



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Sanna Silventoinen

# **Käsiteanalyysi julkisen hallinnon organisaation toimijuudesta**

Hyvinvointialueiden toimijuutta vahvistavat tekijät

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

---

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

<b>Tekijä:</b>	Sanna Silventoinen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Käsiteanalyysi julkisen hallinnon organisaation toimijuudesta: Hyvinvointialueiden toimijuutta vahvistavat tekijät		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Anna-Aurora Kork		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2024	<b>Sivumäärä:</b>	70

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tämän tutkielman tavoitteena oli käsitteellistää, mitä julkisen hallinnon organisaation toimijuus on ja mitkä tekijät vahvistivat julkisen hallinnon toimijuutta. Johtopäätelmissä julkisen hallinnon toimijuutta tarkasteltiin hyvinvointialueiden toimijuuden kautta. Taustateoriana toimi monitieteinen toimijuusteoria (Agency Theory), joka tarjosi viitekehyksen julkisen hallinnon organisaation toimijuudelle.

Toimijuusteoria syntyi tarpeesta ymmärtää päämiesten ja agenttien välisiä suhteita. Teorian monitieteisemmässä suuntauksessa vuorovaikutus, johtamisen menetelmät ja yhteistyö nousivat taloudellisia näkökulmia olennaisemmiksi. Tämä laaja-alainen lähestymistapa tuki julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen määrittelyä.

Tutkielma toteutettiin Rodgersin evolutionaarista käsiteanalyysiä hyödyntäen. Aineistona toimivat 30 tieteellistä artikkelia, jotka kerättiin hallintotieteellisistä arvostetuista julkaisuista. Käsiteanalyysin avulla aineistosta etsittiin taustateoriassa tunnistettuja julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteeseen liittyviä näkökulmia, joiden kautta julkisen hallinnon organisaation toimijuus voitiin käsitteellistää.

Analyysissa tunnistettiin toimijuuteen liittyvät seitsemän keskeistä näkökulmaa: yhteistyö, ohjaus, kustannusten hallinta, palveluiden tuottaminen, sisäiset toiminnot, kansalaisten vaikuttaminen ja vastuullisuus. Näiden avulla tunnistettiin myös julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen liittyviä lähikäsitteitä sekä julkisen hallinnon toimintaympäristön erityispiirteitä, kuten nopeat muutokset ja kompleksisuus. Ne vaativat organisaatioilta joustavuutta ja kykyä mukautua erilaisiin rooleihin.

Tulosten perusteella julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsite oli monitasoinen ja -tahoinen. Toimijuuden eri näkökulmat kietoutuivat toisiinsa, ja niitä oli syytä tarkastella myös suhteessa toisiinsa. Analyysissa tunnistettiin kolme läpileikkaavaa näkökulmaa, joita olivat kustannusten hallinta, palveluiden tuottaminen ja vastuullisuus.

Johtopäätöksissä julkisen hallinnon organisaation toimijuutta peilattiin hyvinvointialueiden toimijuuteen. Hyvinvointialueet ovat uusia organisaatioita julkisen hallinnon toimintaympäristössä. Ne ovat syntyessään luoneet uusia yhdyspintoja ja rakenteita julkiseen hallintoon. Jatkossa tutkielman tuloksia voidaan hyödyntää eri hyvinvointialueiden toimijuuden vertailussa. Tämän avulla voidaan tunnistaa eri alueiden erityispiirteiden vaikutuksia hyvinvointialueiden toimijuuteen ja julkisen hallinnon toimintaympäristöön.

---

**AVAINSANAT:** toimijuus, julkinen hallinto, Agency Theory, hyvinvointialue

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset	8
1.3	Tutkielman rakenne	9
2	Toimijuuden laajentaminen yksilöistä organisaatioihin	10
2.1	Toimijuuden käsitteellinen historia ja käsitteen laajentuminen	10
2.2	Organisaation toimijuus	11
2.3	Organisaatioiden toimijuusteorian tutkimussuuntauksia	13
2.3.1	Toimijuusteoria taloustieteissä	16
2.3.2	Toimijuusteoria sosiologiassa	17
2.3.3	Toimijuusteoria politiikan tutkimuksessa	18
2.3.4	Toimijuusteoria hallintotieteissä	18
3	Hyvinvointialue ja toimijuus	20
3.1	Julkisen hallinnon toimintaympäristö	20
3.2	Hyvinvointialueen toimintaympäristö ja toimijuus	22
4	Tutkielman metodologiset lähtökohdat	25
4.1	Aineiston kerääminen	26
4.2	Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysimenetelmä	31
5	Julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmat	36
5.1	Yhteistyön näkökulma	37
5.2	Kustannusten hallinnan ja palveluiden tuottamisen näkökulmat	38
5.3	Ohjauksen näkökulma	40
5.4	Organisaation sisäisten toimintojen, vastuullisuuden sekä kansalaisten vaikuttamisen näkökulmat	42
6	Johtopäätökset	45
6.1	Julkisen hallinnon organisaation toimijuus	45
6.2	Hyvinvointialueiden toimijuutta edistävät tekijät	49
6.3	Tutkielman luotettavuus	51

6.4	Jatkotutkimukset	53
	Lähteet	55
	Liitteet	65
	Liite 1. Aineiston artikkelit	65
	Liite 2. Aineiston luokittelu	68

## **Kuviot**

Kuvio 1. Julkisen hallinnon portaisuus (mukaiillen Nyholm ja muut 2016).	21
Kuvio 2. Aineiston keruun prosessi.	30
Kuvio 3. Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteeseen liittyvät näkökulmat.	36
Kuvio 4. Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen seitsemän näkökulman yhdyspinnat ja läpileikkaavat näkökulmat.	48

## **Taulukot**

Taulukko 1. Eri tiedesuuntauksien artikkeleiden näkökulmia organisaation toimijuuteen.	13
Taulukko 2. Esimerkki hakutuloksista.	28
Taulukko 3. Aineiston keruun tulokset hallintotieteellisistä julkaisuista.	29
Taulukko 4. Aineiston sisäänotto- ja poissulkukriteerit.	30
Taulukko 5. Aineiston analyysin vaiheet, vaiheiden sisältö ja tulos.	33
Taulukko 6. Analyysin tulokset: Julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmat, lähikäsitteet ja edeltävät tekijät.	34

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkielman tausta

Toimijuus on käsitteenä tuttu. Sen käyttö on lisääntynyt viime vuosikymmeninä ja sen katsotaan yleisesti liittyvän yksilöihin, ammatteihin tai organisaatioissa työntekijöihin (Eteläpelto ja muut 2013 s. 46–47). Toimijuuden käsitteeseen voidaan kuitenkin liittää laajempia kokonaisuuksia kuten organisaatioita. Julkisen hallinnon tutkimuksessa organisaatioiden toimintaa on tutkittu paljon, mutta itse organisaatiotason toimijuuteen liittyvää tutkimusta on vähän. Tutkimukset ovat sijoittuneet useiden eri tieteiden alle, sivuten toimijuutta organisaatioissa useilla eri tasoilla (Caldwell 2005, s. 104–108). Monitieteisesti organisaatioiden toimijuus on tunnistettu käsite esimerkiksi yhteiskuntatieteissä, sosiologiassa, valtiotieteissä, politiikan tutkimuksessa ja pedagogiikan tutkimuksessa (Shapiro 2005, s. 267–269).

Suomessa julkisen hallinnon toimintaympäristö on kokenut suuren muutoksen hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa vuoden 2023 alussa. Tämä muutos on vaikuttanut kaikkien hallinnon toimintaympäristössä olevien organisaatioiden toimijuuteen ja muuttanut ympäristön rakenteita sekä yhdyspintoja (Uuskylä ja muut 2024, s. 13). Muutoksen jälkeen on merkityksellistä tunnistaa, miten julkisen hallinnon organisaation toimijuus käsitteellistyy ja miten se näyttäytyy uusien organisaatioiden kuten hyvinvointialueiden kohdalla. Tämä tukee julkisen hallinnon monialaisuuden tunnistamista ja sen organisaatioiden kuten hyvinvointialueiden toimijuuden kehittymistä.

Toimijuus on abstrakti käsite, joka kuvaa yksilön tehtäviä, rooleja ja toimintaa. Se kuvaa yksilön ja eri rakenteiden välisiä suhteita ja niiden keskinäistä monimutkaisuutta. Organisaatiotasolla toimijuuteen liittyy useita eri lähikäsitteitä ja piirteitä, jotka näyttäytyvät erilaisilta eri tarkastelukulmista katsottuna (ks. Faehnle ja muut 2022). Toimijuus käsitteen abstraktisuutta lisää sen monitieteisyys. Se houkuttaa tarkastelemaan yksilöiden

lisäksi ryhmien ja organisaatioiden rooleja ja vaikutusmahdollisuuksia erilaisissa sosiaalisissa ja institutionaalisissa ympäristöissä tai konteksteissa (ks. Emirbayer & Mische 1998).

Tässä tutkielmassa käsitteellistetään julkisen hallinnon organisaation toimijuus ja tarkastellaan sen avulla hyvinvointialueiden toimijuutta vahvistavia tekijöitä. Kiinnostus toimijuuden käsitteen laajentamiseen yksilötasoa laajempaan kontekstiin syntyi hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen myötä vuonna 2023. Hyvinvointialueet uusina toimijoina ovat muuttaneet julkisen hallinnon toimintaympäristöä ja vaikuttaneet sen organisaatioiden toimijuuteen monitasoisesti (Uuskylä ja muut 2024, s. 13). Tutkielmani tarkoituksena on julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitteen määrittäminen ja sen näkökulmien avaaminen. Niiden avulla on mahdollista syventää ymmärrystä siitä, miten organisaation toimijuus on sidoksissa sen muuttuvaan toimintaympäristöön ja miten se on dynaaminen, tilanteiden mukaan muokkautuva ilmiö (ks. Rönkkö 2019).

Hallintotieteissä monitieteisyyden hyödyntäminen on tärkeää. Yleensä yksittäisen teorian tai näkökulman käyttö ei riitä vastaamaan kompleksisten ja haasteellisten ilmiöiden tarkasteluun ja käsitteellistämiseen (Vartiainen ja muut 2013, s.55). Jalonen ja muut (2022, s. 107–109) nostavat esiin, että monitieteinen lähestymistapa lisää laajempaa ymmärrystä näistä ilmiöistä ja niihin liittyvistä kokonaisuuksista. Tässä tutkielmassa lähestytään organisaatioiden toimijuutta monitieteisesti, sillä hallintotieteellinen lähestymistapa mahdollistaa monitieteellisuuden hyödyntämisen organisaatioiden toimijuutta tutkittaessa (Shapiro 2005, s. 265–270).

Taustateorianä tässä tutkielmassa hyödynnetään toimijuusteoriaa, joka tunnetaan myös agenttiteorianä (Agency Theory). Toimijuusteoria on monitieteinen lähestymistapa, jota on kehitetty useilla tieteenaloilla, kuten taloustieteissä, sosiologiassa ja politiikan tutkimuksessa (ks. Shapiro 2005; Kiser 1999). Se käsittää yksittäisen yrityksen valtasuhteita ja näistä syntyviä taloudellisia kustannushaasteita laajemman näkökulman, tarjoten teoreettisen viitekehyksen organisaation toimijuuden tarkasteluun. Koska termi "agency"

voidaan suomentaa myös toimijuudeksi, teorian soveltaminen organisaatioiden välisen vuorovaikutuksen ja yhdyspintojen tutkimuksessa on perusteltua. Tästä syystä tässä pro gradu -tutkielmassa käytetään nimitystä "toimijuusteoria" korostamaan teorian laaja-alaisuutta ja monitieteistä luonnetta.

Toimijuusteoria (Agency Theory) syntyi 1970-luvulla. Se syntyi tarpeeseen ymmärtää yrityksen sisäisiä vaikuttumia ja konflikteja päämiesten (principals) ja toimijoiden (agents) välillä (Bendickson ja muut 2016, s. 176). Teoriaa on Suomessa kutsuttu nimellä Agenttiteoria. Teoria lähti kehittymään yhtäaikaaisesti kahteen eri suuntaan. Toinen suunnista keskittyi päämiesten näkökulmaan, jossa tutkittiin tiedonkulun epäsymmetriaa ja sen ennaltaehkäisyyn taloudellisia vaikutuksia yritykselle (ks. Jensen & Meckling 1976; Bendickson ja muut 2016, s. 176–177). Samaan aikaan teoriaa hyödynnettiin myös muissa tieteissä kuten sosiologiassa ja politiikan tutkimuksessa. Näistä näkökulmista teoria nähdään käsittelevän erilaisia toimijuuden suhteita ja -rooleja useilla eri toimijuuden tasoilla (Mitnick 2021, s. 172–173).

## 1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Toimijuutta on tutkittu laajasti mutta julkisen hallinnon organisaatiotason toimijuutta vähemmän. Organisaatiotason ilmiöiden tutkimus voi tuoda näkyväksi julkisen hallinnon vaikutuksen organisaation toimijuuteen (Döhler 2020, s. 893, 899). Tässä pro gradu -tutkielmassa etsitään käsiteanalyysin avulla vastauksia kysymyksiin:

Mitä on julkisen hallinnon organisaation toimijuus?

Mitkä tekijät vahvistavat organisaation toimijuutta?

Tutkielma rajataan hyödyntämään toimijuusteorian (Agency Theory) monitieteisiä näkökulmia ja niiden avulla pyritään vastaamaan hyvinvointialueiden toimijuuteen liittyviin tekijöihin. Hyvinvointialueet toimivat uusina organisaatioina julkisen hallinnon toimintaympäristössä ja alueiden toimijuus on muuttanut tämän ympäristön valtasuhteita, toimijoita ja yhdyspintoja. Monitieteisyyden hyödyntämistä sosiaali- ja

terveyshallintotieteissä tukee tieteenalan teoreettinen moninaisuus, jossa hallintotieteellisen tutkielman aihetta voidaan tarkastella monialaisten tutkimusten avulla (ks. Paananen ja muut 2022). Tavoitteena on tuoda erilaisia näkökulmia ja lähestymistapoja osaksi tutkielmaa.

### **1.3 Tutkielman rakenne**

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan ensin toimijuus käsitteen historiaa ja sen nykytilaa, minkä jälkeen täsmennetään, mitä organisaation toimijuudella tarkoitetaan. Organisaation toimijuutta tarkastellaan toimijuusteorian monitieteisistä näkökulmista. Kolmannessa luvussa käsitellään julkisen hallinnon toimintaympäristöä ja hyvinvointialueiden toimijuutta. Neljännessä luvussa esitellään käsiteanalyysiin liittyvä prosessi. Käsiteanalyysissa olennaista on aineiston keräämiseen liittyvä tiedonhakuprosessi, joka johti aineiston lähteiksi valittuihin hallintotieteellisiin julkaisuihin. Tässä luvussa kuvataan aineiston keräämisvaiheet ja käsiteanalyysiin liittyvät keskeiset tutkijan tekemät valinnat. Luvussa kuvataan myös aineistoon tutustuminen ja valitun aineiston luokittelu. Viidennessä luvussa esitetään tutkielman tuloksena tunnistetut julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuden seitsemän eri näkökulmaa. Lopuksi kuudennessä luvussa, esitetään tutkielman johtopäätökset sekä pohditaan mikä tekijät vahvistavat hyvinvointialueiden toimijuutta. Lopuksi käsitellään tutkielman luotettavuutta ja jatkotutkimuksen aiheita.

## 2 Toimijuuden laajentaminen yksilöistä organisaatioihin

Tässä pääluvussa täsmennetään organisaation toimijuus -käsitettä ja esitellään tutkielman pohjateorianaan toimiva toimijuusteoria (Agency Theory). Lisäksi luvussa taustoitetaan toimijuusteorian hyödyntämistä julkisen hallinnon alalla ja määritellään julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen liittyvä julkisen hallinnon toimintaympäristö.

Toimijuus voidaan määritellä olevan konkreettista toimintaa laajempi käsite. Se sisältää toiminnan lisäksi valintoihin ja ajatteluun liittyviä prosesseja. Se näyttäytyy vuorovaikutuksessa ja rakenteissa, jossa se muuttuu siihen liitettävien merkitysten mukaan. Siihen vaikuttavat myös erilaiset toimintaympäristön tarjoamat mahdollisuudet ja rajoitukset. (Pietilä-Litendahl 2014, s. 25–28.) Toimijuus näyttäytyy myös eri rakenteiden välisissä suhteissa ja dynamiikassa (Jäntti ja muut 2022, s. 402). Tässä tutkielmassa organisaation toimijuus katsotaan olevan dynaaminen, toimintaympäristön rakenteissa monialaisesti näyttäytyvä ja muuntautuva ilmiö (Emirbayer & Mische 1998; Masalin 2013; Jäntti ja muut 2022).

### 2.1 Toimijuuden käsitteellinen historia ja käsitteen laajentuminen

Toimijuuden käsite on laajentunut ja monipuolistunut ajan myötä. Varhaisissa lähteissä toimijuus ymmärrettiin lain näkökulmasta olevan yksilön valtaa edustaa ja toimia toisen yksilön puolesta tai se tunnistettiin tietyksi rooliksi kuten vanhemmuus (Huffcut 1901, s. 5–6). Myöhemmin toimijuuden määrittely kehittyi ja siihen muun muassa sisällytettiin sekä ulkoisia että sisäisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat toimintaan ja vuorovaikutukseen. Esimerkiksi 1900-luvun filosofi Michel Foucault nosti esiin näkökulman, jossa toimijuus tarkasteltiin näiden tekijöiden kautta (Yolles & Rautakivi 2024, s. 1–3).

Caldwell (2005; 2007) näkee Foucault'n ajatusten toimineen nykyisten toimijuutta koskevien organisaatioteorioiden perustana. Foucault'n ajatukset vallasta, kontrollista ja kommunikaatiosta ovat olleet pitkään kritiikin kohteena, mutta ne ovat myös ohjanneet

toimijuuden käsitteellistämistä. Foucault keskittyi kuitenkin enemmän yksilöiden toimijuuteen kuin laajempiin kokonaisuuksiin, kuten organisaatioihin.

Häikiö ja Niemenmaa (2022, s. 328–329) sekä Kallio ja muut (2022, s. 370) laajentavat toimijuuden käsitteen osaksi hallintoa. Huffcutin tapaan he näkevät, että toimijuus voidaan nähdä osana tiettyä yksilön yhteiskunnallista roolia kuten asiakkaan tai kansalaisen toimijuutta. Kallion ja muiden (2022, 369) määrittelemänä esimerkiksi kansalaistoimijuus voi tarkoittaa hallinnollista vaikuttamista, kuten äänestämistä. Banduran (2006, s. 165–166) mukaan toimijuus voidaan laajentaa yksilön toimijuudesta muille tasoille. Näitä tasoja ovat välillinen ja kollektiivinen. Banduran mukaan yksilöllinen toimijuus nähdään yksilön toimintana omassa yksilöllisessä toimintaympäristössään. Välillinen toimijuus taas viittaa yksilön yritykseen vaikuttaa toisiin yksilöihin saavuttaakseen tarvitsemiin resursseja, tietoa ja saadakseen muut toimimaan oman edun mukaisesti. Kollektiivinen taso on yksilöiden toimijuutta laajempi. (Bandura 2006, s. 165–176.)

## **2.2 Organisaation toimijuus**

Ahvenharju ja Pours-Mikkola (2022, s. 393) näkevät Banduran (2006, s. 165–167) kaltaisesti toimijuuden voivan käsitteellistyä yksilöä laajemmaksi. Heidän mukaansa toimijuus voidaan käsitteellistää myös organisaatioihin. Bandura toteaa, etteivät organisaatiot ole yksilöiden toimijuuden summa, vaan organisaatioiden toimijuuden rakentuminen vaatii kollektiivista toimijuutta. Kollektiivinen toimijuus kerää yhteen yksilöiden tiedot, taidot ja resurssit ja on jotain enemmän kuin yksilöt yhteensä. Banduran mukaan kollektiivisella toimijuudella on suuria vaikutuksia organisaatioiden toimintaan ja kykyyn selviytyä kiihdyvässä muutosten tahdissa. (Bandura 2006, s. 165–176.)

Häikiö & Niemenmaa (2022, s. 328) käyttävät yksilöä laajemmasta toimijuudesta termiä monitoimijuus, joka viittaa yksilöiden lisäksi organisaatioihin, yrityksiin ja esimerkiksi yhteisöihin. Samaa ajatusta tukee Caldwellin (2005, s. 84–85) esiin nostamat organisaation toimijuuden käsitettä lähellä olevat ilmiöt, kuten oppivat organisaatiot, organisaatioiden kompleksisuus sekä jaettu osaaminen. Caldwellin (2005, s. 96–98) mukaan ne ovat

kehittyneet filosofi Foucault'n ajatusten jatkona ja niihin kohdistuneen kritiikin seurauksena.

Kuten yksilöidenkin, niin myös organisaatioiden toimijuus ilmenee useilla eri tasoilla (Caldwell 2005, s. 84–85). Makrotaso, on taso, jossa julkishallinnon organisaatiot, kuten hyvinvointialueet, nähdään kokonaisina toimijoina osana julkisen hallinnon toimintaympäristöä. Makrotaso tarjoaa laajan näkökulman, jossa julkisen hallinnon toimijoita voidaan tarkastella suhteessa toisiinsa (Johanson 2019, s. 41–44). Makrotasolla toimijuuden tarkastelu mahdollistaa myös julkisen hallinnon organisaatioiden sektorirajojen ylittävien ilmiöiden tunnistamisen (Döhler 2019, s. 892).

Mesotasolla tarkastellaan organisaation toimijuutta sisäisissä vuorovaikutusjärjestelmissä. Mikrotasolla taas voidaan erotella toimijuudeksi esimerkiksi yksittäiset asiakasrajapinnassa tapahtuvat ilmiöt tai yksittäiset toiminta- tai johtamisenprosessit. (Stenvall & Virtanen 2021, s. 107–108.) Meso- ja mikrotasot keskittyvät enemmän organisaation sisäisen päivittämisen johtamisen näkökulmiin, eivätkä mahdollista organisaatiotason toimijuuden tarkastelua osana julkisen hallinnon toimintaympäristöä (Kiser 1999, s. 147–148).

Johanson (2019, s. 189–190) toteaa, että makrotason tarkastelussa saadaan eri julkisen hallinnon toimijat näkyväksi ja keskeiseksi osaksi koko maan hallinnon rakenteita ja niiden kautta voidaan nähdä yhteys toimijuuden ja esimerkiksi poliittisen päätöksenteon ja kansalaisille tuotettujen palveluiden välillä. Stenvall ja Virtanen (2021, s. 107–108) lisäävät, että makrotaso mahdollistaa poliittisen hallinnon ja koko julkisen hallinnon toimijuuden portaisen rakenteen hahmottamisen.

Kivistö (2007a) nostaa esiin, että julkisen hallinto koostuu organisaatioista. Näiden organisaatioiden määrittely riippuu viitekehyksestä, jossa niitä tarkastellaan. Organisaatioiden toimijuuden näkökulmasta, niiden määrittely on olennaista. Tässä tutkielmassa julkisen hallinnon organisaatiot määritellään sosiaalisiksi systeemiksi, jotka ovat kiinnittyneitä useisiin erilaisiin funktiojärjestelmiin. Näitä funktiojärjestelmiä voivat olla

esimerkiksi talous, politiikkaa tai oikeusjärjestelmä. Organisaatiot ovat osa ympäristöään, josta ne saavat resursseja sekä erilaisia syötteitä. Osana toimintaympäristöään organisaatiot voidaan nähdä avoimina systeemeinä mutta operationaalisesti ne voivat silti toimia suljettuina systeemeinä. (Hyyryläinen 2024 s. 23–27.) Julkisen hallinnon organisaatiot sijoittuvat alue-, paikallis- sekä valtionhallinnossa eri hallinnontasolle (Paananen ja muut 2022, s. 13–14). Näillä julkisen hallinnon tasoilla organisaatioiden toimintaympäristö on kompleksinen ja organisaatioiden on kyettävä vastaamaan siihen pitämällä useampia ja erilaisia vuorovaikutussuhteita yllä (Hyyryläinen 2024 s. 23–27).

### 2.3 Organisaatioiden toimijuusteorian tutkimussuuntauksia

Organisaatioiden toimijuus on monitieteinen ja -alainen käsite. Monitieteisyys tarjoaa lukuisia näkökulmia ja viitekehyksiä organisaation toimijuuteen. Eri tieteellisten näkökulmien kautta on mahdollista luoda ymmärrystä siitä, mihin ilmiöihin organisaation toimijuus kiinnittyy ja mistä eri tieteellisistä näkökulmista sitä voidaan tarkastella (ks. taulukko 1). Monitieteisyyden etuna on se, että julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuden käsitteellistämisen kautta saadaan rakennettua kokonaiskuvaa käsitteestä ja sen toimintaympäristöstä.

**Taulukko 1.** Eri tiedesuuntauksien artikkeleiden näkökulmia organisaation toimijuuteen.

Tieteellisen suuntauksen suuntaus	Artikkelin kirjoittaja(t)	Artikkelin nimi	Julkaisutiedot	Näkökulma aiheeseen
Hallintotieteet	Caldwell R.	Things fall apart? Discourses on agency and change in organizations.	<i>Human Relations</i> . Vol. 58(1). 2005.	Mitä toimijuus tarkoittaa organisaation muutosteoriassa.
Hallintotieteet	Kivistö J.	Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship.	Väitöskirja, Tampereen yliopisto. 2007.	Hallintotieteellinen lähestymistapa organisaation toimijuuteen.
Kasvatustieteet	Pietilä-Litendahl P.	Kasvatus, toimijuus ja voimaantumisen. Kasvatusantropologinen tutkimus andalusialaisten naisten arjesta.	Väitöskirja, Lapin yliopisto. 2014.	Kasvatustieteellinen näkökulma toimijuuteen.
Sosiologia/Politiikan tutkimus	Kiser E.	Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation.	<i>Sociological Theory</i> . Vol 17(2).1999.	Toimijuusteorian käyttö eri tieteenalolla

Tieteellinen suuntaus	Artikkelin kirjoittaja(t)	Artikkelin nimi	Julkaisutiedot	Näkökulma aiheeseen
Sosiologia	Shapiro S.	Agency Theory	<i>Annual review of Sociology</i> . Vol 31. 2005.	Toimijuusteorian käyttö eri tieteenaloilla erityisesti sosiologia, laki, johtaminen ja politiikan tutkimus
Sosiologia	Emirbayer M. & Mische A.	What is Agency?	<i>American Journal of Sociology</i> . Vol 103(4). 1998.	Toimijuuden eri elementtien erottelu, niiden elementtien käyttö ja käsitteet empiirisessä tutkimuksessa
Taloustieteet	Bendickson J., Muldoon J., Liquiri E. & Davis P.E.	Agency theory: the times, they are a-changin´.	<i>Management Decision</i> . Vol 54(1). 2016.	Taloustieteellinen lähestymistapa laajentuu monitieteisemmäksi.
Taloustiede	Jensen M.C & Mecling W.H	Theory of The Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure	<i>Journal of Financial Economics</i> . Vol 3. 1976.	Taloustieteellinen lähestymistapa teoriaan
Yhteiskuntatieteet/ Sosiologia	Honkasalo M-L., Ketokivi K. & Leppo A.	Moniselitteinen ja hämärä toimijuus	<i>Sociologia</i> . Vol 51(4). 2014.	Nostaa esiin toimijuuteen liittyviä näkökulmia
Valtiotieteet	Eteläpelto A., Vähäsantanen K., Hökkä P. & Paloniemi S.	What is agency? Conceptualizing professional agency at work.	<i>Educational Research Review</i> . Vol 10. 2013.	Ammatillinen toimijuus, sen ymmärtäminen ja analyysi
Valtiotieteet	Mitnick B.	The theory of agency redux	<i>Academy of Management Discoveries</i> . Vol 7(2), 2021.	Toimijuusteorian käyttö eri tieteenaloilla ja teorian kehittyminen

Organisaation toimijuuden käsitettä voidaan tarkastella parhaiten hallinnon makrotasolla. Tällöin tarkastelun kohteena ovat julkishallinnon instituutiot kokonaisina toimijoina ja organisaatioiden välinen vuorovaikutus saadaan näkyväksi. Döhler (2021, s. 891–892, 901) toteaa, että tutkimusta missä organisaatiot nähdään omina tasoina, on tehty valtio- ja hallintotieteellisessä tutkimuksessa vähemmän, vaikka organisaatioiden merkitys yksikköinä tai tasoina ovat hyvin tunnistettu. Hän näkee, että organisaatioiden tutkimus tästä näkökulmasta voi nostaa esiin aiemmin tunnistamattomia ulottuvuuksia. Organisaatioiden toimijuusteoria (Agency Theory) tukee tätä näkökulmaa organisaatioista omina tasoina ja tarjoaa täten hyvän taustateorian organisaatioiden toimijuuden käsitteellistämiseen.

Organisaatioiden toimijuusteoriaa (Agency Theory), on hyödynnetty taloustieteiden lisäksi monitieteisesti esimerkiksi yhteiskuntatieteissä, sosiologiassa, tulevaisuuden tutkimuksessa sekä pedagogiikan alalla (Honkasalo ja muut 2014, s. 365; Mahoney 2004, s.

139–144; Mitnick 2021, s. 45). Päätieteinä Shapiron (2005) ja Kiserin (1999) mukaan ovat taloustieteet, sosiologia sekä politiikan tutkimus. Tässä tutkielmassa hyödynnetään näiden päätieteiden näkemysten lisäksi hallintotieteitä.

Organisaatioiden toimijuuden teoria kehittyi yhtäaikaaisesti kahteen eri suuntaan. Taloudellisessa suuntauksessa (ks. Ross 1973) toimijuus kuvataan osana talouden näkökulmia. Näissä näkökulmissa toimijuus nähdään vuorovaikutuksena yrityksen tai organisaation omistajien, johtajien, yrityksen hallituksen ja osakkeenomistajien välillä. Talouden näkökulmissa nousee esiin yrityksen taloudellisten intressien maksimoiminen (Panda & Leepsa 2017, s. 74–75). Toimijuusteorian talouden tutkimuksellinen näkökulma levisi monitieteisempää tutkimusta nopeammin. Tämä johtui siitä, että talouden ja teknologian muutosten vuoksi talouskasvuun ja erityisesti yritysten kasvuun liittyvä tutkimus ja teoriat olivat ajallisesti merkityksellisiä (ks. Bendickson ja muut 2016). Shapiro (2005, s. 268) kritisoi talouden näkökulmien jättävän julkisen hallinnon organisaatioiden tarpeet huomioimatta ja toteaa julkisen hallinnon kannustimien olevan hyvin erilaisia toimijuuden näkökulmasta.

Julkisen hallinnon näkökulmat organisaation toimijuuteen ovat olleet vähäisesti esillä (Shapiro 2005, s.267–269). Mitnick (2021, s. 173–176) laajensi toimijuusteoriaa sisällyttämällä siihen organisaation auktoriteettisuhteet, vastuullisuuden sekä päätöksenteon liittyviä mahdollisuudet. Hän toi osaksi teoriaa organisaation toimijuuden, jota voidaan tarkastella vastuunkantamisen sekä sosiaalisten normien toteuttamisen avulla. Tämä Mitnicnikin teorian laajentaminen mahdollistaa organisaatioiden toimijuusteorian soveltamisen yleistä hyvää tuottaviin julkisen hallinnon organisaatioihin (Mitnick 2021, 173–176). Tämä näkökulma lisäsi teorian monitieteisyyttä, ja sitä on hyödynnetty esimerkiksi yhteiskuntatieteissä, institutionaalisessa tutkimuksessa, sosiologiassa, tulevaisuuden tutkimuksessa ja pedagogiikan alalla (Honkasalo ja muut 2014, s. 365; Mahoney 2004, s. 139–144; Mitnick 2021, s. 45).

Kivistö (2007a) toteaa, että toimijuusteoriassa on haasteita organisaation toimijuuden määrittämisessä teorian päämiehen (principals) ja agentin (agents) roolien osalta. Toimijuusteoriassa päämiehen ja agenttien roolit ovat olennainen osa teoriaa ja sen ilmiömaailmaa. Julkisessa hallinnossa päämies (principals) määrittyy usein joko kokonaiseksi organisaatioksi suhteessa toisiin organisaatioihin, tai organisaation sisällä päätöksiä tekeväksi, vastuuta kantavaksi tai toimintaa kontrolloivaksi johdoksi (ks. Kivistö 2007a, s. 14–15). Agentin (agents) rooli on myös vaihteleva, mutta usein se käsittää toimijoita tai organisaatioita, joiden tehtävänä on toteuttaa päämiesten antamia tehtäviä sekä implementoida heidän päätöksiään. Tässä tutkielmassa käytetään teorian käsitteitä päämiehistä ja agenteista. Kivistö (2007a, s. 13–15) toteaa myös, että organisaatioita näissä rooleissa voidaan hyödyntää, mikäli niiden konteksti ja toimintaympäristö tunnistetaan ja määritellään.

### **2.3.1 Toimijuusteoria taloustieteissä**

Taloustieteissä toimijuusteoriasta on puhuttu yleisesti agenttiteorianä. Nimi viittaa teoriassa käytettyyn jakoon päämiehistä (principals) ja agenteista (agents). Taloustieteen toimijuusteoriassa (Agency Theory) näkökulmana on päämiesten ja heidän alaisuudessa olevien agenttien väliset ristiriidat, jossa johdon ja toimijoiden intressit eivät kohtaa. Päämiesten ja agenttien toiminnan tavoitteena on saavuttaa taloudellinen maksimaalinen hyöty. Päämiehet toimivat eri tehtävien määrittelijöinä, kun taas päämiesten alaisuudessa olevien agenttien tehtävänä on suoriutua näistä vastuista ja annetuista tehtävistä. Tämä ei tarkoita, että agentit toimisivat aina päämiesten määrittelemää hyötyä tavoitellen. Tästä seurauksena on se, että päämiehet ottavat käyttöönsä erilaisia keinoja varmistaakseen hyödyn saavuttamisen ja agenttien omien intressien kontrolloimisen. Teorian mukaan vastuun, ja erityisesti taloudellisen vastuun, agenttien toimista kantavat päämiehet ja tästä syystä erilaiset kontrollikeinot katsotaan oikeutetuiksi. Keinoina voivat olla esimerkiksi valvonta ja agenttien sitouttaminen tehtäviinsä esimerkiksi palkitsevin sopimuksin. Ristiriidat päämiesten ja agenttien kesken voivat näyttäytyä esimerkiksi terveydenhuollossa siten, että agentti haluaa hoitaa jokaisen potilaansa

mahdollisimman hyvin, kun taas päämies haluaa, että mahdollisimman moni potilas tulee hoidettua. (Puyvelde ja muut 2012, s. 435–437; Bendickson ja muut 2016, s. 176.)

Teorian taloustieteen suuntauksessa Jensen ja Meckling (1976) esittivät useita näkökulmia ja käsitteitä talouden tarkastelun tueksi. Näitä näkökulmia ovat muun muassa päämies-agentti-roolien suhde, agenttikustannukset (agency cost), intressiristiriidat sekä sopimusteoriat ja kannustimet. Lisäksi teoria käsittelee omistuksen ja kontrollin eriytymisen tuomia vaikutuksia yrityksessä. Tässä agenttiteorian suuntauksessa käsitellään valvontaa muun muassa päämies-agentti-suhteissa. Teoriassa käsitellään myös toimijoiden intressiristiriidoista syntyviä kustannuksia, joita voivat olla esimerkiksi päämiehen suorittamaan valvontaan liittyvät kustannukset (monitoring costs) ja agenttien sitouttamiseen liittyvät kustannukset (bonding cost). Lisäksi huomioidaan yrityksen päämiehille syntyviä kustannuksia siitä, kun agenttien toiminta ei ole päämiesten intressien mukaista (residual loss). (Jensen & Meckling 1976.) Taloustieteiden näkökulma on saanut osakseen kritiikkiä muun muassa siitä, että sen mikro- ja makrotasojen toimijuuden kuvaukset ovat liian niukkaa. Myös yksilöiden käytöksen mallintaminen esimerkiksi matemaattisin kaavoin on katsottu olevan kapea näkökulma. (Kiser 1999, s. 150.)

### **2.3.2 Toimijuusteoria sosiologiassa**

Sosiologia tarjoaa laajemman teoreettisen näkemyksen toimijuudesta (ks. Mitnick 2021 ja Yolles & Rautakivi 2024), joka tuo sen lähemmäs organisaation toimijuutta. Shapiro (2005, s. 265–270) esittää, että talouden näkökulma jättää organisaatioiden kompleksisuuden huomioimatta. Hän vertaa sitä organisaatioteoriaan ilman organisaatiota. Tässä sosiologian monitieteisemmässä suuntauksessa nousee esiin myös Max Weberin byrokrateorian näkemykset johtajista, päätösvallasta, työntekijöistä sekä motiiveista (Viitala & Jylhä 2019, s. 52). Weberin byrokrateoria on toiminut taustalla toimijuusteorian sosiologian tulkinnassa ja siitä on nostettu esiin toimijuusteoriaa hyödyttäviä elementtejä ja näkökulmia (Kiser 1999, s. 166).

Sosiologiassa toimijuusteoriaa on hyödynnetty laajojen yhteiskunnallisten kontekstien ja erilaisten näkökulmien tutkimisessa. Alan tutkimuksia on tehty laajasti ja ne kattavat laajan joukon ilmiöitä kuten toiminnallisuuden, valvonnan, rangaistuksien sekä tavoitteiden tarkastelua. (Shapiro 2005, s. 274–282.) Sosiologinen lähestymistapa toimijuusteoriaan poikkeaa taloustieteiden lähestymistavasta. Sosiologian näkökulmasta toimijuusteorian katsotaan olevan enemmän yleinen viitekehys, joka mahdollistaa useiden ilmiöiden, kuten valtasuhteiden, roolien, normien ja eettisyyden tarkastelun (Kiser 1999, s. 154–157).

### **2.3.3 Toimijuusteoria politiikan tutkimuksessa**

Politiikan tutkimuksessa teoria laajentuu tarkastelemaan johtajuutta eri tasoilla, poliitikojen ja virkahenkilöiden valtasuhteiden eroja, lakeja sekä byrokratian onnistumista (Kiser 1999, s. 154–155). Tämä näkökulma toimijuusteoriasta katsotaan olevan lähempänä talouden tutkimusta kuin sosiologian näkökulmaa (Kiser 1999, s. 166).

Politiikan tutkimuksessa toimijuutta tarkastellaan samoilla mekanismeilla kuin taloustieteissä. Päämiehet ovat auktoriteetteja ja byrokraatit nähdään agenteina (Moe 2006, s. 1). Tässä näkökulmassa poliittiset päämiehet siirtävät agenteille vastuun omien poliittisten tavoitteiden edistämisestä, joka nostaa esiin ristiriidat poliitikkoina toimivien päämiesten ja agenttien tavoitteissa. Myös tässä teorian näkökulmassa päämiehet valvovat ja kontrolloivat agenteja. Erona talouden näkökulmaan poliittisessa tutkimuksessa on tunnistettu muun muassa, että päämiehiä tai agenteja voi olla yhtäaikaisesti useampia ja konfliktit voivat syntyä yhteistoiminnan tai kollektiivisen toiminnan seurauksena. (Shapiro 2005 s. 270–272.) Moe (2006, s. 2–4) toteaa, että politiikan tutkimus on tuonut toimijuusteoriaan poliittisen kontrollin käsitteen, mutta päämies-agentti-roolit vastaavat taloustutkimuksen määritelmiä.

### **2.3.4 Toimijuusteoria hallintotieteissä**

Hallintotieteellinen näkökulma toimijuusteoriaan mahdollistaa sen laajentamisen julkisen hallinnon organisaatioihin. Julkisessa hallinnossa toimijuutta leimaa kasvava

organisaatioiden keskinäisriippuvuus. Siihen liittyvien ilmiöiden kuten johtamisen tai julkisten palveluiden tuottamisen tutkimukseen tarvitaan monitieteistä lähestymistapaa. (Paananen ja muut 2022, s. 14.)

Julkisen hallinnon organisaatiot edustavat toimijuusteoriassa päämiestä suhteessa työntekijöihinsä ja taas toisinaan vaihtelevia päämies-agentti-rooleja suhteessa toisiin julkisen hallinnon organisaatioihin tai esimerkiksi päättäviin poliitikkoihin (Kivistö 2007a, s. 98–99). Kiser (1999, s. 154–156) vertaillaan toimijuusteoriaa eri tieteenalojen näkökulmasta, toteaa, että julkisessa hallinnossa toimijuusteorian näkökulmasta päämiehiä on useissa eri tasoissa niin poliittisesti kuin myös virkakoneistossa. Kiser (1999) nostaa esiin, että toimijuusteorian käytettävyys julkisen hallinnon puolella edellyttää usean eri näkökulman hyödyntämistä, sillä yksinään esimerkiksi taloustieteiden, poliittisen tutkimuksen tai sosiologian näkökulma eivät pysty vastaamaan julkisen hallintoalan kompleksisuuteen. Hallintotieteissä julkinen hallinto huomioidaan laajana kokonaisuutena, ja usean tieteenalan samanaikainen hyödyntäminen on sille ominaista (Paananen ja muut 2022, s. 16–19).

Julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuudessa sidosryhmien intressit ja niiden määrä ovat laajoja. Toimijuusteoria keskittyy erilaisten julkisen hallinnon haasteiden tunnistamiseen, jotka ovat julkisella sektorilla usein monimutkaisempia kuin yksityisellä sektorilla. Nämä haasteet ovat kompleksisia, sillä julkisen hallinnon johtamiseen ja toimintaan vaikuttavat muutokset voivat perustua monien eri tahojen samanaikaisesti esiin nostamiin ristiriitaisiin tarpeisiin. (Gnan ja muut 2013, s. 64–69.) Hallintotieteissä organisaation toimijuuden käsitteellistämiseen tarvitaan siis monitieteisyyttä, sillä yksittäiset näkökulmat eivät ole riittäviä kompleksisten ongelmien tarkasteluun (Vartiainen ja muut 2013 s.55). Monitieteinen lähestymistapa lisää ymmärrystä toimijuudesta osana hallinnon dynamiikkaa, sen keskinäisriippuvuuteen liittyvistä ilmiöistä ja toimintaympäristön muutoksien vaikutuksista (Jalonen ja muut 2022 s.107–109; Kiser 1999, s. 166–167; Shapiro 2005, s. 282).

### 3 Hyvinvointialue ja toimijuus

Tässä tutkielmassa organisaatiolla tarkoitetaan julkisen hallinnon toimijaa, kuten esimerkiksi kuntia, hyvinvointialueita, valtion ministeriöitä -ja liikelaitoksia, Kansaneläkelaitosta (Kela) ja terveyden ja hyvinvoinnin laitosta (THL). Post (2023, s. 67–68) määrittelee, että julkisen hallinnon toimijoilla tarkoitetaan julkisen hallinnon organisaatioita, joiden toimintaa ohjaa poliittinen päätöksenteko ja toimijuus sitoutuu vahvasti valvovaan rooliin. Postin (2023 s. 69) mukaan julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuteen liittyy useita tekijöitä kuten esimerkiksi se, että julkisen hallinnon toimijat ovat omien yhteisöjen omistuksessa. Lisäksi julkisen hallinnon toimijoita rahoitetaan pääosin verovarvilla ja niiden ohjaukseen ja kontrolliin vaikuttaa poliittinen päätöksenteko. Julkisen hallinnon tavoitteiden määrittelyyn vaikuttaa poliittinen valta. Tämä voi tuoda tavoitteiden implementointiin yksityistä sektoria nopeamman muutostahdin. Viimeiseksi julkisen hallinto on avointa ja tietoa jaetaan ilmaiseksi.

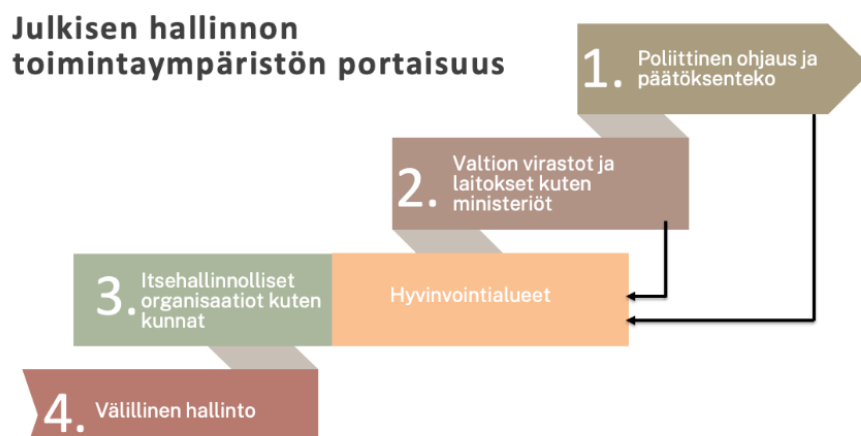
#### 3.1 Julkisen hallinnon toimintaympäristö

Ymmärtääkseen organisaation toimijuutta on myös ymmärrettävä sen toimintaympäristöä. Julkisen hallinnon toimintaympäristö on kompleksinen ja alati muuttuva. Stenvall ja Virtanen (2021, s. 84–85) kuvaavat sen toimintaa leimaavan polkuriippuvuus, sillä päätöksentekoon vaikuttavat aiemmat päätökset ja erilliset historian saatossa toisistaan riippuvaiseksi muodostuneet hallinnonosat. Nykytilan muutokset ovat kiinnittyneinä poliittisiin päätöksiin. Uuskylä ja muut (2024, s. 13) kuvaavat julkisen hallinnon organisaatioiden muodostavan vaikeasti ohjattavan kokonaisuuden. Heidän mukaansa toimintaympäristön haasteet ovat syntyneet osittain erilaisten yhteiskunnallisten muutosten myötä, kuten hyvinvointialueiden uudistuksen, joka on tuonut uudenlaisia ohjauk- ja valtasuhteita sekä lisännyt yhdyspintoja.

Toimintaympäristössä toimijuus on muuttunut yhdyspintoja ylittävien ilmiöiden vuoksi. Uuskylän ja muiden (2024, s. 13–14) mielestä ilmiölähtöisyys lisää toimintaympäristön kompleksisuutta ja edellyttää aivan uudenlaista toimijuutta, joka ei ole johdettavissa

aikaisempien tietojen pohjalta. Nyholm ja muut (2016, s. 18–20, 86) näkevät Suomen julkisen hallinnon olevan on monialainen ja -portainen poliittishallinnollinen kokonaisuus (ks. kuvio 1). Julkisen hallinnon organisaatiot vastaavat valtion perustehtävistä kuten ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta, poliittisen päätöksentekojärjestelmän ylläpitämisestä ja julkisten palveluiden tuottamisesta.

Yhdessä julkisen hallinnon organisaatiot ja toimijat muodostavat hallinnon toimijuuden kokonaisuuden. Eri tasojen organisaatioiden toimijuus vaihtelee kontrolliin, ohjaukseen ja rahoituksen muodostumisen mukaan (ks. kuvio 1.). Ylimmällä tasolla ovat poliittisen ohjaukseen ja päätöksentekoon liittyvät toiminnot kuten eduskunta ja hallitus. Valtion virastot ja -laitokset sijoittuvat portaiden seuraavalle tasolle. Tällä portaalla olevat voidaan katsoa olevan keskeisiä toimijoita julkisen hallinnon toimintaympäristössä. Kolmannella tasolla ovat itsehallinnolliset organisaatiot kuten kunnat ja maakunnat. Näillä organisaatioilla on muun muassa verotusoikeus. Neljännellä tasolla on välillinen julkishallinto. Tälle tasolle sijoittuneet organisaatiot on perustettu valtion tai kuntien päätöksillä, ne ovat riippuvaisia valtion ja kuntien rahoituksesta ja alisteisia myös niiden valvonnalle. Hyvinvointialueet sijoittuvat kolmannen ja neljännen portaalle, tai kuntien rinnalle kolmannelle portaalle. Hyvinvointialueet ovat kuntien tapaan itsehallinnollisia organisaatioita, mutta eroavat kunnista valtion suorien rahoitusmekanismien ja valvonnan alisteisuuden vuoksi. (Nyholm ja muut 2016, s. 86.)



**Kuvio 1.** Julkisen hallinnon portaisuus (mukaillen Nyholm ja muut 2016).

Julkisen hallinnon toimijuus kokee muutoksia sen ympäristön muuttumisen tahdissa. Tämä edellyttää sitä, että julkisen hallinnon on käännettävä katsetta suljetusta systeemistä ulospäin ja luotavat yhdyspintoja eri kumppaneihin. Julkisen hallinnon toimijuuteen kohdistuu byrokraattisen toiminnan lisäksi verkostomaisen yhteistyön vaatimus. Tässä verkostomaisessa yhteistyössä julkinen hallinto ei enää ole toimijuudessaan yksinomaan päämiehen valvovassa tai päättävässä roolissa vaan toimii myös tasavertaisena kumppanina. (Nyholm ja muut 2016, s. 241.)

Jalonen ja muut (2022) kuvaavat nykyisen julkisen hallinnon toimintaympäristön olevan lokeroitunut. He määrittelevät tarpeen laajemmalle yhteistyölle monitoimijuuden, verkostomaisuuden, hybridiosaamisen ja ekosysteemisyyden tekijöiksi. Heidän näkemyksensä on, että nykytilassa esiintyvät ilmiöt tai haasteet eivät ole tunnistettavissa ja ratkaistavissa lokeroidussa hallinnonkentässä. (Jalonen ja muut 2022, s. 108–109.)

### **3.2 Hyvinvointialueen toimintaympäristö ja toimijuus**

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alussa. Niiden tehtävänä on järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoiminta alueellaan. Hyvinvointialueita on yhteensä 21 ja Helsingin kaupunki vastaa sosiaali- ja terveystalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisestä omalla alueellaan. Lisäksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS) vastaa omalta osaltaan erikoissairaanhoidosta toiminta-alueellaan. Hyvinvointialueiden muodostaminen ja toiminnan käynnistäminen oli yksi merkittävimmistä julkisen hallinnon uudistuksista Suomessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2023) Hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita, joiden toimintaa säätelevät lait. Erityisesti alueiden rahoitusta säädetään hyvinvointialueiden laissa, sote-järjestämislaissa ja pela-järjestämislaissa. Toimintaa ja tehtäviä koskevat yleislait ovat sosiaalihuoltolaki ja sosiaalihuollon asiakaslaki sekä terveydenhuoltolaki. (Leppänen ja muut 2024, s. 35, 48.)

Hyvinvointialueet ovat uusi hallinnollinen taso julkishallinnon toimintaympäristössä (ks. kuvio 1). Hyvinvointialueet vastaavat toiminnastaan hallinnon ja valtion eri auktoriteeteille sekä poliitikoille. (Johanson 2019, s. 44, 75–76.) Hyvinvointialueiden syntyyn

liittyvässä sote-uudistuksessa päätavoitteita oli muutamia, joista ensimmäisenä on mainittava hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen sekä yhdenmukaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden ja pelastuspalveluiden turvaaminen (Lehtonen ja muut 2023, s. 70–77).

Uuskylä ja muut (2024, s. 12–14) kuvaavat hyvinvointialueiden toimijuuden olevan osa julkisen hallinnon uudistumista. Hyvinvointialueiden toimijuus vaatii julkisen hallinnon toimintaympäristöltä uudenlaisia ohjauksen keinoja ja on muuttanut sen vastuusuhteita. Hyvinvointialueiden toimijuuden näkökulmasta kansalliset ilmiöt, kuten ikääntyvien määrän lisääntyminen, lisääntyvät palvelutarpeet ja resursseihin liittyvät haasteet ovat tiivistyneet sen yhdyspinnoille ja vaativat täten useiden toimijoiden yhteistyötä ja uudistuksia julkisen hallinnon toimintamalleihin. Hyvinvointialueiden toimijuus edellyttää hallinnon toimintamalleissa useita yhdyspintoja yhdistävää ja ylittävää toimintaa. Hyvinvointialueiden toimijuus on osaltaan lisännyt ohjauksen selkeyttä ja toisaalta lisännyt kompleksisuutta sekä pirullisten ongelmien syntymistä lisäämällä jaettua vastuuta eri yhdyspinnoilla ja laajemmissa julkisen hallinnon kokonaisuuksissa (Post 2023, s. 9–10).

Hyvinvointialueiden monialainen ohjaus perustuu useampaan eri ohjauselementtiin ja -osaan. Koska hyvinvointialueiden kustannukset katetaan pääosin valtion rahoituksella, monet ohjauksen elementit koskevat rahoitusta. Lisäksi valtioneuvosto vahvistaa hyvinvointialueiden valtakunnalliset strategiset tavoitteet ja päättää tietyistä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyösopimuksista sekä arviointimenettelyistä. Valtioneuvosto voi myös päättää hyvinvointialueiden aluejaoista. Muita ohjauselementtejä ovat muun muassa erilaiset neuvottelukunnat ja eri ministeriöiden ohjausneuvottelut yhteistyöalueiden kanssa. Hyvinvointialueiden toiminnasta vastaavat valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriä sekä sisäministeriö pelastustoimen osalta. Valtion ohjaus perustuu yhteiseen tietopohjaan ja säännölliseen vuorovaikutukseen toimijoiden välillä. (Leppänen ja muut 2024, s. 35, 67.)

Toimijuuteen vaikuttavat myös siihen liitetyt toiminnan vaatimukset. Hyvinvointialueiden tehtävistä ja alueiden hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla.

Hyvinvointialueet ovat kuntien tapaan itsehallintoalueita, mutta niillä ei ole verotusoi-  
keutta. Hyvinvointialueiden itsehallinto mahdollistaa päätäntävällän eikä valtio voi oh-  
jata hyvinvointialueiden toimintaa. (Leppänen ja muut 2024, s. 34–35.)

Hyvinvointialueen sisäinen rakenne on osa sen toimijuutta, joka näyttäytyy sisäisessä  
hallinnossa ja ohjauksessa mutta myös eri yhdyspinnoilla. Hyvinvointialueiden ylin toi-  
mielin on aluevaltuusto, joka valitaan vaaleilla. Valtuuston tehtäviin, kuten kuntienkin  
valtuustojen tehtäviin, kuuluvat talouden hallinta ja muut keskeiset hallinnon tehtävät.  
Näitä tehtäviä ovat muun muassa strategia, talousarvio sekä -suunnitelma, tilinpäätök-  
sen hyväksyntä ja hallintosääntöä koskeva päätösvalta. (Leppänen ja muut 2024, s. 30–  
33.) Hyvinvointialueen valtuusto valitsee hyvinvointialueen johtajan, asettaa aluehalli-  
tuksen sekä lautakuntia, johtokuntia ja jaostoja. Hyvinvointialueen johtaja toimii alue-  
hallituksen alaisena vastaten hyvinvointialueen hallinnosta, taloudenhoidosta ja muusta  
toiminnasta. (Valtiovarainministeriö 2024a.)

## 4 Tutkielman metodologiset lähtökohdat

Tämän tutkielman lähestymistapa on laadullinen ja tutkimusmenetelmänä käytetään Rodgersin evolutionaarista käsiteanalyysiä. Tässä tutkielmassa aineisto kerättiin systemaattisella aineistohauulla.

Käsiteanalyysin avulla on tarkoituksena käsitteellistää julkisen hallinnon organisaation toimijuus eri näkökulmia hyödyntäen (Juuti & Puusa 2020, s. 9–10). Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysi valittiin tutkimusmenetelmäksi, koska sen avulla on mahdollista tunnistaa käsitteen eri ulottuvuuksia. Käsiteanalyysin avulla pyritään vastaamaan kysymyksiin mitä on julkisen hallinnon organisaation toimijuus, ja mitkä ovat sitä vahvistavia tekijöitä. Puusan (2008, s. 38) mukaan käsiteanalyysiä voidaan pitää itsenäisenä tutkimusotteena, jolloin käsitteen tarkastelu muodostaa metodin ydinosa.

Käsitteiden analysointi on tieteen ja tutkimuksen kannalta merkittävää. Lammintakanen ja muut (2008, s. 9) korostavat, että sosiaali- ja terveyshallintotieteissä käsiteanalyttinen tutkimus voi luoda perustan jatkotutkimuksille, selkeyttää tieteenalan omia käsitteitä ja tukea tieteenalan teoreettista kehitystä sekä paradigmaa. Rodgers ja muut (2018, s. 456) toteavat, että käsitteet tunnistetaan olevan keskeisiä osia tieteellisissä teorioissa. Heidän mukaansa käsiteanalyysi mahdollistaa muun muassa käsitteiden kategorisoinnin, luokittelun sekä tieteellisen keskustelun ja se tarjoaa tilaisuuden ilmiöiden tutkimiseen tieteellisen kurinalaisuuden vaatimalla tavalla. Hirsjärvi ja muut (2018 s. 151) toteavat, että käsiteanalyysi sisältyy lähes kaikkeen tutkimukseen ja jokaisessa tutkimuksessa on tarkoituksenmukaista määritellä käytettävät käsitteet.

Tässä käsiteanalyysissä organisaation toimijuutta lähestytään julkisen hallinnon näkökulmasta. Organisaation toimijuus -käsitteenä (engl. organisations/organisations agency) on monitieteinen. Käsiteanalyysi tukee monitieteisten käsitteiden kiinnittymistä sosiaali- ja terveyshallintotieteisiin ja mahdollistaa uusien näkökulmien syntyä (Lammintakanen ja muut 2008, s. 7). Julkisen hallinnon organisaatioiden näkökulma toimijuuteen on harvinaisempi, vaikka organisaatioiden merkitys on hallinnossa olennainen (Döhler 2019,

s.891). Taustateorianä käsiteanalyysissä käytettiin toimijuusteoriaa (Agency Theory), jonka tarjoaman viitekehyksen kautta käsitettä lähestytään (Lammintakanen ja muut 2008, s. 5).

Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteenä on abstrakti ja moniselitteinen. Sen ominaisuudet eivät ole objektiivisesti nähtävissä tai todennettavissa eivätkä ne ole mitattavia (Lammintakanen ja muut 2008, s. 1). Döhlerin (2019, s. 891) mukaan organisaatioita yksikköinä tai tasoina voidaan ymmärtää, selittää, sekä tunnistaa niiden geneerisiä ominaisuuksia. Hän näkee, että attribuoidut ominaisuudet määrittelevät organisaatiolle toimintoja ja käyttäytymismalleja.

#### **4.1 Aineiston kerääminen**

Aineiston keruu on aineiston käsiteanalyysin onnistumiselle merkittävä vaihe. Tämän tutkimuksen aineistona toimivat hallintotieteellisistä lehdistä saadut tieteelliset artikkelit. Rodgersin evolutionaarisen käsiteanalyysin mukaan aineiston kokonaismäärästä otetaan edustava otos, joka on 20 % aineiston kokonaismäärästä tai vähintään 30 kappaletta. (Lammintakanen ja muut 2008, s. 4.)

Tavoitteena oli löytää hallintotieteellinen aineisto ja saada se rajattua julkisen hallinnon organisaatioihin ja niitä käsitteleviin tutkimuksiin. Aineisto rajattiin kerättäväksi hallintotieteellisistä julkista hallintoa käsittelevistä tieteellisistä julkaisuista. Hyödynsin julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen selkeyttämisessä toimijuusteoriaan liittyvien artikkeleiden terminologiaa ja hakusanojen suunnittelussa käytin erilaisia sanasto- palveluita kuten yleistä suomalaista asiasanasto ja ontologia palvelua (YSO). Käänsin hakusanoja useilla eri sanakirjoilla englanniksi, hyödyntäen myös käänöksessä tekoälyä kuten ChatGPT:tä.

Aluksi tein koehakuja hyödyntäen Google Scholaria ja eri tietokantoja. Tietokantoina olivat Scopus, Academic Search Elite ja PubMed. Koehauissa hyödynsin erilaisia vapaita asiasanoja, hakusanoja ja -lauseita. Etsin artikkeleita, jotka liittyivät taustateoriaan sekä

yleisesti tutkielman aiheeseen. Tein hakulauseita pääosin englanniksi, hyödyntäen Boolean operaattoreita. Hakulauseina olivat muun muassa (" Organizations agency" AND " Public Administration"), (" Organisations Agency" AND " Public Services") vaihdellen eri kirjoitusmuotoja sanalle "Organisations/Organizations". Lisäksi laajensin hakua katkaisien sanoja kuten ("Public AND organizati\* OR servi\* AND "agency theory"). Suomen kielellä hain muun muassa (Agenttiteoria AND "julkinen hallinto"). Koehakujen tuloksena totesin, että kansainväliset artikkelit löytyi enemmän ja suomenkielistä tutkimusta on tehty pääosin liittyen taloustieteisiin. Hyödynsin koehauissa myös löytämiäni artikkeleiden lähdeluetteloita, pyrkien niistä löytyneiden lähteiden avulla tunnistamaan avainsanoja sekä myös tunnistamaan eri julkaisualustoja, joissa eri tutkielman aiheeseen liittyviä artikkeleita esiintyisi.

Hakujen edetessä huomasin, että tietokannoista, kuten Scopus, PubMed tai Academic Search Elite, ei löytynyt aiheeseen osuvia artikkeleita yksittäisillä hakusanoilla kuten "Toimijuus" tai "Agency" myös yhdistelmät kuten ("Organisations Agency" OR "Organizations Agency") tuottivat hyvin vähäisiä tai epätarkkoja tuloksia. Pidemmät hakulauseet eivät auttaneet. Pian muodostui käsitys, että toimijuusteoria "Agency Theory" oli mainittava haussa. Pelkällä "Agency Theory" hakusanalla hakutulokset taas muuttuivat heikoiksi. Tuloksia ei saanut juurikaan kasvatettua esimerkiksi Scopus -tietokannasta laajentamalla hakulauseetta ("Agency Theory" AND "Public Administration" OR "Public Governance"). Tässä vaiheessa totesin, ettei Scopus tai PubMedin tietokannoista saamani artikkeleiden määrän ja laatu tule tukemaan aineiston keräämistäni. Siirryin käyttämään Academic Search Elite -tietokantaa. Laajentamalla hakulauseetta Academic Search Elite tietokannassa ("Agency Theory" AND "Public Relations" OR "Public Administration") hakutulokset kasvoivat liian suuriksi (ks. taulukko 2). Hakutulosten rajaaminen useilla eri rajauksilla kuten kielellä, hakusanoilla, aihealueilla, ei johtanut tyydyttävään lopputulokseen. Lopputuloksena haku ei olisi tuottanut tutkielman aiheeseen liittyviä artikkeleita niin, että niiden määrä olisi ollut hallittavissa. Keskustelu yliopiston kirjaston informaatikon kanssa ei edistänyt tilannetta, vaan tulokset olivat joko hallitsemattoman suuria tai liian pieniä ja löytyneet artikkelit kohdentuivat ohi tutkielman aiheen.

**Taulukko 2.** Esimerkki hakutuloksista.

Tietokanta	Hakusanat/lauseet	Tulos (kpl)
Scopus	(" Agency Theory" AND "Public Administration")	24
Scopus	("Agency theory" AND "Public Relations" OR "Public Administration")	30
Academic Search Elite	(" Agency Theory" AND "Public Administration")	0
Academic Search Elite	("Agency theory" AND "Public Relations" OR "Public Administration")	418 471
PuBMed	(" Agency Theory" AND "Public Administration")	2
PubMed	("Agency theory" AND "Public Relations" OR "Public Administration")	4296

Erialaisten kokeilujen ja koehakujen epäonnistumisen jälkeen tiedonhaku päätettiin kohdentaa tiettyihin korkean tason hallintotieteellisiin journaaleihin, ja tehdä se suoralla artikkelihaualla. Lehdiksi valittiin viisi hallintotieteisiin liittyvää JUFO 2–3 tasoluokan lehteä: Poliitiikka, Hallinnon tutkimus, Public Management Review, Journal of Public Administration Research And Theory sekä Public Administration. Tutkimusten hakeminen näistä lehdistä varmisti sen, että kyseiset tieteelliset artikkelit käsittelivät julkisen hallinnon tutkimusta. Erialaisten koehakujen pohjalta hakusanaksi päättyi "Agency Theory."

Tuloksena hausta saatiin riittävä otos vertaisarvioituja tieteellisiä artikkeleita, joista koko teksti oli saatavilla sähköisesti. Näistä löydetyistä artikkeleista rajattiin vielä lopulta osa pois, kohdistamalla haku artikkeleihin, jotka ovat julkaistu aikavälillä 2019–2024 (ks. taulukko 3).

**Taulukko 3.** Aineiston keruun tulokset hallintotieteellisistä julkaisuista.

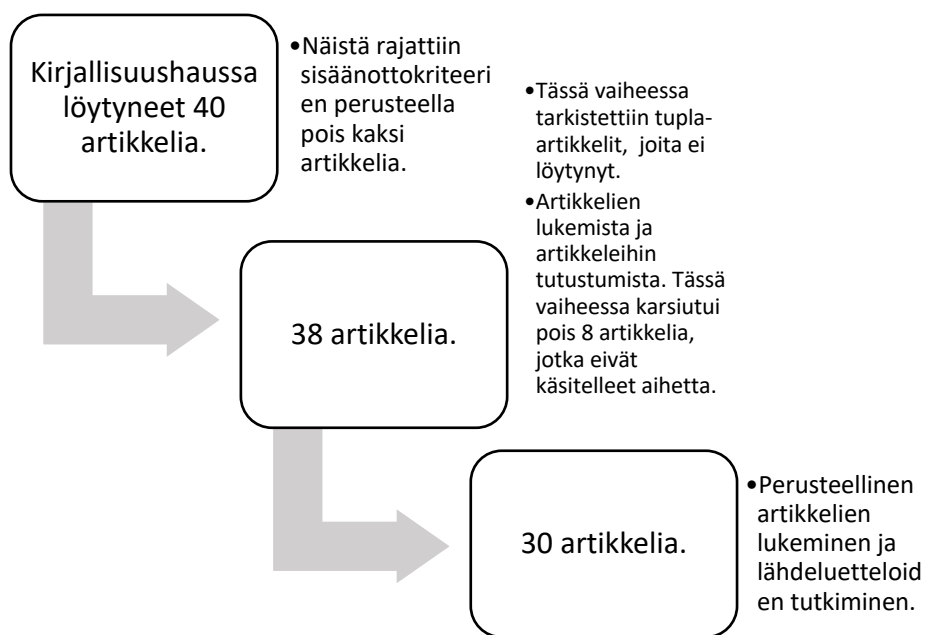
Julkaisu	Hakusana	Rajaukset	Artikkeleiden määrä	Rajaus vuosille 2019–2024, artikkeleiden määrä
Hallinnon tutkimus	"Agency Theory"	Kaikki artikkelit	9	9
Journal of Public Administration Research and Theory	"Agency Theory"	Vertaisarvioitu ja koko teksti saatavilla. Haku vuodesta 2018 eteenpäin.	21	19
Politiikka	"Agency Theory"	Ei rajauksia	0	0
Public Administration	"Agency Theory"	Rajaus 2019–2024	6	6
Public Management Review	"Agency Theory"	Vertaisarvioitu ja koko teksti saatavilla. Aikarajaus vuosille 2001–2023	9	4
<b>Yhteensä</b>			<b>40</b>	<b>38</b>

Artikkeleita luettaessa poistettiin vielä kahdeksan artikkelia. Poistettujen artikkelien aiheet eivät tukeneet tutkielman aihetta. Kaikki artikkelit luettiin kokonaan, sillä artikkeleista ei etsitty niinkään julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuden määritelmää vaan käsitettä tukevia näkökulmia. Mukaan hyväksyttiin kaikki ne artikkelit, joissa katsottiin käsittelevän organisaation toimijuutta sekä siihen viittavia tekijöitä (ks. taulukko 4) ja niissä oli mainittuna taustateoriana tai yhtenä taustateorioista toimijuusteoria "Agency Theory". Hallinnon tutkimus -lehdestä tehdyn haun tuloksena nousseet artikkelit olivat lehden mukaan julkaistu määriteltynä aikana, mutta itse artikkeleissa julkaisuun viittavat vuosiluvut olivat selkeästi vanhempia. Päädyin ottamaan ne mukaan aineistoon, sillä muussa tapauksessa suomalainen tieteellinen tutkimus olisi jäänyt aineistosta lähes kokonaan pois. Tulokseksi kirjallisuuskatsauksella saatiin yhteensä 30 artikkelia (ks. Liite 1).

**Taulukko 4.** Aineiston sisäänotto- ja poissulkukriteerit.

Sisäänottokriteerit	Poissulkukriteerit
<ul style="list-style-type: none"> <li>Tutkimuksen kohteena julkishallinnon organisaatiot</li> <li>Taustateoriana tai yhtenä taustateorioista on toimijuusteoria eli "Agency Theory".</li> <li>Artikkeli on saatavana sähköisesti.</li> <li>Artikkeli on vertaisarvioitu.</li> <li>Artikkeli on saatavissa kokonaan.</li> <li>Kielenä suomi tai englanti.</li> <li>Artikkeli julkaisu sijoittuu vuosien 2019–2024 väliin.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Artikkeli käsittelee jotain muuta kuin julkisen hallinnon organisaatiota tai aihealue on hyvin kaukana tutkimuksen aiheesta.</li> <li>Artikkelissa ei ole taustateoriana toimijuusteoria tai sitä on käsitelty ainoastaan talouden näkökulmasta.</li> <li>Artikkelia ei ole saatavissa sähköisesti.</li> <li>Artikkeli ei ole vertaisarvioitu.</li> <li>Artikkelin teksti ei ole saatavana kokonaan.</li> <li>Kieli on muu kuin suomi tai englanti.</li> </ul>

Aineiston keruun prosessi eteni vaiheittain (ks. kuvio 2). Jokaiseen vaiheeseen liittyy tutkijan tekemiä valintoja. Aineiston keruuseen liittyvissä valinnoissa on huomioitu, että aineiston keruu tukee käsiteanalyysin tekemistä (Tuomi & Sarajärvi 2012, s.69–70).

**Kuvio 2.** Aineiston keruun prosessi.

## 4.2 Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysimenetelmä

Aineiston analyysi tehtiin Rodgersin evolutionaarisen käsiteanalyysiä noudattaen (ks. Rodgers 1989; Rodgers & Knafel 1993; Lammintakanen ja muut 2008). Käsiteanalyysin tavoitteena on kytkeä toimijuusteoria pohjateoriaksi julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuden käsitettä määriteltäessä (Toftthagen & Fagerstrøm 2010, s. 21–22, 28). Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysi on menetelmänä systemaattinen ja mahdollistaa julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen tunnistamisen ja sanoittamisen (Rodgers 1989, s. 331). Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysi mahdollistaa myös julkisen hallinnon organisaation toimijuuden sitomisen julkisen hallinnon toimintaympäristöön (Lammintakanen ja muut 2008, s. 1). Toimintaympäristö on julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitteellistämisen kannalta merkityksellinen, sillä se voi estää tai mahdollistaa toimijuuden toteutumista (Honkasalo ja muut 2014, s. 368).

Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysimenetelmän lähtökohtana on, että käsitteet eivät ole pysyviä ja ne ovat ajasta riippuvaisia. Analyysissä on huomioitu, että julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen vaikuttavat yhteiskunnalliset tekijät, lisäksi tutkielman taustateorialla on vaikutusta käsiteanalyysin tuloksiin. (Toftthagen & Fagerstrøm 2010, s. 21–22, 28.) Julkisen hallinnon organisaation toimijuutta lähestytään analyysissä systemaattisesti ja kurinalaisesti. Se etenee vaiheittain (ks. taulukko 5) (Rodgers & Knafel 1993, s. 85). Analyysissä on tuotu näkyviin se, miksi tietyt määritelmät tai artikkelit ovat valikoituneet näkökulmien perustaksi ja miten analyysi sekä aineiston integroiminen on tehty (Lammintakanen ja muut 2008, s. 3–4).

Käsitteen tunnistamisen vaihe tapahtui taustateoriaan tutustumisen aikana. Tällöin määriteltiin, että julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen viitekehyksenä toimii toimijuusteoria. Julkisen hallinnon näkökulma voitiin varmistaa keräämällä tutkielman aineisto hallintotieteellisistä lehdistä. Tavoitteena oli saada analyysissä kuvattua julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen nykytila. Julkisen hallinnon toimintaympäristö on muuttunut hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa vuoden 2023 alussa.

Aineiston ajallisella rajaamisella tavoiteltiin tämän muutoksen huomioimista ainakin suomalaisen tutkimuksen osalta. (Rodgers & Knafel 1993, s. 87–90.)

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineiston lukemisen aikana tein muistiinpanoja ja alleviivasin artikkeleista toimijuuteen tai toimijuuden näkökulmiin liittyviä tekstinosa. Alleviivauksien avulla voitiin jäsentää aihetta ja erotella eri näkökulmia, koodaten niitä eri väreihin (Tuomi & Sarajärvi 2012, s. 92–93). Artikkelit käsittelivät julkisen hallinnon organisaation toimijuutta useasta eri tutkimusasetelmasta ja hyödyntäen useita eri aineistoja ja tutkimusmenetelmiä. Niissä lähestyttiin aihetta myös toisista teoreettisista lähtökohdista. Etsin koodauksen avulla erityisesti näkökulmia, jotka pohjautuivat kirjoittajan mukaan toimijuusteoriaan (Agency Theory), mutta huomioin myös usean teorian yhdistävät näkökulmat.

Etsin myös artikkeleista niitä toisiinsa yhdistäviä tekijöitä ja näkökulmia. Tämä varmisti sen, että kerätty aineisto muodostaa julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuden ympärille yhtenäisen käsitteellisen kokonaisuuden. (Rodgers & Knafel 1993, s. 85.) Huomioin myös, miten taustateorian käyttöä on perusteltu tutkimuksessa ja miten taustatietoja kuten tutkimuksen tekemiseen liittyviä syitä eli tutkimuksen edeltäviä tekijöitä oli sanoitettu. (Rodgers & Knafel 1993, s. 90–94.)

Osa artikkeleista käsitteli useampaa näkökulmaa kuten toimijuuteen vaikuttavaan organisaatioiden yhteistyön näkökulmaa ja julkisen hallinnon ohjauksen mekanismeja. Tämä näkökulmien päällekkäisyys on huomioitu luokittelussa ja useampi artikkeli on otettu aineistoksi mukaan useampaan näkökulmaan. Rodgers ja Knafel (1993, s. 95) toteavat, että kun aineisto saadaan organisoitua ja sen sisältö tunnistettua voidaan siirtyä teoreettisempaan työskentelyyn.

Aineiston sisällönanalyysi oli yhtäaikaaisesti sekä induktiivinen että deduktiivinen (ks. taulukko 5). Tofthagen ja Fagerstrøm (2010, s. 24–25) kuvaavat tätä vaihetta analyysivaiheen ytimeksi. Analyysin toisessa vaiheessa teemoittelin alaluokkien sisällön, omien

muistiinpanojen sekä alleviivauksien mukaan. Pyrin induktiivisesti alaluokkien sisältöjen osalta pelkistämään aineistosta nousseita asioita ja lauseita yksittäisiksi sanoiksi tai lyhyiksi ilmaisuiksi, joissa noudatettiin sisältöä selittävää tapaa. Alakategorioita abstrahoin yläkategorioiksi saaden aikaan yhtenäisempiä nimityksiä ilmiöille. Yläluokkien sanoitus jäi mielestäni vielä liian laajaksi ja sitä pelkistämällä ja yläluokkia yhdistämällä pääsin luomaan niistä näkökulmien nimiä, joiden avulla käsitteellistämistä oli helpompi jatkaa (ks. Liite 2). (Lammintakanen ja muut 2008, s. 4; Anttila 2006., s. 116–117.)

**Taulukko 5.** Aineiston analyysin vaiheet, vaiheiden sisältö ja tulos.

Vaihe	Sisältö	Tulos
1.	Aineiston lukeminen, muistiinpanojen ja alleviivauksien tekeminen.	Aineiston sisältöön tutustuminen, sen jäsentely ja artikkeleiden aiheiden toisiinsa yhdistävien tekijöiden tunnistaminen
2.	Alaluokkien sisällön teemoittelu muistiinpanojen ja koodauksien mukaan. Lähikäsitteiden ja edeltävien tekijöiden tunnistaminen.	Alaluokat
3.	Alaluokkien sisältöjen pelkistäminen ja yhdistely yläluokiksi. Yläluokkien nimeäminen. Lähikäsitteiden ja edeltävien tekijöiden tunnistaminen.	Yläluokat
4.	Yläluokkien yhdistely ja pelkistäminen näkökulmiksi.	Näkökulmat

Aineiston artikkeleista ei kuvattu, määritelty tai selitetty julkisen hallinnon toimijuus käsitettä, mutta käsitteen näkökulmat olivat tunnistettavissa toimijuusteoriaan liittyvien yhteyksien kautta. Analyysin avulla pystyttiin tunnistamaan näkökulmiin ja julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen liittyviä Rodgersin käsiteanalyysissä olennaisia lähikäsitteitä ja edeltäviä tekijöitä (ks. taulukko 6) (Toftagen & Fagerstrøm 2010, s. 24). Lähikäsitteiden avulla voidaan tunnistaa mikä on käsitteen käyttöalue. Tässä tutkielmassa lähikäsitteiden avulla voitiin tunnistaa mihin toimijuuden ilmiöihin näkökulma liittyi (Lammintakanen ja muut 2008, s. 7). Aineiston pohjalta julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen näkökulmiksi tiivistyi seitsemän kokonaisuutta: Yhteistyö, ohjaus, kustannusten hallinta, palveluiden tuottaminen, sisäiset toiminnot, kansalaisten vaikuttaminen ja vastuullisuus. Tulokset analyysistä kuvataan luvussa viisi.

**Taulukko 6.** Analysin tulokset: Julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmat, lähi-käsitteet ja edeltävät tekijät.

Näkökulma	Lähikäsitteet	Edeltävät tekijät	Aineisto
<b>Yhteistyö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinaatio</li> <li>- Yhteistoiminnallisuus</li> <li>- Verkostotyö</li> <li>- Verkostot</li> <li>- Yhteistoiminnallinen hallinta (Collaborative Governance)</li> <li>- Monitoimijuus</li> <li>- Lämpileikkaava toiminta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valtion toimijoiden yhteistyön koordinointi</li> <li>- Eri toimijoiden jaetut tavoitteet ja ristiriitaiset vastuut</li> <li>- Kompleksisten ongelmien ratkaiseminen</li> <li>- Yhteistyön vaikutus palveluiden laatuun</li> </ul>	<p>Bjurstrøm K.H. 2021. Blåka S. ja muut 2021. Lee H. &amp; Liu Y. 2024 Millner R. &amp; Meyer M. 2022. Park A ja muut 2019. Park A. ja muut 2020. Steelman T. ja muut 2021.</p>
<b>Ohjaus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomia</li> <li>- Kannustimet</li> <li>- Implementointi</li> <li>- Kontrolli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Monitoimijuuden vaikutukset julkiseen ohjaukseen</li> <li>- Muistutusten ja kannustimien vaikutus suoriutumiseen</li> <li>- Ohjeiden ja sääntöjen implementointi</li> <li>- Poliittisen ohjauksen haasteet</li> <li>- Sisäinen kontrolli ja ulkoinen vastuu</li> <li>- Toimijuuden autonomian vaikutus ohjaukseen</li> <li>- Ohjauksen toteutumisen tasot</li> </ul>	<p>Andersen S.C. &amp; Hvidman U. 2020 Bjurstrøm K.H. 2021 Desmidt S. &amp; Meyfrootd K.2020 Döhler M.2020 Jimenez B. 2019. Möttönen S. 2002 Yu J.2023. Xiao S.&amp; Zhu X. 2021.</p>
<b>Kustannusten hallinta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Toiminnan mittaaminen</li> <li>- Data</li> <li>- Rahoitus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rahoituksen ja kustannusten seuranta julkisen hallinnon ja kansalaisjärjestöjen kesken</li> <li>- Datan epätarkoituksen mukainen muokkaaminen ja sen valvonta</li> </ul>	<p>Blåka S. ja muut 2021. Onali A. 2014. Tang X. ja muut 2022.</p>
<b>Palveluiden tuottaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sopimukset</li> <li>- Vastuujako</li> <li>- <i>Palvelujen monialainen tuottaminen</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sopimusohjaus ja sen merkitys operatiiviseen toimintaan</li> <li>- Relatio-mekanismien vaikutus sopimukseen</li> <li>- Kilpailutuksen vaikutus suoriutumiseen</li> <li>- Ulkoistettujen palvelujen muuttaminen julkisen hallinnon organisaatioiden toiminnaksi.</li> <li>- Julkisen hallinnon sopimustyön muutokset</li> </ul>	<p>Anguelov L.G. &amp; Brunjes B.M. 2023. Berlin J.M., ja muut 2021. Brunjes B.M.2019. Chuang E. ja muut 2019. Wiili-Peltola E. ja muut 2002.</p>
<b>Sisäiset toiminnot</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Organisaation toimintaympäristö</li> <li>- Riskien ennaltaehkäisy</li> <li>- Hyvä hallinto</li> <li>- Sisäinen kontrolli</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Korruption ennaltaehkäisy</li> <li>- Sisäinen tarkastus</li> <li>- HRM (Human Resource Management)</li> </ul>	<p>Fiva J. H. ja muut 2021. Nieto-Morales F. &amp; Ríos V. 2021. Rönkkö J. 2019.</p>
<b>Kansalaisten vaikuttaminen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asukas</li> <li>- Asiakas</li> <li>- Veronmaksajan</li> <li>- Yhteisöt</li> <li>- Deliberatiivinen demokratia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asiakas-näkökulman puute organisaatioiden tutkimuksessa</li> <li>- Kansalaisten osallistaminen julkisen hallinnon toimintaan</li> </ul>	<p>Kivistö J. 2007b. Nesheim T. 1993. Park J. ja muut 2022.</p>

<b>Näkökulma</b>	<b>Lähikäsitteet</b>	<b>Edeltävät tekijät</b>	<b>Aineisto</b>
<b>Vastuullisuus</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Läpinäkyvyys</li><li>- Luottamus</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Valtion ohjaus</li><li>- Kohdistettu läpinäkyvyys</li><li>- Kansalaisten luottamus</li></ul>	Desmidt S. & Meyfroodt K. 2020. Eckersley P. ja muut 2024. Grimmelikhuijsen S. ja muut 2023. Wang Q. & Guan Z. 2022.

## 5 Julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmat

Tässä luvussa käsitteellistetään julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmia. Käsiteanalyysissä niitä muodostui seitsemän: Yhteistyö, ohjaus, kustannusten hallinta, palveluiden tuottaminen, sisäiset toiminnot, vastuullisuus ja kansalaisten vaikuttamisen näkökulmat (ks. kuvio 3). Julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuus -käsitteeseen liitettyt näkökulmat ovat elementtejä, joiden kautta käsitettä on pyritty kuvaamaan. (Puusa 2008, s. 40). Rodgersin evolutionaarisen käsiteanalyysin tavoitteena ei ole määritellä yksiselitteistä käsitettä, vaan käsite on jatkuvasti muuttuva ja sen sisältämät näkökulmat ovat usein konsensukseen perustuvia (Lammintakanen ja muut 2008, s. 5; Rodgers 1989, s. 330). Seuraavaksi kuvataan seitsemän keskeisintä käsitteellistä näkökulmaa julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen.



**Kuvio 3.** Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteeseen liittyvät näkökulmat.

## 5.1 Yhteistyön näkökulma

Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitettä voidaan tarkastella yhteistyön näkökulmasta julkisen hallinnon organisaation sisäisillä ja ulkoisilla yhdyspinnoilla tapahtuvan toiminnan kautta. Tämä näkökulma sisältää useita lähikäsitteitä, kuten koordinaatio, yhteistoiminnallisuus, verkostotyö, monitoimijuus sekä läpileikkaava toiminta. Yhteistyön näkökulmasta julkisen hallinnon organisaation toimijuus on erikoistumista tiettyihin tehtäviin, vastuun jakamista eri toimijoiden välillä sekä päätösten implementointia. (Bjurstrøm 2021, s. 397–414).

Millner ja Meyer (2021) kuvaavat julkisen hallinnon organisaation toimijuuden tapahtuvan monialaisissa verkostoissa, joissa julkinen hallinto ja yksityinen sektori pyrkivät yhdessä toteuttamaan julkisen hallinnon palveluita. Heidän mukaansa tässä yhteistoimijuudessa voi julkisen hallinnon organisaatioilla olla vaihtelevia rooleja kuten päämies (principal) tai agentti (agent). Steelman ja muut (2021, s. 724) näkevät, että nämä roolit ovat riippuvaisia toimintaympäristön muutoksista, joka vaikuttaa niiden kontekstiin.

”...verkostojen rajat määrittelevät, mitkä toimijat ovat verkoston kannalta olennaisia. Ne näyttävät erilaisilta riippuen tarkastelijan näkökulmasta tai asemasta verkostossa, ja ne voivat muuttua ajan myötä vastaamaan vaihtuvia olosuhteita.” (Stelman ja muut 2021, s. 724)

Julkisen hallinnon organisaation toimijuus on rakenteellisia järjestelyitä, joita toteutetaan eri intressien edustamiseksi ja toiminnan yhteensovittamiseksi (Stelman ja muut 2021, s. 723–724). Tätä yhteistyötä toteutetaan virallisissa mutta myös epävirallisissa verkostoissa. Epäviralliset, vapaamman tiedonjaon ja vuorovaikutuksen verkostot, tarvitsevat virallisia rakenteita tuekseen. Ilman virallisia rakenteita yhteistyö ei edistä niitä tehtäviä, joita varten verkostot ovat syntyneet (ks. Park ja muut 2020).

”...on olemassa merkittävää näyttöä, joka kyseenalaistaa yleisesti hyväksytyn oletuksen siitä, että muodolliset rakenteet olisivat suurin este tiedon integroinnille.” (Park ja muut 2020, s. 437)

Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen yhteistyön näkökulma sisältää sektoreita ylittävää jaettua toimijuutta, joka onnistuakseen tarvitsee vaihtelevia yhteistyön muotoja sekä virallisissa että epävirallisissa verkostoissa. Yhteistyötä määrittävät julkisen hallinnon luomat tavoitteet, julkisen hallinnon vastuu ja julkisen hallinnon tuottama rahoitus. Yhteistyö julkisen hallinnon toimijuuden näkökulmasta voi olla vastaus monimutkaisiin ja myös kompleksisiin toimintaympäristön tuomiin haasteisiin, jolloin yhteistoimijuudesta on etua ratkaisujen etsimisessä. Esimerkiksi Lee ja Liu (2024, s. 331–332) tuovat esiin, että yhteistyö voi tarkoittaa useiden eri yhteiskunnan sektorien välistä toimijuutta. Park ja muut (2019, s. 414) lisäävät, että tämän kaltainen yhteistoimijuus voi syntyä yhteiskunnan kompleksisten ongelmien ratkaisemiseksi. Tällöin julkisen hallinnon organisaation toimijuus jaetaan järjestöjen, yritysten sekä muiden instituutioiden kanssa. Tämä näkökulma toimijuuteen korostaa läpileikkaavaa toimintaa, jossa yhteistyöllä toteutetaan julkisen hallinnon vastuulla olevia tehtäviä. (Lee & Liu 2024, s. 331–332.)

## **5.2 Kustannusten hallinnan ja palveluiden tuottamisen näkökulmat**

Kustannusten hallinnan näkökulmasta julkisen hallinnon organisaation toimijuus käsitteellistyy talouden ja sen hallinnan sekä toiminnan seurannan elementteihin. Lähikäsitteiksi nousevat toiminnan mittaaminen, data ja rahoitus. Kustannusten hallinnan näkökulma kytkeytyy tiiviisti julkisen hallinnon organisaatioiden palveluiden tuottamiseen. Julkinen hallinto palveluntuottajana tukee ja ylläpitää yhteiskunnan perusrakenteita ja vakautta (ks. Uuskylä 2024). Lähikäsitteinä ovat sopimukset, vastuujako ja palvelujen monialainen tuottaminen.

Julkisessa hallinnossa toiminnan tuloksien ja vaikutusten todentaminen on usein vaikeaa. Julkisen hallinnon toimijuuteen liittyy tiedon jakautumisen epäsymmetria päämies-agentti-roolien kesken, joka voi johtaa siihen, että tavoitteiden mittarit ovat ristiriitaisia tavoiteltavien muutosten kanssa. (Tang ja muut 2023, 342). Tästä syystä tuloksien ja vaikutusten todentamisessa korostuvat lyhyen tähtäimen tavoitteet ja helposti mitattavat tulokset (Onali 2014, s. 162–163).

Palveluiden tuottaminen ja niihin liittyvien erilaisten sopimusten tekeminen julkisessa hallinnossa asettaa julkisen hallinnon organisaation toimijuuden erilaisiin rooleihin.

”Päämiehen ja agentin roolien erottamisella tuodaan näkyväksi toimivalta ja -vastuutekijöitä...” (Wiili-Peltola ja muut 2002, s. 68)

Näissä rooleissa julkisen hallinnon organisaatio edustaa päämiestä suhteessa palveluita tuottaviin tahoihin. Wiili-Peltola ja muut (2002, s. 67) toteavat, että julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen liittyvät tavoitteet ja niiden mittaaminen liittyy useasti kustannusten kasvun hillitsemiseen ja toiminnan tehostamiseen. Erilaiset palvelun tuottamiseen liittyvien sopimusten tekeminen julkisessa hallinnossa on osa tätä toimintaa.

”Suomalaisessa terveydenhuollossa sopimusohjauksen päämies edustaa poliittisesti legitimoitua, kunnallista päätösvaltaa, jonka tavoitteena on maksimoida rahoittajiensa eli kuntalaisten hyöty...” (Wiili-Peltola ja muut 2002, s. 69)

Palveluiden tuottamisessa julkisen hallinnon organisaation toimijuus käsitteellistyy monitoimijuuden ja yhteistoimijuuden kautta (ks. Wiili-Peltola ja muut 2002 ja Blåka ja muut 2021). Näissä molemmissa julkisen hallinnon organisaatio jakaa vastuuta ja tehtäviä muiden organisaatioiden kanssa, mikä johtaa päämies-agentti-roolien vaihteluun eri tilanteissa (ks. Wiili-Peltola ja muut 2002; Chuang ja muut 2019; Anguelov & Brunjes 2023). Monitoimijuudessa korostuu eri toimijoiden vastuiden ja tehtävien selkeä määrittely (esim. Chuang ja muut 2019), kun taas yhteistoimijuudessa olennaisessa roolissa ovat yhteisesti tunnistetut ja jaetut tavoitteet (esim. Blåka ja muut 2021).

Julkisen hallinnon organisaation palveluiden tuottamisen näkökulmaan liittyy myös yksityiselle ulkoistettujen palveluiden muuttaminen osaksi julkisen hallinnon organisaation toimintaa, jolloin julkisen hallinnon organisaatio muuttuu sopimusteknisestä päämiehestä palvelua tuottavaksi agentiksi. (Berlin ja muut 2021, s. 674–685.)

"Kun sopimus on irtisanottu, asenne muuttuu formalistisesta pragmaattiseksi." (Berlin ja muut 2021, s. 684.)

Kustannusten hallinta ja palveluiden tuottamisen näkökulmat kietoutuvat tiiviisti toisiinsa julkisen hallinnon toimijuudessa (ks. Brunjes 2019). Julkisen hallinnon organisaatiot tuottavat yleishyödyllisiä palveluita, joita rahoitetaan verovaroin, ja tästä syystä niiden on pyrittävä kustannustehokkuuteen. Kustannusten hallinta on syntyneiden kustannusten ja saavutetun hyödyn vertailua. Hyödyn mittaaminen on haastavaa, sillä palvelutarpeet ovat monimutkaisia ja monitasoisia, mikä vaatii tarkkaa arviointia ja mittareiden kehittämistä palveluiden vaikuttavuuden ja tarpeiden yhteensovittamiseksi.

### 5.3 Ohjauksen näkökulma

Julkisessa hallinnon organisaation toimijuus -käsitteessä ohjauksen näkökulma tarkoittaa hallinnon tasojen välistä toimintaa, valtaa ja kontrollia eri organisaatioiden toimijuuteen. Lähikäsitteisiin liitetään sellaisia käsitteitä kuin autonomia, kannustimet, implementointi ja kontrolli.

Julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen vaikuttavat monitasoiset ohjausmekanismit välillisesti tai suoraan. Julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuteen vaikuttavaa ohjausta voi tulla useasta eri suunnasta ja useilta tasoilta. Ohjaus voi olla poliittista toimijuutta, jolloin poliitikot edistävät äänestäjilleen lupaamia tavoitteita ja muutoksia. (Jimenez 2019, s. 161–162.)

"Äänestäjät varmistavat, että hallitus toimii heidän etujensa mukaisesti äänestämällä edustajia, jotka lupaavat toteuttaa enemmistön suosimia toimintamalleja." (Jimenez 2019, s. 161)

Keskushallinnon ministeriöiden ohjauksen lisäksi ohjausta tapahtuu kunnallisesta ja hyvinvointialueiden poliittisesta hallinnosta sekä julkisen hallinnon organisaatioiden virkahenkilöiden kautta (ks. Möttönen 2002, s. 178–179; Xiao & Zhu 2021, s. 342–343; Bjurstrøm 2021, s. 397–398; Döhler 2020).

Julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen vaikuttaa se, että organisaation eri tasoilla nähdään päätösten implementointi merkityksiltään erilaisena. Näin ollen monitasoisessa organisaatiossa päätösten teko tapahtuu usein organisaation ylemmissä tasoissa ja niiden implementointi jää alayksiköiden tehtäväksi. Tästä syntyvä tiedon ja toiminnan epäsymmetria voi muodostaa ristiriitaa tehtävien priorisoinnin ja kustannusajattelun osalta. (Andersen & Hvidman 2021, s. 235–237.)

”Koska valtion toimijat ovat hierarkkisia monitasoisia organisaatioita, implementointiin liittyvä toiminta on muutakin kuin johtajien päätös sen toteuttamisesta.” (Andersen & Hvidman 2021, s. 235)

Toimijuuteen vaikuttaa julkisen hallinnon eri tasojen vaihtelevat näkemykset implementoinnista. Eri roolien näkemyserot voivat johtaa yksittäisten organisaatioiden autonomian rajoittamiseen ja korostaa vastuuta implementoinnin onnistumisesta. (Bjurstrøm 2021, s. 400–402.) Tiukka byrokraattinen kontrolli voi johtaa implementoinnin ennakoimattomiin tuloksiin (Xiao & Zhu 2021, s. 355). Tästä syystä julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuus tarvitsee ohjauksen tueksi yhteiskunnan rakenteita, kuten lainsäädäntöä ja riittävän organisatorisen autonomian implementoinnin toteuttamiseen. Tämä voi vähentää ristiriitoja ohjauksen ja implementoinnin välillä. (Yu 2023, s. 530–539.)

Julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuudessa ohjaus käsitteellistyy monialaiseksi ja -tasoiseksi. Monitasoinen ohjaus vaikuttaa välillisesti tai suoraan julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen. Päätösten implementointi jää usein yksittäisen organisaation sisäiseksi toiminnaksi. Näin ollen organisaation onnistuminen vaatii ohjaukseen kiinteitä rakenteita ja organisaatiolle riittävää autonomiaa.

## 5.4 Organisaation sisäisten toimintojen, vastuullisuuden sekä kansalaisten vaikuttamisen näkökulmat

Julkisen hallinnon organisaation sisäiset toiminnot ovat olennaisessa roolissa organisaation toimijuuden käsitteellistämisessä. Lähikäsitteinä tässä näkökulmassa ovat organisaation toimintaympäristö, riskien ennaltaehkäisy, hyvä hallinto ja sisäinen kontrolli. Vastuullisuuden näkökulmassa nostetaan osaksi julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitteellistämistä hyvän hallinnon rinnalle toiminnan läpinäkyvyys (Wang & Guan 2022, s. 453). Lähikäsitteinä tälle näkökulmalle ovat luottamus ja kestävyys. Kansalaisten vaikuttamisen näkökulma tuo käsitteellistämisen osaksi julkisen hallinnon organisaation suhteet asukkaisiin, asiakkaisiin, veronmaksajiin, yhteisöihin ja deliberatiiviseen demokratiaan. Nämä nimetyt suhteet toimivat myös näkökulman lähikäsitteinä.

Julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuteen vaikuttavat sen toimintaympäristön muutokset. Julkisen hallinnon organisaatioiden toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja tällöin julkisen hallinnon organisaatioiden sisäiset ja ulkoiset prosessit muuttuvat. Nopeat muutokset lisäävät tarvetta sisäiselle valvonnalle. (Rönkkö 2019, s. 312.)

Organisaatioiden toimintaympäristöt muuttuvat ennennäkemättömän nopeasti. Organisaatorakenteet monimutkaistuvat, prosessit nopeutuvat, markkinat muuttuvat kiihtyvään tahtiin ja täysin uudenlaisia riskejä ilmaantuu johdon tutkakuvaan. Toimivalle sisäiselle valvonnalle ja kehittyneelle riskienhallinnalle on siten korostunut tarve. (Rönkkö 2019, s. 312)

Julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen vaikuttavat lisäksi organisaatioiden monimutkaiset rakenteet ja maantieteellinen hajaantuneisuus (Rönkkö 2019 s. 313–314) mutta toiminnan sisäisiä riskejä vähentävät hyvän hallinnon käytännöt kannustimiseen ja sääntöineen (ks. Fiva ja muut 2021; Nieto-Morales & Rios 2021, s. 1020).

Julkisen hallinnon organisaation toimijuudessa läpinäkyvyys varmistaa hyvää hallintoa, toiminnan vastuullisuutta, ennaltaehkäisee korruptiota ja vahvistaa

kustannusvaikuttavuutta. Se lisää myös kansalaisten tyytyväisyyttä hallintoa kohtaan. (Wang & Guan 2022, s. 453.) Läpinäkyvyys ennaltaehkäisee tiedon epäsymmetriaa (Grimmelikhuijsen ja muut 2024, s. 138) ja lisää päätöksenteon luotettavuutta (Desmidt & Meyfroodt 2020, s. 698–770).

”...läpinäkyvyys valaisee kirkkaasti hallinnon toimintaa, ja kansalaisten lisääntynyt tietoisuus hallinnon prosesseista ja tuloksista parantaa puolestaan ymmärrystä ja luottamusta hallintoa kohtaan.” (Wang & Guan 2022, s. 453)

Eckersley ja muut (2024, s. 1–4) lisäävät vastuullisuuden näkökulmaan verkostojen merkityksen. Verkostoilla tarkoitetaan tässä eri organisaatioiden välistä yhteistyötä ja työskentelyä kansalaisten kanssa. Vastuullisuus ei ole vain organisaation sisäistä toimintaa vaan se tulisi olla laajemmin nähtävää yhteistä vastuuta. Tällöin, vastuuta kannetaan useassa eri tasossa eikä häivytetä sitä kompleksisten verkostojen sisään. (Eckersley ja muut 2024, s. 5–6.)

Kansalaisten rooli julkisen hallinnon organisaation toimijuudessa vahvistaa demokratiaa. Kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon edistää ratkaisujen löytämistä erityisesti sosiaalisten ongelmien ratkaisemisessa ja tukee tehtyjen päätösten ymmärrettävyyttä ja hyväksyttävyyttä (Park ja muut 2022, s. 375). Kivistö (2007b, s. 98–99) vertaa veronmaksajien ja poliitikkojen välistä suhdetta toimijuusteoriassa toimeksiantosuhteeksi. Hänen mukaansa julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuutta säätelee parlamentaarinen valta, jossa poliitikot ovat vastuullisia päämiehilleen, joita ovat äänioikeutta käyttävät veronmaksajat. Tämä asetelma tekee toimijuuden päämies-agentti-rooleista dynaamisia ja kontekstista riippuvaisia.

”... tietyin edellytyksin myös veronmaksajan ja häntä edustavien poliitikkojen välinen suhde ovat arkisia esimerkkejä erilaisista toimeksiantosuhteista.” (Kivistö 2007b, s. 98)

Nesheim (1993, s. 5–9) nimeää kansalaiset organisaation asiakkaiksi. Asiakkaat ovat palveluiden tai tuotteiden loppukäyttäjiä. Kansalaiset tai asiakkaat vaikuttavat julkisen

hallinnon toimintaympäristöön luomalla erilaisia olosuhteita, joihin organisaation on toimijuudessaan mukauduttava (Nesheim 1993, s. 13–14).

Julkisen hallinnon organisaation toimintaympäristön ja sisäisten prosessien monimutkaistuminen vaatii organisaatioiden hallinnoilta onnistuneita johtamisen toimintamalleja. Sisäiset toiminnot käsitteellistyvät hyvään hallintoon ja toiminnan läpinäkyvyyteen. Vastuullisuus käsitteellistyy toiminnan läpinäkyvyyteen, joka syventää demokratiaa, luo kansalaisissa luottamusta päätöksentekoa kohtaan ja ennaltaehkäisee tiedon epäsymmetriaa. Kansalaisten rooli julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuudessa on dynaaminen, se käsitteellistyy organisaation asiakkaisiksi mutta myös toimintaa ohjaavien poliitikkojen päämiehiksi.

## 6 Johtopäätökset

### 6.1 Julkisen hallinnon organisaation toimijuus

Tämän tutkielman tavoitteena oli käsitteellistää julkisen hallinnon organisaation toimijuus. Johtopäätöksissä organisaation toimijuuden käsitteellisiä näkökulmia peilataan hyvinvointialueiden toimijuutta vahvistaviin tekijöihin.

Toimijuusteorian kautta tarkasteltiin, millaisia julkisen hallinnon organisaation toimijuus-käsitteeseen liittyviä näkökulmia nostetaan esiin. Näitä olivat yhteistyön, kustannusten hallinnan, palveluiden tuottamisen, ohjauksen, organisaation sisäisten toimintojen, vastuullisuuden sekä kansalaisten vaikuttamisen näkökulmat. Tulosten perusteella näkökulmat sitoutuvat tiiviisti toisiinsa ja niitä tuleekin tarkastella suhteessa toisiinsa (ks. kuvio 3) Nämä yhdessä muodostavat julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitteen, joka näkyy organisaation prosesseissa (ks. Rönkkö 2019), hallinnon eri tasojen välillä (ks. Bjurstrøm 2021) sekä julkisen hallinnon ja sen ulkopuolisten toimijoiden välisissä rooleissa (Häikiö & Niemenmaa 2022, 334).

Tulosten perusteella julkisen hallinnon organisaation toimijuus käsitteellistyy monitasoiseksi ja -tahoiseksi. Toimijuudessa nousee esiin julkisten organisaatioiden sisäisillä ja ulkoisilla yhdyspinnoilla ja eri konteksteissa tapahtuva toiminta. Esimerkiksi yhdyspinnoilla tapahtuvassa yhteistyössä julkisen hallinnon organisaatioiden roolit ovat dynaamisia ja ne vaihtelevat päämiesrooleista (principals) agenttien rooleihin (agents). Tutkimusten mukaan roolit määrittyvät sen kautta mistä näkökulmasta toimijuutta tarkastellaan (Millner & Meyer 2021, s. 744–746; Kivistö 2007a s. 12–15; ks. Steelman ja muut 2021).

Tulosten perusteella kustannusten hallinta, palveluiden tuottaminen ja vastuullisuus olivat läpileikkaavia julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen näkökulmia, sillä niiden sisällöt liittyivät kaikkiin muihin näkökulmiin. Talous- ja rahoituskysymykset käsitteellistyivät julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuudessa kustannusten hallinnan näkökulmaksi. Toimijuusteoriassa taloustieteillä onkin oma teoreettinen suuntauksensa,

joka tukee ajatusta siitä, että taloudellinen näkökulma on läpileikkaava osa julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitettä. Julkisessa hallinnossa kustannusten hallintaa voidaan tarkastella julkisen rahoituksen lähteen, verovarojen, näkökulmasta. Tällöin julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsite sisältää vastuun kustannusten hallinnasta, julkisella rahoituksella tuotettujen palveluiden tuottamisesta sekä näiden vaikutusten arvioinnista (esim. Paronen ja muut 2022, s. 178; ks. Brunjes 2019). Tämä lähestymistapa tuo esiin toimijuusteorian päämies-agentti-roolit taloudellisessa ohjauksessa sekä talouden rahoitusmallien implementoinnissa (Mäntylä ja muut 2022, s. 71–72; ks. Kivistö 2007a; 2007b).

Toisena julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitettä läpileikkaavana näkökulmana oli julkisen hallinnon palveluiden tuottaminen. Tulosten perusteella palveluiden tuottaminen voidaan nähdä osana talouden toimijuusteoriaa erityisesti liittyen sopimusteknisiin näkökulmiin ja kustannusten säästöihin. Siihen liittyvät ilmiöt on tunnistettu myös laajemmin eri teoreettisissa näkökulmissa. Palveluiden tuottamisen läpileikkaavuutta tukee päämies-agentti-roolien dynaamisuus ja vaatimus monialaiselle yhteistyölle eri hallinnon alojen, sektorien ja organisaatioiden välillä (ks. Wiili-Peltoja ja muut; Chuang ja muut 2019; Blåka ja muut 2021).

Kolmantena julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitettä läpileikkaavana näkökulmana oli vastuullisuus, joka on myös keskeinen julkisen hallinnon arvo (Paananen ja muut 2022, s. 17). Vastuullisuus linkittyy talouden ja palveluiden tuottamisen rinnalle, ja tämä näkökulma korostuu erityisesti politiikan tutkimuksessa ja hallintotieteissä. Vastuullisuus edellyttää julkisen hallinnon organisaation toimijuudelta läpinäkyvyyttä muun muassa yhteistyössä, ohjauksessa ja päätöksenteossa, organisaation sisäisissä toiminnoissa ja kansalaisten kanssa tapahtuvassa vuorovaikutuksessa (Jäntti ja muut 2022, s. 406–407).

Tulosten perusteella kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien näkökulma on yhteydessä myös toimijuusteorian sosiologiseen lähestymistapaan, jossa julkisen hallinnon

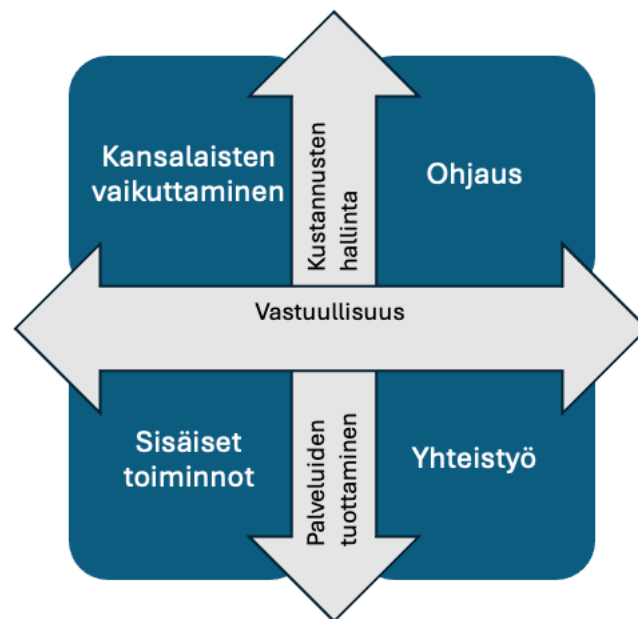
organisaation toimijuuden käsitteeseen sisältyy kansalaisten toiminnan ja kansalaisyhteiskunnan vaikutus organisaation toimintaympäristöön. Esimerkiksi Kivistö (2007a) toi hallintotieteellisessä väitöskirjassaan esiin myös sosiologian käyttämän näkökulman kansalaisten äänestysvalintojen merkityksen julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen. Äänestysvalinnoilla on vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon, minkä kautta ne ohjaavat organisaation toimintaa painottaen poliittisesti päätettyjä ohjauksen suuntia ja implementoitavien asioiden valintaa. Tutkielman tuloksista nouseekin esiin organisaation toimijuuden dynaamisuus päämies-agentti-rooleissa, sekä yhdyspinoilla esiintyvät ilmiöt, kuten yhteistyöhön liittyvät roolit ja vastuiden jakautuminen eri toimijoiden kesken. Nämä tekijät osoittavat, miten julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuus elää kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien ja hallinnon tasojen dynamiikan yhteisvaikutuksessa.

Ohjauksen näkökulma toimijuuteen puolestaan sitoutuu toimijuusteorian politiikan tutkimuksen lähestymistapaan (Shapiro 2005 s. 270–272). Tulosten perusteella julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuudessa ohjaus tunnistettiin osaksi julkista kontrollia (Xiao & Zhu 2021, s. 355) ja poliittisen päätöksenteon ominaispiirteitä sekä niiden vaikutusta päätösten implementointiin. Poliitiikan tutkimuksen näkökulmasta ohjauksen moninaisuus ja sen eri tasot muodostavat laajemman kokonaisuuden, jossa eri toimijoiden roolit, yhteiskunnalliset vaikutteet ja byrokraattisen hallinnon käytännöt kietoutuvat yhteen. Tämä näkökulma toimijuuteen mahdollistaa ymmärryksen siitä, kuinka poliittiset päätökset ja hallinnolliset ohjauskeinot muotoutuvat osaksi julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitettä, johon vaikuttavat erilaisten toimijoiden, tavoitteiden ja toimintaympäristön vuorovaikutus.

Julkisen hallinnon organisaation toimijuuteen liittyvät näkökulmat rakentavat toimijuuden käsitettä keskinäisten yhdyspintojen ja riippuvuuksien kautta (ks. kuvio 4). Tällainen toimijuusteorian hallintotieteellinen lähestymistapa mahdollistaa sen, että toimijuudessa voidaan eritellä eri näkökulmien välisiä suhteita, sekä päämies-agentti-rooleihin liittyviä vaihtelevia tehtäviä ja vastuita. Tutkielman tulokset eri näkökulmien yhteen

kietoutumisesta vahvistavat julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen kokonaisuudeksi, johon näkökulmien lisäksi vaikuttavat toimintaympäristön tuomat nopeasti muuttuvat vaatimukset sekä kompleksiset haasteet (Rönkkö 2019, s. 312).

Hallintotieteellinen lähestymistapa mahdollistaa myös organisaation sisäisten toimintojen ja prosessien tarkastelun erityisesti sen suhteen, miten ne tukevat hyvää hallintoa. Tulkintani mukaan tätä teoreettista lähestymistapaa voidaan hyödyntää, kun halutaan tunnistaa, miten toimijuuden käsite ilmenee arjen käytännöissä. Tulosten perusteella julkisen hallinnon organisaation toimijuus näyttäytyi julkisen hallinnon organisaation päätöksentekorakenteissa, toiminnan säätelymekanismeissa ja vuorovaikutuksessa eri sidosryhmien kanssa. Tällöin julkisen hallinnon organisaation toimijuus muodostuu joustavaksi, toimintaympäristön haasteisiin ja tavoitteisiin mukautuvaksi käsitteeksi. Samalla toimijuus heijastaa organisaation jatkuvaa kehitys- ja sopeutumiskykyä.



**Kuvio 4.** Julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen seitsemän näkökulman yhdyspinnat ja läpileikkaavat näkökulmat.

## 6.2 Hyvinvointialueiden toimijuutta edistävät tekijät

Julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuus -käsitteitä voidaan hyödyntää hyvinvointialueiden toimijuuden edistävien tekijöiden tunnistamisessa. Hyvinvointialueet ovat uusia julkisen hallinnon organisaatioita. Julkisen hallinnon toimintaympäristössä hyvinvointialueiden toiminnan aloitus, vuoden 2023 alussa, aiheutti suuren muutoksen. Se muutti usean organisaation toimijuutta yhtäaikaisesti ja vaatii mukautumista uuteen toimintaympäristöön. Uudet hallintorajat vaativat koko julkiselta hallinnolta uudenlaista yhteistyökyvykkyyttä (Uuskylä ja muut 2024, s.13).

Kustannusten hallinnan ja palveluiden tuottamisen näkökulmista hyvinvointialueiden toimijuutta voidaan tarkastella monitasoisena. Hyvinvointialueiden toimijuutta vahvistaa niiden mahdollisuudet suurina julkisen hallinnon organisaatioina vaikuttaa hintatasoon palveluiden ja tuotteiden kilpailutuksissa. Suurempina toimijoina ne voivat usein neuvotella edullisempia sopimuksia, mikä osaltaan vaikuttaa kokonaiskustannuksiin. Toimijuutta tukee myös mahdollisuus hallita palveluiden laatua ja saatavuutta. Tämä hallinta toteutuu esimerkiksi siirtämällä palveluita omaan tuotantoon, mikä tukee kustannusten hallintaa ja resurssien käyttöä.

Hyvinvointialueiden toimijuutta tukee myös yhteistyö. Hyvinvointialueiden yhteistyöstä määrätään lailla, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021 34 §-39 § (Finlex 2021), se tarjoaa tukea yhteistyölle ja sen toteuttamiselle. Lain määrittämän yhteistyön lisäksi hyvinvointialueet voivat luoda alueellaan kattavia verkostoja kuntien ja kolmannen sektorin palveluihin, joiden avulla voidaan joustavasti tukea ja täydentää hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä, kuten ennaltaehkäiseviä palveluita. Yhteistyössä hyvinvointialueiden vahvuutena on joustava päämies-agentti-roolien vaihtelevuus, joka mahdollistaa yhteisten tavoitteiden luomisen ja vastuun jakamisen virallisten ja vapaaehtoisten verkostojen avulla (ks. Park ja muut 2020).

Näin ollen hyvinvointialueiden monitasoista toimijuutta voisi edistää paitsi kustannusten hallinnan prosesseissa, myös laajempina toimijoutena, jossa yhdistyvät

palvelutuotannon tehokkuus, yhteistyön vahvistaminen ja julkisen hallinnon tavoitteet läpinäkyvästä ja vastuullisesta toiminnasta. Hyvinvointialueiden toimijuutta tukevat poliittisen ohjauksen toimintamallit, joissa kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa omiin palveluihinsa toteutuu poliittisen päätöksenteon kautta. Sosiaali- ja terveystieteiden palvelut koskettavat tavalla tai toisella kaikkia kansalaisia, ja aluevaalien sekä eduskuntavaalien avulla heillä on mahdollisuus äänestämällä vaikuttaa palveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen.

Hyvinvointialueen toimijuutta tukevat myös kansalaisten muut vaikuttamisen keinot. Hyvinvointialueiden lainsäädännön mukaan alueiden tulee perustaa nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto, jotka tarjoavat erityisryhmille kanavia tuoda esiin näkemyksiään ja tarpeitaan päätöksenteossa (Valtiovarainministeriö 2024b). Näiden elinten kautta voidaan vahvistaa eri ikä- ja käyttäjäryhmien ääniä palvelujen suunnittelussa ja kehittämisessä. Monet hyvinvointialueet ovat myös vahvistaneet deliberatiivisen demokratian kanavia, kuten asiakasraateja ja asiakaskyselyitä, jotka mahdollistavat kansalaisten suoran osallistumisen ja palautteen antamisen palveluiden laadusta ja toimivuudesta. Nämä osallistumismuodot tukevat päätöksenteon monitoimijaisuutta ja auttavat rakentamaan yhteisöllistä näkemystä palveluiden kehittämisestä. Tällä tavoin kansalaisten ja poliittisen ohjauksen näkökulmat kietoutuvat yhteen, mikä edistää hyvinvointialueiden toimijuutta kohti läpinäkyvää, osallistavaa ja kansalaislähtöisiä julkisen hallinnon organisaation toimintaa.

Hyvinvointialueiden toimintaympäristön muutosten tahti on kiihtyvää, ja monet näistä muutoksista, kuten väestön ikääntyminen ja digitalisaation kehittyminen, vaikuttavat suoraan palveluiden tuottamiseen. Hyvinvointialueiden toimijuutta voidaan vahvistaa ennakoimalla tulevia muutoksia ja mukauttamalla hallintorakenteita sekä suuntaamalla palveluita vastaamaan muuttuviin tarpeisiin.

Hyvinvointialueiden toimijuutta edistää se, että niiden hallinnon rakenteet ovat vielä uusia. Uudet rakenteet tarjoavat mahdollisuuksia joustavaan ja ketterään muutosten

toteuttamiseen. Ketteryydestä on etua monitasoisen ohjauksen hallintaan, toimintaympäristön muutoksiin vastaamiseen sekä hyvän hallinnon varmistamiseen. Tämän mukautumiskyvyn ansiosta hyvinvointialueet voivat tehokkaammin reagoida sekä ennalta-arvaamattomiin riskeihin että pitkän aikavälin tunnistettuihin haasteisiin.

Näiden monialaisten näkökulmien avulla voidaan hahmottaa, millä tavoin hyvinvointialueet toimivat monimutkaisessa toimintaympäristössään ja mukauttavat toimintaansa muuttuviin yhteiskunnallisiin ja myös institutionaalisiin vaatimuksiin. Hallintotieteellinen lähestymistapa ja monitieteinen teoriapohja mahdollistavat hyvinvointialueen toimijuuden ymmärtämisen dynaamisena prosessina, jossa toimijuudelta vaaditaan reaktiivisuuden lisäksi myös proaktiivisuutta ja tavoitteellisuutta. Toimijuus on tällöin myös sopeutumista ja omaan toimintaympäristöön vaikuttamista.

### **6.3 Tutkielman luotettavuus**

Tämän tutkielman luotettavuuteen vaikuttaa sen toistettavuus ja pätevyys. Metodologisenä valintana käsiteanalyysi tukee tutkielman vaiheiden ja tutkijan niissä tekemien valintojen avaamista näkyväksi (ks. Lammintakanen ja muut 2008). Toimijuusteoria -termin käyttöä on perusteltu tämän tutkielman aluksi. Se liittyy tutkielman hallintotieteelliseen lähestymistapaan ja tavoitteena on tuoda myös käsitteellistämiseen vaikuttava taustateorian monitieteisyys näkyväksi.

Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysi on tekijälleen työläs mutta samalla se tarjoaa tekijälleen struktuurista edistymistapaa eri vaiheittaisen ohjeistuksen muodossa (Lammintakanen ja muut 2008, s.6). Käsiteanalyysin osalta aineistonhaku on merkittävässä osassa toistettavuutta. Tästä syystä tutkielmassa on avattu hakulauseet sekä niillä saadut tulokset eri tietokannoista. Tutkielmassa on myös perusteltu, miksi aineisto päädyttiin hakemaan tietokantojen sijaan suoraan eri tieteellisistä julkaisuista. Samalla tutkielmassa on tuotu esiin ne hakutermit ja rajaukset, joita käytettiin hauissa aineiston lähteiksi valituissa julkaisuissa. Aineiston keruun tulokset eri tieteellisistä lehdistä on taulukoitu (ks. Liite 1). (Hirsjärvi ja muut 2018, s. 231–233.) Tässä tutkielmassa aineistoksi

valittiin hallintotieteelliset arvostetut tieteelliset julkaisut. Aineiston osalta tunnistettiin, että ne käsittelivät julkista hallintoa mutta lehtien oman julkaisupolitiikan mukaisesti. Lammintakanen ja muut (2008, s. 7) nostavat esiin, että kirjallisuutta valittaessa tutkija on sidoksissa valitsemaansa aineistoon. Tässä tutkielmassa valinnat aiheiston suhteen rajasivat aineiston kohdentumaan tutkielman aiheeseen liittyvään julkiseen hallintoon (Rodgers ja muut 2018, s.453). Tutkielman osalta on myös tunnistettu, että hyvinvointialueita koskevaa tutkimusta on tässä vaiheessa vielä hyvin vähän ja aineistossa ei hyvinvointialueita koskevia artikkeleita ollut lainkaan.

Tutkielman luotettavuuden osalta on arvioitava myös tutkijan omat kyvyt ja ajattelumallit (Hirsjärvi ja muut 2018, s. 231–232). Suurin osa aineiston artikkeleista oli englanninkielisiä ja tässä tutkielmassa on huomioitu se, että oma ymmärrykseni aineiston tekstistä saattoi vaikuttaa alkuperäisen tekstin sisällön tulkintaan sekä aineistossa esiin nousseiden eri englanninkielisten termien merkityksiin. Hyödynsin itselleni epäselvien lauseiden ja sanojen käännöksiin verkkosanakirjoja, Googlen käännöspalvelua ja tekoälyä kuten ChatGPT:tä.

Aineiston analyysin toteuttamista on pyritty kuvamaan tarkasti. Sisällönlukittelun osalta tunnistin, että aineiston jäsentäminen, luokittelu ja lopulta julkisen hallinnon organisaation toimijuus -käsitteen näkökulmiksi pelkistäminen on tapahtunut prosessina. Prosessissa aineistoon tutustuminen ja sieltä nousseet asiat jäsentyivät ja pelkistyivät kun oma ymmärrykseni aiheesta aineiston sisällöistä lukemisen avulla lisääntyi (Tuomi & Sarajärvi 2012, s. 101–103). Luokittelu ja abstrahointi tapahtuivat osana prosessia, ne rakentuivat aineistoon paneutumisen seurauksena ja käsitteen näkökulmat pelkistyivät työskentelyn edetessä liitteessä 2 kuvatun taulukon muotoon. Rodgersin evolutionaarinen käsiteanalyysissä ei vaadita tarkkaa käsitteen määrittelyä, vaan käsitteeseen liittyvät näkökulmat toimivat esitetyn käsitteen rakennuspalikoina (Lammintakanen ja muut 2008, s.2; Rodgers 1989, s. 330).

Aineistossa nousi luokittelun aikana esiin, että osa artikkeleista käsitteli useampaa kuin yhtä toimijuuden näkökulmaa. Tutkielman analyysin aikana tehtiin valinta, että vain selkeästi kahden eri näkökulman esiin nostavat artikkelit kuten esimerkiksi yhteistyön näkökulmasta (ks. Bjurstrøm 2021 ja Blåka 2021) tai ohjauksen näkökulmasta (ks. Bjurstrøm 2021 ja Desmidt & Meyfroodt 2020) valittiin useamman näkökulman aineistoksi. Valinnan tekemiseen vaikutti se, mitä näkökulmia eri artikkeleista oli huomioitu osaksi analyysiä.

Julkisen hallinnon organisaation toimijuuden käsitteellistäminen tapahtui tässä tutkielmassa tunnistamalla sen eri näkökulmia. Tutkielma on toteutettu ajallisesti niin, että julkisen hallinnon toimintaympäristön muutos ja hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa vasta kaksi vuotta. Kaikki julkiseen hallintoon suunnitellut muutokset eivät ole vielä toteutuneet. Tästä syystä hyvinvointialueen toimijuutta pohtiva osuus on luonteeltaan ennakoiva. Samasta syystä julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmien kautta luotu kuva ei ole kattava, sillä muuttuvan toimintaympäristön vuoksi näkökulmat vaativat tulevaisuudessa uudelleen selkeyttämistä ja määrittelyä, luodakseen tarkemman näkemyksen asioiden laajasta keskinäisriippuvuudesta. (Paananen ja muut 2022, s. 14.)

## **6.4 Jatkotutkimukset**

Jatkossa toimijuusteoriaa voitaisiin hyödyntää syventämään julkisen hallinnon organisaatioiden toimijuuden käsitteellisiä näkökulmia, erityisesti huomioimalla niiden vertikaaliset ja horisontaaliset ulottuvuudet. Tämä lähestymistapa mahdollistaisi myös käsitteen kehittymisen julkisen hallinnon toimintaympäristön yhä muuttuessa. Tässä tutkielmassa esiin nousseet julkisen hallinnon organisaation toimijuuden näkökulmat voivat tukea näiden monisuuntaisten ulottuvuuksien tutkimusta. Jatkotutkimuksissa voitaisiin tarkentaa eri näkökulmien sisältöjä sekä luoda tarkempi kuva niiden välisistä yhteyksistä, mikä tukisi käsitteen systemaattisempaa määrittelyä. Näin julkisen hallinnon organisaation toimijuus-käsitteen näkökulmien sisällön ja määrän tarkasteluun saataisiin syvyyttä.

Tutkielman jäsenitys tarjoaa jatkotutkimuksille hyödyllisen pohjan, jonka avulla voidaan tarkastella, miten julkisen hallinnon organisaatiot voisivat entistä tehokkaammin hyödyntää toimijuusteorian monitieteisempää lähestymistapaa päämies-agentti-rooleihin omassa toiminnassaan. Jatkotutkimuksissa olisi myös mahdollista vertailla, kuinka toimijuuden näkökulmat ilmenevät eri hallinnon tasoilla ja rooleissa. Lisäksi tutkielman jäsenitystä voisi jatkossa hyödyntää hyvinvointialueiden organisaatioiden vertailussa. Keskityminen alueellisiin organisaatioihin kokonaisuuksina mahdollistaisi niiden välisten erojen analysoinnin toimijuuden näkökulmasta, mikä toisi esiin alueellisten erityispiirteiden vaikutuksia julkisen hallinnon toimijuuteen.

## Lähteet

- Ahvenharju S. & Pouru-Mikkola L. (2022). Tulevaisuustietoisuus ja tulevaisuuslukutaito – Kuinka kohtaamme, kuvittelemme ja käytämme tulevaisuutta? Teoksessa Aalto H-K., Heikkilä K., Keski-Pukkila P., Mäki M. & Pöllänen M. (toim.) *Tulevaisuuden tutkimus tutuksi – perusteita ja menetelmiä*. (s. 389–399). Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemian julkaisuja 1/2022. Tulevaisuuden tutkimuskeskus. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-249-563-1>
- Andersen S.C. & Hvidman U. (2020). Can Reminders and Incentives Improve Implementation Within Government? Evidence from a Field Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 31(1), 234-249. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa022>
- Anguelov L.G. & Brunjes B.M. (2023) A replication of “Contracting out: For What? With Whom?” *Public Administration*. Vol 101(3), 1163–1197. <https://doi.org/10.1111/padm.12921>
- Anttila P. (2006) *Tutkiva toiminta ja ilmaisu, teos, tekeminen*. Akatiimi Oy.
- Bandura, A. (2006) Toward a Psychology of Human Agency. *Perspectives in psychological science: a journal of the Association for Psychological Science*. Vol 1(2), 164-180. Stanford University. <https://doi.org/10.1111/j.1745-6916.2006.00011.x>
- Bendickson J., Muldoon J., Liquiri E. & Davis P.E. (2016) Agency theory: the times, they are a-changin’. *Management Decision*. Vol 54(1), 174-193. <https://doi.org/10.1108/MD-02-2015-0058>
- Berlin J. M., Jansson M., Karlsson D. & Carlström E. D. (2021) Involuntary back-sourcing in the public sector: From conflict to collaboration. *Public Administration*. Vol 100, 674-691. <https://doi.org/10.1111/padm.12740>
- Blåka S., Jacobsen D.I. & Morken T. (2021) Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway. *Public Administration*. Vol 101(2), 447-462. <https://doi.org/10.1111/padm.12785>

- Bjurstrøm K.H. (2021) How interagency coordination is affected by agency policy autonomy. *Public Management Review*. Vol 23(3), 397-421. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1679236>
- Brunjes B.M. (2019) Competition and Federal Contractor Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 30(2), 202-219. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz027>
- Caldwell R. (2005). Things fall apart? Discourses on agency and change in organizations. *Human Relations*. Vol. 58(1), 83-114. <https://doi.org/10.1177/0018726705050937>
- Caldwell R. (2007). Agency and Change: Re-evaluating Foucault's Legacy. *Organization*. Vol 14(6), 769-791. <https://doi.org/10.1177/1350508407082262>
- Chuang E., McBeath B., Carnochan S. & Austin M.J. (2019). Relational Mechanisms in Complex Contracting: Factors Associated with Private Managers' Satisfaction with and Commitment to the Contract Relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 30(2), 257-274. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz021>
- Desmidt S. & Meyfrootd K. (2020) How Does Public Disclosure of Performance Information Affect Politicians' Attitudes towards Effort Allocation? Evidence from a Survey Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 31(4), 756-772. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa054>
- Döhler M. 2019. The architecture of organizations as missed opportunity in political research. *Public Administration*. Vol 98(4), 891-904. <https://doi.org/10.1111/padm.12669>
- Eckersley P., Lakoma K., Murphy P., Caygill T. & Pell C. (2024) Accountability as a function of power relationships in public governance networks. *Public Administration*. Ennakkoverkköjulkaisu. <https://doi.org/10.1111/padm.13032>
- Emirbayer M. & Mische A. (1998) What is Agency? *American Journal of Sociology*. Vol 103(4), 962-1023. <https://doi.org/10.1086/231294>

- Eteläpelto A., Vähäsantanen K., Hökkä P. & Paloniemi S. (2013). What is agency? Conceptualizing professional agency at work. *Educational Research Review*. Vol 10, 45–65. <https://doi.org/10.1016/j.edurev.2013.05.001>
- Faehnle M., Lukkarinen J. & Santala I. (2023). Energiakriisi ja kollektiivinen toimijuus kunnissa. *Alue ja Ympäristö*. Vol 51(2), 145–152. <https://doi.org/10.30663/ay.122925>
- Finlex (2021). Laki sosiaali -ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021. Noudettu 3.11.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612#Pidm46111192125872>
- Fiva J.H., Geys B., Heggedal T-R. & Sørensen R. (2021). Political Alignment and Bureaucratic Pay. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 31(3), 596–615. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa053>
- Gnan L., Hinna A. & Scarozza D. (2013.) Leading organizational changes in public sector building blocks in understanding boards behaviour. Teoksessa Gnan L., Hinna A. Monteduro F. (Toim.) *Conceptualizing and Researching Governance in Public and Non-Profit Organizations*. (s.33-57). Emerald Group Publishing Limited.
- Grimmelikhuijsen S., Vries F. & Bouwman R. (2023). Regulators as Guardians of Trust? The Contingent and Modest Positive Effect of Targeted Transparency on Citizen Trust in Regulated Sectors. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 34(1), 136–149. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad010>
- Hirsjärvi S., Remes P. & Sajavaara P. (2018). *Tutki ja kirjoita*. Bookwell Oy.
- Honkasalo M-L., Ketokivi K. & Leppo A. (2014). Moniselitteinen ja hämärä toimijuus. *Sociologia*. Vol 51(4), 365–372. Noudettu 12.4.2024 osoitteesta <https://journal.fi/sociologia/article/view/124142>
- Huffcut E. (1901) *Law of Agency including the Law of Principal and Agent and the Law of Master and Servant*. 2<sup>nd</sup> edition. Little Brown. Noudettu 16.3.2024 osoitteesta <https://archive.org/details/lawofagencyinclu00huff/page/n5/mode/2up>
- Hyyryläinen E. (2024) Organisaatio Luhmannin autopoieettisen systeemiteorian mukaan tulkittuna. *Hallinnon Tutkimus*. Vol 43(2), 23–33. <https://doi.org/10.37450/ht.126989>

- Häikiö L. & Niemenmaa V. (2022) Kestävä kehitys paradigmanmuutoksena hallinnon tutkimuksessa. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (s. 315–340) [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)
- Jalonen H., Lähteenmäki-Smith K., Manu S., Uusikylä P. & Branders M. (2022) Ilmiölähtöinen hallinta sotkuisessa maailmassa. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (s. 105-128) [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)
- Jensen M.C & Meckling W.H. (1976) Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*. Vol 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Jimenez B.S. (2019). Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 30(1), 161-177. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz020>
- Johanson J-E. (2019) *Strategy Formation and Policy Making in Government*. Springer International Publishing AG. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-03439-9>
- Juuti P. & Puusa A. (2020) Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa Puusa A. & Juuti P. (Toim.) *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 9–19). Gaudeamus.
- Jäntti A., Paananen H., Parkkinen J., Haveri A. & Airaksinen J. (2022) Kuntajohtajuustutkimuksen tila ja tulevaisuus. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (s. 391–413) [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)
- Kallio K. P., Häkli J. & Ruokolainen O. (2022) Osallistuva seutulainen ja demokratia kaupunkiseutujen suunnittelussa. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon*

*tutkimuksen tulevaisuus.* (s.365-389). [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)

Kiser E. (1999) Comparing Varieties of Agency Theory in Economics, Political Science, and Sociology: An Illustration from State Policy Implementation. *Sociological Theory*. Vol 17(2), 146-170. <https://doi.org/10.1111/0735-2751.00073>

Kivistö J.(2007a) *Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship*. [Väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Tampereen yliopistopaino Oy. Noudettu 15.4.2024 osoitteesta <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/67724/978-951-44-6969-5.pdf?sequence=1>

Kivistö J.(2007b) Lectio praecursoria: Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship. *Hallinnon tutkimus*. Vol 26(3). Noudettu 14.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99484/57139>

Lammintakanen J, Kivinen T., Kylmä J. & Kinnunen J. (2008). Käsiteanalyttisen tutkimuksen soveltaminen terveyshallintotieteessä – esimerkkinä Rodgersin käsiteanalyysimenetelmä. *Hallinnon tutkimus*. Vol 27(4), 1–11. Noudettu 14.6.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100654/58176>

Lee H. & Liu Y. (2024). All hands on deck: the role of collaborative platforms and lead organizations in achieving environmental goals. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 34(3), 331-348. <https://doi.org/10.1093/jop-art/muae006>

Lehtonen O-P., Saarni S., Kinnunen J. & Kinnunen M. (2023). *Johtaminen hyvinvointialueella. Miten ratkaista henkilöstöpula?* Alma Talent.

Leppänen P., Sorvettula J. & Valli-Lintu A. (2024). *Hyvinvointialue. Järjestäminen, hallinto ja talous*. Alma Talent.

Mahoney J.T. (2004). *Economic Foundations of Strategy*. SAGE Publications.

Masalin L. (2013). *Yhteisöllinen strateginen toimijuus. Tapaustutkimus metsäteollisuusyrityksestä*. [Väitöskirja, Aalto yliopisto]. Unigrafia Oy. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-60-5201-4>

- Millner R. & Meyer M. (2022). Collaborative governance in Social Impact Bonds: Aligning interests within divergent accountabilities? *Public Management Review*. Vol 24(5), 729-751.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2000253>
- Mitnick B. M. (2021). The Theory of Agency Redux. *Academy of Management*. Vol 7(2), 171-179. <https://doi.org/10.5465/amd.2019.0136>
- Moe T.M. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *Journal of Law, Economics & Organization*. Vol 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewj011>
- Mäntylä N., Autioniemi J., Kosonen J., Partinen H. & Pernaa H-K. (2022) Hallinnon tutkimuksen vapaus poliittisen ja hallinnollisen ohjauksen näkökulmasta. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (s.59–81) [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)
- Möttönen S. (2002). Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämiesagenttiteorian valossa – johdatusta aiheeseen. *Hallinnon tutkimus*. Vol 21(2), 178–188. Noudettu 14.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101683/59148>
- Nesheim T. (1993). Expanding organization theory: five approaches to the study of customer-organization relations. *Hallinnon tutkimus*. Vol 12(1), 5–17. Noudettu 14.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/102304/59617>
- Nieto-Morales F. & Rios V. (2021) Human resource management as a tool to control corruption: Evidence from Mexican municipal governments. *Public Administration*. Vol 100(4), 1019-1036. <https://doi.org/10.1111/padm.12782>
- Nyholm I., Stenvall J., Airaksinen J., Pekkola E., Haveri A., Ursin K. & Tiihonen S. (2016). *Julkinen hallinto Suomessa*. Tietosanoma Oy.
- Onali A. (2014) Yksi pehtoori, monta isäntää? Rahoittajien seurantakäytännöt liberalialaisen kansalaisjärjestön näkökulmasta. *Hallinnon tutkimus*. Vol 33(2), 162–174. Noudettu 14.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99330/57038>

- Paananen H., Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Sinervo L-T. & Tuurnas S. (2022) Hallintotieteellinen tutkimus muutoksen kohteena ja tekijänä. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (s.13–36). [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)
- Panda B. & Leepsa N.M. (2017). Agency theory: Review of Theory and Evidence on Problems and Perspectives. *Indian Journal of Corporate Governance*. Vol 10(1), 74-95. <https://doi.org/10.1177/0974686217701467>
- Park A., Krause R. M. & Feiock R. C. (2019) Does Collaboration Improve Organizational Efficiency? A Stochastic Frontier Approach Examining Cities' Use of EECBG Funds. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 29(3), 414-428. <https://doi.org/10.1093/jopart/muy078>
- Park A., Krause R.M. & Hawkins C.V. (2020). Institutional Mechanisms for Local Sustainability Collaboration: Assessing the Duality of Formal and Informal Mechanisms in Promoting Collaborative Processes. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 31(2), 434-450. <https://doi.org/10.1093/jopart/muaa036>
- Park J., Butler J.S & Petrovsky N. (2022). Understanding Public Participation as a Mechanism Affecting Government Fiscal Outcomes: Theory and Evidence from Participatory Budgeting. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 33(2), 375-389. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac025>
- Paronen E., Mäki-Opas T. & Lammintakanen J. (2022) Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen julkisissa palveluissa. Teoksessa Jäntti A., Kork A-A., Kurkela K., Leponiemi U., Paananen H., Sinervo L. & Tuurnas S.(toim.). *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. (s.175–196). [doi.org/10.58181/VP9789517689953](https://doi.org/10.58181/VP9789517689953)
- Pietilä-Litendahl P. (2014) *Kasvatus, toimijuus ja voimaantumisen*. *Kasvatusantropologinen tutkimus andalusialaisten naisten arjesta*. [Väitöskirja, Lapin yliopisto]. Lapin yliopistokustannus. Noudettu 17.10.2024 osoitteesta [https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61672/Piritta\\_Pietil%c3%a4-Litendahl\\_Ac-taE\\_157pdfA.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/61672/Piritta_Pietil%c3%a4-Litendahl_Ac-taE_157pdfA.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

- Post J. (2023). *Dynaamisten kyvykkyyksien syntyminen ja kehittyminen hyvinvointialuevalmistelun yhteydessä. Kyvykkyyksiperusteinen näkökulma julkishallinnon organisaation muutosprosessiin*. [Väitöskirja, Vaasan yliopisto]. Acta Wasaensia 506. [www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-074-0](http://www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-074-0)
- Puusa A. (2008). Käsiteanalyysi tutkimusmenetelmänä. *Premissi 4*, 36–43. Noudettu 16.7.2024 osoitteesta [https://www.academia.edu/3310906/K%C3%A4siteanalyysi\\_tutkimusmenetelm%C3%A4n%C3%A4](https://www.academia.edu/3310906/K%C3%A4siteanalyysi_tutkimusmenetelm%C3%A4n%C3%A4)
- Puyvelde S., Caers R., Du Bois C. & Jegers M. (2012) The Governance of Nonprofit Organizations: Integrating Agency Theory with Stakeholder and Stewardship Theories. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. Vol 41(3), 431-451. <https://doi.org/10.1177/0899764011409757>
- Rodgers B. L. (1989). Concepts, analysis and the development of nursing knowledge: the evolutionary cycle. *Journal of Advanced Nursing*. Vol 14(4), 330-335. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.1989.tb03420.x>
- Rodgers B. L., Jacelon C. S. & Knafelz K.A. (2018). Concept Analysis and the Advance of Nursing Knowledge: State of the Science. *Journal of Nursing Scholarship*. Vol 50(4), 451-459. <https://doi.org/10.1111/jnu.12386>
- Rodgers B. L. & Knafelz K.A. (1993) *Concept Development in Nursing. Foundations, Techniques, and Applications*. Saunders.
- Ross S.A. (1973) The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem. *The American Economic Review*. Vol 63(2), 134-139. Noudettu 18.4.2024 osoitteesta <http://www.jstor.org/stable/1817064>
- Rönkkö J. (2019). Sisäinen tarkastus – tuloksellinen lisäarvon tuottaja vai paikkaansa haakeva tukitoiminto? *Hallinnon tutkimus*. Vol 38(4) 312–316. Noudettu 14.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98055/56044>
- Shapiro S. P. (2005) Agency Theory. *Annual Review of Sociology*. Vol 31, 263-284. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.31.041304.122159>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023). *Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä*. Noudettu 11.3.2024 osoitteesta <https://stm.fi/hyvinvointialueet>

- Steelman T., Nowell B., Velez A-L. & Scott R. (2021). Pathways of Representation in Network Governance: Evidence from Multi-Jurisdictional Disasters. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 31(4), 723-739. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab004>
- Stenvall J. & Virtanen P. (2021) *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen*. Tietosanoma.
- Suhonen R., Vaartio-Rajalin H. & Numminen O. (2017) Käsiteanalyysi hoitotieteessä. Teoksessa Suhonen R., Vaartio-Rajalin H., Numminen O., Lonkila K. & Leino-Kilpi H. (Toim.) *Käsiteanalyysi. Harjoittelua eettisten ongelmien tarkasteluun*. (s.13–23) Juveness Print.
- Tang X., Wang Y. & Yi H. (2022). Data Manipulation through Patronage Networks: Evidence from Environmental Emissions in China. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 33(2), 342-356. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac019>
- Toftagen R. & Fagerstrøm L.M. (2010). Rodgers' evolutionary concept analysis – a valid method for developing knowledge in nursing science. *Scandinavian Journal of Caring Sciences*. Vol 24(1), 21-31. <https://doi.org/10.1111/j.1471-6712.2010.00845.x>
- Tuomi J. & Sarajärvi A. (2012) Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Uuskylä P., Virtanen P., Jalonen H., Lintinen U. & Ketamo H. (2024). *Maailman paras julkinen hallinto? Julkisen hallinnon strategian merkitys suomalaiselle hallinnon kehittämiseksi*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:9. Valtioneuvoston kanslia. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-255-8>
- Valtiovarainministeriö (2024a). *Päätöksenteko hyvinvointialueella*. Noudettu 12.7.2024 osoitteesta <https://vm.fi/paatoksenteko-hyvinvointialueilla>
- Valtiovarainministeriö (2024b). *Asukkaat voivat vaikuttaa alueen toimintaan*. Noudettu 2.11.2024 osoitteesta <https://vm.fi/osallistumis-ja-vaikuttamiskeinot>
- Vartiainen P., Ollila S., Raisio H., & Lindell J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Gaudeamus Oy.

- Viitala R. & Jylhä E. (2019). *Johtaminen. Keskeiset käsitteet, teorit ja trendit*. Edita Publishing Oy.
- Wang Q. & Guan Z. (2022) Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 33(3), 453-467. <https://doi.org/10.1093/jopart/muac040>
- Wiili-Peltola E., Lehto J. & Viitanen E. (2002). Sopimusohjausmenettelyn haasteita sairaalaorganisaatiossa. *Hallinnon tutkimus*. Vol 21(1), 67-77. Noudettu 14.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101691/59154>
- Xiao S. & Zhu X. (2021) Bureaucratic Control and Strategic Compliance: How Do Subnational Governments Implement Central Guidelines in China? *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 32(2), 342-359. <https://doi.org/10.1093/jopart/muab030>
- Yolles M. & Rautakivi T. (2024) Diagnosing Complex Organisations with Diverse Cultures—Part 1: Agency Theory. *Systems*. Vol 12(8), 1-38. <https://doi.org/10.3390/systems12010008>
- Yu J. (2023). Agency autonomy, public service motivation, and organizational performance. *Public Management Review*. Vol 25(3), 522-548. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1980290>

## Liitteet

### Liite 1. Aineiston artikkelit

Artikkelin otsikko	Artikkelin kirjoittaja(t)	Julkaisuvuosi
<b>Public Management Review</b>		
How interagency coordination is affected by agency policy autonomy	Bjurstrøm K.H.	2021
Collaborative governance in Social Impact Bonds: Aligning interests within divergent accountabilities?	Millner R. & Meyer M.	2022
Agency autonomy, public service motivation, and organizational performance	Yu J.	2023
<b>Hallinnon tutkimus (suluissa artikkeleissa mainittu julkaisuvuosi)</b>		
Lectio praecursoria: Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship	Kivistö J.	(2007) 2020
Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämiesagenttiteorian valossa – johdatusta aiheeseen	Möttönen S.	(2002) 2021
Expanding organization theory: five approaches to the study of customer-organization relations	Nesheim T.	(1993) 2021
Yksi pehtoori, monta isäntää? Rahoittajien seurantakäytännöt liberalalaisen kansalaisjärjestön näkökulmasta	Onali A.	(2014) 2020
Sisäinen tarkastus – tuloksellinen lisäarvon tuottaja vai paikkaansa hakeva tukitoiminto?	Rönkkö J.	(2019) 2020
Sopimusohjausmenettelyn haasteita sairaalaorganisaatioissa	Wiili-Peltola E. ja muut	(2002) 2020
<b>Journal of Public Administration Research and Theory</b>		
Can Reminders and Incentives Improve Implementation Within Government? Evidence from a Field Experiment	Andersen S.C. & Hvidman U.	2020
Competition and Federal Contractor Performance	Brunjes B.M.	2019
Relational Mechanisms in Complex Contracting: Factors Associated with Private Managers' Satisfaction with and Commitment to the Contract Relationship	Chuang E. ja muut	2019
How Does Public Disclosure of Performance Information Affect Politicians' Attitudes towards Effort Allocation? Evidence from a Survey Experiment	Desmidt S. & Meyfroodt K.	2020
Political Alignment and Bureaucratic Pay	Fiva J. H. ja muut	2021

Regulators as Guardians of Trust? The Contingent and Modest Positive Effect of Targeted Transparency on Citizen Trust in Regulated Sectors	Grimmelikhuijsen S. ja muut	2023
Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities	Jimenez B.	2019
All hands-on deck: the role of collaborative platforms and lead organizations in achieving environmental goals	Lee H. & Liu Y.	2024
Does Collaboration Improve Organizational Efficiency? A Stochastic Frontier Approach Examining Cities' Use of EECBG Funds	Park A. ja muut	2019
Institutional Mechanisms for Local Sustainability Collaboration: Assessing the Duality of Formal and Informal Mechanisms in Promoting Collaborative Processes	Park A. ja muut	2020
Understanding Public Participation as a Mechanism Affecting Government Fiscal Outcomes: Theory and Evidence from Participatory Budgeting	Park J. ja muut	2022
Pathways of Representation in Network Governance: Evidence from Multi-Jurisdictional Disasters	Steelman T. ja muut	2021
Data Manipulation through Patronage Networks: Evidence from Environmental Emissions in China	Tang X. ja muut	2022
Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government	Wang Q & Guan Z.	2022
Bureaucratic Control and Strategic Compliance: How Do Subnational Governments Implement Central Guidelines in China?	Xiao S.& Zhu X.	2021
<b>Public Administration</b>		
A replication of "Contracting out: For What? With Whom?"	Anguelov L.G. & Brunjes B.M.	2023
Involuntary backsourcing in the public sector: From conflict to collaboration	Berlin J.M., ja muut	2021
Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway	Blåka S., ja muut	2021
The architecture of organizations as missed opportunity in political research	Döhler M.	2020
Accountability as a function of power relationships in public governance networks	Eckersley P. ja muut	2024
Human resource management as a tool to control corruption: Evidence from Mexican municipal governments	Nieto-Morales F. & Ríos V.	2021

## Liite 2. Aineiston luokittelu

Aihealueet	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä näkökulma	Aineisto
<b>Yhteistoiminta</b>	Julkisen hallinnon organisaatioiden yhdyspintojen toimijuus	Yhdyspinnoilla tapahtuva yhteistyö	<b>Yhteistyö</b>	Bjurstrøm K.H. 2021. How interagency coordination is affected by agency policy autonomy.
<b>Yhteistyö</b>				Blåka S. ja muut 2021. Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway
<b>Julkisen hallinnon yhdyspinnat</b>	Yhteistoiminnan alueet			Lee H. & Liu Y. 2024 All hands on deck: The role of collaborative platforms and lead organizations in achieving environmental goals
<b>Monialaiset verkostot</b>				Millner R. & Meyer M. 2022. Collaborative governance in Social Impact Bonds: Aligning interests within divergent accountabilities?
<b>Ministeriö-organisaatio ohjaus</b>				Park A ja muut 2019. Does Collaboration Improve Organizational Efficiency? A Stochastic Frontier Approach Examining Cities' Use of EECBG Funds
<b>Julkisen hallinnon organisaatiot</b>	Ohjauksen tahot	Julkisen hallinnon organisaatioiden ohjaus	<b>Ohjaus</b>	Park A. ja muut 2020. Institutional Mechanisms for Local Sustainability Collaboration: Assessing the Duality of Formal and Informal Mechanisms in Promoting Collaborative Processes
<b>Poliittinen ohjaus</b>				Steelman T. ja muut 2021. Pathways of Representation in Network Governance: Evidence from Multi-Jurisdictional Disasters.
				Andersen S.C. & Hvidman U. 2020. Can Reminders and Incentives Improve Implementation Within Government? Evidence from a Field Experiment
				Bjurstrøm K.H. 2021. How interagency coordination is affected by agency policy autonomy.
				Desmidt S. & Meyfrootd K.2020. How Does Public Disclosure of Performance Information Affect Politicians' Attitudes towards Effort Allocation? Evidence from a Survey Experiment
				Döhler M.2020. The architecture of organizations as missed opportunity in political research
				Jimenez B. 2019. Municipal Government Form and Budget Outcomes: Political Responsiveness, Bureaucratic Insulation, and the Budgetary Solvency of Cities
				Möttönen S. 2002 Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämiesagenttiteorian valossa — johdatusta aiheeseen

Aihealueet	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä näkökulma	Aineisto
<b>Strategisten päätösten implementointi</b>	Ohjauksen tuottama toimijuus			Yu J.2023. Agency autonomy, public service motivation, and organizational performance
				Xiao S.& Zhu X. 2021. Bureaucratic Control and Strategic Compliance: How Do Sub-national Governments Implement Central Guidelines in China?
<b>Rahoitus</b>	Palveluiden tuottamisen kustannukset	Julkisen hallinnon toimintaan liittyvät kustannukset ja niiden hallinta	<b>Kustannusten hallinta</b>	Blåka S. ja muut 2021. Service quality and the optimum number of members in intermunicipal cooperation: The case of emergency primary care services in Norway
<b>Kustannusten hallinta</b>				Onali A. 2014. Yksi pehtoori, monta isäntää? Rahoittajien seurantakäytännöt liberialaisen kansalaisjärjestön näkökulmasta.
<b>Mittarointi</b>				Kustannusten ja tuotannon seuranta
<b>Data</b>				
<b>Sopimukset</b>	Palveluiden tuottamiseen liittyvä toiminta ja kontrolli	Palveluiden tuottamisen prosessit	<b>Palveluiden tuottaminen</b>	Anguelov L.G. & Brunjes B.M. 2023. A replication of "Contracting out: For What? With Whom?"
<b>Palveluiden ostaminen</b>				Berlin J.M. ja muut 2021. Involuntary back-sourcing in the public sector: From conflict to collaboration.
<b>Palveluiden tuottaminen ulkoistamalla</b>	Palveluiden tuottamisen tavat			Brunjes B.M.2019. Competition and Federal Contractor Performance.
<b>Palveluiden tuottaminen omana toimintana</b>				Chuang E. ja muut 2019. Relational Mechanisms in Complex Contracting: Factors Associated with Private Managers' Satisfaction with and Commitment to the Contract Relationship.
				Wiili-Peltola E. ja muut 2002. Sopimusohjausmenettelyn haasteita sairaalaorganisaatiossa.

Aihealueet	Alaluokka	Yläluokka	Yhdistävä näkökulma	Aineisto
<b>Sisäinen tarkastus</b>	Organisaation sisäinen kontrolli	Organisaation sisäiseen toimintaan liittyvät asiat	<b>Sisäiset toiminnot</b>	Fiva J. H. ja muut 2021. Political Alignment and Bureaucratic Pay.
<b>Henkilöstöhallinto (HR)</b>				Nieto-Morales F. & Ríos V. 2021. Human resource management as a tool to control corruption: Evidence from Mexican municipal governments
<b>Työntekijät</b>				Rönkkö J. 2019. Sisäinen tarkastus – tuloksellinen lisäarvon tuottaja vai paikkaansa haakeva tukitoiminto?
<b>Palkkaus</b>				
<b>Asukkaat</b>	Kansalaisten eri roolit suhteessa palveluihin	Kansalaisten vaikuttamisen roolit ja toiminnot	<b>Kansalaisten vaikuttaminen</b>	Kivistö J. 2007b. Lectio praecursoria: Agency Theory as a Framework for the Government-University Relationship
<b>Asiakkaat</b>				Nesheim T. 1993. Expanding organization theory: five approaches to the study of customer-organization relations.
<b>Veronmaksajat</b>				Park J. ja muut 2022. Understanding Public Participation as a Mechanism Affecting Government Fiscal Outcomes: Theory and Evidence From Participatory Budgeting.
<b>Deliberatiivinen demokratia</b>	Kansalaisvaikuttamisen toiminnot			
<b>Julkisen toiminnan läpinäkyvyys</b>	Julkisten organisaatioiden toiminnan vaatimukset	Julkisen hallinnon vastuullisuus	<b>Vastuullisuus</b>	Desmidt S. & Meyfroodt K. 2020. How Does Public Disclosure of Performance Information Affect Politicians' Attitudes towards Effort Allocation? Evidence from a Survey Experiment
<b>Julkisen toiminnan luotettavuus</b>				Eckersley P. ja muut 2024. Accountability as a function of power relationships in public governance networks
				Grimmelikhuijsen S. ja muut 2023. Regulators as Guardians of Trust? The Contingent and Modest Positive Effect of Targeted Transparency on Citizen Trust in Regulated Sectors.
<b>Julkisen toiminnan vastuullisuus</b>				Wang Q & Guan Z. 2022. Can Sunlight Disperse Mistrust? A Meta-Analysis of the Effect of Transparency on Citizens' Trust in Government.