



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Isabel Khalil

# **Poliittisen päätöksenteon epärationaalisuus**

Analyysi Ylen uutisoinnista

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede  
Pro gradu -tutkielma

Vaasa 2025

---

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

<b>Tekijä:</b>	Isabel Khalil		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Poliittisen päätöksenteon epärationalisuus: Analyysi Ylen uutisoinnista		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Tomi Niemi		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	97

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tutkielmassa tarkastellaan poliittista päätöksentekoa tilanteessa, jossa yhteiskuntaa heikentävät ratkaisut ovat herättäneet kansalaisissa kysymyksiä päätöksenteon järkipärisyydestä. Päätöksenteko näyttöytyy paikoin epärationalisena, sillä säästötoimia on tehty heikommassa asemassa olevien kustannuksella. Tämä on lisännyt tarvetta tarkastella päätöksenteon läpinäkyvyyttä, perusteita ja vaikutuksia. Media toimii demokraattisessa yhteiskunnassa poliittisten päätösten keskeisenä tiedonvälittäjänä edistäen läpinäkyvyyttä, vastuullisuutta ja kansalaisten kriittistä tarkastelua.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten epärationalisuus näkyy poliittisessa päätöksenteossa, sekä miten päätöksenteon epärationalisuus näkyy ajankohtaisessa politiikassa Ylen uutisoinnin kautta tarkasteltuna. Poliittisen päätöksenteon epärationalisuutta tarkastellaan Herbert Simonin ja Chester Barnardin teorioista koostuvien julkisen rationaalisen päätöksenteon periaatteiden kautta. Lisäksi tarkastelussa huomioidaan Daniel Kahnemanin teoria kognitiivisista vinoumista ja heuristiikoista.

Tutkielman lähestymistapana käytetään tapaustutkimusta (*case study*), joka mahdollistaa valitun tapauksen syvällisen tarkastelun. Aineiston analysoinnissa hyödynnetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä, jossa aineistosta nousevia teemoja tulkitaan valitun teoreettisen viitekehyksen valossa. Aineistona käytetään Ylen uutisten poliittista päätöksentekoa käsitteleviä artikkeleita, joissa rajaus on tehty sekä ajallisesti että sisällöllisesti.

Tutkielman tulokset tuovat esiin viisi eri kategoriaa, jotka vaikuttavat poliittisen päätöksenteon epärationalisuuteen. *Organisaation rooli* osoittaa, että vallan keskittyminen heikentää päätöksenteon moniäänisyyttä, aiheuttaen ristiriitoja eri toimijoiden välillä. *Poliittiset vaikuttimet*, kuten puolueiden intressit, johtavat epäjohtonmukaisiin ja lyhytnäköisiin päätöksiin. Päätöksentekijöiden *arvot* ja asenteet ohjaavat valintoja ja voivat estää objektiivisten ratkaisujen syntymisen. *Ristiriidat ja kompromissit* syntyvät eri osapuolten tavoitteista, ja vaikuttavat hallituksen toimien onnistumiseen ja tavoitteiden saavuttamiseen. *Moraalin ja lainmukaisuuden* puute päätöksenteossa näkyy avoimuuden ja eettisten periaatteiden heikkenemisenä, johtaen epäoikeudenmukaisiin ja tehottomiin ratkaisuihin. Tuloksista arvot ja moraalit nousevat vahvimiksi epärationalisen päätöksenteon tekijöiksi, ja niihin vaikuttavat vahvasti päätöksentekijöiden rooli sekä sidoryhmät. Nämä ovat tärkeä huomioida rationaaliseen päätöksentekoon pyrittäessä.

Tulokset osoittavat poliittisen päätöksenteon sijoittuvan pääasiassa valtiolliselle tasolle, josta epärationalisen päätöksenteon vaikutukset heijastuvat suoraan alueellisille ja paikallisille tasoille. Epärationalinen päätöksenteko näyttöytyy vahvasti tehokkuusajatteluna, jossa laatu tai hyvinvoinnin lisääminen ei näyttöydy tärkeänä tekijänä.

---

**AVAINSANAT:** Poliitiikka, päätöksenteko, rationaalisuus, heuristiikka, julkinen hallinto, hallitukset (valtiot), media.

## Sisälllys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	6
1.2	Tutkimuksen tavoitteet	7
1.3	Tutkimuksen rakenne	8
2	Ihmissuhteiden koulukunta julkisen päätöksenteon taustavaikuttajana	9
3	Julkinen päätöksenteko	12
3.1	Viralliseen ja epävirallisen organisaation rooli päätöksenteossa	14
3.2	Rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteet	16
3.2.1	Yhteistyö	18
3.2.2	Tavoitteet	20
3.2.3	Tehokkuus	23
3.2.4	Toimivalta	27
3.2.5	Kannustimet	29
3.2.6	Eettisyys ja arvot	31
3.3	Heuristiikat ja vinoumat	33
4	Päätöksenteko poliittishallinnollisessa järjestelmässä	37
4.1	Poliittishallinnollinen järjestelmä	37
4.2	Poliittisen päätöksenteon tasot	40
4.2.1	Makro – Valtiollinen taso	40
4.2.2	Meso – Alueellinen taso	44
4.2.3	Mikro – Paikallinen taso	47
5	Metodit ja aineisto	50
5.1	Tapaustutkimus	50
5.2	Teoriaohjaava sisällönanalyysi	51
5.3	Aineisto	53
5.4	Tutkielman luotettavuus ja toistettavuus	56
6	Epärationaalinen päätöksenteko: Sisällönanalyysin tulokset	58

6.1	Organisaation rooli	59
6.2	Vaikuttimet päätöksenteossa	63
6.3	Arvot	65
6.4	Ristiriidat ja kompromissit	68
6.5	Moraali ja lainmukaisuus	73
7	Johtopäätökset ja pohdinta	76
7.1	Tutkielman johtopäätökset ja yhteenveto	76
7.2	Pohdinta	82
7.3	Jatkotutkimusehdotukset	84
	Lähteet	86
	Liitteet	93
	Liite 1. Aineistoluettelo	93
	Liite 2. Analyysin luokittelu	96
	Liite 3. Esimerkki aineiston käsittelystä	97

## **Kuviot**

Kuvio 1.	Roskapönttömalli Pekkola ja muut (2016b) mukaillen	13
Kuvio 2.	Poliittisen ohjausjärjestelmän kehä	38
Kuvio 3.	Abduktiivisen analyysin prosessi Jalonen & Kokkola (2020) mukaillen	52
Kuvio 4.	Abduktiivisen analyysin luokittelu, mukaillen Rossi & Tuurnas (2019) Bottom-up Coding scheme koodausjärjestelmää	54
Kuvio 5.	Epärationalaiseen päätöksentekoon vaikuttavat tekijät	58
Kuvio 6.	Julkisen päätöksenteon periaatteiden ilmentyminen tuloksissa	81

## **Taulukot**

Taulukko 1.	Rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteet	17
-------------	--	----

## Lyhenteet

HVK	Huoltovarmuuskeskus
NPG	New Public Governance
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
Yle	Yleisradio

# 1 Johdanto

## 1.1 Tutkimuksen tausta

Hallituksen viimeaikainen, lyhytnäköinen ja yhdenvertaisuutta heikentävä päätöksenteko on herättänyt paljon kysymyksiä päätöksenteon rationaalisuudesta ja demokratiasta sekä poliittisen päätöksenteon prosesseista. Hallituksen päätöksenteko on perustunut säästöjen tavoitteluun jo valmiiksi heikommassa asemassa olevien kustannuksella. Media on toistuvasti nostanut otsikoihin hallituksen päätöksentekoa, joka ei näyttäydä perustuvan rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteisiin, vaan heuristiikkoihin ja vinoumiin, korostaen päätöksenteon epärationaalisuutta. Päätöksenteon on osoitettu keskittyvän rajatulle joukolle (ks. muun muassa Keski-Heikkilä, (Helsingin Sanomat), 2024). Hallituksen päätöksenteko heijastaa päätöksentekijöiden arvoja, ja niiden arvojen vaikutukset tulevat näkyviin yhteiskunnassa makro-, meso- ja mikrotasolla (Howlett & Giest, 2013, s. 42).

Julkinen päätöksenteko on osa politiikkaprosessia, jonka tulisi pyrkiä rationaalisuuteen. Hyvään hallintoon kuuluu näyttöperusteisuus ja tieteellisen tiedon hyödyntäminen. Julkinen toimintapolitiikka edellyttää, että hallinto huomioi myös ulkopuoliset tiedonlähteet, sekä ennakoi riskejä ja mahdollisuuksia tavoitteenaan löytää ratkaisuja monitasoiisiin yhä kompleksisempiin ongelmiin. Päätöksenteossa tutkimustieto ei ole ainoa uudistuksen eteenpäin viejä, vaan siihen vaikuttavat myös asenteet ja toimintatavat. (Lähtenmäki-Smith ja Kuitunen, 2015, s. 118–119.)

Media toimii tiedonvälittäjänä päätöksentekojärjestelmien ja kansalaisten välillä. Median rooli on tuoda esille ajankohtaisia yhteiskuntaa koskettavia asioita. (Matikainen, Ojala, Horowitz ja Jääsaari, 2020 s.40.) Uutisoinnin avulla voidaan tarkastella päätöksenteon epärationaalisuuden esiintymistä poliittisessa päätöksenteossa. Tämän vuoksi tarkastelen tässä tutkielmassa Ylen Uutisten artikkeleita epärationaaliseen poliittiseen päätöksentekoon liittyen. Tässä tutkielmassa tuotetaan tietoa päätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä ja niiden vääristymistä.

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tutkielman tavoitteena on tarkastella julkista päätöksentekoa ja sen epärationaalisuutta poliittishallinnollisessa kontekstissa, sekä selvittää, miten epärationaalisuus näkyy julkisessa päätöksenteossa. Poliittisen päätöksenteon epärationaalisuuden ilmentymistä tarkastellaan poliittishallinnollisen järjestelmän eri tasoilla. Tarkastelu perustuu rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteisiin. Tutkielmassa pyritään tunnistamaan poliittisessä päätöksenteossa esiintyviä epärationaalisuuden elementtejä, kuten heuristiikkoja ja kognitiivisia vinoumia.

Tutkielma on tapaustutkimus, jota lähestytään aineistonanalyysillä. Tapaustutkimuksen avulla tutkitaan monimutkaisia ajankohtaisia ilmiötä, ja pyritään vastaamaan, miksi tapaus on sellainen kuin se on. Aineistonanalyysi toteutetaan teoriaohjaavana sisällönanalyysinä, joka yhdistää aineistolähtöisen ja teorialähtöisen lähestymistavan. Sen avulla voidaan kuvata tutkittavaa ilmiötä ja siihen liittyviä ominaispiirteitä. Tutkimusaineisto koostuu Ylen Uutisten artikkeleista vuosilta 2020–2024, jotka koskevat Suomen poliittista päätöksentekoa, ja joissa on tunnistettavissa epärationaalisuuden piirteitä. Sisällönanalyysi on toteutettu Rossi & Tuurnas (2019) Bottom-up Coding scheme koodausjärjestelmää käyttäen, joka selkeästi jäsentää monisyisen prosessin.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Mitkä tekijät tekevät poliittisesta päätöksenteosta epärationaalista? Ja miten se näkyy päätöksenteossa?
2. Miten päätöksenteon epärationaalisuus näkyy ajankohtaisessa politiikassa Ylen uutisoinnin kautta tulkittuna?

### 1.3 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma koostuu seitsemästä pääluvusta, joista ensimmäinen on johdanto. Johdannossa esitellään tutkielman aihe sekä aiheen valintaa ohjaavat päämäärät. Tutkielman teoreettisen viitekehyksen tarkoituksena on rakentaa ymmärrys rationaalisen poliittisen päätöksenteon vaiheista ja vinoumista, joita tarkastellaan poliittishallinnollisen järjestelmän eri tasoilla. Viitekehys antaa perustan ymmärtää, miksi aineiston analyysissä nousseet aiheet perustuvat epärationaaliseen päätöksentekoon.

Viitekehys alkaa toisesta pääluvusta, jossa avataan käsite ihmissuhteiden koulukunta, ja miten se vaikuttaa julkisen päätöksenteon taustalla. Käsite avataan, jotta voidaan ymmärtää mihin kolmannessa pääluvussa esiintyvät julkisen päätöksenteon periaatteet, vinoumat ja heuristiikat perustuvat. Viitekehys perustuu klassikkoteoksiin, joissa käsitellään Herbert Simonin ja Chester Barnardin näkemyksiä julkisesta päätöksenteosta ja rationaalisuudesta, joista koostuu organisaation virallinen ja epävirallinen rooli päätöksenteossa, sekä Daniel Kahnemanin teoriaa kognitiivisista vinoumista eli päätöksenteossa esiintyvistä systemaattisista ajatusvirheistä. Neljännessä luvussa tarkastellaan päätöksentekoa poliittishallinnollisessa järjestelmässä, miten politiikan rakenne ja hallinnon ohjausjärjestelmä vaikuttavat päätöksentekoon. Tarkastelua tehdään kolmella eri päätöksenteon tasolla, valtiollisella- (*makro*), alueellisella- (*meso*) sekä paikallisella (*mikro*) tasolla.

Viidennessä pääluvussa kuvataan laadullisen tutkimuksen metodiset valinnat ja aineiston käsittelyprosessi. Luvussa avataan tapaustutkimuksen sisältö, sekä kuvataan sisällyksen analyysin prosessi. Kuudennessa pääluvussa esitellään tutkielman keskeiset tulokset. Tulokset muodostuvat viidestä kategoriasta, joissa käsitellään aineistosta nousseita epärationaaliseen päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä.

Viimeinen, seitsemäs pääluku on johtopäätökset ja pohdinta, jossa vastataan tutkimuskysymyksiin, ja pohditaan tutkimuksen tarkoituksellisuutta, luotettavuutta ja eettisyyttä sekä nostetaan esille mahdollisia jatkotutkimuskysymyksiä.

## 2 Ihmissuhteiden koulukunta julkisen päätöksenteon tausta- vaikuttajana

Ihmissuhteiden koulukunnan näkemykset vaikuttavat vahvasti julkisen päätöksenteon taustalla, sillä organisaatiot nähdään yhteistyön, keskinäisen riippuvuuden sekä kanssakäymisen järjestelmänä (Harisalo, 2008, s. 94–95). Tutkielmassa korostuu yhteistyön vaikutus päätöksenteossa. Päätöksenteon vaiheita sekä heuristiikkoja ja vinoumia käsitellään Herbert Simonin, Chester Barnardin ja Daniel Kahnemanin näkemyksiin pohjautuen. Vaikka he eivät suoranaisesti ole ihmissuhteiden koulukunnan edustajia, nousee heidän aatteistaan esille ihmissuhteiden koulukunnasta tutut yhteistyön periaatteet.

Ihmissuhteiden koulukunta on johtamisen ja organisaatioteorian suuntaus, joka korostaa ihmisten välisten suhteiden ja sosiaalisten tekijöiden merkitystä organisaatioiden toiminnassa. Se on vaikuttanut merkittävästi siihen, miten nykypäivän organisaatiot ymmärtävät ja hallinnoivat ihmisiä ja heidän työympäristöjään. Sen tavoitteena on edistää ja vahvistaa organisaatioiden tehokkuutta, aivan kuten tieteellisen liikkeenjohdon ja klassisen teorian edustajienkin. (Harisalo, 2008, s. 122, 94–95.) Ihmissuhteiden koulukunta keksi ryhmät, joista myöhemmin kehittyi tiimit, joissa ihmiset toimivat mieluummin kuin yksilöinä. Tiimit voivat vahvistaa ja edistää yhteisjohtajuutta, mutta myös vaikeuttaa sitä. (Harisalo, 2021, s. 60–61).

Mary Parker Follett (1868–1933) oli johtamisen ja organisaatiokäyttämisen varhainen teoreetikko, ja hänen työnsä vaikutti merkittävästi ihmissuhteiden koulukunnan kehittämiseen. Follet näki todellisuuden kokonaisuutena erillisten osien sijaan. Kokonaisuuksien näkeminen oli tapa ymmärtää, kohdata ja ratkaista poliittisia, sosiaalisia ja teollisia ongelmia. Hän kannusti ihmisiä toimimaan inhimillisesti sekä kantamaan vastuuta, myös toisten puolesta, sillä hän näki yhteistyön voiman. (Martin, 2005, s. 141–142, 144–147.) Ihmissuhteiden koulukunnan varsinaisena perustajana tunnetaan Elton Mayo (1880–1949) sosiologi ja psykologi, joka selvitti työolojen vaikutusta työntekijöiden jaksamiseen

ja motivaatioon. Koulukunnan painopiste on aina ollut ihmisissä, ei rakenteissa. Ihmissuhteiden koulukunta perustuu siihen, että organisaatioita analysoidaan ihmisten sosiaalisen kapasiteetin perusteella, kohdataan ryhmän jäsenenä, ja kannustimena toimivat myös muut kuin taloudelliset palkkiot. Tehokkuus perustuu siihen, että muodolliset rakenteet ja mekanismit tukevat ihmisten vuorovaikutusta työssä, vaikka organisaatiossa vaikuttaa virallisen organisaation lisäksi myös epävirallinen organisaatio. (Harisalo, 2008, s. 91–93, 95.) Ihmissuhteiden koulukunnan uranuurtaja Mayo näki johtamisen vallan luonnollisena osana organisaation järjestelmää, joka sopii yhteen demokraattisten arvojen kanssa. Hänen mukaansa johtaminen pitää yhteiskunnan koossa, koska jokainen yksilö on olennainen osa yhteistyöjärjestelmää, kuten kansalaiset ovat osa demokraattista poliittista järjestelmää. (Bruce & Nyland, 2011, s. 401–402.) Bruce & Nyland (2011, s. 388–391, 396–397) esittävät kritiikkiä siitä, että ihmissuhteiden koulukunta ei olisi demokraattinen, vaan mahdollistaisi konservatiivisille liike-elämän johtajille auktoriteetin monopolisoinnin, perustellen toiminnan sillä, että kansalaisilla ja työntekijöillä puuttuu rationaalisuus, jota tarvitaan päätöksenteossa.

Herbert Simonin tavoitteena on ollut yhdistää liiketalous ja käyttäytymistieteet. Simonin kiinnostuksen kohteena on ollut tutkia ihmisten kognitioita organisaatioiden ja hallinnon päätöksenteossa. Sosiaalitieteet ovatkin Simonin myötä vakiinnuttaneet paikkaansa monimutkaisessa julkisessa politiikassa. (Simon, 2024.) Simonin teos *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations* (1947) sijoittaa päätöksenteon keskiöön, ja tutkii kuinka yksilöt tekevät päätöksiä organisaation eri konteksteissa, näin kyseenalaistaen yksilön päätöksenteon rationaalisuuden. Simonin käsitteet rajoitetusta rationaalisuudesta ja tyydyttävästä päätöksenteosta vaikuttivat vahvasti klassiseen julkishallinnon työhön. Simonin mukaan yksilön rationaalisuuden rajallisuuteen on mahdollista vaikuttaa organisaation asettamalla rakenteilla ja tavoitteilla. (Schwarz, Christensen & Xufeng, 2022, s. 902–903).

Chester Barnard oli johtamisen edelläkävijäfilosofi, joka oli uraauurtava johtajuuden ajattelija, ja joka on vallankumouksellisesti vaikuttanut johtamisen teoriaan ja käytäntöön

merkittävimmän teoksensa *Functions of Executive* (1938) ilmestymisestä lähtien. Barnardin yhteistyön käsite nousee esille aina vain uudestaan johtajuuden viitekehyksen perustana. (Fernández, 2010, s. 468–469, 485.) Barnardin näkemykset yhteistyöstä, moraalista vastuusta, aitoudesta sekä luottamuksesta johtamisen pohjana luovat perustan myös kaksituhattaluvun johtajuudelle. Barnardin työ on kaventanut teorian ja käytännön kuilua. (Malcolm & Tabor Hartley, 2010, s. 454–456.)

Daniel Kahneman tunnetaan paremmin käyttäytymistaloustieteen ja psykologian alalta, erityisesti päätöksenteon ja kognitiivisten vinoumien tutkimuksesta. Kahnemanin myötä käyttäytymistieteellistä lähestymistapaa organisaatioiden rationaalisuuden haasteiden tutkimiseksi voidaan lähestyä ymmärtämällä yksilön kognition laajeneminen kollektiiviseksi käyttäytymiseksi, tunnistaa strategian taustalla olevat psykologiset perusteet, ymmärtää monimutkainen päätöksenteko organisaatiossa sekä parantaa yrityksen sisäistä psykologista rakennetta. Tämän myötä on mahdollista tunnistaa organisaatioon vaikuttavat käyttäytymismallit, jotka vaikuttavat organisaation suorituskykyyn. (Christofaro, 2017, s. 181.) Daniel Kahnemanin ja Amos Tverskyn pitkä tutkimuksellinen yhteistyö on summautunut Kahnemanin teoksessa *Thinking fast and slow* (2011), joka on vaikuttanut merkittävästi psykologiaan, mutta myös niin erilaisiin taloustieteen aloihin kuin julkiseen talouteen, työmarkkinatalouteen, kehitystalouteen ja rahoitukseen sekä politiikan tekkoon. (Shleifer, 2012, s. 1080, 1089.)

### 3 Julkinen päätöksenteko

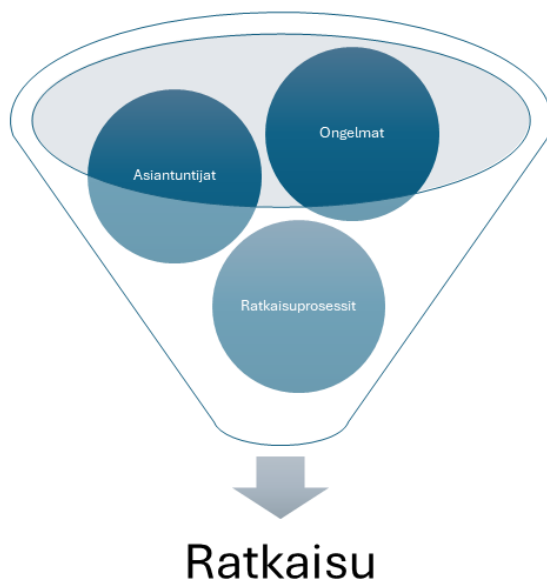
Hallinnon teoriaan sisältyy organisaatioperiaatteita, jotka muovaavat päätöksentekoa. Hallinnon toteutuksessa keskeistä on sekä päättäminen että toiminta, ja miten päätöksenteon seuraukset ilmenevät toiminnassa. (Simon, 1976, s. 1–2.) Päätöksenteossa käytetään merkittävää valtaa, ja jokainen poliittinen linjaus edellyttää päätöksentekoa. Päätöksentekoteoriat tarjoavat erilaisia lähestymistapoja päätöksenteon tueksi. Rationaalinen päätöksenteko pohjautuu ajatukseen siitä, että kaikki mahdolliset vaihtoehdot voidaan kartoittaa ja niiden vaikutukset arvioida, jonka pohjalta voidaan valita paras mahdollinen ratkaisu. (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen, 2007, s. 66; Pekkola, Airaksinen & Nyholm, 2016b, s. 63–64.)

Herbert Simonin (1976) käsite proseduraalinen rationaalisuus on muotoutunut vastaukseksi ihmisen päätöksenteon rajoitteisiin. Proseduraalinen rationaalisuus korostaa päätöksenteon prosessin merkitystä ja tunnustaa ihmisen rationaalisuuden rajoitetun luonteen. Sen avulla on pyritty ymmärtämään päätöksentekijöiden toimintaa todellisten kognitiivisten kykyjen ja rajoitteiden puitteissa. Simonin lähestymistapa eroaa perinteisestä taloustieteellisistä malleista, koska se keskittyy päätöksenteon prosessiin pelkän lopputuloksen sijaan. (Hortal, 2007, s. 724–726.)

Inkrementaalinen päätöksentekoteoria kuvaa päätöksentekoa, jonka mukaan päättäjät eivät arvioi riittävän laaja-alaisesti ja syvällisesti tilanteita. (Harisalo, 2007, s. 70.) Ihmisten päätöksenteko on katkonaista, vähittäin ja askelittain muodostuvaa, mikäli päättäjät eivät kehitä toimintaansa (Harisalo ja muut, 2007, s. 69; Pekkola ja muut, 2016b, s. 64). Inkrementaalisen teorian mukaan päätöksenteko perustuu historiaan, aikaisempiin päätöksiin ja tapoihin. Päätökset ovat yleensä pieniä, tilanteita vain hieman korjaavia sekä käytännöllisiä ratkaisuja. (Pekkola ja muut, 2016b, s. 64.) Ihmisillä on rajalliset tiedon hallintaan liittyvät kyvyt, mihin ihmisen sosiaalinen ympäristö myös vaikuttaa. Rajallinen kognitio heijastuu tiedon hahmottamisen ja hallinnan haasteiden kautta myös yksilön harjoittamaan päätöksentekoon. Rajallinen rationaalisuus vaikuttaa päätöksentekoon

kertautuvasti eri vaiheissa, jonka vuoksi ihmiset tekevät tyydyttäviä päätöksiä optimaalisten päätösten sijaan. Päätöstilanteessa saavutetaan ratkaisu vain osiin kokonaisongelmasta. (Cristofaro, 2017, s. 172.) Käytännössä keinot määrittävät tavoitteet, jolloin ongelmien ratkaisuihin käytetään riittämättömiä menetelmiä (Harisalo ja muut, 2007, s. 69). Howlett & Giest (2013, s. 47) tuovat esille, että päätöksentekoprosessissa poliittiset neuvottelut ja sopimukset painavat enemmän kuin järkevät valinnat, ja vaikka tukeuduttaisiin kustannus-hyötylaskelmiin, ovat ne alttiita sisällöllisille ja menetelmällisille rajoituksille.

Ihminen nähdään rationaalisenä päätöksentekijänä, vaikka todellisuudessa päätöksenteko on usein epäselvää ja sattumanvaraista. Pekkola ja muut (2016b, s. 64) tuovat esiin Cohenin ja muiden (1972) tunnetun roskapönttömallin, joka kuvaa tätä epävarmuutta. Päätöksentekoon vaikuttaa merkittävästi se, kuka on päätöksentekijänä, sekä päättäjän tausta ja asiantuntemus. Kun organisaation sisäiset päätöksentekijät ja ratkaisuprosessit kohtaavat sattumanvaraisesti, roskapönttömalli kuvastaa tätä ennakoimatonta ja monivaiheista vuorovaikutusta (ks. Kuvio 1).



**Kuvio 1. Roskapönttömalli Pekkola ja muut (2016b) mukailten**

Käyttäytyminen on tiedostettua tai tiedostamatonta valintaa. Hallinnon tehtävien määrittämisessä tärkein kriteeri on tarkoitus, ja päätös perustuu tavoitteisiin, niiden painoarvoihin ja arvioihin siitä, kuinka hyvin ratkaisut toteuttavat ne. (Simon, 1976, s. 3–9.)

Epärationalisuuden vaikutus on keskeinen osa organisaation rationalisuuden tutkimusta. Ihmisten käyttäytymisen ymmärtämiseksi tarvitaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa, joka yhdistää sosiobiologiset ja käyttäytymistieteelliset näkökulmat selittämään päätöksenteon taustalla olevia ilmiöitä. Sosiaalinen käyttäytyminen muotoutuu jatkuvasti ajan ja ympäristön vaikutuksesta. Ympäristö pakottaa yksilön sopeutumaan ja toimimaan vuorovaikutuksessa muiden kanssa, mikä muokkaa yksilön käsityksiä ja päätöksentekoa. Tästä vuorovaikutuksesta on syntynyt sosiaalisen rationalisuuden käsite, joka korostaa päätöksenteossa noudatettavien yhteisesti hyväksytyjen sääntöjen merkitystä. Samalla yksilön mahdolliset hyödyt riippuvat muiden toimijoiden kanssa tapahtuvasta vuorovaikutuksesta, sillä jokaisella toimijalla on omat tavoitteensa ja agendansa. (Cristofaro, 2017, s. 170, 172, 176.)

### **3.1 Viralliseen ja epävirallisen organisaation rooli päätöksenteossa**

Organisaation rakenteen keskeinen tavoite on ohjata ihmisten käyttäytymistä ja valintoja virallisten tavoitteiden mukaisesti. Jokaisessa organisaatiossa on kuitenkin myös epävirallinen organisaatio, joka muodostuu ryhmistä, joiden rakenne on muuttuva. Se koostuu eri hallinnon tasoista ja tehtävissä toimivista ihmisistä, jotka toimivat yhteistyössä keskenään. (Harisalo, 2008, s. 115–116.)

Barnardin (1938) määritelmä virallisesta ja epävirallisesta organisaatiosta on, että organisaatio on yhteistyön muoto, jonka toiminta on tietoista, harkittua ja tavoitteellista, ja sen sisällä toimii sosiaalinen järjestelmä, joka pitää sisällään virallisia ja epävirallisia organisaatioita. Virallinen organisaatio on tietoisesti koordinoitujen toimintojen järjestelmä, johon liittyy useamman kuin yhden henkilön toiminta. Yksilön tietoiset toimet ovat yhteydessä organisaation tavoitteisiin. Epäviralliseen organisaation toimintaan taas

liittyy toistuvaa kanssakäymistä ihmisten välillä ilman erityistä tietoista yhteistä tarkoitusta. (Chassagnon, Baudry & Haned, 2022, s. 493.)

Epävirallisessa organisaatiossa yksilöiden toimet eivät ole tietoisia tai älykkäitä, kuten tietoiset toimet ovat virallisessa organisaatiossa (Chassagnon ja muut, 2022, s. 493). Ryhmien toiminta ei noudata virallisen organisaation kaavoja tai käytänteitä, joihin kuuluvat mm. hierarkia, muodollisuus, yleiset säännöt sekä ennustettavuus (Harisalo, 2008, s. 116). Epävirallinen päätöksenteko on haastavaa, koska epäviralliset näkökohdat eivät ole paikannettavissa tai tekijät ovat ulkopuolisia, jolloin yhteistyökäyttäytyminen ei voi olla rationaalista. Päätöksenteon vaikeudet kuvaavat virallisen organisaation rakenteen rajoituksia käyttäytymisen ohjaamisessa. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 493.)

Organisaatiossa on virallisia viestintäkanavia, mutta myös epävirallisia, jotka perustuvat sosiaalisiin suhteisiin. Eri puolilla organisaatiota syntyy tietoa ja informaatiota, jolla on merkitystä päätöksenteossa. (Simon, 1976, s. 155.) Organisaatioissa on hiljaista ja esillä olevaa tietoa. Hiljainen tieto siirtyy vuorovaikutuksessa, ja syntyy osaamisesta ja käytänteistä, esillä oleva tieto on taas kaikkien saatavilla, mutta siitä voi kehittyä myös hiljaista tietoa. (Johanson, 2019, s. 126–127.) Virallinen organisaatio voi rakenteellaan vaikeuttaa ylöspäin suuntautuvaa kommunikaatiota. Näin ollen virallisen kommunikaatiojärjestelmän heikkous kannustaa epäviralliseen kommunikaatioon. Organisaation jäsenet voivat siten käyttää epävirallista kommunikaatiojärjestelmää henkilökohtaisten tavoitteidensa edistämiseksi. (Simon, 1976, s. 157, 161.) Epävirallinen organisaatio voikin vaikuttaa virallisen organisaation päätöksentekoon odotettua enemmän (Harisalo, 2008, s. 117).

Virallisessa organisaatiossa viestinnän tulee olla säänneltyä. Siihen päästään siten, että jokaisella henkilöllä on tietty asema organisaatiossa. Viestinnän linjojen pitää olla lyhyitä ja mahdollisimman suorita ja ylhäältä alas viestimisen tulee kulkea läpi jokaisen toimivallan portaikon. Sekä Chester Barnard (1938) että nykyaikaisen organisaatiotutkimuksen pioneeri Oliver Williamson (1975) ovat sitä mieltä, että toimivan viestintäjärjestelmän

luominen on välttämätöntä hyvän koordinoinnin varmistamiseksi. Viestintäjärjestelmän tulee olla aito, auktoriteettinen ja ymmärrettävä ollakseen tehokas. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 489.)

Virallisissa ja epävirallisissa organisaatioissa valinnanvapaus tuottaa epävarmaa käyttäytymistä. Epävirallinen organisaation negatiivinen puolena esiin nousee, että se mahdollistaa asenteita, organisaation toimintatavoista poikkeavaa käyttäytymistä ja sosiaalisia normeja, jotka rajoittavat yksilöiden käyttäytymistä. Näiden sallimisella voi olla haittaa virallisen organisaation toiminnalle. Epävirallisella organisaatiolla on myös hyviä puolia, sillä se luo yhteenkuuluvuutta sosiaalisten verkostojen kautta. Viralliset organisaatiot tarvitsevat epävirallisen organisaation toimintaa menestyäkseen, sillä epävirallisuus luo yhteisöllisyyttä, jota tarvitaan yhteistyöhön. Organisaatio ei yksin tuota yhteistyötä vaan siihen tarvitaan älykästä ja inspiroivaa johtajuutta. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 494, 497.)

### **3.2 Rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteet**

Rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteet esitetään Herbert Simonin klassikkoteokseen *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (1976) perustuen. Päätöksenteon periaatteita täydennetään Chester Barnardin *Functions of the Executive* (1938) teoksesta esiin nousseilla ilmiöillä sekä uudemmalla tutkimuksella, joka tuo prosessit tähän päivään. Nämä klassikoista esiin nousseet, nykypäivän päätöksenteossa ajankohtaiset ja huomioitavat periaatteet kuvataan Taulukossa 1.

Päätöksenteon periaatteet liittyvät tiiviisti toisiinsa, muodostaen kokonaisuuden, jossa jokainen osa-alue tukee ja täydentää muita. Yhteistyö toimii hallinnollisen päätöksenteon perustana, sillä se on ryhmäprosessi. Yhteistyö korostuu erityisesti tavoitteiden asettamisessa. Tavoitteet ohjaavat kaikkia muita periaatteita, sillä ne määrittävät pää-

töksenteon suunnan ja prioriteetit. Ne vaikuttavat myös tehokkuuden arviointiin ja kannustimien kohdentamiseen. Tehokkuus kytkeytyy tavoitteiden saavuttamiseen, yhteistyön toimivuuteen ja toimivallan hyödyntämiseen. Tehokkuutta korostetaan erityisesti silloin, kun resurssit ovat rajalliset tai päätöksentekoa arvioidaan tulosten perusteella. Toimivalta on yhteistyön edellytys ja mahdollistaa päätöksenteon. Se liittyy myös kannustimien ja eettisten kysymysten hallintaan, koska epäselvä tai epäoikeudenmukainen toimivalta voi heikentää yhteistyötä. Kannustimet tukevat yhteistyötä, edistävät tavoitteiden saavuttamista ja vahvistavat toimivaltaa. Ne liittyvät myös tehokkuuden parantamiseen ja organisaation jäsenten motivoimiseen. Eettisyys ja arvot tarjoavat päätöksenteolle moraalisen ja yhteiskunnallisen perustan. Päätöksenteon periaatteet kuvataan tarkemmin alaluvuissa.

**Taulukko 1. Rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteet**

<b>Päätöksenteon vaihe</b>	<b>Selitys</b>
<b>Yhteistyö</b>	Hallinnollinen päätöksenteko on ryhmätöitä organisaation prosessien mukaisesti. Yhteistyö mahdollistaa keinoja, jotka eivät ole yksin mahdollisia. Olosuhteet ja ympäristö vaikuttavat yhteistyön toteutumiseen. Yhteistyötä tehostetaan kannustimilla.
<b>Tavoitteet</b>	Tavoitteiden saavuttamiseksi kartoitetaan sopivat vaihtoehdot ja keinot, joiden pohjalta luodaan strategiat. Tavoitteiden päämääriin pääseminen ei ole suoraviivaista, sillä kaikkia tavoite-keino ketjun seuraamuksia ei voida ennakoida tai arvioida. Usein tavoitteita asetetaan aikaisempien kokemusten perusteella. Motiivit vaikuttavat tavoitteiden asettamiseen. Rationaalisuuden rajoituksena on kyvyttömyys huomioida kaikkia päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä.
<b>Tehokkuus</b>	Tehokkuus määritellään laadun ja määrän mukaan. Hierarkkinen, byrokraattinen rakenne auttaa toimimaan rationaalisesti, mutta sen jäykkyys voi estää organisaatioita mukautumasta muutoksiin. Erikoistuminen lisää tehokkuutta, mutta voi myös johtaa vanhojen rutiinien ylläpitämiseen. Julkisissa organisaatioissa tehokkuus vaatii tasapainoa taloudellisten resurssien ja tulosten välillä, mikä

	mutkistaa päätöksentekoa. Liiallinen keskittyminen tehokkuuteen voi johtaa tavoitteiden tai keinojen laiminlyöntiin.
<b>Toimivalta</b>	Hyvä hallinto perustuu toimivaltaan, joka ohjaa organisaation toimintaa ja päätöksentekoa. Toimivalta hyväksytään, kun se on selkeää ja linjassa organisaation tavoitteiden ja jäsenten intressien kanssa. Johtajien kyky kommunikoida, sekä työntekijöiden osallistaminen vahvistavat luottamusta ja tehokkuutta. Toimivalta voi epäonnistua, jos jäsenen panos ja hyödyt eivät kohtaa.
<b>Kannustimet</b>	Toimivalta toimii kannustimien avulla. Objektiviset kannustimet, kuten raha, ohjaavat totelevaisuutta, mutta henkilökohtaiset, ei-materialistiset palkkiot, kuten arvostus ja asema, ovat usein tehokkaampia. Palkkioita jaettaessa oikeudenmukaisuus lisää motivaatiota ja sitoutuneisuutta, kun taas heikot kannustimet voivat heikentää organisaation tavoitteiden saavuttamista ja vähentää tehokkuutta.
<b>Eettisyys ja arvot</b>	Eettisyys rationaalisessa päätöksenteossa tarkoittaa, että organisaation arvojen tulee olla konkreettisia ja päätösten vaikutukset ennakoitavissa. Johtajan vastuu on varmistaa, että päätökset heijastavat sekä organisaation että yhteiskunnan arvoja, pitäen henkilökohtaiset moraaliset arvot erillään organisaation tavoitteista.

### 3.2.1 Yhteistyö

Hallinnolliset prosessit ovat päätöksentekoprosesseja ja hallinnollinen toiminta on ryhmätoimintaa. Hallinnolliset organisaatiot ovat yhteistoiminnallisia käyttäytymiseltään, mikä tarkoittaa, että organisaation jäsenet eivät valitse itsenäisesti päämääriin johtavia strategioita. Yksilön päätöksentekoautonomia korvautuu organisaation päätöksentekoprosessilla, vaikka organisaation jäsenenä tehdyt päätökset eivät välttämättä vastaa henkilön henkilökohtaisia valintoja. (Simon, 1976, s. 72–73, 202.) Levitt & March (1995, s. 13) nostaa esille, että yksilöiden ajatus organisaatiossa työskentelystä voi perustua ajatukseen siitä, että työtä tehdään yhteistyössä, ja toimitaan johdonmukaisesti sekä vasta-

vuoroisesti. Todellisuudessa organisaation perusarvot ja toiminta kohdataan muuttomattomasti, eikä yksilöillä ole mahdollisuutta muuttaa näitä rakenteita. Yksilön käyttäytymistä voidaan ohjata, mikäli arvot ja tosiasialliset seikat perustellaan hänelle (Simon, 1976, s. 223). Yhteistyö perustuu pyrkimykseen sovittelua eri puolien kanssa, jotta yhteisymmärrykseen päästään, tämä yhdistää organisaation tarkoituksen ja yksilön motiivit (Chassagnon ja muut, 2022, s. 484).

Barnard (1968, s. 23–26, 29, 31–32, 37) tuo esille, että yhteistyö mahdollistaa keinoja toimia, joita yksilöt eivät itsenäisesti kykene toteuttamaan. Yhteistyön rajoittavaksi tekijäksi voi muodostua itse yhteistyö, mikäli sitä ei voida varmistaa. Yksilöiden kykyjen yhdistäminen suotuisissakin olosuhteissa voi olla melko tehotonta, sillä tehokkuus riippuu henkilökohtaisten ponnistelujen järjestelmällisestä yhdistämisestä. Olosuhteet vaikuttavat yhteistyön syntymiseen, ja pyrkimyksenä on, että ryhmän kyvyt ylittävät yksilön kyvyt. On selvää, että yksi työryhmä ei sovi prosessin jokaiseen vaiheeseen. Prosessi, joka tuottaa tehokkuutta yhdessä suhteessa, on usein myös tehottomuuden syy toisessa. Tehottomuutta täytyy ajoittain sietää, jotta voidaan saavuttaa toivottavia tuloksia toisessa vaiheessa prosessia. Jopa pienet muutokset ympäristössä voivat vaikuttaa heikentävästi toimivaan prosessiin. Yhteistyöjärjestelmät eivät siis ole koskaan vakaita, johtuen ympäristön muutoksista ja kehityksestä.

Jotta voidaan määrittää oman toiminnan seuraukset, täytyy myös tuntee toisten toimenpiteet. Sillä epävakaus käyttäytymisvalinnassa johtaa epävakauteen seuraavissa vaiheissa. (Simon, 1976, s. 70–71.) Organisointi voi nousta ongelmaksi, sillä organisoinnin hankaluus liittyy useiden toimijoiden koordinointiin, joilla on eriäviä kiinnostuksen kohteita. Mieltymykset eivät kuitenkaan ole organisaation instrumentteja, eikä niiden tule ohjata päätöksentekoa. Organisoinnin ongelmat ovat alkaneet näkyä enenevästi, kun on siirrytty ristiriitaisista poliittisista systeemeistä kohti systeemistä yhteistyötä, rationaaliin systeemeihin. (Levitt & March, 1995, s.13.)

Organisaation rooli on luoda mekanismeja, kuten kannustimia ja viestintäyhteyksiä, joiden avulla helpotetaan koordinaatiota ja yhteistyötä. Yhteistyön voima perustuu yksilöiden haluun tehdä yhteistyötä ja osallistua ponnisteluihin yhteistyöjärjestelmässä. (Chasagnon ja muut, 2022, s. 484, 486.) Yhteistyö vaikuttaa tehokkuuteen, sillä mitä enemmän ponnistellaan yhdessä toivotun asian eteen, sitä todennäköisemmin ponnistelu tuottaa tulosta. Sosiaalinen tyytyväisyys perustuu tavoitteisiin ja motiiveihin saavuttaa tavoitteet. Tuloksia saavutetaan varmemmin, mikäli prosessi tarjoaa sosiaalista tyytyväisyyttä. (Barnard, 1968, s. 52–53.) Yksilön käyttäytymistä ohjaa odotukset ryhmän muiden jäsenten käyttäytymisestä, tätä kutsutaan koordinoituksi käyttäytymiseksi. Tämä on harvoin tiedostettua tai tarkoituksellista. Useasti on kyse totutusta käyttäytymisestä ja tavoista. (Simon, 1976, s. 123–125.)

Fernández (2010, s. 473–475) nostaa esille Barnardin organisaatioteorian yhteistoimintajärjestelmän vaikutuksen myös tämän päivän johtamisessa, jota on peilattu Rameyn (1991) johtamisen kehikseen, mikä painottaa johtamisen vaikutusta elämänlaatuun, työn laatuun ja siten myös yhteiskuntaan. Yhteistyö perustuu luottamukseen sekä virallisen ja epävirallisen organisaation konseptiin, joka korostaa tarkoituksenmukaista yhteistyötä ja aitoa kommunikaatiota. Auktoriteetti perustuu yhteisymmärrykseen, joka perustuu yhteiseen merkitykseen ja päätöksentekoon, jonka avulla pyritään huomioimaan kaikki asiaan liittyvät olosuhteet ja taustatekijät. Kannustimilla on paikkansa auktoriteetin ja yhteistyön saavuttamiseksi. Organisaatiot pyrkivät toimimaan niin, että ne ohjaavat työntekijöitä tekemään työnsä tehokkaasti ja yhteistyössä. Organisaatiot parantavat työn laatua kestäväällä ja sosiaalisesti vastuullisella tavalla, vaikuttaen siten yhteiskunnan laatuun.

### **3.2.2 Tavoitteet**

Tavoitteet muodostuvat päätöksentekoprosessissa siten, että kartoitetaan sopivat vaihtoehdot ja keinot niiden saavuttamiseksi. Rationaalisuus kuuluu tavoite-keino-ketjun muodostamiseen. Rationaalinen päätöksenteko edellyttää aina vaihtoehtoisten keinojen

vertaamista, joilla pyritään tavoitteisiin. Tavoitteet saavat painoarvoa kaukaisemmista päämääristä. Tavoitteet ovat hierarkkisia, jokainen taso on joko tavoite tai keino päämääriin pyrittäessä. Tämä tavoitteiden hierarkkinen rakenne vakiinnuttaa ja integroi käyttäytymistä. Todellisuudessa tavoite-keino-hierarkia ei muodosta yhtenäistä integroitua ketjua, ja lopulliset toiminnan ja päämäärien kytkökset ovat epäselviä. Päämäärät voivat olla epätäydellisesti muotoiltuja, ja niissä tai niiden toteuttamisessa voi olla ristiriitaisuuksia tai ne voi aiheuttaa konflikteja. (Simon, 1976, s. 62–65.) Rajallisen rationaalisuuden vuoksi yksilöt voivat kohdata vaikeuksia ymmärtää organisaation tavoitteita, eivätkä tunnista oikeita päätöksiä (Chassagnon ja muut, 2022, s. 493). Siksi kaikkia seuraamuksia ei voida arvioida, sillä niitä ei edes havaita olevan (Simon, 1976, s. 84).

Tiedolla johtamisella pyritään vaikuttamaan siihen, kuinka ihmiset ajattelevat, keräävät tietoa ja prosessoivat oppimaansa. Sen avulla korostetaan rationaalista ajattelua. Tiedolla johtaminen perustuu siihen, että ihmiset hyväksyvät johdon päätökset. (Harisalo, 2008, s. 110.) Yksilön tavoitteet ei aina kuitenkaan määräydy organisaation tavoitteiden mukaan. Yksilöiden kyky ajatella tekojensa merkitystä ja omaksua tavoitteita ja arvoja, jotka voivat olla ristiriidassa organisaation tavoitteiden kanssa, asettavat kyseenalaiseksi hierarkkisen esimiehen auktoriteetin. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 491.) Edwin Locken tavoiteteoria vahvistaa ihmisten halua työskennellä tehokkaasti, parantaa suorituksia ja kohdata uusia haasteita. Tavoitteiden asettamisessa on tärkeää osoittaa ihmisten ponnistelujen yhteys haluttuihin saavutuksiin. Tavoiteteoria rakentuu tavoitteista, käyttäytymisestä ja saavutuksista. Näiden avulla ihminen saadaan toimimaan tavoitteiden suuntaisesti, samaan aikaan mahdollisimman tehokkaasti. Tavoitteiden tulee olla täsmällisiä ja mitattavissa, jotta ne koetaan tehokkaina. Mikäli näin ei ole, ne voivat aiheuttaa erimielisyyttä sisällöstä ja vaatimuksista. (Harisalo, 2008, s. 110–111.)

Tavoitteita luodessa päätöksentekoa vaikeuttaa se, että käytetyt motiivit voivat olla hyvin epävakaita. Tavoitteiden motiiveihin vaikuttaa organisaation ja johtajien moraalikoodit. Moraalikoodit määrittävät, miten yksilöiden odotetaan käyttäytyvän ja miten yhteistyötä tehdään. Toiminnan oikeutus perustuu yhteisön sisäisiin normeihin. Organisaatio luo

omat toimintasäännöt, ja yleiset järjestyssäännöt takaavat organisaation sisäisen järjestyksen. Barnard (1938) painotti kuitenkin oikeudellisen keskittämisen tärkeyttä. (Chasagnon ja muut, 2022, s. 484–485, 493.)

Ihminen oppii tarkastelemalla toimiensa seuraamuksia ja voi siten muovata niitä saavuttaakseen tavoitteensa. Aikaisemmat samankaltaiset kokemukset auttavat tekemään johtopäätöksiä tulevista valinnoista. Tavat ovat osa organisaation toimintaa, sillä perustointi perustuu rutiineihin. (Simon, 1976, s. 85–88.) Organisaatiot oppivat historiasta ja muuttavat sieltä ammennetun tiedon osaksi organisaation rutiineja, joka johdattaa päätöksentekoa. Organisaatio rakentuu rutiinien ympärille. Rutiinit koostuvat kaavoista, säännöistä, toimenpiteistä, kokoonpanoista, rooleista, strategioista ja teknologiasta, näiden kautta organisaatio operoi. Myös uskomukset, rakenteet, olosuhteet, säännöt, kulttuurit, paradigmat ja tieto vaikuttavat rutiineihin. Sillä rutiinit muuttuvat sosialisoinnin, koulutuksen, jäljittelemisen, erikoistumisen, henkilöstön liikkuvuuden, sulautumisen ja hankkeiden myötä. (Levitt & March, 1995, s. 16.)

Liiallinen keskittyminen nykyhetkeen voi rajoittaa tulevaisuuden mahdollisuuksia ja ohjata tulevia päätöksiä. Rationaalisuuden säilyttämiseksi on tärkeää suunnitella toimintaa huolellisesti. Tämä edellyttää hallinnollisten tehtävien erikoistumista, jossa päätetään, mitkä asiat otetaan huomioon osapäätöksiä tehtäessä, sekä kokonaisvaltaista päätöksentekoa, joka määrittää tulevat toimintavaihtoehdot. Nämä päätökset määrittävät viitekehysten sille, miten mieli vastaa tiettyihin valintatilanteisiin. Asiantuntijakokemuksen hyödyntäminen päätöksenteossa vaatii päätöksentekovastuun jakamista siten, että päätöksiä on tekemässä kunkin osa-alueen tietoja ja taitoja omaavat henkilöt. Rationaaliset rajoitukset johtuvat yksilön kyvyttömyydestä huomioida kaikkia relevantteja arvotekijöitä, tietoa sekä käyttäytymistä, jotka vaikuttavat yksittäiseen päätöksentekoon. Koordinoimalla pyritään siihen, että keskenään tehdään yhteensopivia päätöksiä päämäärän saavuttamiseksi. (Simon, 1976, s. 72, 97–98, 108, 139.)

Useamman päätöksen sarjaa kutsutaan strategiaksi. Strategian tavoitteena on luoda organisaatiolle tavoitteet keskipitkälle ja pitkälle aikavälille. Strategia pitää sisällään osamisen fokusointia, toimintatapojen valintaa, resurssien kohdentamista sekä miten erottaa muista ja varmistaa kilpailuetu. Se on kyvykkyyttä ajatella tavoitteellisesti ja edellyttää sitoutumista. (Tirronen, 2014, s. 70–71.) Rationaalisen päätöksenteon tehtävänä on valita strategioista se, joka johtaa parhaaseen seuraamukseen ja edellyttää täydellistä tietämystä valintojen seuraamuksista. Päätöksentekoon kuuluu kolme vaihetta, joista ensimmäinen on kaikkien vaihtoehtoisten strategioiden selvittäminen, toinen kaikkien näiden strategioiden seuraamusten määrittäminen ja kolmantena on eri seurauksien arviointi. Kaikki strategiasta johtuvat seuraukset eivät ole odotettuja, ja yksilön onkin mahdollista tietää kaikkia vaihtoehtoja tai seuraamuksia. Tiedon tehtävänä päätöksentekoprosessissa on määrittää mitä seuraamuksia eri strategioilla on. Myös on huomioitava ajankäytön tuomat haasteet strategisissa valinnoissa. (Simon, 1976, s. 67–68, 81.) Strategian ongelmakohtiksi on tunnistettu liiallinen sitoutuminen rationaaliseen analyysiin, strategisen toimeenpanon erottaminen sen muotoilusta sekä voiton maksimoimisen ylikorostuminen. Myös nopeasti muuttuva ympäristö vaikeuttaa pitkän aikavälin strategian suunnittelua, sillä alun perin suunniteltu strategia ei enää taivu uuteen tilanteeseen. On riski, että strategiat ovat liian tarkasti muotoiltu eivätkä jousta tarvittaessa, silloin niistä syntyy sopeutumisen ja muutoksen este. Riskinä voi myös olla johtajien pyrkimys käyttää strategiaa henkilökohtaisten tavoitteiden toteuttamiseen. (Johanson, 2002, s. 258–259.)

### **3.2.3 Tehokkuus**

Päätöksenteossa tehokkuuskriteeri toimii enemmän tehokkuuden määritelmänä kuin varsinaisena arviointikriteerinä, sillä se korostaa resurssien optimaalista käyttöä tavoitteiden saavuttamiseksi. Tehokkuus määritellään laadun ja määrän mukaan. (Simon, 1976, s. 122.) Jotta organisaatio voi toimia tehokkaasti, on sen kehityttävä byrokraatiaksi. Näin säännöillä voidaan ohjata välttämättömien tehtävien hoitoa ja määrittää toimijoiden asiantuntijuus. Byrokratia on hierarkkinen, ja sen auktoriteetti on keskitetty ja toiminnot huolellisesti strukturoitu. Byrokraattinen toimintamalli varmistaa, että organisaatio voi

toimia rationaalisesti, myös tilanteissa, joissa kaikki toimijat eivät ole rationaalisia. Hallinnollisella rationaalisuudella pyritään siihen, että keinoja käytetään mahdollisimman tehokkaasti. (Harisalo, 2008, s. 128–129, 138.)

Organisaation tavoitteet muuttuvat kansalaisten muuttuvien arvojen mukaisesti. Etenkin julkiset organisaatiot tarvitsevat toimilleen kansalaisten hyväksynnän. (Simon, 1976, s. 113.) Julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa tiedon luonti ja sosiaaliset suhteet ovat osa suoritusta, jota ylin johto arvostaa arvoa luodessa (Johanson, 2019, s. 128). Ongelmaksi muodostuu se, että arvon konkreettinen mittaaminen ja ilmaiseminen on hankalaa, sekä rakenteet, jotka estävät johtajia toimivasta tehokkaasti (Simon, 1976, s. 174–175; Harisalo, 2008, s. 134). Monimutkaiset ja suuret organisaatiot kykenevät heikosti muuttamaan toimintaansa ja korjaamaan virheitään. Muutokset saattavat tapahtuvat vasta kun organisaation olemassaolo on uhattuna. (Harisalo, 2008, s. 135.)

Tehokkuuteen vaikuttaa organisaatioiden formaalitus, sillä se vähentää tiedon jakamista. Johtajuus voi edistää uuden tiedon käyttöä, jolloin johtajan pitää osata yhdistää sisäistä ja ulkoista tietoa, vaikka epävarmuutta voi esiintyä ulkoa tulevaa tietoa kohtaan. Julkisten organisaatioiden johtaminen vaatii paljon tietoa koska, toiminnassa on mukana paljon sidosryhmiä, kuten politiikkoja, kaupunkilaisia ja palveluiden käyttäjiä. Organisaatioiden pitää olla tiedonhakuksia, sillä rakenteiden tulisi muuttua tarpeiden mukaan. Ongelmaksi muutoksessa voi muodostua organisaation kyky olla oppimatta tai mukautumatta muuttuviin tilanteisiin, tiedon saattaminen teoksi voi olla hankalaa tai estyä. Haasteena on jatkuvasti muuttuva ympäristö ja sen tarpeet. Organisaatiolla tuleekin olla kolme tärkeää kykyä, sen pitää olla systeeminen, koordinoiva ja sosiaalinen. (Johanson, 2019, s. 128–132.)

Rajoitteita tehokkuudessa on puutteelliset keinot suoriutua ja kyky tehdä päätöksiä. Rajoitteiksi voi muodostua taidot, arvot ja tiedot. Nämä heijastuva päätöksentekoon, jossa tarvitaan perustietoa toiminnan toteuttamiseksi tietyssä tilanteessa. Erikoistuminen on

tärkeää hallinnon tehokkuudelle, sillä se lisää tuottavuutta. Erikoistuminen varmistaa tehokkaan koordinoinnin, asiantuntemuksen sekä vastuun. (Simon, 1976, s. 39–40, 122, 137–138, 234.) Mikäli uudet rutiinit ovat vanhoja parempia, pätevyysloukut ajavat sopeutumattomaan erikoistumiseen, jolloin erikoistuminen on rajoittunut vanhoihin rutiineihin, eikä sovellu sellaisinaan uusiin rutiineihin. Vaaditaan nopeaa oppimista yhdessä uusien rutiinien kanssa, jotta voidaan vähentää pätevyysloukkuun joutumista. (Levitt & March, 1995, s. 18.)

Rationaalisuuden rajoitukset eivät ole pysyviä, vaan muuttuvia, ja jopa jo rajoitusten tiedostaminen voi muuttaa niitä (Simon, 1976, s. 41). Rajoitettu rationaalisuus viittaa vaikeuteen tiedon vastaanottamisessa, säilyttämisessä ja jakamisessa sekä ongelmaan kommunikoida tietoa toisille. Tämä voi aiheuttaa suuria kustannuksia tai jopa voi olla esteenä tunnistaa tulevia tilanteita ja niihin ennalta sopeutumista. Williamsonin (1993) mukaan yksilöt voivat korjata potentiaalisia heikkouksia organisaation rakenteessa, tämä eroaa Barnardin (1938) näkemyksestä, joka ajatteli, että yksilöt eivät pysty ymmärtämään kokonaisuuksia. Rajoitettu rationaalisuus tekee päätöksenteosta entistä haasteellisempää ympäristön ollessa monimutkainen ja epävarma. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 495–496.)

Tehokkuuden käsite jaetaan positiivisiin arvotekijöihin: tuloksiin ja negatiivisiin arvotekijöihin: kustannuksiin. Julkisessa hallinnossa budjetti<sup>1</sup> on suunnitelma käytettävissä olevista varoista. Strategiaan sisältyy arvioita ja trendejä organisaatioiden toimialaan kuuluvien ongelma-alueiden kehittymisestä, riittävydestä ja tehtävistä. Nämä pohjautuvat tosiasioihin ja arvoihin. Johtajat vastaavat arvoihin liittyviin politiikkakysymyksiin lisäämällä tai vähentämällä budjettia. Ja tämä vaikuttaa suoraan palveluiden tasoon. (Simon, 1976, s. 192, 194–196.) Toimintaa perustellaan yleensä kustannusten näkökulmasta, ja

---

<sup>1</sup> Budjetointi on lyhyen aikavälin suunnittelua. Se on numeroihin perustavaa toiminnan suunnittelua tietylle ajanjaksolle, yleensä seuraavalle tilikaudelle. Se laaditaan strategian ja pitkän aikavälin suunnitelmaan pohjalta, ja siinä huomioidaan resurssit, työtehtävien jakautuminen ja aikataulut. Budjetoinnin avulla pyritään tavoitteelliseen toiminnan suunnitteluun ja valvontaan, sekä koordinointiin. Budjettia seurataan säännöllisesti. (Jormakka, Koivusalo, Lappalainen & Niskanen, 2021, s. 186.)

muutokset sekä arvon tuottaminen tuovat kustannuksia yhteiskunnalle. Hallinnollisten päätöksiensä rationaalisuus voi käydä ilmi vasta, kun arvojen painot on määritelty. (Simon, 1976, s. 95, 175.)

Tehokkuuskriteeriä ei siis voida soveltaa julkisissa organisaatioissa ilman taloudellisten vaikutusten huomioimista, joita organisaation toiminnalla voi olla. Organisaation on päätöksillään tasapainotettava rahalliset panostukset ja tuotokset keskenään, vaikka harvoin niitä voidaan mitata vertailukelpoisina. Hallinnollisten päätösten rajoittavana tekijänä on niukat resurssit. Tehokkuuskriteeri edellyttää, että valitaan kustannustehokkaasti. Joko valitaan vaihtoehto, jolla saavutetaan suurimmat tulokset olemassa olevilla resursseilla tai kustannusten ollessa samansuuruisia valitaan vaihtoehto, joka palvelee paremmin organisaation tavoitteita. Mikäli molemmat vaihtoehdot palvelevat tavoitteita yhtä hyvin, valitaan se, joka tuottaa vähemmän kustannuksia. (Simon, 1976, s. 122, 172–173, 181, 179–180.)

Päätöksenteossa tavoitteiden saavuttamisen vaatii seuranta. Seuranta on olennainen edellytys toimivallan tehokkaalle käyttäytymiselle, täyttääkö se määrälliset ja laadulliset vaatimukset. (Simon, 1976, s. 231–233.) Arviointia tapahtuu jokaisella päätöksenteon tasolla. Arviointia tehdessä selvitetään, saavutetaanko tavoitteita ja missä määrin. (Howlett & Giest, 2013, s. 52.) Arviointi ei ole suoraviivaista, sillä politiikan tavoitteet eivät aina ole ilmaistu riittävän selvästi. Arviointia toteutetaan ennen ohjausmääräyksen antamista, vaihtoehtoja punnittaessa sekä toimeenpanon jälkeen toteutuksen tuloksia arvioidessa ja implementoidessa. Arviointi kuuluisi tehdä ennen prosessin seuraavaa vaihetta. Toteutuessaan arviointi on osa rationaalista suunnitteluun perustuvaa julkishallintoa. Arvioinnin tarkoitus on päästä eroon poliittisen päätöksenteon epärationaalisuudesta. Arviointiin kuuluu vahvasti sidosryhmien osallistuminen. Arviointi ei ole vain objektiivista, vaan myös tilannesidonnaista, huomioiden ympäristön vaikutukset. (Pekkola ja muut, 2016b, s. 77–78.) Objektiivinen analysointi onkin yleensä puutteellista tavoitteiden ollessa epäselvät, sillä on vaikeaa kehittää objektiivisia standardeja, mikäli vaatimukset ovat subjektiivisia (Howlett & Giest, 2013, s. 52).

Kritiikkiä tehokkuus saa siitä, että se antaa mekaanisen kuvan hallinnosta. Keinot tavoitteiden saavuttamiseksi voi jäädä toissijaiseksi, mikäli keskitytään vain liikaa tavoitteen saavuttamiseen. Toisaalta tehokkuus voi keskittyä myös liiallisesti keinoihin ja täten laiminlyö tavoitteet. (Simon, 1976, s. 183–184.) Barnard (1938) on kritisoinut organisaatioiden mekanistisuutta, vaikka näkeekin sen voivan olla rationaalisuuden tulokulma (Chassagnon ja muut, 2022, s. 500–501).

### 3.2.4 Toimivalta

Hyvä hallinto tarkoittaa realistisesti tavoitteisiin sovellettua käyttäytymistä. Tieto käyttäytymisen seuraamuksista vaikuttaa päätöksentekoon. Toimivalta määritellään vallaksi tehdä päätöksiä, jotka ohjaavat toimintaa. Asetelmaan sisältyy esihenkilö ja alainen, ja heidän välisensä käyttäytyminen. Päätöksenteossa toimivalta on hyväksytty, kun ylemmän tason hallinnon päätös ohjaa alemman tason toimintaa ja käyttäytymistä. Toiminnan hyväksyntä perustuu pakotteisiin, joita auktoriteetilla on käytettävissään käskyjä jaettaessa. (Simon, 1976, s. 10–12, 62, 77, 125–126.) Barnard (1938) luokittelee toimivallan kahteen osaan, subjektiiviseen- ja objektiiviseen toimivaltaan. Subjektiivinen toimivalta on sitä, kun organisaation jäsenet hyväksyvät toimivallan. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 488.) Tällöin osallistujilla on henkilökohtainen intressi, joka saa tottelemaan käskyjä eri portaissa. Ylemmän portaan edut riippuvat myös alemman portaan suorituksesta. Intressin ylläpitäminen on suurelta osin epävirallisen organisaation tehtävä, ja sitä kutsutaan "yleiseksi mielipiteeksi". (Barnard, 1968, s. 169.) Tähän voi vaikuttaa kuitenkin myös johtajan retoriset taidot, jonka avulla vedotaan yksilöön ja ryhmään (Malcolm & Tabor Hartley, 2010, s. 458–259). Objektiivinen toimivalta on perusta koordinoinnille muodollisen rakenteen sisällä, yhteistyöjärjestelmän kautta (Chassagnon ja muut, 2022, s. 488).

Organisaatioissa toimivalta koskee jäseniä, joiden toiminta on sisällytetty yhteistoiminnalliseen järjestelmään. Vaikka viranhaltijan henkilökohtaiset kyvyt voivat olla rajoittuneita, hänen neuvonsa voidaan nähdä parempina hänen asemansa vuoksi. Aikaa, paikkaa, pukeutumista, seremonioita ja viestintää korostetaan virallisen luonteen vahvistamiseksi. Nämä käytännöt vahvistavat väitteen viestinnän roolista muodollisessa organisaatiossa. Objektiiivinen valta säilyy vain, jos informaation kulku on taattu eri asemassa oleville ja johtajille. Informaation myötä tiedonsaajilla on enemmän vaikutusvaltaa kuin valtaa. Kaikilla toimintaketjun henkilöillä on vastuu raportoida tekemisistään jollekin. (Barnard, 1968, s. 172–173, 180.)

Toimivaltaa käytettäessä päätöksenteko on mahdollista keskittää niin, että yleinen toimintasuunnitelma ohjaa organisaation kaikkien jäsenten toimintaa. Keskittäminen rajaa päätöksentekovaltaa tietyille joukolle tai henkilölle, jolla on lupa käyttää sääntöjä, jotka rajoittavat alaisten toimintavapautta. Samalla se poistaa alaiselta todellisen päätösfunktion. Ottaessaan käskyjä vastaan, vastaanottaja pitää organisaation tarkoitusta tärkeänä. (Simon, 1976, s. 132, 140, 243–235.) Barnardin (1938) mukaan toimivalta hyväksytään, kun käsky on ymmärretty ja, kun uskotaan, että käsky on yhteensopiva organisaation tavoitteiden, tarkoituksen, mutta myös henkilökohtaisten etujen kanssa. Käskyn tultua, alemman portaan on oltava kyvykkäitä suorittamaan annetut tehtävät. Barnardin (1938) mielestä myös käskyjä on mahdollista vastustaa, mikäli määräykset ovat ristiriitaisia tai hankalasti ymmärrettäviä, kun taas Williamson (1975) näkee, että auktoratiivinen käsky on tehokas ratkaisu konfliktien ratkaisemiseksi. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 488, 491.)

Toimivallan tehtävänä on päätösten rationaalisuuden ja tehokkuuden varmistaminen, sekä mahdollistaa päätöksenteko, vaikka yksimielisyyttä ei saavuteta. Toimivalta toteutuu pääasiassa vertikaalisti ylhäältä alas, mutta myös horisontaalisesti. Päätöksenteossa ei voida ottaa huomioon kaikkia inhimillisen elämän osa-alueita. Organisaatiota kohtaan koettu lojaalius päätöksenteossa voi vaikuttaa päätöksentekijän harkintaan. Päätöksentekijä voi pohtia asioita siltä kannalta, miten päätös vaikuttaa päätöksiä tekevään yksikköön tai henkilöihin. Päätöksentekijän tulee kuitenkin keskittyä tarkastelemaan päätöstä

organisaation tavoitteiden puitteissa. Rajaus on tärkeää, koska päättäjät joutuu kantaamaan vastuun päätöksistään. (Simon, 1976, s. 13–19, 136.) Vaikka ympäristö ei täysin määritä yksilön käyttäytymistä, organisaatio tarjoaa raamit ja rajoitteet yksilönvalinnoille käyttäytymisen ja päätöksenteon osalta (Chassagnon ja muut, 2022, s. 494).

Toimivalta epäonnistuu organisaatiossa, mikäli organisaatio ei kykene säilyttämään valtaa. Näin voi tapahtua, mikäli riittävän moni kokee saatavien etujen jäävän omaan ponnistukseen nähden heikoksi. (Barnard, 1968, s. 164.) Tällöin toimivalta voi kohdata vastustusta tai konflikteja. Kiistat voidaan ajatella negatiivisena, mutta ne ovat tärkeää tietoa päätöksentekijälle, sillä se nostaa esille päätöksen vaikutukset eri tekijöihin. Toimivaltakiistat tuovat ylimmän johdon tietoon tärkeitä politiikkakysymyksiä. (Simon, 1976, s. 144–145.)

Nykyaikaisena johtamisen mallina pidetään yhteistyötä työntekijöiden ja johtajien välillä. Usein toistuva vuorovaikutus johtajien ja alaisten välillä auttaa rakentamaan luottamusta. Siksi organisaatiot suosivat mieluummin työntekijöiden aktiivista osallistamista, kuin ajattelematonta tottelevaisuutta. Tämä auttaa vahvistamaan organisaatiossa työskentelevien ihmisten yhteisöllisyyden tunnetta. Yhteisöllisyyden tunne kasvattaa tehokkuutta. (Malcolm & Tabor Hartley, 2010, s. 458.)

### **3.2.5 Kannustimet**

Barnard (1938) näkee toimivallan välineenä, mikä mahdollistaa yhteistyön yksilöiden tottelevaisuuden kautta. Kannustimet ohjaavat tottelevaisuuteen, koska se on yksilön etujen mukaista. Suuremmat kannustimet ohjaavat suurempaa joukkoa hyväksymään määräykset. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 488.) Sosiaalisessa ympäristössä päätöksentekijät toimivat sääntöjen mukaan, jotka määrittelevät, milloin ja miten tietynlainen käyttäytyminen johtaa palkkioon tai rangaistukseen. Se perustuu käyttäytymisen tarkkailuun, symboliikkaan, kuten kielen käyttöön, kehonkieleen sekä kulttuurin havaitsemiseen, ja myös päätöksentekijän kokemuksiin. (Taioka, Almeida & Fernández, 2020, s. 756.)

Asenteet ja motiivit voivat vaikuttaa mielentilaan, ja yhdessä kannustimien kanssa, niillä saadaan aikaan positiivisia tai negatiivisia vaikutuksia. Mikäli organisaatio ei kykene tarjoamaan objektiivisia kannustimia, on ainoa keino vaikuttaa mielentilaan erilaisilla houkuttimilla. Objektiiviset kannustimet ovat materiaalisia, kuten raha. Henkilökohtaiset, ei materialistiset kannustimet ovat suuressa merkityksessä yhteistyöponnistelujen turvaamisessa. Mahdollisuudet erottua, saada arvostusta, henkilökohtaista valtaa ja hallitsevaa asemaa, sekä työolot ovat tärkeämpiä, kuin materiaaliset palkkiot kaikenlaisten organisaatioiden kehittämässä. Raha ilman arvostusta tai asemaa nähdään tehottomana kannustimena. (Barnard, 1968, s. 141, 145–146.)

Ihmisillä on odotuksia suoritustensa vaikutuksista, ja he motivoituvat huomattavasti petyvänsä hyviin suorituksiin. Ihmisillä on mielessään millaisia tuloksia haluavat saavuttaa, ja ne määrittävät heidän ponnistelujaan tason. Heillä on myös odotuksia saatavasta palkkiosta. Ansaittuja hyötyjä verrataan myös toisiin, joten niiden pitäisi olla oikeudenmukaisia suhteessa suoritukseen ja muihin ihmisiin. Oikeudenmukaisuus vahvistaa ihmisten kognitioita ja motivaatiota. (Harisalo, 2008, s. 112–114.)

Kannustimet saavat aikaan yhteistyötä. Huonot kannustimet virallisessa organisaatiossa voivat olla syy, miksi ei saavuteta tavoitteita. Toimivalta käyttää kannustimia saavuttaakseen tottelevaisuutta ja hyväksyntää. Organisaation toimintaan liittyy vahvasti talous. Objektiiviset kannustimet ovat vahvempia markkinajohdannaisissa organisaatioissa, kun taas suostuttelu on yleisempää poliittisissa organisaatioissa. Julkiset organisaatiot ovat poliittisia organisaatioita, sillä ne toimivat poliittisen päätöksenteon ehdoilla. Organisaatio voi käyttää pakkokeinoja yksilöiden poissulkemiseksi sekä luoda pelkoa saadakseen osallistujien keskuudessa haluamansa lopputuloksen. Yhteistyöhön päästäkseen tarvitaan siis kannustimia. Yhteistyö voi olla myönteistä, mikä johtaa oma-aloitteisuuteen tai välinpitämättömyyteen, joka johtaa tekemään pakollisen vähimmäisosuuden. Tyytymättömyys vähentää tehokkuutta. Organisaation sisäiset työmarkkinat kannustavat yhteistyöhön,

sillä työmarkkinoiden hierarkkinen rakenne edistää yhteistyötä, koska osaaminen ja osallistuminen palkitaan. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 485–488.)

### 3.2.6 Eettisyys ja arvot

Eettisyyden huomioiminen rationaalisessa päätöksenteossa tarkoittaa sitä, että organisaatioiden tavoitteina pidettävien arvojen tulee olla konkreettisia, jotta niiden toteutuminen voidaan todeta, sekä on huomioitava todennäköiset vaikutukset tavoitteiden toteutuessa. Päätöksiä, jotka sisältävät eettisiä elementtejä, ei voida kuvailla oikeaksi tai vääräksi. Kuitenkin päätösten eettiseksi lähtökohdaksi on otettava organisaatiolle asetetut tavoitteet, vaikka julkisessa hallinnossa lopullinen tavoitteiden määrittäminen tulee lainsäädännöstä. Päätöksen eettisyys muodostuu kaikkiin vaihtoehtoihin ratkaisuihin olennaisesti kuuluvien arvotekijöiden tunnistamisesta ja arvioimisesta. (Simon, 1976, s. 47,50, 52, 184.)

Johtajuus merkitsee vastuuta ja laatua, joka tarjoaa luotettavuutta ja päättäväisyyttä sekä pyrkii tarkoituksenmukaisuuteen. Vastuullisuus vaatii johtajalta omien halujen, impulssien ja tunteiden hallitsemista. (Chassagnon ja muut, 2022, s. 494–495.) Sillä johtajan henkilökohtaiset ja yksilölliset moraaliset arvot vaikuttavat niihin kriteereihin, joita käytetään organisaation arvojen luomiseen ja tulkitsemiseen (Fernández, 2010, s. 476–477). Johtajan vastuuseen kuuluu luoda moraalisia koodeja muille (Chassagnon ja muut, 2022, s. 495). Johtajan arvoihin tuleekin kuulua ammattimaisuus, rehellisyys ja lahjomattomuus (Pekkola, Haveri & Ursin 2016a, s. 22). Päätöksenteko voi aiheuttaa moraalista ristiriitaa johtajalle sen suhteen, mitä hän pitää odotettuna ja sen välillä, mitä hän pitää moraalisesti oikeana. Ristiriita kasvaa, kun halutun ja henkilökohtaisen toiminnan ja odotetun julkisen toiminnan välillä on merkittävä ero. (Malcolm & Tabor Hartley, 2010, s. 461.) Liverani, Hawkins ja Parhurst (2013, s. 1–2) nostavat esille, että päätöksentekoprosessien sisältämät kompromissit korostuvat intressien ja arvojen välillä. Päätöksillä on vaikutusta sektorikohtaisiin budjetteihin ja prioriteetteihin. Puhuttaessa etenkin terveyspoliittisista kysymyksistä, tulee huomioida, että kliniset tulokset eivät yksin riitä, vaan

tulee huomioida myös sosiaalinen näkökulma kuten tasa-arvo, oikeudenmukaisuus ja moraalisuus. Valtion julkisessa organisaatiossa palvelevan johtajan on painotettava kaikkia toimintaan liittyviä arvoja, ei pelkästään hänen vastuullaan olevia. Julkisen hallinnon organisaation täytyy huomioida päätöstä tehdessä yhteiskunnalliset arvot. Hallinnollisissa päätöksissä arvot ovat harvoin lopullisia, sillä usein tavoitteet ja toimet saavat arvonsa siitä, mikä on tavoitteiden ja keinojen suhde. (Simon, 1976, s. 69, 186.)

Demokraattisten instituutioiden päätöksenteko oikeus perustuu siihen, että ne toimivat vahvistuksena arvonmääritykselle. Demokraattinen päätöksenteko ei ole yksinkertaista. Hallinnollisesta päätöksenteosta seuraavien toimien tuloksien arvo edellyttää objektiivisen seurannan ymmärtämistä. (Simon, 1976, s. 52–53.) Menestyksekkäs johtaja osaa siis erottaa henkilökohtaiset ja organisaation vastuut, jotka voivat olla ristiriidassa keskenään. Johtajat, jotka pystyvät neuvottelemaan henkilökohtaisten ja organisaation arvojen välillä, pystyvät harjoittamaan moraalista ja aitoa toimintaa. Moraalisten haasteiden vastaan tullessa harvat pystyvät vastaamaan objektiivisesti, ellei se perustu uskomukseen siitä, että tehdyt päätökset ovat organisaation hyväksi. Moraalinen johtajuus edellyttää luottamusta, joka kehittyy vastavuoroisuuden, yhteistyön, viestinnän ja yhteisen tarkoituksen pohjalta. (Malcolm & Tabor Hartley, 2010, s. 465.) Siksi hallinnon päätöksenteossa ei ole kyse yksilön vastuusta vaan organisaation vastuusta. Päätösten laillisuutta valvotaan, ja silloin myös lainvalvojalla on oltava riittävästi informaatiota ja ohjeita objektiivisten ratkaisujen tekemiseksi ja vaikutusten huomioimiseksi. Päätöksenteossa arvot tulee huomioida laajemmin kuin laissa lukee, sillä arvot ulottuvat yhteisöihin. (Simon, 1976, s. 56–58.)

Rationaalisuudessa on kyse mieluisamman käyttäytymisvaihtoehdon valinnasta sellaisen arvojärjestelmän perusteella, joka mahdollistaa myös käyttäytymisen seurausten arvioimisen. Tietoisesti rationaalista toimintaa on, kun keinot sovitetaan tavoitteisiin tietoisesti. Tarkoituksellisesti rationaalista toimintaa on keinojen sovittaminen tavoitteisiin tarkoituksellisesti. Organisatorinen rationaalisuus on siis sitä, kun päätös suuntautuu organisaation päämäärien mukaan. (Simon, 1976, s. 76–77.)

### 3.3 Heuristiikat ja vinoumat

Rationaalisessa päätöksenteossa on vinoumia. Kahnemanin ja Tverskyn (1974) mukaan yksinkertaisia päätöksentekosääntöjä eli heuristiikkoja, käytetään monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen, mutta ne voivat johtaa systemaattisiin virheisiin. Päätöksenteossa todennäköisyydet tapahtumasta ja tuloksesta liittyvät mielikuviin ja odotuksiin, sillä ihmisillä on erilaisia käsityksiä ympäröivästä maailmasta. Siksi todellisuuden tulkitsemisen tulokset ovat erilaisia yksilöille heidän rakentamiensa päätöksentekoympäristön käsitysten moninaisuuden vuoksi. (Taioka ja muut, 2020, s. 755.)

Ensimmäisen erityisen johtamistyökalun kognitiivisten vinoumien vähentämiseksi on kehittänyt Daniel Kahneman (2011) (Christofaro, 2017, s. 181). Kahnemanin (2011, s. 20–45) teoksessa *Thinking Fast and Slow* käsitellään päätöksentekoa systeemeinä. Systeemi 1 vastaa nopeaa ajattelua, kun taas Systeemi 2 hitaampaa ajattelua. Systeemi 1 on intuitiivinen, automaattinen, tiedostamaton ja vaivaton. Se vastaa kysymyksiin nopeasti assosiaatioiden ja yhtäläisyyksien kautta, eikä ole tilastoihin perustuva. Siksi se onkin helposti harhautettavissa ja heuristinen. Systeemi 2 sen sijaan seuraa sääntöjä, on tietoinen, hidas, hallittu, tarkoituspäin ja tilastollinen, vaatii vaivaa ja aikaa. Kahnemanin mukaan Systeemi 1 kuvastaa ihmisten normaalia päätöksentekoa. Systeemi 1 johtaa hyviin oivalluksiin, mutta myös järjestelmällisiin virheisiin, ja on siten altis vinoumille. Systeemi 2 ei aktivoidu ennen kuin systeemi 1 käsittelee viestin. Systeemi 2 on melko irtautunut päätöksenteosta, sillä Systeemi 1 antaa syötteen, jota Systeemi 2 käsittelee tutkittuun tietoon perustuen. Systeemi 2 siis kontrolloi ajatuksia ja käyttäytymistä.

Kahnemanin Systeemi 1 eroaa Simonin rajoitetusta rationaalisuudesta siten, että rajoitettu rationaalisuus olettaa virheiden syntyvän vaikeiden ongelmien myötä. Systeemi 1 osoittaa, että virheitä tehdään myös yksikertaisesti ratkaistavien ongelmien kohdalla, koska niitä ei ajatella oikealla tavalla, vaikka käytössä on kaikki tarvittava tieto. Yleisesti

ihmiset käyttävät päätöksenteossa heuristiikkaa ja nyrkkisääntöjä ratkaistakseen tilastollisia ongelmia, mikä yleensä johtaa puolueellisiin arvioihin ja ennusteisiin. Päätöksenteoon käytetään siis ominaisuuksia, jotka jo liittyvät arvioitavaan ongelmaan. (Shleifer, 2012, s. 1083–1085.)

Kahnemanin ja Tverskyn prospektiteoria selittää, miten ihmiset tekevät päätöksiä tilanteissa, joissa he kohtaavat epävarmuutta ja riskejä. Prospektiteoria perustuu neljään väitteeseen: vertailuriippuvuus, tappioiden karttaminen, vähenevä herkkyys ja todennäköisyyksien painottaminen. (Shleifer, 2012, s. 1086; Barberis, 2013, s. 175.) Riskialttiita valintoja arvioidaan voittojen ja tappioiden perusteella suhteessa vertailukohtaan, joka on yleensä sen hetkinen varallisuustilanne. Ihmiset ovat riskin välttäjiä voittojen alueella ja riskinhakuisia tappioiden alueella. Näin toimiessaan ihmiset eivät arvioi todennäköisyyksiä objektiivisesti, jolloin he yliarvostavat matalan todennäköisyyden tapahtumia. Eli he mieluummin valitsevat varman voiton kuin ottavat riskin suuremmasta voitosta. Mutta kun he ovat tappiolla, he ovat valmiita ottamaan riskejä suuremman tappion välttämiseksi. Ihmiset antavat suuremman painoarvon tuloksille, jotka herättävät voimakkaita tunteita tai ovat muuten erityisen merkittäviä, riippumatta siitä, kuinka todennäköisiä ne ovat. (Shleifer, 2012, s. 1086, 1088.) Vertailukohta, jota ihmiset usein käyttävät voittojen ja tappioiden laskemiseen, on heidän odotuksensa tai uskomukset. (Barberis, 2013, s. 179.) Prospektiteorian hyödyllisyys tulee esille siinä, että se selittää hyvin paljon ihmisten valintoja, ja on helppo ymmärtää, koska se ei ota kaikkia mielessä tapahtuvia prosesseja huomioon (Shleifer, 2012, s. 1088–1089). Prospektiteoriassa on usein epäselvää, miten määritellään, mikä on voittoa tai tappiota, etenkin taloudellisessa kontekstissa. Sillä vertailukohtaan määrittelyyn ei ole annettu tarkkoja ohjeita. Prospektiteoria voi valottaa käyttäytymistä todellisissa ympäristöissä, mikäli pystytään vertaamaan ennusteita tietoihin. Sitä ei ole kuitenkaan käytetty kovinkaan laajasti kaikilla taloustieteen alueilla, kuten julkisessa taloudessa, terveysalan taloustieteessä tai makrotaloudessa. (Barberis, 2013, s. 178, 190.)

Prospektiteoria on tutumpi taloustieteissä, kuin tutkittaessa julkista hallintoa. Tutkimuksia kognitiivisten vinoumien kirjon vaikutuksia julkisen sektorin työntekijöiden päätöksentekoon eri politiikan alueilla ja johtamistehtävissä on tehty vähäisesti. Bellé, Cantarelli & Belardinelli (2018, s. 835, 837) ovat ensimmäisiä tutkijoita aiheen parissa.

Bellé, ja muut (2018, s. 828–829) osoittavat, että päätöksiä tehdään heurististen periaatteiden mukaan, ja siksi myös virkamiesten päätöksenteko voi tietyissä tilanteissa olla systemaattisesti vinoutunutta. Tämä poikkeaa odotetun hyötyteorian oletuksesta, jossa toimijoiden ajatellaan olevan rationaalisia päätöksentekijöitä. Kognitiivisten vinoumien vaikutusten ymmärtäminen julkisten organisaatioiden päätöksenteossa on julkishallinnon tutkimuksessa erittäin tärkeää, sillä näillä päätöksillä voi olla merkittäviä vaikutuksia kansalaisille, ja siksi ne pitäisi huomioida jo päätöksiä tehdessä. Kognitiivisia rajoitteita, jotka voivat vaikuttaa julkisen politiikan ja hallinnon päätöksiin, ovat kehystäminen, ankkurointi, osuuksien hallitsevuus sekä epäsymmetrinen hallitsevuus. Kehystäminen tarkoittaa tapaa, jolla asiat esitetään, ja mikä voi vaikuttaa siihen, miten ihmiset tulkitsevat ja reagoivat näihin tietoihin. (Bellé ja muut, 2018, s. 828–829.)

Bellé ja muut (2018, s. 830) tuovat esille Tverskyn ja Kahnemanin (1981) tutkimusten perusteella sen, että ihmiset valitsevat varmemman politiikan, kun tulokset esitetään positiivisessa valossa, mutta suosivat todennäköisyyksiin perustuvaa vaihtoehtoa, jos tulokset esitetään negatiivisesti. Kehystämisaikutuksen alaisena päätöksentekijät ovat siis riskin karttajiä voitoissa ja riskin ottajiä tappioissa. Tversky ja Kahneman (1974) selittävät ankkuroinnin olevan ihmisten kognitiivinen taipumus tukeutua ensimmäiseen esitettyyn tietoon päätöksiä tehdessä. Mikä johtaa siihen, että muutoksia tehdessä, lopulliset arviot jäävät usein liian lähelle alkuperäistä arvoa. Tämä ilmiö voi heikentää arvioiden tarkkuutta, koska säädöt alkuarvosta eivät ole riittäviä. Julkinen päätöksenteko perustuu mittattuihin arvoihin, jolloin sen tulisi lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä. Mutta ankkurointi osoittaa päätöksenteon perustuvan osittain puutteelliseen tietoon. Osuuksien hallitsevuus (engl. *proportion dominance*) on kognitiivinen vinouma, jossa yksilöt painottavat enemmän prosenttiosuuksia kuin päätöstensä ja toimiensa vaikutuksesta kärsivien

ihmisten absoluuttista lukumäärää. Päätäjät ovat taipuvaisia suosimaan status quoa, kun vaihtoehtojen määrä kasvaa. Tämä näkyy julkisen hallinnon päätöksenteossa etenkin silloin, kun päätäjät joutuvat valitsemaan joko olemassa olevien palveluntarjoajien säilyttämisen tai uusien toimittajien käyttöönoton välillä (Bellé ja muut, 2018, s. 830–831). Epäsymmetrinen dominanssivaikutus tulee esille julkisten johtajien päätöksenteossa, kun vaihtoehtoja on kaksi (A, B), ja siihen lisätään vielä kolmas (A') vaihtoehto. Yhden vaihtoehdon houkuttelevuus suhteessa toiseen riippuu kolmannen, huonomman vaihtoehdon olemassaolosta, joka on epäoptimaalinen toiseen vaihtoehtoon verrattuna mutta ei toiseen. Jolloin yleensä mieltymykset kallistuvat alkuperäiseen vaihtoehtoon (A). Johtajien olisi syytä pohtia, vaikuttaako useiden vaihtoehtojen olemassaolo heidän päätöksiinsä. (Bellé ja muut, 2018, s. 831, 837.)

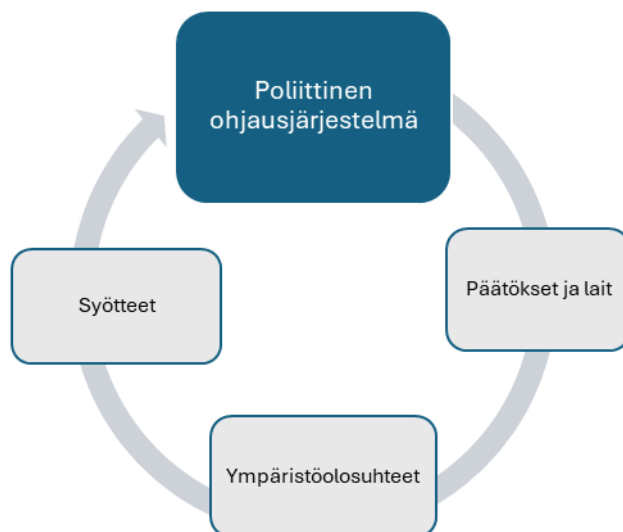
Politiikkavaihtoehtojen kehystäminen voi merkittävästi vaikuttaa päätöksentekoon. Tiedon esittäminen positiivisessa, eikä negatiivisessa valossa voi johtaa merkittävästi erilaisiin päätöksiin, joilla on puolestaan vaikutuksia koko yhteiskuntaan. Julkisissa organisaatioissa ja niiden johtamisessa päätökset voivat usein perustua johdonmukaisiin ajatusvirheisiin, jotka poikkeavat rationaalisesta ajattelusta. Siispä päätökset eivät aina perustu pelkästään järkeen tai logiikkaan, vaan niihin voivat vaikuttaa erilaiset ajatusvinoumat. (Bellé ja muut, 2018, s. 837.)

## 4 Päätöksenteko poliittishallinnollisessa järjestelmässä

### 4.1 Poliittishallinnollinen järjestelmä

Julkiselle politiikalle englanniksi *public policy* ei ole suoraa käännöstä suomeksi (Harisalo, Aarrevaara, Stenvall & Virtanen, 2007, s. 27). Suomen kielessä politiikka ja politiikan tekeminen (*politics*) sekä julkinen toiminta ja politiikan linjaukset (*policy*) kattavat molemmat merkitykset (Harisalo ja muut 2007, s. 27; Lammintakanen & Rissanen 2017, s. 41). Julkinen politiikka viittaa poliittisesti hyväksytyyn kannanottoon ja toimintatapaan, jonka perusteella julkinen valta toimii. Toimimatta jättäminen on myös julkisen politiikan harjoittamista. Julkinen politiikka on poliittisen toiminnan ja hallinnollisen yhteistyön tulos, jossa punnitaan arvoja ja tosiasioita. (Harisalo ja muut, 2007, s. 27–28.)

Julkinen hallinto on olennainen osa poliittista ohjausjärjestelmää, jossa politiikka ja hallinto kietoutuvat yhteen (ks. Kuvio 2). Poliittinen järjestelmä toimii syötteiden perusteella, joita syntyy esimerkiksi äänestämisen kautta, ja joihin ympäristöolosuhteet vaikuttavat. Järjestelmä vastaanottaa nämä syötteen ja reagoi niihin luomalla lakeja, poliittisia ohjelmia, talousarvioita ja hallinnollisia toimia. Näiden toimien vaikutukset heijastuvat takaisin ympäristöön, ja niiden vastaanotto puolestaan vaikuttaa uusiin syötteisiin, muodostaen jatkuvan vuorovaikutuksen järjestelmän ja ympäristön välillä. (Pekkola, Airaksinen & Nyholm, 2016b, s. 59–60.)



**Kuvio 2. Poliittisen ohjausjärjestelmän kehä**

Julkinen politiikka muodostuu monista tekijöistä, joista demokratia on keskeinen. Demokratiaa voidaan tarkastella menettelytapana, joka korostaa julkisen päätöksentekoprosessin hyväksyttävyyttä. Samalla demokratia luo kilpailualustan poliittiselle kentälle, jossa taistellaan äänestäjien tuesta. Poliittinen päätöksenteko on keskeisessä roolissa demokratian toteutumisessa, mutta sen toteutumista voivat estää virkamiesten valta-asetat. Tämän vuoksi poliittisten päätöksentekijöiden on hyväksyttävä ratkaisuja, jotka ottavat huomioon virkamiesten vallan ja tasapainottavat sitä. (Harisalo ja muut, 2007, s. 29–30, 100.)

Jatkuvasti muuttuvassa ja monimutkaistuvassa maailmassa poliittisilta päätöksentekijöiltä edellytetään kykyä tarkastella asioita kokonaisuutena, sekä kokonaisuuksista syntyvää tietoa poliittisessä päätöksenteossa (Harisalo ja muut, 2007, s.101). Systeemisessä muutoksessa selviytyminen vaatii uudenlaista ajattelua sekä yhteiskunnallista resilienssiä. Tämä tarkoittaa muutosjoustavuutta, kykyä palautua ja uudistua, sekä muutostarpeen tunnistamista ja resurssien mobilisointia. Ilmiöiden hahmottaminen edellyttää keskinäisriippuvuuksien tunnistamista. Muutokset synnyttävät uusia tarpeita, jotka tulee huomioida päätöksenteossa. (Uusikylä & Jalonen, 2023, s. 9; Jalonen & Uusikylä, 2023, s. 16–19; Lähteenmäki-Smith & Manu, 2023, s.35.) Päätöksenteossa on huomioitava ympäristö, kuinka hyvin ongelma on määritelty, käytettävissä oleva tieto ongelmasta, sen

syyt ja seuraukset, sekä päätöksentekijöiden käytettävissä oleva aika harkita vaihtoehtoja ja niiden seurauksia. Näiden tekijöiden lisäksi päätöksentekoon vaikuttavat myös toimijoiden määrä. Toimijoiden määrä voi kasvaa hyvin suureksi, sillä ympäristö voi sisältää monia erilaisia organisaatioita, jotka voivat olla enemmän tai vähemmän avoimia ulkoisille vaikutteille, jolloin ongelma voi altistua erilaisille tulkinoille. Tieto voi olla puutteellista, harhaanjohtavaa, tahallisesti pidätettyä tai manipuloitua, myös aika voi olla rajoitettua tai keinotekoisesti rajoitettua. (Howlett & Giest, 2013, s. 49.)

Julkinen politiikka on johdettu prosessi, josta käytännön toimenpiteet muovautuvat. Prosesseja korostava julkinen politiikka mahdollistaa tehtävien hoitamisen inhimillisesti ja luovasti, korostaen dynaamisia prosesseja hierarkkisen rakenteen sijaan. Prosesseja on kahdenlaisia: hallinnollisia- ja työprosesseja. Hallinnollisia prosesseja ovat muun muassa johtaminen, suunnittelu, valvonta ja budjetointi. Työprosessien avulla tuotetaan arvoa yhteiskunnalle. Julkista politiikkaa on harjoitettava taloudellisesti, eli mahdollisimman vähillä resursseilla mahdollisimman paljon, tai rajatulla resurssimäärällä mahdollisimman suuri tuotos. Päätöksenteon on perustuttava tietoon, jotta julkisen politiikan taloutta voidaan suunnitella, valvoa ja kehittää. Taloutta on hoidettava läpinäkyvästi ja vastuullisesti. (Harisalo ja muut, 2007, s. 37–39.)

Politiikka-analyysin avulla kartoitetaan vaihtoehtoja ja kehitetään uusia mahdollisuuksia. Sen tulisi tarjota luovia, ennakkoluulottomia ja yllättäviä ratkaisuja hallinnon ammattilaisille, sekä tunnistaa heikkoja signaaleja. Julkisista ohjelmista vastaavat ammattilaiset tukeutuvat politiikka-analyysiin strategisia valintoja tehdessään, sillä julkisen vallan tehtävän on ennakoida muutoksia sekä sopeutua niihin. Politiikka-analyysin tulisi haastaa ja kyseenalaistaa johtavia käsityksiä ja selvittää syy-seuraussuhteita, pyrkimyksenä saada päättäjät ajattelemaan toimiensa tarkoituksia. Strategian avulla ilmaistaan julkisen vallan pyrkimykset. Strategia määrittää toiminnan tavoitteet ja keinot, sekä sen onko julkinen politiikka sääntelevää, valvovaa vai kehittävää. (Harisalo ja muut, 2007, s. 30, 46, 53–55.) Hallinnolliset rakenteet ovat muodostuneet niin, että niihin kytkeytyy valtaa,

vastuuta ja resursseja. Organisaation hierarkkiset suhteet ja sektorikohtainen päätöksenteko vaikeuttaa politiikkaongelmien kokonaisvaltaista ratkaisua. Siiloutuminen<sup>2</sup> on ongelma, jota on pyritty vähentämään, sillä se on tehnyt toiminnasta jäykkää ja valtaa keskittävää. Tänä päivänä pyrkimyksenä on ennemminkin päästä eroon jäykistä rakenteista. (Pekkola ja muut, 2016b, s. 67–68).

## 4.2 Poliittisen päätöksenteon tasot

### 4.2.1 Makro – Valtiollinen taso

Julkisesta päätöksenteosta Suomessa vastaa julkinen hallinto, joka koostuu eri tasoista ja toimijoista. Perustuslain mukaan kansalle kuuluvaa valtiovaltaa edustaa eduskunta. Eduskunta valitsee pääministerin ja valvoo hallituksen toimintaa. Eduskunta säätää lait ja päättää valtion talousarviosta sekä hyväksyy kansainväliset sopimukset. (Eduskunta, 2024.) Ylintä päätöksentekovaltaa käyttää valtioneuvosto, ja sillä yleensä tarkoitetaan Suomen hallitusta, jota johtaa pääministeri (Valtioneuvosto, 2024). Pääministerin asema Suomessa on vahvistunut viime vuosikymmenien aikana. Ministeri toimii poliittisena johtajana, jonka tehtäviin kuuluu ulkoisten ja sisäisten suhteiden, kuten valtakunnallisten, alueellisten ja paikallisten suhteiden hoitaminen. (Ikonen, 2022, s. 5–6.) Julkisista päätöksentekomekanismeista säädetään perustuslaissa ja menettelytavoista hallintolaissa ja julkisuuslaissa. Julkisen toiminnan periaatteena voidaankin pitää sen sisältöä ja päämäärää. (Pekkola ja muut, 2016a, s.16–18.)

Makrotasolla, eli instituutionaalisella tasolla tarkastellaan yhteiskunnallisia normeja, sääntöjä ja uskomuksia, jotka ohjaavat julkisten palvelujen toteutusta. Nämä yhteiskunnan instituutioiden asettamat säännöt ja arvot luovat puitteet sille, mitä julkiset palvelut

---

<sup>2</sup> Siiloutuminen viittaa eri hallinnonalojen tai organisaation osien välisen yhteistyön puutteeseen ja koordinoinnottomuuteen, mikä kaventaa päätöksenteon näkökulmia. Se ilmenee erityisesti organisaatioiden segmentoitumisessa, jossa organisaatio jakautuu erillisiin yksiköihin tai osastoihin. Nämä yksiköt keskittyvät omiin erityistavoitteisiinsa yleisten päämäärien sijaan, mikä voi heikentää kokonaisvaltaista toimintaa ja johtaa yhteistyön puutteeseen. (Virtanen & Vuori, 2016, s. 173.)

voivat tehdä ja mikä on yhteiskunnallisesti hyväksyttyä tai toivottavaa. Yhteiskunnalliset arvot ohjaavat politiikkaa ja julkisten palveluiden järjestämistä. (Osborne, Powell, Cui & Strokosch, 2022, s. 638–639.) Julkinen toiminta toteuttaa yleistä etua ja poliittishallinnollisen järjestelmän päätöksentekoa. Julkinen toiminta ei ole voittoa tavoittelevaa, vaan sen ominaisuuteen kuuluu olla yleishyödyllinen, avoin kaikille ja tasa-arvoinen. Julkisen toiminnan kriteerit eivät kuitenkaan ole suoraviivaisia. (Pekkola ja muut, 2016a, s. 20–21.)

Poliittinen ilmapiiri on komplisoitunut 2000-luvulle tullessa epävarmuuden ja ennakoimattomuuden lisääntyttyä, sekä sosiaalisen median myötä. Päätöksenteolta vaaditaan poikkihallinnollisuutta, yhteistyötä ja ennakointia ongelmien ratkaisuksi. Uuden julkisen hallinnan myötä julkinen johtaminen tapahtuu yhteistyössä eri organisaatioiden ja hallinnonalojen kanssa, sillä muuttuneessa toimintaympäristössä julkinen hallinto ei yksin kykene ohjaamaan yhteiskuntaa. (Ikonen, 2022, s. 5–7). Ikonen (2022, s. 12, 17) nostaa esille, että viimevuosina hyvin harva pääministeri on kuitenkaan tukeutunut ulkopuoliseen verkostoon, yleensä kumppanit löytyvät ydinpiiristä, jolloin ongelmien ratkaisun näkökulma jää tarvittua suppeammaksi.

Julkinen hallinnon rooli poliittisessa järjestelmässä on ohjata johtajien toimintaa poliittisen ohjausjärjestelmän puitteissa. Hallitusohjelma määrittää poliittisen toiminnan suunnan vaalikauden aikana, ja hallinnon päätöksentekojärjestelmä muokkaa yleiset tavoitteet konkreettisiksi politiikkalinjauksiksi. Näiden linjausten toimeenpano puolestaan ohjaa organisaatioiden toiminnan suuntaa ja toteutusta. Pääministerit kuitenkin kritisivat hallitusohjelman liiallista yksityiskohtaisuutta, jolloin se ei jätä pelivaraa tarvittaville muutoksille. Johdon rooliksi jää huomioida toimintaan vaikuttavat ympäristötekijät ja tehdä toimintapäätöksiä lain puitteissa. (Ikonen, 2022, s. 13; Pekkola ja muut, 2016b, s.60.) Toimintapolitiikkaa on poliittisessa prosessissa syntynyt päätös siitä, millaiseksi asia on aiottu ja se kirjataan laeiksi, budjettipäätöksiksi tai kannanotoiksi. Se sisältää yhteisesti sovitut toimintatavat sekä tavoitteet ja keinot. (Lammintakanen & Rissanen, 2018, s. 41.)

Poliittinen kilpailu aiheuttaa vallan ja vastuun hajautumista. Vaaleissa menestyminen sekä rajallinen hallituskausi ohjaa päätöksentekijöiden toimintaa ja voi luoda päätöksentekijöille kannustimia keskittyä lyhyen aikavälin voittoihin pitkän aikavälin hyötyjen kustannuksella ja kohdistaa resursseja pienten eturyhmien suosimiin hankkeisiin sen sijaan, että panostettaisiin hankkeisiin, jotka hyödyttävät laajasti väestöä. Siksi päätöksentekovaltaa pyritään hajauttamaan. Hajauttaminen voi kuitenkin johtaa alijäämiin ja velan kasvuun. Päätöksentekijöillä ei ole kannustimia säästää, koska varat eivät ole kenenkään omaisuutta. Etenkin, kun on mahdollista, että varat päätyvät jonkun muun päätöksentekijän lyhyen aikavälin tavoitteiden rahoittamiseen. Siksi puolueet pyrkivätkin valtaan päästyään ohjaamaan varoja tärkeinä pitämiinsä hankkeisiin, mahdollisimman nopeasti ja paljon. (Ylisalo, 2020, s. 151–152.) Hallinnon uudistuksia on toteutettu usein heikoin perustein, painottaen liiaksi organisaatorakenteita palveluiden laadun ja saavutettavuuden kustannuksella. Uudistuksien päätökset vaikuttavatkin siltä, että on kiinnitetty huomioita vain sellaisiin asioihin, jotka tukevat jo tehtyjä suunnitelmia. Valtakunnallisella tasolla päätöksentekoa näyttää ohjaavan poliittinen tarkoituksenhakuisuus, valtapelit ja myös laiskuus. (Virtanen & Stenvall, 2014, s. 33–34.)

Toimeenpanossa keskeisessä roolissa on ohjaus. Ohjaus tapahtuu politiikkainstrumenttien avulla, joita ovat informaatio, raha ja yleiset normit sekä pakottava lainsäädäntö. Kaikkia näitä instrumentteja voidaan käyttää toimintaa estävinä ja rajoittavina sekä toimintaa kannustavina ja tukevinä. (Pekkola ja muut, 2016b, s. 71.) Päätöksentekijöiden mieltymykset ovat keskeisiä tekijöitä, jotka vaikuttavat instrumenttien valintaan ja politiikan täytäntöönpanotyyleihin. Päätöksenteossa korostuu yleensä kahden suurimman hallituspuolueen yhteistyö. Poliitiikkavälineen valintaan vaikuttaa myös politiikan kohteen koko. Hallituksen luotettavuus alueellisesti tai laajasti vaikuttaa siihen, mitä menettelyllisiä välineitä hallitus käyttää. (Howlett & Giest, 2013, s. 50–51; Ikonen, 2022, s. 11.)

Talousohjaus perustuu määrärahaohjaukseen. Talousohjauksella pyritään joko edistämään tai estämään toimintaa. Näin voidaan edistää tai estää investointeja, jotka vaikuttavat toiminnan kehittämiseen ja volyymin ylläpitämiseen. Taloudellinen ohjaus pyrkii toimeenpanemaan lakeja ja ohjauksia. Talousohjaus sisältää myös informaatio-ohjauksen ja lainsäädännön elementtejä rahalla tapahtuvan ohjauksen lisäksi. Informaatio-ohjausta käytetään monella eri tavalla. Keinot vaihtelevat epävirallista keskusteluista julkisiin tiedoksiantoihin, toimenpideohjeisiin ja prosessikuvauksiin. Informaatio-ohjauksesta suurin on implisiittistä eli epäsuoraa. Informaatio-ohjauksella on heikko vaikutus käyttäytymiseen, vaikka käytettävän kohteen on helpompi hyväksyä se kuin pakottavat ohjausmuodot. Vertailulla on voimakas ohjausvaikutus, sillä sen avulla voidaan korostaa tavoiteltuja malleja ja asettaa ei toivottuja huonoon valoon. Regulaatio eli säädösohjaus sisältää myös muita sääntelyn muotoja, kuten taloudellisia ja informaatio-ohjauksen elementtejä. Sääntely vaikuttaa helpoiten havaittavissa olevalta ohjauksen muodolta, mutta se sisältää piileviä kustannuksia ja on näennäisen tehokasta. Säädösohjaus siirtää kustannuksia yleensä yksityiselle sektorille sekä kuntasektorille, kun kyseessä on julkiset palvelut. (Pekkola ja muut, 2016b, s. 71, 73.)

Julkinen päätöksenteko perustuu julkiseen toimintaan. Julkista toimintaa toteutetaan julkisesti omistetuissa organisaatioissa, ja julkisessa omistuksessa olevat yritykset on rahoitettu julkisesti määrärahoilla ja tuilla. Julkista toimintaa ohjaa lainsäädäntö. Julkiseksi toiminnaksi voidaan katsoa julkisoikeudellisessa yksikössä tapahtuva toiminta sekä toiminta, josta vastaa viranomaistoiminnassa virkavastuussa oleva virkamies. Julkista toimintaa voi olla myös muu laissa määrätty toiminta. (Pekkola ja muut, 2016a, s. 15.) Virkamiehet eivät ota kantaa yhteisön arvoihin, vaan valmistelevat toiminnan politiikan saaneleman mukaan (Harisalo ja muut, 2007, s. 63).

#### 4.2.2 Meso – Alueellinen taso

Alueellisella tasolla päätöksenteko tapahtuu maakunnissa ja hyvinvointialueilla<sup>3</sup>. Niiden perustehtävän on huolehtia, että valtiollisella tasolla asetetut tavoitteet saavutetaan. Mesotasolla palvelujärjestelmässä keskitytään organisaatioiden ja verkostojen välisiin suhteisiin, palvelujärjestelmiin ja prosesseihin, jotka luovat arvoa. Tällä tasolla organisaatiot ja niiden väliset verkostot osallistuvat julkisten palveluiden suunnitteluun ja tuotantoon. Myös yhteisöt osallistuvat palvelujen suunnitteluun ja tuotantoon, mikä varmistaa, että palvelut vastaavat paikallisiin tarpeisiin ja tuottavat arvoa sekä käyttäjille että yhteisölle. Arvoa luodaan siis prosessien, yhteissuunnittelun ja yhteistuotannon kautta. (Osborne ja muut, 2022, s. 639–640.) Tärkeänä osana alueellisella tasolla on tehdä vastuullisia päätöksiä alueen asukkaisen hyvinvoinnista, paikallisesta elinvoimaisuudesta ja kestävästä kehityksestä niin, että demokratia toteutuu. Päätöksenteko konkretisoituu sekä strategisella ja operatiivisella tasolla, ja keskittyy hallinto-, talous- ja henkilöstökysymyksiin. (Jäntti, Leponiemi, Parkkinen ja Airaksinen, 2023, s. 21, 23–24).

Toimintapolitiikalla on vaikutusta suoraan väestöön toivotulla ja ei toivotulla tavalla. Poliittisen päätöksenteon prosessiin, kuten muihinkin päätöksenteon prosesseihin kuuluu ratkaisujen valinta, teon vaihe sekä implementaatio eli toimeenpanon vaihe ja valvonta. (Lammintakanen & Rissanen, 2018, s. 41, 47.) Poliittiset päättäjät, kuten ministerit ja kansanedustajat ovat kiinnostuneita hallinnon, esimerkiksi virkamiesten toimista, sillä poliittiset päättäjät kantavat vastuun hallinnon ammattilaisten päätöksenteosta. (Harisalo ja muut, 2007, s. 63.) Poliittiset päätökset muokkaavat virastojen<sup>4</sup> toimintaa ja rakennetta, ja niillä pyritään varmistamaan, että virastot toimivat poliittisten tavoitteiden mukaisesti. Poliitikko toimiessaan virastossa voi tuoda päätöksentekoprosessiin omaa

---

<sup>3</sup> Vuodesta 2023 lähtien kunnat eivät enää ole vastanneet sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustehtävien järjestämisestä, vaan se on siirtynyt hyvinvointialueiden vastuulle, ja siitä säädetään erityislainsäädännössä (Laki hyvinvointialueesta 611/2021; Valtiovarainministeriö, 2024).

<sup>4</sup> Perustuslain 119 §:n mukaan valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Virastot ovat valtion toimintayksiköitä, jotka on muodostettu tiettyä hallinnollista tarkoitusta varten. Ne on perustettu lailla tai asetuksella, ja ne hoitavat viranomaiselle kuuluvia tehtäviä ja muita julkisia hallinnon tehtäviä. Niissä voi työskennellä sekä virkamiehiä että muita työntekijöitä. (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 3–4.)

poliittista näkemystään ja kokemustaan, mutta samaan aikaan se voi aiheuttaa ristiriitoja viraston riippumattomuuden ja poliittisen ohjauksen välillä. (Moe, 1995, s. 120–122, 127, 130, 143, 145.) Julkisten tehtävien kasvaessa ja monimutkaistuessa hallinnon poliittinen rooli on voimistunut, kuitenkin ilman demokraattista vastuuta (Harisalo ja muut, 2007, s. 63).

Poliittiset päätökset linjaavat toimintaa ja hallinnon tehtävänä on toimeenpanna linjaukset. Poliitiikkalinjauksen toimeenpano on osana juridista ja hallinnollista toimintaa. Toimeenpanossa on tärkeää politiikkalinjauksen suunta, sillä se vaikuttaa sen muotoiluun, mutta myös ratkaisuvaihtoehtojen määrittelyyn, kuinka tarkasti linjaukset muotoillaan ja kuka määrittää toimeenpanon keinot. Tavoite-keinohierarkia ei aina ole symmetrinen, ja voi vaatia useamman tason keinoja ratkaisun tuottamiseksi. Ongelmana on, että harvoin tavoite-keinohierarkia vastaa hallinnon rakenteita, mikä johtaa usein siihen, että tavoitteiden ja keinojen määrittelyssä edetään hallinnon rakenteiden, ei ongelman rakenteiden mukaisesti. Ylhäältä alas ohjautuva toimeenpano vaatii tarkkaa suunnittelua ja yksityiskohtaista toimenpiteiden laadintaa. Keskeistä silloin on tarkat ohjeet, työnjako, käskyvaltasuhteet sekä riittävät resurssit. Alhaalta ylös ohjautuva toimeenpano taas edellyttää väljää toimenpideohjelmaa, ja ensisijainen tarkoitus onkin asettaa ja osoittaa politiikan päämäärä, jolloin tarkempi suunnittelu siirtyy alemmille päätöksentekotasolle, jossa yhtenevien toimenpidekokonaisuuksien muotoileminen ei ole juurikaan mahdollista. (Pekola ja muut, 2016b, s. 65–69.)

Suunnittelu on hallinnon keskeisimpiä tehtäviä. Suunnittelusta puhutaan rationaalisena suunnitteluna sekä inkrementaalisen suunnitteluna. Rationaalinen suunnittelun mukaan tulevaisuus on hallittavissa ja pitkän tähtäimen suunnitelmat on toimeenpantavissa ilman, että on huomioitu verkostomaisuuden, kompleksisuuden tai yksilöllisiä ratkaisujen tuomia yllättäviä muutoksia. Hallinnollisessa suunnittelussa on kuitenkin tarvetta sekä pitkille että keskipitkille suunnitelmille. Tällöin puhutaan mieluummin organisaation strategiasta, joka sisältää strategista suunnittelua sekä strategista johtamista. Kustannus-hyötyanalyysin avulla selvitetään, mitkä politiikkalinjauksen ratkaisuvaihtoehdot

ovat tehokkaimpia, tämä toimii päätöksenteon perustana. (Pekkola ja muut, 2016b, s. 69–70.) Strategiaa muutettaessa myös rakenteen olisi muututtava, vaikka se ei aina johda siihen. Rakenne mahdollistaa valvonnan, koordinoinnin, johtamisen sekä ohjauksen. Hyvin suunniteltuna se edistää ja tehostaa toimintaa, kun taas huonosti suunniteltuna hidastaa ja kuluttaa tarpeettomasti resursseja. (Harisalo ja muut, 2001, s. 32.)

Perinteisessä julkishallinnossa johtaminen ja päätöksenteko perustuvat muodolliseen asemaan ja toimivaltaan (Jäntti ja muut, 2023, s. 24). Julkinen hallinto on kuitenkin muutoskäsitys, sillä perinteiset johtamismallit eivät vastaa uudenaikaisiin haasteisiin. New Public Governance (NPG) – Uusi julkinen hallinto korostaa tarvetta joustaville hallinnollisille menettelyille, suhteita niin kansalaisten kuin yksityisen ja julkisten toiminnan välillä, organisaatioiden verkostoitumista, yhteistyötä, avoimuutta ja osallistumista. (Popęda & Hadasik, 2024, s. 18–21.) NPG pyrkii parantamaan julkishallintojen ongelmanratkaisukykyä monimuotoisissa yhteiskunnissa tuomalla yrittäjyysmallin myös julkiseen politiikkaan, mikä vaikuttaa myös julkiseen päätöksentekoon. Uudet reformistiset suuntaukset ohjautuvat yksityistämiseen, kumppanuuteen, ulkoistamiseen, virastointiin, tulosperusteiseen budjetointiin, yhteistuotantoon, yhdistettyihin palveluihin ja asiakaskeskeisyyteen. Yrittäjämäisestä toiminnasta huolimatta, tavoitteena ei ole voitto, vaan kyky ratkaista ongelmia nopeasti ja tehokkaasti. (Jäntti ja muut, 2023, s. 22; Popęda & Hadasik, 2024, s. 21–23.) NPG:n myötä johtamisen ja päätöksenteon haasteina on korostunut toimijoiden väliset erimielisyydet, yhteensovittamisen ja ristiriitojen ratkaiseminen, sekä epäselvät tilivelvollisuus- ja vastuukysymykset, unohtamatta osallistumiseen liittyvät haasteet (Jäntti ja muut, 2023, s. 25). Julkisen sektorin toimijoiden tulee kouluttautua osallistukseen tehokkaasti ja asiantuntevasti vuoropuheluun, joka tukee yhteisten päätösten tekemistä ja yhteistyön edistämistä. Koulutus auttaa heitä ymmärtämään erilaisten näkökulmien ja asiantuntemuksen merkityksen päätöksenteossa. (Popęda & Hadasik, 2024, s. 24–25.)

### 4.2.3 Mikro – Paikallinen taso

Paikalliset hallintasuhteet kohdistuvat yrityksiin, järjestöihin, julkisyhteisöihin, naapurikuntiin sekä seudullisiin organisaatioihin. Hallintasuhteet ovat myös ylipaikallisia, jolloin hallintasuhte on vuorovaikutuksellista valtion, kansallisten toimijoiden sekä ylikansallisten organisaatioiden kanssa. (Jänntti ja muut, 2023, s. 22–23.)

Kuntien taloudenhoito vaikuttaa suomalaisen hyvinvointimallin järjestelmän kestävyys-teen. Kunnissa valitaan omat edustajat päättämään kuntien tehtävien hoitamisesta sekä varojen käytöstä. Suuri osa kuntien tehtävistä on lakisääteisiä, mutta kunnilla on vapautta valita, miten se hoitaa tehtävänsä, esimerkiksi organisoit palvelujen järjestämisen ja millaisia palveluita se tarjoaa pakollisten lisäksi. (Ylisalo, 2020, s. 146–147.)

Palveluiden tuottamisessa mikrotasolla huomio keskittyy yksittäisten käyttäjien kokemuksiin ja siihen, miten palvelut luovat arvoa heidän elämässään. Arvo syntyy, kun käyttäjät integroivat julkisten palvelujen resurssit omiin tarpeisiinsa, odotuksiinsa ja kokemuksiinsa. Jotta tämä toteutuisi tulee julkisten johtajien sitouttaa kansalaisia kyseenalaistamalla oletuksia toimivista palveluista ja varmistaa empatian toteutuminen palvelupäätöksissä, huomioida monimuotoisuus sekä uskaltaa toimia poikkeavalla tavalla totutusta muutoksen saavuttamiseksi. Yksilöiden, organisaatioiden ja muiden toimijoiden yhteistyö varmistaa, että palvelut vastaavat paremmin ihmisten tarpeisiin ja tuottavat laajempaa yhteiskunnallista hyötyä. (Bason & Austin, 2022, s. 1737–1742; Osborne ja muut, 2022, s. 640–642.)

Perinteinen ylhäältä alas johtaminen ei nykyisessä yhteiskunnassa riitä. Subjektiiiviseen arvon kokemukseen vaikuttaa vahvasti yhteiskunnan tilanne. Väestön ikääntyessä kuntien rahoituspohja on heikentynyt, ja samaan aikaan väestön palveluntarve on kasvanut. Tarvitaan tehokasta päätöksentekoa ratkaisemaan haastavaa talousongelmaa. (Ylisalo, 2020, s. 147.) Tarvitaan kansalaisten aktiivisempaa osallisuutta, sillä palveluiden taso, äänestyskäyttäytyminen sekä sosiaalinen pääoma ovat heikentyneet. Kansalaiset eivät

luota enää yhteiskunnan kantokykyyn, kuten ennen. Tämä on synnyttänyt deliberatiivisen demokratian liikkeen, jonka avulla aktivoidaan ja osallistetaan kansalaisia. Deliberatiivinen demokratia tarjoaa kansalaisille mahdollisuuksia vaikuttaa ja edistää hallintoa, joka on kansalaislähtöisempi ja paremmin reagoiva. Tällaisessa hallinnossa järjestelmät ja instituutiot perustuvat suurempaan läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen ja legitimitettiin. (Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012, s. 3–4.)

Mikäli vallanpitäjät eivät ole orientoituneet yleisen edun tavoittelemiseen, on heillä taipumusta edistää yksityisiä tavoitteita. Ylisalo (2020) nostaa esille päätöksenteon kannalta mielenkiintoisen seikan siitä, että paikallispoliitikot ovat amatöörejä, tavallisia työssäkäyviä ihmisiä, ei siis ammattipolitiikkoja. (Ylisalo, 2020, s. 147, 150.) Herää kysymys onko paikallispoliitikoilla riittävää ymmärrystä ja osaamista yleisen edun tavoitteiden edistämiseksi?

Koska kansalaisilla on valta valita, ketä he haluavat äänestää, he voivat diskriminoida puolueita niiden sisäisten suuntausten perusteella. Suomessa on ehdokaskeskeinen vaalijärjestelmä, joten he voivat valita ketä haluavat äänestää puolueen asettamista ehdokkaista. Näiden ehdokkaiden sisällä on arvohajontaa, ja kohdentamalla äänensä tiettyyn suuntaan, voi kansalainen vaikuttaa, mikä suuntaus saa enemmän tukea puolueen sisällä, ja millaista politikkaa puolue lopulta ajaa eduskunnassa. Tämä ajaa puolueet kilpailemaan äänestäjistään, ja kannustaa puolueita keskittymään yksittäisiin asiakysymyksiin. (Ylisalo, 2020, s. 147–148.)

Demokratia mahdollistaa kansalaisten mahdollisuuden vaihtaa vallanpitäjät säännöllisin väliajoin. Tämä kannustaa puolueita kilpailemana keskenään, jotta vallanpitäjillä olisi kannustin todella edistää yleistä etua. Järjestelmän heikkous nousee esille siinä, että vaaliosallistuminen on hyvin epätasaisesti jakautunutta, sillä vähemmän koulutetut ja sosio-ekologisesti heikommassa asemassa olevat äänestävät kokonaisväestössä harvemmin. Mikäli heidän äänestysaktiivisuutensa kasvaa, tarkoittaa se päättäjille suurempia menoja

julkisrahoitteisten palveluiden kasvattamiseksi. Vähäisempi vaaliosallistaminen taas tarkoittaa päätöksentekijöille sitä, että he ovat tilivelvollisia pienemmälle joukolle, mikä kasvattaa kustannusten ulkoistamisen mahdollisuuksia. (Ylisalo, 2020, s. 149–150, 153.)

## 5 Metodit ja aineisto

Tutkimusta on laadullista, *kvalitatiivista* sekä määrällistä, *kvantitatiivista*. Tutkimustehävä määrittää millaisten menetelmien avulla saadaan vastauksia tutkimuskysymyksiin. Eri tutkimusmenetelmiä sekä metodeja voidaan yhdistää samassa tutkimuksessa. (Eronen, Syrjäläinen & Värri, 2007, s. 7.) Tämä tutkielma on laadullinen, *kvalitatiivinen*. Laadullisella aineistolla pyritään kuvaamaan tapahtumaa, ymmärtämään toimintaa sekä antamaan teoreettinen tulkinta valitulle aiheelle (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 73).

Tässä tutkielmassa tutkimusmenetelmänä hyödynnetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on monikäyttöinen analyysimenetelmä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80). Sen avulla voidaan kuvata tutkittavaa ilmiötä tai siihen liittyviä ominaispiirteitä (Elo, Kajula, Tohmola & Kääriäinen, 2022, s. 217). Teoriaohjaava sisällönanalyysi valikoitui tutkimusmenetelmäksi, sillä tutkielman tarkoituksena on tunnistaa, miten epärationaalisuus näkyy päätöksenteossa, ja miten päätöksenteon epärationaalisuus näkyy ajankoh- taisessa politiikassa Ylen uutisoinnin kautta. Tutkielma on tapaustutkimus, ja nojaa epistemologiseen konstruktionismiin, mikä tarkoittaa, että analyysin kohteena oleva aineisto nähdään asiayhteyteen sidottuna, kontekstuaalisena (Niska & Olakivi, 2023, s. 177).

### 5.1 Tapaustutkimus

Tapaustutkimus (*case study*) on empiirinen tutkimus, jonka avulla tutkitaan monimutkaisia ajankohtaisia ilmiötä, sekä tapoja, joilla ilmiöitä ymmärretään. Tapaustutkimuksen ymmärtäminen vaatii valitun tiedon tunnistamista ja systeemiajattelua, eli kykyä erottaa olennaiset tiedot epäolennaisista sekä hahmottaa, miten yksittäiset osatekijät liittyvät toisiinsa ja muodostavat kokonaiskuvan. (Woodside, 2016, s. 2–3, 6.) Gillhamin (2000, s. 1–2) mukaan tapaustutkimuksen keskeisin tavoite onkin tapauksen määrittely, analysointi, ja ratkaisu. Parhaan mahdollisen ratkaisun löytäminen vaatii aineiston keruuta ja käsittelyä. Tapaustutkimukselle ei ole yhtä selkeää määritelmää, koska sitä voidaan toteuttaa monilla eri tavoilla, ja eri tieteenaloilla. Tapaustutkimuksen ominaispiirre on, että

hankitun tiedon avulla voidaan kuvata ja ymmärtää jotain tiettyä asiaa, joka muodostaa kokonaisuuden eli tapauksen. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 189–190.) Eriksson & Koistinen (2014, s. 4–5) toteavat tapaustutkimukselle olevan tyypillistä laadullinen aineisto, mutta myös määrällistä aineistoa käytetään. Tapaustutkimuksissa voidaan käyttää monenlaisia analyysimenetelmiä. Menetelmäksi tapaustutkimus sopii erittäin hyvin silloin, kun tutkimuksessa on keskeisinä kysymyksinä mitä, miten tai miksi, ja kun tutkimuskohteena on tämän ajan ilmiö, kuten tutkielmassani on. Tapaustutkimukset tuottavat yksityiskohtaisia kuvauksia ja mielenkiintoisia tarinoita.

Tapaustutkimusta on kuvailevaa, selittävää sekä eksploratiivista ja kehittävää, itsessään arvokasta, välineellistä ja kollektiivista, lisäksi intensiivistä ja ekstensiivistä. Tutkielma edustaa selittävää tapaustutkimusta. Selittävä tapaustutkimus pyrkii vastaamaan miksi, tapaus on sellainen kuin se on. Se tarkastelee tosielämän monimutkaisten tapahtumien välisiä yhteyksiä ja niitä ohjaavia mekanismeja. Kohteet ovat usein niin monimutkaisia, että niitä on haastavaa tutkia muuten kuin tapauksina. Selittävässä tapaustutkimuksessa tavoitteena on teorian kautta tuottaa pätevä selitys havaituille toiminnoille. (Eriksson & Koistinen, 2014, s. 12–18.)

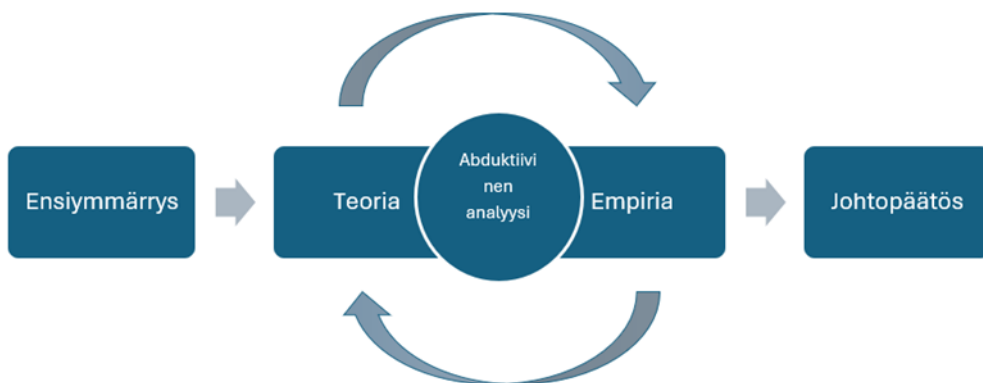
## 5.2 Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Teoriaohjaava, *abduktiivinen* sisällön analyysi on laadullinen tutkimusmenetelmä, jossa analyysi pohjautuu sekä aineistolähtöiseen, *induktiiviseen* että teorialähtöiseen, *deduktiiviseen* lähestymistapaan (Rossi & Tuurnas, 2019, s. 260). Empiristinen tulkinta muodostaa perustan abduktiolle, ja näin ollen voidaan olettaa, että induktio ja deduktio toimivat lähtökohtina uusien merkitysten ja selitysmallien löytämiselle. (Graneheim, Lindgren & Lundman, 2017, s.31). *Induktiivisessa* analyysissä pyritään luomaan tutkimusaineistosta teoreettinen kokonaisuus. *Deduktiivinen* analyysi on perinteinen analyysimalli, joka nojaa tiettyyn teoriaan tai malliin. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80.)

Teoriaohjaavassa analyysissä eli *abduktiivisessa analyysissä* teorianmuodostus perustuu johtoajatukseen, jossa on teoreettisia kytkentöjä, mutta analyysi ei suoraan pohjaudu

teoriaan. Analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tieto ohjaa analyysiä, jopa valikoivasti. Aineiston keruu voi tapahtua vapaasti. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80, 81.) Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 72) esittää, että sisällönanalyyssissä tutkimusaineistona voidaan käyttää yksityisiä dokumentteja tai joukkotiedotuksen tuotteita. Joukkotiedotuksen tuotteilla tarkoitetaan muun muassa sanomalehtiä, joita käytän aineisona tässä tutkielmassa, muita tuotteita voivat olla aikakauslehdet sekä elokuvat, televisio- ja radio-ohjelmat.

Analyysin lopputulos muodostuu aineistolähtöisesti, vaikka on kuitenkin jo teoriassa määritelty. Teoriaohjaava sisällönanalyysi mahdollistaa aineistolähtöisyyden ja valmiiden mallien yhdistelyn melko luovasti, sen avulla voidaan synnyttää uutta. Aineistosta nousevat teemat perustuvat tutkijan omaan ymmärrykseen. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 81, 84.) Prosessi on syklinen, jossa teoria ja aineisto vaikuttavat toisiinsa (Rossi & Tuurnas, 2019, s. 260). Prosessi kuvataan Kuviossa 3.



**Kuvio 3. Abduktiivisen analyysin prosessi Jalonen & Kokkola (2020) mukaillen**

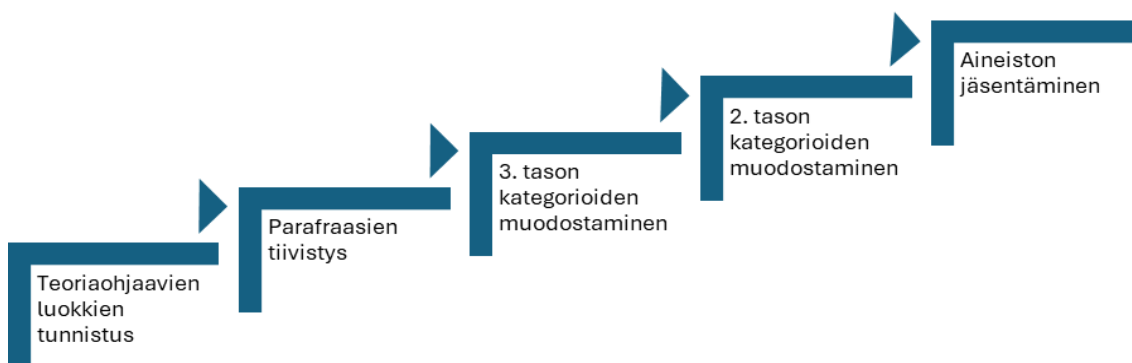
### 5.3 Aineisto

Analyysin aineisto koostui 28 Yle Uutisten artikkelista. Valitsin Yle Uutiset lähteeksi, sillä Yleisradio (Yle) on riippumaton tiedonlähde, jonka toimintaa ohjaavat lainsäädäntö, julkinen rahoitus ja journalistiset periaatteet. Sen rahoitus perustuu Yle-veroon, mikä vähentää taloudellisia vaikuttimia. Lisäksi Yle toimii poliittisesta vallasta erillään. Sen toimintayö perustuu monipuolisuuteen, faktapohjaisuuteen ja läpinäkyvyyteen, mikä tekee siitä yhden Suomen luotettavimmista uutistoimijoista. (ks. Silvo, 2020; Julkisen sanan neuvosto, 2024.) Lähteestä löytyi aineistoa riittävästi, joten muita uutismedioita ei tarvinnut käyttää.

Yle Uutiset käsittelee kattavasti poliittiseen päätöksentekoon painottavia uutisointeja niin valtakunnallisesti, alueellisesti kuin paikallisesti. Haku oli rajattu aikavälille 1.1.2020–31.12.2024, koskemaan vain Uutiset osiota. Aikarajauksella on haettu ajankohtaista uutisointia epärationaalisesta poliittisesta päätöksenteosta, mutta on haluttu myös tuoda esille kahden eri hallituskauden päätöksentekoa.

Hakusanoina käytin ”julkinen OR poliittinen päätöksenteko”. Näillä hakusanoilla sain hakutuloksia kattavasti, yhteensä  $n=111$ , josta karsin suoraan pois Ylen tekemät koonnit koronapäivityksistä, jäljelle jäi  $n=101$ . Näistä valikoitui sisällönanalyysiin 24 artikkelia, jotka käsittelevät poliittista päätöksentekoa Suomessa valtakunnallisesti, alueellisesti tai paikallisesti. Aineistosta rajattiin pois koronakoosteet, koska aineisto haluttiin pitää monimuotoisena, jolloin ei haluttu painottaa liikaa koronaan liittyvää uutisointia. Rajauksen ulkopuolelle jäivät myös ulkomaan politiikkaa käsittelevät uutiset sekä uutiset, jotka eivät selkeästi tuoneet esille epärationaalisuuden piirteitä. Ensimmäisellä haulla saadut tulokset eivät riittävästi kattaneet sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvää päätöksentekoa, joten tein niille vielä erillisen haun. Halusin poliittisessa päätöksenteossa näkyvän myös Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltoon kohdistuvaa päätöksentekoa, sillä erityisesti hyvinvointialueiden myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoon on kohdistunut päätöksentekoa, mikä on saanut runsaasti huomiota sekä kritiikkiä. Hakusanoina käytin ”julkinen päätöksenteko” AND terveydenhuol\*, jolla sain hakutuloksia  $n=62$ , joista karsin

myös pois Ylen koosteet koronapäivityksistä, jolloin tulokseksi jäi  $n=42$ . Näistä lopulta valikoitui mukaan vain 4 artikkelia täydentämään jo aiempaa hakua, kun hakutuloksista poistettiin päällekkäiset tulokset. Myös tämän haun osalta rajaus tehtiin samalla menetelmällä kuin aiemmassa haussa, jotta valintakriteerit pysyivät yhdenmukaisina. Hakutulokset rajattiin koskemaan vain kotimaan uutisointia, joista nousee esille poliittisen päätöksenteon epärationalisuus. Hakuprosessissa tunnistettiin uutisoinnit, jotka täyttivät sekä aihepiiriin että sisältöön liittyvät kriteerit. Tämä varmistettiin kaksivaiheisesti arvioimalla ensin otsikko sen relevanssin perusteella, ja sen jälkeen analysoimalla uutisen varsinainen sisältö tarkemmin.



**Kuvio 4. Abduktiivisen analyysin luokittelu, mukaillen Rossi & Tuurnas (2019) Bottom-up Coding scheme koodausjärjestelmää**

Tutkielmassa toteutetaan abduktiivinen sisällön analyysi Rossin & Tuurnaan (2019, s. 260, 262) käyttämän mallin mukaan. Analyysi luokitellaan viiteen osaan kuvion 4 mukaisesti. Analyysin luokittelussa apuna on käytetty digitaalista suunnittelualustaa, johon on kuvattu luokittelun vaiheet, ks. Liite 2.

### **1. Teoriaohjaavien luokkien tunnistus**

Analyysin ensimmäisessä vaiheessa aineistosta tunnistettiin merkitykselliset tekstin kohdat. Aineiston artikkelit on jäsennelty erilliseen taulukkoon mukaanottojärjestyksessä, johon myös merkitykselliset tekstin kohdat ovat liitetty (ks. Liite 3). Tutkittavasta aineistosta on poimittu osiot, jotka olivat olennaisia tutkimuskysymysten kannalta ja viittasivat päätöksenteon epärationaalisuuteen. Niiden perusteella loin alustavat yläluokat, liitteessä 2 esiintyvät vihreät muistilaput.

### **2. Parafraasien tiivistys**

Sen jälkeen laadin liitteen 3 mukaisesti merkityksellisistä tekstin kohdista parafraasit, jotka esittävät alkuperäisen sisällön hieman tiiviimmin ja eri tavoin muotoiltuna.

### **3. Kolmannen tason kategorioiden muodostaminen**

Kolmannessa vaiheessa ryhmittelin samankaltaiset parafraasit yhteen yläluokkien alle laajempien kategorioiden muodostamiseksi. Liitteessä 2 näkyvät värikoodit, joita olen käyttänyt kunkin teeman kanssa. Ryhmästä poikkeavan väriset muistilaput osoittavat, että olen päättänyt vaihtamaan kyseisen parafraasin kategoriaa analyysin aikana. Parafraasien numeroinnit viittaavat taulukon numeroon (ks. liite 3).

### **4. Toisen tason kategorioiden muodostaminen**

Edellisessä vaiheessa syntyneitä kokonaisuuksia peilasin tutkielman viitekehykseen, ja loin sen perusteella kategoriat, jotka vastaavat kysymykseen mitkä tekijät tekevät poliittisesta päätöksenteosta epärationaalista? Näistä muodostui aineiston analyysin pääkategoriat: Organisaation roolit, Vaikuttimet päätöksenteossa, Arvot, Ristiriidat sekä Moraali ja lainmukaisuus.

### **5. Aineiston jäsentäminen**

Lopuksi aineisto jäsennettiin teoreettisen viitekehyksen avulla,

jolloin analyysi siirtyi aineistolähtöisestä teoriaohjautuvaan tulkintaan. Tässä kohdalla kartoitin, mitkä päätöksenteon periaatteet nousivat esille eri kategorioissa, sekä miten eri hallinnon tasot näkyivät aineistossa, nämä on kuvattu liitteessä 2. Tästä kokonaisuudesta muodostui aineiston analyysi, jonka perusteella saatiin tulokset.

#### 5.4 Tutkielman luotettavuus ja toistettavuus

Laadullinen tutkimuksen kohdalla huomioitavaa on, että se ei ole yksi yhtenäinen tutkimusperinne, ja sen vuoksi sen luotettavuuden arviointiin ei ole yhtä vakiintunutta tapaa. Luotettavuutta on tarkasteltu validiteetin ja reliabiliteetin käsitteiden avulla. *Validiteetilla* on tarkasteltu, onko tutkimuksessa tutkittu sitä, mitä on ollut tarkoitus tutkia, ja *reliabiliteetilla* tulosten toistettavuutta. Laadullisessa tutkimuksessa nämä käsitteet saavat kuitenkin kritiikkiä siitä, että ne on luotu määrällisen tutkimuksen tarpeista. Perinteiset luotettavuuskäsitteet pohjautuvat ajatukseen yhdestä, mitattavissa olevasta ja muuttumattomasta todellisuudesta. Laadullisessa tutkimuksessa todellisuus nähdään kuitenkin usein monimuotoisena ja kontekstisidonnaisena, mikä tekee perinteisten luotettavuuskriteerien soveltamisesta haastavaa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 118, 120.) On otettava huomioon, että laadullista tutkimusta tehdessä tutkijalla on jo ensikäsitys, joka määrittää tutkimuksen suuntaa. Henkilökohtaiset kokemukset tai näkemykset hyväksytään laadullista tutkimusta tehdessä, sillä havainnot eivät koskaan ole esitiedosta riippumattomia. (Aaltio & Puusa, 2020, s. 173.) Tapaustutkimuksen periaatteena on tuottaa selitys, ja sisällönanalyysissä aineistosta nousevat teemat perustuvat tutkijan omaan ymmärrykseen. Joten molemmissa lopputulos perustuu hyvin pitkälti tutkijan tulkintaan aineistosta. Näkökulman ollessa yksilöllinen, laadullisen tutkimuksen luotettavuustarkastelua voi tehdä räätälöidysti. (Aaltio & Puusa, 2020, s. 169.)

Kritiikkiä aineiston laadullinen sisällönanalyysi saa siitä, että se on tekninen työkalu, jota käytetään tekstin perusluonteiseen, pintapuoleiseen ja yksinkertaiseen lajitteluun, ja sen

tuloksilta puuttuu syvyys, tieteellinen tarkkuus ja näyttö (Lindgren, Lundman & Graneheim, 2020, s. 1). Vaikka oma päättelypolku on tehty mahdollisimman läpinäkyväksi, aineiston analyysissä koodausperiaatteet on usein kuvattu kuitenkin liian niukasti. Tutkimuksen monisyisyys voi aiheuttaa haasteita toistettavuudelle, ja koodaukseen voi liittyä tulkinnanvaraisuutta. (Aaltio & Puusa, 2020, s. 172; Niska & Olakivi, 2023, s. 176.) Tulkinnanvaraisuus on erityisen yleistä abduktiivisessa analyysissä. Tutkimuksen tulokset eivät ole yksiselitteisiä, vaan ne perustuvat tutkijan tulkintaan siitä, mikä on todennäköisin ja perustelluin merkitys aineistossa esille nousseiden havaintojen pohjalta. (Graneheim ja muut, 2017, s. 33.) Tulosten raportoinnissa julkaisussa käytettyjen alkuperäisten lainausten esittäminen lisää tutkimuksen luotettavuutta, tarkoituksena vahvistaa tulkinnan uskottavuutta. Lainaus esitetään niin, että se vastaa tutkimuskysymykseen. (Elo ja muut, 2022, s. 223.)

## 6 Epärationalinen päätöksenteko: Sisällönanalyysin tulokset

Teoriaohjaavan sisällönanalyysin aineisto on jäsennetty viiteen kategoriaan, jotka ovat muodostuneet liitteen 2 mukaisesti. Analyysin tuloksena esiin nousseet kategoriat ovat organisaation rooli, vaikuttimet päätöksenteossa, arvot, ristiriidat sekä moraalit ja lainmukaisuus. Kukin kategoria muodostui siten, että aineistosta nousseilla artikkeleilla oli jokin yhteinen tekijä, ks. kuvio 5.



**Kuvio 5. Epärationaliseen päätöksentekoon vaikuttavat tekijät**

Organisaation roolissa yhteinen tekijä oli valta. Kaikissa sen kategorian artikkeleissa käsiteltiin sitä, kenellä on valtaa ja miten sitä käytetään. Vaikuttimet päätöksenteossa yhteiseksi nimittäjäksi muodostui vastuu. Miten vastuullista positiota on käytetty päätöksenteossa vastuuttomasti. Arvot kategoria muodostui artikkeleista, jotka käsitelivät arvovalintoja. Aineistossa esiintyneet artikkelit nostivat esille piiloarvoja, jotka ohjaavat päätöksentekoa. Ristiriidat kategoria yhdistyi kahdesta alun perin erillisestä osiosta, jotka käsitelivät poliittisia linjauksia sekä niiden vaikutuksia. Artikkelit nostivat esille erinäisiä päätöksiä, joiden seuraukset tuottivat toivottua vastakkaisen tuloksen. Eri artikkeleista koostunut kokonaisuus vastasi kategorian sisällä esiintyneisiin ristiriitoihin tuomalla osassa artikkeleita esille toisten saman kategorian sisällä esiintyneiden artikkelien nostamia päätöksenteon epäsuotuisia vaikutuksia. Tämän kategorian artikkeleista nou-

sivat vahvasti esille päätöksenteon ristiriidat, sekä muihin kategorioihin verraten selkeimmin päätöksenteon epärationaalisuus. Moraali ja lainmukaisuus kategoria sisälsi julkista toimintaa käsitteleviä artikkeleita. Artikkeleissa nousivat esille tiedon pimittäminen ja virheellisen kuvan luominen omien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Tulokset osoittavat, että aineistossa esille nousseet päätöksenteon epärationaalisuudet ovat helposti perusteltavissa myös teorian valossa. Luokittelun avulla on pystytty nostamaan esille aineiston ydin asia, jota on peilattu viitekehukseen. Selkeys ja helppous viestii siitä, että viitekehys on toimiva kokonaisuus. Huomattavissa on, että uutisoinnissa nousevat esille hyvin tunnistettavasti samat tekijät, joita teorian valossa on tarkasteltu.

Tulokset nostavat esille päätöksenteon epärationaalisuuden sekä aineistossa että miten se peilautuu viitekehukseen. Havainnollistan artikkeleista nousevia teemoja sitaattien avulla. Kaikkia havaintoja ei ole mainittu, vaan analyysivaiheeseen on koottu tärkeimmät huomiot, joiden kautta piirteet näkyvät.

## **6.1 Organisaation rooli**

Organisaation rooli nousi esiin artikkeleista esiintyvän vallanjaon myötä. Päätösvalta ulottuu päätöksenteon kaikille tasoille, valtakunnalliselta tasolta paikalliselle tasolle. Päätöksenteko ei jakaudu kansallisella tasolla tasavertaisesti (ks. Ylisalo, 2020, s. 149–150). Tulosten perusteella äänestysaktiivisuus painottuu pääasiassa koulutetuille ja sosioekonomisesti paremmassa asemassa oleville kansalaisille, mikä rajaa esiin nousevien yhteiskunnallisten tarpeiden ja toiveiden näkökulmaa. Tällöin päätökset perustuvat suppeaan näkökulmaan, eivätkä ota huomioon yhteiskunnan moninaisuutta. Etenkin julkisten palveluiden tarpeesta näkökulma jää puutteelliseksi, sillä aktiivisimpia julkisten palveluiden käyttäjiä ovat juuri he, jotka eivät kuulu aktiivisiin äänestäjiin.

*Ei ole kenenkään etu, jos politiikkaan osallistuvat vain hyväosaiset ja päätökset hyödyttävät vain osaa kansasta. Ulkopuolisuuden tunne ja vaikkapa isot terveysterrot muodostuvat lopulta kaikkien ongelmaksi. (Räty (Yle), 2021)*

Julkisen päätöksenteon keskittyminen hallitukselle tarkoittaa, että merkittävä osa yhteiskunnallisista linjauksista ja uudistuksista muotoutuu hallituksen käsissä. Vaikka eduskunta toimii lainsäätäjänä ja valvoo hallituksen toimia, hallitus käytännössä ohjaa päätöksentekoa (ks. Eduskunta 2024; Valtioneuvosto 2024.) Tulokset osoittavat, että päätöksenteon keskittymisen seurauksena hallituksen arvovalinnat ja poliittinen suunta vaikuttavat suoraan siihen, millaisia ratkaisuja yhteiskunnassa tehdään. Tämä voi myös heikentää päätöksenteon moniäänisyyttä, jos oppositiolla ja asiantuntijoilla ei ole riittävää vaikutusvaltaa prosessiin. Samalla korostuu tarve avoimelle ja läpinäkyvälle hallinnolle, jotta päätöksenteko pysyy demokraattisena ja legitimitetiltään vahvana (ks. Jäntti ja muut, 2023, s. 21, 23–24; Harisalo ja muut, 2007, s. 29–30).

Kun julkinen päätöksenteko keskittyy hallitukselle, yksi merkittävä haaste on, että monet päättäjät ovat paikallispolitiikasta ponnistavia, kokemattomia ja usein ilman syvällistä ymmärrystä hallinnon ja lainsäädännön monimutkaisista rakenteista. Tämä johtaa tilanteisiin, joissa päätökset perustuvat enemmän ideologisiin näkemyksiin kuin asiantuntijatietoon tai pitkäjänteiseen poliittiseen harkintaan (ks. Ylisalo, 2020.)

Kokemattomuus näkyy erityisesti laajojen yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa, hallinnon lainalaisuuksien ymmärtämisessä ja päätösten toimeenpanon realistisuudessa. Kun poliittinen johtajuus nojaa enemmän paikallistason toimintamalleihin kuin kansallisen hallinnon erityispiirteisiin, riskinä on, että päätökset jäävät lyhytnäköisiksi tai niitä ei osata viedä tehokkaasti käytäntöön. Tämä korostaa ammattimaisen hallinnon ja asiantuntijatyön merkitystä päätöksenteon tukena. (ks. Howlett & Giest, 2013; Harisalo, 2008, s. 110 s. 52; luku 4.2.2.)

Tulokset osoittavat, että poliitikkojen kaksoisroolit voivat aiheuttaa haasteita päätöksenteon objektiivisuudelle, ajankäytölle ja vastuualueiden tasapainottamiselle. Päättäjän on

toimittava eri rooleissa eri päätöksenteon tasoilla, mutta samalla huomioitava yhteiskunnalliset arvot kokonaisuutena, eikä vain sen hetkisen roolin näkökulmasta. Tämä voi johdattaa eturistiriitoihin ja päätöksenteon epä johdonmukaisuuteen, kun eri asemat edellyttävät toisistaan poikkeavia linjauksia (ks. myös Moe, 1995, s. 120–122, 127, 130, 143, 145). Lisäksi tulokset osoittavat, että vastuun hajautuminen useisiin tehtäviin voi hämärtää poliitikon vastuunkantoa, sillä hän voi siirtää vastuun ylemmälle tai alemmalle hallintotasolle sen sijaan, että ottaisi selkeän kannan ja seisoisi päätöstensä takana. Esimerkiksi päättäjä voi valtakunnallisella tasolla korostaa talouskuria, mutta paikallispolitiikassa vaatia lisärahoitusta omalle alueelleen, mikä voi näyttää ristiriitaiselta. Tällainen toiminta heikentää kansalaisten luottamusta poliittiseen järjestelmään. Kaksoisroolit edellyttävät poliitikoilta paitsi objektiivisuutta myös selkeää vastuunottoa päätöksistään ja niiden seurauksista. Tämän vuoksi päätöksenteon avoimuus, asiantuntijatiedon hyödyntäminen ja selkeät roolirajat ovat keskeisiä, jotta poliittinen toiminta säilyy uskottavana ja johdonmukaisena (ks. Simon, 1976, s. 56–58, 72, 97–98, 108, 139).

Poliitikoilla on valtakunnallisesti suurin päätösvalta (ks. Valtioneuvosto, 2024). Tulosten mukaan poliitikkojen päätösvalta on alkanut luisua vahvasti myös alueelliseen päätöksentekoon. Hyvinvointialueiden päätösvalta on keskitetty aluevaltuustoille, jolloin yleinen toimintasuunnitelma ohjaa toimintaa. Kuitenkin poliitikot ovat yhä vahvemmin mukana asioiden valmistelussa verrattuna aikaisempaan kuntayhtymien malliin. Vaikka päätöksentekovoiman tulisi pääsääntöisesti kuulua hyvinvointialueille, valta on siirtynyt myös poliitikoille, jotka pyrkivät ohjaamaan valtuuston toimia. Tämä on johtanut siihen, että valtuuston todellinen päätösvalta on kaventunut ja sen rooli on muuttunut enemmän toimeenpanijaksi. Päätöksenteko on hidastunut, mikä on aiheuttanut huolta siitä, että valtuusto menettää itsenäisyytensä, ja toimii lähinnä poliittisten suuntausten mukaisena välineenä, eikä itsenäisenä päättäjänä.

Tuloksista käy ilmi, että poliitikkojen lisääntynyt vaikutusvalta valmisteluprosessissa on johtanut ristiriitoihin päätöksenteon nopeuden ja valtuuston itsenäisyyden osalta. Aluevaltuusto pelkää roolinsa muuttuvan vähemmän vaikuttavaksi, kun poliitikot ottavat ohjat käsiinsä.

*[--] poliitikot tulevat yhä vahvemmin mukaan asioiden valmisteluun, mihin kuntayhtymissä ei ole totuttu. Mutta poliitikkojen on tunnistettava rajansa. [--] Valtuusto ja valtuutetut eivät ole kumileimasimia. (Pirilä (Yle), 2022)*

Poliittinen päätösvalta asettuu tulosten mukaan epätasaisesti ja siihen vaikuttaa vaikutusvalta. Valtionvarainministeriö on pyrkinyt heikentämään Suomen velkasuhteen kuvaa, tämä strategia vahvistaa ministeriön kykyä ohjata politiikkaa ja saada omat näkemyksensä hyväksytyiksi. Toimillaan valtionvarainministeriö pyrkii vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Valtiovarainministeriöllä on suhteessa muihin ministeriöihin suurempi valta, jolla se ohjailee politiikkaa. Tässä nousee esiin toimivallan rooli, jolloin valtaan nostetun tahon neuvot näyttävät parempana pelkän aseman vuoksi, vaikka sille ei ole muita perusteita (ks. Barnard, 1968, s. 172–173).

*[--] mitä suuremmalta julkinen velka näyttää, sitä enemmän valtiovarainministeriöllä on lihaksia sanella politiikkaa ja vaikutusvaltaa hyväksyttää kantojaan. (Hiilamo (Yle), 2024)*

Tuloksista nousee esille, että valtiovarainministeriöllä on keskitettyä valtaa sanella politiikkaa ja vaikutusvaltaa hyväksyttää kantojaan. Radikaaleja uudistuksia on viety läpi luomalla kriisin kasvamisen tuntua. Kriisin tunnun lisäksi päätöksentekoon on pyritty vaikuttamaan luomalla kiireen tuntua, rajaamalla käytössä oleva aika jopa keinotekoisesti.

*[--] radikaaleja, markkinaliberaaleja uudistuksia viedään läpi kehystämällä ne akuuteiksi, paheneviksi kriiseiksi. (Hiilamo (Yle), 2024)*

Päätöksentekoon vaikutetaan kehystämällä tilannekuva negatiiviseksi, jolloin luovutaan varmasta politiikasta ja suositaan todennäköisyyksiin perustuvaa vaihtoehtoa. Päätöksentekijät ottavat suurempia riskejä tilanteen vaikuttaessa tappiolliselta, jolloin valtionvarainministeriö pääsee ohjaamaan politiikkaa (ks. Bellé ja muut, 2018, s. 830, 837.)

## 6.2 Vaikuttimet päätöksenteossa

Päätöksentekoon vaikuttavat lainsäädäntö, taloudelliset realiteetit, organisaation tavoitteet ja arvot sekä päätöksentekijöiden kokemukset ja asenteet. Päätöksenteon ohjaamiseen käytetään politiikkainstrumentteja, joihin kuuluvat sääntely kuten lait ja asetukset, taloudelliset ohjauskeinot esimerkiksi verot ja tuet, informaatio-ohjaus sekä vapaaehtoiset sopimukset ja yhteistyömekanismit. Näiden avulla pyritään edistämään yhteiskunnallisia tavoitteita ja muokkaamaan toimintaympäristöä. (ks. Pekkola ja muut, 2016b, s. 71.) Tulokset tuovat esille, että päätöksentekoprosessiin vaikuttavat poliittiset päättäjät, virkamiehet, etujärjestöt, kansalaisyhteiskunta, media sekä kansainväliset toimijat, jotka eri tavoin suuntaavat ja muovaavat hallinnollisia ratkaisuja. Siksi päätöksenteon tulee olla poikkihallinnollista, ja vaatii yhteistyötä eri toimijoiden kesken (ks. Chassagnon ja muut, 2022, s. 484; Ikonen, 2022, s. 5–7).

Yhteistyö organisaatioiden kesken mahdollistaa isot hankinnat ja toimenpiteet. Yhteistyötä tehdessä tulee toimijoiden tuntee oman toimintakentän lisäksi myös yhteistyöorganisaation toiminta, jotta useamman toimijan tehtävät voidaan sulauttaa sujuvaksi yhteistoiminnaksi, ja asiantuntijakokemuksen viisaan käytön hyödyntämiseksi (ks. Jäntti ja muut, 2023; Popęda & Hadasik, 2024; Simon, 1976, s. 70–71.) Tulokset osoittavat: yhteistyön sujuvuus on edellytys tavoitteiden saavuttamiselle. Aineistosta nousi esiin yhteistyö Sosiaali- ja terveysministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen kesken. Epäonnistuneiden maskikauppojen vastuu siirtyi HVK:lle, mikä aiheutti sen johdolle merkittäviä haittoja, kun STM ei kantanut vastuuta omasta toiminnastaan. Yhteistyön onnistumisen

esteeksi osoittautui oman toimintakentän tuntemattomuus, työn organisointi sekä kommunikation puute. Vastuunjako ei ollut selvä, ja se johti lopulta yhteistyön epäonnistumiseen.

*STM:n Tulokas vastasi sähköpostilla, ettei ministeriöllä ole asiaan rahoitusta ja että hankintoihin tulee ryhtyä viipymättä. Apuun haluttiin HVK:n alainen huoltovarmuusrahasto. Sekä ministeriö että Huoltovarmuuskeskus tiesivät, ettei keskukset pyydetty tehtävä normaalisti kuulu sen vastuulle. Keskus ei kuitenkaan hallinnut kieltäytyä tehtävästä vaikean pandemiatilanteen keskellä. [--] Yksi HVK:n suuren paineen alla tekemä hankinta johti johdon eroon. [--] (Ministeri) Kiuru ei tunnistanut sitä, että hänen hallinnonalan toimijoiden kuuluisi tehdä hankintoja eikä HVK:n. (STT (Yle), 2021)*

Tulosten mukaan ulkopuoliset tahot, kuten lobbausryhmät, media, asiantuntijat, kansalaisjärjestöt ja kansalaisten mielipide, voivat vaikuttaa päätöksentekoon tarjoamalla tietoa, painostamalla tai muokkaamalla julkista keskustelua. Tiedolla johtamisella pyritään vaikuttamaan ajatteluun ja tiedonkeruuseen. Verkostot ja sidosryhmäyhteistyö voivat muovata päätöksenteon suuntaa, erityisesti politiikassa ja julkishallinnossa. (ks. Simon, 1976, Harisalo, 2008, s. 110; Johanson, 2019, s. 128–132.) Tavoitteita ohjaavat päätöksentekijän moraalikoodit (Chassagnon ja muut, 2022, s. 484–485, 493). Aineistossa nousi esiin Uberin vaikutuksen taksilainuudistukseen. Taksilainuudistuksessa tavoitteet oli laadittu sivuuttaen keskeisiä arvotekijöitä ja käyttäytymiseen liittyviä näkökulmia, eikä tutkimustietoa ollut hyödynnetty riittävällä painoarvolla. Tutkimustietoa on valikoivasti käytetty poliittisen päätöksenteon edistämiseksi. Tiedon esittäminen omien etujen mukaisesti positiivisessa valossa on johtanut lopputulokseen, jolla on ollut negatiivinen vaikutus koko taksilainsäätelyyn, ja sen myötä luotto taksipalveluiden toimivuuteen ja turvallisuuteen on valtakunnallisesti menetetty. Päätökseen vaikuttavien tekijöiden sekä päätöksentekojöiden motiivit ovat olleet epävakait ja niihin on vaikutettu erilaisilla kannustimilla, joiden avulla on ohjailtu käyttäytymistä (Barnard, 1968, s. 141, 145–146). Tulokset osoittavat, että yhdessä asenteiden ja motiivien sekä kannustimien kanssa on saatu

aikaan päätöksentekoa, jolla on negatiivisia vaikutuksia. Lakiuudistus on edistänyt hallinnon henkilökohtaisia tavoitteita sekä markkinaperusteista toimintaa, sillä ei ole saavutettu yhteiskuntaa palvelevaa parannusta. Taksimarkkinoiden vapauttaminen palveli pääasiassa kansainvälistä organisaatiota, joka lobbauksellaan pääsi vaikuttamaan hallinnolliseen päätöksentekoon. Tällä oli kauaskantoisia vaikutuksia taksimarkkinoiden hintoihin, luotettavuuteen sekä turvallisuuteen. Kaikki nämä muuttuivat lakimuutoksen myötä heikommaksi.

*[--] julkinen valta, poliitikot ja virkamiehet joutuvat olemaan tarkkana, että lainsäädäntöuudistuksen idea toteutuu suomalaisen yhteiskunnan kannalta. Ei niin, että jonkun ulkomailla toimivan yhtiön etu toteutuu ensisijaisesti. [--] Uusi laki mahdollisti kuitenkin Uberin toiminnan laajemmin Suomessa. (Hänninen & Kössö (Yle), 2022)*

Kuten aineistosta nousee esiin: yhteistyön jäädessä suppeaksi, vain samassa piirissä liikuvan asiantuntijatiedon keskeiseksi, voi päätöksenteko kapeutua. Rakenteellisia uudistuksia tehdään heikoin perustein, organisaatorakenteet edellä, jolloin palveluiden laatu ja saavutettavuus kärsivät (ks. Virtanen & Stenvall, 2014, s. 33–34). Julkisien varojen käyttö on ollut harkitsematonta, luoden heikennyksiä palveluiden saatavuuteen sekä taan.

### **6.3 Arvot**

Päätöksentekoon vaikuttavat poliittisen toimijan omat arvot. Arvot vaikuttavat merkittävästi päätöksentekoon, sillä ne ohjaavat niin agendan asettamista, asioiden tulkintaa kuin lopullisia politiikkavalintoja. Arvot määrittävät, mitkä kysymykset nostetaan esiin ja millaisia ratkaisuja suositetaan. (ks. Simon, 1976 luvussa 3.2.3.) Organisaation tavoitteiden tulee olla konkreettisia, jotta niiden toteutumista voidaan arvioida ja niiden vaikutukset voidaan ottaa huomioon. Hallinnollisissa päätöksissä tavoitteiden ja toimien arvo määräytyy käytettyjen keinojen perusteella. Päätösten laatu ei riipu pelkästään siitä, mitä

niillä tavoitellaan, vaan myös siitä, miten ne toteutetaan. Toimivat ja tehokkaat keinot lisäävät päätösten vaikuttavuutta, kun taas huonosti valitut menetelmät voivat heikentää tavoitteiden saavuttamista. (ks. luku 3.2.2.)

Aineistossa mukana ollut artikkeli käsitteli Petteri Orpon hallitusohjelmaa, missä esitetään, että hallitus on sitoutunut edistämään yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä. Samaan aikaan hallitus tekee päätöksiä ja leikkauksia, jotka todellisuudessa kasvattavat eriarvoisuutta kohdistuessaan jo valmiiksi vähempiosaisiin ja heikommassa asemassa oleviin.

*Puhutaan pakosta ja tosiasioista, vaikka päätöksiä ajavat myös arvot ja halu.  
(Hast (Yle), 2024)*

Tämä osoittaa, että hallitus ei ole vahingossa päätenyt tekemään radikaaleja päätöksiä, vaan se on ollut osa strategiaa. Hallinnossa tavoitteiden määrittäminen tulee suoraan lainsäädännöstä, silti hallitus on pystynyt tekemään päätöksiä, jotka ovat laittomuuden rajoilla syventämällä yhteiskunnallista polarisaatiota. Hallitus on pyrkinyt optimoimaan yhteiskunnan toimivuutta korostamalla resurssien tehokasta käyttöä tavoitteiden saavuttamiseksi. Mikä osoittaa, että julkisen sektorin toimintaa arvioidaan yhä enemmän tuloksellisuuden näkökulmasta. Päätöksenteon eettisyys muodostuu vaihtoehtojen ratkaisujen arvotekijöiden tunnistamisesta ja arvioimisesta. Päätöksenteon hyväksyntä syntyy avoimesta ja osallistavasta hallinnosta, joka huomioi kansalaisten tarpeet ja oikeudenmukaisuuden periaatteet. (ks. Simon, 1976, s. 47,50, 52, 184; Emerson ja muut, 2012, s. 3–4.)

Tulokset näyttävät, että tavoitteet eivät ole kansalaisten arvojen mukaisia. Sillä myös budjettien kasvattaminen tai pienentäminen on poliittinen arvovalinta. Oppositio on osoittanut, että hallituksella olisi ollut mahdollista tehdä leikkauksia myös muista kohteista, jotka eivät suoraan osu kertautuvasti samoihin kohteisiin, vaan esimerkiksi edistäisivät ympäristöasioita. Hallitus on heikentänyt pienyrittämistä nostamalla verotusta. Päättäjäntekijöiden asema on vaikeutunut, sillä muutokset sosiaaliturvassa vaikuttavat

heidän tukimahdollisuuksiinsa, mikä puolestaan lisää kannustinloukkuihin ajautumisen riskiä. Samalla hallitus on kuitenkin leikannut ja tehnyt merkittäviä muutoksia sosiaalitu-  
kiin, mikä on tehnyt työllistymisen ja elinkeinon harjoittamisen entistä hankalammaksi.

Aineistosta nousee esille, että hallitus esittää sen irtisanoutuneen rasismista ja kaiken-  
laisesta ääriajattelusta. Samaan aikaan tulokset esittävät, että hallitus avoimesti ajaa  
maahanmuuttoa syrjivää politiikkaa, joka heikentää työperäisen maahanmuuton ehtoja,  
ja tehdyt leikkaukset vaikuttavat pienituloisiin, joihin tiedetään kuuluvan myös paljon ul-  
komaalaistaustaisia. Tämän lisäksi puoluetoimijat ovat avoimesti esittäneet rasistisia lau-  
suntoja sekä osallistuneet äärioikeistokytkeytyneisiin tapahtumiin. Perussuomalaiset nä-  
kyvästi osoittavat arvojensa olevan maahanmuuton vastaisia. Hallituksen toiminta ja pu-  
heet ovat ristiriitaisia, ja niistä ilmenee selkeästi päätöksenteossa tehdyt arvovalinnat,  
jotka voivat johtaa konflikteihin päätöksenteossa.

*Petteri Orpo: ”Suomen pitää olla jatkossakin maa, joka on oikeusvaltio, joka on  
tasa-arvoinen. Emme tietenkään hyväksy mitään ääriliikkeitä, ei natsismia, ei sta-  
linismia.” (Kokko (Yle), 2023)*

Päätöksenteko voi aiheuttaa johtajalle ristiriitaa tavoitteiden saavuttamisen suhteen  
sekä sen, mitä hän pitää moraalisesti oikeana. Päätöksenteossa korostuu kahden suurim-  
man hallituspuolueen yhteistyö. Tämä yhteistyö heijastaa vahvasti niiden molempien ar-  
voja. (ks. Chassagnon ja muut, 2022, s. 493; Howlett & Giest, 2013, s. 50–51; Ikonen,  
2022, s. 11.) Suurin hallituspuolue Kokoomus on liittoutunut Perussuomalaisten kanssa.  
Tulokset osoittavat, että Perussuomalaisten arvojen mukaisesti tehdään tasa-arvoa  
heikentävää politiikkaa. Kokoomus suurena puolueena hyväksyy toiminnan, jotta saavut-  
taa Perussuomalaisten avulla omat poliittiset tavoitteensa. Rajallisen rationaalisuuden  
vuoksi oikeita päätöksiä voi olla vaikea tunnistaa (ks. luku 3.3). Hallinnollisessa päätök-  
senteosta seuraavien toimien tuloksien arvo näyttäytyy todellisena vasta pidemmän seu-  
rannan myötä (ks. Simon, 1976, s. 231–233; Howlett & Giest, 2013, s. 52).

Nykyhallituksen päätöksenteossa on havaittavissa, että moraaliset haasteet kohdataan harvoin täysin objektiivisesti, vaikka päätöksiä perustellaan valtion edun näkökulmasta (ks. Malcolm & Tabor Hartley, 2010, s. 465; Shleifer, 2012, s. 1086, 1088). Tulokset nosuvat esiin, että päätökset heijastavat vahvasti hallituspuolueiden ideologisia arvoja, mikä korostaa sitä, että päätöksenteko ei ole pelkästään tekninen prosessi, vaan myös arvosidonnainen.

#### **6.4 Ristiriidat ja kompromissit**

Tulokset osoittavat, että hallitus on toimillaan saanut aikaan päätöksentekoa, jolla ei ole onnistuttu saavuttamaan asetettuja tavoitteita, tai saavutettu jopa päinvastaisia tuloksia. Usein tavoitteita asetetaan aikaisempien kokemusten perusteella, sillä rationaalinen päätöksenteko edellyttää vaihtoehtoisten keinojen vertaamista. On tyypillistä, että opitaan aikaisemmista kokemuksista, ja kehitetään uusi strategia sen kautta. Jotta hallituksen strategia voi johtaa parhaaseen tulokseen, se edellyttää päätöksentekijältä täydellistä tietämystä seuraamuksista sekä ymmärrystä keskinäisriippuvuuksista. (ks. Levitt & March, 1995, s. 16; luku 3.3.) Ongelmaksi voi muodostua liiallinen sitoutuminen rationaaliseen analyysiin, strategisen toimeenpanon erottaminen sen muotoilusta sekä voiton maksimoimisen ylikorostuminen. Myös nopeasti muuttuva ympäristö vaikeuttaa strategian toteutumista, sillä muuttunut ympäristö vaatii muutoksia toteutukseen. Jos muutokselle ei jätetä riittävästi joustovaraa, strategiasta voi tulla ennemmin sopeutumisen ja kehityksen este kuin uudistumista tukeva väline. (ks. Johanson, 2002, s. 258–259.) Siksi päätöksenteossa tavoitteiden saavuttaminen vaatii seuranta. Seuranta on oleellinen osa tehokasta toimintaa, sillä arviointia tehdessä selvitetään saavutetaanko tavoitteita, ja missä määrin. Monimutkaiset ja suuret organisaatiot kuitenkin kykenevät heikosti muuttamaan toimintaansa ja korjaamaan virheitään. Muutoksen saattavat tapahtua vasta koko organisaation olemassaolon ollessa uhattuna. (ks. Howlett & Giest, 2013, s. 52 ; Harisalo, 2008, s. 135.)

Aineistosta käy ilmi, että hallituksen tavoitteena on ollut työllisyyden kasvattaminen, mutta tulokset osoittavat, että työllisyys- ja kasvutoimet ovat johtaneet päinvastaiseen lopputulokseen, kasvattaen työttömyyttä. Leikkaukset julkisella sektorilla, palveluiden ulkoistaminen ja työehtojen heikentäminen ovat lisänneet työmarkkinoiden epävarmuutta ja vähentäneet työpaikkoja.

*Työllisyys on vain heikentynyt, vaikka ensi vuonna odotetaan käännettä parempaan. [--] Ennusteessa kuitenkin arvioidaan, että vaalikauden lopussa [--] tavoitellusta jäätäisiin reippaasti. (Toivonen & Kinnunen (Yle), 2024)*

Tutkimusaineiston perusteella terveydenhuollon järjestelmässä tapahtuva muutos on tuonut esiin asioita, jotka viittaavat siihen, että hyvinvointialueilla on pyritty tehostamaan palveluita. Tulokset nostavat esiin epäkohdan, jonka mukaan uudistuksia on tehty taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta, vaikka tehokkuus kattaa paljon muutakin, kuten työolosuhteiden ja palveluiden laadun kehittämisen. Tämä yksipuolinen lähestymistapa on johtanut työolojen heikkenemiseen, työn vaatimusten kasvuun eikä palkkaus enää vastaa vaatimuksia.

*[--] uudistukset ovat epäonnistuneet, vaikka niihin on käytetty valtavasti aikaa ja rahaa. Tätä poliitikkojen on vaikea myöntää. (Santaharju (Yle), 2024)*

Aineisto tukee tosiasiaa, että sote-alalla vallitseva henkilöstöpula yhdistettynä jatkuviin säästöpaineluihin on pahentanut hyvinvointialueiden tilannetta entisestään. Resurssit eivät kohdennu optimaalisesti, sillä työikäiset saavat kattavia terveystalvuita työterveys- huollon kautta, kun taas julkisen terveydenhuollon palveluvalikoimaa suunnitellaan supistettavan.

*Samanaikaisesti kun sote-ala potee henkilöstöpulaa, julkisiin palveluihin kohdistuu myös säästöpainetta. [--] meillä on voimavaroja, mutta niitä ei käytetä oikei-*

*siin asioihin. [--] esimerkiksi työterveydessä kiireettömään hoitoon pääsee muutamman tunnin varoitusajalla, on todennäköisesti tarpeetonta. On mahdollista, että se lisää myös palveluiden hukkakäyttöä. (Paukkeri (Yle), 2023)*

Tulokset nostavat esiin säädösohjauksen roolin, jonka myötä terveydenhuollon palveluita on ulkoistettu yhä enemmän, tätä kehitystä on perusteltu muun muassa kustannustehokkuudella ja ennakoitavilla menoilla. Todellisuudessa sääntely aiheuttaa piileviä kustannuksia ja on näennäisen tehokasta (ks. Pekkola ja muut, 2016b, s. 71, 73). Tulosten mukaan ulkoistukset ovat johtaneet henkilöstövajeeseen, irtisanomisiin, pidempiin joutusaikoihin ja palveluiden laadun heikkenemiseen. Ulkoistusten myötä julkisen sektorin mahdollisuus ohjata ja valvoa palveluita on heikentynyt, mikä vaikeuttaa kokonaisvaltaista kehittämistä ja resurssien kohdentamista oikeudenmukaisesti.

*Viranhaltijalla ei saisi olla kiire asiaa valmistellessa ja esittäessä. Vaikutusten ennakkoarviointi pitäisi tehdä laajasti ja huolellisesti. (Koskinen & Palomaa (Yle), 2020)*

Edellä mainittujen työolojen heikennysten lisäksi, tulokset tuovat esille työskentelyolosuhteiden epävarmuutta. Aineistosta nousee esille, että palveluiden lakkauttaminen ja keskittäminen ovat heikentäneet terveydenhuollon saavutettavuutta erityisesti haja-asutusalueilla, vaikka väestön ikääntyminen on lisännyt hoidon tarvetta. Palveluiden keskittäminen ja lakkauttaminen ovat perustuneet usein kustannussäästöihin, mutta samalla ne ovat lisänneet terveydenhuollon kuormitusta.

*[–] Jos erikoisalaan sidottu päivystys lähtee, mukana lähtee helposti monta muutakin erikoisalaa. Samalla palvelutarve ei tosiasiallisesti vähene, sanoo Etelä-Karjalän hyvinvointialuejohtaja Sally Leskinen. (Pirilä (Yle), 2023)*

Tulokset kertovat, että lähiterveyspalveluiden vähentyessä ihmiset joutuvat matkustamaan yhä pidemmälle saadakseen hoitoa, mikä on erityisen haastavaa iäkkäille, liikuntarajoitteisille ja vähävaraisille. Tämä kehityssuunta on lisännyt hoitoon hakeutumisen viivettä. Erityisesti ennaltaehkäisevien ja perusterveydenhuollon palveluiden supistaminen voi pitkällä aikavälillä johtaa kasvaviin erikoissairaanhoidon kustannuksiin ja terveyserojen syvenemiseen.

*Palveluvalikoiman päivittäminen on osa hallitusohjelmaa. Tavoitteena on nykyisen tilanteen selkeyttäminen ja kustannusten hallinta. [--] Kyse on myös priorisoinnista eli terveydenhuollon resurssien kohdentamisesta, jotta koko väestö hyötyisi mahdollisimman paljon. (Rytkönen (Yle), 2024)*

Tuloksissa korostuu, että terveydenhuollon järjestelmän ollessa aidosti tehokas, resurssit on kohdistettava tarkoituksenmukaisesti siten, että ne vastaavat väestön todellisia tarpeita eikä pelkästään taloudellisia säästöpaineita. Tehokkuus ei tarkoita ainoastaan kustannusten minimointia, vaan myös laadukasta, oikea-aikaista ja vaikuttavaa hoitoa, joka vähentää pitkän aikavälin kustannuksia ja parantaa kansanterveyttä.

Tutkimusaineisossa nousee esille, että vaikka tiedostetaan henkilöstön riittävän resurssoinnin, kilpailukykyisen palkkauksen ja työssäjaksamisen tukemisen olevan keskeisiä tekijöitä terveydenhuollon kestävyuden kannalta. Silti terveydenhuollon resursseja kiristetään, samaan aikaan palveluiden saatavuus heikkenee, mutta johtajien palkat ovat nousseet, mikä on herättänyt keskustelua päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta. Tuloksista nousee esille tämänkaltaisen kehityksen lisänneen vastakkainasettelua, sillä samaan aikaan työntekijät joutuvat taistelemaan parempien työolojen ja oikeudenmukaisen palkkauksen puolesta työtaistelutoimien kautta.

*Siun soten yhtymähallitus päätti viime viikolla antaa kymmenen prosentin määräaikaisen palkankorotuksen 12 kuntayhtymän johtohenkilölle vuoden loppuun saakka. [--] Olen hyvin pahoillani siitä, että tässä tunteita herättävässä asiassa*

*päätöksenteko ei olisi voinut osua huonompaan saumaan, hoitajien aloittaessa juuri työtaistelut. (Kosonen (Yle), 2024)*

Tulokset osoittavat, että leikkaukset eivät rajoitu vain terveydenhuoltoon, vaan ne ulottuvat laajasti myös muihin julkisrahoitteisiin palveluihin, kuten kulttuuriin, jonka rahoitusta on supistettu merkittävästi säästötoimenpiteinä. Kulttuuripalveluiden leikkaukset eivät vaikuta ainoastaan tarjontaan ja saavutettavuuteen, vaan niillä on myös suora vaikutus alueelliseen elinvoimaan ja työllisyyteen.

*[--] kun leikkauskohteita mietitään, joudutaan aloittamaan sieltä, mistä koituu eniten säästöjä. Toisaalta karsinta vaikuttaa tuloihin. (Veirto (Yle), 2024)*

Tulokset nostavat esille ristiriitaisuutta siitä, että rahoituksen vähentäminen ajaa monet toimijat supistamaan toimintaansa tai jopa lakkauttamaan palveluita, mikä vähentää alan työpaikkoja, ja pienentää sekä suoria että välillisiä tuloja. Tämä kehitys voi heikentää yhteisöjen hyvinvointia ja monimuotoisuutta, sekä pitkällä aikavälillä lisätä eriarvoisuutta kulttuurin ja vapaa-ajan palveluiden saatavuudessa.

Analyysi osoittaa, että hallituksen päätöksenteko on ristiriitaista ja sillä on ei-toivottuja vaikutuksia yhteiskuntaan. Tämä johtuu siitä, että ihmisillä on erilaisia käsityksiä ympäröivästä maailmasta, ja siksi päätöksenteko nojautuu liikaa mielikuviin ja odotuksiin. Monimutkaisessa päätöksenteossa on käytetty yksinkertaisia päätöksenteon sääntöjä, jolloin syntyy systemaattisia virheitä. Yksittäisten kognitiivisten vinoumien esiintymisen ymmärtäminen päätöksenteossa on tärkeää, kuten analyysi osoittaa on niillä merkittäviä vaikutuksia kansalaisiin. Vaikka julkisen päätöksenteon oletetaan olevan rationaalista, on se systemaattisesti vinoutunutta. (ks. luku 3.3.)

## 6.5 Moraali ja lainmukaisuus

Julkinen valta ja julkiset varat ohjaavat avoimuuteen ja päätöksenteon julkisuuteen. Yhteiskunta toimii virallisten rakenteiden kautta, joissa viestintä on säänneltyä ja kulkee läpi eri hallinnontasojen. Tehokas viestintä on avoin, selkeä ja auktoriteettinen, se on ymmärrettävä ja luotettava sekä sen tarkoituksena on päätöksenteon läpinäkyvyys. (ks. Pekkola ja muut, 2016a, s.16–18; luku 4.)

Tulokset osoittavat, että avoimuuden puute on estänyt kansalaisia arvioimasta, millaisen tiedon varaan hallitusohjelma on rakennettu. Tietoa on annettu valikoivasti eteenpäin, sillä asiakirjoja on toimitettu Säätytalon kansanedustajille ja päättäjille, mutta ei julkisesti, vaikka asiakirjojen kuuluu olla julkisia jo neuvottelujen aikana. Tilanteessa ei ole noudatettu deliberatiivisen demokratian periaatteita, jolloin kansalaisilla ei ole ollut mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon, ja olla luomassa hallintoa, jolla vastataan yhteiskunnan tarpeisiin. Avoimuus, vastuullisuus ja legitimitetti ovat keskeisiä periaatteita, jotka lisäävät kansalaisten luottamusta hallintoon ja parantavat päätösten laatua. Kun tietoa ei jaeta avoimesti hallitus toimii kansalaisten arvojen vastaisesti, mikä heikentää luottamusta ja päätösten oikeudenmukaisuutta. (ks. Emerson ja muut, 2012, s. 3–4.) Hallituksen asenne ja valinnanvapaus on johtanut hallitukseen epävarmaan käytökseen. Se, että tällainen toiminta on mahdollista perustuu yhteisön sisäisiin normeihin. Käytöksellä voi olla haittaa hallinnolliselle toiminnalle. (ks. Chassagnon ja muut, 2022).

*Kun Petteri Orpon (kok.) hallitusohjelmaa valmisteltiin, kansalaisille tihkui vain niukalti tietoja vaikkapa valmisteltavista leikkauksista. Yhteiskunnan avoimuuden ja kansalaiskeskustelun kannalta tärkeitä tietoja jäi pimentoon, arvioi julkisoikeuden professori Tomi Voutilainen. (Niilola (Yle), 2023)*

Tuloksista voi päätellä, että pimittämällä tietoa hallitus on tietoisesti toiminut kansalaisten arvojen vastaisesti ja vältellyt päätösten kohtaamaa vastustusta. Tämä heikentää luottamusta ja päätösten oikeudenmukaisuutta. Kun tietoa ei jaeta avoimesti, kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa ja ymmärtää päätöksiä heikkenee. Valtakunnallisella tasolla

päätöksentekoa ohjaa poliittinen tarkoituksenhakuisuus ja valtapelit. (ks. luku 3.2.4; Virtanen & Stenvall, 2014, s. 33–34.)

Julkisessa hallinnossa päätöksenteko perustuu laillisuuteen, ja vaatii laajaa tietopohjaa ja avointa viestintää, sillä mukana on monia sidosryhmiä, kuten poliitikkoja, kaupunkilaisia ja palveluiden käyttäjiä. Hallituksen päätöksenteon tulee mukautua muuttuviin tarpeisiin, mutta jos tietoa ei hyödynnetä ja jaeta uudistukset voivat estyä. Avoimuuden lisääminen ja tiedon saatavuuden parantaminen ovat välttämättömiä, jotta kansalaiset voivat osallistua aktiivisesti päätöksentekoon ja arvioida hallituksen toimintaa. (ks. luku 4.1; Johanson, 2019, s. 128–132.)

Kun päätöksenteossa painotetaan vain tavoitteen saavuttamista, keinot sen toteuttamiseksi voivat jäädä toissijaisiksi (ks. Simon, 1976, s. 183–184). Tulokset soittavat, että tämä on johtanut tehottomuuteen, kestävämpiin ratkaisuihin ja eettisiin ongelmiin, mikä lopulta heikentää päätösten vaikuttavuutta ja kansalaisten luottamusta hallintoon. Samalla on nähtävissä, että jotkut poliittiset toimijat, kuten Perussuomalaiset, ovat pyrkineet vaikuttamaan narratiiviin saavuttaakseen omaa etuaan luomalla virheellistä kuvaa toisten puolueiden toiminnasta. Kehystämällä on pyritty esittämään asioita tietyllä tavalla niin, että voidaan vaikuttaa siihen, miten yleisö tulkitsee ja reagoi tilanteeseen (ks. Bellé ja muut, 2018, s. 828–829). Tuloksista on havaittavissa, että toiminnallaan Perussuomalaiset ovat taktikoineet ja tavoitelleet omaa etuaan, pyrkien saamaan näkyvyyttä sekä tuomaan omia kantojaan julkiseen keskusteluun.

*[–] perussuomalaisten syytösten taustalla on halu saada näkyvyyttä puolueen omalle poliittiselle agendalle. (Pitkäranta (Yle), 2020)*

Poliittinen kilpailu aiheuttaa vallan ja vastuun hajautumista. Vaaleissa menestyminen ja rajallisesti käytettävissä oleva aika hallituskaudella vaikuttavat päätöksentekijöiden toimintaan. Tämä on johtanut siihen, että päättäjät keskittyvät lyhyen aikavälin voittoihin

pitkän aikavälin hyötyjen sijaan. Resursseja ja huomiota ohjataan itselleen tärkeinä pidettyihin hankkeisiin sen sijaan, että panostettaisiin laajemmin koko väestön hyvinvointiin. Tällainen lähestymistapa vaarantaa päätöksenteon moraalisen ja lainmukaisen perustan. On tärkeää, että päättäjät pyrkivät läpiviemään tavoitteitaan sitoutumalla eettisiin periaatteisiin ja huomioimalla päätöksentekonsa vaikutukset laajasti. (ks. luku 4.2; luku 3.2.6.)

## 7 Johtopäätökset ja pohdinta

### 7.1 Tutkielman johtopäätökset ja yhteenveto

#### **Päätöksenteon epärationalisuus tutkielman teoreettisen viitekehysten näkökulmasta**

Teoreettinen viitekehys muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, jossa tarkasteltiin rationaalisen julkisen päätöksenteon periaatteita, ja miten ne näkyvät päätöksenteossa eri tasoilla. Teoreettinen viitekehys vastaa tutkimuskysymyksiin, mitkä tekijät tekevät poliittisesta päätöksenteosta epärationalista ja miten epärationalisuus näkyy päätöksenteossa.

Rationaalinen päätöksenteko on systemaattinen ja analyyttinen tapa tehdä päätöksiä. Se perustuu loogiseen päättelyyn, tietoon ja vaihtoehtojen huolelliseen arviointiin. Keskeistä rationaaliossa päätöksenteossa on johdonmukaisuus ja tavoitteellisuus.

Päätöksenteon periaatteet kuvaavat rationaaliseen päätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä, joista moni perustuu yhteistyöhön ja vuorovaikutukseen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vaikka tämän tutkielman viitekehysessä esitetyt teoriat eivät suoraan edusta ihmissuhteiden koulukuntaa, ne tukevat sen ajatusta yhteistyön merkityksestä päätöksenteossa.

Viitekehys osoittaa, että päätöksenteon periaatteet muodostavat perustan rationaaliossa päätöksenteolle. Käytännössä ne kuitenkin altistuvat erilaisille vinoumille ja ristiriidoille, jotka voivat johtaa epärationalisuuteen päätöksenteon eri tasoilla. Viitekehys nostaa esille päätöksentekoprosessiin vaikuttavat erilaiset kognitiiviset vinoumat, jotka voivat ohjata päätöksentekoa epätoivottuun suuntaan (ks. luku 3.3).

Yhteistyö on keskeinen osa päätöksentekoa, sillä harvat poliittiset päätökset syntyvät yksin. Monivaiheiset ja monisyiset prosessit voivat kuitenkin hämärtää tavoitteita, johtaa kompromisseihin ja hidastaa päätöksentekoa. Tavoitteiden asettaminen on rationaaliossa

päätöksenteon kulmakivi, mutta liian laajat, epäselvät tai keskenään ristiriitaiset tavoitteet voivat ohjata päätöksentekoa epäjohdonmukaiseksi. Lisäksi lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden erilaiset painotukset voivat johtaa siihen, että päätöksissä suositaan nopeita ja näkyviä tuloksia pitkän aikavälin kestävien ratkaisujen kustannuksella.

Tehokkuuden tavoittelu voi toisaalta johtaa liian nopeisiin ja puutteellisiin päätöksiin, toisaalta taas byrokraattinen hitaus voi estää vaikuttavan päätöksenteon. Toimivallan epäselvydet, kuten päällekkäiset vastualueet tai vallan keskittäminen, voivat hidastaa tai vaikeuttaa päätöksentekoa. Kannustimet, kuten aseman tavoittelu tai taloudelliset edut, voivat ohjata päätöksentekijöitä tekemään ratkaisuja, jotka eivät perustu objektiiviseen harkintaan tai yhteiskunnalliseen hyötyyn. Eettisyys ja arvot ovat olennainen osa päätöksentekoa, mutta ne voivat muuttua välineiksi, joilla perustellaan poliittisia ratkaisuja ilman, että ne aidosti ohjaavat päätöksentekoa. Arvoihin vetoaminen voi myös toimia keinona oikeuttaa päätöksiä, jotka palvelevat ensisijaisesti muita intressejä. Lisäksi taloudelliset ja poliittiset paineet voivat syrjäyttää eettiset näkökohdat, mikä voi johtaa kestävämpiin tai epäoikeudenmukaisiin ratkaisuihin.

Päätöksentekoon vaikuttavat organisaation rakenteet, poliittiset paineet, resurssirajoitteet sekä päättäjien omat arvot ja mieltymykset. Näiden tekijöiden yhteisvaikutus voi johtaa tilanteisiin, joissa pitkän aikavälin oikeudenmukaisuus ja vastuullisuus jäävät toissijaisiksi nopeasti saavutettavien voittojen tai poliittisen hyödyn rinnalla. Päätöksentekijät eivät aina toimi täysin harkitusti ja tietoon perustuen, vaan monimutkaisia ratkaisuja tehdään yksinkertaistettujen päätöksentekosääntöjen, *heuristiikkojen* mukaan. Tämä voi ohjata päätöksiä suuntaan, jotka eivät ole pitkällä tähtäimellä kestäviä tai tarkoituksenmukaisia.

Vaikka päätöksenteko on päätöksenteonperiaatteiden mukaan kaikilla päätöksenteon tasoilla melko samanlaista, nousee jokaisella tasolla esille omat erityispiirteensä, jotka vaikuttavat rationaalisuuden toteutumiseen ja epärationaalisuuden syntymiseen. Valtion tasolla päätöksenteko on vahvasti poliittista, ja siinä korostuvat laajat strategiset tavoitteet, tehokkuus ja toimivalta. Kuitenkin lyhyen aikavälin poliittiset intressit voivat

ohjata päätöksiä pois pitkäjänteisestä ja eettisesti kestävästä suunnasta. Arvot toimivat merkittävänä ohjaavina tekijöinä, mutta ne voivat myös joutua välineellistetyiksi poliittisten tavoitteiden edistämiseksi.

Alueellisella tasolla yhteistyön merkitys on kasvanut, sillä päätöksenteko tapahtuu useiden toimijoiden, kuten kuntien ja alueellisten viranomaisten, kesken. Monitasoinen hallinto tuo mukanaan haasteita, kuten siiloutumista, osaoptimointia ja päällekkäistä hallintointia, jotka voivat hidastaa päätöksentekoa ja johtaa kompromisseihin, jotka eivät aina ole tehokkaita tai tarkoituksenmukaisia.

Paikallisella tasolla päätöksenteko koetaan usein vaikuttavaksi, koska se on lähellä kansalaisia ja konkreettista. Sen haasteena on kuitenkin rajallinen toimivalta, joka kohdistuu vain tiettyihin osa-alueisiin, mikä vaikeuttaa kokonaisvaltaisen ja yhtenäisen päätöksenteon toteuttamista. Eri hallintotasojen päätöksenteon rakenteet ja dynamiikat vaikuttavat päätöksenteon lopputuloksiin, ja voivat johtaa epärationaalsiin seurauksiin, kuten hitauteen, ristiriitaisiin tavoitteisiin ja tehottomiin kompromisseihin.

### **Päätöksenteon epärationaalisuus aineistoa tarkastellen**

Tutkielman tarkoitus oli selvittää, miten päätöksenteon epärationaalisuus näkyy ajankohtaisessa politiikassa Ylen uutisoinnin kautta tulkittuna. Aineiston analyysissä päätöksenteon epärationaalisiksi tekijöiksi nousivat organisaation rooli, erilaiset vaikuttimet päätöksenteossa, arvot, ristiriidat sekä moraalit ja lainmukaisuus (ks. Kuvio 5). Samoja tekijöitä nousi esille jo viitekehysessä, mikä tukee aineiston tuloksia (ks. Taulukko 1). Aineiston vahvimmit päätöksenteon epärationaalisuuden tekijöiksi nousivat arvot ja moraalit. Näihin tekijöihin vaikuttivat päätöksentekijöiden rooli sekä sidosryhmät. Analyysi osoittaa, että aineiston päätöksenteko painottuu enemmän valtakunnallisiin politiikkakysymyksiin kuin paikalliseen päätöksentekoon. Valtakunnalliset ja alueelliset päätöksenteon epärationaalisuudet heijastuvat kuitenkin myös paikallistasolle.

Tulokset nostivat esille, että yhteiskunnassamme on tarve avoimelle ja läpinäkyvälle hallinnolle. Yhteiskuntaa koskevien päätösten pimentäminen on aiheuttanut epäluottamusta hallitusta kohtaan. Päätöksenteko on pidetty pimennossa ja prosesseja nopeutettu, jotta niitä ei ehditä kyseenalaistamaan tai jopa estämään poliittisten toimijoiden tai kansalaisten toimesta. Nykyisen hallituksen päätöksenteon tulokset ovat aiheuttaneet historiallisesti yhteiskuntaa heikentäviä seuraamuksia. Päätöksenteko on osoittautunut olevan epärationalisuutensa lisäksi myös tiedostettua toimintaa.

Päätöksenteko näyttäytyy tuloksissa perustuvan vahvasti tehokkuusajatteluun, ja tavoitellut vaikutukset säästötoimenpiteisiin. Näitä toimia on perusteltu valtion talouden tasapainottamisella ja pakollisilla leikkauksilla, mitkä ovat osoittautuneet eriarvoistaviksi, ja jopa paikoitellen syrjiväksi, ottaen huomioon leikkausten kerrannaisvaikutukset. Laatu ja vaikuttavuus näyttäytyy tuloksissa myös taloudellisina tekijöinä, ”mahdollisimman vähällä mahdollisimman paljon”, tässä tapauksessa heikennyksiä. Tulosten mukaan kaikki julkisen puolen toimet kulminoituvat siihen, miten voidaan säästää eniten. Toimintaa ei tarkastella pitkällä aikavälillä, vaan päätöksenteko perustuu lyhytnäköiseen ”tehostamiseen” eli näennäisten säästöjen tavoitteluun, sillä pitkällä aikavälillä tarkasteltaessa nopeat säästöt tuovat aikaisempaa enemmän kustannuksia.

Aineistossa esiintyneessä päätöksenteossa tehokkuus ei juurikaan huomioi laatua, vaan painottaa määrää, myös niillä osa-alueilla, joita yleensä arvioidaan laadun perusteella, esimerkiksi sote palveluita ja hyvinvointia. Puhuttaessa etenkin terveyspoliittisista kysymyksistä, on huomioitava, että kliiniset tulokset eivät yksin riitä arvioimaan laatua, vaan huomiota täytyy kiinnittää myös sosiaaliseen näkökulmaan kuten tasa-arvoon, oikeudenmukaisuuteen ja moraalisiin. Hyvinvoinnin lisääminen ei näyttäydy tuloksissa tärkeänä tekijänä.

Tuloksissa nousseet päätöksentekijöiden motiivit herättävät kysymyksiä. Voisi olettaa, että julkishallinnossa päätöksiä tehdään yhteiskunnan hyväksi. Kuitenkin tulosten myötä

on pääteltävissä, että päätöksiä tehdään myös hyvin itsekkäistä lähtökohdista, kuten mm. Bernerin taksilainuudistus osoittaa (Hänninen & Kössö (Yle), 2022). Tutkittua tietoa on hyödynnetty päätöksenteossa poliittisten tavoitteiden edistämiseksi, missä se on toiminut taktikoinnin välineenä, omien tai yhteistyökumppaneiden etujen edistämiseksi. Tulokset nostavat esille, että eduilla on pyritty mm. henkilökohtaiseen vaurastumiseen tai tietyn position tavoittelemiseen sekä oman poliittisen agendan edistämiseen. Päätöksentekijöiden edun tavoittelu näyttäytyy pinnallisena, eikä sen perimmäinen tarkoitus vaikuta liittyvän yhteiskunnan toimivuuden ja hyvinvoinnin edistämiseen.

Poliittiseen päätöksentekoon heijastuvat arvot vaikuttavat läpileikkaavasti kaikkiin päätöksenteon tasoihin valtakunnalliselta paikallistasoon asti (ks. luku 4). Päätöksenteossa käy ilmi hallituksen arvot. Tuloksista nousi esille Orpon hallituksen päätöksenteon osoittavan rasistisia elementtejä, erityisesti tiettyjen ministerien aiempien kannanottojen ja hallituksen linjausten osalta. Erityisesti maahanmuuttopolitiikan kiristyksen, sosiaaliturvan heikennykset, ja se miten asioita on esitetty, ovat herättäneet huolta siitä, että päätöksenteko saattaa heikentää yhdenvertaisuutta ja vahvistaa rakenteellista syrjintää. Kannanotot ja toimet herättävät huolta siitä, miten hallitus sitoutuu yhdenvertaisuuden edistämiseen. Suomea ohjaillaan tällä hetkellä mielipiteillä, samaan aikaan sivuuttaen asiantuntijat sekä tutkimustieto (ks. Levitt & March, 1995, s.13).

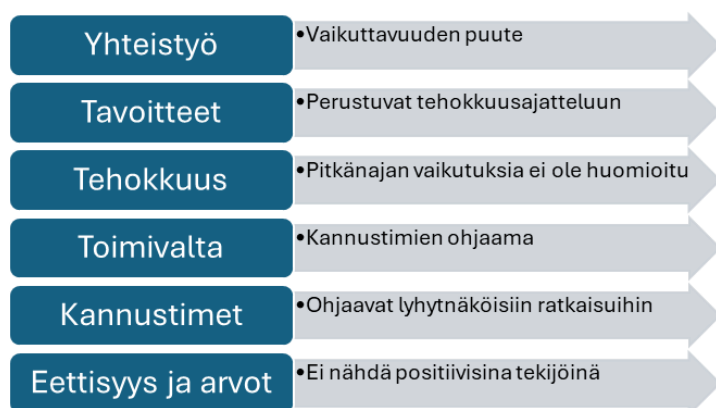
Tulokset osoittavat ohjaavan päätöksenteon keskittyvän valtiolliselle tasolle, mutta päätösten vaikutukset osuvat paikallistasolle. Hallitus näyttää kohdistaneen suurimmat leikkauksena niin, että ne osuvat heikommassa asemassa oleviin moninkertaisesti, leikkaamalla sosiaalituista, terveydenhuollosta, lasten- ja nuorten palveluista, opetuksesta sekä kolmannen sektorin avustuksista. Hallitus näyttää tietoisesti heikentäneen kaikkia palveluita, jotka vaikuttavat alueelliseen toimintaan, kuten hyvinvointialueiden toimintaan, ja niiden järjestäytymiseen. Tuloksista nousee esille, että hyvinvointialueet ovat pulassa rahoitustensa kanssa, ja palveluiden järjestämisestä on tehty lähes mahdotonta. Hyvinvointialueet joutuvat valitsemaan leikkauksien myötä jättävätkö elintärkeitä palveluita

tarjoamatta vai rikkovatko lakia (ks. Hannus (Yle), 2024). Tulee vaikutelma siitä, että hyvinvointialueiden ei haluta onnistuvan. Onko tämä hiljainen hyvinvointialueiden alasajo, jonka perimmäinen tarkoitus on yksityistää julkiset palvelut, ja siirtyä ns. Amerikan malliin? Alueellisella ja paikallisella tasolla on huomattavissa, että päätöksenteko on siiloutunutta ja inkrementaalista ja siksi ei kovin tehokasta laajempia, useampia toimijoita koskevia päätöksiä tehtäessä (ks. Pekkola ja muut, 2016b, s. 64, 67–68).

Tuloksissa esiin nousevat päätökset näkyvät selkeimmin paikallistasolla, aivan tavallisten kansalaisten arjessa. Tilanne luo yhteiskuntaan pelon tunnetta ja syö yhteiskunnan kannattavuuden luottoa. Asiantuntijoiden, tutkijoiden ja kansalaisten vastustuksista huolimatta hallitus jatkaa toimiaan ja ajaa omaa agendaansa eteenpäin.

Poliittinen päätöksenteko on monimutkainen ja usein epärationaalinen prosessi, joka vaikuttaa moniin eri tekijöihin. Demokraattinen järjestelmä luo paineita poliittisille toimijoille, ja päätöksenteossa vaikuttavat niin henkilökohtaiset suhteet kuin organisaation rakenne. Epärationaalisuus vaikuttaa päätösten laatuun ja tehokkuuteen, mikä heikentää poliittisen järjestelmän toimintaa ja luottamusta.

### Julkisen päätöksenteon periaatteet tuloksissa



**Kuvio 6. Julkisen päätöksenteon periaatteiden ilmentyminen tuloksissa**

Viitekehyksessä esille nousseet julkisen päätöksenteon periaatteet ovat myös aineiston analyysin tulosten perusteella tiiviisti yhteydessä keskenään, mutta niiden toteutuminen

ei ole tasavertaista, kuten kuvio 6. osoittaa. Yhteistyö eri päätöksentekijöiden ja sidosryhmien välillä on tunnistettu tärkeäksi, mutta vaikuttavuus jää puutteelliseksi, kun toimivalta keskittyy valtakunnalliselle tasolle. Alueellisilla sekä paikallisilla päättäjillä osoitetaan olevan rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa kokonaisvaltaisesti. Tavoitteet päätöksenteossa painottuvat tehokkuuteen ja taloudellisuuteen, mutta se on johtanut eettisyyteen ja arvoihin perustuvien periaatteiden heikkenemiseen. Päätöksiä on perusteltu säästöillä ja tehostamisella, mutta niiden pitkän ajan vaikutuksia hyvinvointiin ja yhdenvertaisuuteen ei ole huomioitu riittävästi. Toimivalta ei jakaudu tasapuolisesti, vaan päätöksiä ohjaavat poliittiset kannustimet, jotka eivät näyttäytyä aina tukevan julkishallinnon ensisijaista tehtävää eli kansalaisten hyvinvoinnin turvaamista. Kannustimet näyttäytyvät tuloksissa ristiriitaisessa roolissa, ne eivät edistä laaja-alaista yhteiskunnallista hyötyä, vaan voivat ohjata päätöksiä lyhytnäköisiin ratkaisuihin. Eettisyys ja arvot ovat keskeisiä päätöksenteon ohjaavia tekijöitä, mutta niiden vaikutus ei ole ollut positiivinen. Aineistossa arvot näyttäytyvät enemmänkin tekijöinä, jotka ovat johtaneet yhteiskunnan heikentämiseen, sen sijaan, että ne olisivat edistäneet yhteiskunnan hyvinvointia ja yhdenvertaisuutta.

Päätöksenteon periaatteet näkyvät tuloksissa, mutta niiden epäjohtonmukainen painottaminen on johtanut epärationaliseen päätöksentekoon, joka on vaikuttanut päätöksenteon läpinäkyvyyteen, yhteiskunnan kestävyys ja kansalaisten luottamukseen.

## **7.2 Pohdinta**

Päätöksenteon rationaalisuutta sekä intuitiivisuutta on tutkittu melko paljon. Minua kuitenkin kiinnosti löytää vastaus siihen, miten poliittiset päätökset muodostuvat, sillä ne eivät aina vaikuta kovinkaan rationaalisilta. Vastaus siihen löytyi epärationalisesta päätöksenteosta, joka yhdistettynä julkisen päätöksenteon konseptiin antoi vastauksen poliittisen päätöksenteon epärationalisuudesta. Tutkielmani tukee aiempaa tutkimusta päätöksenteon epärationalisuudesta ja täydentää sitä osoittamalla, että epärationalisia piirteitä esiintyy paitsi eri organisaatioiden myös julkishallinnon päätöksenteossa.

Tutkielma tukee tutkimusta politiikan arvioinnin muuttuvasta roolista kompleksisessa hallintajärjestelmässä (ks. Uusikylä 2019).

Tutkielmassa tuotettua tietoa päätöksenteon vinoumista on hyvä tuoda esille tarkasteltaessa poliittista päätöksentekoa. Päätöksenteko on epärationaalista, ja epärationaalisuuden mahdollisuus kertaantuu päätöksenteon eri vaiheissa, vaikuttaen näin läpileikkavasti valtakunnalliselta tasolta paikallistasolle. Päätöksenteon rationaalisuutta voidaan vahvistaa huomioimalla päätöksenteon periaatteet, sekä virallisen ja epävirallisen organisaation toiminta. Pro gradu -tutkielmaa voidaan käyttää pohjana jatko-opinnoille ja väitöskirjatutkimukselle, sillä se tarjoaa hyvän aineistopohjan, jota lähteä syventämään. Tutkielmaa poliittisen päätöksenteon epärationaalisuudesta voidaan hyödyntää esimerkiksi hallinnon kehittämisessä, tausta-aineistona poliittisessa analyysissä ja päätöksentekoprosessien ymmärtämisessä. Se tarjoaa tietoa päätöksenteon vinoumista ja niiden vaikutuksista, mikä voi tukea sekä tutkimusta että käytännön politiikkaa.

Tutkielmassa on huomioitava, että siinä tarkasteltiin vain 28 artikkelia, ja laajemmalla otannalla saisi analyysistä mahdollisesti kattavamman. Erialaista näkökulmaa aineistoon olisi voinut saada tekemällä hakuja eri lähteistä. Artikkelit päädyin valitsemaan Ylen uutisista, sillä Yle on yleisesti tiedetty riippumaton tiedonlähde (ks. Silvo 2020; Julkisen sanan neuvosto, 2024). Ylen artikkeleiden hakutoiminto oli helppokäyttöinen ja selkeä. Alun perin tiedonlähteekseni olin valinnut Helsingin Sanomat, mutta hylkäsin sen artikkelien vaikeakäyttöisen haun vuoksi. Syynä hylkäämiseen oli myös Helsingin Sanomien nykyinen uutisoinnin linja, joka näyttäytyy paikoittain kritiikittömänä, ja muistuttaa ajoittain enemmän viihteellisiä otsikoita kuin tutkivaa journalismia. Pohdin myös sosiaalisen median kanavien käyttämistä lähteenä. Aineisto olisi kuitenkin paisunut sen myötä liian suureksi, ja lähestymistapaa olisi pitänyt todennäköisesti muuttaa.

Tutkielmassa tarkasteltiin kahden viimeisimmän hallituskauden päätöksentekoa. Analyysissä nousi esille vain huiput Marinin (2019–2023) hallituksen epärationaalisesta päätök-

senteosta, jotka jäivät tuloksia käsitellessä lähes kokonaan Orpon (alkaen 2023) hallituksen epärationaalisen päätöksenteon jalkoihin. Orpon hallitus on nostattanut tunteita toimikautensa alusta saakka, ja tähän asti eniten huomiota herättäneet toimet nousivat myös aineiston analyysissä esille.

Tutkielmassa on noudatettu eettisiä periaatteita. Käytetyt menetelmät ja analyysitavat täyttävät niiden vaatimat kriteerit huomioiden henkilötietolain. Laadullisessa tutkimuksessa tärkeää on, että se perustuu totuuteen ja aineistoa käytetään kunnioittavasti. Laadullisessa tutkimuksessa tulee käydä ilmi tutkijan tekemät ratkaisut. (Juuti & Puusa, 2020 s. 168; Aaltio & Puusa, 2020, s. 169; Mahlamäki, 2006, s. 2.) Tiedonhankinta on kuvattu tutkielmassa avoimesti käyttäen kuvioita, käytetyt aineistot on lueteltu aineistoluettelossa, lähdeluettelossa ja lähdeviitteet on merkitty selkeästi tekstiin. Mahlamäki (2006, s. 3) tuo esille Kuulan (2006) näkemyksen siitä, että tutkimuksen arkaluontoisuuden määrittely jää tutkittavalle itselleen. Poliittinen vakaus luokitellaan arkaluontoiseksi asiaksi. Tutkimusaineistona käytetty aineisto on julkinen ja kaikkien saatavilla oleva, ja tutkielmassa ilmenneet poliittiset vakaudet liittyvät julkisten henkilöiden poliittiseen ammattiin. Tutkielmassa ei ole käsitelty yksityisiä tietoja.

Tässä tutkielmassa tekoälyä on hyödynnetty joidenkin vieraskielisten tekstien kääntämisessä, sekä kirjoitetun tekstin kieliopillisen rakenteen tarkastelussa ja tulkinnassa. Tekoälyä ei ole käytetty tiedonhakuun internetistä eikä suoraan tutkielmaan sisällytettävien määritelmien hankkimiseen. Kaikki tekoälyn tuottama sisältö on arvioitu kriittisesti.

### **7.3 Jatkotutkimusehdotukset**

Tutkielman tuloksien perusteella voidaan todeta, että poliittisen päätöksenteon epärationaalisuutta olisi hyvä tutkia tarkemmin, jotta voidaan todella ymmärtää, mihin poliittinen päätöksenteko perustuu. Tutkimusta voisi jatkaa laajentamalla jo luotua analyysirunkoa. Analyysissä hyödynnettävää aineistoa voisi laajentaa lisäämällä eri medioita,

sekä tarkasteltavien artikkeleiden määrää. Myös pidempi tarkastelun ajanjakso, ja useamman hallituskauden vertailu voisi tuottaa mielenkiintoista dataa epärationaalisen päätöksenteon historiasta. Jatkotutkimusta olisi hyvä tehdä siitä onko yhteiskuntaa koskettava päätöksenteko ollut aina näin kahtiajakautunutta. Tällaisen selvityksen avulla voitaisiin tuottaa laajasti tietoa poliittisesta päätöksenteosta, ja puuttua selvästi esiin nouseviin epärationaalisuuksiin ennakoivasti.

Päätöksenteon epärationaalisuudessa nousi esiin organisaation rooli ja erilaiset vaikuttimet, jonka myötä nousi esille päätöksentekijän asema. Jatkotutkimuksena olisi hyvä selvittää miten vallan käyttö näkyy julkisessa poliittisessa päätöksenteossa.

## Lähteet

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 169–180). Gaudeamus.
- Bason, C., & Austin, R. D. (2022). Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance. *Public management review*, 24(11), 1727-1757. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1919186>
- Barberis, N. C. (2013). Thirty Years of Prospect Theory in Economics: A Review and Assessment. *The Journal of economic perspectives*, 27(1), 173–195. <https://doi.org/10.1257/jep.27.1.173>
- Barnard, C. I. (1968). *Functions of the Executive*. Harvard University Press.
- Bellé, N., Belardinelli, P., & Cantarelli, P. (2018). Prospect Theory Goes Public: Experimental Evidence on Cognitive Biases in Public Policy and Management Decisions. *Public administration review*, 78(6), 828-840. <https://doi.org/10.1111/puar.12960>
- Bruce, K. & Nyland, C. (2011). Elton Mayo and the Deification of Human Relations. *Organization Studies*, 32(3), 383-405. <https://doi.org/10.1177/0170840610397478>
- Chassagnon, V., Baudry, B. & Haned, N. (2022). The legacy of Chester I. Barnard in the science of organization of Oliver E. Williamson. *The European journal of the history of economic thought*, 29(3), 480–504. <https://doi.org/10.1080/09672567.2021.2019295>
- Cristofaro, M. (2017). Herbert Simon’s bounded rationality: Its historical evolution in management and cross-fertilizing contribution. *Journal of management history*, 23(2), 170-190. <https://doi.org/10.1108/JMH-11-2016-0060>
- Eduskunta. (2024). Näin eduskunta toimii. Noudettu 6.9.2024 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/Sivut/default.aspx>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022). Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*, 34(4), 215–225. Noudettu 9.1.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hoitotiede/article/view/128987/78028>

- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Eriksson, P. & Koistinen, K. (2014). *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus.
- Eronen, A., Syrjäläinen, E., & Värri, V. (2007). *Avauksia laadullisen tutkimuksen analyysiin*. Tampere University Press.
- Fernández, S. (2010). Re-discovering Barnard: The functions of the ... leader? Highlighting Chester Barnard's contributions for the twenty-first century business executive. *Journal of management history*, 16(4), 468–488. <https://doi.org/10.1108/17511341011073951>
- Gillham, B. (2000). *Case study research methods*. Continuum.
- Graneheim, U.H., Lindgren, B-M. & Lundman, B. (2017). Methodological challenges in qualitative content analysis: A discussion paper. *Nurse Education Today*, 56, 29–34. <https://doi.org/10.1016/j.nedt.2017.06.002>
- Hannus, T. (2024. 9. lokakuuta). *Etelä-Karjalan hyvinvointialue saattaa joutua rikkomaan lakia rahan vuoksi: "Tästä syntyy valtava riski"*. Yle. Noudettu 4.3.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20116765>
- Harisalo, R. (2008). *Organisaatioteoriat*. Tampere University Press.
- Harisalo, R. (2021). *Organisaatioteoriat* (2. painos). Tietosanoma.
- Harisalo, R., Aarrevaara, T., Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Julkinen toiminta – Julkinen politiikka*. Tampere University Press.
- Hortal, A. (2007). Empiricism in Herbert Simon: Administrative Behavior within the evolution of the Models of Bounded and Procedural Rationality. *Brasilian Journal of Political Economy*, 37(4), 719–733. <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n04a04>
- Howlett, M. & Giest, S. (2013). The policy-making process. Teoksessa Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X (toim.) *Routledge Handbook of Public Policy* (s. 42–59). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203097571>
- Ikonen, A-K. (2022). Poliittinen johtaminen Suomessa 2000-luvun pääministerien silmin.

- Hallinnon tutkimus*, 41(1), 5–19. <https://doi.org/10.37450/ht.103424>
- Jalonen, H. & Kokkola, J. (2020). Koronapandemian puhujapositiot sosiaalisen median lapsi- ja perheaiheisissa keskusteluissa. *Media & viestintä*, 43(4), 303–325. <https://doi.org/10.23983/mv.100618>
- Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2023). Yhteiskunnallinen resilienssi systeemisen muutoksen mahdollistajana. Teoksessa Uusikylä, P. & Jalonen, H. (toim.), *Epävarmuuden aika: Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta?* (s. 16–33). Into Kustannus.
- Johanson, J-E. (2002). Strategiaa etsimässä. Kuntien tytäryhteisöjen omistajaohjaus -tapaus Helsinki. *Hallinnon tutkimus*, 21(3), 257–276. Noudettu 17.12.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101675/59142>
- Johanson, J-E. (2019). *Strategy Formation and Policy Making in Government*. Springer International Publishing.
- Jormakka, R., Koivusalo, K., Lappalainen, J., & Niskanen, M. (2021). *Laskentatoimi* (7. painos). Edita.
- Julkisen sanan neuvosto. (2024). *Journalistin ohjeet*. Noudettu 5.3.2025 osoitteesta <https://jsn.fi/journalistin-ohjeet/>
- Juuti, P. & Puusa, A. (2020). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät*. (s. 166–180). Gaudeamus.
- Jäntti, A., Leponiemi, U., Parkkinen, J. & Airaksinen, J. (2023). Ylimmän johdon päätökset julkishallinnon paradigmojen ja kuntajohtamisen heijastumina. *Hallinnon tutkimus*, 42(1), 21–37. <https://doi.org/10.37450/ht.112237>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Keski-Heikkilä, A. (2024, 20. huhtikuuta). *Ministeri Juuso yllättyi sosiaalihuollon 100 miljoonan leikkauksista*. Helsingin Sanomat. Noudettu 24.4.2024 osoitteesta <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010368527.html>
- Lammintakanen, J. & Rissanen, S. (2017). Poliitiikka ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa. Teoksessa Rissanen, S. & Lammintakanen, J. (toim.) *Sosiaali- ja terveysjohtaminen* (3.painos.) Sanoma Pro Oy
- Levitt, B. & March, J. G. (1995). Chester I. Barnard and the Intelligence of Learning. Te-

- oksessa Williamson, O. E (toim.), *Organization theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (s. 11–37). Oxford University Press.
- Lindgren, B-M., Lundman, B. & Graneheim, U.H. (2020). Abstraction and interpretation during the qualitative content analysis process. *International Journal of Nursing Studies*, 108, 1–6. <https://doi.org/10.1016/j.ijnurstu.2020.103632>
- Liverani, M., Hawkins, B. & Parkhurst, J.O. (2013). Political and institutional influences on the use of evidence in public health policy. *PloS one*, 8(10), 1–10. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1371/journal.pone.0077404>
- Lähteenmäki-Smith, K. & Kuitunen, S. (2015). Näyttöperusteisuus päätöksenteossa: tie de ja tutkimusperusteisuudesta tekemisen demokratiaan? Teoksessa Virtanen, P., Stenvall, J. & Rannisto, P-H. (toim.), *Tiedolla johtaminen: Teoriaa ja käytäntöjä* (s. 115–149). Tampere University Press.
- Lähteenmäki-Smith, K. & Manu, S. (2023). Siiloista silloiksi: systeeminen ohjaus kokonai- suuksien hallinnan välinenä. Teoksessa Uusikylä, P. & Jalonen, H. (toim.), *Epävar- muuden aika: Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta?* (s. 34–49). Into Kustannus.
- Mahlamäki, T. (2006). Arja Kuula 2006: Tutkimusetiikka. *Elore*, 13(2), 1–5. <https://doi.org/10.30666/elore.78614>
- Malcolm, S. B. & Tabor Hartley, N. (2010). Chester Barnard's moral persuasion, authen- ticity, and trust: Foundations for leadership. *Journal of management history*, 16(4), 454-467. <https://doi.org/10.1108/17511341011073942>
- Martin, S. S. S. (2005). *Toward a theory of invisible leadership: A content analysis of the writings of Mary Parker Follett* [väitöskirja, Regent University]. ABI/INFORM Col- lection. Noudettu 29.7.2024 osoitteesta <https://www.proquest.com/dissertati- ons-theses/toward-theory-invisible-leadership-content/docview/305358634/se- 2>
- Matikainen, J., Ojala, M., Horowitz, M. & Jääsaari, J. (2020). *Media ja yleisön luottamuksen ulottuvuudet: Instituutiot, journalismi ja mediasuhde*. Valtiotieteel- lisen tiedekunnan julkaisuja 171. Helsingin yliopisto. Noudettu 29.3.2025 osoit- teesta <https://www.helsinki.fi/assets/drupal/s3fs-public/migrated-generic->

[group-pages/pt2/files/179271-hy\\_tunteet\\_pelissa\\_ra-portti\\_2020.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://group-pages/pt2/files/179271-hy_tunteet_pelissa_ra-portti_2020.pdf?utm_source=chatgpt.com)

- Moe, T. M. (1995). The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy. Teoksessa Williamson, O. E (toim.), *Organization theory: From Chester Barnard to the Present and Beyond* (s. 116–153). Oxford University Press.
- Niska, M. & Olakivi, A. (2023). Laatu sisällönanalyttiseen työelämän tutkimukseen. *Työelämän tutkimus*, 21(2), 175–180. <https://doi.org/10.37455/tt.131112>
- Osborne, S., Powell, M., Cui, T. & Strokosch, K. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645. <https://doi.org/10.1111/puar.13474>
- Pekkola, E. Airaksinen, J. & Nyholm, I. (2016b) Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. af & Tiihonen, S. (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 56–83). Tietosanoma.
- Pekkola, E. Haveri, A. & Ursin, K. af (2016a). Julkinen hallinnon tehtävä, olemus, päämäärä ja arvot. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., Ursin, K. af & Tiihonen, S. (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 12–23). Tietosanoma.
- Popęda, P. & Hadasik, B. (2024). New Public Governance as a new wave of the public policy: Theoretical approach and conceptualization of the trend. *Journal of entrepreneurship and public policy*, 13(1), 18-36. <https://doi.org/10.1108/JEPP-09-2023-0089>
- Rossi, P. & Tuurnas, S. (2019). Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. *Public Management Review*, 23(2), 254–275. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1679231>
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. (2010). Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle* (3. painos) (s. 188–190). PS-kustannus.
- Schwarz, G., Christensen, T., & Zhu, X. (2022). Bounded Rationality, Satisficing, Artificial

- Intelligence, and Decision - Making in Public Organizations: The Contributions of Herbert Simon. *Public administration review*, 82(5), 902–904.  
<https://doi.org/10.1111/puar.13540>
- Shleifer, A. (2012). Psychologists at the Gate: A Review of Daniel Kahneman's "Thinking, Fast and Slow". *Journal of Economic Literature*, 50(4), 1080-1091.  
<https://doi.org/10.1257/jel.50.4.1080>
- Silvo, I. (2020, 19. lokakuuta). *100 vuotta julkista palvelua: "Puolueettomuus, tasapuoliisuus, riippumattomuus"*. Yle. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta  
<https://yle.fi/aihe/a/20-305302>
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (3. painos). The Free Press.
- Simon, H. A. (2024, 26. kesäkuuta). *Herbert A. Simon – Biographical*. NobelPrize.org. Noudettu 10.7.2024 osoitteesta <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1978/simon/biographical/>
- Taioka, T., Almeida, F., & Fernández, R. G. (2020). Thorstein Veblen's institutional economics and Daniel Kahneman and Amos Tversky's behavioral economics: An analysis of convergent points. *Brazilian Journal of Political Economy*, 40(4), 746–765.  
<https://doi.org/10.1590/0101-31572020-3146>
- Tirronen, J. (2014). Suomalaisten yliopistojen strateginen johtaminen. *Hallinnon tutkimus*, 33(1), 70–77. Noudettu 17.12.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnon-tutkimus/article/view/98662/56817>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Uusikylä, P. (2019). *Endeavour to Find Evidence: The Role of Evaluation in Complex Systems of Governance*. [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. HELDA.  
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-3415-8>
- Uusikylä, P. & Jalonen, H. (2023). Systeemiajattelun alkeet ihmislähtöistä ymmärrystä varten. Teoksessa Uusikylä, P. & Jalonen, H. (toim.), *Epävarmuuden aika: Kuinka ymmärtää systeemistä muutosta?* (s. 3–14). Into Kustannus.
- Valtioneuvosto. (2024). *Näin valtioneuvosto toimii*. Noudettu 6.9.2024 osoitteesta

<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/nain-valtioneuvosto-toimii>

Valtiovarainministeriö. (2021). *Valtionhallinnon toimintojen järjestämisessä noudatettavat periaatteet – valtion virastot*. Noudettu 6.9.2024 osoitteesta <https://vm.fi/documents/10623/1761914/Virastosuositus+1-12-2021.pdf/bbb7c2bd-da45-76e6-bfad-007c477da19b/Virastosuositus+1-12-2021.pdf?t=1657526138809>

Valtiovarainministeriö. (2024). *Hyvinvointialueiden tehtävät ja toiminta*. Noudettu 3.9.2024 osoitteesta <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-tehtavat-ja-toiminta>

Virtanen, P. & Stenvall, J. (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Tietosanoma.

Virtanen, M. & Vuori, J. (2016). Päätöksentekosiiloutumisen yhteiskuntapoliittiset purkutalkoot: Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan analyysi ja mallinnus. *Hallinnon tutkimus*, 35(2), 173–182. Noudettu 3.1.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98503/56278>

Woodside, A. G. (2016). *Case Study Research*. Emerald Publishing Limited.

Ylisalo, J. (2020). Puun ja kuoren välissä? Paikallistason poliittisen kilpailun yhteys kuntien talouteen. *Politiikka*, 62(2), 146–172. <https://doi.org/10.37452/politiikka.89183>

## Liitteet

### Liite 1. Aineistoluettelo

- Eskonen, H. (2024, 6. toukokuuta). *Metsähallitus veti johtopäätökset ja alkaa etsiä vanhoja metsiä suojeluun – päätös kriteereistä jumittaa ministereiden pöydällä*. Yle Uutiset.
- Hara, J. & Hakahuhta, A. (2022, 17. elokuuta). *Oppositio vaatii valtion omistajapolitiikan remonttia Uniper-tappioiden vuoksi – ministeri Tuppurainen: Olemme kiristäneet otetta merkittävästi*. Yle uutiset.
- Hast, S. (2024, 16. helmikuuta). *Susanna Hastin kolumni: Pakosta ja tosiasioista jankkaavat poliitikot ovat erkaantuneet ihmisten todellisuudesta*. Yle Uutiset.
- Hiilamo, H. (2024, 23. lokakuuta). *Heikki Hiilamon kolumni: Suomella on kyllä velkaongelma, mutta ei ihan sellainen kuin meille kerrotaan*. Yle Uutiset.
- Hjelt, Y. (2021, 13. syyskuuta). *Kuntajohtajia aluevaalit eivät kiinnosta – Yle selvitti asiaa Lounais-Suomessa, ja vain Oripään kunnanjohtaja edes harkitsee ehdokkuutta*. Yle Uutiset.
- Hänninen, J. & Kössö, T. (2022, 10. heinäkuuta). *Suomalaisten päättäjien ovet aukesivat Uberille – taksialan kaaokseen ajaneen lakiuudistuksen taustalta paljastuu yhtiön lobbauskampanja*. Yle Uutiset.
- Kangas, L. & Orjala, A. (2024, 19. kesäkuuta). *Sisäministeri Rantanen ehdottaa: Poliisille oikeus tutkia ihmisten laukut ja taskut aseiden varalta*. Yle Uutiset.
- Kokko, M. (2023, 3. heinäkuuta). *Äärioikeiston vaatimus puuttua äärivasemmiston puheisiin on tutkijan mukaan tuttu kikka viedä huomio muihin kysymyksiin*. Yle Uutiset.
- Korpela, H. & Grekula, V. (2023, 5. tammikuuta). *Eksoten toimitusjohtajalle maksettava 107 000 euron eroraha kuumentaa tunteita Etelä-Karjalassa*. Yle Uutiset.
- Koskela, M. & Kajova, J. (2024, 4. joulukuuta). *”On loukkaavaa, että hallitus kyseenallistaa tieteilijöiden vuosien työn”, sanoo tutkija ravitsemussuosittelun takana*. Yle Uutiset.

- Koskinen, A. L. & Palomaa, A. (2020, 21. tammikuuta). *Riitelyä oikeudessa, ketjuttamista, kanteluja: Parkanon piti olla malliesimerkki siitä, miten hoidetaan sairaat ja vanhukset, mutta toisin kävi*. Yle Uutiset.
- Kosonen, L. (2022, 8. huhtikuuta). *Pohjois-Karjalan sote-johto saa pitää porua herättäneet palkankorotuksensa*. Yle Uutiset.
- Lindroos, J. (2024, 27. toukokuuta). *Jyväskylän ensimmäinen asukaspaneeli: "Nuorten syrjäytymisen hinta on kohtuuton*". Yle Uutiset.
- Mäntymaa, E. (2020, 4. maaliskuuta). *Sanna Karvonen kertoo, miksi käyttää kaiken vapaa-aikansa silakointiin: "Pelkään, että antaudumme vihan kulttuurille"*. Yle Uutiset.
- Niilola, M. (2023, 20. kesäkuuta). *Salasiko ministeriö julkisia tietoja toimittajilta, mutta jakoi salaisia papereita Säätytalolla väärille tahoille?* Yle Uutiset.
- Niilola, M. (2024, 28. helmikuuta). *Politiikan puheesta tuli lyhyessä ajassa rajumpaa: katso esimerkit*. Yle Uutiset.
- Paukkeri, M. (2023, 25. huhtikuuta). *Professorit tarttuisivat rohkeasti "pyhiin lehmiin" – näin asiantuntijat pelastaisivat julkiset terveystalot*. Yle Uutiset.
- Pirilä, M. (2021, 11. kesäkuuta). *Pikkukunta ulkoisti elinvoimatyönsä ja työllisti samaa konsulttia 400 000 eurolla – kunnanjohtaja puolustaa: "Imuroimme merkittävästi rahaa"*. Yle Uutiset.
- Pirilä, M. (2022, 15. maaliskuuta). *Demokratian ensiaskeleet aiheuttavat kipuilua uusilla hyvinvointialueilla: aluevaltuusto vältti katastrofin viime hetkellä Päijät-Hämeessä*. Yle uutiset.
- Pirilä, M. (2023, 2. joulukuuta). *Sairaaloiden työnjako on menossa uusiksi – hyvinvointi aluejohtaja: "En usko, että suomalaiset ovat valmiita purkamaan hyvinvointialtiota tässä tahdissa"*. Yle Uutiset.
- Pitkäranta, T. (2020, 23. heinäkuuta). *Tutkija: Perussuomalaisten syytöksen tarkoituksena on työntää epäilyksen varjo pääministeri Marinin ylle*. Yle Uutiset.
- Räty, R. (2021, 30. huhtikuuta). *Reetta Rädyn kolumni: Voi olla ihan loogista jättää äänestämättä*. Yle uutiset.

- Rytkönen, A-P. (2024, 30. joulukuuta). *Tutkijat laskevat terveelle elinvuodelle hintaa – tulevaisuudessa se voi vaikuttaa siihen, saatko hoitoa vai et.* Yle Uutiset.
- Santaharju, T. (2024, 2.toukokuuta). *Terveydenhuoltojärjestelmä ei ole kriisissä eliniän pidentymisen takia vaan ihan muista syistä.* Yle Uutiset.
- STT. (2021, 19. marraskuuta). *STM sysäsi vastuun maskihankinnoista HVK:lle ilman erillistä päätöstä – painetta keskuksen niskaan alettiin kasata "koeostolla".* Yle Uutiset.
- Toivonen, T. & Kinnunen, P. (2024, 19. joulukuuta). *Tarvitaanko keväällä lisäleikkauksia? Purra: Emme ryyni hätiköityihin päätöksiin.* Yle Uutiset.
- Tolonen, L. (2023, 31. elokuuta). *Tässä hallituksen rasismien vastainen tiedonanto sanasta sanaan.* Yle Uutiset.
- Veirto, T. (2024, 26. marraskuuta). *Leikkaukset iskevät kohta kulttuuriin niin lujaa, että lipputulot eivät riitä pitämään alaa pinnalla.* Yle Uutiset.



## Liite 3. Esimerkki aineiston käsittelystä

Järj. nr	Hakusanat	Pvm	Kirjoittaja	Artikkeli	Aihe	Nostot	Parafraasit
1.	julkinen OR poliittinen päätöksenteko	26.11.2024	Tuija Veirto	Leikkaukset iskevät kohta kulttuuriin niin lujaa, että lipputulot eivät riitä pitämään alaa pinnalla <a href="https://yle.fi/a/74-20127190">https://yle.fi/a/74-20127190</a>	Kunnat: Lahden kulttuuripalvelut	"Pääsilylippituloja tarvitaan, ne auttavat osaltaan kulttuurilaitosten ylläpitämisessä." "kun leikkauksia, samalla joudutaan aloittamaan sieltä, mistä koituu eniten säästöjä. Toisaalta karsinta vaikuttaa tuloihin."	Säästöjä tavoiteltaessa joudutaan tekemään merkittäviä leikkauksia, samalla on huomioitava leikkausten vaikutus tuloihin.
2.		15.3.2022	Marjo Pirilä	Demokratian ensiaskeleet aiheuttavat kipuilua uusilla hyvinvointialueilla: aluevaltuusto vältti katastrofin viime hetkellä Päijät-Hämeessä <a href="https://yle.fi/a/3-12350952">https://yle.fi/a/3-12350952</a>	Sote uudistus, alueellinen: Pyritään turvaamaan demokratia	"Jos aluehallitukselle on keskitetty päätösvalta kaikista tärkeistä asioista, on valta vain pienellä piirillä, joka ei pysty perehtymään kaikkiin asioihin riittävän syväisesti." "Päätösvaltaa budjetointiin ei kannata hajauttaa lautakunnille, sillä vaarana on, että lautakunnat alkavat kilpailla keskenään rahoista." "Poliitikot tulevat yhä vahvemmin mukaan asioiden valmisteluun, mihin kuntayhtymissä ei ole totuttu"	Poliitikkojen kasvava rooli hyvinvointialueiden valmistelussa on uutta. Vallan keskittäminen aluehallitukselle rajoittaa päätöksentekijöitä, kun taas hajauttaminen lautakunnille voi luoda kilpailua rahoituksesta ja vaikeuttaa yhteisten tavoitteiden saavuttamista
3.		30.12.2024	Anne-Paoliina Rytönen	Tutkijat laskevat terveelle elinvuodelle hintaa – tulevaisuudessa se voi vaikuttaa siihen, saatko hoitoa vai et	Terveydenhuolto, valtakunnallinen	"Palveluvalikoiman päivittäminen on osa hallitusohjelmaa. Tavoitteena on nykyisen tilanteen selkeyttäminen ja kustannusten hallinta." "Kyse on myös priorisoinnista eli terveydenhuollon resurssien kohdentamisesta, hyödyttävät	Palveluvalikoiman päivittäminen tavoitteena on kustannusten hallinta ja terveydenhuollon resurssien suuntaaminen niin, (poliittisten valintojen mukaisesti) että ne hyödyttävät