Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgari-des 1992; Etzioni 2014: 615–616; VR 2017: 4, 2019: 7).

Jälkimmäisessä analyysiyksikössä vuodelta 2018 VR ei informoi enää kilpailukykyohjelmasta, mikä on hieman erikoista, koska ohjelman tarkoituksena oli tuottaa vuosittainen säästöjä 50 miljoonaa euroa (VR 2017: 5, 2019: 7). Analyysiyksiköistä sai ainakin sellaisen vaikutelman, joten raporttoimattomuus herättää kysymyksiä. Loppuiko ohjelma vuoden 2017 jälkeen? Siirtyikö toiminnan raportoinnin painotus muihin asioihin? Kilpailukykyohjelma oli toki vain osa toiminnan tehostamisen kokonaisuutta, mutta jokin VR:n toiminnassa muuttui kahdessa vuodessa. Yhtiö kuitenkin tehosti ja jatkoi toimintansa kehittämistä varautuakseen toimintaympäristön muutoksiin (VR 2019: 7). Lisäksi VR viestii, että toimintaa tehostetaan kaikilla osa-alueilla, mutta raporttoimattomuus

kilpailukykyohjelmasta vuoden 2018 toimintakertomuksessa johtaa siihen, että ohjelman tuloksia vuodelta 2016 ei voida verrata ja analysoida vuoden 2018 kanssa (VR 2019: 7). Siksi kyseinen ohjelman vaikuttavuus jää hämärän peittoon, joten onko yhtiö saavuttanut tavoitteen 50 miljoonan säästöistä (Simon 1997: 45, 55–57). Tavoitteen VR ennakoii täyttyvän vuonna 2017, mutta tästä päästäänkin aineiston rajoitteisiin, koska vuoden 2017 toimintakertomukset eivät ole osa aineistoa (VR 2017: 4–5). Myös sen takia tavoitteen täytyminen epäselväksi.

Vuoden 2018 analyysiyksikön sisältö viittaa siihen, että yhtiö katse on siirtynyt muihin toiminnan kehittämisen keinoihin, ja sinä vuonna se keskittyi myynnin ja teknologian kehittämiseen saavuttaakseen tehokkaampaa toimintaa (VR 2019: 7). Ehkä VR on saanut uutta tietoa ja kokenut, että sen on parempi keskittyä muihin vaihtoehtoihin, koska useat vaihtoehdot mahdollistavat toiminnan tarkastelun useammasta näkökulmasta (Feldman & March 1981: 172; Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992; Virtanen ym. 2015: 14). On loogista, että toimintaa kehitetään usein eri keinoin, koska silloin riskit pienenevät ja mahdollistavat yhtiön vastaavan paremmin asiakkaiden tarpeisiin (Etzioni 2014: 615; VR 2019: 7).

Siksi VR haluaa kehittää asiakaskokemusta, jonka keinoina ovat erilaiset digitaaliset myyntikanavat, jotka eivät olleet vielä käytössä vuonna 2018, vaan yhtiö arvioi niiden olevan asiakkaiden käytössä vuonna 2019 (VR 2019: 7). Myös myyntikanavien käyttöönotossa VR hyödyntää hajautusta, koska eri myyntikanavat eivät tule asiakkaiden saataville yhtä aikaa seuraavana vuonna (Etzioni 2014: 615; VR 2019: 7). Siten VR varautuu myyntikanavien mahdollisiin ongelma- ja epävarmuustekijöihin, jotka nostavat esiin uusia asioita ja sen takia toimeenpanon hajautus on järkevää (Etzioni 2014: 615–616). Myyntikanavien kehittämisen lisäksi VR panostaa teknologiaan, koska sen avulla yhtiö voi tuoda asiakkaidensa saataville uusia täydentäviä palveluja, joiden luomisessa hyödynnetään dataa ja analytiikkaa (VR 2019: 7). Sitä varten VR:llä on näihin asioihin perehtyvä tiimi, mikä helpottaa tiedon käyttöä VR:n toiminnassa, koska tiimillä on osaamista ja ymmärrystä analysoida asiakastietoa (Kaye 1995: 5; Wickersham 2011: 70; Niiranen 2015: 310–311; VR 2019: 7). Olennainen ja laadukas tieto kehittää organi-

saation toimintaa ja prosesseja (Feldman & March 1981: 182; Kaye 1995: 5; Choo 1996: 329–330, Paul ym. 2005: 81; Jalonen: 2015: 50).

## 6.2. Etiikka

Tässä luvussa käsitellään valtionyhtiöiden vastuullisuutta etiikan eli eettisyyden näkökulmasta. Myös etiikan kategoriassa analyysiyksiköiden valinnat tehtiin teoreettisiin suuntaviivoihin nojaten. Tässä kategoriassa huomionarvoista on, että analyysikategoria koostuu 11 analyysiyksiköstä ja ne painottuvat voimakkaasti kolmeen valtionyhtiöön, Alkoon, Postiin ja VR:ään, joiden analyysiyksiköt muodostavat kymmenen analyysiyksikköä 11:stä. Se tarkoittaa, että Veikkauksen toiminnan eettisyyttä analysoidaan yhden analyysiyksikön verran.

On perusteltua selvittää, miksi Veikkaus on valittu analyysiyksiköiden vähydestä huolimatta. Yksi peruste näiden valtionyhtiöiden sisällyttämiseen on, että siten saadaan kaikki neljä yhtiötä myös tähän kategoriaan. Toiseksi yhtenä tutkielman tarkoituksena on tehdä havaintoja ja tulkintoja siitä, kuinka valtionyhtiöiden on muuttunut vuosien 2016 ja 2018 välillä. Siksi koen, että jonkinlaista vertailua voi tehdä, vaikka vastaavanlainen analyysiyksikkö puuttuu jommankumman vuoden toimintakertomuksesta. Tämä puute jo itsessään viittaa toiminnan muutoksiin, joten sen takia on mielestäni tärkeää pohtia ja analysoida, miksi toiminta ja siitä raportointi on muuttunut. Tietenkään aukottomasti analyysiyksiköitä ei tässäkään tapauksessa voi analysoida, mutta mahdolliset muutokset viittaavat siihen, että suhtautuminen eettisyyteen on saattanut muuttua toisenlaiseksi.

Aineiston rajoitteita ei unohdeta tässäkään kategoriassa. Eettisyyttä käsittelevissä analyysiyksiköissä mainitaan usein laillisuus ja lain noudattaminen, mikä kertoo lainsäädännön ja etiikan välisestä suhteesta ja läheisyydestä, kuten tutkielman kolmannen pääluvun alaluvuissa huomioidaan. Tässä kategoriassa lain näkökulma on sivuroolissa, sillä se tukee eettisyyttä. Mielestäni tekemäni ero valittujen analyysiyksiköiden (etiikka ja

laillisuus) välillä on riittävä ja eron johdonmukaisuutta voi arvioida tutkimalla ja vertailemalla valittuja analyysiyksiköitä laillisuus-kategorian ja tämän kategorian välillä.

On selvää, että tämän etiikka-kategorian on analyysiyksiköiden määrä huomioiden tutkielman kategorioista pienin. Siitä huolimatta olen sitä mieltä, että kategorialle on paikkansa tässä tutkielmassa. Tässä kategoriassa valtionyhtiöiden toiminnan etiikkaa tarkastellaan yleisemmästä (hallinnon) etiikan näkökulmasta kuin muita valittuja kategorioita. Siksi kategorian rooli on johdatella tutkielman aiheeseen ja samalla se tukee myös muita kategorioita, mutta on kuitenkin riittävän erilainen sisällöllisesti verrattuna laillisuuteen ja tilivelvollisuuteen. Koodisääntöihin olivat sisällölliset viitteet tutkielman lukuihin 3.2 – 3.4. Näistä poimittiin eettisyyttä kuvaavia sanoja, fraaseja, virkkeitä tai tekstiosia. Niitä olivat etiikka, eettinen, eettisyys, eettinen koodisto tai eettiset (toiminta)ohjeet ja ehdot, eettiset (toiminta)periaatteet, korruptio. Kuvaavia virkkeitä olivat esimerkiksi:

*”Alko järjesti maahantuojille BSCI- ja ympäristöasioiden tietoiskuja, jossa käytiin läpi BSCI:n periaatteita ja mm. tehtyjen auditointien tuloksia sekä luomuviljelyn periaatteita. Alkon maahantuojille ja tuottajille tarkoitetun eettisten toimintaperiaatteiden verkkokoulutuksen oli vuoden loppuun mennessä suorittanut 212 maahantuojan edustajaa [..].” (Alko 2017: 4.)*

*”Vuoden 2018 aikana Alkon hankintaketjussa tuli ilmi yksi kappale amfori BSCI-protokollan mukaista nollatoleranssitapausta. Nollatoleranssitapaukset ovat luon-teen raikeita rikkomuksia tai laiminlyöntejä [..].” (Alko 2019: 88.)*

*”VR-konserni pyrkii lisäksi ottamaan kaikessa toiminnassaan huomioon ympäristön ja toimimaan eettisesti korkealla tasolla (VR 2019: 13)”.*

Seuraavaksi edetään siten, että ensimmäisenä analyysissä ovat Alkon eettisyyttä koskevat analyysiyksiköt, jonka jälkeen tulevat VR, Veikkaus ja Posti. Järjestys perustuu analyysiyksiköiden määrään.

### 6.2.1. Alko

Ensimmäinen analyysiyksikkö käsittelee Alkon kansainvälistä yhteistyötä, BSCI-periaatteita ja eettisiä toimintaperiaatteita:

*”Systembolaget, Vinmonopolet ja Alko kävivät keväällä Etelä-Afrikassa, jossa vierailtiin aiemmin auditoiduilla viinintuottajilla ja tavattiin paikallisia toimialan järjestöjä. Alko järjesti maahantuojille BSCI- ja ympäristöasioiden tietoiskuja, jossa käytiin läpi BSCI:n periaatteita ja mm. tehtyjen auditointien tuloksia sekä luomuviljelyn periaatteita. Alkon maahantuojille ja tuottajille tarkoitetun eettisten toimintaperiaatteiden verkkokoulutuksen oli vuoden loppuun mennessä suorittanut 212 maahantuojan edustajaa. Verkkokoulutuksen suoritus vaaditaan kaikilta maahantuojilta kesäkuun 2017 loppuun mennessä.”* (Alko 2017: 4.)

Alko oli yhdessä Ruotsin ja Norjan alkoholimonopoliyhtiöiden kanssa vierailulla Etelä-Afrikassa. Vierailulla käytiin viinintuottajien ja alan järjestöjen luona. (Alko 2017: 4.) Matkan tarkoituksena oli lisätä tietoutta eettisyydestä, ja tieto on keino kehittää päätöksentekoa ja muuta toimintaa (Choo 1996: 329; Alko 2017: 4). Alko ei voi sulkea silmään ulkopuoliselta maailmalta, sillä osa sen toiminnasta on riippuvainen viinintuottajista ja toisaalta Alkon toimiala on sellainen, jonka toimintaa seurataan ja edellytetään vastuunkantoa ja eettisyyttä (Kaye 1995: 5; Toivonen, T. 2018; Vaittinen 2019). Siksi Alko levitti tietoa käytänteistä ja periaatteista (Alko 2017: 4).

Koulutus oli keino edistää eettisyyttä ja Alko järjesti toimintaketjussaan oleville tahoille aiheesta verkkokoulutuksen, jossa käytiin läpi eettisiä toimintaperiaatteita (Alko 2017: 4). Se voidaan nähdä keinona parantaa eri tahojen ja toimijoiden eettisiä toimintavalmiuksia, joista eettinen herkkyys on esimerkki (Wittmer 1992). Wittmerin (1992: 457) näkemyksen mukaan eettisellä herkkyydellä on kyky auttaa päätöksentekoa, koska mitä parempi eettinen herkkyys on, sitä parempia päätöksiä tehdään ja siten myös toimintaa luodaan paremmaksi. Teoria tukee tietoisuuden lisäämistä eettisyydestä, sillä etiikan ja oikeudenmukaisuuden huomiointi organisaatiossa on keino parantaa toimintaa (Menzel 2005: 155). Sen takia verkkokoulutuksen tarjoaminen on Alkolta olennainen liike kohti parempaa eettisyyden tiedostamista, koska koulutus tarjoaa tukea ja apua (Menzel 2006:

21–24). Yhtiö ei kerro, onko kyseessä ensimmäinen kyseisten periaatteiden verkkokoulutus ja onko sille luvassa jatkoa. Tosin Alko raportoi edellyttävänsä koulutuksen suorittamista jokaiselta maahantuojalta kesäkuun loppuun 2017 mennessä, mutta jättää samalla mainitsematta, millainen on asiassa tuottajien tilanne. (Alko 2017: 4.) Mutta mikä on tilanne kesäkuun 2017 jälkeen, koska voisi ajatella maahantuojiin ja tuottajiin tulevan uusia toimijoita.

Edellyttääkö Alko vastaavanlaista koulutusta myös heiltä? Entä kuinka Alko varmistaa, että ”vanhoilla” toimijoilla ymmärrys eettistä toimintaperiaatteista pysyy ajan tasalla? Verkkokoulutus viittaa siihen, että Alko pitää eettistä toimintaa tärkeässä arvossa, mutta millainen on jatkuvuus (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; Alko 2017: 4). Pelkkä puhe ja yksittäinen koulutus eivät riitä arvojen ja etiikan huomiointiin, koska arvot ja etiikka vaativat konkreettisia toimia (Jørgensen 2007: 367). Toki verkkokoulutus on askel kohti eettisempää toimintaa, mutta tulevat suuntaviivat jäävät Alkolta piirtämättä (Alko 2017: 4).

Yritän vertailla seuraavaa analyysiyksikköä edellisen analyysiyksikön kanssa. Seuraavaksi tarkastelun kohteena on Alkon hankintaketjun nollatoleranssitapaus, joka kertoo yhden esimerkin, kuinka eettisyyden juurruttaminen on Alkolta onnistunut:

*”Vuoden 2018 aikana Alkon hankintaketjussa tuli ilmi yksi kappale amfori BSCI -protokollan mukaista nollatoleranssitapausta. Nollatoleranssitapaukset ovat luonteeltaan räikeitä rikkomuksia tai laiminlyöntejä, jotka vaativat välitöntä puuttumista. Niitä käsitellään tavanomaisia seurantatoimenpiteitä nopeammalla aikataululla. Alkon tavoitteena on lisätä hankintaketjun läpinäkyvyyttä asiakkaille vuoden 2021 loppuun mennessä. Tuotteiden taustoista kertomalla pystymme tarjoamaan asiakkaillemme enenevässä määrin perusteita vastuullisen ostopäätöksen tueksi.”* (Alko 2019: 88.)

Vaikuttaa siltä, että eettisyyden käytänteiden juurruttamisessa Alkolla on ollut ongelmia hankintaketjutahojen kanssa, koska Alko raportoi yhdestä nollatoleranssitapauksessa vuonna 2018 (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; van der Wal ym. 2006: 320; Alko 2019: 88). Määrällisesti yksi tapaus ei ole paljon, mutta lisätietoa antaa Alkon selvennys, millaisia nuo nollatoleranssitapaukset ovat (Alko 2019: 88). Rikkomukset tai laiminlyönnit

kertovat, että toiminta ei ole ollut Alkon ohjeistuksen mukaista, joten tietoa ei ole sovellettu onnistuneesti käytäntöön (vrt. Molina 2009: 272; Alko 2017: 4, 2019: 88).

Ongelmana voivat olla rajoitteet tiedon omaksumisessa, sillä ihmiset omaksuvat tietoa eri tavalla, toisin sanoen kaikki eivät ole siinä yhtä hyviä tai huonoja (Leonard ym. 1999: 407). Sen takia osa tiedosta unohtuu ja tiedot vähenevät, mikä johtaa vajaaseen tiedon hyödyntämiseen. Sen lisäksi epävarmuus voi vaikuttaa toimintaan negatiivisesti. (Simon 1997: 46; Salminen 2004: 87.) Myös epäselvyys voi olla osatekijä, mikä merkitsee, että arvojen edellyttämää tapaa toimia ei oivalleta (Jørgensen 2007: 367). Nämä tekijät viittaavat siihen, että eettiset taidot eivät ole olleet riittävällä tasolla (Choi & Perry: 2010: 8, 10). Sen takia lopputuloksena on hankintaketjun nollatoleranssitapaus, joka kertoo vakavista laiminlyönneistä tai väärinkäytöksistä, mutta sen tarkemmin yhtiö ei kerro tapauksesta (Alko 2019: 88). Se on merkki siitä, että yhtiö hoitaa tapausta sisäisissä kanavissa. Alko on tässä yhteydessä niukkasanainen tapauksesta.

Toisaalta analyysiyksiköstä saa kuvan, että Alko reagoi tapaukseen, koska se kertoo nollatoleranssitapausten vaativan nopeita toimia, mutta painottaa jo seuraavassa virkkeessä läpinäkyvyyttä asiakkaille (Alko 2019: 88). Siksi Alko vaikuttaa olevan raportoinnissaan hieman epäjohdonmukainen. Alko ei erityisesti korosta nollatoleranssitapausta ja haluaa siirtää mielenkiinnon läpinäkyvyyteen (Alko 2019: 88). Jotta vastaavat tapaukset eivät toistuisi, Alkon pitäisi ohjeistaa ja tukea eettisempään toimintaan sekä puuttua tapaukseen selkeästi (Menzel 2006: 21–24).

Läpinäkyvyyden huomioinnin Alko liittää toiminnan vastuullisuuteen, koska läpinäkyvyydellä asiakkaat saavat tietoa tuotteiden alkuperästä (Alko 2019: 88). Läpinäkyvyys edistää avoimuutta ja saavutettavuutta (van der Wal ym. 2006: 347). Toisaalta Ball (2009: 294) liittää läpinäkyvyyteen myös salailun elementin. Prosessit eivät ole yhtä läpinäkyviä ja avoimia kaikille osapuolille (van der Wal 2011: 651; Schillemans 2016: 1402). Korostamalla läpinäkyvyyttä Alko tavoittelee viime kädessä asiakkaiden luottamusta ja tässä keinona on jo mainittu tuotteiden taustoista kertominen (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324; Alko 2019: 88). Asiakkaiden rooliksi jää tiedon arviointi ja päätöksenteko (Hirsch & Osborne 2000: 318; Garofalo & Geuras 2009: 70; Ball 2009:



300). Se kertoo kuitenkin Alkon toiminnan läpinäkyvyydestä, mitä helpommin ja avoimemmin asiakkaat saavat tietoa, sitä läpinäkyvämpää toiminta on (Hirsch & Osborne 2000: 315, 323–324). Se, kuinka avoimesti Alko lopulta hankintaketjusta ja tuotteiden taustoista kertoo tulevaisuudessa, on kiinnostava kysymys (Alko 2019: 88).

Alko kertoo pyrkivänsä eettiseen toimintaan, jota yhtiö tavoittelee erilaisilla sitoumuksilla ja eettisten periaatteiden noudattamisella:

*”Alko sitoutunut kunnioittamaan kaikkia kansainvälisesti tunnustettuja ihmisoikeuksia. Yhtiö on julkaissut ihmisoikeuksia koskevan sitoumuksen joulukuussa 2017. Yhtiö arvio toimintaansa YK:n ihmisoikeuksia ja yrityksiä koskevat ohjaavat periaatteet huomioiden. Kaikkien Alkon juomatoimittajien tulee sitoutua hankintaketjua koskeviin amfori BSCI:n eettisten toimintaperiaatteiden noudattamiseen. Eettiset periaatteet perustuvat kansainvälisiin sopimuksiin ja sitoumuksiin ja ne sisältävät seuraavat asiat: yhdistymisvapaus ja neuvottelu-oikeus, lainmukainen korvaus työstä, työterveys ja -turvallisuus, nuorten työntekijöiden suojelu, pakko-työkielto, eettinen liiketoiminta, syrjintäkielto, kohtuullinen työaika, lapsityövoimankielto, vakaa työsuhde ja ympäristönsuojelu.” (Alko 2019: 88.)*

Alko kertoo sitoumuksestaan kansainvälisiin ihmisoikeuksiin ja tämä sitoumus kattaa kaikki ihmisoikeudet, jotka maailmalla tunnustetaan. Tähän ihmisoikeuksien tunnustamiseen liittyy myös Alkon julkaisema ihmisoikeussitoumus. (Alko 2019: 88.) Yhtiö pitää ihmisoikeuksien mukaista toimintaa tärkeänä, mikä tarkoittaa ihmisoikeuksien kunnioittamisen olevan yhtiölle tärkeä arvo (Frederickson & Walling 2000: 38; Cooper 2006: 95; Salminen 2010: 15; Alko 2019: 88). Maddalena (2007: 72–74) korostaa eettisen toiminnan ja päätöksenteon perustelun tarvetta ja niiden odotetaan pohjautuvan yleisiin arvoihin, kuten tässä tapauksessa kansainvälisesti tunnustettuihin ihmisoikeuksiin (Alko 2019: 88). Lisäksi olennaista on raportoida eri tahoille eettisestä toiminnasta, koska se edistää toiminnan läpinäkyvyyttä ja antaa mahdollisuuden ulkopuolisille arvioida eettisyyttä (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324; Maddalena 2007: 72–74; van der Wal ym. 2006: 347; Garofalo & Geuras 2009: 70). Kuitenkaan eettisyyden arviointiin ei riitä vielä, että muut voivat arvioida toimintaa, vaan sen lisäksi arviointikriteerien määrittely helpottaa organisaation omaa arviointia (Maddalena 2007: 72–74). Alkon tapauksessa arviointi tapahtuu nojaten YK:n ihmisoikeuksiin ja yhtiön omiin periaatteisiin (Alko 2019: 88).

Yhtiö korostaakin, että eettisten periaatteiden mukaisesti toimimisen ulkopuolella ei saa jäädä yksikään Alkolle juomia toimittava taho (Alko 2019: 88). Tällä Alko pyrkii eettisyyden ja arvojen yhtenäistämiseen, koska se on sitoutunut ihmisoikeuksiin ja yhtiö pitää niiden toteutumista oleellisena (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272; Alko 2019: 88). Se viestii ulkoisten vaikutusten ymmärryksestä yhtiön toimintaan (Kaye 1995: 5). Analyysiyksikön lopussa huomataan jälleen, kuinka lähellä eettisyys ja laillisuus ovat toisiaan, koska ne liittävät eettiset periaatteet sopimuksiin ja senkaltaisiin velvoitteisiin, jotka sisältävät lainsäädännöllisiä elementtejä, kuten yhtiö analyysiyksikössä listaa (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; Alko 2019: 88).

Viimeinen Alkon eettisyyttä käsittelevä analyysiyksikkö kohdistuu yhtiön liiketapaperiaatteisiin:

*”Alkossa on käytössä hallituksen hyväksymät liiketapaperiaatteet, jotka ovat osa muun muassa perehdytysohjelmaa. Liiketapaperiaatteet ohjaavat jokaista Alkon henkilökuntaan kuuluvaa vastuulliseen toimintaan yhtiön johdon hyväksymien arvojen ja periaatteiden mukaisesti. Mahdolliset muutokset liiketapaperiaatteisiin hyväksyy Alkon hallitus. Liiketapaperiaatteiden mukaan Alkon henkilökunta ei saa vastaanottaa tai antaa mitään suorita tai epäsuorita lahjoja tai etuja, joita voidaan pitää lahjuksina tai korruptiona. Alko edellyttää, että jokainen työntekijä noudattaa liiketapaperiaatteita ja edistää niiden toteutumista. Noudattamatta jääneistä liiketapaperiaatteista tulee ilmoittaa omalle esimiehelle, organisaatiossa tämän yläpuolella olevalle esimiehelle tai sisäiselle tarkastukselle. Yhtiöllä ei ole käytössä erillistä ilmiantojärjestelmää.”* (Alko 2019: 88.)

Pohjan Alkon toiminnalle luovat yhtiön liiketapaperiaatteet, joihin sitoudutaan yhtiön kaikilla tasoilla, sillä ne ovat Alkon hallituksen hyväksymät ja niiden avulla perehdytetään Alkon työntekijät (Alko 2019: 88). Yhtiö kertoo periaatteiden olevan koko Alkon asia, koska kyseiset periaatteet määrittävät suunnan yhtiön toiminnalle ja samalla viitataan valtioneuvoston valtionyhtiöille asettamaan arvoon yhteiskuntavastuusta (Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a: 10; Alko 2019: 88). Se tarkoittaa, että Alko sovittaa toimintaansa yhteen ulkoapäin tuleviin ohjeisiin ja näin yhtiö vahvistaa toimintansa merkitystä ja johdonmukaisuutta (Schein 1990: 111–112; Schein & Schein 2016: 17–21, 25–29). Yhtenäisellä organisaatiokulttuurilla Alko rakentaa raamit johdonmukaiselle toiminnalle ja ajattelulle (Molina 2009: 272). Perustana yhtenäisyydelle

ja johdonmukaisuudelle toiminnassa ovat arvot ja ne ovat taustana yhtiön liiketapaperiaatteille (Molina 2009: 272; Alko 2019: 88). Mikäli periaatteisiin tarvitaan muutoksia, edellyttää se yhtiön hallituksen hyväksynnän (Alko 2019: 88). Näin toimimalla Alko halunnee varmistaa, että henkilöstö ei sooloile, ja että toiminta on yhtenäistä ja johdonmukaista (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272).

Liiketoimintaperiaatteet antavat käytännön toimintaohjeet eettiselle toiminnalle, sillä ne kieltävät henkilökohtaisen edun tavoittelun (Alko 2019: 88). Yhtiö viittaa sillä lahjomattomuuteen, joka edellyttää kieltäytymistä lahjonnasta ja eduista sekä korruption vastaisuutta (van der Wal 2011: 653; Alko 2019: 88). Lahjomattomuus ymmärretään yhteisen hyvän eteen toimimiseksi (van der Wal 2011: 653). Lipsuminen lahjomattomuudessa murentaisi luotettavuutta, koska valtionyhtiöiltä odotetaan rehtiä ja johdonmukaista toimintaa (van der Wal 2011: 653; Valtioneuvoston kanslia 2016). Siksi Alko painottaa liiketapaperiaatteiden mukaista toimintaa (Alko 2019: 88). Mahdollisissa liiketapaperiaatteiden väärinkäytöksissä henkilöstö on velvollinen informoimaan asiasta muita, siten halutaan ratkaista nämä ongelmatilanteet (Bovens ym. 2008: 230; Alko 2019: 88).

Kiinnostavaa on, että Alko edellyttää ilmoittamaan periaatteiden rikkeistä itseä organisaatiossa ylempänä olevalle henkilölle eikä erillistä ilmiantoväylää ole (Alko 2019: 88). Syynä asian kiinnostavuuteen on, että Alko itse raportoi liiketapaperiaatteiden olevan koko henkilöstön tiedossa (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272; Schein & Schein 2016: 17–21, 25–29, Alko 2019: 88). Sen takia voisi olettaa, että myös muilla kuin yhtiön ylemmällä johdolla olisi osaamista käsitellä asiaa. Kuinka yhtiön johto varmistaa, että se ei vain sivuuta asia? Toisaalta Alko kertoo selkeästi, kuinka sellaisissa asioissa toimitaan ja johto kantaa lopullisen vastuun yhtiön toiminnasta (Simon 1997: 316; Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 275; Alko 2019: 88). Ehkä Alko ajattelee, että johdolla ja sisäisellä tarkastuksella on parhaat kyvyt ja herkkyyt sekä kokemusta käsitellä periaatteiden rikkeet (Wittmer 1992: 457; Maddalena 2007: 72–74). Erillisen ilmiantojärjestelmän puute ei kuulosta vakavalta suhtautumiselta eettiseen ongelmiin (Alko 2019: 88). Järjestelmä olisi yksi keino lisätä käsitellä rikkeitä, ja se voisi mahdollistaa nimettömät ilmoitukset rikkeistä.

## 6.2.2. VR

Eettisten toimintaohjeiden rooli ja vaikutukset VR:n toiminnassa ovat tarkastelussa seuraavaksi:

*”VR-konserni noudattaa kaikessa toiminnassaan lakeja ja viranomaismääräyksiä. VR-konserni pyrkii lisäksi ottamaan kaikessa toiminnassaan huomioon ympäristön ja toimimaan eettisesti korkealla tasolla. VR-Yhtymä Oy:n hallitus on hyväksynyt konsernin eettiset toimintaohjeet ja valvoo niiden noudattamista. Ohjeet koskevat tasapuolisesti koko VR-konsernin henkilöstöä ja johtoa, toisin sanoen hallitusta, johtoryhmää, muuta johtoa ja työntekijöitä. Jokaisen edellytetään kaikessa työssään noudattavan sekä eettisiä toimintaohjeita että muita yhtiössä voimassa olevia ohjeita. Ohjeita koskevat pääperiaatteet on viestitty koko henkilöstölle. Lisäksi jokaisen tulee suorittaa eettisiä toimintaohjeita koskeva koulutus. [.]. VR-konserni rohkaisee henkilöstöä ilmoittamaan kaikki epäillyt väärinkäytökset ja eettisten toimintaohjeiden rikkomukset. Menettelyohjeet ilmoittamisesta on sisällytetty konsernin eettisiin ohjeisiin” (VR 2019: 13.)*

Analyysiyksikkö käsittelee lähes kokonaan eettisiä toimintaohjeita alun viittausta lakiin lukuun ottamatta (VR 2019: 13). Lainsäädäntö ja muut säännöt ohjaavat poikkeuksetta VR:n toimintaa (van der Wal 2011: 652; VR 2019: 13). Eettisyys nousee VR:n toiminnassa merkittävään asemaan, sillä se tavoittelee toiminnan olevan hyvin eettistä (VR 2019: 13). Tähän perustuen voisi tulkita eettisyyden olevan tärkeä arvo VR:lle, sillä arvot ovat jotakin sellaista, mikä koetaan tärkeäksi (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48). Arvoja tarkasteltaessa huomio kiinnittyy toiminnan merkitykseen, koska toiminnan puuttuessa arvoilta putoaa pohja ja ne jäävät vain sanahelinäksi (Jørgensen 2007: 367). Siksi Keeney (2006: 740–743) puhuu arvojen muuntamisesta tavoitteiksi ja VR:lle tuo tavoite on korkean tason eettisyys toiminnassa (VR 2019: 13). Saavuttaakseen kyseisen tavoitteen VR:llä on käytössä keinoinaan eettiset toimintaohjeet ja niihin perustuva koulutus henkilöstölle (VR 2019: 13). Se, miten VR aikoo saavuttaa tavoitteen, ilmentää prosessitavoitteen käsitettä, joka on VR:n tapauksessa eettisesti toimiminen (Keeney 2006: 743; VR 2019: 13). Valitut keinot ja niiden tavoitteet ymmärretään siten, että ne ovat tärkeitä vain siitä syystä, että keinoilla saavutetaan asetetut päämäärät (Keeney 2006: 740–743). Tämä kertoo, että eettisillä toimintaohjeilla ja niiden koulutuksella on välinearvoa (Langton 2007: 161; Salminen 2010: 15). Ajatus tukee Simonin (1997: 65) ajatusta arvoista siten, että arvojen tarkastelussa kannattaa keskittyä väli-

nearvoihin. Syynä siihen on käsitys, että välinearvot sisältävät tiedollisia elementtejä (Simon 1997: 65).

VR:n eettiset toimintaohjeet ovat yhtiön hallituksen tunnustamat ja hyväksymät. VR:n hallitus on se taho, joka tarkkailee, että toiminta on ohjeiden mukaista (VR 2019: 13). Koska valvontavastuu on VR:n hallituksella ja valvonta tarvitsee toimiakseen tiedonkulkua, joka edellyttää hallitukselta kommunikointitaitoja (Lammenranta 1994: 72–73; Laihonon 2011: 82; Jalonen 2013: 103, 109; VR 2019: 13). Sen lisäksi hallituksella on valvojana oltava ajantasaista ja totuudenmukaista informaatiota, jotta se voi arvioida eettisten toimintaohjeiden noudattamista (Lammenranta 1994: 72–73; Laws & Hajer 2008: 416–417). Eettinen kyvykkyys vaihtelee ihmisten välillä, mutta eettiset toimintaohjeet ovat keino yhtenäistä etiikkakäsityksiä (Firth 1998: 327; Hattingh 2004: 220; VR 2019: 13). Yhteiseltä pohjalta on helpompi arvioida tilannetta ja tehdä päätöksiä (Firth 1998: 327; Kernaghan 2003: 711, 718; Hattingh 2004: 220; Molina 2009: 275). VR:n ohjeet velvoittavat myös yhtiön hallitusta ja VR:n raportointi nostattaa kysymyksen, kuka valvoo, että hallitus noudattaa eettisiä toimintaohjeita? Analyysiyksikkö saa sellaisen vaikutelman, että hallitus valvoo itse itseään. (VR 2019: 13.) Se ei vaikuta kovin eettiseltä toiminnalta ja herää epäilyksiä, mikä johtuu läpinäkyvyyden ja avoimuuden puutteesta raportoinnissa (van der Wal ym. 2006: 347; Ball 2009: 294, 303; VR 2019: 13).

Tosin ylin valvova taho on omistajaohjaaja. Siinäkin mielessä VR:n raportointi on erikoista, koska ohjeet koskevat koko yhtiötä (VR 2019: 13). Toivottavasti VR:n viestintä (ja perehdytys) toimii, jotta ohjeiden pääperiaatteet eivät muuta sisällöllisesti muotoaan matkalla, mutta henkilöstö saa toki lisätietoa eettisten toimintaohjeiden koulutuksissa (Lammenranta 1994: 72–74; Jalonen 2013: 100; VR 2019: 13). Koulutus paikkaa mahdollisia tiedollisia puutteita (Jalonen 2015: 40–41). Yhtiö tukee henkilöä käytännön toimiin eettisyyden hyväksi. Se kannustaa tekemään ilmoituksen, mikäli henkilöstö epäilee, että on toimittu eettisten toimintaohjeiden vastaisesti. Tämä kertoo siitä, että VR haluaa ottaa asian vakavasti ja kokee eettisyyden tärkeäksi toimintaa ohjaavaksi tekijäksi. (VR 2019: 13.) Ilmoituksen tekemisen sujuvoittamiseksi ohjeet sen tekoon ovat osa eettisiä ohjeita, joten tietoa siitä, kuinka rikkomuksen tunnistaessaan toimitaan,

on helposti saatavilla. Se on hyvä asia, koska tiedon puute voisi aiheuttaa sen, ettei tilanteeseen reagoida. (Jalonen 2015: 53, lainaus lähteestä Johnson 1996; VR 2019: 13.)

Myös VR:n toimintaa ohjaavat ihmisoikeudet ja eettiset ohjeet:

*”VR-konserni on sitoutunut noudattamaan ihmisoikeuksia kuten tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä, ja tarjoaa jokaiselle yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet rotuun, sukupuoleen, kansallisuuteen, uskontoon tai muuhun vastaavaan erityispiirteeseen katsomatta. Jokainen henkilöstöön kuuluva on velvollinen toimimaan itsen tai huolehtimaan siitä, ettei asiakas, työtoveri tai muu henkilö joudu syrjinnän tai muun epäasiallisen kohtelun kohteeksi. VR-konserni ei palkkaa henkilöitä, joiden ikä ei täytä paikallisen lain mukaista työntekijän alaikärajaa. Konsernissa kunnioitetaan henkilöstön oikeutta muodostaa ammattiyhdistyksiä tai liittyä niihin. VR-konserni suhtautuu ihmisoikeuksien kunnioittamiseen vakavasti myös toimitusketjun hallinnassa ja hankinnoissa. Vuoden 2018 aikana painopistettä siirrettiin toimittajien itsearviointeista eettisten ohjeiden hyödyntämiseen: yritys, joka ilmoittautuu ehdokkaaksi VR-konsernin järjestämään tarjouskilpailuun, vastaa tarjouspyyntöön tai solmii sopimussuhteen, sitoutuu samalla noudattamaan VR-konsernin hankintatoimen eettisiä ehtoja. Ehdot koskevat työoloja, ympäristön suojelua sekä muita vastaavia normeja. Toimittajat sitoutuvat samalla varmistamaan, että heidän omat toimitusketjunsä noudattavat VR-konsernin eettisiä ehtoja. [.]” (VR 2019: 20.)*

Aivan kuten Alko, myös VR noudattaa ihmisoikeuksia. Siinä missä Alko kertoi olevan kaikkien ihmisoikeuksien takana, VR viestii ihmisoikeuksista hieman eri tavalla. Myös Alko korosti tiettyjä oikeuksia luettelonomaisesti, mutta VR kertoo monisanaisemmin, mitä ihmisoikeudet VR:lle käytännön toiminnassa tarkoittavat, kuten syrjimättömyys ja tasa-arvo. (Alko 2019: 88; VR 2019: 20.) Nämä asiat ovat koko yhtiön asia, eivät vain jonkin tietyn osan henkilöstö (VR 2019: 20). Ihmisoikeuksien kunnioittaminen on siten koko yhtiölle merkittävä ja toimintaa määrittävä arvo (Frederickson & Walling 2000: 38; Cooper 2006: 95; Salminen 2010: 15; VR 2019: 20).

VR ei täten sivuuta muuta maailmaa vaan ymmärtää, että ympäröivä maailma vaikuttaa toimintaan (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330). Noudattamalla ihmisoikeuksia VR toimii julkisen edun hyväksi ja vastustaa eettisesti kestäväntä toimintaa (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223; VR 2019: 20). Lainsäädännön ja etiikan kytkökseen viittaa VR:n toteamus, ettei yhtiö ota uudeksi työntekijäksi henkilö, mikäli alaikäraja ei täyty (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; VR 2019: 20). Raja voi vaihdella maittain ja määritelmät ra-

jasta heijastavat käsityksiä, mikä on sopiva raja, mikä puolestaan heijastelee eettisiä ja moraalisia käsityksiä sopivasta toiminnasta (Cooper 2006: 1–2; Sinclair 2008: 122; Lawton ym. 2012: 2; Stout & Love 2013: 280–281).

VR on muuttanut toimintatapojen eettisten periaatteiden kanssa, sillä aiemmin eri yhteistyötahot arvioivat itse oman toimintansa eettisyyttä, kun nyt VR on ottanut ohjat tiukemmin itselleen (VR 2019: 20). Siitä kertoo se, että yhteistyötahot sitoutuvat VR:n eettisiin ohjeisiin, mikä ilmentää VR:n pyrkimystä johdonmukaisempaan toimintaan, kun eettiset ohjeet ovat kaikille samat (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272; VR 2019: 20). Siten VR:n on helpompi saavuttaa tärkeitä päämääriä (van der Wal ym. 2006: 318). Eettisyyden ja arvojen painottaminen ovat välineitä päätöksenteon vaihtoehtojen arvioinnissa, kuten VR:n vaatimukset tarjouskilpailulle osoittavat (Keeney 2006: 739–740; VR 2019: 20). Parhaimmillaan arvot voivat auttaa sopivamman vaihtoehdon löytämisessä (Keeney 2006: 739–740). Tarjouskilpailun reunaehtojen avulla VR yrittää ohjata yhteistyötahot eettiseen toimintaan, joka huomioi ympäristön ja sosiaaliset tekijät, jotta toiminta on normien mukaista (Cohen 1995: 319; VR 2019: 20). Toimintakertomusten raportoinnille tyypilliseen tapaan ehdoista puhuminen on melko yleisellä tasolla (Reynolds ym. 2006: 285–287, 297–298; VR 2019: 20).

Seuraava analyysiyksikkö käsittelee eettisen toiminnan ja periaatteiden soveltamista sekä juurruttamista osaksi VR:n toimintaa:

*”Vuonna 2018 konsernin tietoon ei tullut yhtään henkilöstön ilmoittamaa väärinkäytöstä tai eettisten toimintaohjeiden rikkomusta” (VR 2019: 21). VR-konsernissa noudatetaan eettisiä toimintaohjeita, jotka sisältävät ohjeistuksen lahjonnan vastaiseen toimintaan. Eettiset toimintaohjeet ovat kaikkien saatavilla konsernin verkkosivuilla sekä henkilöstölle intranetissä. Jokainen uusi työntekijä ohjataan perehdytyksen yhteydessä tutustumaan eettisiin toimintaohjeisiin. Konsernissa on myös erillinen lahjonnan vastainen ohjeistus ja siihen liittyvä koulutus avainhenkilöille. VR-konserni edellyttää myös liikekumppaneiltaan, että ne hyväksyvät osana sopimusta konsernin eettiset ehdot kumppaneille, jotka sisältävät myös lahjonnan vastaista toimintaa koskevan vaatimuksen. Jokaisen konserniin kuuluvan tulee suorittaa eettisiä toimintaohjeita koskeva koulutus. Jokainen uusi työntekijä ohjeistetaan suorittamaan koulutus aloittaessaan tehtävässään. Kaikki VR-konsernin liiketoiminta- ja tukiyksiköt ovat mukana riskienhallinnan riskikartoituksessa. Yhtään merkittävää korrupioon tai lahjontaan liittyvää riskiä ei tunnustettu eikä toteutunut vuonna 2018.” (VR 2019: 22.)*

Ilmeisesti VR:ssä on toimittu eettisten ohjeiden mukaan, sillä VR raportoi, että sen tiedossa ei ole yhtään eettisten toimintaohjeista laiminlyöntiä vuonna 2018 (van der Wal ym. 2006: 318; VR 2019: 21). Toki asia ei ole aivan varma, koska saattaa olla, että niitä on jäänyt ilmoittamatta. Ohjeistus ja koulutus ovat VR:n välineitä levittää tietoutta eettisestä toiminnasta ja näillä välineillä yhtiön tarkoituksena on saada koko organisaatio toimimaan eettisten periaatteiden mukaisesti (Schein 1990: 111–112; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272; VR 2019: 22). Organisaatiossa vaaditaan niiden mukaan lahjomattomuutta, mikä tarkoittaa yhteisen hyvän eteen toimimista, sen sijaan että henkilöstö tavoittelisi omaan etuaan ottamalla vastaan esimerkiksi lahjuksia (van der Wal 2011: 653; VR 2019: 22). Mikäli henkilöstössä joku toimisi omaa etuaan ajaen, vaikuttaisi se luottamukseen heikentävästi organisaation sisällä. Lisäksi ne tahot, jotka odottavat valtionyhtiön toimivan vastuullisesti, kokisivat luottamukseen tulleen kolauksen. (Bovens 2007; van der Wal 2011: 653; Valtioneuvoston kanslia 2016.)

Yhtiö edistää eettisten suuntaviivojen läpinäkyvyyttä julkaisemalla eettiset toimintaperiaatteet nettisivuillaan ja henkilöstölle tarkoitettussa sisäisessä kanavassa, intranetissä (van der Wal 2011: 653; VR 2019: 22). Periaatteiden julkaisu verkossa lisää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä, koska VR kertoo periaatteissaan, millaiseen toimintaan se on organisaationa sitoutunut ja kuinka se toimii ja toisekseen periaatteet ovat kaikkien saatavilla, mikäli käytössä on internet-yhteys ja osaa löytää etsimänsä tiedon (van der Wal ym. 2006: 347; Ball 2009: 294; VR 2019: 22). Kun tieto on suuren joukon saatavilla, voivat ihmiset arvioida sitä, mitä eettisissä periaatteissa kertomaan ja verrata sitä tietoon, millaisena toiminta näyttäytyy (Hirsch & Osborne 2000: 318; Garofalo & Geuras 2009: 70; Ball 2009: 303). Läpinäkyvyys toimii arvona taistelussa korruptiota vastaan, mikä helpottuu tiedon lisääntyessä ja sen julkituomisella (Ball 2009: 303; VR 2019: 22).

Yhtiön sisällä korruptiota torjutaan ja eettistä toimintaa edistetään ohjeistuksella ja koulutuksella (Niiranen 2015: 308; VR 2019: 22). Uuden työntekijän tullessa VR:n palvelukseen saa hän ensimmäisen käsityksen eettisistä toimintatavoista VR:ssä, koska eettisiin periaatteisiin tutustuminen kuuluu työntekijän perehdytykseen yhtiössä (VR 2019: 22). VR testaa, kuinka hyvin henkilöstö omaksuu eettiset periaatteet, koska järjestää



koulutuksen aiheeseen, kun uusi työntekijä aloittaa (Leonard ym. 1999: 407; VR 2019: 22). Koulutuksella VR saa tietoa, kuinka henkilöstö omaksuu organisaatiokulttuuria, eli miten henkilöstö käsittelee eettisiä periaatteita, mistä kertovat havainnot perehdytyksen perusteella (Schein 1990: 111–112; Molina 2009: 272; Schein & Schein 2016: 17–21, 25–29; VR 2019: 22). Onko henkilöstö omaksunut sen perusteella käyttäytymismalleja, jotka ovat VR:lle ja sen eettisille periaatteille tyypillisiä (Molina 2009: 272)? Koulutuksella VR auttaa henkilöstöä mukauttamaan ja yhtenäistämään arvoja organisaatiossa. Yhtiö viestii samalla siitä, millainen toiminta on VR:n toiminnan ytimessä. Näin menetelmällä VR yrittää varmistaa, että henkilöstöllä on jo alusta lähtien käsitys, mikä on organisaatiossa tärkeää. (van der Wal ym. 2006: 318; VR 2019: 22.)

Eettisten käytänteiden juurruttamisessa VR panostaa korruptionvastaisuuteen, sillä yhtiö on laatinut erillisen ohjeistuksen korruptiota vastaan (VR 2019: 22). Sen lisäksi avainasemassa olevaa henkilöstöä koulutetaan korruptioasioissa vielä erikseen (Kernaghan 2003: 718; VR 2019: 22). Periaatteiden mukainen toiminta ei jää vain VR:n sisälle, vaan yhtiö vaatii eettisten periaatteiden hyväksymistä ja korruptionvastaisuutta myös niiltä ulkopuolisilta tahoilta, jotka vaikuttavat VR:n liiketoimintaan. Se viittaa siihen, että VR ymmärtää toiminnallaan olevan vaikutusta ulospäin. Siten yhtiö voi yrittää vaikuttaa täten myös muihin organisaatioihin. (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 329–330; VR 2019: 22.) Näin eettinen toiminta ja julkisen edun hyväksi toimiminen leviää (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223). Myös organisaation sisällä VR pyrkii vakavaan suhtautumiseen, koska koko yhtiö kuuluu eettisten periaatteiden riskikartoituksen piiriin (Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 275; VR 2019: 22). Mikään osa ei siis asiasa erityiskohtelua, vaan koko yhtiötä kohdellaan samoin periaattein. Näin yhtiö yrittää muuttaa organisaation sisäistä käyttäytymistä (Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 275).

VR raportoi onnistuneesta korruptionvastaisesta toiminnasta vuodelta 2018, sillä yhtään tapausta ei ole sen tiedossa (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; VR 2019: 22). Mikäli yhtiö jättäisi kertomatta tai vääristelisi tätä tietoa, olisi se toiminnan läpinäkyvyydelle ongelma (Alt ym. 2002: 245–246; Ball 2009: 294, 303). Toisaalta VR raportoi keinoista hyvin yleisellä tasolla, mikä herättää kysymyksen, ovatko keinot riittäviä.

Puutteelliset keinot voivat johtaa tilanteeseen, jossa eettisiä rikkomuksia ei voida tunnistaa, mikä johtaa päätelmään, että toiminta on ollut eettisten periaatteiden mukaista. (Choi & Perry: 2010: 8, 10; VR 2019: 22.)

### 6.2.3. Veikkaus

Seuraavaksi kiinnostuksen kohteena on Veikkauksen eettinen neuvosto, jonka toiminta päättyi vuonna 2016:

*”Veikkauksen hallituksen asettama neuvoa-antava asiantuntijaelin eettinen neuvosto kokoontui katsausvuonna neljä kertaa. Neuvosto käsitteli kokouksissaan rahapelitutkimusten tuloksia, Veikkauksen viestintää ja markkinointia koskevia kysymyksiä sekä peliyhteisöjen yhdistymiseen liittyviä asioita kuten henkilöstön muutosvalmennusta. Eettinen neuvoston tehtävä oli tuoda ulkopuolinen näkemys yhtiön hallituksen ja operatiivisen johdon käyttöön rahapelitoiminnasta, erityisesti pelien ja niiden markkinoinnin etiikkaan sekä esimerkiksi peliriippuvuuteen liittyvistä asioista. Neuvosto ei tehnyt päätöksiä, vaan laajensi näkökulmaa ja antoi lisäarvoa johdon päätöksenteon tueksi yhteiskuntavastuun edistämiseksi. Vuodesta 2004 toiminut eettinen neuvosto kokoontui viimeisen kerran joulukuussa 2016.”* (Veikkaus 2017: 6.)

Veikkaus raportoi eettisen neuvoston roolin olevan neuvonantaja, joten neuvosto ei tee päätöksiä vaan tarjoaa tietoa päätöksentekijöille (Veikkaus 2017: 6). Tieto on olennainen osa päätöksentekoa, koska tiedon tavoitteena on helpottaa ja edistää päätöksentekoa (Feldman & March 1981: 182; Choo 1996: 329–330; Leonard ym. 1999: 407; Sallán ym. 2012: 2198; Jalonen 2015: 50). Kaikenlainen tieto ei ole kuitenkaan oleellista päätöksenteolle, ja tiedon merkityksellisyys liittyy tiedon hyödyntämiseen (Feldman & March 1981: 172).

Neuvoston käsittelemät teemat keskittyivät markkinoinnin, tutkimustulosten, viestinnän, peliyhteisöjen ja muutosten tarkasteluun eettisyyttä korostaen (Veikkaus 2017: 6). Veikkaus kokee, että eettisessä neuvostossa on ollut mukana sopivia henkilöitä ja osaamista, koska neuvosto toi päätöksentekijöille tiedollista lisäarvoa toiminnan eettisyyden näkökulmasta (Veikkaus 2017: 6). Se on päätöksiä tehtäessä oleellista, koska tiedon sisältö ohjaa päätöksentekoa (Kaye 1995: 5). Ulkopuolisella näkökulmalla on yhteys tiedon puolueettomuuteen ja Laws ja Hajer (2008: 416–417) huomauttavat, että organi-

saation päätöksenteossa hyödynnettävän tiedon kannattaa osittain olla puolueetonta eli neutraalia tietoa. Analyysiyksikön perusteella on hankala päätellä, onko eettisen neuvoston tieto puolueetonta, mutta organisaation ulkopuolista se on ollut raportoinnin perusteella (Veikkaus 2017: 6). Ulkopuolisuus ei tarkoita kuitenkaan automaattisesti puolueettomuutta.

Vastuullisuus on ollut ohjenuorana neuvoston toiminnalle ja kuten konteksti huomioiden muistetaan, valtioneuvosto edellyttää valtionyhtiöiltä vastuullisuutta (Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2017: 6). Sen hyväksi eettinen neuvosto on yrittänyt toimia, koska se on käsitellyt peliriippuvuutta, rahapelien ja markkinoinnin eettisyyttä (Veikkaus 2017: 6; ks. taulukko 1). Eettinen tarkastelu tarjoaa eväitä etiikan kysymysten punnintaa eikä suoria vastauksia ja siihen viittaa myös eettisen neuvoston neuvoantava rooli (Pietarinen & Poutanen 1998: 12–14; Veikkaus 2017: 6). Se, millaista tarkempaa hyötyä neuvosto on tarjonnut Veikkaukselle, jää melko epäselväksi (Veikkaus 2017: 6). Toki lisäarvo ja uudet ajatukset päätöksenteolle mainitaan, mutta se, millaisiin toimenpiteisiin niiden perusteella Veikkaus ryhtyy, jää pimentoon (Veikkaus 2017: 6). Johtivatko ne toimenpiteisiin peliriippuvuuden vähentämiseksi, markkinoinnin ja rahapelien eettisyyden kriittiseen tarkasteluun? Ovatko jotkin Veikkauksen toimet eettisesti kestävämpiä?

Vastuullisuuden ja monopoliaseman näkökulmasta eettisyys on keskeisessä asemassa Veikkauksen toiminnassa, koska yhtiön toimintaa ohjaavat samaan aikaan pelaamista koituvien haittoja minimointi ja riittävän taloudellisen tuloksen tekeminen (Morsing 2011: 714; Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Eettisellä toiminnalla tavoitellaan hyvää, eettinen normisto huomioiden ja samalla haitallisen ja eettisesti kestävä toiminnan torjuntaa (Cohen 1995: 319). Tällaisella toiminnalla organisaatio viestii olevansa osallisena edistämässä julkista etua, josta Veikkauksen tapauksessa löytyy maininta lainsäädännöstä ja edellytys valtioneuvostolta (Brunsson 2002: 223; Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1).

Tätä taustaa ja Veikkauksen itse korostamaa vastuullisuuspuhetta vasten päätös eettisen neuvoston loppumisesta näyttäytyy erikoisena, eikä Veikkaus kerro syitä päätökselle

(Veikkaus 2017: 6). Tietenkään yksi eettinen neuvosto ei ole yksin vastaus eettisyyden ja vastuullisuuden kehittämiseen, ja ehkä neuvosto teki tehtävänsä. Vastuullisuuden korostaminen Veikkauksen toiminnassa ei ole kadonnut mihinkään, se huomataan esimerkiksi tämän tutkielman muista Veikkausta käsittelevistä analyysikategorioista ja Veikkauksen toimintakertomuksista (Veikkaus 2017, 2019). Se, mistä ja miten niistä informoidaan sekä miten ne näkyvät toiminnassa, on muuttunut ainakin painotuseroina (Veikkaus 2019).

#### 6.2.4. Posti

Postin eettisyyden analyysiyksikkö jaetaan kolmeen osaan, koska se on niin pitkä. Se käsittelee ihmisoikeuksia, korruptiota, eettisiä toimintaohjeita ja henkilöstön koulutusta näissä asioissa (Posti 2019: 8).

Ihmisoikeuksien noudattamisessa Postia ohjaa YK:n laatimat periaatteet:

*”Posti on sitoutunut kunnioittamaan ihmisoikeuksia kaikessa toiminnassaan ja edellytämme samaa myös yhteistyökumppaneiltamme ja toimittajiltamme. Posti noudattaa YK:n Global Compact -periaatteita ihmisoikeusvastuun toteuttamisessa. Yhtiö on myös huomionnut YK:n yrityksiä ja ihmisoikeuksia koskevat ohjaavat periaatteet tärkeimmissä vastuullisuusdokumenteissaan: työntekijän toimintaohjeissa (Code of Conduct), konsernin yritysvastuuperiaatteissa sekä toimittajille suunnatuissa menettelyohjeissa. [.]”* (Posti 2019: 8.)

Analyysiyksikössä Posti vakuuttaa noudattavansa ihmisoikeuksia, mitä yhtiö vahvistaa kertomalla, että Posti huomioi ihmisoikeudet ”kaikessa toiminnassaan” (Posti 2019: 8). Samalla yhtiö viestii laajemmasta vastuusta ihmisoikeuksissa, koska se odottaa myös sidosryhmiensä toimivansa niin (Kaye 1995: 5; Posti 2019: 8). Vakuuttavuutta Posti hakee nostamalla esiin, että YK:n Global Compact -periaatteet ovat keskiössä Postin ihmisoikeussuuntaviivoja laadittaessa (van der Wal 2011: 652; Posti 2019: 8).

YK on merkittävä kansainvälinen instituutio, joten kyseessä eivät ole aivan kenen tahansa laatimat toimintaperiaatteet, mikä auttaa luomaan vaikuttavaa kuvaa Postin sitoutumisesta. Lisäksi sitä kuvaa myös se, että lainsäädäntö ei velvoita noudattamaan kyseisiä periaatteita, vaan niiden noudattaminen on vapaaehtoista. Tosin yhtiötä ympäröivät

tahot luovat painetta erilaisiin vastuullisuustoimiin. (Valtionneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a: 10.) Sitoutuminen kyseisiin periaatteisiin kertoo, että pelkkä lainsäädännön noudattaminen ei riitä, se viestii pyrkimyksestä tehdä enemmän, eettisesti (Cohen 1995: 319). Global Compact -periaatteet ovat perustana useille Postin vastuullisuusasiakirjalle (Posti 2019: 8). Niillä on siis tiedollista merkitystä Postin toiminnalle, jotta toiminta kehittyä eettisesti haluttuun suuntaan (Feldman & March 1981: 182; Choo 1996: 329–330; Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; Jalonen 2015: 50; Posti 2019: 8).

Seuraava analyysiyksikkö jatkaa samasta aiheesta. Posti raportoi selvän sanoin olevansa ihmisoikeuksien puolella ja korruptiota ja lahjontaa vastaan. Siihen pyrkiäkseen yhtiöllä on käytössä toiminta- ja menettelyohjeet eri tahoille, joilta vaaditaan sitoutumista. Näiden lisäksi yhtiöllä on ilmoituskanava väärinkäytösten varalle:

*”Yhtiössä on nollatoleranssi ihmisoikeusrikkomuksille sekä korruptiolle ja lahjonnalle. Työntekijän toimintaohjeet sekä toimittajille suunnatut menettelyohjeet käsittelevät lakien ja säädösten noudattamista, noudatettavia hyviä liiketoimintaperiaatteita, tasavertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevia periaatteita, eturistiriitojen välttämistä, epäeettisten kauppatapojen kieltoa sekä vastuuta ympäristöstä. Työntekijän toimintaohjeessa kuvataan myös periaatteet ohjeiden vastaisen toiminnan seurauksista. Ohjeessa on lisäksi määritelty käytössä olevat raportointikanavat, joiden kautta työntekijät voivat luottamuksellisesti ilmoittaa väärinkäytösepäilyistä tai muista epäkohdista. Myös anonyymi raportointi on mahdollista, mutta Posti kannustaa raportoimaan mahdolliset epäkohdat nimellä selvittämistyön helpottamiseksi. Tunnistetut riskit tällä alueella liittyvät mahdollisiin ihmisoikeusrikkomuksiin, toimittajahallintaan, sisäisen valvonnan pettämiseen ja korruptioon. Ihmisoikeuksiin sekä korruptioon liittyvistä riskeistä merkittävimpiä ovat liiketoimintaan kohdistuvat maineriskit. [.]” (Posti 2019: 8.)*

Posti viestii vahvoin sanamuodoin, että yhtiö seisoo ihmisoikeuksien ja lahjomattomuuden puolella sekä korruptiota vastaan, koska Posti kertoo, että sillä on näihin asioihin nollatoleranssi (Posti 2019: 8). Tällä tavoin se asemoi itsensä eettisyyden puolestapuhujaksi (ja -toimijaksi), koska se haluaa ilmaista, mitä yhtiö ajattelee eettisyydestä, jota nämä mainitut asiat ilmentävät (Frederickson & Walling 2000: 38; Cooper 2006: 95; Maddalena 2007: 72–74; Salminen 2010: 15; Posti 2019: 8). Jotta eettisyys konkretisoituu toiminnaksi, on Postilla käytössään toimintaa siihen suuntaan ohjavia välineitä, joita

ovat toiminta- ja menettelyohjeet sekä ilmoituskanava eettisyyden rikkomusten varalle (Jørgensen 2007: 367, lainaus teoksesta Kluckhohn 1962: 395; Posti 2019: 8). Lisäksi Posti tarjoaa koulutusta eettisyydestä, mutta siitä lisää seuraavassa analyysiyksikössä (Posti 2019: 8).

Niin toiminta- kuin menettelyohjeissa yhdistyvät laillisuuden ja etiikan elementit (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; van der Wal 2011: 652; Garcia ym. 2014: 480; Posti 2019). Näissä ohjeistuksissa korostuvat samaan aikaan lainsäädännön noudattamisen merkitys ja toiminnan moraaliset painotukset tasa-arvosta, oikeudenmukaisuudesta ja reiluuudesta (Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989; Posti 2019: 8). Nämä moraalisia painotuksia ilmentävät tekijät ovat Postille keino toiminnan eettisyyden varmistamiseksi, joten niissä on välinearvoille tavanomaisia piirteitä (Langton 2007: 161; Salminen 2010: 15; Posti 2019: 8).

Posti haluaa henkilöstön tiedostavan, että ohjeistuksen rikkomisesta seuraa toimenpiteitä, joista kerrotaan ohjeistuksesta (Posti 2019: 8). Sillä saattaa olla toimintaa ohjaava vaikutus henkilöstöön, kun he lukevat, millaista käyttäytymistä heiltä edellytetään ja mitä seuraa, jos soveliaasta käyttäytymisestä poikkeaa (Feldman & March 1981: 182; Schein 1990: 111–112; Kaye 1995: 5; Jalonen 2015: 50). Tämä tarkoittaa, että henkilöstö ei voi sanoa, ettei se tiennyt, mitä ohjeistuksen vastaisesta toiminnasta seuraa, joten tiedon puutteeseen vetoaminen on hankalaa. Tiedon puute on mahdollinen syy, joka voi aiheuttaa kyvyttömyyttä toimia (Jalonen 2015: 53, lainaus teoksesta Johnson 1996). Tosin tiedon riittävyyden ja laadun kyseenalaistaminen jäävät jäljelle, mutta riittävyyden ja laadun varmistamiseen Posti pyrkii kouluttamalla henkilöstöä (Posti 2019: 8).

Varmistaakseen monipuolisen valikoiman eri keinot eettisyyden edistämiseksi Posti tarjoaa henkilöstölle mahdollisuuden ilmoittaa eettisistä väärinkäytöksistä raportointikanavissa (Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 275; Posti 2019: 8). Tämä on ero muihin tämän tutkielman valtionyhtiöihin, sillä kaikilla muilla yhtiöillä ei ole vastaavanlaisten analyysiyksiköiden mukaan raportointikanavia (Alko 2019: 88; Posti 2019: 8). Postilla ilmoituksen voi tehdä joko nimettömästi tai nimellä (Posti 2019: 8). Yhtiöllä on kuitenkin suositus, kumpi tapa on Postille mieluisampi, koska se kehottaa nimellisten

ilmoitusten tekemiseen, mitä yhtiö perustelee helpommalla selvitystyöllä (Posti 2019: 8).

Ongelmana suosituksessa nimellisissä ilmoituksissa voi olla, että niissä rikkomuksista ei ilmoiteta niin tarkasti kuin nimettömissä, koska henkilöstö voi pelätä joutuvansa huonoon valoon yhtiössä. Tosin kyse on vain suosituksesta ja nimetön ilmoitus on myös mahdollinen (Posti 2019: 8). Kyse ei ole yksinkertaisesta asiasta, koska Posti tiedostaa, että aiheeseen liittyy riskejä, jotka viittaavat yhtiön toimintakykyyn, johon organisatiokulttuuri ja -arvot liittyvät vahvasti (van der Wal ym. 2006: 318, 320; Molina 2009: 272; Posti 2019: 8). Haasteena on kyky toimia yhtenäisesti ja johdonmukaisesti, eikä Posti kiellä sen mahdollisuutta, etteivätkö riskit voisi toteutua tai sisäinen valvonta pettää (Molina 2009: 272; Posti 2019: 8). Riskienhallintaa helpottaa, mikäli samaan aikaan ratkottavana ei ole useita hyvin samankaltaisia ongelmia, koska ne saattavat aiheuttaa arvojen päällekkäisyyttä tai ristiriitaa (Stout & Love 2013: 279). Se taas johtaa päättämättömyyteen, koska arvoista vallitsee epäselvyys, mikä voi johtaa tilanteen muodostumiseksi eettiseksi dilemmaksi (Wickersham 2011: 70–71; Perry 2014: 32, 164). Siksi Postin on kyettävä toimimaan eettisesti, koska etiikan vastainen toiminta aiheuttaa riskejä ja haittaa liiketoiminnalle (Posti 2019: 8).

Näitä edellä mainittuja riskejä Posti yrittää torjua henkilöstön koulutuksella, josta lisää seuraavaksi:

*”Posti ehkäisee näitä riskejä kouluttamalla työntekijän toimintaohjeen sisällön kaikille työntekijöilleen. Ohjeen sisältö on yhteinen kaikille työntekijöille ja se on osa uusien työntekijöiden perehdytystä. Toimintaohjeen sisältö koulutetaan sähköisesti tietokoneen omaaville henkilöille. Muille koulutus järjestetään erikseen joko kirjallisen materiaalin tai luokkahuonekoulutuksen kautta. Koulutuksen suorittaneita oli 31.12.2018 mennessä 74 % (78 %). Aihepiiristä järjestetään myös syventäviä koulutuksia merkittävimmille kohderyhmille, kuten johdolle sekä myynti- ja hankintaosastoille. Toimitusketjussa mahdollisesti tapahtuvia ihmisoikeuksiin ja korruption sekä lahjonnan torjuntaan liittyviä riskejä ennaltaehkäistään seuraamalla toimittajien vastuullisuussuoriutumista itsearviointityökalulla sekä tekemällä tarpeen mukaan vastuullisuusauditointeja. Lisäksi käytössä ovat taloushallinnon seurantatyökalut ja vahvistusprosessit tukemassa korruptionriskin hallintaa.”* (Posti 2019: 8.)

Jotta Posti kykenisi edistämään eettisten tekijöiden riskinhallintaa, yhtiö kouluttaa henkilöstöään näissä asioissa toimintaohjeen avulla (Posti 2019: 8). Koulutuksella on väliarvoa, koska se on keino ehkäistä eettisiä riskejä (Langton 2007: 161; Salminen 2010: 15). Koulutus on keino yhtenäistää organisaation toimintaa ja käsityksiä arvoista ja tällä tavoin Posti pyrkii koko yhtiön laajuiseen johdonmukaiseen toimintaan eettisyydessä (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272; Posti 2019: 8). Kaikilla ei ole samanlaiset eettiset kyvyt ja herkkyydet, joten näiden taitojen kehittäminen on tarpeen (Firth 1998: 327; Hattingh 2004: 220). Eettinen toiminta vaatii osaamista havaita ja tulkita eettisiä ongelmia (Wittmer 2005: 55). Siksi Posti voi koulutuksella arvioida, kuinka hyvin henkilöstö omaksuu organisaatiokulttuuria ja käyttäytymismalleja (Schein 1990: 111–112; Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 272, 275). Posti voi arvioida sitä melko helposti, sillä toimintaohjeet ovat kaikille Postissa samat, ja henkilöstö alkaa kouluttautua asiassa pian Postin palvelukseen tullessaan, koska toimintaohjeet kuuluvat perehdytykseen (Posti 2019: 8). Tosin yhtiössä merkittävimmissä asemassa oleva henkilöstö saa lisäkoulutusta aiheesta (Kernaghan 2003: 718; Posti 2019: 8). Posti ei kerro suoraan, miksi juuri johto, markkinointi- ja hankintahenkilöstö saavat lisäkoulutusta aiheesta, mutta todennäköisesti Posti viittaa sillä siihen, missä riskit ovat todennäköisempiä, kuten analyysiyksikön toisessa osassa kerrotaan (Posti 2019: 8). Johdon koulutuksen tarve on ymmärrettävissä aseman kautta, sillä johdolla on viime kädessä vastuu yhtiön toiminnasta (Simon 1997: 316–317).

Koulutus on myös konkreettinen osoitus tuesta ja ohjauksesta, joita tarvitaan johdonmukaisessa ja yhtenäisessä toiminnassa (Menzel 2006: 21–24). Koulutus suoritetaan eri välinein, riippuen siitä, onko työntekijällä käytössään tietokone vai ei (Posti 2019: 8). Näin yhtiö varmistaa, että henkilöstöllä on erilaisia mahdollisuuksia suorittamaan koulutus. Vielä Posti ei ole saavuttanut tavoitettaan, että koko henkilöstö olisi suorittanut koulutuksen, vaan toimintakertomusvuoden päättyessä sen oli suorittanut noin kolme neljäsosaa (Posti 2019: 8).

Eettisyyden toteutumisen seurantamekanismit vaihtelevat toimintaosa-alueen mukaan, mikä on perusteltua, sillä kaikki ratkaisumallit eivät sovi jokaiseen ongelmaan (Sotarauta 1996: 63, 75, 118, 120; Jalonen 2015: 61; Posti 2019: 8). Posti mainitsee esimerkkei-



nä toiminnan osa-alueina toimitusketju ja taloushallinnon, joista ensin mainitussa keinovalikoimaan kuuluu ensisijaisesti itsearviointityökalu. Sillä arvioidaan ja valvotaan ihmisoikeuksien toteutumista ja toiminnan lahjomattomuutta. Sen lisäksi käytössä on myös vastuullisuusauditoinnit, joita käytetään, mikäli itsearviointityökalu ei ole riittävä väline ongelman ratkaisemiseksi. (Posti 2019: 8.) Arviointi on olennainen menettely, kun selvitetään, ovatko toiminnan tavoitteet saavutettu (Simon 1997: 315). Arvioinnin tuloksena saadaan myös tietoa siitä, mikä olisi parempi menettelytapa, kuten Posti käyttämä keinovalikoima osoittaa itsearviointityökalun ja vastuullisuusauditointien välillä (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1223; Posti 2019: 8). Sen sijaan taloushallinnossa hyödynnetään seurantatyökaluja ja vahvistusprosesseja korruptioriskin hallitsemiseksi (Posti 2019: 8). Niillä pyritään varmistaa lahjomaton toiminta ja estää oman edun tavoittelu (van der Wal 2011: 653).

### 6.3. Tilivelvollisuus

Tässä kategoriassa analysoidaan tilivelvollisuus-arvoa koskevat analyysiyksiköt. Kategoriaan valittiin 22 analyysiyksikköä, jotka painottuvat erityisesti kahteen valtionyhtiöön, Alkoon ja Veikkaukseen. Ensin mainitun toimintakertomuksista valittiin viisi analyysiyksikköä ja jälkimmäisen yhtiön 11. Postin ja VR:n toimintakertomuksista valittiin molemmista kolme analyysiyksikköä per yhtiö.

Kriteeristön kategorian analyysiyksiköiden valinnalle muodostaa tutkielman teoriaosa, aivan kuten muissakin kategorioissa. Tässä kategoriassa analyysiyksiköt valittiin tutkielman luvun 3.6 tilivelvollisuus-kappaleen sisällön, neljännen luvun valtionyhtiöiden odotusten, oikeutuksen ja hyväksyttävyyden perusteella, jotka perustuvat siihen, millaisia keinoja ja tavoitteita valtionyhtiöillä on vastuullisuuden edistämiseksi. Siksi myös tutkielman päätöksentekoa käsittelevää päälukua on hyödynnetty. Koodisääntöinä analyysiyksiköille olivat yksittäiset sanat, fraasit, virkkeet tai tekstikappaleet, jotka ilmentävät vastuullisuutta (tilivelvollisuutta) valtionyhtiöiden toiminnassa. Sanoja ja fraaseja olivat vastuullisuus, vastuu, vastuullinen toiminta tai toimintatapa, vastuullisuuden toimenpiteet, hyväksyttävyys, ja haitta tai haitat. Näiden perustella valittiin vastuullisuutta

sopivimmin kuvaavat analyysiyksiköt, ja valitut analyysiyksiköt sopivat sisällöllisesti näihin kriteereihin teoria huomioiden.

Poikkeuksista kriteeristöön mainittakoon muutama analyysiyksikkö, jotka valittiin sen perusteella, että ne kertovat vastuullisuuskeinoista, vaikka niissä ei ole mainintoja valituista kriteereistä ja myös analyysiyksiköiden konteksti on huomioitu valinnassa. Poikkeukset ovat seuraavasti alkavat analyysiyksiköt Veikkaukselta:

*”Yllättäen pakollisen rahansiirtorajan on todettu olevan tehokkaampi kuin tietyissä nopearytmisissä arvontapeleissä oleva pakollinen tappioraja [...]”* (Veikkaus 2019: 11).

*”Vuosi 2018 oli ensimmäinen täysi vuosi, jolloin asiakkailta edellytettiin pakollisia rahansiirtorajoja sekä nopearytmisten arvontapelien osalta tappiorajoja [...]”* (Veikkaus 2019: 11).

Poikkeuksista kriteeristöön mainittakoon myös muutama analyysiyksikkö, jotka jätettiin pois analyysista, vaikka ne sopivat sisällöllisesti tutkielman aiheeseen. Syynä siihen on vaikeus kategorisoida niiden yhteen ja samaan kategoriaan, joka olisi ollut joko laillisuus tai tilivelvollisuus. Tämä kertoo etiikan ja lain välisestä läheisestä siteestä (Garcia ym. 2014: 480). Jotta metodin soveltaminen olisi johdonmukaisempaa, jäävät analyysiyksiköt pois. Niistä on kuitenkin esimerkit alla havainnollistamiseksi.

Ikärajoja käsittelevät Alkon analyysiyksiköt ovat:

*”Ikäraja-, päihtymysepäily- ja välittämisepäilytarkistukset ovat osa Alkon vastuullista asiakaspalvelutyötä [...]”* (Alko 2017: 4).

*”Ikäraja-, päihtymysepäily- ja välittämisepäilytarkistukset ovat osa Alkon vastuullista asiakaspalvelutyötä ja konkreettinen keino torjua alkoholihaittoja [...]”* (Alko 2019: 86).

Vastaavanlainen poistettu analyysiyksikkö Veikkaukselta on:

*”Rahapelaamisen 18 vuoden ikärajavalvonnan sekä tunnistautuvana pelaamisen edistämiseksi Veikkaus toteutti koeostokampanjan [...]”* (Veikkaus 2017: 6).

Aluksi analysoidaan Alkon tilivelvollisuuden analyysiyksiköt, minkä jälkeen luku etenee Veikkaukseen, Postiin ja päättyy VR:ään.

### 6.3.1. Alko

Seuraavaksi kahdessa analyysiyksikössä vertaillaan suomalaisten käsityksiä Alkon roolista ja toiminnan oikeutuksesta, kuinka onnistunut Alko on vastuullisuusasioissa ihmisten mielestä:

*”Suomalaisista 60 (58) prosenttia pitää nykyisiä alkoholipoliittisia rajoituksia sopivina tai haluaisi tiukentaa niitä ja 32 prosenttia haluaisi löysentää rajoituksia. Liberaalimpaa alkoholipoliittikkaa kaipaavien suomalaisten osuus on laskenut. Suomalaisista 62 prosenttia (60) pitää Alkoa hyvänä tapana rajoittaa alkoholihaittojen laajuutta. Suomalaisista 82 prosenttia katsoo, että Alko on onnistunut asiakaspalvelussa erittäin tai melko hyvin. Vastuullisuuden osalta 83 prosenttia on sitä mieltä, että Alko on täyttänyt tavoitteensa erittäin hyvin tai melko hyvin.”* (Alko 2017: 3.)

*”Suomalaisista 66 (62) prosenttia pitää nykyisiä alkoholipoliittisia rajoituksia sopivina tai haluaisi tiukentaa niitä ja 28 (32) prosenttia haluaisi löysentää rajoituksia. Naiset toivovat tiukempia rajoitteita kuin miehet. Suomalaisista 59 (60) prosenttia pitää Alkoa hyvänä tapana rajoittaa alkoholihaittojen laajuutta. Suomalaisista 81 (78) prosenttia katsoo, että Alko on onnistunut asiakaspalvelussa erittäin tai melko hyvin. Vastuullisuuden osalta 82 (83) prosenttia on sitä mieltä, että Alko on täyttänyt tavoitteensa erittäin hyvin tai melko hyvin. Tiedot selviävät Kantar TNS Oy:n ja Terveystieteiden tutkimuslaitoksen vuosittaisesta Alkoholipoliittiset mielipiteet -tutkimuksesta, jota on tehty vuodesta 1984. Tutkimus julkaistiin helmikuussa 2019.”* (Alko 2019: 84.)

Aluksi on tärkeää huomioida, että alkoholilaki muuttui ensimmäisen analyysiyksikön ja vuoden 2016 toimintakertomuksen jälkeen. Vuonna 2016 ennen lakimuutosta kuusi kymmenestä tutkimukseen osallistuneesta oli sitä mieltä, että silloinen tilanne alkoholipoliittisissa linjoissa on asianmukainen tai että niissä on kiristämisen varaa (Alko 2017: 3). Vastaavasti kaksi vuotta myöhemmin lukema vastaavassa asiassa oli kuusi prosenttiyksikköä (yhteensä 66 %) suurempi kuin vuonna 2016 (Alko 2019: 84). Tutkimustulosten perusteella enemmistö arvioi voimassa olevien linjausten olevan hyvät ja siten

tutkimus luo kuvan siitä, että Alkon asemalla ja toiminnalla on suomalaisten hyväksyntä (Alko 2017: 3, 2019: 84).

Tutkimus ilmentää Alkon ja sen sidosryhmien vuorovaikutussuhteen onnistuneisuutta, koska tutkimuksella saadaan jonkinlainen käsitys, mitä ihmiset ajattelevat Alkosta ja vastuullisuudesta (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2015: 435). Alko tietää olevan tilivelvollinen toiminnastaan monille eri tahoille, sillä sen asema perustuu oletukseen vastuullisesta toiminnasta (Cunningham 2011: 718–719; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a: 10; ks. taulukko 1). Yhteiskunta odottaa valtionyhtiöiden edistävän julkista hyvää ja epäjohtonmukaisuus toiminnassa huomioidaan mediassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa (Brunsson 2002: 223; Cunningham 2011: 718–719; Toivonen, T. 2018; Vaitinen 2019).

Kiinnostavaa näissä kahdessa analyysiyksikössä on, että rajoitusten sopivuus ja halu kiristää niitä niputetaan yhdeksi mielipiteeksi, ja tällä Alko halunee vakuutella olevansa ihmisten mielestä vastuullinen toimija alalla (Alko 2017: 3, 2019: 84). Kyseinen niputus vaikuttaa hieman erikoiselta, koska jos ajattelee rajoitusten olevan sopivia, se ei ole sama kuin halu tiukentaa kyseisiä rajoituksia. Jos on tyytyväinen nykytilanteeseen, miksi haluaisi tilanteen muuttuvan? Halu tiukentaa rajoituksia sen sijaan viittaa siihen, että vastaaja ei ole tilanteeseen tyytyväinen. Analyysiyksiköissä käytetään konditionaalimuotoa *haluaisi*, joka lieventää toki ajatusta halusta tiukentaa rajoituksia (Alko 2017: 3, 2019: 84).

Kuitenkin näiden kahden näkemyksen välillä on eroa, ja Alkon tapa raportoida asiasta tällä tavalla ei ole näin ollen johdonmukainen ja eikä paranna läpinäkyvyyttä. Syy siihen on, että yhtiö ei viesti toimintakertomuksissa selvästi erotellen, kuinka moni haluaa tiukennuksia ja kuinka moni ajattelee rajoitusten olevan hyvällä tasolla. (Ball 2009: 294; Garofalo & Geuras 2009: 70.) Valtionyhtiöiden toiminnan oikeutus perustuu luottamukseen ja luotettavuuteen, mutta kyseinen raportointitapa herättää kysymyksiä epäselvyydellään (van der Wal ym. 2006: 347; Heath, R. 2011: 726–727; Morsing 2011: 714). Sen takia raportoinnin voisi odottaa olevan täsmällisempää, ja toiminnasta raportointi eri asiakirjoilla on keino tuoda julki tietoa. Siten on mahdollisuus arvioida tilivel-

vollisuuden toteutumista (Mack & Ryan 2007: 134.) Siitä syystä raportointi kaipaisi täsmällisyyttä, joka vähentäisi raportoinnille tyypillistä yleispiirteisyyttä (Reynolds ym. 2006: 285–287, 297–298). Tosin eri raportit täydentävät toisiaan, koska niitä on runsaasti (Herawaty & Hoque 2007: 147; Moravcikova ym. 2015: 332–333).

Alko raportoi lisäksi, että noin kolmannes vastaajista toivoi, että alkoholipoliittisia rajoituksia keventäisi ja kaksi vuotta myöhemmin kevennystä haluavien osuus laski 28 prosenttiyksikköön, mihin vaikuttanee se, että lakimuutoksesta ei ole kulunut vielä erityisen kauan. Tuloksista voi päätellä, että ihmisten näkemyksissä on kuitenkin hajontaa ja osa on tyytyväisiä niihin muutoksiin, joita lakimuutos aiheutti. Toisaalta Alkon näkemyksen mukaan kulloiseenkin vallitsevaan tilanteeseen enemmistö on tyytyväinen. (Alko 2017: 3, 2019: 84.) Mikäli alkoholilakia muutetaan tulevaisuudessa, saattaa se muuttaa Alkon asemaa merkittävästi (Nutt 2006: 291, 2011: 10; ks. taulukko 1). Sen takia on loogista, että Alko kerää tietoa siitä, mitä ympäröivä yhteiskunta siitä ajattelee. Tämä tieto vaikuttaa siihen, miten yhtiö asemoi itsensä toiminnallaan ja viestinnällään. (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 329–330; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413.)

Tutkimustulosten perusteella enemmistö vastanneista on sitä mieltä, että Alko tekee töitä riittävästi alkoholihaittojen vähentämiseksi (Alko 2017: 3, 2019: 84; ks. taulukko 1). Lukema liikkuu toimintakertomusvuosien mukaan 60 prosenttiyksikön (2016: 62 %, 2018: 59 %) molemmin puolin, joten noin joka neljäs ajattelee, että Alko ei ole hyvä toimintamalli alkoholihaittojen ehkäisemiseksi (Alko 2017: 3; 2019: 84). Merkittävä osa siis ajattelee Alkon olevan epäonnistunut tai riittämätön tapa hoitaa alkoholihaittojen vähentämistä, joka on Alkon ydintehtäviä ja peruste monopoliasemalle (Heath, J. 2011: 32; ks. taulukko 1).

Sen takia voisi ajatella, että Alko reagoisi asiaan jotenkin, sillä vaikka tutkimuksen enemmistö näkee yhtiön aseman oikeutettuna, siitä huolimatta sen asema myös kyseenalaistetaan melko laajasti (Alko 2017: 3, 2019: 84). Edistääkö yhtiö riittävästi sille asetettuja yhteiskunnallisia tavoitteita ja eettisestä toimintaa (Cohen 1995: 319; ks. taulukko 1)? Mikä olisi edes riittävä vastuullisuuden taso käytännössä? Alkolla on vankka

suomalaisten tuki, mistä kertovat tutkimustulokset asiakaspalvelun ja vastuullisuuden onnistumisesta, joissa neljä viidesosaa kokee Alkon onnistuneen (Alko 2017: 3, 2019: 84). Tämä viittaa siihen, että Alkon toiminnalla on oikeutusta ja hyväksyttävyyttä, ja ihmiset näkevät yhtiön merkittäväksi toimijaksi (Brunsson 2002: 223; Bovens 2007: 450–453, 457; Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48).

Toisaalta tarkastelemalla asiaa yhtenäisenä kokonaisuutena luottamuksessa Alkoon on havaittavissa ristiriitaa. Syy siihen on, että noin joka neljäs ajattelee, että Alko ei ole hyvä toimija alkoholihaittojen vähentämisessä, mutta samalla kuitenkin neljä viidesosaa pitää yhtiön vastuullisuustoimia joko melko tai erittäin hyvin. (Alko 2017: 3, 2019: 84.) Onko Alko siis valtionyhtiönä valtioneuvoston kaipaama suunnannäyttäjä arvojohtajana ja tilivelvollisuus riittävän korkealla tasolla (Valtioneuvoston kanslia 2016)? Kykeneekö yhtiö perustella toiminnallaan onnistuneesti asemansa (Bovens 2007: 450–453, 457; Cunningham 2011: 718–719; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413)? Heath, J. (2011: 32) kritisoi valtionyhtiöiden kykyä riittäviin toimiin julkisen edun hyväksi. Tosin valtionyhtiöt voivat asettaa vastuullisuustavoitteita myös itse, joten se luo liikkumavaraa valtionyhtiöille (Valtioneuvosto 2019a: 10). Odotukset ovat toki korkealla (Bovens 2007: 450–453, 457; Cunningham 2011: 720; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a: 10, 2019b: 182–183; ks. taulukko 1).

Alko uudisti strategiaansa vuonna 2018 ja strategian merkittävänä ohjaajana on vastuullinen toiminta:

*”Strategia vie Alkon vastuullisuustyötä ja asiakaskokemusta entistä kunnianhimoisempaan suuntaan. Yhtiön missio, visio, asiakaslupaus ja painopisteet on päivitetty sen mukaisesti. Alkon toiminnan keskiössä myös tulevana vuosina on yhtiön perustehtävän mukaisesti vastuullinen toiminta. Strategiassa yhtiön missiona on Maailmanvastuullisin tapa myydä alkoholia. Alkon uudistetun strategian visiona on toiminta, joka on Asiakkaiden arvostamaa. Vuodesta 2011 asiakkaat ovat pitäneet Alkon palvelua suomalaisen kaupan alan parhaana.”* (Alko 2019: 84.)

Alko raportoi uuden strategian olevan jatkossa yhtiön uusi ohjenuora, joka korostaa vastuullisuuden ja asiakaskokemuksen merkitystä (Alko 2019: 84). Yhtiö on vastuussa alkoholihaittojen vähentämisestä. Siksi Alko yrittää ohjata toimintaansa siten, että vastuullisuus ja asiakaskokemus määrittävät keskeisesti Alkon asiakaslupausta, missiota,

painopisteitä ja visiota. (Bovens 2007: 450–453, 457; Valtioneuvoston kanslia 2016; Alko 2019: 84; ks. taulukko 1.) Yhtiö viestii tiedostavansa asemansa ja roolinsa, sillä yhtiö ilmoittaa vastuullisuuden olevan jatkossakin toiminnan perusta (Schillemans 2016: 1412; Alko 2019: 84; ks. taulukko 1). Siten se yrittää rakentaa luottamusta ulospäin, kun yhtiö kertoo toimivansa julkisen edun hyväksi ja tällaisella toiminnalla yhtiö haluaa osoittaa, että se toimii yhteiskunnan hyväksi (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324; Brunsson 2002: 223; van der Wal ym. 2006: 347; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 653; Alko 2019: 84). Se on loogista, sillä Alkon monopoliaseman olemassaolo perustuu vastuulliseen toimintaan (Cohen 1995: 319; Alko 2019: 84; ks. taulukko 1).

Vastuullisen toiminnan edistämiseksi Alko on määritellyt strategiassa itselleen korkean tavoitteen, koska yhtiö on asettanut tehtäväkseen ja missiökseen ”*maailman vastuullisimman tavan myydä alkoholia*” (Alko 2019: 84). Se tarkoittaa, että Alkolta ei puutu kunnianhimoa. Wickersham (2011: 71) ehdottaakin organisaatioille korkeiden tavoitteiden asettamista, koska niillä voi parantaa organisaation päätöksentekoprosessia ja siten toimintaa, siitäkin huolimatta että korkeisiin tavoitteisiin ei aivan pääsisikään. Todennäköisesti tällä ajatuksella viitataan päätöksenteon inkrementalistiseen luonteeseen, joka nojaa päätösten jatkuvuuteen, sillä korkeilla tavoitteilla päästään eteenpäin (Lindblom 2010: 76; Wickersham 2011: 71). Tosin siinä on kuitenkin myös ero inkrementalismiin, joka korostaa päätöksenteon maltillisuutta ja harkittua etenemistä (Lindblom 2010: 76). Tässä analyysiyksikössä Alko ei määrittele, kuinka yhtiö aikoo olla maailman vastuullisin alkoholimyyjä, mutta kahdessa seuraavassa analyysiyksikössä käsitellään sitä, miten Alko tavoitteeseensa pyrkii (Alko 2019: 84–85).

Koska Alkon toiminta on keskeisesti sidoksissa siihen, että ihmiset kuluttavat Alkon palveluja, toisena strategian kiintopisteenä on asiakaskokemus, joka on olennaisen osa toimintaa (Alko 2019: 84). Ilman sen onnistumista Alkon toimintaedellytykset heikkenisivät ja luottamus yhtiöön saattaisi kokea takaiskuja (van der Wal 2011: 653; Alko 2019: 84). Siksi toiminnassa on olennaista pyrkiä luotettavuuteen, joka tarkoittaa reilua ja järjestelmällistä toimintaa, koska asiakkaat ovat osa Alkon sidosryhmäverkostoa (van der Wal 2011: 653; Schillemans 2015: 435). Yhtiö haluaa ilmeisesti analyysiyksikössä

korostaa osaamistaan asiakaskokemuksen luomisessa, koska se käyttää asiakkaista isoa alkukirjainta. Sen lisäksi yhtiö mainitsee, että Alkosta saa kaupan alan parasta palvelua asiakkaiden mielestä. (Alko 2019: 84.) Tällä tavoin Alko hakee oikeutusta toiminnalleen, kun se kertoo osaamistaan sidosryhmillensä (Whincop 2004: 162–164, 185; Bovens 2007: 450–453, 457; Cunningham 2011: 718–719; van der Wal 2011: 653; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a: 10).

Arvot ovat yksi Alkon strategiaa ja siten toimintaa ohjaava tekijä. Seuraavaksi käsitellään sitä, kuinka yhtiö organisoii vastuullisuutta:

*”Vastuullisuus on Alkon strategian painopistealue asiakkaan, henkilöstön ja talouden ohella. Vastuulliselle toiminnalle ja sen kehittämiseksi asetetaan vuosittain tavoitteita ja onnistumisen mittareita. Vastuullista toimintatapaa toteutetaan läpi koko Alkon toiminnan. Vastuullisuuden ohjausryhmä käsitteli vastuullisuuden kehitysprojektit ja -toimenpiteet. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi viestintäjohtaja, joka raportoi tehdyistä toimenpiteistä ja tavoitteiden saavuttamisesta yhtiön johtoryhmälle. Operatiivisesta johtamisesta vastaa kunkin liiketoimintayksikön ja tukitoiminnon vetäjä. Hallitus käsittelee säännöllisesti vastuullisuusasioita, jotka hallituksen alkoholipoliittinen valiokunta on valmistellut. Hallintoneuvosto vahvistaa toimintasuunnitelman alkoholihaittojen ehkäisemiseksi sekä muiden vastuullisuustoimenpiteiden suunnitelman kalenterivuodeksi kerrallaan. Toimitusjohtaja raportoi vastuullisuuden johtamisen kokonaisuudesta Alkon yhtiökokouksessa. Alko tekee tiivistä yhteistyötä ympäristöasioissa sekä hankintaketjun jäljitettävyydessä ja eettisyydessä Ruotsin, Norjan, Islannin ja Färsaarten alkoholimonopoliin kanssa.”* (Alko 2019: 85.)

Alko kokee arvot merkittäväksi osaksi yhtiön strategiaa, sillä vastuullisuus on yksi neljästä strategisesta ydinalueesta (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; Alko 2019: 85). Muita ydinalueita ovat asiakas, henkilöstö ja talous (Alko 2019: 85). Näiden neljän tekijän välillä Alko tasapainoilee toiminnan onnistumisen kanssa (Alko 2019: 85).

Morsing (2011: 714) alleviivaa talouden ja arvoja välistä tasapainoilua valtionyhtiöissä, joiden olemassaolon ja toiminnan oikeutuksen syyt eivät voi nojata yksinomaan taloudellisiin tekijöihin (Valtioneuvosto 2019b: 182–183). Toisaalta syyt eivät voi olla myöskään puhtaasti sosiaalisia, yhteiskunnallisia tai arvoperustaisia, koska valtionyhtiöt toimivat usein markkinoilla, joten niillä on taloudellisia kannustimia toiminnalleen



(Aharoni 1981: 1340–1342; Radon & Thaler 2005: 11–13). Valtionyhtiöt eivät selkeästi julkisia tai yksityisiä organisaatioita, vaikka omistuksesta vastaisi julkinen taho (Aharoni 1981: 1340–1342; Radon & Thaler 2005: 11–13; Valtioneuvosto 2019a). Koska omistuksesta vastaa julkinen taho ja valtionyhtiöiden olemassaoloa perustellaan Suomessa esimerkiksi erityistehtävällä tai strategisella intressillä, jotka liittyvät yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, julkisen edun hyväksi, ei ole ihme, että arvojen ja talouden painotuksissa on jännitteitä (Brunsson 2002: 223; Cunningham 2011: 718–720; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019b: 182; ks. taulukko 1).

Kuten valtioneuvosto edellyttää valtionyhtiöiltä, Alko on laatinut vastuullisuustavoitteita ja niiden arviointimittareja (Valtioneuvosto 2019a: 10; Alko 2019: 85). Lisäksi yhtiö korostaa vastuullisuuden näkyvän kaikessa organisaation toiminnassa, ja sitä varten Alkolla on ohjausryhmä, joka organisoii niin vastuullisuusprojekteja kuin -toimiakin (Alko 2019: 85). Organisaatioarvot muovaavat käyttäytymistä tavoiteltuun suuntaan, jotta organisaatio voi saavuttaa keskeisiä päämääriä, kuten tässä tapauksessa vastuullista toimintaa (van der Wal ym. 2006: 318; Alko 2019: 85).

Ohjausryhmällä ja sen puheenjohtajalla on vastuullisuudesta koordinoiva rooli, sillä puheenjohtaja on se toimija, joka informoi vastuullisuusasioissa asioiden etenemisestä Alkon ylempää johtoa (Alko 2019: 85). Myös toimitusjohtajalla on viestinnällinen rooli, koska hän esittelee Alkon yhtiökokouksessa, kuinka yhtiö on onnistunut vastuullisuuden johtamisessa (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; van der Wal 2011: 651; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413; Alko 2019: 85). Sen lisäksi Alkon hallitus käy läpi kyseiseen teemaan liittyviä asioita, jotka tulevat sen pöydälle yhtiön alkoholipoliittiselta valiokunnalta, joten ylemmällä johdolla on strateginen vastuu (Simon 1997: 316–317; Alko 2019: 85). Sen sijaan vastuullisuuden käytännön toteutuksen hallinnointi kuuluu liiketoimintayksiköille tukitoimintojen vetäjille (Alko 2019: 85). Tässä yhteydessä Alko ei tee selkoa, kuinka vastuullisuus jakautuu käytännön toiminnan tasolla, vaan sitä käsitellään muissa analyysiyksiköissä (Alko 2019: 85).

Valtion omistajaohjaus näkyy vastuullisuudessa siten, että poliittisista toimijoista koostuva hallintoneuvosto hyväksyy Alkon johdon suunnittelemat vastuullisuustoimet, jotka käsittelevät laissa määriteltyä erityistehtävää alkoholihaittojen vähentämisestä (Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta 21.12.2007/1368, 2 §; Alko 2019: 85; ks. taulukko 1). Tämä tarkoittaa, että Alko ei voi suunnitella mitä tahansa vastuullisuustoimia, vaan omistajaohjaaja säätelee sitä, joten tilivelvollisuus ei pääse unohtumaan Alkolta, koska sen pitää perustella toimet omistajaohjaajalleen (Tetlock 1983: 286, 290–291; Moser ym. 2013: 365; Schillemans 2016: 1408–1409, 1412). Se on osa vuorovaikutusta Alkon sidosryhmän eli valtio-omistajan kanssa (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2015: 435; Alko 2019: 85). Alkon strategia toimii ohjenuorana vastuullisuudelle ja muille toimille, koska Alkon pitää hyväksyttää vastuullisuuslinjaukset joka vuosi, joten vastuullisuus rakentuu pala palalta (Lindblom 2010: 76; Alko 2019: 85). Vastuullisuus organisoidaan Alkossa hyvin hajautetusti yhtiön sisällä kuten analyysiyksiköstä huomataan, ja lisäksi vastuullisuus saa aikaan pohjoismaista yhteistyötä ja yhtenäisiä käytäntöjä (Kernaghan 2003: 711, 718; van der Wal ym. 2006: 318; Molina 2009: 275; Etzioni 2014: 614–617; Alko 2019: 85).

Alkon vastuullisuuden osa-alueet ja vastuullisuuden käytännön toimet ovat seuraavaksi tarkastelussa:

*”Vuonna 2018 Alkon tärkeimmät vastuullisuuden osa-alueet olivat vastuullinen alkoholin myynti, ympäristövastuu, hankintaketjun vastuullisuus ja henkilöstö. Alkoholin saatavuuden rajoittaminen monopolin kautta ja alkoholin hinta ovat tutkimusnäytön perusteella tehokkaimmat keinot alkoholihaittojen ehkäisemiseksi. Alko myy alkoholia vastuullisesti, viestii alkoholin sosiaalisista ja terveydellisistä haitoista sekä tekee yhteistyötä sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja tutkimuslaitosten kanssa. [...] Alkon päivitetty strategia julkaistiin loppuvuodesta 2018. Toiminnan keskiössä on vastuullisuus ja uuden strategian mukaisesti yhtiön missiona on Maailman vastuullisin tapa myydä alkoholia. Asiakkailleen Alko lupaa tavoitella Maailmanluokan palvelua ja yhtiön visiona on olla Asiakkaiden arvostama. Nautinnoksi, mutta vastuullisesti -painopisteen tavoitteena on olla edelläkävijä vastuullisuudessa. Alkon vastuullisuus on määritelty entistä laajemmin seitsemään eri osa-alueeseen: reilu kaveri kaikille, laadukkaita vaihtoehtoja asiakkaille, hyvinvoinnin puolesta, syrjäytymistä vastaan, tinkimättömästi vastuullinen asiakaspalvelu, ruoka- ja juomakulttuuri kukoistamaan, näkymätön näkyväksi sekä valintoja ympäristön hyväksi. Vastuullisuus on tärkeä arvo kaikille alkolaisille, ja sen toteutuminen varmistetaan kaikkien työssä ja päätöksenteossa.”* (Alko 2019: 85.)

Toimintakertomusvuonna 2018 Alkon vastuullisuuden keskeisimmät toiminta-alueet koostuivat ympäristöasioiden, hankintaketjun ja henkilöstön sekä alkoholituotteiden myynnin vastuullisuudesta (Alko 2019: 85). Nämä osa-alueet ilmentävät valtioneuvoston määrittelemän yhteiskuntavastuun sisältöä ja laissa asetettuja tehtäviä (van der Wal 2011: 652; Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Omistajaohjaaja haluaa, että valtionyhtiöt ovat esikuvia arvojen huomioinnissa organisaatioiden toiminnassa ja julkisen edun eteen työnteossa, sosiaaliset ja ympäristöseikkojen huolehtimisessa, koska monet tekijät vaikuttavat valtionyhtiöiden toimintaympäristöön (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330; Valtioneuvoston kanslia 2016). Ei siis liene epäselvää, että Alkon on kyettävä perustella toimintaansa useille sidosryhmille, ja näillä vastuullisuuden osa-alueilla viitataan sidosryhmien väliseen vuorovaikutukseen (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651; van der Wal 2014: 1033).

Laissa määriteltyä alkoholihaittojen vähentämistehtävää yhtiö perustelee ja vahvistaa näkemyksellä siitä, että haittoja vähennetään juuri alkoholimonopolilla ja tuotteiden hintasäätelyllä (Alko 2019: 85; ks. taulukko 1). Nämä huomiot pohjautuvat Alkon mukaan tutkimukseen, joten Alko luo tällä tavoin oikeutusta asemalleen ja roolilleen (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651; van der Wal 2014: 1033; Alko 2019: 85). Rivien välistä on tulkittavissa Alkon näkemys siitä, että samanlaista vastuullisuutta ei saavuteta, mikäli Alkon monopoliasemaa muutettaisi. Alkoholilakia on muutettu lähiaikoina, joten se vaikuttaa myös siihen, että Alko korostaa aiempaa enemmän vastuullisuutta, koska vastaavanlaista analyysiyksikköä ei ole vuoden 2016 toimintakertomuksessa. Tuolloin yhtiö vasta ennakoii muutosten mahdollisia negatiivisia vaikutuksia. (Alko 2017, 2019: 85.)

Vastuullisuuspuhe jatkuu Alkolta, sillä yhtiö raportoi alkoholituotteiden myynnin perustuvan vastuullisuuteen, mutta ainakaan toimintakertomusvuosina 2016 vastuullinen myynti ei tarkoittanut sitä, että asiakkailta kysyttäisi todistusta iästä ohjeistuksen mukaisesti, sillä Alko kumpanakaan vuonna Mystery Shopping -tutkimus ei tuottanut 100-prosenttista ikärajavälontaa (Alko 2017: 4, 2019: 85, 86). Tosin se ei Alkon tavoitteena näinä vuosina ole ollutkaan (Alko 2017: 4, 2019: 86). Mitä se kertoo Alkon suhtautumisesta vastuullisuuteen? Voisi ajatella, että korkea tavoite (100 %) myös ikärajavälön-

nassa soveltuisi yhteen yhtiön toisen tavoitteen, ”*maailman vastuullisin tapa myydä alkoholia*”, kanssa (Wickersham 2011: 71; Alko 2019: 85). Muutokset eivät tietenkään tapahdu hetkessä (Lindblom 2010: 76). Myynnin lisäksi vastuullisuus näkyy konkreettisesti Alkon ja sen sidosryhmien vuorovaikutuksessa, sillä yhtiö informoi niitä alkoholihaitoista ja toimii yhteistyössä alan eri tahojen kanssa haittojen vähentämiseksi (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651; Alko 2019: 85).

Raportoinnissa Alko painottaa vastuutaan yhteiskunnallisena toimijana ja sen rooli ohjaa Alkoa tulevaisuudessa entistä enemmän, koska vastuullisuus on yhtiön uuden strategian ytimessä (Valtioneuvoston kanslia 2016). Strategian johtoajatus on, että Alko nousee maailman parhaaksi alkoholin myyjäksi vastuullisuuden näkökulmasta (Alko 2019: 85). Kuten on jo aiemmin mainittu, Alkoa ei syyttää kunnianhimon puutteesta. Wickersham (2011: 71) kannattaa ajatusta korkeiden tavoitteiden asettamisesta organisaatiossa, koska siten voi parantaa organisaation päätöksentekoprosessia ja siten myös toimintaa, siitäkin huolimatta että korkeisiin tavoitteisiin ei aivan pääsisikään. Sen lisäksi Alkon korkeiden tavoitteiden asettamisen puolesta puhuu valtioneuvoston kehoitus valtionyhtiöille olemaan esikuva arvojohtamisessa (Valtioneuvoston kanslia 2016). Yhtiö tiedostaa ammattitaidon merkityksen yhtiön menestykselle (Bonner ym. 2002: 719; van Steden ym. 2015: 239; Alko 2019: 85). Korkeilla päämäärillä viitataan päätöksenteon inkrementalistiseen luonteeseen siinä mielessä, että korkeat tavoitteet toimivat kiintopisteenä, jota kohti organisaatio kulkee jatkuvalla toiminnalla (Lindblom 2010: 76; Wickersham 2011: 71). Tosin siinä on kuitenkin myös ero inkrementalismiin, joka korostaa päätöksenteon maltillisuutta ja harkittua etenemistä (Lindblom 2010: 76).

Maltillisuutta Alko yrittää hyödyntää myös vastuullisen asiakaskokemuksen luomisessa, koska sen ytimessä on ajatus ”*Nautinnoksi, mutta vastuullisesti*”. Tällä yhtiö viestii huomioivansa sille asetettua tehtävää haittojen vähentämisestä ja yrittää saada ihmisten luottamuksen. (van der Wal ym. 2006: 347; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 653; Alko 2019: 85; ks. taulukko 1.) Se on ymmärrettävää, koska ihmiset edellyttävät valtionyhtiöiltä vastuunkantoa (Cunningham 2011: 718–719; Valtioneuvoston kanslia 2016). Yhtiön oman vastuunkannon lisäksi Alko odottaa asiakkailta itseltään vastuuta, kun yhtiö jakaa vastuullisuuden seitsemään lohkoon (oman tulkintani mukaan

niitä on kahdeksan), jotka ovat vastuu omasta alkoholinkäytöstä ja käyttäytyminen, tuotteiden laatuun panostaminen, hyvinvoinnin huomiointi, myös sosiaaliset tekijät muistaen, asiakaspalvelun laatu, ruoka- ja juomakulttuuri kohti uutta, ongelmiin puuttuminen ja ympäristön huomiointi (Alko 2019: 85).

Näissä osissa vaikuttaa sidosryhmien odotukset ja vaatimukset Alkon toimintaan (Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Näistä seitsemästä osa-alueesta viiden voi tulkita olevan Alkon viesti yksilö- ja yhteisötasolle ja tällä viestillä Alko haluaa ihmisten ottavan huomioon oman ja läheistensä alkoholinkäytön (Alko 2019: 85). Tarkoituksena on, että alkoholin haitat terveydellisestä ja sosiaalisesta näkökulmasta vähenisivät. Siksi Alko painottaa muiden huomiointia, hyvinvoinnin asettamista edelle alkoholia käyttäessä eli kohtuukäyttöä, huolehtimista siitä ettei ihmisten alkoholinkäyttö johda syrjäytymiseen. Lisäksi kannustetaan puhumaan ongelmista, jotta ne tehdään näkyviksi sekä pyrkimykseen kulttuurin muuttumiseen syömisessä ja juomisessa. (Valtioneuvoston kanslia 2016; Alko 2019: 85; ks. taulukko 1.) Eniten Alkon oma vastuu näkyy osa-alueissa tuotteiden laadusta, asiakaspalvelun vastuusta ja ympäristötekijöiden huomiomisesta puhuttaessa (Alko 2019: 85). Analyysiyksikön sävy on melko positiivinen, kun ajattelee, että alkoholinkäyttö aiheuttaa yhteiskunnassa ongelmia niin yksilö- kuin yhteiskunnallisella tasolla (Alko 2019: 85). Mahdolliset ongelmat alkoholin kanssa saavat tässä yhteydessä vähän palstatilaa, ja niihin kyllä viitataan, mutta melko epäsuorasti, kuten ”*näkymätön näkyväksi*”, jonka tulkitsen kehotukseksi puhua alkoholin aiheuttamista ongelmista. (Alko 2019: 85). Tulkinnassa auttaa konteksti (Prasad 2019).

Jos Alkon raportointi vastuullisuudesta on hieman tulkinnanvaraista, osaa yhtiö ilmaista vastuullisuuden merkityksen myös suuremmin sanankääntein, minkä analyysiyksikön viimeinen virke osoittaa (Alko 2019: 85). Vastuullisuus on Alkolle koko yhtiön toimintaan ulottuva ja sitä määrittävä arvo, mikä on toki paljon sanottu (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; Alko 2019: 85). Sen tarkoituksena on ohjata henkilöstöä toimimaan yhtenäisesti ja johdonmukaisesti (Kernaghan 2003: 711, 718; Molina 2009: 272, 275). Vastuullisella toiminnalla ja päätöksenteolla Alko pyrkii toiminnan oikeutukseen ja vahvistamaan käsitystä yhtiön toiminnasta julkisen edun hyväksi (Brunsson 2002: 223; van der Wal ym. 2006: 347; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 653;

Alexius & Örnberg 2015: 287; lainaus teoksesta Alexius 2014; Valtioneuvoston kanslia 2016; Alko 2019: 85).

### 6.3.2. Veikkaus

Kolme ensimmäistä analyysiyksikköä Veikkauksen tilivelvollisuudesta käsittelevät yhtiön esittelemiä keinoja oikeuttaa yhtiön asema ja toiminta. Oikeutus esitellään kansainvälisen ja kotimaisen hyväksynnän valossa. Analyysiyksiköistä kahta ensimmäistä vertaillaan keskenään, minkä jälkeen kolmannessa analyysiyksikössä keskiössä on suomalaisten käsitys Veikkauksen hyväksyttävyydelle, kun taas kahdessa ensimmäisessä painotus on kansainvälisessä näkökulmassa:

*”Katsausvuoden aikana luotiin pelimyyjille uusi palvelukonsepti, joka korostaa vastuullisen pelimyyntin toimintaohjeita ja tuo esille hyvän asiakaspalvelun merkitystä veikkauspelien myyntityössä” (Veikkaus 2017: 4). ”Veikkaus Pointsista on tullut tärkeä ja asiakkaita kiinnostava vastuullisuusviestinnän kanava. Pointsin tehtävien kautta asiakkaat tutustuvat veikkausvoittovarojen käyttöön, tuotteisiin, pelaamisen hallinnan palveluihin ja vastuullisuusviesteihin. Tiettyjen vastuullisuuselementtien käyttö on moninkertaistunut palvelun myötä. Points voitti marraskuussa Best Innovation -palkinnon Responsible Gaming -kilpailussa, jonka järjesti maailmanlaajuinen valtiollisten rahapeliyhtiöiden järjestö World Lottery Association.” (Veikkaus 2017: 5.)*

*”Veikkaus läpäisi marraskuussa European Lotteries (EL) vastuullisen rahapelaamisen standardin ulkopuolisen tahon varmentamana. Veikkaus sai varmennuksessa korkeat pisteet, eikä välittömiä kehittämistä vaativia huomautuksia tullut lainkaan. Joulukuussa varmennettiin puolestaan kasinotoiminnan vastuullisuus European Casino Associationin (ECA) vastuullisuusstandardin pohjalta. Myös tämä varmennus läpäistiin erinomaisin arvioin. Veikkauksen erillinen vastuu- ja yhteiskuntavastuuraportti julkaistaan kevään aikana yhtiökokoukseen mennessä.” (Veikkaus 2019: 11.)*

Vuonna 2016 Veikkaus otti käyttöön uuden palvelukonsepti, jota pelimyyjät toiminnassaan käyttävät. Konsepti sisältää toimintaohjeet pelimyyntille, jotta rahapelejä myydään asiakkaille vastuullisesti, ja sen lisäksi asiakaspalvelun hyvään laatuun pitää kiinnittää huomiota. (Veikkaus 2017: 4.) Veikkauksen toiminta perustuu lailla määriteltyyn monopoliasemaan ja yhtenä syynä Veikkauksen asemalle on pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen (ks. taulukko 1). Julkinen etu on siis Veikkauksen aseman oikeutuksen taustalla (Brunsson 2002: 223; ks. taulukko 1). Yhteiskunta odottaa valtionyhtiöiltä vastuullista

toimintaa ja sen mukaisia keinoja (Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019b: 182). Siksi yhtiö yrittää kehittää toimintaa yhä vastuullisempaa suuntaan, mutta uutta palvelukonseptia ei selitetä tässä yhteydessä sen tarkemmin (Veikkaus 2017: 4). Mutta kuten tässä kategoriassa huomataan, Veikkauksella on muutamia keinoja vastuullisuuden edistämiseksi ja yksi niistä on Veikkaus Points (Veikkaus 2017: 5).

Points on Veikkauksen keino viestiä ja osallistaa asiakasta vastuullisuudessa, jonka edistämisessä yhtiö kertoo sen olevan keskeinen väline (Veikkaus 2017: 5). Tilivelvollisuudessa on kyse vuorovaikutuksesta organisaation sidosryhmien kanssa ja Veikkaus Points on yksi vuorovaikutuskeino (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 653; Veikkaus 2017: 5). Kyseinen keino toimii käytännössä siten, että Veikkauksen asiakkaat tekevät erilaisia tehtäviä, jotka sisältävät tietoa vastuullisuudesta, pelaamisen hallintaan liittyvistä seikoista sekä mihin veikkauvoittovaroja käytetään, eli siis myös niitä rahoja, joita asiakkaat pelatessaan häviävät (Veikkaus 2017: 5). Se, minkä Veikkaus jättää analyysiyksikössä mainitsematta, on että Points vaatii asiakkailta aktiivisuutta, koska tehtäviä ei ole pakko tehdä, ja sen lisäksi ne ovat saatavilla vain verkossa. Tämä näkemys perustuu tutkielman kirjoittajan omiin havaintoihin. Toki Veikkauksella on paljon verkossa rekisteröityneitä pelaajia, joilla on Veikkaus-tunnukset, mutta on myös ihmisiä, joilla ei ole ja he pelaavat Veikkauksen pelejä. Tätä joukkoa ei pitäisi jättää huomioimatta, mikäli Veikkaus haluaa edistää vastuullisuutta, sillä yhtiö tiedostaa olevansa toiminnastaan vastuussa (Tetlock 1983: 286, 290–291; Moser ym. 2013: 365; Schillemans 2016: 1408–1409, 1412).

Points on johtanut Veikkauksen (2017: 5) mukaan positiiviseen kehitykseen vastuullisuudessa, koska yhtiö raportoi sen lisänsen myös muiden vastuullisuuselementtien käyttöä ja nimenomaan tiettyjen elementtien. Mutta mitä nämä tietyt elementit ovat? Tilivelvollisuus on yhteydessä läpinäkyvyyteen, joka edistäisi avoimuutta (Alt ym. 2002: 245–246; van der Wal ym. 2006: 347). Mikä on Veikkauksen motiivi siihen, ettei se kerro, mitä elementit ovat, raportointityyli ei tässä asiassa paranna avoimuutta, vaan viittaa päinvastaiseen toimintaan (Ball 2009: 294). Veikkaus on saanut Pointsilla kansainvälistä kiitosta ja huomiota, sillä Points sai Best Innovation -palkinnon Responsible Gaming -kilpailussa, joka on World Lottery Associationin organisoima (Veikkaus 2017:

5). Kuitenkin on hyvä huomioida, että Veikkauksen palkitsi Pointsista järjestö, joka koostuu Veikkauksen kaltaisista valtiollisista rahapeliyhtiöistä (Veikkaus 2017: 5). Järjestö on siten helppo väylä hakea toimille ja sen keinoille hyväksyntää, mutta kyseinen järjestö ei ole se taho, jolle Veikkaus vastaa toiminnastaan (Schillemans 2016: 1404; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a, 2019b). Järjestö toimii Veikkaukselle vuorovaikutuskanavana (Veikkaus 2017: 5).

Kansainväliset tunnustukset eivät jää vain vuoteen 2016, sillä vuonna 2018 yhtiö läpäisi vastuullisen rahapelaamisen standardin. Tällä kertaa tunnustusta Veikkauksen toiminnasta antoi ulkopuolinen taho, joka vahvistaa standardin läpäisemisen. (Veikkaus 2019: 11.) Yhtiö raportoi ulkopuolisen tahon arvioineen Veikkauksen toiminnan vastuullisuuden olevan korkeaa luokkaa, koska yhtiö läpäisi standardin korkein pistein ja ilman välittömiä toimenpiteitä vaativia huomautuksia (Veikkaus 2019: 11). Rivien välistä on kuitenkin luettavissa, että Veikkauksen toiminnan vastuullisuutta ei arvioitu virheettömäksi, koska analyysiyksikössä yhtiö mainitsee vain välittömien toimien tarpeettomuudesta (Veikkaus 2019: 11). Tämä ei välttämättä poissulje sitä, että toiminta ei vaadi korjaavia toimenpiteitä jollakin aikavälillä tai pienempiä muutoksia. Raportointityylin epä-täsmällisyys viittaa siihen, että Veikkaus yrittää puolustella tämänhetkistä vastuullisuuden tasoa ja haluaa näyttäytyä positiivisemmassa valossa vastuullisuuden näkökulmasta kuin mikä tilanne todellisuudessa ehkä on (Schillemans 2016: 1407–1409; Veikkaus 2019: 11). Tosin vastuullisuudesta on saatavilla lisätietoa, kun Veikkaus on julkaissut erillinen vastuu- ja yhteiskuntavastuuraporttinsa (Veikkaus 2019: 11).

Rahapelien lisäksi kasinopelit saivat vastuullisuusstandardin, jonka mukaan myös kasinotoiminnan vastuullisuus on mainiolla tasolla (Veikkaus 2019: 11). Ihmiset voivat arvioida Veikkaus vastuullisuutta ja tilivelvollisuuden toteutumista ja tarkastella Veikkauksen toiminnan ja viestin eroja ja yhtäläisyyksiä, kun Veikkauksen vastuu- ja yhteiskuntavastuuraportti on luettavissa (Hirsch & Osborne 2000: 318; Metzler 2001; Heath, R. 2011: 727; Veikkaus 2019: 11). Raportoinnista on jäänyt pois Veikkaus Points kahden vuoden aikana, vaikka se on edelleen käytössä, joten lienee perusteltua kysyä, kokeeko Veikkaus sen enää yhtä keskeiseksi osaksi vastuullisuusviestintää kuin vuonna 2016, jolloin yhtiö korosti sen tärkeyttä. Saavuttiko se asetetut tavoitteet vai



onko vastuullisuusvälineen vaikuttavuus heikentynyt kahdessa vuodessa tai yhtiö siirtänyt siitä raportoinnin muihin kanaviin (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270). Vastuullisuuden hyväksyntää Veikkaus saa edelleen ulkomaisten toimijoiden arvioinneista ja vuonna 2018 Veikkauksen toiminta täytti kahden standardin vaatimukset (Veikkaus 2019: 11).

Veikkauksen kotimainen hyväksyttävyyden on seuraavaksi tarkastelussa:

*”Veikkaus-brändin hyväksyttävyyden on pysynyt lähes ennallaan vuoden 2018 aikana. 72 prosentilla suomalaisista on hyvä mielikuva Veikkauksesta, ja 77 prosenttia pitää Veikkausta vastuullisena yhtiönä (FranklyPartners 03/2018). T-Median Luottamus & Maine -tutkimuksen (Q2/2018) mukaan Veikkauksen maine suuren yleisön keskuudessa on edelleen hyvällä tasolla (keskiarvo 3,67). Veikkauksen potentiaalisin kehitysalue ja suurin maineriski liittyy edelleen vastuullisuuteen, kun taas vahvuutena voidaan pitää Veikkauksen innovatiivisuutta.” (Veikkaus 2019: 6.)*

Veikkaus on onnistunut viestimään suomalaisille yhtiön tärkeydestä, koska lähes kolme neljäsosaa Veikkaus-brändin hyväksyttävyyttä koskevan tutkimuksen vastaajista ilmoitti, että heillä on yhtiöstä positiivinen mielikuva. Lisäksi lähes neljän viidesosan mukaan Veikkaus on vastuullinen yhtiö, minkä lisäksi yhtiö näyttäytyy ihmisille hyvämaineisena toimijana. (Veikkaus 2019: 6.) Tosin mielikuva ja käsitys hyvästä ja vastuullisesta toiminnasta ei välttämättä ole yksioikoisesti totta. Syynä siihen on, että monet tahot ovat eri tavoin sidoksissa Veikkaukseen, kuten eri avustuskohteet, joilla on omat intressinsä, jotka ovat riippuvaisia Veikkauksen toiminnasta. (Veikkaus 2020.)

Lisäksi Veikkaus on laajasti ajateltuna vastuussa suomalaiselle yhteiskunnalle (Cunningham 2011: 720; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019b: 182; ks. taulukko 1). Koska näiden selvitysten tulosten valossa suomalaisten käsitykset Veikkauksesta ovat melko hyvät, siksi yhtiön vuorovaikutus vaikuttaa toimivan (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2014: 1033; Schillemans 2015: 435; Veikkaus 2019: 6). Se kertoo, että yhtiön toiminnalla on oikeutusta, hyväksyttävyyttä ja luottamusta suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä Veikkaus käsitetään tärkeäksi toimijaksi (Brunsson 2002: 223; Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48). Tämä perustuu ajatukseen tarkoituksenmukaisesta ja yhteisten normien mukaisesta toiminnasta yleisen

hyvän puolesta (Cohen 1995: 319). Veikkaus ei kuitenkaan raportoi, kuinka kattavia nämä hyväksyttävyysselvitykset ovat (Veikkaus 2019: 6).

Kun mietitään selvitysten kohderyhmää, todennäköisesti se on koostunut keskenään hyvinkin erilaisista ihmisistä, joille Veikkaus näyttäytynee yhtiönä eri tavalla kuin vaikkapa viranomaistahoille. Tilivelvollisuutta koskeva tutkimuskirjallisuus huomauttaakin kohderyhmän merkityksestä, sillä virallisten toimijoiden odotukset organisaation tilivelvollisuudesta ovat korkeammalla tasolla (Bovens 2007; Bovens ym. 2008: 230; Schillemans 2016: 1410; Valtioneuvoston kanslia 2016). Toki Veikkaus tarvitsee myös kansalaisten hyväksynnän, jotta ihmiset pelaavat Veikkauksen pelejä ja yhtiö pysyisi siten pystyssä (Cunningham 2011: 718–719; Morsing 2011: 714; Veikkaus 2019: 6). Tosin valtionyhtiön toiminnan oikeutus ei voi perustua vain talouteen (Alexius & Örnberg 2015: 287, lainaus teoksesta Alexius 2014; ks. taulukko 1).

Vaikka Veikkauksen vastuullisuudella on ihmisten hyväksyntä, yhtiö ymmärtää, että vastuullisen toimijan maineen menettämisen mahdollisuus on myös olemassa, koska puutteet ja epäselvyydet voivat kolhia yhtiön mainetta (Heath, R. 2011: 726–727; Veikkaus 2019: 6). Vastuullisuudella onkin elintärkeä rooli Veikkauksen maineelle, sillä se nimetään suurimmaksi maineriskien aiheuttajaksi. Lisäksi tiedostetaan, että yhtiöllä on vastuullisuudessa vielä tekemistä, koska vastuullisuus mainitaan seikaksi, josta löytyy mahdollisuuksia parantaa. (Veikkaus 2019: 6.) Toisaalta yhtiöt vahvuudet löytyvät innovatiivisuudesta, jossa Veikkaus on ansioitunut myös vastuullisuuden saralla (Veikkaus 2017: 5, 2019: 6).

Seuraavan kahden analyysiyksikön sisältö on hyvin samanlainen ja alku on molemmissa lähes sanatarkkaan samanlainen, joten samoja tulkintoja on turha kirjoittaa kaksi kertaa peräkkäin. Siksi analyysiyksiköiden tulkinnassa yhdistellään näitä molempia. Veikkauksen uusi strategia on tarkastelun alla kahdessa analyysiyksikössä seuraavaksi:

*”Vuonna 2018 yhtiölle luotiin uusi strategia kaudelle 2019–2021. Strategian tavoitteena on varmistaa Veikkauksen kilpailukykyinen yksinoikeus rahapelaamisen siirtyessä voimakkaasti digitaalisiin kanaviin. Veikkauksen digipelien ja -palveluiden on oltava kilpailukykyisiä suhteessa nopeasti lisääntyvään kansainväliseen rahapelitarjontaan. Tavoitteena on rakentaa Veikkauksesta kansainvälises-*

*sä kilpailussa menestyvä toimija, joka voi tarjota myös tulevaisuudessa pelejä vastuullisesti pelihaitat minimoiden ja ohjata pelituotot suomalaisten hyväksi. Veikkauksen hallitus hyväksyi strategian linjaukset kokouksessaan 28.8.2018.” (Veikkaus 2019: 5.)*

*”Strategian tavoitteena on varmistaa Veikkauksen kilpailukykyinen yksinoikeus. Rahapelaamisen siirtyessä voimakkaasti digitaalisiin kanaviin on Veikkauksen digipelien ja -palveluiden oltava kilpailukykyisiä suhteessa nopeasti lisääntyvään kansainväliseen rahapelitarjontaan. Tavoitteena on rakentaa Veikkauksesta kansainvälisessä kilpailussa menestyvä toimija, joka voi tarjota myös tulevaisuudessa pelejä vastuullisesti pelihaitat minimoiden. Pelaamisen rytmi on nopeampaa ja edellyttää pelien uudistumista yhä tiheämmin, jotta asiakkaiden odotukset henkilökohtaiselle pelipalvelulle voidaan täyttää. Tietosuojaan ja -turvaan liittyvät kysymykset korostuvat niin ikään toiminnassa. Rahapelaamisen sääntelyn sekä kulluttajakäyttäytymisen ja kotimaisen ostovoiman muutokset luovat toiminnalle merkittäviä epävarmuustekijöitä.” (Veikkaus 2019: 13.)*

Veikkaus asetti uusia suuntaviivoja vuonna 2018 luomalla uuden strategian seuraavaksi kolmeksi vuodeksi (Veikkaus 2019: 5). Sen avulla Veikkaus yrittää taata monopoli asemansa myös jatkossa (Veikkaus 2019: 5, 13; ks. taulukko 1). Yhtiön asemaan ei olla siis kaavailemassa muutoksia, mutta yhtiö muuttaa tulevaisuudessa toiminnan painopistettä enemmän digitaalisiin toimintaympäristöihin, millä Veikkaus pyrkii osoittamaan kykynsä uusiutua ja huomioida muuttava maailma (Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2019: 5, 13). Sen lisäksi pelaajilta kohdistuu odotuksia Veikkaukselle, jonka pitäisi pysyä mukana kiihtyvässä tahdissa (Kaye 1995: 9; Choo 1996: 330; Nutt 2006: 291, 2011: 10; Veikkaus 2019: 13). Uusiutumiskyky on yksi osa valtionyhtiöiden yhteiskuntavastuuta (Valtioneuvoston kanslia 2016). Näin valtionyhtiötä ohjataan toiminnan kehittämiseen, mitä tilivelvollisuus ilmentää, koska tilivelvollisuus on väline valvoa ja tutkia organisaation toimia. Sen tavoitteena on parantaa organisaation kehittymistä ja toiminnan vaikuttavuutta. (Bovens ym. 2008: 230; Valtioneuvoston kanslia 2016.)

Toiminnan keskittämistä tarvetta Veikkaus perustelee paremmalla kilpailukyvyllä ulkomaisia rahapelitoimijoita vastaan kilpailussa, joten yhtiö varautuu strategialla ulkosiin tekijöihin (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Veikkaus 2019: 5, 13). Yhtiö tiedostaa kilpailutilanteen ja Veikkaus haluaa pärjätä kilpailussa. Taloudellinen menestys on Veikkaukselle edellytys vastuullisuuden edistämiseksi, koska Veikkaus viestii olevansa se taho, joka toimii pelihaittoja vastaan ja jonka tuottoja käytetään suomalaisten hyvinvoinnin

edistämiseksi. (Veikkaus 2019: 5, 13.) Tällä tavoin Veikkaus yrittää profiloitua julkisen edun hyväksi toimivaksi tahoksi (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223). Tämä mukaillee Veikkaukselle asetettuja toiminnan tehtäviä (ks. taulukko 1).

Asetut tehtävät luovat raamit Veikkauksen tilivelvollisuudelle, ja ne ovat vaatimus sitoutua ja noudattaa tilivelvollisuutta, ja yhtiö tiedostaa tilivelvollisuutensa (Schillemans 2016: 1412; Veikkaus 2019: 5; ks. taulukko 1). Siten Veikkaus haluaa osoittaa toimivansa eettisten normien puitteissa (Cohen 1995: 319). Schillemans (2016: 1411–1412) huomauttaa, että raamien ja kriteerien tiukkuus saattaa johtaa tilanteeseen, jossa tilivelvollisuuden tarkastelu suuntautuu lopputuloksiin. Jotta myös keinoihin kohdistuisi enemmän tilivelvollisuuden arviointia ja huomiota, Schillemans (2016: 1411–1412) ehdottaa tilivelvollisuuden kriteerien määrittämistä suurpiirteisimmiksi. Tosin on hieinan tulkinnanvaraista, mikä on Veikkauksen tilanne, sillä lainsäädäntö ja valtio omistajaohjaajana asettavat vaatimuksia, myös keinoihin, tilivelvollisuudelle vastuullisuuden muodossa, mutta paljon on myös Veikkauksen itse määritettävissä (Veikkaus 2017, 2019; Valtioneuvosto 2019a, 2019b; ks. taulukko 1).

Ovatko keinot riittäviä vastuullisuuden edistämiseksi? Ollakseen toiminnassa ajan tasalla Veikkaus on kiinnitettävä huomiota tietosuojaan ja -turvaan, jotta toiminta on sääntöjen mukaista (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2019: 13). Huolta aiheuttavat mahdolliset muutokset pelaamisessa ja lainsäädännössä, mutta se ei poista edellytystä vastuullisuudesta (Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019b: 182; Veikkaus 2019: 13).

Vastuullisuuden edistämisessä Veikkaus keskittyy viestintään. Seuraavaksi huomataan Veikkauksen viestinnän kohderyhmien vaihtuvan ajan kuluessa, mitä vertaillaan seuraavassa kahdessa analyysiyksikössä:

*”Veikkaus panosti kuluvana vuonna erityisesti vastuullisuuteen liittyvään viestintään. Touko–kesäkuussa ja uudelleen loppuvuonna toteutettiin vastuullista rahapelaamista edistävä kampanja, jolla tavoiteltiin erityisesti riskipelaajia. Riskipelaamisesta puhutaan silloin, kun selviä ongelmia ei välttämättä vielä ole, mutta pelaaminen on rahan- tai ajankäytöltään runsasta. Kampanjaviesteissä korostet-*

*tiin, että on tärkeää oppia tunnistamaan mahdollinen ongelmapelaaminen itsessä tai läheisessä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.” (Veikkaus 2017: 5.)*

*Veikkauksen vastuullisen rahapelaamisen kattokonsepti lanseerattiin elokuussa. Konsepti viestii peli-ilon varjelun puolesta. Kampanjan kohderyhmänä ovat nuoret aikuiset sekä harvemmin Veikkauksen pelejä pelaavat. Tutkimuksen mukaan kampanja tavoitti yleisönsä, erityisesti nuoret aikuiset, hyvin ja se vahvisti mielikuvaa Veikkauksesta muun muassa luotettavana, inhimillisenä ja hyvää tekevänä peliyhtiönä. (Veikkaus 2019: 11.)*

Molempina vuosina, 2016 ja 2018, Veikkaus keskittyi edistämään vastuullisuutta voimakkaasti viestinnällä kampanjointia käyttäen. Vuoden 2016 kampanjan kohderyhmänä olivat riskipelaajat, kun taas kaksi vuotta myöhemmin se oli nuoret aikuiset ja harvoin Veikkauksen rahapeleihin ajallisia ja rahallisia resursseja käyttävät ihmiset. (Veikkaus 2017: 5, 2019: 11.) Pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta on oleellista, että reagoidaan tilanteeseen ennen kuin riskipelaaminen kehittyy ongelmapelaamiseksi (Veikkaus 2017: 5; ks. taulukko 1). Veikkaus nostaa esiin analyysiyksikössä lyhyesti riskipelaamisen tunnusmerkkejä, mikä on toki positiivinen asia, mutta jättää samalla kertomatta, mitkä ovat selviä merkkejä, jotka johtavat ongelmapelaamiseen (Veikkaus 2017: 5). Se vaikuttaa negatiivisesti raportoinnin läpinäkyvyyteen ja siten avoimuuteen (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324). Ehkä Veikkaus ajattelee täyttävänsä toiminnallaan jonkinlaisen tilivelvollisuuden minimitason, kun yhtiö viestii vastuullisuudesta asiakkailleen (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2015: 435).

Veikkaus siirtää vastuullisuusviestinnässään vastuuta pelaajille itselleen tai heidän läheisilleen ja näin hälventää omaa rooliaan. On toki ymmärrettävää ja perusteltuakin, että pelaajilla itsellään on vastuuta pelaamisesta ja sen hallinnasta. Kuitenkin eettisyyden näkökulmasta pohdittuna Veikkauksen toiminta näyttäytyy erikoisena ja päätöksenteon siirtona pelaajalle ja läheisille. Onko kyseisellä tavalla menettely riittävä luomaan edellytykset hyvälle toiminnalle ja saavuttaako näin Veikkaus haluttua tavoitetta. (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223; Lawton ym. 2012: 2; Stout & Love 2013: 280–281.) Tilivelvollisuutta määrittävät keskeisesti tavoitteen vaikutukset (Virtanen ym. 2015: 13). On epäselvää, mihin Veikkaus kampanjallaan pyrkii (Veikkaus 2017: 5). Todennäköisesti kykyyn tiedostaa riskipelaamisen merkkejä paremmin, mihin analyysiyksikön sisältö viittaa, mutta onko roolijako tasapainossa.

Pari vuotta myöhemmin, vuonna 2018, Veikkaus teki uutta vastuullisuusviestinnän kampanjaa, mutta nyt painopiste on muuttunut (Veikkaus 2019: 11). Kampanjan keskiössä on peli-ilon varjelu (Veikkaus 2019: 11). Sen voi tulkita siten, että ”pelatkaa ihmiset, kunhan pelaatte ja ilo säilyy” tai ”pelatkaa maltilla, mutta niin että pysytte Veikkauksen asiakkaina ja tuotte näin rahaa Veikkauksen kassaan”. Rivien välistä voi lukea, että Veikkaus pyrkii tiivistämään vuorovaikutussuhdettaan kohderyhmänsä kanssa. Samalla yhtiö viestii omistajaohjaajilleen, että uusia asiakkaita on tulossa, mutta suhdetta Veikkaukseen pitää vain vahvistaa, jotta liikevoitto säilyy edelleen hyvällä tasolla ja monopoliasema säilyy. (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 653; Schillemans 2015: 435; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019b: 182; ks. taulukko 1.)

Siten voidaan jakaa tuottoja vastuullisuuden edistämiseksi ja sidosryhmät pysyvät tyytyväisinä (Veikkaus 2020). Näin Veikkauksen toiminta pysyy johdonmukaisena, mikä parantaa yhtiön luotettavuutta sidosryhmien silmissä (van der Wal 2011: 653). Miksi kampanjan kohderyhmä on juuri nuoret aikuiset ja harvoin pelaavat? Onko eettisesti sopivaa, että tämä joukko lisää rahapelien pelaamista? Nuorissa aikuisissa on paljon pienituloisia, joten onko Veikkauksen tavoitteena saada heidät pelaamaan suuremman osan rahoistaan Veikkauksen peleihin, mikä voi johtaa taloudellisiin haittoihin? Juuri pelihaittojen ehkäiseminen, myös taloudellisten, kuuluu olennaisesti Veikkauksen tehtäviin (ks. taulukko 1). Siksi Veikkauksen toiminnan vastuullisuus vaikuttaa ristiriitaiselta tästä näkökulmasta (Veikkaus 2019: 11). Sen lisäksi, miksi Veikkaus haluaa tavoittaa harvoin Veikkauksen pelejä pelaavat? Se on joukko, joka tuskin aiheuttaa vastuullisuuden näkökulmasta ongelmia, koska voisi ajatella, että harvoin pelaavilla on epätodennäköisemmin ongelmia pelaamisen kanssa, mikä on hyvä asia. Juuri sellaista toimintaa Veikkauksen pitäisi edistää (ks. taulukko 1).

Vaikuttaa kuitenkin siltä, että yhtiöllä on vaikeuksia tasapainoilla taloudellisten tekijöiden ja tilivelvollisuuden (ja vastuullisuuden) kanssa (Morsing 2011: 714; Alexius & Örnberg 2015: 288–289). Heath (2011: 32) kritisoi valtionyhtiöitä kyvyttömyydestä toimia julkisen edun hyväksi onnistuneesti. Veikkauksen kannattaa muistaa, että vas-

tuullisuusasiat ovat yhtiölle merkittävä maineriski (Veikkaus 2019: 6). Siitä huolimatta Veikkaus kokee, että kampanja oli onnistunut, sillä se tavoitti kohderyhmänsä ja vahvisti sen käsitystä Veikkauksesta positiivisena ja hyvä toimijana (Veikkaus 2019: 11).

Pelihaittojen ehkäisemisessä Veikkaus toimii yhteistyössä eri tahojen kanssa ja seuraavissa kahdessa analyysiyksikössä käsitellään yhteistyötä THL:n ja EHYT ry:n kanssa ja keinoja pelihaittoja vastaan:

*”Veikkaus on tehnyt tiivistä yhteistyötä pelihaittojen ehkäisyä edistävien toimijoiden kanssa. Katsausvuoden aikana yhtiö osallistui Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) ehkäisevän päihdetyön paikallisryhmien työhön ja kampanjoihin ns. Pakka-mallin toiminnan kautta. Yhteistyössä Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:n kanssa pelaajille tuotettiin pelaamisen hallinnassa opastavia aineistoja sosiaaliseen mediaan ja Veikkaus Pointsiin. Yhtiö on kehittänyt pelaamisen hallinnan välineitä, jotka pelirajoitusten ohella ovat tärkeässä roolissa pelihaittojen ehkäisyssä ja maltillisen pelaamisen edistämässä. Live-vedossa jo aikaisemmin käytössä ollut pelinestopainike otettiin käyttöön uudistuneessa Pitkävedossa ja uudessa Matkapelissä toukokuussa. Peliestopainikkeella asiakas voi katkaista pelaamisensa heti ja esto on voimassa seuraavan vuorokauden. (Veikkaus 2017: 6.)*

*Yllättäen pakollisen rahansiirtorajan on todettu olevan tehokkaampi kuin tietyissä nopearytmisissä arvontapeleissä oleva pakollinen tappioraja, sillä rahansiirtorajaan törmätään useammin. Yli puolet pelaajista on asettanut sekä rahansiirtorajan kuukausikohtaisen arvon sataan euroon tai alemmaksi. Pelaajat arvostavat kyselyn perusteella selkeästi enemmän mallia, jossa he itse asettavat itselleen sopivat rajat kuin mallia, jossa viranomainen tai operaattori on asettanut kaikille yhteiset rajoitukset. (Veikkaus 2019: 11.)*

Veikkaus raportoi tehneensä vuonna 2016 yhteistyötä eri tahojen kanssa pelihaittojen ehkäisemiseksi (Veikkaus 2017: 6). Se on yksi edellytys Veikkauksen monopoliasemalle (ks. taulukko 1). Veikkauksen sidosryhmät odottavat yhtiöltä vastuullisuutta (Cunningham 2011: 718–719; Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2020). Syy siihen on, että vastuullinen toiminta viestii yhteiskunnalle, että valtionyhtiö edistää hyvinvointia ja julkista etua yhteiskunnassa, mikä on yhteiskunnallisten normien mukaista (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223; Snell 2004: 1; Morsing 2011: 714). Vastuullinen toiminta ilmentää tilivelvollisuutta, joka merkitsee käytännössä vuorovaikutusta sidosryhmien välillä (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2015: 435). Siitä kertoo Veikkauksen yhteistyö muiden tahojen kanssa pelihaittoja vastaan.

Yhtiö on ollut mukana niin ehkäisevän päihdetyön paikallisryhmien työssä kuin eri kampanjoissa. (Veikkaus 2017: 6.)

Mutta millaisia vaikutuksia näillä toimilla on, siitä Veikkaus ei tässä yhteydessä raportoi. Veikkaus kyllä informoi vastuullisuustoimista, mutta yhtiö ei konkretisoi, mitä toimilla on saavutettu tai saavutetaan, mikäli toimet jatkuvat myös tulevaisuudessa. Läpinäkyvyys parantaisi avoimuutta ja saavutettavuutta, kun yhtiö viestisi samassa yhteydessä myös toiminnan tuloksista (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324; van der Wal ym. 2006: 347). Siten ihmiset voisivat saada helposti lisätietoa Veikkauksen toiminnasta ja toimintaa olisi helpompi arvioida (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324; Garofalo & Geuras 2009: 70). Tämä mahdollistaisi tilivelvollisuuden arvioinnin laajemmin kuin vain keinojen perusteella (Schillemans 2016: 1405).

Näiden lisäksi Veikkaus loi työkaluja, joilla pelaajat voivat säädellä pelaamistaan ja hallintavälineiden lisäksi yhtiö painottaa pelirajoitteiden vaikuttavuutta vastuullisuuden edistämiseksi (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270). Sen lisäksi Veikkaus nostaa esiin uudelleen käyttöön tulleen pelinestopainikkeen, mutta myös sen käyttö siirtää vastuun pelaajalle itselleen eikä painikkeen käyttämistä seuraava peliosto ole erityisen pitkä. (Veikkaus 2017: 6.) Näin yhtiö häivyttää omaa rooliaan ja vastuutaan, koska kesto ei ole erityisen pitkä, joten pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta menettely vaikuttaa nopealta ja helpolta keinolta (ks. taulukko 1). Onko tämä oikea menettelytapa ja edistääkö se eettisyyttä ja siten tilivelvollisuutta (Cohen 1995: 319; Lawton ym. 2012: 2; Stout & Love 2013: 280–281)?

Ainakin Veikkaus kertoo avoimesti, mitkä ovat pelinestopainikkeen peruseriaatteet. Analyysiyksikön sanamuodoista päätellen esto kestää korkeintaan noin kaksi vuorokautta, sillä tulkitsemme, että tekstipätkä: ”katkaista pelaamisensa heti ja esto on voimassa seuraavan vuorokauden” käytännössä tarkoittaa sitä, että jos maanantaiaamupäivällä estää painikkeella pelaamisen, on esto voimassa sen maanantain ja sitten koko tiistain. Tällä keinolla tuskin muutetaan vakavaa peliongelmaa kohti maltillista pelaamista, ja toimintakertomuksen julkaisuun mennessä Veikkaus on ilmeisesti liittänyt painikkeen kolmeen rahapeliin. (Veikkaus 2017: 6.) On toki loogista, että yhtiö testauttaa painik-



keen toimivuutta ensin muutamassa pelissä, ja siten hajauttaa riskejä (Etzioni 2014: 615; Veikkaus 2017: 6). Siitä huolimatta määrä on pieni, koska Veikkauksella on lukuisia rahapelejä verkossa. Veikkaus ei mainitse pelinestopainikkeen jatkosta analyysiyksikössä mitään eikä vuoden 2018 toimintakertomuksessa ole enää informaatiota siitä (Veikkaus 2017: 6, 2019). Se ei anna pitkäjänteisyydestä mairittelevaa kuvaa (vrt. Lindblom 2010).

Pelihaittojen ehkäisyssä Veikkaus on luonut taas uusia polkuja, sillä tilanne on muuttunut vuodesta 2016 (Veikkaus 2019: 11). Pelaajille on tullut pakolliseksi asettaa itselleen rahansiirtoraja, jonka tehokkuutta Veikkaus pitää yllätyksenä (Veikkaus 2019: 11). Pakollisuus on määritelty laissa, joten Veikkaus on mukautunut toimimaan lain ja sääntöjen puitteissa (van der Wal 2011: 652). Samalla tämä kertoo kuitenkin siitä, että vastuullisuuskeinot vaikuttavat tepsivän, mikäli niiden oikeutusta on vahvennut lainsäädännöllä, koska organisaatiot suhtautuvat tilivelvollisuuteen vakavammin, kun vastuuta ja toimintaa arvioi virallinen taho, sikäli kun lainsäädäntöä sellaiseen voi rinnastaa (Schillemans 2016: 1410). Rahasiirtorajoissa tilivelvollisuuden arviointikriteerien suurpiirteisyyden ajatus toimintaa parantavana keinona ei päde, vaan se kertoo siitä, että Veikkaus kokee tarkat kriteerit, eli lain, tärkeäksi ja toiminnan ohjausta helpottavaksi. Siten Veikkaus tiedostaa tilivelvollisuutensa, koska lait perustuvat poliittisiin päätöksiin. (Schillemans 2016: 1411–1412.)

Vaikuttavuus rahasiirtorajassa perustuu siihen, että pelaajat asettavat sen matalalle. Yhtiö raportoi, että raja on yli puolella pelaajista korkeintaan sata euroa, kuten myös tappioraja. Kuinka paljon tuo yli puolet on? Veikkaus voisi havainnollistaa asiaa pelaajamäärillä. Yli puolet kuulostaa toki melko hyvältä tulokselta, mutta ilmaisu on kovin epämääräinen. Saadakseen tietoa pelaajien näkemyksistä pelinhallinnan rajoihin Veikkaus organisoisi asiasta kyselyn, jonka tulosten mukaan pelaajille mieluisampaa on, että he saavat itse määrittää sopivan euromäärän rajoiksi pelaamisen hallitsemiseksi. (Veikkaus 2019: 11.) Pelaajat haluavat itse ottaa vastuuta pelaamisestaan.

Rajojen onnistuneisuudesta vaikuttavuudesta saadaan lisätietoa seuraavassa analyysiyksikössä:

*”Vuosi 2018 oli ensimmäinen täysi vuosi, jolloin asiakkailta edellytettiin pakollisia rahansiirtorajoja sekä nopearytmisten arvontapeliin osalta tappiorajoja. Arvion mukaan pakolliset pelirajat vähensivät vuoden 2018 digitaalisen kanavan pelikatekasvua noin 21 miljoonaa euroa. Toteutunut pelikatteen lasku on analyysien mukaan kohdistunut kovimpaan ja todennäköisesti ongelmallisimpaan pelaamiseen, joten pakolliset pelirajat ovat niiltä osin toimineet oikein ja ennakkoidulla tavalla.” (Veikkaus 2019: 11.)*

Verkossa tapahtuvaan pelaamiseen pakollisilla rajoilla oli ohjaava vaikutus (Veikkaus 2019: 11). Yhtiön näkemyksen mukaan rajojen seurauksena toimintakertomusvuonna 2018 verkkorahapelien pelikate oli yli 20 miljoonaa euroa pienempi kuin aiemmin. Siitä voidaan päätellä, että ihmiset ovat pelanneet vähemmän rahaa verkossa Veikkauksen peleihin. (Veikkaus 2019: 11.) Onko asia kuitenkin niin ruusuinen kuin analyysiyksiköstä voisi tulkita? Onko Veikkaus arvioinut, kuinka paljon pelaajia on siirtynyt esimerkiksi rahapeliautomaattien pariin, joissa tunnistautumisen ei ole vielä pakollista? Yhtiö pitää muutosta vastuullisuuden näkökulmasta positiivisena, koska se arvioi, että rajat ovat vaikuttaneet ongelmallisimpaan pelikäyttäytymiseen ja Veikkaus pitää kehitystä oikeansuuntaisena (Bovens ym. 2008: 230; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Schillemans 2016: 1410–1412; Veikkaus 2019: 11; ks. taulukko 1). Se viittaa suuntaan kohti parempaa hyvinvointia (Brunsson 2002: 223; Morsing 2011: 714; ks. taulukko 1). Tässä tapauksessa julkinen etu on mennyt Veikkauksen talouden edelle (Morsing 2011: 714; Veikkaus 2019: 11; ks. taulukko 1). Mutta mitkä ovat tavoitteet rajoille jatkossa, millaista kehitystä Veikkaus odottaa?

Vuoden 2016 toimintakertomuksessa Veikkaus raportoi Peluuri-palvelusta pelihaittoja varten, mutta pari vuotta myöhemmin siitä ei ole samanlaista mainintaa, mutta se on edelleen käytössä:

*”Veikkaus, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto ovat rahoittaneet Peluuri-palvelun toimintaa vuodesta 2004 alkaen. Peluuri auttaa rahapelaajia, ongelmapelaajien läheisiä sekä pelihaittoja työssään kohtaavia. Uuden yhtiön hallitus julkisti elokuussa päätöksensä, että uusi yhtiö rahoittaa Peluurin palvelukokonaisuutta lähes miljoonalla eurolla. Tämän rahoituksen lisäksi uusi peliyhtiö maksaa arpajaislain mukaisesti vuosittain yhteensä 2,5 milj. euroa sosiaali- ja terveysministeriölle pelihaittatutkimukseen sekä peliongelman ehkäisyyn ja hoidon kehittämiseen.” (Veikkaus 2017: 6.)*

Peluurin kustannukset ovat jakautuneet Veikkauksen, Fintoton ja Raha-automaaattiyhdistyksen kesken jo vuosien ajan. Palvelun toimii pelihaittojen neuvontatyössä. Rahapelitoimijoiden yhdistyvät uudeksi Veikkaukseksi, ja Peluuri pysyy käytössä myös jatkossa. Siten toiminnan pyörittämiseen varataan uudessa yhtiössä melkein miljoonaa euroa. Rahalliset satsaukset vastuullisuusasioissa eivät rajoitu vain Peluuriin, koska Veikkaukselta menee sosiaali- ja terveysministeriölle pelaamisen negatiivisten vaikutusten erilaiseen selvitystoimintaan joka vuosi kaksi ja puoli miljoonaa euroa. (Veikkaus 2017: 6.) Kun suhteuttaa nämä summat siihen, kuinka paljon Veikkauksen tuottoja menee eri kohteisiin, nämä summat vaikuttavat pieniltä. Tosin Peluuriin ja sosiaali- ja terveysministeriölle maksettavat summat edistävät niitä yhteiskunnallisia tavoitteita, joita Veikkaukselle on määritelty (van der Wal 2011: 652; Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1).

### 6.3.3. Posti

Posti määrittelee seuraavassa analyysiyksikössä, mitä yhteiskuntavastuu yhtiölle merkitsee:

*”Yhteiskunnallinen vastuu tarkoittaa Postille sitä, että yhtiö on sitoutunut tuottamaan eri asiakasryhmille luotettavia ja laadukkaita palveluita. Posti käsittelee kaikkia tieto- ja tuotevirtoja luottamuksellisesti ja tietoturvallisesti. Yhtiö toimii eettisesti, avoimesti ja läpinäkyvästi kaikkien sidosryhmiensä kanssa. [.]”* (Posti 2019: 7.)

Yhteiskuntavastuu merkitsee Postille, että yhtiö pyrkii olemaan toimija, joka tarjoaa asiakkaille laadukkaita ja luotettavia postipalveluja (Posti 2019: 7; ks. taulukko 1). Luotettavuus on käytännössä toimintaa, joka on reilua ja systemaattista muita toimijoita kuten asiakkaita ja muita sidosryhmiä kohtaan (van der Wal 2011: 653; Posti 2019: 7). Simon (1997: 45, 55–57, 256) korostaa organisaatiolta tehokasta ja laadukasta toimintaa, ja puutteet postipalveluissa kyseenalaistaisivat Postin toiminnan laadun (Heath, R. 2011: 726–727). Valtio-omistajuuden peruste, strateginen intressi edellyttää Postia takaamaan postipalvelut ympäri maata (ks. taulukko 1). Posti kertoo, että se suhtautuu vakavasti toimintaansa, koska yhtiö pyrkii hallitsemaan tietoa ja tuotteita luottamuksella

ja tietoturva huomioiden (Posti 2019: 7). Tämä ilmentää pyrkimystä toimia sääntöjen, lain ja normien puitteissa (Cohen 1995: 319; van der Wal 2011: 652).

Näin viestimällä yhtiö yrittää lisätä toimintansa avoimuutta, ja perustella, miksi toimitaan niin kuin toimitaan ja näin oikeuttaa toiminta (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413). Posti tiedostaa oman roolinsa yhteiskunnassa ja yhtiö vakuuttaa, että arvot ovat sen toiminnan keskiössä ja se toimii vuorovaikutuksessa niihin nojautuen (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330; Brunsson 2002: 223; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651). Avoimuus, eettisyys ja läpinäkyvyys ovat Postille keinoja varmistaa tilivelvollisuuden toteutuminen, sillä sidosryhmien huomioiminen on olennainen osa tilivelvollisuutta ja siten vastuullista toimintaa (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651; Posti 2019: 7).

Posti kuvaa seuraavassa analyysiyksikössä vastuullisuuden olevan toiminnan keskiössä ja yhtiön toimintaa määrittelevät kansainvälisten toimijoiden laatimat vastuullisuusperiaatteet ja omistajaohjaajan vaatimukset:

*”Posti noudattaa vastuullisia liiketoimintatapoja kaikessa toiminnassaan. Postin vastuullisuuslinjauksissa on huomioitu YK:n Global Compactin periaatteet, yritystoimintaa ja ihmisoikeuksia koskevat YK:n ohjaavat periaatteet sekä YK:n kestävän kehityksen tavoitteet. Global Compact -periaatteet sisältävät ihmisoikeuksia, ympäristöä ja korruptiota koskevaa itsesääntelyä. YK:n ohjaavat periaatteet täsmentävät yrityksen ihmisoikeusvastuuta edellyttäen yritykseltä ihmisoikeuksien kunnioittamista. YK:n kestävän kehityksen tavoitteet sisältävät linjauksia kestävän kehityksen turvaamiseksi. Posti raportoi yritysvastuusta kansainvälisen Global Reporting Initiative GRI -raportointiviitekehityksen mukaisesti. Lisäksi Posti noudattaa valtio-omistajan asettamia raportointivaatimuksia. [.]. Seuraava vastuullisuusraportti julkaistaan maaliskuussa 2019 ja siinä käsitellään tarkemmin yritysvastuun eri osa-alueita.”* (Posti 2019: 7.)

Vastuullisuus on Postille tärkeä arvo, sillä se määrittää raamit yhtiön koko toiminnalle (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; Posti 2019: 7). Pelkkä lainsäädännön noudattaminen ei riitä Postille, vaan yhtiö on omaksunut toimintaansa YK:n laatimia vastuullisuusperiaatteita, mikä on ymmärrettävää (van der Wal 2011: 652; Posti 2019: 7). Valtionyhtiöt ovat merkittäviä yhteiskunnallisia toimijoita, joilta odotetaan muutakin kuin vain taloudellisen tuloksen maksimointia, kuten esimerkiksi sosiaalisten seikkojen

huomioimista (Heath & Norman 2004: 249–250, 255–258, 262; Cunningham 2011: 718–719; Valtioneuvoston kanslia 2016; Posti 2019: 7). Siksi Posti kokee tärkeäksi olla mukana edistämässä julkista etua ja eettistä toimintaa, joka perustuu pyrkimykseen hyvästä toiminnasta ja välttämällä haitallisia toimintatapoja (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223; Posti 2019: 7). Periaatteiden mukaan toimiminen tarkoittaa, että Posti huomioi sidosryhmänsä ja toimii heidän kanssaan vuorovaikutuksessa periaatteiden mukaisella toiminnalla (Bovens 2007: 450–453, 457; Posti 2019: 7). Yhtiön toiminnalla on monenlaisia vaikutuksia, kuten ympäristövaikutuksia ja Posti yrittää tehostaa ympäristövastuuta omaksumalla YK:n kestävän kehityksen periaatteet (Posti 2019: 7).

Ohjenuorina vastuullisuudesta raportoinnissa Postilla ovat omistajaohjaajan vaatimukset raportoinnille ja kansainvälinen Global Reporting Initiative GRI -raportointiviitekehys (KirjanpitoL 3a: 2; Posti 2019: 7; Valtioneuvosto 2019a: 10). Raportit ovat aiheuttaneet soraääniä, koska ongelmana on, että ne eivät kiinnosta kansalaisia ja muita sidosryhmiä (Herawaty & Hoque 2007: 149). Tosin valtionyhtiöiltä vaaditaan raportointia vastuullisuudesta (Valtioneuvosto 2019a: 10). Raportit ovat väline tehdä valtionyhtiöiden toimintaa läpinäkyvämmäksi ja samalla sidosryhmät voivat arvioida valtionyhtiöiden toiminnan onnistuneisuutta (Metzler 2001; Ball 2009: 303; Heath, R. 2011: 726–727). Sitä kuitenkin vaikeuttaa raporteille tyypillinen sisällöllinen yleispiirteisyys, joka johtuu osittain sidosryhmien kirjavasta joukosta (Reynolds ym. 2006: 285–287, 297–298). Toimintakertomukset eivät olekaan ainoa kanava raportoida vastuullisuusteemoista ja myös Posti julkaisee erillisen vastuullisuusraportin, jossa raportoidaan vastuullisuudesta yksityiskohtaisemmin, mikä on oiva lisä toimintakertomusten yleispiirteisyyteen (Reynolds ym. 2006: 285–287, 297–298; Posti 2019: 7). Se parantaa vuorovaikutusta tilivelvollisuudesta sidosryhmien kanssa lisäten toiminnan läpinäkyvyyttä (Bovens 2007: 450–453, 457; Ball 2009: 303).

Postin toiminnalla on ympäristövaikutuksia, joten yhtiö kantaa toiminnastaan ympäristövastuuta, jonka Posti huomioi toiminnassaan. Seuraavaksi käsitellään Postin ympäristövastuunkantokeinoja:

*”Posti tunnistaa, arvioi ja hallitsee ympäristöön vaikuttavia osa-alueita toiminnossaan ja on laatu- ja ympäristöpolitiikassaan sitoutunut vähentämään oman*

*toimintansa ympäristövaikutuksia sekä kuljetusten että kiinteistöjen energiankäytön osalta. Ympäristövastuun osalta riskiksi on tunnistettu esimerkiksi liikenneonnettomuudet, jotka saattavat aiheuttaa merkittäviä ympäristövahinkoja. Toteutuessaan tällaisella riskillä voi olla haitallinen vaikutus luontoon sekä asiakkaan omaisuuteen. Riskiä hallinnoidaan osana työturvallisuusjohtamista esimerkiksi kuljettajien kouluttamisella, asiaankuuluvalla työohjeistuksella sekä huolellisella perehdytyksellä. Postin ympäristöjohtamisen perustana on ympäristöjohtamisen standardi ISO 14001. Henkilöstön tietoisuutta ympäristöasioista edistetään koulutusten ja perehdytyksen kautta osana ISO 14001 -johtamisjärjestelmää. Ympäristöasiat ovat säännöllisesti esillä myös sisäisen viestinnän kanavissa. Sertifioituiden ympäristöjärjestelmät kattoivat vuoden 2018 lopussa 77 % (87 %) konsernin henkilöstöstä. Mittaustavan tarkennus ja organisaatiomuutokset selittävät muutoksen suhteessa edellisvuoteen. Onnistuneen ympäristöjohtamisen tuloksena Posti auttaa myös asiakkaitaan vähentämään ympäristökuormitusta palvelujensa kautta. Kaikki Postin palvelut Suomessa ovat hiilineutraaleja Posti Green -palveluja. Kuljetuksesta aiheutuvia hiilidioksidipäästöjä vähennetään kuljetusten yhdistelyllä ja reittisuunnittelulla, sujuvalla ja turvallisella ajotavalla sekä kaluston uusimisella. Jäljelle jääneet päästöt kompensoidaan osallistumalla sertifioituihin ilmastoprojekteihin.” (Posti 2019: 7.)*

Posti pyrkii raportoinnissaan läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen, sillä Posti ymmärtää, että sen toiminnalla on ympäristövaikutuksia ja yhtiö työskentelee sen eteen, että kyseiset vaikutukset olisivat jatkossa pienemmät (van der Wal ym. 2006: 347; Posti 2019: 7). Sen takia yhtiön pitää huomioida ja pienentää myös riskejä todennäköisyyttä, koska toteutuessaan riskit johtavat ympäristövahinkoihin, joilla voi olla vakavia ympäristövaikutuksia, kuten ympäristön ja luonnon turmeltumista ja omaisuusvahinkoja. (Posti 2019: 7.) Yhtiö tiedostaa olevansa vastuussa ympäristössä, joten sen pitää etsiä perustelua toiminnalleen, joka aiheuttaa mahdollisesti vahinkoja (Schillemans 2016: 1408–1409; Posti 2019: 7). Perustelujen etsinnällä on mahdollista pienentää virheiden todennäköisyyttä, koska siten organisaatio tarkastelee toimintaansa täsmällisemmin (Tetlock 1983: 286, 290–291; Moser ym. 2013: 365; Schillemans 2016: 1408–1409, 1412).

Posti kontrolloi ympäristöriskejä hajauttamalla riskienhallinnan useisiin eri vaihtoehtoihin, koska tällä tavoin epävarmuus vähenee (Etzioni 2014: 615; Posti 2019: 7). Yhtiö käyttää riskienhallintaan muun muassa erilaisia koulutuskeinoja, jotka ovat koulutus, perehdytys ja ohjeistus. Keinot lisäävät henkilöstön tietoja riskeistä, joten Posti hallitsee riskejä tiedolla johtamisella (Jalonen 2015: 40–41; Posti 2019: 7). Tietoa hyödynnetään ISO 14001 -standardin omaksumisessa, joka on Postin toiminnan ytimessä ohjaamassa toimintaa (Posti 2019: 7). Koska standardi liittyy ympäristöjohtamiseen, kohdistuu siinä

tietoa yhteiskunnallisesti tärkeään asiaan, jossa odotetaan yhtiöltä vastuullisuutta (Laws & Hajer 2008: 416–417; Valtioneuvoston kanslia 2016; Posti 2019: 7). Relevanttia tietoa on saatavilla organisaation sisällä jatkuvasti, mikä on olennaista organisaation onnistumiselle (Kaye 1995: 5; Posti 2019: 7). Vielä ympäristöseikkoja ei ole omaksuttu järjestelmätasolla koko Postin laajuisesti, koska yhtiö raportoi järjestelmien ulottuneen reiluun neljään viidesosaan. Se perustelee vuoden 2018 heikentynyttä tulosta organisaatiomuutoksilla ja mittaustavassa tapahtuneella tarkennuksella. Tällä lyhyellä aikavälillä toiminnan muutos ei ole vielä johtanut parempaan lopputulokseen. (Feldman & March 1981: 182; Jalonen 2015: 50; Posti 2019: 7.)

Yhtiö kuitenkin ilmoittaa, että se on onnistunut ympäristöjohtamisessa, jonka tarkoituksena on helpottaa Postin asiakkaita pienentämään palvelujensa ympäristöhaittoja, minkä keinoina ovat hiilineutraalit palvelut Suomessa (Posti 2019: 7). Vastuullisuus lisää Postin toiminnan vaikuttavuutta ja parantaa toiminnan kehittymistä, mistä hiilineutraalit palvelut ovat esimerkki, kuten myös muutokset kuljetuksissa ja ilmastoprojekteihin osallistuminen päästökompensaatioilla (Bovens ym. 2008: 230; Posti 2019: 7). Avoinnaksi jää kuitenkin, kuinka mittavia nämä toimenpiteet ovat ja millaisiin projekteihin yhtiö osallistuu kompensoinneilla. Analyysiyksikkö luo Postista kuvan ympäristö vastuullisena yhtiönä, mutta myös tapauksessa informaatio on yleispiirteistä, mutta aiemmassa analyysiyksikössä yhtiö kertoi julkaisevansa vastuullisuusraportin (Posti 2019: 7). Siksi voisi olettaa, että ympäristö vastuuta tarkemmin kyseisessä raportissa.

#### 6.3.4. VR

Vastuullisuus on VR:n toiminnan keskiössä ja sidosryhmät odottavat sitä VR:ltä:

*”VR-konsernissa vastuullisuus on osa jokapäiväistä toimintaa ja konsernistrategiaa. Vastuullisuuteen liittyvistä suunnitelmista ja toimenpiteistä vastaavat liike-toiminnot ja yksiköt. VR-Yhtymä Oy:n hallitus hyväksyy VR-konsernin toimintaperiaatteet ja seuraa yhtiön toiminnan vastuullisuutta.” (VR 2019: 13.) [..]. ”VR-konsernin olennaiset vastuullisuusasiat nousevat tärkeimpien sidosryhmien odotuksista konsernin toimintaa kohtaan. VR-konsernin vuonna 2014 toteutettu olennaisuusmäärittely päivitettiin vuonna 2018 haastatteleamalla keskeisiä ulkoisten ja sisäisten sidosryhmien edustajia. Yhtiön johto validoi haastatteluiden tulokset, joiden perusteella vastuullisuuden olennaisiksi aiheiksi nousivat edelleen asiakas-*

*lähtöisyys, turvallisuus, ympäristö, työntekijäkokemus sekä vastuullisuus yhteiskunnallisena toimijana. Asiakalähtöisyyden (sic.), joka on kiinteä osa liiketoiminnan toteutusta, tärkeimmät tunnusluvut esitetään hallituksen toimintakertomuksen liiketoimintaosiossa. Selvityksessä muista kuin taloudellisista tiedoista esitetään kirjanpitolain edellyttämien aiheiden lisäksi kuvaus VR-konsernin turvallisuuden johtamisesta sekä verojalanjälki. Vertailtavuuden varmistamiseksi konsernin johdolla on lisäksi valinnut täydentäviä kansainvälisen GRI-viitekehyksen (Global Reporting Initiative) mukaisia tunnuslukuja, jotka esitetään yhtiön verkkosivulla osoitteessa 2018.vrgroupraportti.fi.” (VR 2019: 13.)*

Vastuullisuus ohjaa keskeisesti VR:n toimintaa ja strategiaa, joten se on VR:lle merkittävä arvo (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; VR 2019: 13). Ilmeisesti kahden vuoden takaiseen tilanteeseen verrattuna asiassa on tapahtunut muutosta, koska samankaltaista analyysiyksikköä ei ole vuoden 2016 toimintakertomuksessa (VR 2017). VR pyrkii ottamaan huomioon laajasti organisaation näkemyksiä vastuullisuudesta, sillä vastuullisuusasioissa, niin suunnittelu- kuin toimenpidetasolla, liiketoiminnot ja yksiköt määrittävät itse vastuullisuuden suuntaviivat (VR 2019: 13). Siten yhtiössä luodaan vastuullisuuden avulla erilaisia toimintavaihtoehtoja, mikä kertoo siitä, että VR hyödyntää arvoja päätöksenteossa, ja arvoilla on mahdollista laatia paremmuusjärjestys eri vaihtoehtojen välillä (Hattingh 2004: 217; Keeney 2006: 747–748; VR 2019: 13).

Arvot helpottavat määrittelemään, mikä on päätöksenteossa ja toiminnassa olennaista (Hattingh 2004: 216–218; Keeney 2006: 747; van der Wal 2011: 646). Tätä ilmentää VR:n periaate jakaa vastuuta yksiköille ja liiketoiminnoille vastuullisuusasiassa (Hattingh 2004: 217; Keeney 2006: 747; VR 2019: 13). Kun arvot on määritelty, niitä voidaan arvioida ja tarkastella, tosin arvot ilmenevät vasta toiminnan kautta (Hattingh 2004: 216–218; Keeney 2006: 747; Jørgensen 2007: 367; van der Wal 2011: 646). Arvioinnista ja tarkastelusta VR:ssä vastaa VR:n hallitus, koska sen tehtävänä on hyväksyä yksiköiden ja liiketoimintojen laatimat suuntaviivat vastuullisuudesta ja sen lisäksi yhtiön hallitus valvoo, onko toiminta sen mukaista, mitä vastuullisuudeksi on määritelty (Hattingh 2004: 216–218; Keeney 2006: 747; Bovens ym. 2008: 230; van der Wal 2011: 646; VR 2019: 13). Organisaation johdolla, tässä tapauksessa VR:n hallituksella, on vastuu toiminnasta (Simon 1997: 316–317).



Vastuullisuuden sisältö ei nouse esiin tyhjästä, sillä toimintaympäristö ja ulkoiset tekijät vaikuttavat asiaan, koska sidosryhmät edellyttävät VR:ltä vastuullisuutta (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330; Whincop 2004: 162–164, 185; Thomasson 2009: 354–355, 364–365; Luke 2010; Cunningham 2011: 718–719; Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 13). Sen takia VR hyödyntää asiassa vuorovaikutusta sidosryhmiensä kanssa (Bovens 2007: 450–453, 457; VR: 2019: 13). Konkreettisesti tämä näkyy siinä, että VR uusi sidosryhmähaastattelut vastuullisesta sidosryhmiensä kanssa, jotta yhtiö saisi uutta tietoa, mikä sidosryhmille on vastuullisuudessa olennaista (VR 2019: 13). Kyseinen toiminta viittaa arvojen ja tiedon väliseen yhteyteen, sillä näin arvot linkittyvät laadulliseen tarkasteluun. Tämä parantaa päätöksentekoa luultavasti, koska laadullisessa tarkastelussa, johon arvot ja tieto kytkeytyvät, syntyy näiden kahden tekijän sekoittuessa uusia näkökulmia, jotka parantavat päätöksentekoa (Hattingh 2004: 216–218; Keeney 2006: 747–749; van der Wal 2011: 646; VR 2019: 13).

Sidosryhmien haastattelujen lopputuloksena olikin vastuullisuuteen liittyviä keskeisiä teemoja, kuten asiakaslähtöisyys, turvallisuus, ympäristö, työntekijäkokemus sekä vastuullisuus yhteiskunnallisena toimijana (VR 2019: 13). Yhtiö tosin raportoi, että nämä teemat eivät ole uusia, mutta todennäköisesti teemat ovat sisällöllisesti hieman muuttuneet tai kehittyneet (VR 2019: 13). Nämä teemat mukailevat niitä tekijöitä, jotka maan poliittinen johto on määritellyt valtionyhtiöille yhteiskuntavastuun käsitteeseen kuuluviksi (Valtioneuvoston kanslia 2016). Lisäksi ne viittaavat tilivelvollisuuteen, sillä huomioidessaan kyseiset teemat toiminnassaan VR yrittää oikeuttaa toimintansa ja asemansa valtionyhtiönä (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413). Tätä VR (2019: 13) havainnollistaa analyysiyksikössä nostamalla esiin asiakaslähtöisyyden seuraavasti: ”*Asiakaslähtöisyyden (sic.), joka on kiinteä osa liiketoiminnan toteutusta, tärkeimmät tunnusluvut esitetään hallituksen toimintakertomuksen liiketoimintaosiossa*” (VR 2019: 13).

Myös muut teemat saavat maininnan seuraavassa virkkeessä ja yhtiö kertoo, että niistä raportoidaan kirjanpitolain mukaisesti. Verojalanjälki on yhtiöltä suora viittaus pääministeri Sipilän ohjenuorasta valtioyhtiöille yhteiskuntavastuusta, johon verojalanjälki kuuluu osaksi verotuksen vastuullisuutta. Se on puolestaan osa valtionyhtiöiden roolia

yhteiskunnallisina toimijoina ja niiden velvollisuuksia. (Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 13.) Tilivelvollisuus on kytköksissä läpinäkyvyyteen. Sitä ja toiminnan arviointia helpottaakseen VR käyttää vastuullisuuden raportoinnissa myös kansainvälistä GRI-viitekehystä, joka mahdollistaa VR:n toiminnan vertailun muihin organisaatioihin, jotka hyödyntävät myös samaa viitekehystä. (Ball 2009: 303; Heath, R. 2011: 726–727; VR 2019: 13.) Lisätietoa aiheesta on saatavilla VR:n verkkosivuilla (VR 2019: 13).

Ympäristöjohtamisjärjestelmä, ISO 14001 -standardin soveltaminen ja henkilöstön kouluttaminen ovat konkreettinen osa VR:n (ympäristö) vastuullisen toiminnan edistämistä:

*”VR-konsernin ympäristötoiminnan periaatteiden ja ympäristö lupauksen toteuttaminen on osa konsernin johtamisjärjestelmää. Konsernissa on yhteinen ympäristöjohtamisjärjestelmä, joka noudattaa ISO 14001 -standardin vaatimuksia ja soveltamisohjeita. VR-konserni kouluttaa henkilöstöä toimimaan ympäristön kannalta vastuullisesti. Uudet työntekijät perehdytetään myös ympäristöasioihin. Lisäksi annetaan kohdennettua koulutusta, esimerkiksi jätehuoltoon tai vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyen. Konsernille on luotu ympäristöohjelma, jossa jokainen yksikkö on asettanut omat mittarinsa ja tavoitteensa sekä suunnitellut omat toimenpiteensä.”* (VR 2019: 15.)

Ympäristövaikutusten huomioiminen on osa valtionyhtiöiden yhteiskuntavastuuta, ja VR:llä ympäristöasiat kuuluvat osaksi yhtiön johtamisjärjestelmää (Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 15). Siten VR huomioi toimintaympäristönsä ulkoisia tekijöitä ja tilivelvollisuutensa sidosryhmiä kohtaan (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651, 653). Ympäristövastuu on koko yhtiön asia, koska VR:llä on käytössään koko yhtiön kattava ympäristöjohtamisjärjestelmä, joka mukailee ISO 14001 -standardin sisältöä (VR 2019: 15). Kyseessä on sama standardi, jota myös Posti soveltaa (Posti 2019: 7). ISO 14001 -standardin soveltaminen ei ole organisaatiolle pakollista, mutta VR soveltaa toiminnassaan sen sisältöä, koska ympäristöasiat ovat keskeinen osa yhtiön toiminnan vaikutuksia (VR 2019: 15).

Näin yhtiö ei tyydy huomioimaan toiminnassaan vain vähimmäisvaatimuksia, vaan se kokee tärkeäksi tehdä ympäristövastuun hyväksi enemmän omaksumalla standardin periaatteita toimissaan (Jørgensen 2007: 367, lainaus artikkelista Kluckhohn 1962: 395; VR 2019: 15). Toisaalta asiaan vaikuttaa myös omistajaohjaajan vaatimus ympäristö-

vaikutusten huomioimisesta (Valtioneuvoston kanslia 2016). Valtionyhtiöillä on kuitenkin vapauksia siinä, millaisia keinoja ne käyttävät vastuullisuuden edistämiseksi ja ISO 14001 -standardi on yksi VR:n keinoista (VR 2019: 15; Valtioneuvosto 2019a: 10).

VR parantaa henkilöstönsä tietoutta ympäristöasiasta kouluttamalla, ja se on osa yhteiskuntavastuun edistämistä (Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 15). Koulutus on keino yhtenäistää organisaatiokulttuuria, ja parantaa organisaation edellytyksiä johdonmukaiseen toimintaan (Schein 1990: 111–112; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272). Arvot toimivat perustana yhtenäiselle ja johdonmukaiselle organisaatiolle ja tässä tapauksessa kyse on ympäristövastuusta, joka ilmentää yhteiskuntavastuuta (van der Wal ym. 2006: 318; Molina 2009: 272, 275; Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 15). Ympäristövastuun omaksuminen ja koulutus eivät kuulu vain nykyisille VR:n työntekijöille, vaan yhtiö perehdyttää myös uudet työntekijät (VR 2019: 15).

Yleisten koulutusten lisäksi yhtiö kouluttaa tietyissä tehtävissä toimivia, kuten vaarallisten aineiden kuljetus, työskenteleviä lisäkoulutuksilla (VR 2019: 15). VR noudattaa toiminnassaan valtioneuvoston asettamaa edellytystä vastuullisuuden mittauskeinoille ja tavoitteille, koska VR:llä on ympäristöohjelma, jossa keinot ja tavoitteet on määritelty mutta analyysiyksiköstä ei saada tarkkaa tietoa, sillä yhtiö tyytyy toteamaan, että joka yksiköllä on ovat keinosensa ja tavoitteensa (van der Wal 2011: 652; Valtioneuvosto 2019a: 10; VR 2019: 15). VR tiedostaa olevansa kuitenkin tilivelvollinen toiminnastaan (Schillemans 2016: 1412; Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 15). Yhtiön vastuullisuusraportissa on aiheesta lisätietoa, koska seuraavassa analyysiyksikössä mainitaan kyseisen raportin toimivan lisätietolähteenä ympäristöasioissa (VR 2019: 15). Tosin analyysiyksikkö on vuoden 2016 toimintakertomuksesta.

Seuraava analyysiyksikkö käsittelee sitä, mitä konkreettisia toimia VR teki ympäristöön eteen vuonna 2016:

*”Konsernissa on yhteinen ympäristöjohtamisjärjestelmä, joka noudattaa ISO 14001 -standardin vaatimuksia ja soveltamisohjeita. VR-konserni jatkoi kuluneena vuonna ympäristölupaustensa toteuttamista. Junaliikenteen hiilidioksidipäästöt pienenivät 5 prosenttia vähentyneen dieselpolttoaineen kulutuksen ansiosta. Uusiutuvan energian osuus rautatieliikenteessä nousi 72 prosenttiin (71 %). Pilaan-*

*tuneen maaperän tutkiminen ja kunnostaminen muodostavat taloudellisesti merkittävän osan konsernin ympäristötoiminnasta. Maaperään ja pohjavesiin liittyvien toimenpiteiden kustannukset olivat 1,1 miljoonaa euroa (1,1 milj. euroa). Ympäristölupaustensa mukaisesti VR-konserni haluaa toimia entistä energia- ja materiaali-tehokkaammin sekä lisätä uusiutuvan energian osuutta. Konsernissa huolehditaan siitä, ettei kuljetuksissa tai muussa toiminnassa tapahtuisi ympäristöä pilaavia kemikaalivuotoja. [.]. VR-konsernin ympäristötoiminta, tunnusluvut ja vuosiksi 2013–2020 annetut ympäristölupaukset esitellään vuosiraportin yhteydessä vastuullisuusraportissa.” (VR 2017: 8.)*

VR oli myös vuonna 2016 käytössään ympäristöjohtamisjärjestelmä, joka käsiteltiin myös edellisessä analyysiyksikössä ja analyysiyksikössä on tismalleen sama virke kuin vuoden 2016 toimintakertomuksessa. Virke on vain eri kohdassa analyysiyksikköä, sillä edellisessä analyysiyksikössä se oli toisena ja tässä se on ensimmäisenä. Havaittavissa on siis johdonmukaista toimintaa, sillä ISO 14001 -standardi on pysynyt VR:n ympäristötoimien ohjenuorana. (Lindblom 2010: 76; VR 2017: 8, 2019: 15.)

Ympäristövastuu on koko yhtiön asia, koska VR:llä on käytössään koko yhtiön kattava ympäristöjohtamisjärjestelmä, joka mukailee ISO 14001 -standardin sisältöä (VR 2017: 8). Kyseessä on sama standardi, jota myös Posti soveltaa (Posti 2019: 7). ISO 14001 -standardin soveltaminen ei ole organisaatiolle pakollista, mutta VR soveltaa toiminnassaan sen sisältöä, koska ympäristöasiat ovat keskeinen osa yhtiön toiminnan vaikutuksia (VR 2017: 8). Näin yhtiö ei tyydy huomioimaan toiminnassaan vain vähimmäisvaatimuksia, vaan se kokee tärkeäksi tehdä ympäristövastuun hyväksi enemmän omaksumalla standardin periaatteita toimissaan (Jørgensen 2007: 367, lainaus artikkelista Kluckhohn 1962: 395; VR 2017: 8). Toisaalta asiaan vaikuttaa myös omistajaohjaajan vaatimus ympäristövaikutusten huomioimisesta (Valtioneuvoston kanslia 2016). Valtionyhtiöillä on kuitenkin vapauksia siinä, millaisia keinoja ne käyttävät vastuullisuuden edistämiseksi ja ISO 14001 -standardi on yksi VR:n keinoista (VR 2017: 5; Valtioneuvosto 2019a: 10).

VR raportoi vuoden 2016 olleen onnistunut ympäristövastuun näkökulmasta, sillä kyseisenä vuonna yhtiön ympäristölupausten toimeenpano onnistui, joten yhtiö edisti myös yhteiskuntavastuun toteutumista (Simon 1997: 45, 55–57; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Valtioneuvosto kanslia 2016; VR 2017: 8). Käytännön toimet sen ym-

päristövaikutusten huomioimiseksi olivat kattavia. (Valtioneuvosto kanslia 2016; VR 2017: 8).

Yhtiö onnistui alentamaan hiilidioksidipäästöjä ja lisäämään uusiutuvan energian osuutta, joka on lähes kolme neljäsosaa rautatieliikenteessä käytettävästä energiasta (VR 2017: 8). Tosin edellisvuoteen verrattuna prosentuaalisesti lisäys ei kuulosta merkittävältä, eikä tässä yhteydessä selviä, millaisia lukemia VR tavoittelee jatkossa (VR 2017: 8). Ympäristövastuu edellyttää VR:ltä myös taloudellisia satsauksia, jotka olivat vuonna 2016 yli miljoona euroa ja yhtiö kuvaa summan olevan huomattava (VR 2017: 8). Tosin suhtautettaessa summa esimerkiksi liikevoittoon miljoona vaikuttaa pieneltä summalta ja tietenkään kyseinen miljoona ei ole yhtiön ainut kustannus ympäristöasioissa.

Summan säilyminen samana kuin edeltävänä vuonna viittaa vastuulliseen ja tehokkaaseen toimintaan (Simon 1997: 45, 55–57; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; VR 2017: 8). Se merkinnee, että vaikutukset ovat pysyneet samalla tasolla. Asia tuskin on yksinkertainen vastuullisuuden näkökulmasta, mikäli kustannukset olisivat lähempänä nollaa tai suurempi nykyisestä. Alexius ja Örnberg (2015: 289) kritisoivat taloudellisten arvojen häivyttävän muiden arvojen roolia ja huomattavat, että ensin mainituilla haettavan toiminnalle oikeutusta ja auktoriteettia, mistä esimerkkinä toimii VR:n miljoona euroa pilaantuneen maaperän hyväksi ympäristövastuun nimissä (Valtioneuvoston kanslia 2016). Toisaalta asian voi tulkita tilivelvollisuuden tiedostamiseksi ja ympäristön hyväksi toimimiseksi (Brunsson 2002: 223; Schillemans 2016: 1412; Valtioneuvoston kanslia 2016). VR aikoo jatkaa työtään ympäristövaikutusten vähentämiseksi, sillä ympäristöasioita ei ratkaista yhdellä kertaa (Lindblom 2010: 76; VR 2017: 8). Tarkempaa tietoa ympäristöasioista on saatavilla VR:n vastuullisuusraportissa (VR 2017: 8).

#### 6.4. Laillisuus

Tässä luvussa analysoidaan laillisuutta käsittelevät analyysiyksiköt. Tämä kategoria on analyysiyksikkömäärältään toiseksi suurin. Se viitanee laillisuuden korostamiseen valtionyhtiöiden toiminnassa. Analyysiyksiköt valittiin tutkielman teorian pohjalta, erityi-

sesti laillisuus-arvoa tarkastelevan luvun perusteella. Kaikkiaan analysoivaksi tähän kategoriaan valittiin 21 analyysiyksikköä neljän valtionyhtiön toimintakertomuksista vuosilta 2016 ja 2018.

Kriteerinä laillisuuden kategorialle oli analyysiyksiköiden sisällöllinen sopivuus luvussa 3.6 laillisuuden alla käsiteltävien sisältöjen kanssa. Koodisäännöt kategorialle ja analyysianalyysiköille noudattelevat laadullisen sisällönanalyysin tutkimuksen näkemyksiä mahdollisille koodisäännöille (Mayring 2000; Schreier 2013; Tuomi & Sarajärvi 2018). Koodisääntöinä olivat yksittäiset tai muutamat sanat, niiden eri sanamuodot sekä kokonaiset virkkeet. Kriteereinä olivat sanat laki, laillisuus, asetus, säännös, yksinoikeus, säädös. Sinällään pelkkä sopivien sanojen maininta ei riittänyt perusteeksi valinnalle analyysiyksiköksi, vaan tarkoituksena oli valita pidempiä kuin yhden virkkeen analyysiyksiköitä. Näen, että kyseinen päätös parantaa analyysin laatua, koska analysoidaan jopa kokonaisia tekstikappaleita yksittäisten virkkeiden sijaan. Tutkielma etenee seuraavaksi laillisuuden analysointiin siten, että ensiksi analysoidaan Alko, sitten Veikkaus, Posti ja VR. Kyseinen järjestys perustuu siihen, missä järjestyksessä valtionyhtiöiden laillisuutta on sisällönanalyysin prosessin edetessä käsitelty, luettu toimintakertomuksia, tehty muistiinpanoja ja valittu analyysiyksiköt.

#### 6.4.1. Alko

Seuraavat analyysiyksiköt koskevat alkoholilakia ja sen muutoksia Alkon toimintaa.

*”Alkoholilain muutokset saattavat vaikuttaa yhtiöön merkittävästi. [.]. Alkon toiminnan keskeinen osa on vastuullinen asiakaspalvelu siten, että alaikäisille tai päihtyneille ei myydä alkoholia. Mahdolliset poikkeamat aiheuttavat yksittäisen myymälän tilapäisen sulkemisen.” (Alko 2017: 4.)*

*”Alkon tavoitteena on suomalaisten hyvinvoinnin edistäminen. Yhtiön toiminta perustuu sosiaali- ja terveystieteisiin tavoitteisiin vähentää alkoholista aiheutuvia yhteiskunnallisia ja sosiaalisia haittoja. Uusi alkoholilaki tuli asteittain voimaan vuoden 2018 alusta. Alkoholilain uudistus toi mukanaan Alkon kannalta useita muutoksia. Päivittäistavarakaupassa myytävä alkoholi vahveni 5,5 prosenttiin ja valmistustaparajoite poistui. Yhtiöllä on siten yksinoikeus yli 5,5 tilavuusprosenttisten alkoholijuomien vähittäismyyntiin. Sataprosenttisena alkoholina alkoholin kokonaiskulutus kääntyi usean vuoden laskun jälkeen 0,6 prosentin kas-*

*vuun. Alkon myynti litroina väheni 5,1 prosenttia ja päivittäistavarakaupan puolestaan kasvoi 4,6 prosenttia. Matkustajatuonti kasvoi edellisvuodesta 3,8 prosenttia. Toimintaympäristössä tapahtuvat lukuisat muutokset haastavat toiminnan jatkuvaan kehittämiseen. Vastuullisuuden ja hyvinvoinnin merkitys korostuu entisestään ja luonnon kestävyyn heikkeneminen haastaa ottamaan ympäristöasiat huomioon koko toiminnassa. Sen lisäksi pääkaupunkiseudun ja alueellisten kasvukeskusten väkimäärä lisääntyy ja maaseudulla vähenee. Tämä vaikuttaa esimerkiksi työvoiman saatavuuteen eri alueilla. Lisäksi työn tekemisen tavat ovat murroksessa kaikilla aloilla esimerkiksi uusien teknologioiden ansiosta. Uuden alkoholilain myötä markkina on muuttunut ja kuluttajien odotukset palvelua, valikoimaa ja monikanavaisuutta kohtaan kasvavat koko ajan.” (Alko 2019: 84.)*

Ensimmäisessä analyysiyksikössä vuodelta 2016 Alko ennakoi, että lakimuutos alkoholilaisissa vaikuttaa mahdollisesti yhtiön toimintaan (Alko 2017: 4). Siinä missä teoria kertoo organisaatioiden halukkuudesta lakimuutoksiin, jotta niiden toimintaedellytykset paranisivat, on tässä tapauksessa aistittavissa penseyttä lakimuutoksiin Alkon näkökulmasta (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037). Toisin sanoen Alko näkee, että sen toimintaedellytykset heikkenisivät lakimuutoksen tullessa voimaan (Alko 2017: 4). Alkon tehtävä ja asema muistuttavat kaksiteräistä miekkaa, sillä yhtäältä sen pitäisi tehdä tulosta eli myydä alkoholia ja toisaalta tasapainoilla laissa sille asetettujen tavoitteiden kuten alkoholihaittojen vähentämisen kanssa (Morsing 2011: 714; ks. taulukko 1).

Yhtiö pyrkii ymmärrettävästi nostamaan esiin oman merkittävän roolinsa korostaen vastuullisuutta alkoholin myynnissä ja ymmärtäen seuraamukset, mikäli Alko myy alkoholia sellaisille henkilöille, joille sitä ei saa lain mukaan myydä (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Schillemans 2016: 1411–1412; Alko 2017: 4). Voisi kuvitella, että alkoholin myynti esimerkiksi alaikäiselle murentaisi Alkon asemaa ja toiminnan oikeutusta, koska puutteet lain noudattamisessa johtaisivat mahdollisesti keskusteluun Alkon onnistumisesta hoitaa tehtävänsä (Heath, R. 2011: 726–727; Alko 2017: 4). Alko on vastuussa toiminnastaan laajalle joukolle ja yhtiön vaikutus suomalaisessa yhteiskunnassa on suuri. (Mack & Ryan 2007: 134; Roper & Schoenberger-Orgad 2011: 700, 705.) On kiinnostavaa, kuinka Alko mainitsee mahdollisten lakimuutosvaikutusten olevan merkittäviä, mutta samalla yhtiö ei tarkenna, mitä nuo vaikutukset toimintaa olisivat (Alko 2017: 4). Ehkä se antaa viitteitä siitä, että vuoden 2016 toimintakertomusta laadittaessa lakimuutosta ei ollut valmis, joten epävarmuus tilanteesta on varsin normaalia (Simon 1997: 93–94).

Kuitenkin siirryttäessä kaksi vuotta eteenpäin voidaan havaita alkoholilain muuttuneen Alkolle epämieluisaan suuntaan. Analyysiyksikössä vuodelta 2018 Alko haluaa luoda itsestään vaikutelman terveydenvaalijana, sillä yhtiön tehtävä on nimenomaan tukea kansalaisten hyvinvointia. Se lienee olevan selvää, että alkoholijuomat eivät ole varsinaisesti mitään terveysjuomia, joten saattaisi olla ihmeellistä, että yhtiö peräänkuuluttaa olevansa kansalaisten terveyden asialla. Alkoholinkulutus tuskin loppuisi, vaikka alkoholi kiellettäisiin, mistä löytyy esimerkkejä historiasta. Käytännössä siis Alko edistää hyvinvointia vähentämällä terveys- ja sosiaalhaittoja, joita alkoholinkulutus yhteiskunnassa aiheuttaa. (Brunsson 2002: 223; Alko 2019: 84; ks. taulukko 1.) Yhtiö viitannee tällä toiminnalla erityisesti ajatukseen lain hengestä, sillä hyvinvoinnin ja terveyden merkitys tunnustetaan yhteiskunnassa (Ostas 2004: 566–567, 680, 684).

Aiemmassa toimintakertomuksessa ennakoitu alkoholilain muutos tapahtui käytännön tasolla vuoden 2018 alussa. Muutos ohjaa Alkon toimintaa, sillä sen asema muuttui, kun päivittäistavarakaupoille avautui lakimuutoksen seurauksena oikeus myydä 5,5-prosenttisia alkoholijuomia. (Alko 2019: 84.) Sen takia Alko toimii hieman uudenlaisen lainsäädännön puitteissa (van der Wal 2011: 652). Radikaalia muutosta laista ei seuranut, koska Alkolla on edelleen monopoliasema tuosta 5,5 prosentista vahvempien alkoholijuomien myynnille (Alko 2019: 84).

Tosin Alko väittää, että ensimmäisenä lainvoimassaolovuotena alkoholin kokonaisuskulutus sataprosenttiseksi alkoholiksi muutettuna kasvoi reilun puoli prosenttiyksikköä, mikä voisi olla hyvinvoinnin edistämisen näkökulmasta huono asia. Kun tarkastellaan Alkon myynnin kehitystä litroina edellisvuoteen verrattuna ja huomioidaan Alkon rooli hyvinvoinnin edistämässä, voisi sanoa, että hyvinvoinnin näkökulmasta ja Alkon itsensä korostaman aseman perusteella voisi ajatella, että Alkon myynnin väheneminen on positiivinen asia. Väheneminen tekee toki hallaa yhtiön taloudelliselle tulokselle, ja toisaalta alkoholimyynnin kokonaistilannetta tarkasteltaessa kuva ei ole niin positiivinen, koska siinä missä Alkon myynti laski 5,1 prosenttiyksikköä, kasvoi alkoholimyynin päivittäistavarakaupassa 4,6 prosenttiyksikköä ja matkustajatuonnissa 3,8 prosenttiyksikköä. (Alko 2019: 84.)



Kuitenkin yksittäisen valtionyhtiön ja sen erityistehtävän näkökulmasta lakimuutos yhtiöltä vaikutti heikentävästi sen taloudelliseen tulokseen, mutta toisaalta laski yhtiön alkoholimyyntiä, joka vaikuttaa kansalaisten hyvinvointiin. Sen takia voi kysyä, oliko lakimuutos ensimmäisen vuoden osalta huono ja missä määrin Alkon pitää tasapainoilla toiminnassaan laillisuuden (haittojen vähentäminen eli erityistehtävänsä) ja tehokkuuden ja vaikuttavuuden kanssa. Alkon osuus alkoholimyynnistä laski, mutta kokonaisuus huomioiden se nousi hieman. Alkon rooli on kieltämättä haastava, sillä sen täytyy samalla miettiä yhtiön taloudellista tulosta ja vähentää myymiensä tuotteiden haittoja. (Morsing 2011: 714; van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Alko 2019: 84; ks. taulukko 1.) Nämä muutokset kuluttajakäyttäytymisessä keikauttavat hieman tilannetta ja vaikuttavat Alkon toimintaan, sillä yhtiö myöntää korostavansa vastuullisuutta, joka liittyy myös laissa määriteltyyn erityistehtävään eli hyvinvoinnin tukemiseen. Alko maalailee lain mukanaan tuomia vaikutuksia laajalla kaarella aina ympäristöasioista, kaupungistumisen kiihtymiseen ja työvoiman riittävyyteen. (Alko 2019: 84.) Nämä tekijät ohjaavat yhtiön toimintaa ja sen markkinoita uusille urille lakimuutoksen takia. Sopeutuakseen ja pärjätäkseen muuttuneessa toimintaympäristössä Alko ei voi sivuuttaa näitä asioita. (Choo 1996: 330; Nutt 2006: 291, 2011: 10; van der Wal 2011: 652; Alko 2019: 84.)

#### 6.4.2. Veikkaus

Veikkaus korostaa asemaansa rahapelitoimijana laillisuuden näkökulmasta, jonka yhtiö liittää vastuullisuuteen.

*”Veikkauksen tavoitteena on ollut vastuullisen rahapelaamisen edistäminen ja kestävä kasvu. Rahapeliin laillisena järjestäjänä yhtiön tehtävänä on ollut ohjata rahapelaamista turvalliseen ja tarkasti valvottuun kotimaiseen tarjontaan. Erityistä huomiota on kiinnitetty korkeaan kuluttajansuojaan ja peliongelmiin ennaltaehkäisyyn sekä vilpin ja rikollisuuden torjuntaan. Pelaamisen kehittymistä on seurattu jatkuvasti vastuullisuuden näkökulmasta.”* (Veikkaus 2017: 5.)

Veikkaus tiedostaa roolinsa rahapelisektorilla ja myöntää suoraan, että sen toiminnan tarkoituksena on parantaa taloudellista tulosta, mutta samalla yhtiö viestii rahapelaami-

sen vastuullisuudesta, josta sillä on oman vastuunsa monopoliyhtiönä rahapelisektorilla Suomessa (Schillemans 2016: 1411–1412; Veikkaus 2017: 5). Tuloksen kasvaminen ei ole Veikkaukselle mitä tahansa kasvua, vaan se on nimenomaan ”kestävää kasvua”, jolla yhtiö halunee viitata juuri vastuullisuuteen ja laissa sille määriteltyyn erityistehävään pelihaittojen vähentämisestä (Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Tämä tarkoittaa, että Veikkaus perustelee toimintaansa laillisuudella, mistä kertoo yhtiön ohjausrooli pelaamiskäyttäytymisessä rahapelisektorilla (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2017: 5).

Rivien välistä on mahdollista lukea, että Veikkaus yrittää luoda eron ulkomaisten rahapeliyhtiöiden välille painottaessaan rahapelaamisen kotimaisuutta ja turvallisuutta silloin, kun ihmiset pelaavat Veikkauksen pelejä. Vaikka Veikkauksella on lain asettama yksinoikeus rahapelien järjestämiseen Suomessa, ei se ole todellisuudessa ainoa rahapelien tarjoaja, jonka peleihin suomalaisilla on pääsy (Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Sen takia se kilpailee suomalaisten pelieuroista digitaalisissa kanavissa muiden kanssa, mutta luonnollisesti peräänkuuluttaa oman toimintansa ja peliensä oikeellisuutta, koska niitä valvotaan ja yhtiö ohjaa pelaajakäyttäytymistä (Tetlock 1983: 286, 290–291; Bovens ym. 2008: 230; Moser ym. 2013: 365; Schillemans 2016: 1408–1409, 1412; Veikkaus 2017: 5). Tässä kohdassa Veikkaus jättää talouden taka-alalle toiminnan oikeutuksen perusteluissa, mutta toisaalta laillisuuden näkökulmasta tarkasteluna herää kysymys, onko lainsäädäntö Veikkauksen mielestä sille epäedullinen, mikä haastavoittaa sen toimintaa (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037). Se voisi johtua osittain valvonnan ja turvallisuuden painottamisesta, jolla viitataan ulkomaisiin rahapelitoimijoihin (Veikkaus 2017: 5).

Veikkauksen rooli ei ole helppo, sillä sen pitäisi toimia samaan aikaan tehokkaasti ja noudattaa sille asetettujen laillisia vaatimuksia vähintään lain hengessä. Toiminnan vaikuttavuutta tavoitellaan samalla talouden ja pelihaittojen näkökulmista. Ainakin jonkinlaisia viiteitä lain hengestä saadaan, koska Veikkaus mainitsee vastuullisuuden keinovälillä hyvin yleisellä tasolla puhuessaan pelihaittojen ennaltaehkäisystä ja mahdollisten laittomuuksien torjunnasta. (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Veikkaus 2017: 5.) Sinällään lain henkeä ei voi täysin erottaa lain kirjaimesta, sillä lain henki on

sanatarkan lain tulkinnallinen elementti (Garcia ym. 2014: 480). Veikkaus seuraa, kuinka onnistunutta sen ohjaus pelikäyttäytymisessä on, koska se on osa toiminnanohjausta vastuullisuus huomioiden (Simon 1997: 314; Salminen 2004: 86; Veikkaus 2017: 5).

Seuraavalla analyysiyksiköllä on yhteys edelliseen, sillä nyt käsitellään rahapeleistä saatavia tuottoja ja niiden laillista kytköstä.

*”Rahapelitoiminnan tuotot käytetään jatkossakin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Uuden yhtiön tuotonjako-osuuksista sovittiin yhteisymmärryspöytäkirjassa ja tuottojenjaosta annettiin uusi valtioneuvoston asetus. Uuden yhtiön rahapelituotoista 53 prosenttia menee vanhan Veikkauksen edunsaajille, 43 prosenttia Raha-automaattiyhdistyksen edunsaajille ja 4 prosenttia Fintoton edunsaajille.”* (Veikkaus 2017: 7.)

Veikkauksen taloudellisen tuloksen ja vastuullisuuden välisen yhteyden tarkastelussa edetään hieman, sillä Veikkaus tukee saamallaan tuotoilla erinäisiä yleishyödyllisiä tahoja (Veikkaus 2017: 7; Veikkaus 2020). Se on yksi toiminnan läpinäkyvyyden havainnollistamisen keino, mutta Alexius ja Örnberg (2015: 289) puhuttavat organisaation ”meta-arvoista”, joihin muun muassa tehokkuus lukeutuu. Näiden meta-arvojen tarkoituksena on kvantifioida puhe arvoista ja se tehdään valjastamalla ei-taloudelliset arvot tehokkuuden avuksi. Tämä ajatus huomioiden Veikkaus puhuu laillisuudesta, johon tuottojen jakaminen perustuu ja kuitenkin samalla tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta, sillä ilman tuottoja yhtiö ei voi tukea yleishyödyllisiä tahoja (Veikkaus 2017: 7). Siitä havaitaan talouden ja muihin arvojen välinen kytkös, jonka Simon (1997: 55–65) haluaisi poistaa, mutta myöntää, että se on olemassa. Ongelmana on Simonin (1997) käsitys arvoista, joka on ristiriidassa laajemmin hänen ajatuksensa (emt. 256) kanssa organisaation toiminnan tarkoituksesta, joka koskee tehokasta toimintaa organisaatiossa.

Siinä missä Simon (1997: 45, 55–57) näkee tehokkuuden jonakin muuna kuin arvona, osa tutkijoista on määritellyt tehokkuus välinearvoksi, keinoksi saavuttaa organisaation tavoitteita (van der Wal ym. 2006: 318; Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989). Kun taas osa arvoista, kuten laillisuus, käsittelee toiminnan moraalista ulottuvuutta (Molina 2009: 270, lainaus teoksesta Goodsell 1989). Moraalisella toiminnalla pyritään konkretisoida toiminnan oikeutus (Brunsson 2002: 223). Kun pohditaan Veik-

kauksen tulonjaon laillisuudessa, oleellista on kysyä, kuinka hyvää taloudellista tulosta Veikkauksen on eettisesti ja moraalisesti hyväksyttävää tavoitella. Varsinkin kun se, minkä verran Veikkaus tukee yleishyödyllistä toimintaa ja näin ollen harjoittaa vastuullisuuden yhtä muotoa, riippuu taloudellista tuloksesta (Veikkaus 2017: 3, 2019: 5). Se kertoo hyvin siitä, että tehokkuuden eli taloudellisuutta tukevien ja eettisyyttä painottavien arvojen välinen yhtälö ei ole ongelmaton. Tosin Simonin puolustukseksi on todettava, että Simonille tehokkuus ei tarkoittanut taloudellisen tuloksen maksimointia, vaan tavoitteiden tehokasta saavuttamista (Simon 1997: 45, 55–57). Myöskään Veikkauksen tavoitteena ei ole tuloksen maksimointi, joten laillisuus on merkittävä elementti sen toiminnassa, koska lainsäädäntö ohjaa ja asettaa raamit Veikkauksen tulonjaolle (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2017: 7; ks. taulukko 1).

Kiinnostavaa on, mikä olisi vastuullisuustoimien ja tuloksen tekemisen välinen suhde laillisuuden näkökulmasta, koska Veikkauksen erityistehtävä vaikuttaa todennäköisesti osittain siihen, kuinka Veikkaus ottaa toiminnassaan huomioon lain kirjaimen ja sen hengen (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; ks. taulukko 1). Kuten analyysiyksiköstä havaitaan, lainsäädäntö antaa ohjeita sille, kuinka Veikkaus kohdentaa ja jaottelee tuottoja eteenpäin (Veikkaus 2017: 7). Tulonjako heijastelee sitä, millaisiin vastuullisuustoimiin tuotot menevät ja Veikkauksen ja RAY:n kohteet saavat potista suurimman osan vuoden 2016 tuotoista (Veikkaus 2017: 7; Veikkaus 2020). Puhe uudesta yhtiöstä viittaa niin sanottuun uuteen Veikkaus-yhtiöön, johon on koottu suomalaiset rahapelitoimijat. Vielä toimintakertomusvuonna 2016 kyseinen yhtiö ei ole aloittanut toimintaansa, vaan se alkoi myöhemmin. Kokoaminen yhden Veikkaus-yhtiön alle on yksi osoitus lain ohjausvaikutuksista rahapelisektorilla (Veikkaus 2017: 7).

Lakiin tuleva tunnistautuminen on suurennuslasin alla tässä analyysiyksikössä:

*”[.] Tunnistautuvan pelaamisen osuuden lisääminen on yksi Veikkauksen keskeisistä strategisista tavoitteista. Veikkaus valmistautuu myös hajasijoitettujen peliautomaattien pakolliseen tunnistautumiseen, jonka on määrä tulla voimaan hallituksen arpajaislain uudistamisesta eduskunnalle antaman lakiesityksen mukaisesti 1.1.2022. Tunnistautuminen tarjoaa asiakkaalle paremmin palvelevan asiakaskokemuksen sekä monipuoliset pelaamisen hallinnan välineet.”* (Veikkaus 2019: 6.)

Veikkaus vetoaa pelaamisen tunnistaumisessa omiin strategisiin linjauksiin, toisin sanoen asettamiinsa toiminnan suuntaviivoihin. Sen lisäksi tunnistautumisen lisäystä ohjaa myös tuleva lakiuudistus, joka oli toimintakertomuksen julkaisuhetkellä vielä lakiesitysvaiheessa. (Veikkaus 2019: 6.) Tämä viittaa siihen, että Veikkaus asemoi toimintaansa lainsäädännön mukaiseksi (van der Wal 2011: 652). Koska kyse on vasta parin kolmen vuoden päästä voimaantulevasta laista, Veikkauksella on aikaa järjestellä toimintaansa. Pelihaittojen vähentämisen näkökulmasta tunnistautumisen lisäämisellä saattaa olla vaikutusta pelaamiskäyttäytymiseen (Aucoin & Heintzman 2000: 52–54; Bovens ym. 2008: 230; ks. taulukko 1). Veikkaus vaikuttaa olevan odottavalla kannalla, mutta analyysiyksiköstä on tulkittavissa tunnistautumisen lisäyksen olevan positiivinen seikka Veikkaukselle eikä niinkään keho lakimuutos, joka vaikeuttaa yhtiön toimintaan (vrt. van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Veikkaus 2019: 6). Tulkinta perustuu Veikkauksen oletukseen paremmasta asiakaskokemuksesta ja pelaamisen kontrollin kehittymisestä (Veikkaus 2019: 6).

Toisaalta tässä jää avoimeksi, mitä ne konkreettisesti tarkoittavat, mihin vaikuttanee, että lakimuutos tulee voimaan vasta tulevina vuosina. Toisaalta kyse voi olla myös ainoastaan kauniista sanoista Veikkaukselta, sillä yhtiö siirtää vastuuta pelaajalle, mistä syntyy ainakin osittain vaikutelma, että yhtiö häivyttää omaa rooliaan. Myös tässä tapauksessa nojaan Veikkauksen käyttämiin sanavalintoihin ”*tunnistautuminen tarjoaa paremmin palvelevan asiakaskokemuksen*”, jolla viitataan siihen, että ihmiset edelleen pelaisivat Veikkauksen pelejä, jotta yhtiö saa tuottoja. (Veikkaus 2019: 6.) Tämä asiakaskokemuksen maininta ja siihen liittyvä tausta-ajatus tuotoista valjastetaan Alexiusta ja Örnbergia (2015: 289) mukailten ei-taloudellisten seikkojen apuriksi, sillä samaan aikaan Veikkaus puhuu tunnistaumisesta pelaamisen kontrollointivälineenä (Veikkaus 2019: 6). Kyseinen keino liittyy pelihaittoihin, jotka puolestaan kytkeytyvät toiminnan tilivelvollisuuteen ja valtioneuvostoon asettamaan valtionyhtiöiden perusarvoon, yhteiskuntavastuuseen (Mack & Ryan 2007: 134; Valtioneuvoston kanslia 2016; Valtioneuvosto 2019a: 10; ks. taulukko 1).

Kahdessa seuraavassa analyysiyksikössä kiinnostus kohdistuu arpajaislakiin ja sen vaikutuksiin Veikkauksen toiminnassa:

*”Voimassaolleen arpajaislain (1047/2001) mukaan yhtiön raha-arpajais-, veikkaus- ja vedonlyöntitoimintaa on valvonut sisäasiainministeriön alainen Poliisihallitus. Veikkauksen riskienhallinta on ollut osa sisäisen valvonnan kokonaisuutta.”* (Veikkaus 2017: 7.)

Sanamuoto ”voimassaolleen” viittaa muutokseen arpajaislaissa, mutta Veikkaus ei kerro tarkemmin mahdollisista lakimuutoksen vaikutuksista sen toimintaan. Tekstin sävy on hyvin neutraali, sillä se ei nouse esiin näkemyksiä mahdollisista muutoksista. Se on perusteltua, sillä tulevan ennakoiminen on vaikeaa (Simon 1997: 77, 93–97). Kiinnostavaa ovat juuri Veikkauksen käyttämät aikamuodot kuvaillessaan toimintaa valvovia tahoja, mikä saattaisi viitata konteksti huomioiden päätökseen rahapeliteimijöiden yhdistymisestä ”uudeksi” Veikkaukseksi (Prasad 2019). Yhtiö on ensisijaisesti vastuussa toiminnan laillisuudesta Poliisihallitukselle, joka on sisäasiainministeriön hallinnon alainen. (Veikkaus 2017: 7.) Tämä kertoo Veikkauksen vastuusta laillisuuden näkökulmasta sitä valvoville tahoille (Bovens ym. 2008: 230; van der Wal 2011: 652). Tiedostamalla vastuunsa Veikkauksen tavoitteena on esittää yhtiö laillisuuden vakavasti ottavana toimijana, jotta kansalaiset saavat tietoa yhtiön toiminnasta (Hirsch & Osborne 2000: 315, 323–324; Ball 2009: 303). Sen pyrkimyksenä on parantaa kansalaisten luottamusta Veikkaukseen (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324). Analyysiyksikössä jaotellaan Veikkauksen toiminta sen mukaan, millaisia pelejä se tarjoaa pelaajille (Veikkaus 2017: 7).

*”Arpajaislain 42 §:n 2 momentin (506/2009) mukaan Veikkauksen pelitoimintaa valvoo sisäministeriön alainen Poliisihallitus. Sisäministeriö vahvistaa rahapelien pelisäännöt ja Poliisihallitus valvoo sääntöjen noudattamista. Yhtiön kannattavuuden ja vuoden 2019 tuloskehityksen merkittävimpiä riskejä arvioidaan olevan rahapelijärjestelmän edelleen tiukentuneen sääntelyn vaikutukset sekä kotimaisen kuluttajakäytön ja kaupan rakenteen kehitys. Lyhyellä aikavälillä pelien voitonmaksu asiakkaille saattaa vaihdella merkittävästi. Veikkaus pitää tärkeänä, että rahapelaamisen kanavointikyky kotimaiseen tarjoamaan sekä peli- ja palvelukehitys pystytään turvaamaan kiristyneessä kilpailutilanteessa erityisesti digitaalisissa kanavissa.”* (Veikkaus 2019: 13.)

Kahdessa vuodessa raportoinnin tarkkuus on muuttunut, sillä Veikkaus mainitsee suoraan, mihin lain momenttiin Poliisihallituksen valvonta perustuu. Siinä ei sinällään ole eroa merkittävää sisällöllistä eroa, kuka valvoo Veikkausta, mutta sanavalinnat ja aika-  
muodot ovat vaihtuneet. Nyt Poliisihallitus nimenomaan valvoo eikä enää ”ole valvonut”. (Veikkaus 2017: 7, 2019: 13.) Sen lisäksi Veikkaus raportoi toiminnastaan rahapelien kokonaisuutena, sen sijaan että pelit olisivat jaoteltu eri osiin sen mukaan, millaisia rahapelejä Veikkaus tarjoaa (Veikkaus 2019: 13). Edelleen Veikkaus haluaa korostaa toimintansa laillisuutta ja sen valvontaa viitatessaan arpajaislakiin (van der Wal 2011: 652). Sen tarkoituksena on tehdä selväksi, että yhtiön toiminta on lainmukaista (van der Wal 2014: 1037). Veikkaus toteuttaa toiminnassaan sääntöjä, jotka lainsäätäjät ovat sille laatineet ja niitä valvovat (Bovens ym. 2008: 230; Veikkaus 2019: 13).

Veikkauksen katse siintää jo vuodessa 2019, kuinka lainsäädäntö aiheuttaa muutoksia, jotka luovat epävarmuutta yhtiön toimintaa (Veikkaus 2019: 13). Ilmeisesti muutokset eivät ole Veikkauksen mieleen, sillä se on huolissaan toimintansa kannattavuudesta, joka uhkaa heiketä lainsäädännön ja toimintaympäristön muutosten seurauksena. Jälleen tässä tapauksessa toiminnan laillisuus, tehokkuus, vaikuttavuus ja näitä välinen suhde nousevat pinnalle. Tutkielman teoriaosa korostaa, että tehokkuus ja vaikuttavuus ovat etusijalla verrattuna lain kirjaimeen, mikä merkitsee sitä, että laillisuuden näkökulmasta lain hengen merkitys kasvaa tässä tilanteessa, ohjaten toimintaa yleispiirteisemmin. (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Veikkaus 2019: 13.)

Tasapainon etsintää on havaittavissa myös, kun tuodaan taas esiin Veikkauksen tehtävä pelihaittojen vähentämisestä (Morsing 2011: 714; ks. taulukko 1). Yhtäältä sen pitäisi saada ihmiset rahapelien ääreen, jotta sen tulos ja kannattavuus kehittyisivät positiivisesti, jotta yhtiö voisi tukea yleishyödyllisiä, mutta toisaalta myös samalla vähentää pelihaittoja (Veikkaus 2019: 13, Veikkaus 2020; ks. taulukko 1). Kannattavuuteen liittyy mahdollisesti muutoksia voitonmaksussa, mikä vaikuttanee ihmisten pelihaluihin. Samanaikaisesti Veikkaus yrittää pitää kiinni monopoliasemastaan rahapelisektorilla ja kehittää uusia pelimahdollisuuksia kansalaisille, jotta kansalaisten into Veikkauksen peleihin pysyy yllä. (Veikkaus 2019: 13.)

Seuraava analyysiyksikkö keskittyy Veikkauksen näkemykseen rahapeliyhtiön yhdistymisen etuihin:

*”Uudella, valtion kokonaan omistamalla Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus toimeenpanna kaikkia rahapelejä Suomessa. Siirtyminen yhden rahapeliyhtiön malliin mahdollistaa johdonmukaisemman ja tehokkaamman rahapelihaittojen ehkäisyyn. Yhdistyminen vahvistaa siten suomalaista rahapelien yksinoikeusjärjestelmää. Uuden yhtiön on myös mahdollista kehittää digitaalista pelaamista ilman pelien päällekkäisyyksiä ja kielletystä kilpailuasetelmasta johtuvia esteitä. Tulevaisuudessa digitaalisten pelien osuus kasvaa entisestään.”* (Veikkaus 2017: 7.)

Veikkaus painottaa asemaansa laillisesta yksinoikeudesta tarjota kansalaisille rahapelejä, jolla se oikeuttaa toimintansa (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2017: 7). Tätä toiminnan oikeutusta yhtiö vahvistaa viittaamalla siihen, että uusi ja yhdistynyt Veikkaus kykenee paremmin hoitaa sille määrättyä tehtävää pelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413; Veikkaus 2017: 7; ks. taulukko 1). Se tarkoittaa, että lainsäädännön muuttuminen on Veikkaukselle positiivinen asia ja samalla muutos vankistaa Veikkauksen monopoliasemaa (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Veikkaus 2017: 7). Muutoksen seurauksena se kykenee yhtenäistää pelitarjontaa ja torjua rahapelisektorin kilpailun haittoja. Näistä jälkimmäisillä eli kielletyn kilpailun haitoilla Veikkaus peräänkuuluttaa asemaansa ainoana laillisena rahapelien toimeenpanijana Suomessa, koska kilpailu rahapelisektorilla ei ole Suomessa lain mukaan sallittua (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2017: 7; ks. taulukko 1).

Sen lisäksi yhtiö yrittää olla ajantasainen toimissaan, koska se ennakoi rahapelien siirtyvän yhä enemmän digitaaliseen muotoon (Veikkaus 2017: 7). Tosin verkossa ja digitaalisessa pelaamisessa Veikkaus kilpailee ulkomaisten rahapelitoimijoiden kanssa samanlaisilla rahapeliapajilla, joten ulkomaisten rahapeliyhtiöiden tarjonta on uhka Veikkaukselle. Toki uuden Veikkauksen voi ajatella olevan entistä vahvempi toimija digitaalisessa ympäristössä ulkomaisia rahapeliyhtiötä vastaan.

Seuraava analyysiyksikkö käsittelee laillisuutta ja sen vaikutuksia Veikkauksen taloudelliseen tulokseen viitaten yhdistyneeseen Veikkaukseen:



*”Pelitilien yhdistyminen ja siitä aiheutunut asiakaskäyttäytymisen muutos johti eArpojen, eBingon ja muiden nopearytmisten arvontapeliin liikevaihdon (185,8 milj. euroa) voimakkaaseen laskuun (-32,7 %) edellisvuodesta. Vuoden lopussa sisäministeriö teki asetusmuutoksen, joka mahdollistaa tulevaisuudessa korkeamman palautusprosentin nettiarvoissa.”* (Veikkaus 2019: 8.)

Aiemmin tässä laillisuus-kategoriassa tarkasteltuun yhdistyneeseen Veikkaukseen viitataan myös tässä analyysiyksikössä, sillä tässä kerrotaan pelitilien yhdistymisen vaikutuksesta ja nämä kyseiset tilit eri yhtiöistä yhdistettiin uuden Veikkaukseen (Veikkaus 2019: 8). Tämä osoittaa, että yhdistyminen (ja sen lakimuutos) on ohjannut asiakkaiden pelaamista siten, että erilaisten arvontapeliin, kuten bingon ja arpojen, liikevaihto kutistui lähes kolmanneksen edellisvuoteen verrattuna (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2019: 8). Se tarkoittaa, että lakimuutoksella oli pieni ja negatiivinen vaikutus arvontapeliin liikevaihtoon (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037). Epäselväksi jää kuitenkin, siirtyivätkö pelaajat Veikkauksen muuhun pelitarjontaan vai täysin muiden yhtiöiden eli ulkomaisten arvontapeliin pariin vai ovatko he lopettaneet pelaamisen kokonaan.

Ilmeisesti kuitenkin pelaamiskäyttäytymisen kehitykseen ei oltu tyytyväisiä valtioneuvostossa ja Veikkauksessa, koska sisäministeriö muutti lain asetusta, jonka seurauksena Veikkaus voi maksaa pelaajille suurempia voittoja nettiarvoista (van der Wal 2014: 1033, 1037; Veikkaus 2019: 8). Se tarkoittanee Veikkauksen yrittävän houkutella pelaajia takaisin arvontapeliin, mikä murentaa Veikkauksen vaikuttavuutta vähentää pelihaittoja (ks. taulukko 1). Lisäksi herää kysymys, yrittääkö Veikkaus samalla vahvistaa monopoliasemaansa, kun sillä on lainsuoma oikeus suurempiin palautusprosentteihin nettiarvoissa (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2019: 8; ks. taulukko 1).

Nostaessaan palautusprosentteja Veikkaus toimii lain ja sen asetuksen oikeuttamalla tavalla, mutta kyseinen toiminta näyttää nautuvan lain hengen, vastuullisuuden ja pelihaittojen näkökulmasta ongelmallisena (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; van der Wal 2011: 652; Garcia ym. 2014: 480). Onko eettisesti, lain henki huomioiden, hyväksyttävää nostaa palautusprosentteja, minkä seurauksena ihmiset pelaavat enemmän Veikkauksen arvontapelejä ja siitä aiheutuu ihmisille mahdollisesti haittoja (Cohen 1995: 319; Garcia ym. 2014: 480). Toisaalta voi olla perusteltua kysyä, kuinka oleellista on tarttua noin kol-

manneksen pudotukseen arvontapeliin liikevaihdossa ja siihen liittyviin laillisuuden toimiin. Asiat muodostavat kokonaisuuksia, ja tämä analyysiyksikkö on osa kokonaisuutta, joka kertoo siitä, kuinka Veikkaus raportoi toiminnastaan, kun samaan aikaan sen on perusteltava toimintaansa useiden, ristiriitaa toisensa kanssa aiheuttavien tehtävien kautta (Morsing 2011: 714; ks. taulukko 1).

EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon vaikutukset Veikkaukseen ovat käsitellyssä seuraavaksi:

*”EU:n yleinen tietosuoja-asetus astui voimaan 25.5.2018. Veikkaus päivitti tietosuojaselostettaan ja julkaisi verkkosivuillaan tietosuojalausekkeen, jossa kerrotaan lainsäädännön edellyttämällä tavalla Veikkauksen henkilötietojen käsittelyperiaatteista. Tietosuojasääntelyn muutokset näkyvät Veikkauksen asiakkaille muun muassa tarkempina kuvauksina henkilötietojen käytöstä, entistä läpinäkyvämpänä viestintänä sekä uusina Oma-Veikkaus-toiminnallisuuksina.”* (Veikkaus 2019: 6.) [..]. *Tuotekehitykseen kuului vuonna 2018 myös lainsäädännön ja viranomaismääräyksien edellyttämiä muutosprojekteja, kuten tietosuoja- ja rahanpesulainsäädännön muutoksista aiheutuneita investointeja”* (Veikkaus 2019: 10).

EU:n tietosuoja tuli voimaan kesken toimintakertomusvuoden 2018, mikä tarkoitti muutoksia Veikkauksen käytänteisiin (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2019: 6). Tietosuojalausekkeella, kuinka yhtiö käsittelee ihmisten henkilötietoja tietosuoja-asetuksen mukaisesti (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2019: 6). Asetus lisää tietoa, toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324). Lisäksi se parantaa kansalaisten käsitystä, millaisia palveluja he ovat käyttämässä tai aikovat mahdollisesti käyttää (Garofalo & Geuras 2009: 70). Sitä ilmentävät käytännössä ihmisten saatavilla olevat, yksityiskohtaisemmat luonnehdinnat, kuinka Veikkaus käyttää asiakkaidensa henkilötietoja asetuksen voimaantulon jälkeen. Sen lisäksi yhtiö mainitsee viestinnän muuttuvan läpinäkyvämmäksi lakimuutoksen seurauksena. (Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324; Veikkaus 2019: 6.) Veikkaus myös tarjoaa asiakkailleen Oma-Veikkauksessa uudenlaisia toiminnallisuuksia, jotka merkitsevät analyysiyksikön

sisällöllinen konteksti huomioon ottaen todennäköisesti henkilötietojen käsittelyn toiminnallisuuksia ja niiden asetuksia (Veikkaus 2019: 6).

Nämä toiminnan muutokset vaikuttavat myös tuotekehitykseen, johon lainsäädäntö myös ulottuu (Veikkaus 2019: 10). Tuotekehityksellä Veikkaus etsii uusia valmiuksia lainsäädännön muutoksiin (van der Wal 2011: 652; Veikkaus 2019: 10). Tästä kehityksestä Veikkaus raportoi havainnollistaen tietosuoja-asetuksen vaikutuksia sen toimintaan (Veikkaus 2019: 6, 10). Lainsäädäntömuutokset vaikuttivat myös laissa määriteltyyn tehtävään estää rikollista toimintaa ja väärinkäytöksiä rahapelikontekstissa (ks. taulukko 1). Muutoksilla yritetään parantaa Veikkauksen toimintaedellytyksiä tällä saralla, mutta tuotekehityksen alla väärinkäytöksiin panostuksista raportointi laillisuuden näkökulmasta jää vaille tarkennuksia (Bovens ym. 2008: 230; Veikkaus 2019: 10). Veikkauksen tehtävän näkökulmasta se vaikuttaa erikoiselta, mutta se kertonee, että asia ei tässä kontekstissa saa suurempaa painoarvoa toiminnassa vuonna 2018. Lisäksi toisaalta mahdollisesti asiasta raportoidaan yksityiskohtaisemmin muussa yhteydessä eri raportissa. (Veikkaus 2019: 10; ks. taulukko 1.) Se tarkoittaa, että tässä kohdassa törmätään aineiston rajoitteisiin, jotka ovat seurausta vain yhdyntyyppisestä analyysiaineistosta kuten toimintakertomuksista (Herawaty & Hoque 2007: 147).

#### 6.4.3. Posti

Lakimuutos Postin toimialalla on johtanut kilpailun kasvuun alalla:

*”Perinteisen postin jakeluvolyymien lasku ja paperisen viestinnän siirtyminen verkkoon jatkuivat. Tämä näkyy kotimaan jakelutuotteiden laskevissa volyyymeissa. Kilpailijat ovat laajentaneet postinjakeluaan kesäkuussa voimaan tulleen postilain myötä. Postia jakaa tällä hetkellä Postin lisäksi 13 jakeluyhtiötä. Paperipohjaisten laskujen väheneminen ja kilpailutilanne näkyi myös OpusCapitassa erityisesti iPost-tuotteiden volyyymeissa.”* (Posti 2017: 1.)

Postin toimintaympäristö muuttuu, koska postipalvelut digitalisoituvat, mikä nakertaa Postin osuutta toimialalla. Syy siihen on postilain muutos, jonka seurauksena Postin kilpailijat ovat parantaneet asemiaan markkinoilla, koska lakimuutoksena ansiosta kilpailijat ovat pystyneet lisäämään postinjakeluaan. Postipalvelujen markkinasta kilpailee

Postin kanssa 13 muuta yhtiötä. (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 1.) Postin valtiomistusta perustellaan strategisella intressillä, jonka tavoitteena varmistaa postipalvelujen tarjonta ympäri Suomea. Tänä päivänä se tarkoittaa kulutuskäyttäytymisen muuttuessa enemmän kohti digitaalisia palveluja. (Posti 2017: 1; ks. taulukko 1.) Tilanne vaikuttaisi siltä, että tasapaino perinteisen ja paperipostin sekä digitaalisen postin välillä ei ole Postin toiminnalle otollinen tässä muuttuvassa toimintaympäristössä, koska Postin jakelu vähenee (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 1). Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kulutuskäyttäytyminen ja lakimuutos eivät ole olleet Postin toimintaa edistäviä asioita (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037).

Ympäröivän maailman digitalisoituessa Postin ei kannata murehtia digitalisaatiota tai pyrkiä takaisin vanhaan, paperipostiin, koska yhtiölle olisi olennaista saada paperisen ja digitaalisen postin tasapaino paremmaksi. Se johtuu siitä, että Postin nykyisen aseman kannalta sen olisi kyettävä toiminnallaan perustella yhtiön tärkeys, koska se vastaa postipalveluista ympäri maata (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651, 2014: 1033; ks. taulukko 1). Siksi Postille olisi tärkeä olla vahvemmin mukana digitaalisissa postipalveluissa, koska kansalaiset hyödyntävät entistä enemmän sitä väylää (Posti 2017: 1). Siksi Posti voisi perustella satsauksia digitalisaatioon strategisella intressillään, koska postipalvelut monipuolistuvat ja Posti on huomannut tämän monipuolistumisen (Posti 2017: 1; ks. taulukko 1).

Myös seuraava analyysiyksikkö jatkaa samasta aiheesta kuin edellinen, eli tässä kiinnostus kohdistuu kilpailun lisäämisen vaikutuksiin Postin toiminnalle ja Postin arvioon niistä:

*”Posti- ja markkinointipalveluiden liikevaihtoa laski kotimaan jakelutuotteiden volyymin lasku. Kilpailijat ovat laajentaneet postinjakeluaan kesäkuussa voimaan tulleen postilain myötä. Kilpailijoiden postinjakelun laajentumisen vaikutukset Postin volyymeihin eivät olleet vielä merkittäviä. Lehtipalveluiden aiempaa lievempi lasku johtui asiakkaiden lähetystapojen muutoksista. Asiakkaat ovat siirtäneet tuotteita muun muassa osoitteettomasta suoramarkkinoinnista aikakauslehtiin. [.]”* (Posti 2017: 4.)

Siinä missä edellinen analyysiyksikkö keskittyi Postin jakelumäärien vähenemiseen, saadaan tässä lisää vastauksia siihen, mihin väheneminen on johtanut (Posti 2017: 1, 4).

Määrien vähenemisen takia Postin posti- ja markkinointipalvelujen liikevaihto aleni, mikä tarkoittaa, että yhtiön taloudellinen asema heikkeni, koska toimintaympäristössä tapahtui muutoksia kulutuskäyttäytymisen muutosten takia (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 4). Postin tulisi huomioida toiminnassaan tämä toimintaympäristön muutos (Kaye 1995: 5). Arvioimalla muutosten vaikutusta Posti tavoittelee parempia toimintaedellytyksiä (Choo 1996: 329–330). Vaikka ulkoiset tekijät, kilpailu, laki, ja markkinat, ovat muuttuneet, Posti arvioi ulkoisten vaikutusten olevan tässä vaiheessa vähäiset, eikä yhtiö anna lakimuutoksen vaikutuksille suurta painoarvoa (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 4). Siitä päätellen lakimuutos ei ole ohjannut Postin toimintaa yhtiölle haitalliseen suuntaan (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017: 4). Sen sijaan että yhtiö korostaisi postilain muuttumisen merkitystä, olennaisempi vaikutus on ollut kulutuskäyttäytymisen muutoksilla, joten laillisuuden näkökulma jää tässä hieman sivurooliin (Posti 2017: 4).

Sääntely-ympäristön riskit ovat tarkastelun kohteena seuraavaksi:

*” [.] Sääntely-ympäristöön liittyvät riskit johtuvat siitä, että Posti ja sen jakelutoiminta, mukaan lukien yleispalveluvollisuus, on monelta taholta asetetun sääntelyn ja viranomaisvalvonnan kohteena. Parhailaan eduskuntakäsittelyssä oleva ehdotus postilain muutokseksi on Postin näkemyksen mukaan oikeansuuntainen uudistus. On tärkeää, että lopullinen laki ja sen viranomaistulkinta eivät aiheuttaisi jakelukustannusten nousua. [.] Kansalaisille on tulossa velvollisuus käyttää sähköistä postilaatikkoo asioidessaan viranomaisten kanssa. Valtiovarainministeriön mukaan paperikirjeistä siirrytään pääosin sähköiseen postilaatikkoon vuonna 2018. Tämä vaikuttaisi negatiivisesti Postin liikevaihtoon ja tulokseen.” (Posti 2017: 13.)*

Posti mainitsee, että sen toimintaa vaikeuttavat toiminnan sääntely ja valvonta (Posti 2017: 13). Postilla on velvoite varmistaa postipalvelut ympäri maata (ks. taulukko 1). On kuitenkin loogista, että yhtiön toimintaa säännellään ja valvotaan, jotta on toiminnan oikeellisuutta ja säännönmukaisuutta voidaan arvioida (Bovens ym. 2008: 230; van der Wal 2011: 652). Yhtiö raportoi toiminnan sääntelyn ja valvonnan aiheuttavan riskejä sen sääntely-ympäristössä (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 13).

Koska nämä tekijät aiheuttavat ongelmia Postin toimintaan, yhtiö haluaa tilanteen muuttuvan, ja se ilmaisee tyytyväisyytensä käsittelyssä olevasta lainsäädäntömuutoksesta

(van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017: 13). Lakimuutokseen kohdistuu odotuksia Postilta, joka toivoo, että lakimuutos ja sen tulkinta eivät johda kustannusten kasvuun (Posti 2017: 13). Kyseisessä muutoksessa Postilla on siis mielessä taloudelliset vaikutukset toimintaan, minkä Simon (1997: 256) ymmärtää korostaessaan tehokasta toiminnan tulosta. Se, millainen päätös lakimuutos Postille on tehokkuuden näkökulmasta, määrittyy kustannuksia ja lopputulosta tarkastelemalla, joista jälkimmäisen arviointi on haastavaa lain vielä ollessa käsittelyssä (Simon 1997: 256, 262). Toisaalta myös kustannusten arvioinnissa saattaa olla tässä vaiheessa ongelmia, koska Postiin vaikuttavat ulkoiset tekijät (Nutt 2006: 291, 2011: 10). Onko Postilla tietoa saatavilla, mikä on olennainen kysymys, koska tehokkuus vaatii tietoa vaihtoehtojen lopputuloksista (Simon 1997: 256, 262).

Postin toimintaan säätelevä lainsäädäntöön ei liity vain positiivisia muutoksia. Sääntelyympäristön muutoksista kertoo analyysiyksikön loppuosa, jossa raportoidaan muutoksesta kansalaisten viranomaisasioinnissa (Posti 2017: 13). Asioinnin sähköistyminen tapahtuisi parin vuoden kuluttua valtionvarainministeriön suunnitelman mukaan, ja vaikuttaa siltä, että Posti ei suhtaudu sähköistymiseen positiivisesti, koska se haittaa yhtiön toimintaa (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017: 13). Posti perustelee sitä siten, että muutos toteutuessaan heikentäisi Postin taloutta liikevaihdon ja tuloksen muodossa (Posti 2017: 13). Postin tappio lakimuutoksen seurauksena koituisi luultavasti säästöiksi julkishallinnossa, joten laajemmassa mittakaavassa kustannuksia pohdittaessa päätös olisi hyödyllinen, jos ajatellaan julkishallinnon tavoittelevan tehokasta toimintaa niukoilla resursseilla (Simon 1997: 256).

Lakimuutoksen vaikutusta postipalvelujen jakeluelvoitteisiin käsitellään seuraavaksi:

*”Postilain muutos tuli voimaan 9.6.2016. Muutoksen myötä Postin kanssa kilpailivilta jakeluyhtiöiltä poistuivat lähes kaikki jakeluelvoitteet. Postilla on kuitenkin edelleen viiden päivän jakeluelvoite. Viestintävirasto määritteli kesäkuussa uudelleen pakettien yleispalveluelvoitteita. Viestintäviraston päätöksen mukaan Postin yleispalveluelvoite poistuu 31.10.2016 alkaen kotimaan paketeista, mutta koskee edelleen kotimaasta ulkomaille lähetettäviä, enintään 10 kiloa painavia postipaketteja koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Elvoite koskee käteisellä maksettavia pakettipalveluja.”* (Posti 2017: 12.)

Vuonna 2016 voimaan astunut postilain muutos laittoi postin jakeluelvoitteet uusiksi, koska Postin kilpailijoita jakeluelvoitteet karsittiin pois melkein kokonaan (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 12). Se tarkoittaa, että Posti ja sen kilpailijat ovat keskenään erilaisessa asemassa, koska Postin toimintaan vaikuttaa viiden päivän viikoittainen jakeluelvoite (van der Wal 2011: 652; Posti 2017: 12). Siksi kilpailijat voivat määrittää toimintaansa eri tavoin. Tässä yhteydessä Postilla on hyvin neutraali asenne velvoitteeseen, mutta seuraava analyysiyksikkö antaa enemmän osviittaa asiasta, kun aikaa on kulunut kaksi vuotta, mutta siitä lisää myöhemmin (Posti 2017: 12, 2019: 10). Myös pakettijakelua koskevia sääntöjä muutettiin toimintakertomusvuoden 2016 aikana ja tällä kertaa velvoitteita karsittiin Postilta, jolle jäi velvoite ulkomaille menevien maksimissaan kymmenen kilon pakettien toimittamiseen. Sen lisäksi velvoite on rajattu paketteihin, jotka maksetaan käteisellä. (Posti 2017: 12.)

Muissa analyysiyksiköissä Posti on suhtautunut negatiivissävytteisesti jakelunsa vähenemiseen, mutta tässä yhteydessä Posti raportoi muutoksista neutraaliin sävyyn, sillä yhtiö ei ota kantaa, millaisia vaikutuksia pakettijakeluelvoitteen muutoksilla sen toimintaan on (Posti 2017: 12). Voi olla, että yhtiö on epävarma niiden vaikutuksista, koska seurauksia ja tulevaa on vaikeaa arvioida, varsinkin mikäli vastaavanlaisesta ei ole aiempaa kokemusta (Etzioni 2014: 612; Simon 1997: 77, 93–97). Toisaalta syy vaikutusten arvioinnin puutteelle saattaa olla, että kyseiset palvelut eivät ole Postin toiminnassa keskeisessä asemassa tai niistä raportoidaan muissa raportointikanavissa. Tosin postilain muutoksesta kuitenkin raportoidaan, kuten analyysiyksiköstä voidaan huomata, joten on erikoista, että raportointi jää siinä mielessä kesken. Lisätietoa saadaan seuraavasta analyysiyksiköstä, jossa aikaa on kulunut kaksi vuotta, ja nyt siirrytäänkin seuraavan analyysiyksikön pariin.

Postilaki on muuttunut ajan kuluessa, ja Posti ottaa seuraavaksi kantaa lainsäädäntömuutoksen luomaan toiminnan epävarmuuteen:

*”Postilain muutokset vuonna 2017 poistivat monia rajoituksia yleispalveluelvoitteen alaisilta toimijoilta, mutta samansuuntaisia muutoksia tarvitaan lisää. Vakaudesta tai tarvittavien lisämuutosten toteuttamisesta ei ole varmuutta postialan sääntely-ympäristössä Suomessa [...]. Suomessa Postiin kohdistuu jatkuvasti useita kilpailuoikeudellisia selvityksiä ja tutkimuksia.”* (Posti 2019: 10.)

Jos edellisessä analyysiyksikössä Postin näkemys lakimuutoksista jäi epäselväksi, tämä analyysiyksikkö tarjoaa asiaan hieman selvennystä. Tätä vuonna 2018 raportoitua näkemystä ei voida suoraan verrata vuoden 2016 tilanteeseen, koska analyysiyksikössä puhutaan vuoden 2017 muutoksista. Jonkinlaista tulkintaa voi siitä huolimatta tehdä, koska kyse on aiemmin esillä olleesta yleispalveluvelvoitteesta ja muutokset mainitaan vuoden 2018 toimintakertomuksessa. (Posti 2019: 10.) Lakimuutoksista voidaan tulkita, että keuhkoja päätöksiä on korjattu tekemällä parempia, mitkä tarkoittavat Postin toimintaa helpottavia päätöksiä (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2019: 10).

Yleispalveluvelvoitteiden karsinta oli Postille myönteinen päätös ja yhtiö haluaakin samankaltaisia päätöksiä myös jatkossa (Posti 2019: 10). Postin näkemyksen mukaan sen lainsäädäntöä koskevaan toimintaympäristöön liittyy epävakautta ja riskejä, joten selvää tyytymättömyyttä on edelleen havaittavissa, vaikka askelia oikeaan suuntaan on otettu (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2019: 10). Tämä viestii selkeää kieltään toimintaa hankaloittavasta lainsäädännöstä ja muutostarpeista (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037). Toisaalta siinä missä Posti haluaa toimintaa helpottavia lakimuutoksia, samaan aikaan Postin toiminta kyseenalaistetaan laillisuuden näkökulmasta (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2019: 10). Ulkoiset tekijät aiheuttavat täten epävarmuutta yhtiön toimintaan, joten toimintaympäristön rajoitteita ei kannata jättää huomioimatta (Niiranen 2015: 308; Nutt 2006: 291, 2011: 10).

Postilain muutos edellyttää hankintamenettelyä yleispalveluasioissa ja siihen liittyen seuraavaksi suurennuslasin alla on Postin organisoima tarjouskilpailu:

*”Posti toteutti ensimmäisen 1.7.2018 voimaan tulleeseen postilain muutokseen perustuvan pakollisen hankintamenettelynsä koskien viisipäiväistä yleispalvelukirjeiden jakelua niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisesti sovittua sanomalehtien varhaisjakelua. Tarjouskilpailun kohteena olevat alueet valittiin Viestintäviraston päätöksen mukaisesti. Tarjouskilpailu kattoi yli 1 700 aluetta. Tammikuussa alkaneessa tarjouskilpailussa tarjouksen jätti yhteensä 33 yritystä. Tarjouskilpailun voittaneet yritykset toimivat Postin jakelijoina jo aiemmin. Lainsäätäjän mukaan lain tarkoituksena on ottaa käyttöön uusia jakelutoimintoja, mukaan lukien yhdistelmä nykyisistä jakelupalveluista, harvaan asutuilla alueilla. Lisääntyvä yhteistyö harvaan asutuilla alueilla on Postin näkökulmasta erittäin positiivinen asia.”* (Posti 2019: 10.)



Lakimuutos vaikutti Postin toimintaan, sillä lakimuutos edellyttää hankintamenettelyä, joka liittyy viitenä päivänä viikossa jaettaviin yleispalvelukirjeisiin (Posti 2019: 10). Posti alkoi soveltaa toimintakertomusvuonna voimaan astunutta lakimuutosta, sillä yhtiö järjesti tarjouskilpailun jakelusta (van der Wal 2011: 652; Posti 2019: 10). Ulkoiset tekijät ohjailivat kilpailun reunaehdoja, koska määrittävänä tekijänä kilpailuun valituille alueille oli Viestintäviraston päätös (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2019: 10). Kaikkiaan yli 30 yritystä osallistui tarjouskilpailuun, joka sisälsi reilusti yli toista tuhatta aluetta. Posti ei raportoi, kuinka monta voittajaa kilpailussa jakeluun valittiin. Sen sijaan yhtiö kertoo vain, että voittajat ovat olleet Postin jakelijoina ennenkin. (Posti 2019: 10.) Toisaalta voittajien määrä ei ole tässä analyysissä oleellinen tekijä, mutta se olisi havainnollistanut asiaa.

Lakimuutos lisää uusia jakelutoimintoja, ulottuen myös harvaan asutuille alueille (Posti 2019: 10). Tätä varten Posti järjestää jakelun muilla yrityksillä ja toteuttaa siten yhtiölle asetettua strategista intressiä varmistaa postipalvelut ympäri maata (van der Wal 2011: 652; Posti 2019: 10; ks. taulukko 1). Yhtiö kertoo suhtautuvansa hyvin yhteistyöhön muiden kanssa harvaan asutuilla alueilla, mikä keventänee Postin taakkaa ja on mahdollisesti Postille järkevä ratkaisu taloudellisesti, koska niille alueille menee vähemmän postia (Posti 2019: 10).

EU yleinen tietosuoja-asetus aiheutti muutoksia Postin käytänteisiin:

*”EU:n yleinen tietosuoja-asetus (General Data Protection Regulation, GDPR) asetti uusia vaatimuksia henkilötietojen käsittelyyn 25.5.2018 alkaen. Posti valmistautui tietosuoja-asetuksen tuomiin muutoksiin parantamalla muun muassa tietosuojan valmiutta, henkilöstön tietoisuutta ja prosessien ja järjestelmien suojasta. Henkilöstöä koulutettiin kaikille työntekijöille suunnatulla lähtötason koulutuksella. Lisäksi tietyille henkilöstöryhmille pidettiin syventävä tietosuojakoulutus. Vuoden 2018 lopussa peruskoulutuksen suorittaneita oli noin 80 % (61 %) konsernin henkilöstöstä (pl. Itella Venäjä). Koulutusten avulla pyrimme ennaltaehkäisemään mahdollisia tietosuojaan liittyviä riskejä, kuten henkilötietojen pääsemisen väriin käsiin.”* (Posti 2019: 7–8.)

Toukokuussa 2018 voimaan tullut EU:n tietosuoja-asetus ohjasi Postin toimintaa tietosuoja-asioissa (van der Wal 2011: 652; Posti 2019: 7–8). Posti viestii asetuksella olevan käytännössä toimintaa kehittävä vaikutus, sillä yhtiö koulutti henkilöstöään, lisäsi myös

toimintojen suojausta ja petrasi tietosuoja-asioitaan (Posti 2019: 7–8). Se tarkoittaa yhtiön valmistautuneen asetuksen voimaantuloon. Siinä missä Veikkaus raportoi vaikutuksista ja läpinäkyvyydestä kansalaisten näkökulmasta, Postin näkökulma tietosuoja-asetukseen korostaa yhtiön asemaa ja sitä, kuinka asetus vaikutti Postin toimintaan (ks. luku 6.4.2; Posti 2019: 7–8). Henkilötietojen keräys ja käsittely ovat tärkeitä seikkoja Postin toimialalla, joten voisi ajatella, että yhtiö raportoisii laajemmin niistä. Täysin huomiotta henkilötietoasia ei jää, sillä se on mukana koulutuksissa, jotta henkilöstö käsittelee tietoja niin, että ne eivät päädy tahoille, joille ne eivät kuulu (Posti 2019: 7–8). Näin Posti ehkäisee mahdollisia oikeudellisia ongelmia (van der Wal 2011: 652).

Tietosuoja-asetuksen käsittelyssä painottuu henkilöstön koulutus, joka on organisaation toiminnalle olennaista, koska koulutus on keino lisätä tietoa organisaatiossa. Olennainen tieto parantaa organisaation toimintaedellytyksiä, koska relevantti tieto parantaa organisaation päätöksentekoa. (Paul ym. 2005: 81; Jalonen: 2015: 50; Posti 2019: 7–8.) Paremmat päätökset edistävät organisaation tehokkuutta (Kaye 1995: 5). Koulutuksilla huomioidaan tiedolliset erot henkilöstön keskuudessa (Posti 2019: 7–8). Se viittaa siihen, että Posti ymmärtää päätöksentekoon liittyviä rajoitteita, joihin tiedolliset erot Simonin (1997: 46) mukaan kuuluvat. Kaikki eivät omaksu ja käsittele tietoa yhtä hyvin (Leonard ym. 1999: 407). Tietoeroihin Posti varautuu lähtötasoa mittaavalla koulutuksella (Posti 2019: 7–8). Sen lisäksi merkittävä osa henkilöstöstä on saanut peruskoulutusta tietosuoja-asioihin (Posti 2019: 7–8).

#### 6.4.4. VR

VR:llä on raideliikenteessä monopoliasema, joka uhkaa murtua, sillä valtiovalta haluaa edistää kilpailua alalla, ja kilpailun avaaminen on analyysiyksikön kiinnostuksen kohteena:

*”VR:n matkustajaliikenteessä suurimmat liiketoimintojen riskit liittyvät kireään kilpailutilanteeseen sekä kilpailun avautumiseen. Matkustajaliikenne varautuu rautateiden henkilöliikenteen avautumiseen kilpailulle. VR:llä on vuoden 2024 loppuun asti voimassa oleva yksinoikeus rautateiden matkustajaliikenteeseen, mutta liikenne- ja viestintäministeriö on ilmoittanut, että sen tavoitteena on no-*

*peuttaa kilpailun avautumista raiteilla. Juna kilpailee jatkuvasti muiden liikenne-  
muotojen, erityisesti linja- ja henkilöautoliikenteen kanssa.” (VR 2017: 9.)*

Kilpailu aiheuttaa riskejä VR:n toimintaan, sillä junalla liikkuminen on vaihtoehto henkilö- ja linja-autoliikenteelle (VR 2017: 9). Yhtiö onkin jo varuillaan lakimuutoksiin, jotka vaikuttavat VR:n asemaa rautatieliikenteen palveluntarjoaja, koska poliittiset päättäjät haluavat lisätä kilpailua alalla. Se muuttaisi VR:n toimintaympäristöä ja yhtiö on altis tämänkaltaisille ulkoisille tekijöille ja niiden tuomille mahdollisille muutoksia. (Kaye 1995: 5; Nutt 2006: 291, 2011: 10; VR 2017: 9.) VR, kuten mikään tahansa muu organisaatiokaan, ei ole ulkoisten vaikutusten tavoittamattomissa, joten toimintaedellytyksien säilyttämiseksi yhtiö tarvitsee tietoa sitä ympäröivistä muutoksista (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330). Tilanne oli toimintakertomusvuonna 2016 se, että VR:llä oli ja on monopoliasema rautateillä matkustajaliikenteessä vielä ainakin vuoden 2024 loppuun saakka (VR 2017: 9). Koska tilanne kuitenkin ennakoi mahdollista toiminnan avaamista kilpailulle, se voisi vaikuttaa yhtiön asemaan ja valtion omistajaosuuden muuttumiseen (VR 2017: 9). Käytännössä se tarkoittaisi valtio-omistuksen intressin muutosta, sillä tällä hetkellä peruste valtio-omistukselle on strateginen intressi, jonka tarkoituksena on huolehtia rautatieliikenteen riittävästä jatkuvuudesta (ks. taulukko 1).

Syitä kilpailun edistämiseen ja VR:n aseman muuttamiseen ovat ulkoiset tekijät, kuten näkemyserot maan poliittisessa johdossa ja sen vaihtumisessa aiheutuvat muutokset sekä sen lisäksi EU:n suhtautuminen monopoleihin vaikuttanee asiaan (Valtioneuvoston kanslia 2016; Hänninen 2016). Monopoliasemansa takia VR on oleellinen toimija alallaan, joten on luonnollista, että yhtiön ympärillä on erinäisiä tahoja, joilla on eriäviä näkemyksiä ja intressejä yhtiön toiminnasta (Heath & Norman 2004: 249–250, 255–258, 262; Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Toimintaympäristö säätelee sitä, millaisia toimintaa koskevia päätöksiä tehdään (Kaye 1995: 9; Nutt 2011: 10; Etzioni 2014: 612–613).

Siitä viestii liikenne- ja viestintäministeriön halu avata rautatieliikenne kilpailulle, joten VR varautuu ja sopeutuu toimimaan niissä raameissa, jotka sen toiminnalle lailla on säädetty (van der Wal 2011: 652; VR 2017: 9). Tosin lakimuutos vaikeuttaisi VR:n asemaa monopolina, joten muutos olisi yhtiön toiminnalle haitaksi (van der Wal 2011:

652, 2014: 1033, 1037). Ilmeisesti valtioneuvosto ajattelee, että kilpailu parantaa rautatieliikenteen tehokkuutta ja vaikuttavuutta, mutta ei VR:n näkökulmasta (Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2017: 9). Sen sijaan kilpailun lisääminen tukee Heathin, J. (2011: 32) ajatusta tehokkuuden paranemisesta ja valtion omistajuudesta, mutta se on osittain vastakkain VR:lle asetetun tehtävän kanssa, jolla taataan rautatieliikenteen jatkuvuus (ks. taulukko 1). Halu lakimuutokseen kielii, että kysyntää rautatieliikenteessä olisi, eikä toimialalla saavuteta haluttua tehokkuutta ja vaikuttavuutta valtionyhtiön avulla (Heath, J. 2011: 32; VR 2017: 9). Kuitenkin vaikuttaa siltä, että VR on asiasta toista mieltä, koska rautatieliikenne kilpailee muiden liikennemuotoja kanssa (VR 2017: 9). Olisiko kilpailun avaaminen suunta kohti valtion luopumista VR:n omistajuudesta?

Seuraavassa analyysiyksikössä jatkuu rautatieliikenteen kilpailun avaamisen käsittely kilpailutusten näkökulmasta:

*”Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) laati vuonna 2018 yhteistyössä VR-Yhtymän kanssa tarkennetun etenemissuunnitelman rautateiden matkustajaliikenteen avaamisesta kilpailulle. Suunnitelman mukaan kilpailutukset aloitetaan Etelä-Suomen taajamaliikenteestä, jossa tavoitteena on aloittaa kilpailutettu liikenne vuonna 2022. HSL-alueen raideliikenteen kilpailutus käynnistyi helmikuussa 2018. Kilpailutuksen voittaja selviää vuonna 2020 ja tarjouskilpailun voittanut operaattori aloittaa liikennöinnin kesäkuussa vuonna 2021.” (VR 2019: 3.)*

Asiat ovat edenneet kahdessa vuodessa, eikä VR ole jäänyt seuraamaan sivusta toimintaympäristönsä muutoksia, sillä yhtiö on ollut mukana koostamassa lakimuutosta koskevan kilpailutuksen etenemissuunnitelmaa yhdessä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa (VR 2019: 3). Se tarkoittaa VR:n olevan valmis vaikuttamaan siihen, kuinka lainsäädäntö vaikuttaa yhtiön toimintaan. Sen lisäksi VR:llä on yhteistyön ansiosta tietoa, joka on relevanttia ja ajantasaista tietoa, kuinka kilpailutuksissa edetään (Virtanen ym. 2015: 16; VR 2019: 3). Asiasisältö on yksi syy VR:n mukanaololle suunnitelman laadinnassa, koska yhtiö on merkittävä toimija alallaan Suomessa (Bozeman & Pandey 2004: 555; VR 2019: 3). Mukanaolon takia yhtiö voi suunnata toimintaansa sopivaan suuntaan, jotta VR on vahvoilla kilpailutuksessa, koska se on ollut laatimassa raameja kilpailutukselle (Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992; van der Wal 2011: 652; VR 2019: 3).

Tästä analyysiyksiköstä huomataan, että suunnitelma on täsmentänyt kilpailun avaamisen aikataulua, joten VR kykenee tarkastella tilannetta ja vaihtoehtoja paremmin, koska tulevaisuus on selkiytynyt hieman, mutta aukottomasti tulevaa ei voi ennakoida (Simon 1997: 93–94; Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus teoksesta Rowe & Boulgarides 1992; VR 2019: 3). Koko maan rautatieliikennettä ei kilpailuteta kerralla, vaan aluksi kilpailutus koskee Etelä-Suomen taajamaliikennettä. VR ei siis joudu kilpailuun muita toimijoita vastaan kertarysäyksellä, vaan lakimuutosta kilpailun avaamisesta on porrastettu. (VR 2019: 3.) Se aiheuttaa todennäköisesti pienemmät riskit VR:n toiminnalle, mutta toisaalta sen pitäisi osallistua kilpailutuksiin myöhemmin myös muualla Suomessa, mikäli kilpailun avaaminen laajenee. Sen lisäksi VR säilyttää strategisen intressinsä asemalleen suurempana, kun kilpailutusta suunnitellaan toteutettavaksi ensin vain osaan maata. (VR 2017: 9, 2019: 3; ks. taulukko 1.)

Verrattuna kahden vuoden takaiseen tilanteeseen kilpailun avaamisessa VR on ottanut erilaisen roolin asiassa, sillä vuonna 2016 oli tulkittavissa yhtiön roolin olevan tarkkailuvainen (VR 2017: 9). Kuitenkin vuonna 2018 sen roolin muuttui aktiivisemmaksi, eikä se jäänyt vain seuraamaan tilannetta taustalta, koska se oli laatimassa kilpailutuksen etenemissuunnitelmaa, joten se pyrkii vaikuttamaan tilanteeseen ja sen reunaehtoihin (van der Wal 2011: 652; VR 2019: 3). Toisaalta on kuitenkin erikoista, että VR ei mainitse ottaneensa osaa kilpailutukseen, vaan tyytyy häivyttämään roolinsa (VR 2019: 3). Voisi kuvitella, että yhtiö korostaisi asemaansa valtionyhtiönä.

Seuraavassa analyysiyksikössä käsitellään yhteiskuntavastuuta veronmaksun laillisuuden näkökulmasta:

*”VR-konserniin kuuluvat yhtiöt maksavat veronsa ja lakisääteiset maksunsa kunkin yhtiön kotimaan lakien ja säädösten mukaisesti. Suomen lisäksi konserniin kuuluvia yhtiöitä oli vuonna 2018 rekisteröity Ruotsissa, Venäjällä ja Virossa. Konsernin liikevaihdosta suomalaisten yritysten osuus oli 94,6 prosenttia. Verot maksettiin lähes kokonaan Suomeen. (VR 2019: 22.)*

VR kertoo noudattavansa verojen ja muiden lailla säädettyjen maksujen maksamisessa paikallista lainsäädäntöä (VR 2019: 22). Eli VR omien sanojensa mukaan toimii lakien ja sääntöjen puitteissa (van der Wal 2011: 652). VR:n toiminta veronmaksussa on lin-

jassa Sipilän hallituksen määrittelemien valtionyhtiöiden käytännön yhteiskuntavastuutoimien kanssa. Ne tarkoittavat veronmaksussa käytännössä, että valtionyhtiöt maksavat verot ja muut maksut siellä, missä ne tekevät tulosta eikä verotuksella kikkailla. (Valtioneuvoston kanslia 2016.) Tätä VR havainnollistaa analyysiyksikössä mainitsemalla, että Suomen lisäksi VR maksaa veroja muutamassa naapurimaassa, kuten Ruotsissa, Venäjällä ja Virossa, sillä VR-konsernilla on näissä maissa rekisteröityjä yhtiöitä (VR 2019: 22). Suomen ulkopuoliset konserniin kuuluvat yhtiöt muodostavat pienen osan liikevaihdosta, mutta se ei vähennä vastuullisen veronmaksun periaatteiden soveltamisen merkitystä eikä oikeuta kiertämään lainsäädäntöä (van der Wal 2014: 1037; VR 2019: 22). Koska VR toimii pääosin Suomessa, muodostuu sen liikevaihto täällä suurimmaksi osaksi, joten myös verot päätyvät pääosin Suomeen (VR 2019: 22).

Viimeisenä VR:n toiminnan laillisuutta käsittelevänä analyysiyksikkönä on katsaus liikepalvelulain toimeenpanoon:

*Liikennepalvelulain toinen vaihe astui voimaan heinäkuussa 2018 ja kumosi muun lain ohella myös aiemmin voimassa olleen kelpoisuuslain, joka määritteli rautatieturvallisuustehtävien kelpoisuuksia ja pätevyysvaatimuksia. Konsernin rautatieturvallisuuden johtamisjärjestelmä ja toimintaprosessit muokattiin vastaamaan muuttuvan lainsäädännön vaatimuksia. Toimintaprosessien sujuva käyttöönotto varmistettiin johdon, esimiesten ja henkilöstön koulutuksella.”* (VR 2019: 25.)

Kesken toimintakertomusvuoden 2018 liikennepalvelulain toisen vaiheen tullessa voimaan se aiheutti muutoksia VR:n johtamiseen ja muuhun toimintaan. Se johtui lain toisen vaiheen kumoavasta vaikutuksesta aiemmin voimassa olleisiin lakeihin. (VR 2019: 25.) Turvallisuus on tärkeä asia VR:n toimialalla, sillä puutteet turvallisuudessa saattavat aiheuttaa vaaratilanteita toiminnan eri prosesseissa sekä lainvastaista toimintaa (van der Wal 2014: 1037). Turvallinen toiminta vaikuttaa olennaisesti VR:n kykyyn hoitaa sille asetettuja tehtäviä, koska puutteet turvallisuudessa saattaisivat vaarantaa rautatieliikenteen jatkuvuuden ja siihen liittyvät seikat, kuten kunnossapidon ja logistiikan, unohtamatta mahdollisia onnettomuuksia (ks. taulukko 1). Muuttaessaan toimintaansa lain ja säädösten mukaiseksi VR parantaa toiminnan turvallisuutta ja laillisuus-arvon mukaista toimintaa (van der Wal 2011: 652). Käytännössä tämä lain ja säädösten ohjaava vaikutus näkyy VR:n henkilöstön koulutuksena, jonka tarkoituksena on omaksua

muutosten mukaiset toimintatavat yhtiön eri tasoilla (VR 2019: 25). Tällä tavoin VR soveltaa sille asettuja linjauksia toiminnassaan ja yhtenäistää toimintaansa (Molina 2009: 272; van der Wal 2011: 652).

### 6.5. Analyysin tulokset – yhteenveto valtionyhtiöiden toiminnan arvoista

Tässä luvussa esitellään tutkielman analyysin tulokset ja vastataan johdannossa esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Aluksi tarkastellaan tuloksia analyysikategoria kerrallaan samassa järjestyksessä kuin kategoriat on analysoitu. Lopuksi vastataan kootusti tutkimuskysymyksiin.

#### Tehokkuus ja vaikuttavuus

Tehokkuus ja vaikuttavuus ovat Veikkaukselle olennaisia toiminnan vaikuttimia, mutta yhtiön pitää tasapainoilla talouden ja vastuullisuuden välillä (Morsing 2011: 714; Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2017). Yhtiön sidosryhmät odottavat siltä hyvää taloudellista tulosta ja samaan aikaan vastuullisuutta (ks. luku 6.1.1.). Yhtiölle määritelty erityistehtävä pelihaittojen vähentämiseksi jarruttaa tuloksen tekemistä (ks. taulukko 1). Veikkaus kuuntelee tarkalla korvalla omistajaohjaajaansa ja yhtiö tekikin vuonna 2016 taloudellisesti parhaan tuloksensa siihen asti (Veikkaus 2017: 3). Siten voidaan tulkita yhtiön onnistuneen tehokkuudessa ja vaikuttavuudessa (Simon 1997: 256; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270).

Myös vuosi 2018 oli Veikkaukselle onnistunut, koska valtion talousarvioon merkitty summa Veikkauksen jaettavasta tuotoista ylitti tavoitteen (Veikkaus 2019: 5). Yhtiö on siis kyennyt sopeuttamaan toimintaansa odotusten mukaisesti. Siksi Heath, J. (2011: 32) huomauttama valtionyhtiöiden heikkous saavuttaa niille asetettuja taloudellisia tavoitteita ei päde tässä tapauksessa (Veikkaus 2017: 3, 2019: 5). Tosin on hyvä muistaa, että Veikkauksella on Suomessa monopoliasema alalla, joten tasapuolista vertailua siitä, onnistuisiko jokin taho tavoitteissa paremmin, on hankala tehdä (ks. taulukko 1). Tehokkuus ja vaikuttavuus ovat Veikkauksen edellytyksiä vastuullisuustoimille, joten ne

linkittyvät tilivelvollisuuteen (Ball 2009: 303). Näin arvot yhdistyvät odotusten mukaisesti kohti yhteiskuntavastuuta (Valtioneuvoston kanslia 2016).

Posti tehostaa toimintaansa usein keinoin, sillä yhtiöllä tekee säästöjä tehostamisohjelmalla ja hahmottelee strategiaa, jotta yhtiön tulos paranisi (Posti 2017: 2, 8). Tosin raportoinnista syntyy vaikutelma, että keinojen jatkuvuudessa on ongelmia, kun siirrytään vuoteen 2018, vaikka tehostamisohjelma on ollut kaksi vuotta aiemmin menestys tuloksellisesti (vrt. Lindblom 2010; Posti 2017: 2, 2019: 3). Lisäksi paine tehokkuuteen kasvaa, koska toimintaympäristö vapautuu kilpailulle (Posti 2017: 14). Taustalla on pyrkimys laadukkaampaan ja tehokkaaseen toimintaan, jota uhkaa toimintaympäristön heikko joustavuus, joka vaikeuttaa Postin keskeisiä toimintaedellytyksiä (vrt. Simon 1997: 256; Wickersham 2011: 70; Posti 2017: 13).

Se tarkoittaa, että yhtiöllä on vaikeuksia toimia tehokkuuden ja vaikuttavuuden mukaisesti, esimerkiksi lainsäädännöllisistä syistä (Nutt 2006: 291, 2011: 10; Posti 2017: 13). Lainsäädäntöön kirjattu velvoite estää Postia toimimasta tehokkaammin (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017: 13; ks. taulukko 1). Tässä kohdassa Posti törmää omistajaohjaajansa odotuksiin (Valtioneuvoston kanslia 2016; ks. taulukko 1). Siksi toimintaympäristön epävarmuus luo yhtiölle ongelmia, joihin keinoina ovat suunnittelu, toimintoja hajautus, tiedon lisääminen (Posti 2017: 14). Niillä keinoilla Posti yrittää kehittää toimintansa tehokkuutta ja vaikuttavuutta toimintaedellytyksiä parantaen (Salminen 2004: 83; Etzioni 2014: 615–616; Posti 2017: 14).

Simon (1997: 126) odottaa organisaatiolta kykyä luoda itse toimintavaihtoehtoja, mutta niiden riskialttius huolettää Postia (Posti 2017: 14). Sen lisäksi Postin toiminta perustuu vahvasti kirjeisiin, mutta muutokset digitalisaatiota kohti murentavat markkinaosuutta, vaikka yhtiö panostaa digitaalisiin palveluihin (Posti 2017: 14, 2019: 3). Muutokseen tottuminen ja sen läpivieminen vievät aikaa, sillä Posti ei ole onnistunut yhtenäistämään toimintaa (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Salminen 2004: 83; Molina 2009: 272; Posti 2017, 2019: 10).



VR tavoittelee olevansa houkuttelevampi vaihtoehto liikkua paikasta toiseen ja keinona siinä yhtiö käyttää edullisempaa hinnoittelua, jonka mahdollistaa kilpailukykyohjelman tuomat tehostamishyödyt vuonna 2016 (VR 2017: 4). Tällä tavalla VR vastaa tehokkuudella odotuksiin riittävästä rautatieliikenteen jatkuvuuden varmistamisesta (van der Wal ym. 2006: 318; ks. taulukko 1). Keino on ollut tehokas ja vaikuttava, koska VR:n asiakasmäärät ovat lisääntyneet (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; VR 2017: 5).

Toisaalta tulevaisuuden arviointi on epävarmaa, sillä vuonna 2016 oli suunnitteilla rai- deliikenteen avaaminen kilpailulle (VR 2017: 5). Varautuakseen muutoksiin VR hyödyntää säästöohjelmaa, jolla tavoitellaan vuosittaisia 50 miljoonan säästöjä, mutta tavoitteen saavuttaminen jää epäselväksi, koska enää vuoden 2018 toimintakertomuksessa yhtiö ei raportoi säästöohjelmasta (VR: 2017: 4, 2019: 7). Se asettaa toiminnan jatkuvuuden säästöjen näkökulmasta kyseenalaiseksi ja ristiriitaiseksi (vrt. Lindblom 2010: 76). Toisaalta vuonna 2018 yhtiö on laajentanut keinovalikoimaa tehokkuuden edistämiseksi, millä VR minimoi riskejä, mutta toisaalta jatkuvuuden puute antaa huonon vaikutelman toiminnan johdonmukaisuudesta (Lindblom 2010: 76; van der Wal 2011: 653; VR 2019: 7). Keinojen laajuuden puolesta puhuu kuitenkin se, että laajuus mahdollistaa monipuolisen toiminnan ohjauksen ja punninnan (Leonard ym. 1999: 410–411, lainaus lähteestä Rowe & Boulgarides 1992).

## Etiikka

Ohjatakseen toimintaansa eettisempään suuntaan Alko tekee kansainvälistä yhteistyötä pohjoismaisten alkoholimonopolitoimijoiden kanssa (Choo 1996: 329; Alko 2017: 4). Toiminnan taustalla vaikuttavat sidosryhmien odotukset eettiseen toimintaan (Cunningham 2011: 718–719). Yhdessä he tekevät vierailuja sidosryhmiensä luokse (Alko 2017: 4). Tällä tavalla Alko toimii julkisen edun hyväksi ja alan käytännöt yhtenäistyvät, kun tieto eettisistä toimintaperiaatteista leviää (Schein 1990; Brunsson 2002: 223; Molina 2009). Tiedolla luodaan edellytyksiä eettiselle toimintakulttuurille (Wittmer 1992: 457; Alko 2017: 4). Näin yhtiö vaikuttaa omaan toimintaympäristöönsä (Choo 1996: 330, 333; Alko 2017: 4). Haasteeksi muodostuu se, kuinka sinnikkäästi Alko kykenee kouluttaa henkilöstöään ja sidosryhmiään näissä asioissa, koska mikä on eettisten

toimintaperiaatteiden koulutuksen tulevaisuus (Alko 2017: 4). Aineistosta ei ole tulkittavissa jatkuvuutta (Alko 2017: 4).

Toimintamuutokset ei tapahdu hetkessä, mistä osoituksena on nollatoleranssitapaus vuodelta 2018 (Alko 2019: 88). Se kertoo, että eettisyys ei ole muuttunut sanoista teoiksi ilman virheitä (Alko 2019: 88). Viitteitä puutteista tiedon omaksumisessa näkyy tapauksessa (Alko 2019: 88). Alko pyrkii korjata tilanteen nopealla reagoinnilla, mutta samaan aikaan vaikuttaa siltä, että yhtiö ei ole erityisen avoin, kuinka asia ratkaistaan (Alko 2019: 88). Se ei ole omiaan lisäämään toiminnan läpinäkyvyyttä ja siten luottamusta Alkoon (vrt. Hirsch & Osborne 2000: 318, 322–324).

Samanaikaisesti yhtiö kuitenkin kertoo, että se haluaa olla asiakkaille avoin tuotteidensa alkuperästä (Alko 2019: 88). Säilyttääkseen asemansa yhtiö tarvitsee toiminnalleen oikeutuksen ja hyväksynnän (Bovens 2007: 450–453, 457). Tätä tarkoitusta varten yhtiöllä on käytössään liiketoimintaperiaatteet, jotka nojaavat yhtiössä hyväksytyihin arvoihin sekä eettisyyden hallintavälineisiin (Alko 2019: 88).

Myös VR:llä on eettiset toimintaohjeet toiminnan ohjaukseen, koska arvot vaativat toimintaa (Jørgensen 2007: 367). Näin arvot muovaavat organisaation käyttäytymistä ja ne konkretisoituvat tavoitteiksi, kuten valtioneuvosto edellyttää valtionyhtiöiltä (Valtioneuvoston kanslia 2016). Toimintaohjeita tukee henkilöstön koulutus, mikä mahdollistaa toiminnan kehittymisen (Paul ym. 2005: 81; Jalonen: 2015: 50). Toisaalta vaarana on, että tieto muuttua matkalla muotoaan, eikä lopputuloksena ole haluttua toimintaa (Choo 1996: 334–335). Eettisyyden toteutumista valvotaan ja yhtiön johto kannustaa ilmoittamaan mahdolliset väärinkäytökset (VR 2019: 13).

Ajan kuluessa VR on ottanut eettisyydestä entistä vahvemman otteen itselleen, sillä yhteistyötahojen pitää noudattaa VR:n eettisiä ohjeita, aiemman itsearviointin sijaan (VR 2019: 20). Näin toiminnan yhtenäistäminen helpottuu, kun ohjeet ovat samat kaikille (Schein 1990: 111; Lim 1995: 16; Molina 2009: 272). Aineiston perusteella yhtiö on onnistunut juurruttaa eettisiä toimintamalleja, koska yhtiön tiedossa ei ole yhtään eettisten toimintaohjeiden laiminlyöntiä vuonna 2018 (van der Wal & Huberts 2008: 267,

270; VR 2019: 21). Lisäksi periaatteet ovat kaikkien saatavilla ja arvioitavissa, mikä parantaa läpinäkyvyyttä (Hirsch & Osborne 2000: 318; Garofalo & Geuras 2009: 70; VR 2019: 22). Se osoittaa toiminnasta julkisen edun hyväksi (Brunsson 2002: 223). Sitä VR vahvistaa erillisillä korruptionvastaisilla ohjeilla (VR 2019: 22).

Veikkausta avusti toiminnan vastuullisuudessa ja eettisyydessä vuosien ajan ulkopuolinen eettinen neuvosto, jonka yhtiö kertoi olleen onnistunut (van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Veikkaus 2017: 6). Syynä siihen oli yhtiön päätöksentekoa auttavien uusien näkökulmien esiintuonti (Jalonen: 2015: 50; Veikkaus 2017: 6). Sen takia vaikuttaa erikoiselta, että neuvoston toiminta lakkasi vuonna 2016 (Veikkaus 2017: 6). Odotukset toiminnan vastuullisuudesta eivät kuitenkaan päätyy vuoteen 2016. Siksi päätös lopettaa neuvosto ilman perustelujen kertomista toimintakertomuksessa ei anna hyvää kuvaa Veikkauksesta (Veikkaus 2017: 6). Vaikka neuvosto oli onnistunut, yhtiö ei konkretisoi, millaista tiedollista hyötyä neuvosto on yhtiölle tuonut (Veikkaus 2017: 6).

Alkon ja VR:n lisäksi ihmisoikeudet ja korruptio ovat Postin eettisyyden huomioimisen keskiössä (Posti 2019: 8). Siten Posti kantaa julkista vastuuta ja pyrkii vastata sidosryhmiensä odotuksiin (Valtioneuvoston kanslia 2016; Posti 2019: 8). Toimintansa eettisyyden varmistamiseksi yhtiö hyödyntää eettisiä toimintaohjeita, jotta Postin toiminta yhtenäistyisi (Molina 2009: 272). Siihen keinona on henkilöstön kouluttaminen. Posti arvioi ja valvoo toiminnan toteutusta, mutta tutkimuskirjallisuuden huolena on arvioinnin laatu (Hyyryläinen & Viinamäki 2008: 1223). (Posti 2019: 8.) Laatua parantaakseen avainhenkilöille tarjotaan lisäkoulutusta, joka parantaa heidän tietojaan ja taitojaan (Kernaghan 2003: 718; Posti 2019: 8). Toisaalta ongelmaksi voi muodostua tiedon henkilöityminen, mistä voi aiheutua ongelmia henkilöstömuutosten tapahtuessa. Siksi tiedon siirtäminen henkilöstön kesken on avainasemassa. (Choo 1996: 334–335; vrt. Jalonen 2013: 103, 109.) Posti kuitenkin tiedostaa, että eettisyys ei ole yksinkertainen asia ja ymmärtää eettisyyteen liittyvä riskejä, jotka ovat kytköksissä Postin toimintakykyyn, koska virheiden mahdollisuus on läsnä toiminnassa (Molina 2009: 272; Posti 2019: 8). Yhtiö ei kuitenkaan raportoinut eettisyyden puutteista, joten vuosina 2016 ja 2018 Posti on onnistunut riskienhallinnassa (Posti 2017, 2019).

## Tilivelvollisuus

Alko teetättää vuosittain tutkimuksen ihmisten näkemyksistä yhtiön vastuullisesta (Alko 2017, 2019). Tällä tavalla yhtiö saa tietoa siitä, mitä ihmiset sen toiminnasta ajattelevat, millaiset mielikuvat heillä on Alkosta. Uusi alkoholilaki oli valmisteilla vuonna 2016 ja kaksi vuotta myöhemmin se oli voimassa (Alko 2019). Ennen ja jälkeen lakimuutoksen alkoholipoliittisia linjauksia piti sopivina tai haluaisi tiukempia rajoituksia noin 60 prosenttisyksikköä vastaajista (Alko 2017: 3, 2019: 84). Kun huomioidaan konteksti, joka tarkoittaa siis, että vuonna 2018 lakimuutos oli jo voimassa, voidaan tulkita vastausten olevan ristiriitaisia, koska kahdessa vuodessa lakia on muutettu väljemmäksi (Alko 2017: 3, 2019: 84). Raportoinnin ja tutkimuksen ongelmalliseksi tekee se, että näkemykset linjausten sopivuudesta ja halusta tiukennuksiin niputetaan yhdeksi näkemykseksi (Alko 2017: 3, 2019: 84). Ikään kuin ne tarkoittaisivat samaa asiaa, mutta mielestäni niissä on perustavanlaatuinen ero.

Suurin piirtein yhtä moni vastaaja kuin alkoholipoliittisissa rajoituksissa on sitä mieltä, että Alko on hyvä keino ehkäistä alkoholihaittoja, ja tulokset ovat lähes samat molempina vuosina. (Alko 2017: 3, 2019: 84.) Tämä siis tarkoittaa kääntäen, että neljä kymmenestä näkee, että Alko ei ole onnistunut tapa alkoholihaittojen vähentämisessä, joka on kuitenkin intressi valtio-omistukselle (Alko 2017: 3, 2019: 84; ks. taulukko 1). Tämä viittaa Heathin, J. (2011: 32) huomautukseen valtionyhtiöiden epäonnistumisesta eitaloudellisissa tavoitteissa. Ainakin yhdessä sidosryhmässä eli kansalaisissa näyttää olevan tyytymättömiä Alkoon (vrt. Bovens 2007; Alko 2017: 3, 2019: 84). Toisaalta kuitenkin samassa kyselyssä tiedusteltiin näkemyksiä vastuullisuudesta ja neljä viidestä (joko erittäin tai melko hyvin) piti Alkoa vastuullisena toimijana. Myös tässä tapauksessa kaksi erilaista näkemystä on yhdistetty, mutta ne ovat kyllä samansuuntaisia. (Alko 2017: 3, 2019: 84.)

Lakimuutos on saanut Alkon varpailleen, sillä vuoden 2018 toimintakertomuksessa mainitaan yhtiön uusi strategia, joka korostaa Alkon toiminnan vastuullisuutta entisestään sisältäen kunnianhimoisen tavoitteen olla maailman vastuullisin alkoholimyyjä

(Alko 2019: 84). Alkon toiminnassa tasapainoillaan alkoholimyynnin ja haittojen vähentämisen välillä (Morsing 2011: 714; ks. taulukko 1). Alko haluaa näyttää, että se suhtautuu vastuullisuuteen vakavasti, ja Wickersham (2011: 71) kannustaa organisaatioita tekemään korkeita tavoitteita.

Myös valtioneuvosto odottaa valtionyhtiöiltä arvojohtajuutta, ja vastuullisuutta edistää projektein ja muilla toimilla (Valtioneuvoston kanslia 2016; Alko 2019: 85). Konkreettisesti arvot näkyvät Alkon toiminnassa eri osa-alueilla ja arvot ovat toiminnan ytimessä (Alko 2019: 85). Näin yhtiö pyrkii tilivelvollisuuden hoitoon laajasti eri sidosryhmien kanssa (Bovens 2007: 450–453, 457; Alko 2019: 85). Sen sijaan Simon (1997) ja Lindblom (2010) lähestyvät organisaatioiden tavoitteiden asettamista maltillisemmin. Hallintoneuvoston vuosittaiset alkoholipoliittiset linjaukset kuvastavat maltillisia toimintamuutoksia (Lindblom 2010: 76).

Veikkaus on saanut molempina vuosina (2016 ja 2018) vastuullisuustoimistaan tunnustusta kansainvälisesti (Veikkaus 2017, 2019). Vuonna 2016 korosti vastuullista pelimyyntiä ja yhtiö tasapainoileekin pelihaittojen vähentämisen ja pelaamisen lisäämisen (talous) kanssa (Morsing 2011: 714). Nämä kaksi asiaa ovat toisiinsa kytköksissä, koska se kuinka paljon ihmiset pelaavat Veikkauksen pelejä määrittää, kuinka paljon pelaamisesta kertyneitä tuottoja voidaan jakaa vastuullisuustoimiin (ks. luku 6.1.1). Se, kuinka eettistä ja vastuullista tämä kytkös on, on kiinnostava asia (vrt. Cohen 1995: 319). Toisaalta Veikkaus toimii olemassa olevan järjestelmän puitteissa ja on ihmisten mielestä vastuullinen toimija alallaan (Veikkaus 2019: 6). Se kertoo, että Veikkaukselle löytyy luottamusta ja näin sen toiminnalle hyväksyntää (Bovens 2007: 450–453, 457; Veikkaus 2019: 6). Samalla Veikkaus kuitenkin tiedostaa, että vastuullisuus on herkkä ja riskialtis asia, eikä yhtiön vastuullisuus ole optimaalisella tasolla (Veikkaus 2019: 6).

Heath, J. (2011: 32) huomauttaa, että valtionyhtiöillä on ongelmia saavuttaa niille asetettuja sosiaalisia tavoitteita. Veikkaus on kuitenkin osoittanut kykyjään vastuullisuuden edistämiseksi. Onnistunut vastuullisuustoimi vuonna 2016 oli VeikkausPoints, joka myös palkittiin kansainvälisesti (Veikkaus 2017: 4–5). Erikoista on kuitenkin, että enää vuoden 2018 toimintakertomuksessa siitä ei ole enää mainintaa, vaikka se on vielä käy-

tössä. Se viittaa siihen, että painopiste on siirtynyt muihin keinoihin (Veikkaus 2019). Vuonna 2018 tulosta olivat tuottaneet rahapelirajat, joiden vaikuttavuudesta yhtiö yllätyi itsekin (Veikkaus 2019: 11). Ne vähensivät tuottoja ja toimivat vastuullisuuden näkökulmasta (Veikkaus 2019: 11; ks. taulukko 1). Uuden strategiassa korostuukin yhtiön vastuullisuus, sillä Veikkauksen tavoitteena on säilyttää monopoliasemansa, jota se perustelee vastuullisuudellaan (Bovens 2007: 450–453, 457; Veikkaus 2019: 5).

Posti on valtionyhtiöistä ainut, joka määrittelee suoraan, mitä yhteiskuntavastuu Postille tarkoittaa (Posti 2019: 7). Se on tärkeä toimintaan vaikuttava elementti, sillä se ohjaa Postin palvelujen laatua (Jørgensen 2007: 366; Salminen 2010: 15, 48; Posti 2019: 7). Laadukkailla palveluilla yhtiö parantaa asemansa ja toimintansa oikeutusta, koska yhtiö on riippuvainen asiakkaistaan, joten onnistunut vuorovaikutus sidosryhmien kanssa on yhtiölle tärkeää (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330; Brunsson 2002: 223; Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 651). YK:n vastuullisuusperiaatteet ja omistajaohjajan vaatimukset vastuullisuudesta raamittavat Postin vastuullisuustoimia (Valtioneuvoston kanslia 2016; Posti 2019: 7). Se merkitsee, että ulkoiset tekijät vaikuttavat Postin käytännön toimiin vastuullisuuden edistämiseksi (Kaye 1995; Choo 1996; Brunsson 2002: 223; Posti 2019: 7). Läpinäkyvyyden parantamiseksi Posti käyttää ISO 14001 -johtamisjärjestelmää, joka on yhtiölle vapaaehtoista (Posti 2019: 7). Järjestelmällä yhtiö hallitsee ympäristöriskejä (Posti 2019: 7).

VR on omaksunut vastuullisuuden päivittäistä toimintaa ohjaavaksi elementiksi, joka on koko yhtiön asia (VR 2019: 13). Töitä vastuullisuuden eteen tekee koko organisaatio, mutta johto hyväksyy vastuullisuusperiaatteet, jotka delegoidaan ympäri organisaatiota ja sen toiminnan eri tasoille (VR 2019: 13). Yhtenäistääkseen vastuullisuustoimia VR kouluttaa henkilöstöään, jotta toiminta vastuullisuuden hyväksi olisi johdonmukaista (Schein 1990: 111–112; Molina 2009: 272; VR 2019: 15). Tiedon hankinnassa hyödynnetään sidosryhmien näkemyksiä, joten ulkoiset tekijät ohjaavat yhtiön tilivelvollisuutta, samoin kuin valtioneuvoston edellytykset yhteiskuntavastuusta. Käytännössä edellytysten huomiointi tarkoittaa veronjalanjäljen ja ympäristövaikutusten hallintaa. (Kaye 1995: 5; Choo 1996: 330; Whincop 2004: 162–164, 185; Thomasson 2009: 354–355,

364–365; Luke 2010; Cunningham 2011: 718–719; Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 13.)

Yhtiö kertoi onnistuneensa ympäristövastuullisissa toimissa, kun ympäristölupauksen toimeenpano onnistui (Simon 1997: 45, 55–57; van der Wal & Huberts 2008: 267, 270; Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2017: 8). Se on kuitenkin vain osa kokonaisuutta ja ympäristövastuu vaatii taloudellisia panostuksia, joiden edellytykset paranevat, mitä enemmän ihmiset käyttävät VR:n palveluja, jotka toisaalta aiheuttavat ympäristöhaittoja (VR 2017, 2019). Sen takia VR:n tilivelvollisuudessa ovat vastakkain taloudelliset seikat ja vastuu ympäristöstä (Morsing 2011: 714). Niiden yhteensovittaminen on olennaista, jotta yhtiö voi täyttää sille asetetut tavoitteet (VR 2017: 8, 2019: 15).

### Laillisuus

Alko ennakoi lyhytsanaisesti mahdollista alkoholilain muutosta vuonna 2016 (Alko 2017: 4). Asiasta oli vielä epävarmuutta, joten Alko suhtautui asiaa melko neutraalisti huomauttaen mahdollisista negatiivisista vaikutuksista lakimuutokseen (Alko 2017: 4). Yhtiö viitanee sillä asemansa heikentymiseen (ks. taulukko 1). Siksi Alko piti voimassa olevaa lakia itselleen hyvänä (vrt. van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037). Tällöin Alko ei raportoinut kuitenkaan vastuullisuudesta yhtä paljon kuin vuonna 2018, jolloin lakimuutos oli jo voimassa (Alko 2019). Lakimuutos sai yhtiön reagoimaan tilanteeseen. Alkon näkemys on selkiytynyt tilanteen muututtua, ja se on muuttunut Alkolle epäedullisempaan suuntaan (ks. luku 6.4.1.). Lakimuutoksen seurauksena Alko yrittää luoda itsestään kuvaa terveydenvalijana, joka huolehtii kansalaisten terveydestä, mutta toisaalta yhtiö toimii alalla, jossa vastakkain ovat terveysnäkökulma ja riittävä alkoholin myyminen taloudellisen tuloksen edistämiseksi (Morsing 2011: 714). Alko näkee olevansa hyvä taho vastuullisuuden varmistamiseksi ja olevansa julkisen edun valvoja, eikä näe asemassaan moraalisia tai eettisiä ongelmia (Cohen 1995: 319; Brunsson 2002: 223; ks. taulukko 1). Onnistuuko Alko riittävän hyvin sosiaalisissa tavoitteissaan ja huomioidaanko lain henki riittävästi (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; Garcia ym. 2009: 480; Heath, J. 2011: 32)?

Veikkauksen (2017) näkemyksen mukaan tuleva rahapeliteimijöiden yhdistyminen parantaa yhtiön asemaa, koska yhdistymiselle on laillisuuden näkökulmasta etuja (Bovens 2007: 450–453, 457; van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Schillemans 2016: 1402, 1404, 1406, 1413; Veikkaus 2017: 7; ks. taulukko 1). Yhdistynyt Veikkaus kykenee toimimaan pelihaittojen parissa paremmin, koska toiminta yhtenäistyy ja monopoli-asema vankistuu (Schein 1990: 111–112; Molina 2009: 272; Veikkaus 2017: 7). Sen lisäksi yhdistyminen avaa uusia mahdollisuuksia digitaalisessa pelaamisessa (Veikkaus 2017: 7). Laillisuudella perustellaan rahapeliteutöjien jakoa ”uudessa” Veikkauksessa, ja tuottojen kohdentaminen yleishyödyllisiin kohteisiin jatkuu uudella painotuksella (Veikkaus 2017: 6, Veikkaus 2020). Veikkaus tasapainoilee talouden ja vastuullisuuden kanssa (Schillemans 2016: 1411–1412; Veikkaus 2017: 5). Yhtiö korostaa laillista asemaansa rahapeliteimijänä, joka toimii vastuullisuutta edistäen, siten yhtiö haluaa osoittaa suhtautuvansa vakavasti valtio-omistajan odotuksiin (Valtioneuvoston kanslia 2016; Veikkaus 2017: 5; ks. taulukko 1). Tarkoituksena on nimenomaan, että ihmiset pelaavat Veikkauksen pelejä, jotta pelihaittojen kontrollointi olisi helpompaa. Näin yhtiö yrittää tehdä eron itsensä ja ulkomaisten toimijöiden (joiden pelit ovat verkossa) välille. (Veikkaus 2017: 5.)

Kiinnostavaa on, miten Veikkaus suhtautuu lain hengen ja sen kirjaimen väliseen suhteeseen toiminnassaan, koska yhtiön erityistehtävä määrittää vahvasti yhtiön toimintaa ja tulonjako sitä, millaisiin kohteisiin tuotot menevät (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; ks. taulukko 1; Veikkaus 2020). Vuonna 2018 Veikkaus ounasteli uusia toimintaan vaikuttavia lakimuutoksia, sillä suunnitteilla on lisätunnistautumisia pelaamiseen, mikä parantaa parhaimmillaan kontrollia pelaamisesta ja siten vastuullisuutta (Bovens ym. 2008: 230; Veikkaus 2019: 6). Kuitenkin toisaalta tulevat lakimuutokset aiheuttavat Veikkaukselle epävarmuutta (Simon 1997; Etzioni 2014; Veikkaus 2019: 6). Tilannetta kuitenkin helpottaa asetusmuutos, joka sallii korkeammat palautusprosentit arvontapeleissä (Veikkaus 2019: 8). Asetusmuutoksella paikataan liikevaihdon laskua, joten toimiiko tällä tavoin vastuullisuuden kustannuksella, ja miten Veikkaus huomioi lain hengen ja kirjaimen suhteessa vastuullisuuteen asiassa (Ostas 2004: 566–567, 680, 684; Garcia ym. 2014: 480)? Lakiasiat vuodelta 2018 eivät jää siihen, vaan Veikkauksen erityistehtävää varten parannettiin rikollisen toimin-



nan ja väärinkäytösten varalle yhtiön toimintaedellytyksiä (Bovens ym. 2008: 230; Veikkaus 2019: 10; ks. taulukko 1).

Lakimuutokset ja niihin mukautuminen ovat johtaneet Postin roolin muuttumiseen, ja yhtiön mielestä muutos on ollut aiempaa tilannetta huonompaan suuntaan, koska kilpailu alalla on lisääntynyt (vrt. van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2017). Tosin arviot lakimuutoksista olivat vuonna 2016 maltillisia, koska lakimuutos oli vielä tuore (Posti 2017: 4). Tällöin yhtiö pohti sääntely-ympäristön riskejä, joista on havaittavissa, että sääntely ja valvonta vaikeuttavat Postin toimintaedellytyksiä, vaikka laki ja sääntely samalla myös turvaavat yhtiön asemaa alan toimijana (Posti 2017: 13). Yhtiön toiveissa on, etteivät muutokset sääntely-ympäristössä johtaisi tilanteeseen, jossa Postin kustannukset kasvavat ja tehokkuus kärsii. Tästä nähdään, kuinka eri arvot ovat yhteydessä toisiinsa. (Posti 2017: 13.) Epävarmuutta sääntely-ympäristöön toivat vuonna 2016 myös jakeluvuoritusmuutokset, joilla muutettiin Postin asemaa suhteessa sen kilpailijoihin, mutta tällöin vaikutukset olivat epävarmoja (Posti 2017: 12). Pari vuotta myöhemmin Posti raportoi myönteisestä lainsäädännön kehityksestä, kun sen toimintaa joustavoitettiin yleispalveluvuorituksen karsinnalla, joka oli askel Postin mukaan oikeaan suuntaan, mutta se ei vielä Postille riitä (van der Wal 2011: 652, 2014: 1033, 1037; Posti 2019: 10). Yleispalveluissa taakkaa kevensi Postin organisoima tarjouskilpailu. Yhtiö odottaa lisää vastaavanlaisia lakimuutoksia, joten muutostarvetta on vielä. (Posti 2019: 10.)

Myös VR:n toimialalla ennakoitiin vuonna 2016 lakimuutosta, joka vaikuttaisi VR:n asemaan, koska raideliikenteen avaaminen kilpailulle murentaisi VR:n monopoliasemaa (VR 2017: 5; ks. taulukko 1). Kilpailu aiheuttaisi VR:n toiminnalle riskejä, joten yhtiö on varuillaan (Kaye 1995: 5; Nutt 2006: 291, 2011: 10; VR 2017: 9). Se edellyttäisi sopeutumista ulkoisiin tekijöihin ja tilanteeseen, jotka ovat ohjaavat VR:n toimintaa uuteen suuntaan (Kaye 1995: 9; Nutt 2011: 10; van der Wal 2011: 652; Etzioni 2014: 612–613; VR 2017: 9). Näkemykset kilpailun hyödyllisyydestä vaihtelevat poliittisen johdon ja VR:n välillä (VR 2017: 9, 2019: 3). VR ei jäänyt kuitenkaan seuraamaan sivusta tilanteen etenemistä, koska vuonna 2018 yhtiö oli kilpailutussuunnitelman laadinnassa mukana, joten VR sai tietoa tilanteesta, mikä helpottaa toiminnan sopeuttamista

(Virtanen ym. 2015: 16; VR 2019: 3). Aika on siis selkiyttänyt tilannetta, sillä kilpailutus tapahtuisi asteittain (Kaye 1995: 9; Etzioni 2014: 612–613; VR 2019: 3). Sen lisäksi yhtiö painottaa vuonna 2018 veronmaksun oikeellisuutta, joka on suora viittaus valtioomistajan odotuksiin valtionyhtiöille (Valtioneuvoston kanslia 2016; VR 2019: 22).

Lopuksi vastataan vielä kootusti tutkimuskysymyksiin:

Miten arvot vaikuttavat valtionyhtiöiden toimintaan?

Valtionyhtiöt tasapainoilevat arvojen välillä, sillä arvot vaikuttavat toisiinsa. Tasapainoilun taustalla on halu korostaa valtionyhtiöiden omaa arvojen mukaista toimintaa. Tämä korostaminen viittaa siihen, että arvoilla perustellaan, oikeutetaan ja haetaan hyväksyntää toiminnalle, mikä on loogista, koska valtionyhtiöiden toiminta ulottuu laajalle.

Muutospaineet toimintaympäristöstä vauhdittavat toiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta, joiden tarkoituksena on toiminnan kehittäminen. Nämä arvot myös ohjaavat eettisyyttä, laillisuutta ja tilivelvollisuutta ja päinvastoin. Valtionyhtiöillä on käytössään useita keinoja arvojen juurruttamiseksi osaksi niiden toimintaan, mutta siihen liittyy haasteita, koska keinojen moninaisuus hankaloittaa arvojen johdonmukaisuutta ja jatkuvuutta toiminnan edistämiseksi. Tiedon lisääminen arvoista edesauttaa tässä haasteessa, ja valtionyhtiöt tiedostavat arvojen haasteet. Niistä huolimatta arvot koetaan tärkeäksi osaksi toimintaa ja valtionyhtiöt pyrkivät reagoimaan ja vaikuttamaan itse arvojen sisältöön, mikäli ne heikentävät valtionyhtiöiden toimintaedellytyksiä. Toisaalta positiiviset muutokset aiheuttavat toiveita vastaavanlaisesta hyvästä kehityksestä, joka taas helpottaa toimintaedellytyksiä.

Miten valtionyhtiöiden toiminta on muuttunut ja mikä toiminnassa on pysynyt samana?

Yksittäiset keinot vaihtuvat, mutta yleiskuva arvojen tärkeydestä säilyy, mutta ne painottuvat toiminnassa vuoteen 2018. Vaihtuvat keinot viittaavat haasteisiin jatkuvuudessa ja johdonmukaisuudessa. On erikoista, että valtionyhtiöt saattavat siirtää painopistettä aiemmin toimivista keinoista uusiin, vaikka aiempi keino osoittautuisi onnistuneeksi.

Tämä viittaa arvojen ja keinojen välisen tasapainoilun hankaluuteen ja toimintaympäristön epävarmuuteen.

Aika kuluu ja tieto lisääntyy, joten valtionyhtiöiden on helpompi toimia. Ajan kuluessa ja muutosten tultua voimaan valtionyhtiöt alkavat korostaa omaa vastuullisuuttaan entistä enemmän. Laillisuus linkittyy voimakkaasti muihin arvoihin muutoksissa ja toiminnan kehittymisessä. Erityisesti laillisuutta koskevat muutokset saavat valtionyhtiöt reagoimaan, ja muutokset eivät tapahdu hetkessä, vaan aluksi valtionyhtiöt seuraavat tilannetta ja ilmaisevat maltillisen huolensa epävarmuuden takia. Toiminnan aika on, kun epävarmuus vähenee.

## 7. POHDINTA

Tässä luvussa pohditaan tutkielman aihetta laajemmassa kontekstissa, tarkastellaan tutkielman onnistumista, mitä hyvää ja parannettavaa siinä on, mitkä ovat keskeisimmät puutteet ja rajoitteet, kuinka onnistuneesti tutkimusmenetelmää hyödynnettiin. Pyrkimyksenä on itsekriittinen ote. Lisäksi annetaan vinkkejä ja mahdollisia uusia näkökulmia jatkotutkimukselle aiheesta.

Päätöksenteko ja arvot ovat olennaisia osia organisaatioiden toiminnassa (Simon 1997; Frederickson & Walling 2000: 38; Cooper 2006: 95; Salminen 2010: 15). Ensiksi mainittu kruunataan jopa tärkeimmäksi tehtäväksi hallinnossa ja organisaatioissa (Simon 1997: xi). Kyseisen korostuksen voi ymmärtää, koska päätökset antavat suunnan organisaation toiminnalle. Päätökset ovat niitä ylätasoa raameja, jotka jäsentävät toimintaa, joka konkretisoituu organisaatioiden päivittäisessä toiminnassa. Se tarkoittaa, että päivittäinen toiminta ilmentää näitä ylätasoa raameja.

Päätöksenteko ei ole käytännössä täydellistä, vaan siihen liittyy useita rajoitteita, mikä on loogista, koska ihminen on keskeisessä roolissa päätöksentekijänä kaikkine ”virheineen” (Cohen ym. 1972; Simon 1997; Lindblom 2010). Arvot ovat yksi päätöksentekoa eri suuntiin vievä voima, jonka kanssa organisaatiot ja tässä tutkielmassa valtionyhtiöt tasapainoilevat ja mukautuvat niihin (Alko 2017, 2019; Posti 2017, 2019; Veikkaus 2017, 2019; VR 2017, 2019). Arvot ovat osa organisaatioiden toimintaa ja päätöksentekoa, siitä huolimatta että Simon (1997) on asiasta toista mieltä (Frederickson & Walling 2000: 38; Cooper 2006: 95; Salminen 2010: 15). Todellisuudessa ero Simonin ja arvoja korostavien näkemysten välillä on siinä, kuinka niistä puhutaan. Toinen puhuu toiminnan kriteereistä ja toinen arvoista, mutta molemmilla on samanlainen ajatus toiminnan tärkeydestä, joka lopulta konkretisoi päätökset ja arvot (Simon 1997: 255–256, 262; van der Wal ym. 2006: 318). Syynä siihen on, että toiminta antaa niille merkityksiä (Jørgensen 2007: 367).

Hallinnollisesta näkökulmasta näitä merkitystenluojia ovat organisaatiot, joihin valtionyhtiöt lukeutuvat. Nämä yhtiöt toimivat eri intressien ja sidosryhmien ristitulella, koska

yhtäältä niiltä odotetaan hyvää taloudellista tulosta ja toisaalta vastuullisuutta, julkisen edun hyväksi toimimista (Valtioneuvoston kanslia 2016). Se tarkoittaa, että ne eivät voi riskeerata yhtä tavoitellakseen toista, koska valtionyhtiöt tarvitsevat toiminnalleen ja olemassaololleen oikeutuksen (Page 2006: 166–171; Bovens 2007: 450–453, 457; Schillemans 2015: 435). Ilman sitä niiden toiminta ja asema kyseenalaistetaan, ja mahdollisesti se johtaa jossakin vaiheessa valtionyhtiön aseman muuttumiseen (Heath, J. 2011: 32; Pitkänen 2019). Siksi omistajaohjauksen merkitystä ei sovi unohtaa (ks. luvut 6.1 – 6.4.).

Tämän tutkielman aineisto on ajalta (2016 ja 2018), jolloin vaalikausi oli vielä suhteellisen alussa vuonna 2016 ja vuonna 2018 vaalikausi läheni jo loppuaan. Suuria muutoksia valtionyhtiöiden toimintaedellytyksiin ei tullut, sillä valtion omistajaohjaus laajassa mittakaavassa näyttäytyy vakaana. Sen takia vaalikauden alku on valtionyhtiöissä odotettavaa aikaa ja tulevan hahmottelua, kun loppua kohti omaksutaan toiminnan muutoksia, kuten tässä tutkielmassa kuvataan. Siitä syystä oli yllättävää havaita epävarmuus, odotavuus ja suunnittelu vuoden 2016 toimintakertomuksissa ja toimeenpano kaksi vuotta myöhemmin toimintaa määrittävinä elementteinä. Se oli yllättävää siitäkin huolimatta, että poliittinen järjestelmä kiertää omaa kiertoaan vaalikauden aikataulun mukaan. Kuitenkin omistajaohjaus on vakaata, joten valtionyhtiöillä on näkemystä, miten omistaja niitä ohjaa (ks. esim. Valtioneuvoston kanslia 2016, Valtioneuvosto 2019a, 2019b).

Omistajaohjauksen vakaus ja jatkuvuus saattavat kuitenkin pitää valtionyhtiöitä koskevat linjaukset sellaisina, että yhtiöiden omistajaohjaus muodostuu sidosryhmien väliseksi keskinäiseksi kilpailuksi, jossa jokainen pitää omista eduistaan kiinni. Tämän voisi ajatella hidastavan valtionyhtiöiden toiminnan kehittymistä, joka on jo nykyisellään monitahoinen kokonaisuus. Omistajaohjaaja odottaa valtionyhtiöiltä uusiutumiskykyä, joten on perusteltua kysyä, millainen on omistajaohjaajan uusiutumiskyky valtionyhtiöiden suhteen (Valtioneuvoston kanslia 2016)? Uudenlainen lähestymistapa voisi mahdollistaa paremman toimintaympäristön huomioimisen (Kaye 1995: 9; Choo 1996: 330; Nutt 2006: 291, 2011: 10; Etzioni 2014: 612–613). Toimintaympäristö vaikuttaa siihen, miten valtionyhtiöt suhteuttavat toimintaansa ja miten yhteiskunta suhtautuu valtionyhtiöihin (ks. luvut 6.1 – 6.4.). Siinä ei voi unohtaa arvoja ja niiden roolia valtionyhtiöiden

toiminnassa, koska ne määrittävät merkittävästi niiden toimintaa (Alko 2017, 2019; Posti 2017, 2019; Veikkaus 2017, 2019; VR 2017, 2019).

Siksi kiinnostavaa on, millainen arvojen välinen suhde valtionyhtiöiden päätöksenteossa ja toiminnassa on. Miten ja millaiseksi arvojen muodostama kokonaisuus toiminnan muovaa? Kyse on yksittäisten ja yleisten seikkojen keskinäisestä vuoropuhelusta, yksittäisistä arvoista ja arvokokonaisuudesta. Mielestäni kyse on olennaisesta asiasta, koska tutkimuskirjallisuus esittää kiinnostavan näkemyksen siitä, että arvot voivat saada sidosryhmien hyväksynnän, mutta päätösvaihtoehto, johon arvojen perusteella päädytään, ei olekaan välttämättä sidosryhmille mieleinen (Keeney 2006: 747; Witesman & Walters 2015: 88). Mikä tässä tapauksessa on mahdollisesti pielessä, kun huomioidaan tavoitteiden ja keinojen vaikuttavan toisiinsa päätöksenteossa (Keeney 2006: 740–743). Vastavasti arvot vaikuttavat mahdollisiin keinoihin (Harmon 1998: 823). Tätä ongelmaa voidaan havainnollistaa valtionyhtiöiden kontekstissa siten, että sidosryhmät pitävät vastuullisuutta tärkeänä ja hyväksyttävänä arvona, mutta samanaikaisesti valituille keinoille riittää epäilijöitä (Alko 2017: 3, 2019: 84). Keinoissa ja tehtävissä päätöksissä on siis rajoitteensa, mistä seuraa tilanne, jossa tehdään melko hyviä päätöksiä ja vaihteittain (ks. Simon 1997; Lindblom 2010).

Onko arvohierarkioista osaksi ratkaisua helpottamaan arvojen ja keinojen sekä siten päätöksenteon tasapainoilua (Witesman & Walters 2015: 88–89)? Vai nostetaanko niillä jotkin arvot vain korkeammalle kuin toiset (Spicer 2001: 508)? Toisaalta arvojen tasapaino ei todennäköisesti tarkoita, että kutakin arvoa painotetaan yhtä paljon, koska se tuskin on tarkoituksenmukaista. Siksi Alexiuksen ja Örnbergin (2015) huomiot ei-taloudellisista arvoista täydentämässä taloudellisia arvoja, kuten tehokkuutta, pääsevät uuteen valoon, koska yhtä lailla tehokkuus voi edistää ei-taloudellisia arvoja, kuten Alkon (2017, 2019) ja Veikkauksen (2017, 2019) esimerkit vastuullisuudesta osoittavat. Kyse on kokonaisuudesta, jonka arvot ja päätöksenteko muodostavat.

Seuraavaksi pohdin tutkielman onnistumista ja sen ongelmakohtia. Tutkielmassa on positiivista arvojen ja päätöksenteon havainnollistava vaikutus ja yhteenliittymä, joten näin saatiin selville sitä, miten arvot vaikuttavat valtionyhtiöiden toimintaan. Myöskään

arvojen vaikutuksia (suomalaisten) valtionyhtiöiden toimintaan ja päätöksentekoon ei ole juuri tutkittu, joten tämä tutkielma täyttää toivottavasti sitä aukkoa. Lisäksi positiivista oli, että aineistoksi valittiin vuosien 2016 ja 2018 toimintakertomukset, joten tieto ja tulokset ovat tuoreita.

Tästä päästään sujuvasti tutkielman puutteisiin ja heikkouksiin, joihin kuuluu se, että aineisto koostui toimintakertomuksista kahdelta eri vuodelta. Ongelma sinällään ei johdu vuosien 2016 ja 2018 toimintakertomuksista, vaan siitä miten niitä on tutkielmassa hyödynnetty, koska analyysiyksikköjen määriä tarkasteltaessa vuosien välillä on havaittavissa epätasapainoa. Osittain tämä epätasapaino johtuu kyvystä soveltaa laadullista sisällönanalyysia valittuun aineistoon ja myös osittain se johtuu siitä, miten valtionyhtiöiden raportointi toimintakertomuksissa muuttuu kahdessa vuodessa. Muutos johtaa siihen, että vuonna 2016 raportoidusta asiasta ei välttämättä raportoida enää kahden vuoden kuluttua, mistä on yritetty tehdä päätelmiä. Sen lisäksi muutos raportoinnissa vaikuttaa siihen, että jostakin asiasta on raportoitu ensimmäistä kertaa vasta vuonna 2018, joten sen takia vertailu vuoteen 2016 ei ole kokonaisuutena täysin onnistunut. Vertailun ongelmana on myös se, että keskenään vertailtavat analyysiyksiköt eivät välttämättä sovi yhteen vertailtaviksi niin hyvin kuin olisi tarkoituksenmukaista, esimerkiksi aineiston tai tutkielman kirjoittajan taitojen takia.

Vertailtavuuden ongelmia voisi parantaa tiukentamalla esimerkiksi analyysiyksiköiden valintakriteerejä esimerkiksi siten, että analyysiyksikkö valitaan vain, jos se löytyy vastaavan sisältöisenä molempien vuosien toimintakertomuksista. Koen, että se olisi parantanut vertailun johdonmukaisuutta ja systemaattisuutta. Lisäksi toimintakertomuksia voisi tukea toissijaisella aineistolla, kuten valtionyhtiöiden vastuullisuusraporteilla. Muutaman kerran analyysiyksiköissä viitataan valtionyhtiöiden vastuullisuusraportteihin, joista löytyy aiheesta lisätietoa (Posti 2019: 7). Tästä näkökulmasta ajateltuna syvällisempää tietoa voi saada yhdistelemällä eri raportteja aineistoksi, ja tämä vain toimintakertomusten käyttäminen aineistona tukee Herawatyn ja Hoquen (2007: 147) ajatusta aineiston rajoituksista, tosin sillä erotuksella, että heidän tutkimusaineistonsa käsitteli vuosikertomuksia. Jokaisessa tutkimusaineistossa on omat puutteensa, eivätkä toimintakertomukset tee asiassa poikkeusta.

Myös laadulliseen sisällönanalyysiin liittyy ongelmia, jotka koskevat ensisijaisesti koodisääntöjä ja niiden soveltamista. Nämä koodisääntöjen ongelmat aiheuttivat pulmia analyysiyksiköiden kategorisoinnissa, erityisesti tilivelvollisuus-, etiikka- ja laillisuus-kategorioissa, koska etiikka ja laki ovat lähellä toisiaan ja vaikuttavat toisiinsa (Alt ym. 2002: 245–246; Ostas 2004: 566–567, 680, 684; Garcia ym. 2014: 480). Koodisääntöjen ja kategorisoinnin pulmat johtivat siihen, että tutkielman sisällölle olennaisia analyysiyksiköitä jätettiin lopulta pois. Siitä esimerkkinä mainittakoon, että ikärajoihin liittyvät analyysiyksiköt Alkolta ja Veikkaukselta poistettiin siitä syystä. Sen sijaan ihmisoi-keuksia käsittelevät analyysiyksiköt jätettiin käsiteltäviksi, vaikka niissä on samansuuntaisia haasteita (etiikka ja laki) kuin ikäraja-analyysiyksiköissä. Päätös voi olla väärä, ja niiden jättäminen pois olisi voinut olla aiheen rajaamisen näkökulmasta perusteltua ja tervetullut ratkaisu. Mutta kuten tutkimuskirjallisuus osoittaa, arvot liittyvät läheisesti toisiinsa (Alt ym. 2002: 245–246; Ostas 2004: 566–567, 680, 684; Garcia ym. 2014: 480).

Haasteet eivät lopu vielä tähän, vaan haluan nostaa esiin aineiston ja teorian välisen yhteyden, koska se on laadullisessa tutkimuksessa olennainen asia. Aineisto ja teoria muodostavat yhdessä tutkimuksesta kokonaisuuden ja näiden kahden välinen mahdollinen epäsovpiuus hankaloittaa ja vaikeuttaa tutkimuksen tekemistä heikentäen sen laatua (Eskola & Suoranta 2008: 81). Kuten analyysistä voi havaita, on teorian ja aineiston eli analyysiyksiköiden välille onnistuttu löytää yhteyksiä, mutta ne voisivat olla toki vieläkin parempia. Sitä voisi parantaa myös huomioimalla teoriassa paremmin valtionyhtiöiden erityispiirteet. Voi myös kysyä, olisiko toisenlainen teoriapainotus toiminut aineiston kanssa paremmin? Hybridiorganisaatiotutkimuskirjallisuus, päätöksenteko ja arvot valtionyhtiöiden näkökulmasta saattaisivat olla oiva valinta. Lisäksi teorian voisi muodostaa painottaen vahvemmin valittuja arvoja. Luvun päätteeksi annetaan vielä ehdotuksia jatkotutkimukselle.

Kiinnostavaa olisi vertailla eri maiden valtionyhtiöiden toimintaa ja vertailua voisi tehdä valitsemalla aineistoksi eri raportteja eri ajankohdilta. Näin voidaan vertailla eri maiden valtionyhtiöiden toimintamuutoksia. Sen lisäksi yksi mahdollisuus olisi tarkastella



valtionyhtiöiden itsemäärittämiä arvoja ja sitä, kuinka ne ilmentävät tutkimuskirjallisuuden arvoja. Myös yhden, jonkin tietyn arvon vaikutusten tarkastelu valitun valtionyhtiön toiminnassa muutaman vuoden ajanjaksolla olisi jälleen yksi mahdollisuus, koska tällöin on keskittyä syvällisemmin valittuun aiheeseen. Lisäksi yksi mahdollisuus voisi olla valtionyhtiöiden edustajien, omistajaohjaajien ja kansalaisten haastattelu valtionyhtiöiden näkemyseroista, valtionyhtiöiden toiminnan hyväksynnästä ja oikeutuksesta arvojen näkökulmasta. Mahdollisuuksia on siis monia, ja valtionyhtiöt pysyvät ajankohtaisina ja keskeisinä toimijoina myös jatkossa muodossa tai toisessa.

**LÄHTEET**

Agnafors, Marcus (2013). Quality of Government: Toward a More Complex Definition. *American Political Science Review* 107: 3, 433–445.

Aharoni, Yair (1981). Performance evaluation of state-owned enterprises: a process perspective. *Management Science* 27: 11, 1340–1347.

Ahonen, Pertti (2015). Asiantuntijatiedon merkitys hallinnon ja politiikan kentillä: politiikan, virkamiesten ja tieteen vuorovaikutuksen tiedonpolitologiaa. Teoksessa: *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä*, 150–171. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

Airaksinen, Timo (1987). *Moraalifilosofia*. Porvoo, Helsinki, Juva: WSOY.

Alexius, Susanna & Jenny Cisneros Örnberg (2015). Mission(s) impossible? Configuring values in the governance of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management* 28: 4–5, 286–306.

Alko (2017). ALKO KONSERNI: TILINPÄÄTÖS JA TOIMINTAKERTOMUS  
TILIKAUDELTA 1.1 - 31.12.2016. Saatavissa 24.7.2017:  
[https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Muut%20pdf\\_t/Alko\\_Tilinpaatos\\_2016.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Muut%20pdf_t/Alko_Tilinpaatos_2016.pdf).

Alko (2019). Alko: Vuosikertomus 2018. Saatavissa 10.8.2019:  
[https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi\\_FI/pdf\\_t/Muut%20pdf\\_t/Alko\\_vuosikertomus\\_2018\\_19032019.pdf](https://www.alko.fi/INTERSHOP/static/WFS/Alko-OnlineShop-Site/-/Alko-OnlineShop/fi_FI/pdf_t/Muut%20pdf_t/Alko_vuosikertomus_2018_19032019.pdf).

- Alt, James E., David Dreyer Lassen & David Skilling (2002). Fiscal Transparency, Gubernatorial Approval, and the Scale of Government: Evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly* 2: 3, 230–250.
- Aucoin, Peter & Ralph Heintzman (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences* 66: 1, 45–55.
- Audi, Robert (2007). *Epistemology: a contemporary introduction to the theory of knowledge*. New York: Routledge.
- Ball, Carolyn (2009). What Is Transparency? *Public Integrity* 11: 4, 293–308.
- Baron, Jonathan & John C. Hershey (1988). Outcome Bias in Decision Evaluation. *Journal of Personality and Social Psychology* 54: 4, 569–579.
- Bendor, Jonathan (2010). *Bounded Rationality and Politics*. The Aaron Wildavsky forum for public policy, nro 6. Berkeley & Los Angeles: University of California Press.
- Bonner, Bryan L., Michael R. Baumann & Reeshad S. Dalal (2002). The effects of member expertise on group decision-making and performance. *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 88: 2, 719–736.
- Bouckaert, Geert (2015). Dissemination of scientific knowledge on reforming public administration: some changing mechanisms. *Teoksessa: Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä*, 27–39. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Bovens, Mark (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal* 13: 4, 447–468.

- Bovens, Mark, Thomas Schillemans & Paul T Hart (2008). Does Public Accountability Work? An Assessment Tool. *Public Administration* 86: 1, 225–242.
- Boyatzis, Richard E. (1998). *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.
- Bozeman, Barry & Sanjay K. Pandey (2004). Public Management Decision Making: Effects of Decision Content. *Public Administration Review* 64: 5, 553–565.
- Brunsson, Nils (1994). Politization and ‘company-ization’: on institutional affiliation and confusion in the organizational world. *Management Accounting Research* 5: 3–4, 323–335.
- Brunsson, Nils (2002). *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. 2. uud. p. Copenhagen: Copenhagen Business School Press.
- Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.
- Carroll, Archie B. (1991). The pyramid of corporate social responsibility: Toward the moral management of organizational stakeholders. *Business Horizons* 34: 4, 39–48.
- Carroll, Archie B. (2016). Carroll’s pyramid of CSR: taking another look. *International Journal of Corporate Social Responsibility* 1: 3, 1–8.
- Choi, Do Lim & James L. Perry (2010). Developing a Tool to Measure Ethical Sensitivity in Public Administration and its Application. *International Review of Public Administration* 14: 3, 1–12.

- Choo, Chun Wei (1996). The knowing organization: How organizations use information to construct meaning, create knowledge and make decisions. *International Journal of Information Management* 16: 5, 329–340.
- Christensen, Lene Tolstrup (2018). Passenger rail SOEs as domestic institutional market actors. *International Journal of Public Sector Management* 31: 2, 128–141.
- Christiansen, Hans (2011). The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries. OECD Corporate Governance Working Papers, nro 5. Paris: OECD. Saatavissa 8.1.2020: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kg54cwps0s3-en.pdf?expires=1579625321&id=id&accname=guest&checksum=993C84CCF96F135C9CA9116243D0930A>.
- Cohen, Deborah Vidaver (1995). Creating ethical work climates: A socioeconomic perspective. *The Journal of Socio-Economics* 24: 2, 317–343.
- Cohen, Michael D., James G. March & Johan P. Olsen (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1, 1–25.
- Connor, Patrick E. & Boris W. Becker (2003). Personal value systems and decision-making styles of public managers. *Public Personnel Management* 32: 1, 155–180.
- Cook, John W. (1999). *Morality and Cultural Differences*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Cooper, Terry L. (2000). The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States. 1–36. Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*, 1–36. Toim. Terry L. Cooper. 2. uud. p. *Public Administration and public policy: A comprehensive publication program*, nro 86. New York: Marcel Dekker.

- Cooper, Terry L. (2006). *Responsible administrator: an approach to ethics for the administrative role*. 5. uud. p. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cruise, Peter L. (1997). Are proverbs really so bad? Herbert Simon and the logical positivist perspective in American public administration. *Journal of Management History* 3: 4, 342–359.
- Cunningham, Peggy H. (2011). State-Owned Enterprises: Pursuing Responsibility in Corporate Social Responsibility. *Management Communication Quarterly* 25: 4, 718–724.
- Daft, Richard L. & Robert H. Lengel (1986). Organizational Information Requirements, Media Richness and Structural Design. *Management Science* 32: 5, 554–571.
- de Graaf, Gjalt & Zeger van der Wal (2010). Managing conflicting public values: Governing with integrity and effectiveness. *The American Review of Public Administration* 40: 6, 623–630.
- Eisenführ, F., Martin Weber & Thomas Langer (2010). *Rational Decision Making*. Berlin & Heidelberg: Springer.
- Erakovich, Rodney & Sherman Wyman (2009). Implications of Organizational Influence on Ethical Behavior: An Analysis of the Perceptions of Public Managers. *Teoksessa: Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, 77–91. Toim. Raymond W. Cox. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Eskola, Jari (2007). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. *Teoksessa: Ikkunoita tutkimusmetodeihin II: Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*, 159–183. Toim. Juhani Aaltola & Raine Valli. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Eskola, Jari & Juha Suoranta (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 8. uud. p. Tampere: Vastapaino.
- Etzioni, Amitai (1967). Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making. *Public Administration Review* 27: 5, 385–392.
- Etzioni, Amitai (1985). Guidance rules and rational decision making. *Social Science Quarterly* 66: 4, 755–769.
- Etzioni, Amitai (2014). Humble Decision-Making Theory. *Public Management Review* 16: 5, 611–619.
- Feldman, Martha S. & James G. March (1981). Information in Organizations as Signal and Symbol. *Administrative Science Quarterly* 26: 2, 171–186.
- Firth, Linda J. (1998). Role of values in public decision-making: where is the fit? *Impact Assessment and Project Appraisal* 16: 4, 325–329.
- Frederickson, H. George & Jeremy David Walling (2000). Research and Knowledge in Administrative Ethics. *Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics*, 37–58. Toim. Terry L. Cooper. 2. uud. p. *Public Administration and public policy: A comprehensive publication program*, nro 86. New York: Marcel Dekker.
- Garcia, Stephen M., Patricia Chen & Matthew T. Gordon (2014). The letter versus the spirit of the law: A lay perspective on culpability. *Judgment and Decision Making* 9: 5, 479–490.
- Garofalo, Charles & Dean Geuras (1999). *Ethics in the public service: The moral mind at work*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

- Garofalo, Charles & Dean Geuras (2009). *Administrative Leadership and Transparency*. Teoksessa: *Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, 69–76. Toim. Raymond W. Cox. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Gore, William. J., & Fred. S. Silander (1959). A Bibliographical Essay on Decision Making. *Administrative Science Quarterly* 4: 1, 97–121.
- Gortner, Harold F. (2000). Values and Ethics. Teoksessa: *Handbook of Administrative Ethics*, 509–528. Toim. Terry L. Cooper. 2. uud. p. *Public Administration and public policy: A comprehensive publication program, nro 86*. New York: Marcel Dekker.
- Harmon, Michael M. (1998). Decisionism and action: changing perspectives in organization theory. *International Journal of Public Administration* 21: 6–8, 819–839.
- Hattingh, Johan (2004). On the ethical analysis of value issues in public decision-making. *South African Journal of Philosophy* 23: 3, 213–225.
- Hautanen, Suvi (2019). Alko on saattanut rikkoo alkoholilakia. Saatavissa 10.1.2020: <https://www.verkkouutiset.fi/alko-on-saattanut-rikkoo-alkoholilakia/>.
- Heath, Joseph (2011). Three Normative Models of the Welfare State. *Public Reason* 3: 2, 13–43.
- Heath, Joseph & Wayne Norman (2004). Stakeholder Theory, Corporate Governance and Public Management: What can the History of State-Run Enterprises Teach us in the Post-Enron era? *Journal of Business Ethics* 53: 3, 247–265.
- Heath, Robert L. (2011). State-Owned Enterprises: CSR Solution or Just Another Bump in the Road. *Management Communication Quarterly* 25: 4, 725–731.



- Henderson, John C. & Paul C. Nutt (1980). The influence of decision style on decision making behaviour. *Management Science* 26: 4, 371–386.
- Heracleous, Loizos Th. (1994). Rational Decision Making: Myth or Reality? *Management Decision Review* 7: 4, 16–23.
- Herawaty, Merry & Zahirul Hoque (2007). Disclosure in the annual reports of Australian government departments: A research note. *Journal of Accounting & Organizational Change* 3: 2, 147–168.
- Hirsch, Werner Z. & Evan Osborne (2000). Privatization of Government Services: Pressure-Group Resistance and Service Transparency. *Journal of Labor Research* 21: 2, 315–326.
- Holzer, Marc & Nicholas A. Giannatasio (1998). Decision Making. *Korean Review of Public Administration* 3: 1, 137–177.
- Husman, Päivi, & Jan-Erik Johanson (2015). Sumussa, karussa, aidattuna. Teoksessa: Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä, 69–88. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Hyyryläinen, Esa & Olli-Pekka Viinamäki (2008). The Implications of the Rationality of Decision-Makers on the Utilization of Evaluation Findings. *International Journal of Public Administration* 31: 10–11, 1223–1240.
- Hänninen, Jyri (2016). Sipilä harkitsee myllerrystä valtion omistajapolitiikkaan. Saata-vissa 10.1.2020: <https://yle.fi/uutiset/3-8867217>.
- Jalonen, Harri (2013). Systemisen innovaation omaksumisen tiedonhallinnalliset haasteet. *Hallinnon Tutkimus* 32: 2, 95–112.

- Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa: Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä, 40–68. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Jung, Carl G. (1976). *Psychological Types: The Collected Works of C. G. Jung*. Bollingen Series, nro 6. Princeton: Princeton University Press.
- Jørgensen, Torben Beck (2007). Public Values, their Nature, Stability and Change: The Case of Denmark. *Public Administration Quarterly* 30: 4, 365–398.
- Jørgensen, Torben Beck & Karsten Vrangbæk. (2011). Value Dynamics: Towards a Framework for Analyzing Public Value Changes. *International Journal of Public Administration* 34: 8, 486–496.
- Kalantari, Behrooz (2010). Herbert A. Simon on making decisions: enduring insights and bounded rationality. *Journal of Management History* 16: 4, 509–520.
- Kaye, David (1995). The importance of information. *Management Decision* 33: 5, 5–12.
- Keeney, Ralph L. (2006). Eliciting knowledge about values for public policy decisions. *International Journal of Information Technology & Decision Making* 5: 4, 739–749.
- Kernaghan, Kenneth (2000). The post-bureaucratic organization and public service values. *International Review of Administrative Sciences* 66: 1, 91–103.
- Kernaghan, Kenneth (2003). Integrating Values into Public Service: The Values Statement as Centerpiece. *Public Administration Review* 63: 6, 711–719.
- Kolb, David A. (1981). *Learning Styles and Disciplinary Differences*. Teoksessa: *The Modern American College: Responding to the New Realities of Diverse Stu-*

dents and a Changing Society, 232–255. Toim. Arthur W. Chickering & Associates. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

Koppell, Jonathan GS. (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review* 65: 1, 94–108.

Laihonen, Harri (2011). Tietovirrat palvelujärjestelmän tuottavuusajureina. Teoksessa: *Arvoverkkoa kokemassa: Saaliina tuottavuutta ja innovaatioita*, 78–98. Toim. Harri Jalonen, Kim Aarva, Pekka Juntunen, Harri Laihonen, Ilpo Laitinen & Antti Lönnqvist. Acta 226. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Lammenranta, Markus (1994). *Tietoteoria*. Tampere: Gaudeamus.

Lampinen, Osmo (1985). Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyödyntäminen poliittis-hallinnollisessa päätöksenteossa. *Suomen Akatemian julkaisuja*, nro 6. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Lampinen, Osmo (1993). Yhteiskuntatieteellinen tutkimustieto hallinnossa ja politiikassa. *Alkoholipolitiikka* 58: 1; 35–39.

Langton, Rae. (2007). Objective and Unconditioned Value. *The Philosophical Review* 116: 2, 157–185.

Laws, David & Maarten Hajer (2008). Policy in Practice. Teoksessa: *The Oxford Handbook of Public Policy*, 409–424. Toim. Michael Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin. Oxford: Oxford University Press.

Lawton, Alan, Julie Rayner & Karin Lasthuizen (2012). *Ethics and Management in the Public Sector*. New York: Routledge.

- Lee, Janet (2006). Performance Reporting by Australian Government Trading Enterprises: An Empirical Study 1998–2002. *Australian Accounting Review* 16: 39, 34–48.
- Leonard, Nancy H., Richard W. Scholl & Kellyann Berube Kowalski (1999). Information processing style and decision making. *Journal of Organizational Behavior* 20: 3, 407–420.
- Lerner, Jennifer S. & Philip E. Tetlock (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological Bulletin* 125: 2, 255–275.
- Lim, Bernard (1995). Examining the organizational culture and organizational performance link. *Leadership & Organization Development Journal* 16: 5, 16–21.
- Lindblom, Charles E. (1980). *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. 2. uud. p. New York: Basic Books.
- Lindblom, Charles E. (2010). The Science of "Muddling Through". *Emergence: Complexity and Organization* 12: 1, 70–80.
- Luke, Belinda (2010). Examining accountability dimensions in state-owned enterprises. *Financial Accountability & Management* 26: 2, 134–162.
- Lyons, Sean T., Chris A. Higgins & Linda Duxbury (2010). Work values: Development of a new three-dimensional structure based on confirmatory smallest space analysis. *Journal of Organizational Behavior* 31: 7, 969–1002.
- Lähteenmäki-Smith, Kaisa, & Soile Kuitunen (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: tiede- ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa: *Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä*, 115–149. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

- Mack, Janet & Christine Ryan (2007). Is there an audience for public sector annual reports: Australian evidence? *International Journal of Public Sector Management* 20: 2, 134–146.
- Maddalena, Victor (2007). A practical approach to ethical decision-making. *Leadership in Health Services* 20: 2, 71–75.
- Mayring, Philipp (2000). Qualitative Content Analysis. *Forum: Qualitative social research* 1: 2.
- McKenna, Richard J. & Brett Martin-Smith (2005). Decision making as a simplification process: new conceptual perspectives. *Management Decision* 43: 6, 821–836.
- Menzel, Donald (2005). Research on Ethics and Integrity in Governance: A Review and Assessment. *Public Integrity* 7: 2, 147–168.
- Menzel, Donald. (2006). *Ethics management for Public Administrators: Building Organizations of Integrity*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Menzel, Donald C. (2009). Teaching and Learning Ethical Reasoning with Cases. *Public Integrity* 11: 3, 239–250.
- Mero, Neal P. & Stephan J. Motowidlo (1995). Effects of Rater Accountability on the Accuracy and the Favorability of Performance Ratings. *Journal of Applied Psychology* 80: 4, 517–524.
- Metzler, Maribeth S. (2001). The Centrality of Organizational Legitimacy to Public Relations Practice. *Teoksessa: Handbook of Public Relations*, 321–333. Toim. Robert L. Heath. Thousand Oaks: Sage Publications Inc.

- Mitchell, Donald K., Bradley L. Agle & Donna J. Wood (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *The Academy of Management Review* 22: 4, 853–886.
- Molina, Anthony DeForest (2009). Values in public administration: The role of organizational culture. *International Journal of Organization Theory and Behavior* 12: 2, 266–279.
- Montpetit, Eric & Erick Lachapelle (2016). Information, values and expert decision-making: the case of soil decontamination. *Policy Sciences* 49: 2, 155–171.
- Moravcikova, Katarina, Ľubica Stefanikova & Martina Rypakova (2015). CSR reporting as an important tool of CSR communication. *Procedia Economics and Finance* 26, 332–338.
- Morgan, Christie R. & Palaniappan Thiagarajan (2009). The relationship between ethics, common sense, and rationality. *Management Decision* 47: 3, 481–490.
- Morgan, Douglas F. (2000). The Public Interest. *Teoksessa: Handbook of Administrative Ethics*, 151–178. Toim. Terry Cooper. 2. p. New York: Marcel Dekker.
- Morsing, Mette (2011). State-Owned Enterprises: A Corporatization of Governments? *Management Communication Quarterly* 25: 4, 710–717.
- Moser, Klaus, Hans-Georg Wolff & Alexandra Kraft (2013). The de-escalation of commitment: predecisional accountability and cognitive processes. *Journal of Applied Psychology* 43: 2, 363–376.
- Mulgan, Richard (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Narveson, Jan (2010). The Relevance of Decision Theory to Ethical Theory. *Ethical Theory and Moral Practice* 13: 5, 497–520.
- Niemelä, Mikko (2019). Veikkauksen psykologimainos ei ole yksittäinen mediakohu: Yhtiö on pelannut sikaa jo vuosia. Saatavissa 10.1.2020: <https://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/politiikka/veikkauksen-psykologimainos-ei-ole-yksittainen-mediakohu-yhtio-on-pelannut-sikaa-jo-vuosia/>.
- Niiranen, Vuokko, Minna Joensuu & Mika Martikainen (2013). Millä tiedolla kuntia johdetaan? Kunnallisan kehittämissäätiö. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu, nro 74. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Niiranen, Vuokko (2015). Tiedolla johtaminen – mistä tulossa, minne menossa? Teoksessa: Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä, 305–318. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Nutt, Paul C. (2000). Decision-Making Success in Public, Private and Third Sector Organizations: Finding Sector Dependent Best Practice. *Journal of Management Studies* 37: 1, 77–108.
- Nutt, Paul C. (2006). Comparing Public and Private Sector Decision-Making Practices. *Journal of Public Administration Research and Theory* 16: 2, 289–318.
- Nutt, Paul C. (2011). Making decision-making research matter: some issues and remedies. *Management Research Review* 34: 1, 5–16.
- Okoye, Adaeze (2009). Theorising Corporate Social Responsibility as an Essentially Contested Concept: Is a Definition Necessary? *Journal of Business Ethics* 89: 4, 613–627.

- O'Reilly, Phillip (2011). Herbert Simon: "Is's" and "Oughts" After Sixty Years. *Public Integrity* 13: 4, 371–384.
- Ossege, Christoph (2012). Accountability – are We Better off Without It? *Public Management Review* 14: 5, 585–607.
- Ostas, Daniel T. (2004). Cooperate, Comply, or Evade? A Corporate Executive's Social Responsibilities with Regard to Law. *American Business Law Journal* 41: 4, 559–594.
- Page, Stephen (2006). The Web of Managerial Accountability: The Impact of Reinventing Government. *Administration & Society* 38: 2, 166–197.
- Parker, Lee David & Graeme Gould (1999). Changing Public Sector Accountability: Critiquing New Directions. *Accounting Forum* 23: 2, 109–135.
- Paul, Souren, Carol Stoak Saunders & William David Haseman (2005). A Question of Timing: The Impact of Information Acquisition on Group Decision Making. *Information Resources Management Journal* 18: 4, 81–100.
- Peng, Wen-Shien (1992). A Critique on H.A. Simon's Administrative Behavior Theory. *Public Administration Quarterly* 16: 2, 254–264.
- Perry, Michael Shaw (2014). *Moral Dilemmas, Identity, and Our Moral Condition: A Guide for the Ethically Perplexed*. New York: Algora Publishing.
- Pietarinen, Juhani & Seppo Poutanen (1998). *Etiikan teorioita*. Helsinki: Gaudeamus.
- Pitkänen, Eerikki (2019). Radikaali ehdotus: Juhana Vartiainen haluaisi yksityistää Postin – "Valtiovallan ei tarvitse enää omistaa Posti-nimistä yhtiötä". Saatavissa 10.1.2020: <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/radikaali-ehdotus-juhana->



vartiainen-haluaisi-yksityistaa-postin-valtiovallan-ei-tarvitse-ena-omistaa-posti-nimista-yhtiota/7534262#gs.tjx2et.

Pollitt, Christopher (2003). *The Essential Public Manager*. Maidenhead, Philadelphia: Open University Press.

Posti (2017). Posti: Tilinpäätös 2016. Saatavissa 24.7.2017: <https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2016/konsernitilinpäätös-2016.pdf>.

Posti (2019). Postin tilinpäätös 2018. Saatavissa 10.8.2019: [https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2018/posti\\_2018\\_tilinpäätös\\_fi.pdf](https://www.posti.com/globalassets/corporate-governance/reports/2018/posti_2018_tilinpäätös_fi.pdf).

Prasad, Bammidi Devi (2019). Qualitative Content Analysis: Why is it Still a Path Less Taken? *Forum: Qualitative social research* 20: 3.

Raatikainen, Panu (2004). *Ihmistieteet ja filosofia*. Helsinki: Gaudeamus.

Radon, Jenik & Julius Thaler (2005). Resolving conflicts of interest in state-owned enterprises. *International Social Science Journal* 57: S1, 11–20.

Rainey, Hal G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. 5. uud. p. San Francisco: Jossey-Bass.

Reynolds, Scott J., Frank C. Schultz & David R. Hekman (2006). Stakeholder Theory and Managerial Decision-Making: Constraints and Implications of Balancing Stakeholder Interests. *Journal of Business Ethics* 64: 3, 285–301.

Rokeach, Milton (1973). *The nature of human values*. New York: The Free Press.

- Roper, Juliet & Michèle Schoenberger-Orgad (2011). State-Owned Enterprises: Issues of Accountability and Legitimacy. *Management Communication Quarterly* 25: 4, 693–709.
- Rustemeyer, Ruth (1992). *Praktisch-methodische Schritte der Inhaltsanalyse: Eine Einführung am Beispiel der Analyse von Interviewtexten*. Münster: Aschendorff.
- Rutherford, Brian A. (2000). THE CONSTRUCTION AND PRESENTATION OF PERFORMANCE INDICATORS IN EXECUTIVE AGENCY EXTERNAL REPORTS. *Financial Accountability & Management* 16: 3, 225–249.
- Sallán, Joaquín Gairín, Miren Fernández de Álava, Aleix Barrera-Corominas & David Rodríguez-Gómez (2012). Review of Knowledge Creation and Management processes through communities of practice in Public Administration. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 46, 2198–2204.
- Salminen, Ari (2004). *Hallintotiede: Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. 7. uud. p. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Salminen, Ari (2010). *Julkisen johtamisen etiikka*. Vaasan yliopiston julkaisu. Opetusjulkaisu 60, *Julkisjohtaminen* 3.
- Salminen, Ari (2011). *Julkisen toiminnan johtaminen: Hallintotieteen perusteet*. 3. uud. p. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Saunders, Carol & Shaila Miranda (1998). Information acquisition in group decision making. *Information & Management* 34: 2, 55–74.
- Schein, Edgar H. (1990). Organizational Culture. *American Psychologist* 45: 2, 109–119.

- Schein, Edgar H. & Peter A. Schein (2016). *Organizational culture and leadership*. 5. uud. p. Hoboken, New Jersey USA: Wiley Inc.
- Schillemans, Thomas (2015). *Managing Public Accountability: How Public Managers Manage Public Accountability*. *International Journal of Public Administration* 38: 6, 433–441.
- Schillemans, Thomas (2016). *Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability*. *Public Management Review* 18: 9, 1400–1420.
- Schorr, Philip (1983). *Learning Ethics: The Search for an Ideal Model*. *Southern Review of Public Administration* 7: 3, 323–345.
- Schreier, Margrit (2013). *Qualitative Content Analysis in Practice*. Thousand Oaks: SAGE Publications Inc.
- Shapiro, Gilbert & John Markoff (1997). *A matter of definition*. *Teoksessa: Text analysis for the social sciences: Methods for Drawing Statistical Inferences From Texts and Transcripts* 9–31. Toim. Carl W. Roberts. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Inc.
- Simon Herbert A. (1960). *The new science of management decision*. New York: Harper & Row.
- Simon, Herbert A. (1965). *Administrative Decision Making*. *Public Administration Review* 25: 1, 31–37.
- Simon, Herbert A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. 4. uud. p. New York: Free Press.

- Sinclair, Alistair J. (2008). *What Is Philosophy? An Introduction*. Edinburgh: Dunedin Academic Press.
- Snell, Roy J. (2004). Being “Ethical” Is Meaningless. *Journal of Health Care Compliance* 6: 3, 1–2.
- Sotarauta, Markku (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa: Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Acta Futura Fennica*, nro 6. Jyväskylä: Gummerus.
- Spicer, Michael W. (2001). Value Pluralism and Its Implications for American Public Administration. *Administrative Theory & Praxis* 23: 4, 507–528.
- Stenmark, Cheryl (2013). Forecasting and Ethical Decision Making: What Matters? *Ethics & Behavior* 23: 6, 445–462.
- Stone, Peter (2009). Rationality, intelligibility and interpretation. *Rationality and Society* 21: 1, 35–58.
- Stout, Margaret & Jeannine Love (2013). Ethical choice making. *Public Administration Quarterly* 37: 2, 279–294.
- Sullström, Heidi (2019). Veikkaus vähentää 3 500 peliautomaattia ensi vuonna, viiden vuoden aikana häviää 8 000 – Yle seurasi. Saatavissa 10.1.2020: <https://yle.fi/uutiset/3-11044155>.
- Sulkunen, Pekka & Olli Kekäläinen (1992). *WPindex-laadullisen aineiston analyysiohjelma*. Helsinki: Gaudeamus.
- Talbot, Marianne (1999). Against relativism. Teoksessa: *Education in Morality*, 206–218. Toim. J. Mark Halstead & Terence H. McLaughlin. *Routledge International Studies in the Philosophy of Education Series*, nro 8. Lontoo: Routledge.

- Tetlock, Philip E. (1983). Accountability and the Perseverance of First Impressions. *Social Psychology Quarterly* 46: 4, 285–292.
- Thomasson, Anna (2009). Exploring the ambiguity of hybrid organisations: a stakeholder approach. *Financial Accountability & Management* 25: 3, 353–366.
- Thompson, Dennis F. (1985). The Possibility of Administrative Ethics. Teoksessa: *Classics of Administrative Ethics* (2001), 79–92. Toim. Willa Bruce. USA: Westview Press.
- Toivonen, Janne (2018). Kilpailuvirasto vaatii Veikkauksen monopolia ja pelihaittoja perusteelliseen syyniin – Veikkaus puolustautuu: "Olemme haittojen osalta Euroopan keskitasolla". Saatavissa 10.1.2020: <https://yle.fi/uutiset/3-10384887>.
- Toivonen, Terhi (2018). Analyysi: Komission kanta alkoholin etämyyntikieltoon kuin kylmä suihku – Nyt hallitus pätkäilee, miten turvata Alkon asema, verotulot ja pitää EU tyytyväisenä. Saatavissa 10.1.2020: <https://yle.fi/uutiset/3-10450045>.
- Tonurist, Piret & Erkki Karo (2016). STATE OWNED ENTERPRISES AS INSTRUMENTS OF INNOVATION POLICY. *Annals of Public and Cooperative Economics* 87: 4, 623–648.
- Torikka, Terhi (2018). Hallitus vihelsi yllättäen poikki Postin yksityistämisen. Saatavissa 10.1.2020: <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka/artikkeli-1.239967>.
- Tuomi, Jouni & Anneli Sarajärvi (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Uudistettu laitos. Helsinki: Tammi.
- Vaittinen, Hanna (2019). Alko alkaa myydä asiakkaidensa toiveesta t-paitoja, mutta kaikkia vaatteen sanaleikki ei miellytä – yhtiön mukaan slogan on mietitty: "Ky-

seessä täysin päinvastainen viesti". Saatavissa 10.1.2020:  
<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/alko-alkaa-myyda-asiakkaidensa-toiveesta-t-paitoja-mutta-kaikkia-vaatteen-sanaleikki-ei-miellyta-yhtion-mukaan-slogan-on-mietitty-kyseessa-taysin-painvastainen-viesti/7505448#gs.tjsbhj>.

Valtioneuvosto (2019a). Hallituksen vuosikertomuksen 2018 liite 4: Valtion yhtiöomistus, liikelaitokset ja talousarvion ulkopuoliset rahastot. Valtioneuvoston julkaisuja 2019, nro 14. Saatavissa 10.1.2020:  
[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161555/14\\_19\\_VN\\_HVK2018\\_liite4.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161555/14_19_VN_HVK2018_liite4.pdf). Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvosto (2019b). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019, nro 31. Saatavissa 10.1.2020:  
[http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN\\_2019\\_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Helsinki: Valtioneuvosto.

Valtioneuvoston kanslia (2016). Tase töihin: yhteiskuntavastuu perusarvoksi. Saatavissa 10.1.2020:  
<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/P%C3%A4%C3%A4ministeri+Sipil%C3%A4n+esitys+tase+t%C3%B6ihin+12.5.2016/cab0abdf-8ca8-42f0-83a0-2875c2c6bfc5/P%C3%A4%C3%A4ministeri+Sipil%C3%A4n+esitys+tase+t%C3%B6ihin+12.5.2016.pdf>. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Valtioneuvoston kanslia (2020). Yhtiöt. Saatavissa 4.2.2020:  
<https://vnk.fi/omistajaohjaus/yhtiöt>.

van der Wal, Zeger, Leo Huberts, Hans van den Heuvel & Emile Kolthoff (2006). Central Values of Government and Business: Differences, Similarities and Conflicts. *Public Administration Quarterly* 30: 3, 314–364.

- van der Wal, Zeger, Gjalt de Graaf & Karin Lasthuizen (2008). What's valued most? Similarities and differences between the organizational values of the public and private sector. *Public Administration* 86: 2, 465–482.
- van der Wal, Zeger & Leo Huberts (2008). Value Solidity in Government and Business: Results of an Empirical Study on Public and Private Sector Organizational Values. *The American Review of Public Administration* 38: 3, 264–285.
- van der Wal, Zeger (2009). A Two-Pronged Methodological Approach for Measuring Public and Private Sector Organizational Core Values: The Importance of Content and Context. *Teoksessa: Ethics and Integrity in Public Administration: Concepts and Cases*, 212–235. Toim. Raymond W. Cox. New York: M.E. Sharpe.
- van der Wal, Zeger & E. Th. J. van Hout (2009). Is Public Value Pluralism Paramount? The Intrinsic Multiplicity and Hybridity of Public Values. *International Journal of Public Administration* 32: 3–4, 220–231.
- van der Wal, Zeger (2011). The content and context of organizational ethics. *Public Administration* 89: 3, 644–660.
- van der Wal, Zeger (2014). Elite Ethics: Comparing Public Values Prioritization Between Administrative Elites and Political Elites. *International Journal of Public Administration* 37: 14, 1030–1043.
- van Steden, Ronald, Zeger van der Wal & Karin Lasthuizen (2015). Overlapping Values, Mutual Prejudices: Empirical Research into the Ethos of Police Officers and Private Security Guards. *Administration & Society* 47: 3, 220–243.
- Veikkaus (2017). Lopputilitys ja toimintakertomus 2016. Saatavissa 24.7.2017: [https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2016/veikkaus\\_lopputilitys\\_2016.pdf](https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2016/veikkaus_lopputilitys_2016.pdf).

Veikkaus (2019). Vuosiraportti 2018. Saatavissa 11.8.2019:

[https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus\\_vuosiraportti\\_2018.pdf](https://cms.veikkaus.fi/site/binaries/content/assets/dokumentit/vuosikertomus/2018/veikkaus_vuosiraportti_2018.pdf).

Veikkaus (2020). Avustuskohteet: Mihin Veikkauksen pelien tuotto käytetään. Saatavissa 22.1.2020: <https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!/avustukset/avustuskohteet>.

Vieider, Ferdinand M. (2011). Separating real incentives and accountability. *Experimental Economics* 14: 4, 507–518.

Virtanen, Petri, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto (2015). Julkiseen politiikkaan liittyvä oppiminen ja tietoon perustuva päätöksenteko. Teoksessa: Tiedolla johtaminen hallinnossa: teoriaa ja käytäntöjä, 9–26. Toim. Petri Virtanen, Jari Stenvall & Pasi-Heikki Rannisto. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.

VR (2017). Toimintakertomus ja tilinpäätös tilikaudelta 1.1.–31.12.2016. Saatavissa 24.7.2017:

<https://www.epressi.com/media/userfiles/23113/1488786276/hallituksen-toimintakertomus-ja-tilinpaatos-2016.pdf>.

VR (2019). Toimintakertomus ja tilinpäätös 1.1.–31.12.2018. Saatavissa 11.8.2019: <https://2018.vrgroupraportti.fi/fi/>.

Wagenaar, Hendrik (1999). Value Pluralism in Public Administration. *Administrative Theory & Praxis* 21: 4, 441–449.

Wagenaar, Hendrik (2002). Value pluralism in public administration: Two perspectives on administrative morality. Teoksessa: Rethinking administrative theory: The challenge of the new century, 105–131. Toim. Jong S. Jun. Westport, CT: Praeger Publishers.



- Wagenaar, Hendrik (2015). Administrative Decision Making: A Practical Clarification. *Administration & Society* 47: 9, 1087–1093.
- Waldo, Dwight (1984). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of Public Administration*. 2. uud. p. New York: Holmes & Meier.
- Whincop, Michael J. (2004). *Corporate Governance in Government Corporations*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Wickersham, Mary Eleanor (2011). You Make the Call: Tips for Making Public Decisions. *The Public Manager* 40: 3, 69–71.
- Witesman, Eva M., & Lawrence C. Walters (2015). Modeling Public Decision Preferences Using Context-Specific Value Hierarchies. *American Review of Public Administration* 45: 1, 86–105.
- Wittmer, Dennis (1992). Ethical Sensitivity and Managerial Decisionmaking: An Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory* 2: 4, 443–462.
- Wittmer, Dennis (2005). Developing a behavioral model for ethical decision making in organizations: Conceptual and empirical research. *Teoksessa: Ethics in Public Management*, 49–69. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. New York: M. E. Sharpe.
- Wray, K. Brad (2007). Who has Scientific Knowledge? *Social Epistemology* 21: 3, 337–347.
- Zack, Michael H. (2001). If managing knowledge is the solution, then what's the problem? *Teoksessa: Knowledge management and business model innovation*, 16–36. Toim. Yogesh Malhotra. Lontoo: Idea Group Publishing.

Zafirovski, Milan (2016). Rational Choice Theory at the Origin? Forms and Social Factors of “Irrational Choice. *Social Epistemology* 30: 5–6, 728–763.