




Turun yliopisto  
University of Turku



INVESTOINTIPÄÄTÖKSENTEON  
RATIONAALISUUS KUNTAKONTEKSTISSA  
- CASE-TUTKIMUS SUOMALAISESSA  
KUNNASSA

Sanna Häkli



Turun yliopisto  
University of Turku

# INVESTOINTIPÄÄTÖKSENTEON RATIONAALISUUS KUNTAKONTEKSTISSA - CASE-TUTKIMUS SUOMALAISESSA KUNNASSA

---

Sanna Häkli

## Turun yliopisto

---

Turun kauppakorkeakoulu  
Laskentatoimen ja rahoituksen laitos  
Laskentatoimi ja rahoitus

## Ohjaajat

---

Professori Hannu Schadewitz  
Turun kauppakorkeakoulu  
Turun yliopisto

KTT Mikko Kepsu  
Turun kauppakorkeakoulu  
Turun yliopisto

## Esitarkastajat

---

Professori Marko Järvenpää  
Jyväskylän yliopisto

Apulaisprofessori Jari Huikka  
Aalto-yliopisto

## Vastaväittäjä

---

Professori Marko Järvenpää  
Jyväskylän yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

ISBN 978-951-29-7123-7 (PRINT)

ISBN 978-951-29-7124-4 (PDF)

ISSN 2343-3159 (Painettu/Print)

ISSN 2343-3167 (Verkojulkaisu/Online)

Painosalama Oy - Turku, Finland 2018

## TIIVISTELMÄ

Investointipäätöksentekoa on tutkittu paljon. Kirjallisuus on pääosin keskittynyt taloudellisen informaation, kuten investointilaskelmien, käyttöön investointien analyysissa. Investointipäätöksenteon taloudellisia ja ei-taloudellisia tekijöitä yhdistävä sekä niiden vuorovaikutusta käsittelevä tutkimus on vähäistä.

Aikaisemmin yleinen käsitys on ollut, että julkinen investointipäätöksenteko on suurelta osin rationaalinen prosessi. Sittemmin on esitetty, että kuntasektorilla lopulliset päätökset mukailevat enemmän muita rationaalisuuden malleja kuin perinteistä rationaalisuutta. Investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmeneminen on monimuotoinen prosessi, johon vaikuttaa useita erilaisia taloudellisia ja ei-taloudellisia tekijöitä sekä toimijoita.

Tässä tutkimuksessa analysoidaan investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemistä sekä siihen vaikuttavia, investointipäätöksenteon taustalla olevia, päätöstekijöitä julkisessa organisaatiossa, kunnassa. Päätöstekijöiden osalta tarkastellaan niiden roolia, merkitystä ja käyttöä investointipäätöksiä tehtäessä sekä valintoja perusteltaessa. Tutkimus on kvalitatiivinen, teoriaa jalostava case-tutkimus, jossa tarkastellaan erään suuren suomalaisen kunnan investointipäätöksentekoa kahden erilaisen investointihankkeen avulla. Empiirinen aineisto koostuu haastatteluista, havainnoinnista ja kirjallisista dokumenteista.

Tutkimus kontribuoi organisaation investointipäätöksenteon, organisatorisen päätöksenteon ja kunnallisen investointipäätöksenteon tutkimukseen. Analyysi osoittaa, että koska investointipäätöksenteko on monitahoinen ilmiö, investointipäätöksenteon rationaalisuutta ei voida tarkastella pelkästään organisaation tasolta. Investointipäätöksenteon rationaalisuus voi ilmetä erityyppisenä kontekstista, investointityypistä ja päätöksentekijästä riippuen. Rationaalisuutta voidaan tämän tutkimuksen tulosten perusteella pitää dynaamisena ilmiönä. Tulokset osoittavat, että kunnan investointipäätöksenteossa ei-taloudellisista päätöstekijöistä keskeisiä ovat investoinnin tarve ja tavoite. Organisaatiotason tekijöistä korostuvat tuotettu ja argumentoitu tieto. Yksilötason tekijöistä merkittäviä ovat arvot, mielenkiinto ja kokemus. Toimijoiden välinen vuorovaikutus ja luottamus ovat tärkeässä roolissa. Myös sitoutumisen merkitys on huomattava.

Kuntien tehokas toiminta niukoilla resursseilla edellyttää tehokasta ja kauaskantoista päätöksentekoa. Tutkimuksella on käytännön merkitystä kunnille, kun erilaisia päätöstekijöitä voidaan tunnistaa ja huomioida yhä paremmin investointipäätöstilanteissa ja suunnata resursseja kuntaa hyödyttävällä tavalla.

**Avainsanat:** Investointitutkimus, investointipäätöksenteko, organisatorinen päätöksenteko, taloudelliset päätöstekijät, ei-taloudelliset päätöstekijät, rationaalisuus, kunta



## ABSTRACT

Capital investment decision making has been widely studied. Literature has mainly focused on the use of financial information such as investment calculations in capital investment analysis. Research discussing both financial and non-financial factors as well as their interaction in capital investment decision making is scarce.

Previously public capital investment decision making has been generally considered mainly a rational process. Other, more recent voices have argued that final decisions in the municipal sector are taken mainly based on other rationality models than traditional rationality. The manifestation of rationality in the capital investment decision making is a diverse process influenced by a variety of financial factors, non-financial factors and actors.

This study analyzes the manifestation of rationality in the capital investment decision making and the factors affecting it in a public organization, a municipality. The role, significance and use of factors influencing capital investment decision making and justifying the choices are examined. This study is a qualitative, theory refining case study. It examines the capital investment decision making of a large Finnish municipality through two different investment projects. Empirical data consists of interviews, observation and written documents.

The study contributes to capital investment decision making, organizational decision making and municipal capital investment decision making research. The analysis shows that since capital investment decision making is a complex phenomenon, rationality of investment decision making cannot be viewed merely from the organization level. This rationality may manifest differently depending on the context, investment type and decision maker. The results suggest that rationality should be considered a dynamic phenomenon. Key non-financial decision factors of the municipal investment decision making are the need and the objective. The produced and argued information are emphasized on the organizational level. On the individual level, decision makers' values, interests and experience are significant. Interaction between actors as well as trust are important. Moreover the importance of commitment is considerable.

Municipalities require effective and far-reaching decision making in order to operate efficiently. This study has also practical contribution since its insights enable municipal actors to better identify and take into account different decision factors in capital investment decision making and allocate resources in a beneficial way.

**Keywords:** Investment research, capital investment decision making, organizational decision making, financial decision factors, non-financial decision factors, rationality, municipality



## ESIPUHE

Väitöskirjaprojektini on nyt maalissa. Projekti on ollut vaiherikas, ja vaikka väitöskirjan valmistuminen vaatii paljon työtä ja pitkiä päiviä, olen tyytyväinen, että uskalsin lähteä tälle tutkimusmatkalle. Väitöskirjan tekeminen on pääosin itsenäistä, mutta sen valmistumisen taustalla on myös joukko ihmisiä ja tahoja, jotka ansaitsevat kiitokset.

Haluan esittää kiitokseni väitöskirjani ohjaajille professori Hannu Schade-witzille ja KTT Mikko Kepsulle. Olen koko prosessin ajan voinut luottaa teidän apuunne ja tukeen. Olette kannustaneet minua ja käyttäneet työni kommentoimiseen ja kehittämiseen aikaa tutkimuksen eri vaiheissa.

Olen kiitollinen työni esitarkastajille professori Marko Järvenpäälle Jyväskylän yliopistosta ja apulaisprofessori Jari Huikulle Aalto-yliopistosta. Teidän kommenttinne ovat olleet erinomaisena apuna työni viimeistelyssä. Kiitos Marko Järvenpäälle myös siitä, että toimit vastaväittäjänäni.

Kiitän kaikkia kollegoitani Turun kaupparkeakoulun laskentatoimen laitoksella. Olen saanut teiltä työhöni arvokkaita ja rakentavia kommentteja niin tutkimusseminaareissa kuin käytäväkeskusteluissakin. Olen kiitollinen professori Kari Lukalle sinulta saamistani opeista tutkimuksen tekoon sekä professori Markus Granlundille, että alun perin neuvoit minua, miten pääsen alkuun jatko-opinnoissani. Kiitokset käytännön asioiden sujumisesta kuuluvat myös Iiona Karkulehdolle, Noora Kedonperälle sekä Jenni Heervälle.

Haluan esittää kiitokseni professori David Cooperille kommentteistasi alkuvaiheen tutkimussuunnitelmaani jatko-opiskelijoiden seminaarissa. Lisäksi kiitän tutkimusseminaareissa diskussanttina toimineita tutkijatohtori Hannele Kantolaa ja tutkijatohtori Peeter Pedaa. Olen kiitollinen myös Leena Johanssonille avustasi työni kielellisten asioiden parissa.

Kiitän tutkimukseni case-organisaatiota sekä kaikkia henkilöitä, joiden kanssa olen saanut tehdä yhteistyötä tutkimusaineistoa kerätessäni. Case-kunnan yhteistyöhalukkuus, avoimuus ja auttavaisuus mahdollistivat kattavan tutkimusaineiston saamisen. Case-organisaatio ja haastatellut henkilöt olivat tärkeässä asemassa tutkimukseni onnistumisessa. Kiitos teille kaikille.

Olen onnekas, että olen tutkimustyöni eri vaiheissa saanut tutustua moniin upeisiin ihmisiin, jotka kaikki ansaitsevat kiitoksen. Etenkin Jaana Määttälä, Katja Einola, Vesa Partanen, Ulla-Maarit Valve, Tuomas Kiiski, Tomi Solakivi, Ville-Matti Tarvonen, Olli Sjöblom ja Katja Aalto, kiitos ystävydestänne ja hyvistä keskusteluista tutkimustyön aikana ja varmasti myös jatkossa. Erityisesti haluan esittää kiitokset ystävälleni Johanna Rämölle. Kommenttisi tutkimukseni eri vaiheissa ovat olleet arvokkaita. Säännölliset keskustelumme ja puhelumme ovat olleet kehittäviä, ei pelkästään tutkimuksen, vaan myös muunkin



elämän kannalta. Kiitos, että olet kulkenut kanssani tätä matkaa kaikenlaisissa maastoissa.

Tutkimusprosessini aikana olen saanut korvaamattoman arvokasta tukea ja neuvoja monelta taholta. Erityisesti haluan kiittää Petteri Orpoa sekä Pekka ja Riitta Karlssonia. Olette aina tarvittaessa tavoitettavissa ja apuna.

Taloudellisesti tutkimustyöni on mahdollistanut työskentely Turun kauppa-korkeakoulussa. Lisäksi olen saanut rahoitusta eri tahoilta. Kiitos Turun kauppaopetussäätiö, Turun yliopiston tutkimusapurahasto, Jenny ja Antti Wihurin rahasto, TOP-Säätiö, Tiina ja Antti Herlinin säätiö, Liikesivistysrahasto, Otto A. Malmin lahjoitusrahasto ja Turun kauppa-korkeakouluseura.

Suuret kiitokset kuuluvat myös rakkaille vanhemmilleni. Äiti ja isä, olette aina uskoneet minuun ja kannustaneet minua pyrkimyksissäni. Olette luoneet erinomaisen ja turvallisen pohjan, jolle on ollut ja on edelleen hyvä rakentaa elämää.

Ehdottomasti suurimmat kiitokset haluan esittää rakkaalle perheelleni: aviomiehelleni ja kahdelle pojalle. Olette tärkeimmät tukijani ja peruskallioni. Siksi omistan tämän kirjan teille. Heikki, kun aikanaan ehdotit minulle väitöskirjaprojektiin ryhtymistä, et varmastikaan osannut odottaa, mitä kaikkea se myös sinulta vaatii. Olet ollut äärimmäisen vakaa tuki, turva, kannustaja ja kanssakulkija. Olet uskomattoman ahkera arkiasioiden järjestäjä ja olet venynyt niissäkin tilanteissa, missä se ei periaatteessa ole edes mahdollista. Ilman sinua tämän väitöskirjan tekeminen ei olisi ollut mahdollista. Poikani, te olette joka päivä tuoneet minulle suunnatonta iloa ja piristystä koko tämän projektin ajan. Olette kannustaneet läsnäolollanne ja jaksaneet urheasti odottaa, että äiti saa ”koulutehtävän” valmiiksi. Nyt se on valmis!

Raisiossa 12.1.2018

Sanna Häkli

# SISÄLLYSLUETTELO

TIIVISTELMÄ

ABSTRACT

ESIPUHE

1	JOHDANTO .....	13
1.1	Tutkimuksen motivointi .....	13
1.2	Tutkimuksen tavoite .....	21
1.3	Tutkimuksen metodologiset valinnat .....	24
1.3.1	Laadullinen tutkimus .....	24
1.3.2	Tutkimuksen tieteenfilosofiset taustaoletukset .....	25
1.3.3	Case-tutkimus .....	30
1.3.4	Tiedonkeruu ja analysointi .....	32
1.4	Tutkimuksen kulku .....	36
2	AIKAISEMPI INVESTOINTITUTKIMUS .....	39
2.1	Investointitutkimuksen eri näkemyksiä .....	39
2.2	Eri investointiprosessimalleja .....	40
2.2.1	Bowerin investointiprosessimalli .....	41
2.2.2	Kingin investointiprosessimalli .....	44
2.2.3	Northcottin investointiprosessimalli .....	46
2.2.4	Yhteenvedo esitetyistä investointiprosessimalleista .....	49
2.3	Investointipäätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä .....	49
2.4	Investointitutkimus kuntasektorilla .....	56
2.5	Kirjallisuudessa esiintyviä päätöstekijöitä .....	61
2.6	Laskelmien käyttötavat .....	63
2.7	Yhteenvedo aikaisemmasta investointitutkimuksesta ja implikaatio tähän tutkimukseen .....	68
3	ORGANISATORISEN PÄÄTÖKSENTEON RATIONAALISUUS .....	69
3.1	Rationaalisuuskäsitteen määrittely .....	70
3.1.1	Max Weberin typologia rationaalisuudesta .....	70
3.1.2	Simonin rationaalisuuskäsitteen määrittelmä .....	74
3.2	Päätöksentekoteoriat .....	76
3.2.1	Rationaalinen päätöksentekoteoria .....	76
3.2.2	Rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoria .....	78
3.2.3	Inkrementaalinen päätöksenteko .....	81
3.2.4	Garbage Can -malli .....	83
3.2.5	Irrationaalisen organisaation teoria .....	84
3.2.6	Ryhmäpäätöksentekoteorioita .....	87

3.3	Rationaalisuus investointipäätöksenteon tutkimuksessa .....	92
3.4	Yhteenveto organisatorisen päätöksenteon rationaalisuudesta ja implikaatio tähän tutkimukseen.....	95
4	KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON KONTEKSTI.....	97
4.1	Kunnan tehtävät ja kuntalain mukaiset toimielimet .....	97
4.2	Kunnallisen hallinnon ja päätöksenteon dualismi .....	101
4.3	NPM:n periaatteiden yhteys toiminnan tehokkuuteen .....	103
4.4	Johdattelu investointipäätöksenteon rationaalisuuden tarkasteluun kunnallisen päätöksenteon kontekstissa .....	105
5	EMPIIRINEN ANALYYSI .....	107
5.1	Johdanto empiriaan.....	107
5.1.1	Case-organisaatio .....	107
5.1.2	Aktorit .....	109
5.1.3	Tutkimukseen valikoidut investoinnit.....	109
5.2	Investointihanke 1: Päiväkotihanke.....	112
5.2.1	Investointiprosessin kulku.....	112
5.2.2	Päätöksenteossa käytettävä taustatieto ja päätöstekijät ....	120
5.2.2.1	Taloudelliset päätöstekijät .....	120
5.2.2.2	Ei-taloudelliset päätöstekijät.....	126
5.2.2.3	Päätöksentekoon vaikuttavat muut tekijät .....	129
5.3	Investointihanke 2: Joukkoliikennehanke .....	137
5.3.1	Investointiprosessin kulku.....	137
5.3.2	Päätöksenteossa käytettävä taustatieto ja päätöstekijät ....	140
5.3.2.1	Taloudelliset päätöstekijät .....	140
5.3.2.2	Ei-taloudelliset päätöstekijät.....	147
5.3.2.3	Päätöksentekoon vaikuttavat muut tekijät .....	151
5.4	Yleiset havainnot investointipäätöksenteosta ja rationaalisuudesta .....	155
5.5	Yhteenveto empiirisestä analyysistä .....	159
6	KESKUSTELU TUTKIMUSHAVAINNOISTA JA TUTKIMUKSEN TULOKSISTA .....	163
6.1	Keskustelun johdanto .....	163
6.2	Investointipäätösprosessin käynnistyminen: tarpeen tunnistaminen .....	164
6.3	Investointipäätöksenteossa käytettävä tieto ja muita vaikuttavia tekijöitä .....	166
6.3.1	Taloudellisia ja ei-taloudellisia päätöstekijöitä.....	166
6.3.2	Kontekstin merkitys .....	172
6.3.3	Päätöksenteossa käytettävien laskelmien rooli .....	173

6.3.4	Sitoutuminen .....	176
6.4	Investointipäätöksenteon rationaalisuus.....	181
6.4.1	Johdanto rationaalisuuden ilmenemisen pohdintaan .....	181
6.4.2	Päätöksenteko organisatoristen päätöksentekoteorioiden valossa.....	181
6.4.3	Ryhmän rooli investointipäätöksen muodostumisessa .....	186
6.4.4	Rationaalisuuden vaihtuminen investointihankkeen mukaan .....	193
6.4.5	Rationaalisuuden ilmeneminen Weberin typologiaan peilaten .....	194
6.5	Yhteenveto investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisestä .....	197
7	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN ARVIOINTI .....	201
7.1	Johtopäätökset .....	201
7.2	Tutkimuksen arviointi .....	207
7.2.1	Validiteetti ja reliabiliteetti .....	207
7.2.2	Yleistäminen .....	209
7.3	Jatkotutkimusmahdollisuudet.....	212
	LÄHDELUETTELO .....	215
	LIITE 1 TUTKIMUKSEN HAASTATTELUT.....	228
	LIITE 2 TEEMAHAASTATTELURUNKO .....	229

## LUETTELO KUVIOISTA

Kuvio 1	Yksinkertaistettu prosessikuvaus aineiston analyysistä.....	36
Kuvio 2	Investointiprosessimalli (mukaillen Bower 1970, 323).....	43
Kuvio 3	Investointiprosessimalli (mukaillen Northcott 1992, 10) .....	47
Kuvio 4	Yksinkertaistettu typologia kunnan infrastruktuuri- investointien jaotteluun (Nunn 1990, 332) .....	58
Kuvio 5	Kunnan infrastruktuuri-investointiprosessia kuvaava malli (mukaillen Nunn 1990, 333) .....	59
Kuvio 6	Epävarmuus, päätöksenteko ja laskentainformaation käyttötavat (Burchell ym. 1980, 14) .....	64
Kuvio 7	Kuntalain mukaiset toimitukset .....	99

## LUETTELO TAULUKOISTA

Taulukko 1	Rationaalisuus ja sosiaalinen toiminta (mukaillen Kalberg 1980, 1161) .....	73
Taulukko 2	Esimerkkejä päätöksen muodostumisen kuluista.....	191
Taulukko 3	Tiivistelmä investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemiseen liittyvistä osa-alueista .....	198

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimuksen motiivointi

Tässä väitöstutkimuksessa tutkimuksen kohteena on rationaalisuuden ilmeneminen julkisen organisaation, kunnan, investointipäätöksenteossa. Rationaalisuuden ilmenemisen tutkimisen mahdollistamiseksi tutkimuksessa tarkastellaan investointipäätöksentekoon vaikuttavia taloudellisia ja ei-taloudellisia päätöstekijöitä sekä sitä, miten näitä tekijöitä käytetään investointipäätöksenteossa ja päätösten perustelemisessa.

Kunnan investointipäätöksenteko on moninainen ja investointipäätös usean tekijän summa (ks. esim. Nunn 1990; Chan 2004; Fjertorp 2010). Toiminnan yhtenä periaatteellisena ongelmana on, miten rajalliset resurssit lopulta allokoidaan tehokkaasti investoinneille, jotka generoivat julkisia hyötyjä (ks. esim. Fjertorp 2010). Koska investointipäätökset vaikuttavat kaikkiin kuntalaisiin, on merkityksellistä, että päätökset tehdään mahdollisimman hyvin taustatekijät laaja-alaisesti huomioiden. Muutospaine ja käytettävien resurssien rajallisuus voivat lisätä osaltaan päätöksenteon haasteita<sup>1</sup>. Investointipäätöksenteon rationaalisuuden sekä investointipäätösten taustalla olevien tekijöiden ja merkityksen syvällisellä tutkimisella voi teoreettisen kontribuution lisäksi olla merkittävää käytännön hyötyä päätöksentekijöille muun muassa tarkennettaessa kuvaa siitä, mitkä tekijät ovat tarpeellisia hyvien investointipäätösten tekemisessä.

Investoinnit ja investointipäätöksenteko ovat olleet vuosikymmenien ajan monen tutkimuksen kohteena. *Aikaisempi tutkimuskirjallisuus keskittyy valtaosin kvantitatiiviseen, taloudelliseen informaatioon*, investointilaskelmiin ja niiden käyttöön investointien analyysissä (esim. Honko & Virtanen 1975; Kelloharju & Puttonen 1995; Pike 1996; Arnold & Hatzopoulos 2000; Sandahl & Sjögren 2003; Alkaraan & Northcott 2006; Hartwig 2012; Daunfeldt & Hartwig 2014; Rossi 2015). Useissa tutkimuksissa on tuotu esiin myös muiden, kvalitatiivisten, ei-taloudellisten tekijöiden ja eri dimensioiden tarkastelun tärkeys (esim. Mintzberg, Raisinghani & Théorêt 1976; Northcott 1991; Carr & Tomkins 1996; Miller & O’Leary 1997; Arnold & Hatzopoulos 2000; Sykianakis &

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi Rautiainen (2009; 2010) tarkasteli muutospaineiden roolia kunnallisessa päätöksenteossa ohjausjärjestelmien käyttöönotossa. Järvinen (2005) puolestaan tarkasteli toimintolaskennan käyttöönottoa ja siihen liittyvää päätöksentekoa sairaaloissa. Molemmissa tutkimuksissa tuotiin esille muutospaineiden merkitys päätöksenteossa.

Bellas 2005), ja niitä on joidenkin tutkimusten mukaan alettu tunnistaa ja huomioida investointipäätöksenteossa (esim. Butler, Davies, Pike & Sharp 1991; Forrester 1993; Abdel-Kader & Dugdale 1998; Carr & Tomkins 1998; Chan 2004; Carr, Kolehmainen & Mitchell 2010; Emmanuel, Harris & Komakech 2010; Fjertorp 2010; Alkaraan & Northcott 2013; Harris, Northcott, Elmassri & Huikka 2016).

*Kirjallisuus käsittää investointipäätöksenteon sekä taloudellisia että ei-taloudellisia tekijöitä ja niiden vuorovaikutusta on kuitenkin vielä suhteellisen vähäistä, vaikka investointipäätöksenteon laajemmalle tutkimukselle on esitetty tarvetta jo vuosikymmeniä sitten.* Ei-taloudellisten tekijöiden huomioimista on suositeltu laskentainformaation lisäksi (esim. Bromwich & Bhimani 1991; Shank & Govindarajan 1992; Carr & Tomkins 1996) ja keskustelussa on esitetty, että ei-taloudellisia mittareita käytetään osittaisina substituutteina laskelmille silloin, kun ne eivät ole riittävän tehokkaita (esim. Chen 2008). Muun muassa Butler ym. (1991) ovat esittäneet, että ei-taloudellisilla päätöstekijöillä voi olla jopa taloudellisia tekijöitä isompi rooli investointipäätöksenteossa. Lumijärvi (1990) on tuonut esille ajatuksen, että vaikka investointilaskelmia tehdään, se ei välttämättä tarkoita, että päätöksentekijät käyttäisivät niitä. Cooper on jo vuonna 1975 Bowerin (1970) klassiseen investointitutkimukseen pohjaten todennut, että yrityksen investointiprosessi pitäisi nähdä sekä taloudellisena että sosiaalisena prosessina. Lisäksi muun muassa Northcott (1991) ja Sykianakis ja Bellas (2005) ovat esittäneet tarpeen investointipäätöksenteon käytäntöjen tutkimiselle behavioristisessa ja organisatorisessa kontekstissa. Myös Arnold & Hatzopoulos (2000) ovat esittäneet, että investointipäätöksentekoa tulisi tutkia ottaen huomioon organisatorinen konteksti.<sup>2</sup> He peräänkuuluttavat myös syvällistä tutkimusta investointikäytännöistä, joka tarjoaisi parempaa ymmärrystä koko prosessista. Edellisten lisäksi myös Chen (2008) on esittänyt tarpeen tutkia ei-taloudellisia tekijöitä suhteessa organisaation toimintaympäristöön.

*Ei-taloudelliset tekijät huomioiva investointitutkimus on tällä hetkellä vielä suhteellisen hajanaista, minkä vuoksi tieteellinen keskustelu aiheesta on jokseenkin vaikeasti hahmotettavaa.* Vaikka investointipäätöksentekoon liittyvää lisätutkimusta, joka huomioisi aiempaa enemmän myös ei-taloudellisia tekijöitä, on peräänkuulutettu, on tärkeää myös tuottaa tutkimusta, jonka avulla on mahdollista saada syvällisempi ja yhtenäisempi kuva taustoittamaan aiheen ympärillä jatkossa käytävää keskustelua. Edellisen lisäksi tämän tutkimuksen tavoitteen kannalta merkityksellistä on se, että useissa investointipäätöksentekoa käsittelevissä case-tutkimuksissa, joissa huomioidaan ei-taloudellisia tekijöitä

---

<sup>2</sup> Tähän liittyen huomioitavia tekijöitä olisivat muun muassa poliittinen ja sosiaalinen ympäristö, tiedon asymmetria, organisaation monitavoitteiden rakenne, tyydytystasojattelu optimoinnin sijaan, reaaliopiot, laskentainformaation ritualistinen rooli ja aiemmin sovittujen strategisten toimien legitimointi (Arnold & Hatzopoulos 2000, 623).

sekä eri tekijöiden vuorovaikutusta, keskitytään erityisesti strategisten investointipäätösten tekoon (ks. esim. Mintzberg ym. 1976; Bromwich & Bhimani 1991; Butler ym. 1991; Van Cauwenbergh, Durinck, Martens, Laveren & Bogaert 1996; Harris, Emmanuel & Komakech 2009; Harris ym. 2016). Investointipäätöksenteon voi näiden tutkimusten valossa todeta olevan kompleksista. Huomioimalla investointipäätöksenteon tarkastelussa strategisten hankkeiden lisäksi enemmän myös operatiivisia hankkeita<sup>3</sup> voidaan saavuttaa aiempaa syvällisempää tietoa investointipäätöksenteon kompleksisuudesta.

*Ei-taloudellisten tekijöiden kattavampi huomioiminen investointipäätöksenteossa liittyy aiheesta käytävän keskustelun lähes väistämättä rationaalisuuteen ja sen eri ilmenemismuotoihin investointipäätöksiä tehtäessä.* Tämän ovat eitaloudellisia tekijöitä esiin tuoneissa investointitutkimuksissaan havainneet ja ottaneet keskusteluun mukaan muun muassa Bower (1970), King (1975), Cooper (1975), Northcott (1991), Butler, Davies, Pike & Sharp (1993), Emmanuel ym. (2010) ja Alkaraan & Northcott (2013). Hallinnon tutkimuksissa rationaalisuus ja päätöksenteko puolestaan ovat liittyneet jo pitkän aikaa hyvinkin näkyvästi toisiinsa (ks. esim. Simon 1957a; 1979a; Jalonen 2007). Rationaalisuuden ilmeneminen myös investointipäätöksenteossa erilaisten päätöstekijöiden taustoittamana nousee teoreettisesti mielenkiintoiseksi näkökohdaksi etenkin siinä mielessä, että perinteinen investointitutkimus pohjautuu klassiseen päätöksentekoon, jonka taustalla on formaaliin taloudelliseen informaatioon nojaava täydellinen rationaalisuuskäsitys (ks. esim. Wikman 1993).

Rationaalisuutta pidetään usein päätöksenteon yhtenä keskeisenä kriteerinä. Päätöksenteossa rationaalisuus voidaan määritellä järkipäiseksi ajatteluksi asetettujen tavoitteiden arvioimisessa ja niiden tavoittamiseksi tarvittavien keinojen käyttämisessä. Järjen painoarvolla on rationaalisuuden määrittämisessä merkitystä, koska päätöksenteossa järkeä voidaan käyttää muun muassa tunteiden ja perinteiden sijasta tai niiden lisäksi. (ks. Weber 1978.) Väitteiden perustelu johdonmukaisesti ja ristiriidattomasti kuuluu rationaalisen ajattelun edellytyksiin (Weber 1978; ks. myös esim. Sulkunen 1992, 17; Niiniluoto 1994<sup>4</sup>; Vartola 2004).<sup>5</sup> Taloustieteessä yhden määritelmän mukaan rationaalisuus luonnehtii päätöksiä, jotka auttavat päätöksentekijää saavuttamaan omat tavoitteensa tehokkaimmin; tavoitteet sinällään eivät ole rationaalisia tai irrationaalisia (Baumol & Blinder 1985, 14). Tällöin, linjassa Weberin määritelmän kanssa,

<sup>3</sup> Kasanen, Virtanen, Laine ja Matinpalo (1993, 33) jaottelevat investoinnit strategisiin ja operatiivisiin investointeihin. Strategisiin investointeihin liittyy suuret riskit, mutta myös suuret mahdollisuudet. Lisäksi taloudellisten seurauksien ennakointi voi olla suunnitteluvaiheessa vaikeaa. Operatiiviset investoinnit puolestaan liittyvät usein organisaation toimintojen nykytilan ylläpitoon. Niiden riskit ovat hallittavia ja taloudellisia seurauksia on mahdollista ennakoita.

<sup>4</sup> Niiniluoto (1994, 46) jaottelee rationaalisuuden uskomusrationaalisuuteen ja toiminnalliseen rationaalisuuteen; ja toiminnallisen rationaalisuuden edelleen välineraationaalisuuteen ja arvorationaalisuuteen.

<sup>5</sup> Kyseinen rationaalisuuskäsitys on Weberin tavoiterationaalisuuden/välineraationaalisuuden/päämääräraationaalisuuden mukainen. Yleisesti puhuttaessa rationaalisuudesta tarkoitetaan nimenomaisesti päämääräraationaalista toimintaa (Vartola 2004, 236).



päätöksentekijän oletetaan määrittävän tavoitteet, tunnistavan eri vaihtoehdot, oletettavan eri lopputulemat ja tekävän rationaalisen päätöksen, jolla tavoitteen saavuttaminen optimoidaan.

*Kritiikkinä perinteiselle taloudelliselle rationaalisuudelle rationaalisuutta on alettu tarkastella myös psykologisesta ja sosiologisesta näkökulmasta, joissa perinteinen rationaalisuus suhteutuu muun muassa päätöksentekijän kognitiivisiin ominaisuuksiin (Simon 1986, 211) tai sosiologisiin näkökulmiin (esim. Weber 1978). Rationaalisuudesta on tehty erilaisia typologioita muun muassa edelliset näkökulmat huomioiden (esim. Simon 1976; Weber 1978), ja jotkut tekijät voivat rajoittaa sitä (ks. esim. Simon 1957a; 1957b). Rationaalisuus voi merkitä eri henkilöille eri asioita. Joillekin ihmisille omat näkemykset voivat esiintyä hyvin rationaalisina samalla, kun he pitävät muita näkemyksiä irranaalisina. Tällöin kyseessä voivat olla esimerkiksi arvo-olettamukset ja niiden vaikutus omaan näkemykseen. (Kalberg 1980.) Rationaalisuus esiintyy olennaisena osana organisatorisen päätöksenteon teorioita. Usein päätöksenteon teorioissa viitataan rationaalisuuskäsitteestä puhuttaessa Weberin (1978) ja/tai Simonin (1957a; 1957b; 1976) näkemykseen rationaalisuudesta.*

Kirjallisuudessa esiintyy muitakin rationaalisuuden määritelmiä<sup>6</sup>, ja rationaalista käyttäytymisestä on eri mielipiteitä riippuen muun muassa siitä, miten todellisuutta tulkitaan (Sykianakis & Bellas 2011)<sup>7</sup>. Koska tässä tutkimuksessa tarkoituksena on tarkastella investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemistä, kuten sitä, millaisia näkemyksiä rationaalisuudesta on tunnistettavissa investointipäätöksenteon yhteydessä, tutkimuksessa ei pidättäydytä jossain tietyssä rationaalisuuskäsitelyssä. Sen sijaan tässä tutkimuksessa oletetaan, että rationaalisuus on olennainen osa päätöksentekoa eikä sen merkitystä päätöksenteossa sovi sivuuttaa. Päinvastoin sen roolia ja monimuotoisuutta tulee tarkastella syvemmin suhteutettuna päätöksentekoon. Näin tulee mahdolliseksi myös varsinaisen rationaalisuuskäsitteen tarkempi avaaminen huomioiden siihen liittyvät eri aspektit.

Investointipäätöksenteon rationaalisuuden syvällisen tarkastelun mahdollistamiseksi on tarkoituksenmukaista käsitellä organisatorisen päätöksenteon problematiikkaa, jotta ymmärretään, millainen rationaalisuuskäsitys yleensä liittyy tietynlaisiin päätösmalleihin. Investointipäätöksenteko on pohjimmiltaan

<sup>6</sup> Ks. eri rationaalisuuksien määritelmistä esim. Northcott (1991). Varsinaisten käsitteen määrittelyiden lisäksi rationaalisuuskäsite liittyy useiden tutkijoiden teksteissä päätöksentekomalleihin, kuten esim. Allisonin (1969) malli, jonka mukaan on olemassa kolme erilaista päätöksentekomallia: rationaalisen toiminnan malli (rational policy model), organisatorinen prosessimalli (organizational process model) ja byrokraattinen politikoinnin/valtapelin malli (bureaucratic politics model).

<sup>7</sup> Sykianakis & Bellas (2011, 121) tuovat esiin myös ryhmäkohtaisen rationaalisuuden. Heidän mukaansa organisaation eri ryhmien päätökset voivat olla oman ryhmän toimintatapoihin ja tarkoituksiin peilaten rationaalisia. Tämä kuvastaa osaltaan rationaalisuuden monimuotoisuutta. Toisin sanoen irranaalista ei välttämättä ole tehdä päätös, joka soveltuu parhaiten omien tarkoituksien edistämiseen.

organisatorista päätöksentekoa, ja päätöksentekomallien avulla voidaan tarkastella myös investointipäätöksenteon rationaalisuutta ja täten sen ilmenemistä ja vaikutteita. Northcottin (1991) esittämä toteamus, että investointipäätöksenteon perspektiiviä tulisi laajentaa survey-tutkimuksista case-tutkimuksiin ja tutkia niiden avulla vaihtoehtoisia rationaalisuuden käsitteitä aiemmin dominoineen ”taloudellisen rationaalisuuden” -käsitteen lisäksi, viittaa siihen, että investointipäätöksenteon tutkimus on aiemmin ollut päätöksentekomallien valossa tarkasteltuna suppeahkoa. Hän on myös esittänyt, että erilaisten näkemysten mukaan tuominen on investointitutkimuksen kehityksen kannalta välttämätöntä. Myös muun muassa Thurmaier (2001) on esittänyt budjetoinnin<sup>8</sup> rationaalisuutta käsittelevässä tutkimuksessaan, että budjetoinnin rationaalisuuden kokonaisuuden analysointia varten on tarpeellista huomioida sekä fiskaaliset tekijät (taloudellinen ja tekninen näkökulma) että ei-fiskaaliset tekijät (sosiaalinen, poliittinen ja lainmukainen näkökulma).<sup>9</sup>

Northcottin (1991) esiintuoman tutkimustarpeen<sup>10</sup> huomioiden Emmanuel ym. (2010) ovat tarkastelleet investointiprosessia ja investointipäätöksen muodostumista kognitiivisen psykologian ja sosiaalipsykologian käsitteitä hyväksikäyttäen. Vaikka tutkimuksessa sivutaan rationaalisuutta tiettyjen päätöksen vaikuttavien tekijöiden tarkastelun yhteydessä, epäselväksi kuitenkin jää, miten rationaalisuus ilmenee kussakin tilanteessa. Herääkin kysymys, että vaikka kontekstilla näyttäisi olevan päätöksenteon syntymisessä merkitystä, ilmeneekö päätöksentekijöiden rationaalisuus samalla tavoin myös saman organisaation hyvin erityyppisten investointien kohdalla. Jos ei ilmene, mikä on se impulssi, jolla päätöksen perustelu mahdollisesti muuttuu?

Tällä tutkimuksella pyritään täyttämään edellä kuvatun kokonaisuuden tutkimusaukkoa ja osaltaan lisäämään keskustelua investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisestä sekä taloudellisten että ei-taloudellisten päätöstekijöiden valossa. Laajentamalla tutkimuksen perspektiiviä ja tarkastelemalla investointipäätöksenteon käytäntöjä ja taustoja eri päätöksentekomallit huomioiden voidaan kehittää teoriaa investointipäätöksenteon tutkimuksen saralla.

*Pohdittaessa keinoja tarkastella tehokkaasti investointipäätöksen rationaalisuuden ilmenemistä yhdeksi olennaiseksi aiheeksi muodostuu päätöksenteon konteksti.* Suuri osa taloustieteellisen kirjallisuuden investointitutkimuksista käsittelee yritysten investointipäätöksentekoa. Kunta julkisena organisaationa puolestaan tarjoaa hedelmällisen ympäristön syvälliselle investointipäätöksen-

<sup>8</sup> Investointipäätöksenteko liittyy monin tavoin organisaation budjetointiin, joten Thurmaierin (2001) tutkimuksen näkemykset ovat hyvin sovellettavissa myös investointipäätöksentekoon liittyvään tarkasteluun.

<sup>9</sup> Thurmaier (2001, 137) käyttää termiä ”monien rationaalisuuksien lähestymistapa” (a multiple rationalities approach).

<sup>10</sup> Northcottin (1991) lisäksi samankaltaisen tutkimustarpeen ovat tunnistanee Harris ym. (2016).

teon tutkimiselle ja rationaalisuuden ilmenemiselle, koska se sisältää elementtejä sekä perinteisistä yrityksissä käytetyistä, usein taloudellisista, investointipäätöstekijöistä että ei-taloudellisista tekijöistä, joista on vielä suhteellisen vähän tieteellistä tutkimustietoa myös kuntasektorilta (esim. Chan 2004; Fjertorp 2010). Tämän lisäksi kunnallinen päätöksenteko on yleisesti byrokraattisempaa ja säädellympää yrityksiin verrattuna<sup>11</sup>, minkä vuoksi eri päätöstekijöiden ja toimintatapojen aiheuttama jännite voi olla voimakkaampaa kunnissa kuin yrityksissä. Tämä puolestaan voi tuottaa uusia mielenkiintoisia tuloksia rationaalisuuden ilmenemiseen sekä päätösten taustalla olevan tiedon ja eri päätöstekijöiden vaikuttavuuteen liittyen.

Voittoa tavoittelemattomissa organisaatioissa, kuten kunnissa, on mahdollista ja hyväksyttävää olettaa, että myös muilla kuin taloudellisilla tekijöillä on merkittävä rooli investointien priorisoinnissa ja ylipäätään investointipäätöksenteossa (ks. esim. Fjertorp 2010). Tätä tukee aiemmin mainittujen tekijöiden lisäksi Chanin (2004) kanadalaisissa kunnissa tekemä tutkimus, jossa todetaan, että suurimmassa osassa kanadalaisista kunnista ei juuri käytetä investointilaskelmia. Myöskään aineettomia kustannuksia ja hyötyjä<sup>12</sup> ei pääosin pidetty erityisen tärkeinä. Muun muassa edellisten perusteella ei-taloudellisten päätöstekijöiden merkityksen oletetaan olevan kunnan investointipäätöksenteossa oleellinen. Mikä ylipäätään on lopulta investointilaskelmien rooli kunnan päätöksenteossa, joka ulospäin näyttäytyy tietyin piirtein rationaalisena (ks. esim. Nyholm 2008; Fjertorp 2010, 292; Hyyryläinen 2012)?

Investointipäätöksenteko on vahvasti sidoksissa resurssien budjetointiin. Jönsson (1982) on kunnallista budjetointikäyttäytymistä käsittelevässä tutkimuksessaan todennut, että julkisen sektorin budjetointiympäristö on monitulkintainen, jossa on vain vähän yhtymäkohtia rationaaliseen käyttäytymiseen. Tätä tukee myös Nunnin (1990) tulkinta, jonka mukaan aikaisemmin yleinen käsitys on ollut, että julkisen investointipäätöksenteon oletetaan suurelta osin olevan muun muassa kunnan talousosaston kontrolloima rationaalinen prosessi. Hänen mukaansa tällaisen käsityksen aiheuttaja on Simonilta (1957a) peräisin oleva kuvaus julkisten virkamiesten rationaalisesta päätöksenteosta. Sen mukaan vaihtoehtoisia investointimahdollisuuksia analysoidaan, priorisoidaan ja implementoidaan taloudellisten tavoitteiden ja teknisten mallien mukaisesti.

<sup>11</sup> Kunnan päätöksenteon periaatteita käsitellään tarkemmin luvussa 4.

<sup>12</sup> Chan (2004, 50) käyttää termejä ”intangible costs” ja ”intangible benefits”. Aineettomia kustannuksia ovat Chanin (2004) mukaan esimerkiksi negatiivinen julkinen käsitys, poliittiset seuraukset, työntekijöiden [heikentynyt] moraalit, organisaation [heikentynyt] tehokkuus. Aineettomia hyötyjä ovat esimerkiksi positiivinen julkinen käsitys, poliittiset hyödyt, työntekijöiden tehokkuus ja ympäristölliset hyödyt.

Myöhemmin on kuitenkin esitetty, että kuntasektorilla lopullinen päätös mukaillee enemmänkin muita rationaalisuuden malleja kuin perinteistä rationaalisuutta (ks. esim. Nunn 1990; Möttönen 1997; Tuomikorpi 2005; Jalonen 2007).

Edelliset ovat mielenkiintoisia löydöksiä, sillä NPM:n (New Public Management)<sup>13</sup> myötä julkiselle sektorille ja myös kuntiin on alettu tuoda käytäntöjä yritysmaailmasta. Niin sanottu kolmen E:n periaate (economy, taloudellisuus; efficiency, tehokkuus; effectiveness, vaikuttavuus) heijastuu myös taloudelliseen päätöksentekoon, kun pyrkimyksenä on tuottaa suoritteita mahdollisimman tehokkaasti ja säästeliäästi (ks. mm. Lähdesmäki 2003). Tämä viittaisi siihen, että julkisella sektorilla olisi ainakin jonkinasteinen pyrkimys perinteisen rationaalisuuden mukaiseen päätöksentekoon. Näin ollen, huomioiden aiemmissa kappaleissa esitetty pohdinta, ei ole lainkaan itsestään selvää, miten investointipäätöksenteon rationaalisuus lopulta ilmenee, mitä tekijöitä investointipäätöksenteon taustalla on ja miten eri päätöstekijöitä käytetään investointipäätöksenteossa. Ilmeneekö rationaalisuus samalla tavalla erityyppisissä hankkeissa vai muuttuuko se ja päätöksen taustalla olevat perustelut esimerkiksi tilanteesta tai investointihankkeesta riippuen?

Vaikka investoinnit ovat paljon tutkittu aihe, tutkimuksissa on keskitytty pääosin investointipäätöksentekoon makrotasolla. Ei ole otettu tarkemmin huomioon päätösten takana olevaa yksilötasoa, päätöksentekijöitä, jotka organisaation investointipäätöksiä tekevät ja joiden päätöksistä organisaation päätös syntyy. (esim. Swain & Haka 2000; Alkaraan & Northcott 2013.) Koska organisaatioiden päätökset muodostuvat usein kollektiivisesti eikä voida olettaa, että kaikkien yksilöiden tavoite on samansuuntainen<sup>14</sup>, eivätkä he näin ollen toimi samalla tavoin johdonmukaisesti, ei perinteisen rationaalisen päätösmallin muodostaminen ja käyttö täten liene mahdollista. Näin ollen tarkat investointipäätöksenteon menetelmät ovat välttämättömiä resurssien allokoinnissa, mutta jotta allokointi olisi optimaalista, menetelmiä tulee tarkastella yrityksen sosiaalinen konteksti huomioiden (Cooper 1975). Tässä on havaittavissa selkeä yhtymäkohta etenkin kunnan isompiin investointipäätöksiin, jotka koostuvat useamman henkilön ja useamman ryhmän tekemästä yhteistyöstä.

*Monen eri tahon yhteistyönä syntyvän investointipäätöksen tarkastelussa huomionarvoista on myös päätösprosessin aikana ja tuloksena syntyvän tiedon merkitys ja käyttö lopullisen päätöksen syntymisessä (ks. esim. Swain & Haka 2000). Mikä tieto ja päätöstekijäjoukko ovat merkitseviä lopullisen investointipäätöksen aikaansaamiseksi, ja onko päätöksen taustalla ylipäättään riittävästi tietoa, jotta päätös voidaan tehdä? Mikä relevantin tiedon suodattamisen rooli*

<sup>13</sup> New Public Managementin doktriinia (esim. Hoodin 1991 tekemä jaottelu) ja kolmen E:n periaatetta (esim. Lähdesmäki 2003) esitellään tarkemmin luvussa 4.3.

<sup>14</sup> Tutkimuksissa on osoitettu, että ihmisten, yksilöiden, luonteenpiirteillä on merkittävä rooli investointipäätöksenteossa (Haka 2007, 723).

on, kun tarkastellaan investointipäätöksen syntymistä moninaisen prosessin tuotoksena? Kuntakontekstissa tutkimusasetelmaan tuo mielenkiintoisen lisän kunnan toiminnan luonne, jossa investointipäätöksentekoprosessi on, investoinnista riippuen, tietyllä tapaa säänneltyä ja pääosin virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden yhteistyötä. Yhteistyön haastavuutta ja näin ollen myös rationaalisuuden käsittelyn mielenkiintoisuutta lisää se, että kunnalliset toimijat kohtaavat investointipäätöksenteossa konflikteja, jotka voivat johtua erinäisistä organisaation ulkopuolelta tulevista vaatimuksista tai organisaation sisäisistä päätöksenteon dynamiikoista (Nunn 1990).

Yksityisellä sektorilla voitto on useimmiten toiminnan tärkein tavoite, ja kannattavuusvaatimus on tärkeä yrityksen päätöksiä ohjaava tekijä. Julkisella puolella puolestaan toiminnan ja sen myötä päätöksenteon perimmäisenä tavoitteena on tuottaa palveluja kuntalaisille. Kunnan tulee huolehtia asukkaidensa hyvinvoinnin ja kunnan alueen elinvoimaisuuden edistämisestä sekä palvelujen järjestämisestä (Kuntalaki 410/2015, 1 §). Jotta tarvittavia palveluja voidaan toteuttaa, tarvitaan investointeja. Kunnan eri toimialat vastaavat osaltaan kunnan tehtävien toteuttamisesta ja kuntalaisten hyvinvoinnin turvaamisesta järjestämällä palveluja tehokkaasti ja toteuttamalla yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.<sup>15</sup> Kaiken tämän tulee tapahtua demokraattisen päätöksenteon mukaisesti. Investointipäätöksenteossa olennaista on käsitys kunnan talouden tasapainosta, resurssien riittävydestä velvoitteisiin nähden. Kuntien pitää täyttää niille asetetut tehtävät annetuilla resursseilla.

Investointipäätöksenteon haasteisiin voi edellä mainittujen, kuntaorganisaatiota koskevien erityispiirteiden lisäksi lukeutua myös organisaatioiden päätösten legitimointiin ja olemassa olevien resurssien puitteissa tapahtuvaan päätöksenteon priorisointiin liittyvät erilaiset paineet. Kunnalliset päättäjät kohtaavat erilaisia institutionaalisia paineita ja kunnallisia muutospaineita. Ristiriitaisia paineita palveluiden päätehtävästä ja toiminnan oikeutuksesta aiheuttavat muun muassa taloudelliset realiteetit, ammatilliset, poliittiset ja ideologiset näkemykset sekä yksilöiden intressit (ks. esim. Rautiainen 2010). Institutionaaliset paineet vaikuttavat laskentatoimen kehittymiseen ja tätä kautta myös päätöksentekoon (DiMaggio & Powell 1983).

Näillä kaikilla mainituilla seikoilla on oma roolinsa kunnan investointipäätöksenteossa. Tämän tutkimuksen tärkein motivoiva tekijä onkin tiivistettävissä seuraavasti: Kunnan investointipäätöksenteko on monitulkintainen ja monitahoinen kokonaisuus. Investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmeneminen ei ole yksiselitteinen asia, vaan siihen vaikuttavat sekä taloudelliset että ei-taloudelliset tekijät samoin kuin prosessissa mukana olevat tahot. Problemaattista

---

<sup>15</sup> Kuntien tehtäviin tulee osaltaan vaikuttamaan meneillään oleva sosiaali- ja terveyspalvelurakennemuutos. Sote-palvelurakennemuutoksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen siirtyä kunnilta ja kuntayhtymiltä suurempien itsehallintoalueiden, maakuntien, vastuulle 1.1.2019 alkaen. (Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus.)

kuitenkin on, miten investointipäätöksenteon kokonaisuus jäsentyy eri tekijöiden vaikutuksesta ja miten lopulta voidaan päätyä tarkentuneeseen käsitykseen kunnan investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisestä.

Yhteenvedona todettakoon, että tutkimuksen fokuksen ollessa investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisessä nimenomaisesti kuntakontekstissa tutkimus kontribuoi osaltaan sekä organisaation investointipäätöksenteon, organisatorisen päätöksenteon että kunnallisen investointipäätöksenteon tutkimukseen. Tutkimus suoritetaan case-tutkimuksena<sup>16</sup>, jonka avulla on tarkoitus jalostaa olemassa olevaa aiheeseen liittyvää teoriaa. Tutkimuksen fokuksen ja valitun tutkimusmenetelmän avulla pyrkimyksenä on tuottaa syvällistä, aiempaa jäsentyneempää ja monipuolisempaa, tietoa tutkimusaiheesta, mikä osaltaan edistää aiheesta käytävää tieteellistä keskustelua.

## 1.2 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoitteena on syvällisesti analysoida investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemistä sekä siihen vaikuttavia, investointipäätöksenteon taustalla olevia, päätöstekijöitä julkisessa organisaatioympäristössä, kuntakontekstissa. Päätöstekijöiden osalta tarkastellaan päätöstekijöiden roolia, merkitystä ja käyttöä investointipäätöksiä tehtäessä sekä valintoja perusteltaessa.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on:

***Miten rationaalisuus ilmenee kunnallisessa investointipäätöksenteossa?***

Päätutkimuskysymyksen tarkastelua tukevat apukysymykset ovat:

***Mitkä ja miten päätöstekijät vaikuttavat investointipäätöksiin, niiden legitimointiin ja investointikohteiden priorisointiin kuntakontekstissa?***

***Miten päättäjät käyttävät investointipäätöksentekoprosessin aikana saatavilla olevaa tietoa?***

***Millainen merkitys päätöstekijöillä on kunnan investointipäätöksenteossa?***

Apukysymysten lähtökohtaisena erona on investointipäätöksenteon eri osatekijöiden käsittelyn laajuus. Ensimmäinen apukysymys on asetettu vastaamaan tarkemmalla tasolla siihen, mitä päätöstekijöitä kunnan investointipäätöksente-

---

<sup>16</sup> Case-tutkimuksia ja niiden tyyppisiä käsitellään tarkemmin luvussa 1.3.3.

ossa ylipäättään voidaan tunnistaa ja miten ne vaikuttavat. Toisessa apukysymyksessä huomio keskittyy päätöksentekijöiden toimintaan. Kolmannen apukysymyksen käsittelyllä pyritään puolestaan laajempaan pohdintaan.

Tutkimuksen päämielenkiinnonkohteena on investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmeneminen. Kirjallisuuden lukemisen ja pohdinnan tuloksena tutkimuksessa käsiteltävät teoreettiset painopistealueet koostuvat investointitutkimuksen ja organisatorisen päätöksenteon kirjallisuuden osa-alueista. Rationaalisuuden ilmenemisen taustoittamiseksi merkityksellisiä ovat taloudellisten ja ei-taloudellisten päätöstekijöiden kartoittaminen sekä niiden rooli investointipäätöksenteossa. Taloudellisten päätöstekijöiden osalta laskelmien rooleja tarkastellaan hyödyntäen Burchellin ym. (1980) viitekehystä, josta löytyy yhtymäkohtia rationaalisuuskeskusteluun.

Rationaalisuuskeskusteluun liittyvät myös organisatoriset päätöksentekoteoriat, jotka tarjoavat käsitteistöä tarkastella edelleen investointipäätöksentekoon liittyviä rationaalisuusnäkökulmia ja ylipäättään organisatorisen päätöksenteon periaatteita. Investointitutkimuksen ja organisatoristen päätöksentekoteorioiden lisäksi ja saadun kuvan syventämiseksi päätutkimusilmiötä lähestytään Max Weberin rationaalisuustypologiaan peilaten. Typologian tarjoamien raamien avulla on mahdollista tuottaa uutta ja mielenkiintoista tutkimustietoa käsiteltävästä ilmiöstä.

Tutkimusilmiötä tarkastellaan kuntakontekstissa. Case-organisaatio on valittu ja empiirinen aineisto on koottu siten, että empiirisen analyysin ja teoreettisten painopistealueiden reflektoitu tarkastelu tuottaa tutkimuksella tavoiteltavaa syvällistä tietoa tutkittavasta ilmiöstä.

Tutkimuksen yleisempänä tavoitteena on jalostaa teoriaa (esim. Keating 1995). Yhtenä teoreettisena tavoitteena on kehittää ja syventää perinteisen liikeloustieteen investointipäätöksenteon ja julkisen sektorin investointipäätöksenteon teoreettista tietämystä tutkimuksessa esiin nousevien tekijöiden rooli ja merkitys huomioiden. Tutkimuksella myös laajennetaan investointipäätöksenteon perspektiiviä tutkimuskentällä vallitsevista survey-tutkimuksista vähemmän tehtyihin case-tutkimuksiin ja syvennetään teoreettista tietämystä vaihtoehtoisten rationaalisuusnäkökulmien ilmenemisestä kunnallisen investointipäätöksenteon kontekstissa. Tutkimuksella lisätään näin ollen myös kuntiin kohdistuvaa taloustieteellistä tutkimusta.

Tutkimuksen päärajaukset liittyvät ilmiön tarkastelun kannalta organisatoriseen ympäristöön sekä tarkemmin tarkasteltavien investointiprosessien tutkimuksen kohteena oleviin vaiheisiin. Tutkimusilmiötä tutkitaan kuntaorganisaatiossa, mutta tutkimuksella pyritään myös tarjoamaan yritysten investointipäätöksenteon tarkastelun tueksi yleistettävää tutkimustietoa. Tutkimuksen case-organisaatio on suomalainen kuntaorganisaatio. Tutkimuksen kunnallista pää-

töksentekoa käsittelevän pääluvun tarkoituksena on tarjota yleiskäsitys suomalaisen kunnan toimintaperiaatteista. Rajauksen näkökulmasta katsottuna kyseisessä luvussa keskitytään nimenomaisesti suomalaisen kunnan toimintaperiaatteisiin. Tämän vuoksi lähdemateriaali koostuu pääosin suomalaisista lähteistä. Koska tutkimuksella ei kontribuoida varsinaisesti kunnallisen päätöksenteon kirjallisuuteen, tutkimuksessa ei erikseen laaja-alaisesti käsitellä kunnallisen päätöksenteon aiempaa tutkimusta.

Toinen merkittävä rajausta koskee tutkittavan ilmiön luonnetta ja kestoja. Investointipäätöksentekoprojektit voivat kokonaisuudessaan kestää jopa useita vuosia. Tämä tutkimus rajataan empiirisen tarkastelun osalta selkeästi siten, että tutkimuksessa käsiteltävien investointipäätösten tarkasteluajanjakso päättyy periaatteellisesti kyseisen investointipäätöksen<sup>17</sup> valtuustokäsittelyajankohtaan, siis valtuustossa tehtävään päätökseen ja sen taustoihin. Toisin sanoen mahdollinen jatkokäsittely, hankkeiden varsinainen toteutus ja jälkiseuranta eivät ole tämän tutkimuksen kohteena.

Investointiprosesseihin ja niiden vaiheisiin liittyvät osaltaan myös strategiset aspektit ja valtateema. Tutkimuksessa tunnistetaan strategian, strategisten linjausten sekä valtailmiön yhtymäkohta investointipäätöksentekoon, mutta fokuksen säilyttämisen varmistamiseksi varsinainen strategiakirjallisuuden ja valtakirjallisuuden käsittely rajataan tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Strategisten ja valtaan liittyvien näkökulmien mahdolliset vaikutukset investointipäätöksentekoon tuodaan kuitenkin tarvittaessa esille asian käsittelyn edellyttämällä tavalla.

Aiempi kirjallisuus kattaa laajalti varsinaisesti investointilaskelmien ja niiden komponenttien tarkastelun. Tämän tutkimuksen fokuksen vuoksi investointilaskelmien komponentteja ei tutkimuksessa tarkastella syvällisemmin, vaan laskelmien roolia tarkastellaan siinä määrin, kuin tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta on tarkoituksenmukaista.

Tutkimus kontribuoi organisaation investointipäätöksenteon, organisatorisen päätöksenteon ja kunnallisen investointipäätöksenteon tutkimukseen. Tutkimuksen *pääkontribuutio* kohdistuu investointipäätöksenteon rationaalisuuteen liittyvään kirjallisuuteen. Tutkimuksessa todetaan, että investointipäätöksenteon rationaalisuutta ei voida tarkastella pelkästään ylätasolta, koko organisaation tasolta. Rationaalisuus on monipolvinen ja se voi vaihdella investointityypistä ja kontekstista riippuen.

Merkittävä syy kyseisen ilmiön taustalla, tutkimuksen *toinen kontribuution kohde*, on investointipäätöksenteon monitahoisuus, johon liittyvän aiemman tutkimuksen tuloksia tällä tutkimuksella vahvistetaan. Investointipäätöksenteon monitahoisuuden liittyen tutkimus tarjoaa aiempaa syvällisempää tutkimustie-

---

<sup>17</sup> Tutkimuksessa käsiteltävät investointihankkeet esitellään luvussa 5.



toa investointipäätöksentekoon vaikuttavista ei-taloudellisista tekijöistä ja investointipäätöksenteossa käytettävien laskelmien roolista. *Kolmanneksi* tutkimus tuo lisätietoa päätöksentekijöiden, sekä yksittäisen päätöksentekijän että koko ryhmän, päätösprosesseista ja niihin liittyvistä tekijöistä. *Neljänneksi* tutkimus kontribuoi kunnallisen investointipäätöksenteon tutkimukseen lisäten myös keskustelun avauksia teeman ympärillä julkisella sektorilla.

Tutkimuksessa pyritään *teoreettisen kontribuution lisäksi myös käytännölliseen kontribuutioon*. Kuntien tehokas toiminta niukoilla resursseilla edellyttää päättäjiltä tehokasta ja kauaskantoista päätöksentekoa. Tutkimuksella voi olla käytännön merkitystä kunnille, kun erilaisia päätöstekijöitä voidaan tunnistaa ja huomioida yhä paremmin investointipäätöstilanteissa.

### 1.3 Tutkimuksen metodologiset valinnat

Tutkimusongelman ratkaisemisessa metodologia toimii eräänlaisena ohjelinjana. Sen lisäksi tutkimusongelman ratkaisemiseksi tarvitaan myös teoria ja tutkimusmetodi. Tarkasteltaessa metodologisia lähestymistapoja tulee huomioida sekä ontologiset että epistemologiset oletukset. Ontologia käsittää oletukset, jotka tutkijalla on ilmiön todellisuuden luonteeseen liittyen, ja epistemologia on tapa, jolla ilmiöstä voidaan hankkia tietoa (esim. Ryan, Scapens ja Theobald 2002, 35).

#### 1.3.1 Laadullinen tutkimus

Liiketaloustieteellisessä tutkimuksessa käytetään sekä kvalitatiivisia eli laadullisia ja kvantitatiivisia eli määrällisiä menetelmiä. Menetelmät eroavat toisistaan muun muassa tieteenfilosofisen näkemyksen sekä teoreettisten ja käsitteellisten tottumusten mukaan (ks. esim. Chua 1986). Liiketaloustieteessä valtavirtatutkimusta edustavat kvantitatiiviset tutkimukset, mutta laadulliset tutkimusmenetelmät ovat viime vuosikymmeninä yleistyneet myös liikkeenjohdon ja yritystalouden ilmiöiden tutkimisessa. Laadullisen ja kvantitatiivisen tutkimuksen yhteisenä piirteenä on esimerkiksi vaatimus tulosten perustelemisesta. (ks. esim. Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 1997; Eskola & Suoranta 2001; Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005; Eriksson & Kovalainen 2008.)

Varsinaisesti laadulliselle tutkimukselle on ominaista operoida viime kädessä erittelemällä yksittäisiä tapauksia tutkijan ollessa vuorovaikutuksessa yksittäisen havainnon kanssa, tarkastella tapauksia eri henkilöiden perspektiivistä tai huomioimalla heidän käsityksensä tarkasteltavasta yksittäistapauksesta. Pääasiallinen tarkoitus laadullisen tutkimusotteen käytössä on lisätä ymmärrystä

tutkittavan organisaation toiminnasta laadullista aineistoa erittelemällä. Laadullinen tutkimus suosii luonnollisesti tapahtuvia aineistoja sen sijaan, että tutkija aktiivisesti tuottaisi tutkimusaineistoa. Ymmärryksen lisääminen tutkittavasta ilmiöstä edellyttää syvyyttä myös itse tutkimuksessa. (Koskinen ym. 2005; Eriksson & Kovalainen 2008.)

Ahrens ja Chapmanin (2006) mukaan laadullisille tutkijoille on ominaista tutkimuskentän tuntemus. Heidän mukaansa laadulliset tutkijat jakavat Chuan (1986) ajatuksen siitä, että sosiaalinen todellisuus muodostuu subjektiivisesti ja ihmisten välinen interaktio on merkityksellistä. Ahrens ja Chapman (2006) korostavat sitä, että laadullinen tutkimus ei ole pelkästään empiiristä, vaan ymmärryksen ja kommunikaation taustalla teorian rooli on tärkeä. Teoria, metodi, metodologia ja tietolähteet ovat sidoksissa toisiinsa koko tutkimusprosessin ajan.

Muun muassa edellä mainittujen laadullisen tutkimuksen ominaisuuksien vuoksi tässä väitöstutkimuksessa käytössä on laadullinen tutkimusote. Tutkimuksen yhtenä tavoitteena on saada syvällistä tietoa kunnan investointipäätöksentekoon liittyvästä problematiikasta, kuvata käytäntöjä ja tekijöitä päätöksenteon taustalla sekä lisätä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä. Tutkimusaineisto on laadullista, ja tarkoituksena on vastata tutkimuskysymykseen erittelemällä aineistoa ja saamalla pääosin haastatteluin selville tutkimusasetelman mukaisia ongelmakohtia ja vastata niihin. Haastateltavilla henkilöillä on tärkeä rooli tutkimuksen onnistumisen kannalta, koska haastattelujen pohjalta tehdään johtopäätöksiä teoriaan peilaten. Haastattelujen lisäksi tutkimusaineistona käytetään dokumenttiaineistoa sekä havainnointia.<sup>18</sup>

### ***1.3.2 Tutkimuksen tieteenfilosofiset taustaoletukset***

Tieteenfilosofian perinteiset peruskysymykset koskevat ontologiaa ja epistemologiaa. Ontologia eli olemassaolo-oppi on filosofian osa-alue, joka käsittää oletukset todellisuuden luonteesta. Se tarkastelee, mitä on todellisuudessa olemassa (Raatikainen 2004); siinä selvitetään todellisuuden peruselementtejä ja rakennetta. Erilaisia ontologioita ovat muun muassa realismi, nominalismi, konseptualismi, idealismi ja materialismi (Lukka 1990)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Tutkimusaineisto esitellään tarkemmin luvussa 1.3.4.

<sup>19</sup> *Realismissa* entiteetit, olemassaolo ja ominaisuudet ovat olemassa riippumatta tietoisuudestamme, toisin sanoen maailma on objektiivisesti sitä, mitä se on (esim. Burrell & Morgan 1979; Lukka 1990; 1991). Realismi voidaan jaotella vielä tarkemmin Platonin oppia seuraavaan ”jyrkkään” käsiterealismiin” ja maltillisempaan aristoteliseen realismiin (ks. Niiniluoto 1984). Saarinen (1999, 417) esittää edellistä mukailevan jaottelun: 1) metafyyminen realismi, jossa ”todellisuus on tietoisuudesta riippumaton” ja 2) käsiterealismi, jossa ”käsitteet ovat aidosti olemassaolevia olioita”.

Epistemologia puolestaan on tieto-oppi: mikä on tiedon perimmäinen lähde, miten kohteesta voidaan saada tietoa ja millaista tieto on. Se käsittää oletukset tietämisen luonteesta (Lukka 1991). Tietoteoreettiset näkemykset jaetaan usein empiristisiin ja rationalistisiin sen mukaan, mitä tiedon hankinnan lähdettä niissä korostetaan. Empiristien mukaan aistihavainnot muodostavat tiedon lähteen ja kriteerin, kun taas rationalistien mukaan tietoa saadaan viime kädessä intellektuaalisten aktien, ihmisen järjen ja ymmärryksen kautta (esim. Lukka 1991).

Tieteenfilosofisessa keskustelussa voidaan erottaa kolme pääsuuntausta: positivismi (empirismi), realismi ja relativismi (sosiaalinen konstruktionismi) (Raatikainen 2004). Saunders, Lewis & Thornhill (2009) jaottelevat johtamisen tutkimuksen tutkimusfilosofiat neljään: positivismi, realismi, tulkitseva ote ja pragmatismi. Liiketaloudellisessa kirjallisuudessa vallitsee nykyään käytäntö puhua tulkitsevan otteen sijasta sosiaalisesta konstruktionismista, todellisuuden sosiaalisesta rakentumisesta (Koskinen ym. 2005). Edellä mainitut tutkimusfilosofiat eroavat toisistaan muun muassa ontologisilta ja epistemologisilta näkemysiltään sekä pääasiallisilta aineiston keruutavoiltaan.

Tämä tutkimus asemoituu tulkitsevaan tutkimusotteeseen<sup>20</sup>. Ontologiset ja epistemologiset lähtökohdat ja näkemykset ovat tulkitsevan tutkimusotteen mukaiset. Tulkitsevassa tutkimusotteessa käytetään usein pieniä otoksia ja laadullisia otteita (Saunders ym. 2009). Tämän tutkimuksen empiirinen tutkimusaineisto koostuu yhden kohdekunnan investointipäätöksentekoa käsittelevästä aineistosta ja tarkoituksena on saada syvälinen kuva ja rikas tulkinta tutkittavasta ilmiöstä. Tulkitsevassa tutkimusotteessa inhimilliset intressit, kuten talous ja politiikka, ovat välttämätön osa tutkimusta ja käsitteet sisältävät asianosaisten näkökulmat. Tulkitsevassa tutkimusotteessa näkemys todellisuudesta on subjektiivinen, sosiaalisesti konstruoitunut ja tutkija on osa todellisuutta. (esim. Koskinen ym. 2005; Saunders ym. 2009.) Epistemologisesti olennaisia ovat toimijoita motivoivat subjektiiviset merkitykset ja sosiaaliset ilmiöt (Saunders ym. 2009). Edellä mainitut kuvaavat myös olennaisina tunnusmerkkeinä tätä tutkimusta. Myös Hines (1988) korostaa sosiaalisten rakenteiden konstruktioita.

---

*Nominalismi* on Burrellin ja Morganin (1979) ontologisessa debatissa realismin vastakohta. Nominalismi on erittäin yksilölähtöistä: nominalistien mukaan vain yksilöt ovat olemassaolevia. Ihmisen kognition ulkopuolella oleva sosiaalinen maailma vain sisältää erilaisia käsitteitä, joita voidaan käyttää todellisuuden jäsentämisessä ja kuvaamisessa. (ks. Burrell & Morgan 1979; Niiniluoto 1984).

*Konseptualismi* on käsiterealismia ja jyrkkää nominalismia sovittelevampi kanta. Sen mukaan yleiskäsitteet ovat ihmisen mielessä. (Niiniluoto 1984.)

*Idealismin* mukaan olemassaolo on periaatteessa luonteeltaan hengellistä tai ainakin riippuvainen ihmisen tietoisuudesta. Näin ollen sisällöllisesti myös idealismin voidaan katsoa olevan vastakkainen näkemys realismiin verrattuna. (ks. esim. Lukka 1990.) Lukka (1990) myös huomauttaa, että näkemykset, sekä realismi että idealismi, sisältävät merkittäviä variaatioita.

*Materialistisen* ontologisen käsityksen mukaan todellisuus on aineellinen; todellisuus koostuu materiaasta (Saarinen 1999, 415).

<sup>20</sup> Tässä tutkimuksessa käytetään jatkossa asiayhteydestä riippuen myös termiä tulkitseva tutkimus.

Tieto ja käsitteet eivät vain ole, vaan ne konstruoidaan; ne rakentuvat yhteisöllisesti.

Sosiaalisen konstruktionismin käsite kytkeytyy olennaisesti relativismiin. Bergerin & Luckmannin (1966) mukaan sosiaalinen todellisuus on ihmisten luoma merkitysjärjestelmä, eräänlainen viitekehys. Sosiaalisen konstruktionismin mukaan todellisuus rakentuu sosiaalisessa ja kielellisessä vuorovaikutuksessa. Sosiaalisessa konstruktionismissa todellisuus nähdään suhteellisena, relativistisena. (Berger & Luckmann 1966; ks. myös Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009.) Kielen ollessa tärkeä sosiaalisen konstruktionismin mukaisessa tarkastelutavassa tutkijan pitää määrittää oma suhtautumisensa tutkimustuloksiin. Tutkimustuloksia tulkittaessa on merkityksellistä ymmärtää, että tutkimus itsessään on kielellinen konstruktio ja että kieli on tilannesidonnaista ja käyttäjistä riippuvaista. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2009.)

Burrell ja Morgan (1979) esittävät, että kaikki organisaatioteoriat perustuvat tieteenfilosofiaan ja yhteiskuntateoriaan. Heidän mukaansa on tärkeää, että tutkijat tiedostavat taustaolettamuksensa ja niihin liittyvät rajoitukset. On tärkeää, että tutkimuksen perusolettamukset esitetään eksplisiittisesti. Burrellin ja Morganin kehittämässä nelikentässä erotetaan neljä toisistaan poikkeavaa pääparadigmaa, neljä erilaista näkemystä yhteiskunnasta. Paradigmat määrittävät olennaisesti eri näkökulmat sosiaalisten ilmiöiden analyysille. Ne perustuvat erilaisiin metateoreettisiin oletuksiin huomioiden tieteen ja yhteiskunnan olemukset. Paradigmojen erot ovat tunnistettavissa ensinnäkin siinä, onko tutkimus objektiivinen vai subjektiivinen sekä siinä, onko tavoitteena radikaali muutos vai tasapainotila. Huomioitavaa on, että paradigmojen synteesi ei ole mahdollinen; ne ovat toisensa poissulkevia taustaolettamusten erojen vuoksi.

Burrellin ja Morganin (1979) tekemän jaottelun mukaan tämä väitöstutkimus asemoituu tulkitsevaan paradigmaan: tutkimuksessa pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä ja näkökanta on subjektivistinen. Ontologinen ja epistemologinen näkemys mukailevat nominalismin<sup>21</sup> ja anti-positivismin piirteitä. Sosiaalinen maailma nähdään relativistisena ja se voidaan ymmärtää tutkimuksen kohteena oleviin toimintoihin liittyvien yksilöiden näkemyksen avulla. Metodologisesti yhtäläisyyttä on ideograafisuuteen: sosiaalisen maailman voi ymmärtää vain hankkimalla ensikäden tietoa tutkittavasta aiheesta. Tutkimuksessa yksilöiden, kunnallisten päätöksentekijöiden, vapaatahtoisuus, intentionaalinen toiminta sekä aiemmat kokemukset, historia, arvot ja ympäristön vaikutus ovat tutkimusongelman käsittelyn kannalta olennaisia. Burrellin ja Morganin (1979) kategorisointi subjektivismiin ja objektivismiin on suhteellisen tiukka, mitä on

<sup>21</sup> Burrellin ja Morganin (1979) ontologisen debatin ääripäät ovat realismi ja nominalismi. Nominalismin valintaa toiseksi ääripääksi on sittemmin kritisoitu ja realismin vastinparina on kirjallisuudessa esitetty idealismia (Lukka 1990). Tässä tutkimuksessa lähtökohtaisesti voidaan todeta, että todellisuus nähdään olevan realismin vastinparin puolella ja näin ollen voidaan todeta näkemyksen sisältävän nominalismin ja idealismin piirteitä.

sittemmin kritisoitu. Voidaankin todeta, että esitetystä asemoitumisesta huolimatta kaikessa tutkimuksessa on myös objektivistisia faktoja, vaikka tutkimuksen lähtökohta olisikin subjektivistinen (ks. Kakkuri-Knuutila, Lukka & Kuorikoski 2008).

Suomalaisen liiketaloustieteen tutkimusotekeskusteluun on vakiintunut tutkimusotejaottelu<sup>22</sup>, jonka pohjana ovat erilaiset ajatukset tiedon keskeisestä lähteestä, toisin sanoen teoreettisuudesta ja empiirisyydestä sekä deskriptiivisyydestä ja normatiivisuudesta. Deskriptiiviset tutkimukset pyrkivät antamaan vastausten kysymyksiin ”miten on” sekä ”miksi on”, joten tutkimus voi olla kuvailevaa, selittävää tai ennustavaa. Normatiivinen tutkimus puolestaan pyrkii vastaamaan ”miten pitäisi toimia” -kysymykseen. Toisen ulottuvuuden teoreettisen tutkimuksen kontribuutio perustuu ajattelun (päätelyn) metodin käyttöön. Empiirinen aineisto voi olla mukana välillisesti muun muassa aiempien tutkimusten kautta. Varsinaisten empiiristen tutkimusten aineisto puolestaan hankitaan joko kentältä tai laboratoriosta. (Lukka 1991.)

Tämä tutkimus on toiminta-analyttinen. Tutkimus on empiirinen ja pääpainotukseltaan deskriptiivinen. Tutkimuksen yhtenä tarkoituksena on ymmärtää tutkittavaa ilmiötä, ja empiria on mukana yhden tutkimusyksikön, yhden kunnan kautta. Tämän tutkimuksen kannalta yksi olennainen piirre on inhimillisen käyttäytymisen tulkitseminen sekä osaltaan yksilöiden intentionaalisen toiminnan analysointi. Tutkimuksessa tarkastellaan ilmiötä sen historia ja konteksti huomioiden. Toiminta-analyttiselle tutkimukselle ominaisesti tutkimuksessa on korostuneessa roolissa kokonaisvaltaisuus, tutkittavan ilmiön syvälinen ja monipuolinen analysointi. Toiminta-analyttisessä tutkimusotteessa tutkimusmenetelmät ovat usein ei-sidottuja mutta monipuolisia ja tyypillistä on käyttää

---

<sup>22</sup> Suomalaisen tutkimusotekeskustelun tutkimusotteet ovat käsiteanalyttinen tutkimusote, päätöksentekometodologinen tutkimusote, nomoteettinen tutkimusote, toiminta-analyttinen tutkimusote ja konstruktiiivinen tutkimusote.

*Käsiteanalyttinen tutkimusote* on teoreettinen ja deskriptiivinen. Sen tarkoituksena on käsitejärjestelmien konstruointi; tuloksena syntyy usein uusia käsitteitä. Luova päättely ja asioiden uudenlainen yhdistely on tapa luoda uutta tietämystä.

*Päätöksentekometodologisen tutkimusotteen painopiste* on teoreettinen ja normatiivinen. Tutkimuksessa mallinnetaan ja optimoidaan päätöstilanteita. Välineinä käytetään matemaattista analyysiä ja operaatioanalyysin menetelmiä.

*Nomoteettinen tutkimusote* on empiirinen ja deskriptiivinen. Suuri osa liiketaloustieteen tutkimuksista on tällä hetkellä nomoteettisia tutkimuksia. Nomoteettisen tutkimusotteen taustalla on positivismi, ja tutkimustulokset koostuvat yleensä lainomaisuuksista.

*Toiminta-analyttinen tutkimusote* on tietyllä tapaa nomoteettisen tutkimusotteen ”vastinpari”. Toiminta-analyttisen tutkimusotteen taustalla on teleologinen selittäminen, ja useimmiten tavoitteena on jonkin ilmiön ymmärtäminen. Tutkimusote on empiirinen ja osaltaan deskriptiivinen, osaltaan normatiivinen, riippuen tutkimuksen tavoitteista. Toiminta-analyttisessä tutkimuksessa on mukana useimmiten joko yksi tai muutama empiirinen kohdeyksikkö.

*Konstruktiiivinen tutkimusote* on empiirinen ja normatiivinen. Se tuottaa innovatiivisia konstruktoita; pyrkimyksenä on ratkaista todellisuuden ongelmia ja tuottaa sekä ratkaisu tosielämän ongelmaan että tuottaa teoreettista kontribuutiota. (Neilimo & Näsi 1980; Lukka 1991; Kasanen, Lukka & Siitonen 1993; Lukka 2006.)

niin useaa rinnakkaista menetelmää kuin mahdollista. Tällöin tärkeään rooliin nousevat nimenomaisesti laadulliset aineistot ja niiden analysointi. Tässä tutkimuksessa käytetäänkin kvalitatiivisia metodeja ja tiedonkeruutapojen triangulaatiota<sup>23</sup>: haastatteluja, havainnointia ja kirjallista dokumenttiaineistoa. Tiedonkeruuta käsitellään tarkemmin luvussa 1.3.4. Tässä tutkimuksessa, kuten toiminta-analyttisessä tutkimuksessa yleisestikin, merkittävää on myös teoreettinen pohdiskelu. (ks. esim. Neilimo & Näsi 1980; Lukka 1991.)

Päätely tapahtuu tässä tutkimuksessa abduktiivisesti. Abduktion voidaan sanoa olevan päättelyä parhaaseen selitykseen ja se kytkee käytännön ajattelun ja toiminnan päättelyprosesseihin. Abduktiivinen ja induktiivinen päättely ovat lähtökohdaltaan samankaltaisia empiiristen havaintojen osalta. Abduktiivinen tutkimus on myös teoriasidonnaista. Aineiston analyysi ei varsinaisesti suoraan perustu teoriaan, mutta aineiston analyysin ja teorian välillä on havaittavissa kytkentä. Abduktiivisessa, kuten muissakin päättelyn lajeissa, tutkijalla tulee olla teoreettinen ja tiedollinen esiyymmärrys tutkimusaiheesta. Abduktiivisessa päättelyssä aineistosta tehdyistä löydöksistä etsitään teoriasta vahvistusta tai selityksiä tulkintojen tueksi. Abduktiivisessa päättelyssä tutkijan kiinnostus kohdistuu tiettyihin tärkeiksi oletettuihin seikkoihin. Tutkimus etenee (aiemman) teorian ja havaintojen vuorottelussa, ja niitä tulkitaan uudelleen toistensa valossa tutkimuksen aikana. Abduktiivisessa päättelyssä ymmärtäminen on olennaista ja se on lähellä hermeneutiikkaa. (esim. Dubois & Gadde 2002; Lukka & Modell 2010; Lukka 2014.)

Lukan (2014, 563) mukaan abduktiivinen päättely alkaa tyypillisesti silmiinpistävästä empiirisestä havainnosta, joka kaipaa selitystä ja käynnistää selvitysprosessin. Tutkimuksen alkuperäisenä tavoitteena oli keskittyä analysoimaan aiemmassa kirjallisuudessa esiintynyttä tutkimusaukkoa koskien investointipäätöksentekoa kuntakontekstissa ja selvittää laaja-alaisesti perinteisiä, kunnissakin jossain määrin käytettyjä investointilaskelmia sekä selvittää laaja-alaisesti investointipäätöksen taustalla olevia ei-taloudellisia tekijöitä. Kuntien investointipäätöksiä käsittelevien tutkimusten mukaan investointilaskelmia kyllä käytettäisiin kunnissa, mutta niiden rooli on päätöksenteossa pienempi kuin esimerkiksi yrityksissä. Kuitenkin empiriasta selvisi hyvin nopeasti, että tarkasteltavien investointihankkeiden osalta kohdekunnan päätöksenteossa ei sellaisenaan käytetä perinteisiä investointilaskelmia tai niitä ei ainakaan tuoda kunnallisten päätöksentekijöiden tietoon.

Perinteisten investointilaskelmien vähäinen, joissain yhteyksissä jopa olematon, huomioiminen päätöksentekoprosessissa oli todellinen empiirinen yllätys.

<sup>23</sup> Triangulaatiolla tarkoitetaan erilaisten aineistojen, tietolähteiden, menetelmien tai teorioiden yhdistämistä tutkimuksessa. Tutkimuskohdetta voidaan triangulaation avulla kuvata useammasta eri näkökulmasta. (ks. esim. Silverman 1993; Eskola & Suoranta 2001, 68; Tuomi & Sarajärvi 2009, 143–145.)

Se tarjosi tutkimuksen kannalta uuden mielenkiintoisen asetelman: jos perinteisiä investointilaskelmia ei juurikaan käytetä päätöksenteossa, mikä rooli taloudellisella informaatiolla ylipäätään on investointipäätöksenteossa ja miten muita, ei-taloudellisia tekijöitä käytetään päätöksenteon tukena. Lisäksi haastatteluissa nousi voimakkaasti esiin termi ”rationaaliset päätökset”. Tämä lisäsi entisestään mielenkiintoa taloudellisen ja ei-taloudellisen informaation merkitystä ja käyttötapoja kohtaan sekä siihen, miten rationaalisuus ilmenee kunnan investointipäätöksenteossa, kun otetaan huomioon, että päätöksenteon rationaalisuuskäsite nähdään useimmiten hyödyn maksimointina käyttäen johdonmukaista käyttäytymistä sekä tarkkoja formaaleja laskelmia (ks. esim. Cooper 1975; Northcott 1991). Kirjallisuuden valossa oli kuitenkin muodostunut kuva, että kuntien investointipäätöksenteossa formaalien laskelmien rooli ei ole varsinaisen rationaalisen päätöksenteon käsityksen mukaista (esim. Nunn 1990; Chan 2004).

Empirian ja teorian valossa vaikutti tämän tutkimuksen kannalta paljolti siltä, että eri päätöstekijöiden käyttö case-organisaation toimijoiden, valmistelijoiden ja päättäjien, keskuudessa voi tarjota teoreettisesti mielenkiintoisia tuloksia rationaalisuuden ilmenemisen analysoinnissa kunnan investointipäätöksenteossa. Organisatorista rationaalisuutta käsittelevän kirjallisuuden yhdistäminen investointitutkimuskirjallisuuteen mahdollistaa näin tuottamaan ”vahvoja selityksiä”<sup>24</sup> (Lukka & Modell 2010, 466) kunnallisen investointipäätöksenteon taustoista ja käytännöistä, joita syvällisellä case-tutkimuksella on tutkimuksessa tarkoitus tarkastella. Tässä tutkimuksessa on siis tarkoitus kehittää teoriaan perustuvia selityksiä uusista, yllättävistä havainnoista. Tämä vastaa Lukan ja Modelin (2010, 467) esittämää kuvausta abduktiosta.

### 1.3.3 Case-tutkimus

Case-tutkimukset<sup>25</sup> yleisesti tarjoavat mahdollisuuden ymmärtää laskentatoimen luonnetta ja esimerkiksi kuvata ilmiötä käytännössä tai selittää syitä jonkin toimintamallin takana (Ryan ym. 2002, 143–144). Case-tutkimusten avulla on mahdollista tuottaa perinpohjaista ja kontekstuaalista tietoa todellisista käytännöistä (Keating 1995). Case-tutkimuksia käytetään monissa tilanteissa lisäämään tietoa kokonaisvaltaisesti esimerkiksi organisatorisista, sosiaalisista, poliittisista sekä niihin liittyvistä ilmiöistä; niitä käytetään nykyään myös taloustieteellisissä tutkimuksissa (Yin 2009, 4).

<sup>24</sup> Lukka & Modell (2010) käyttävät englanninkielistä termiä ”thick explanations”.

<sup>25</sup> Case-tutkimuksista käytetään lähteestä ja lähteen kielestä riippuen termiä case-tutkimus tai tapaustutkimus. Lähtökohtaisesti nämä kuitenkin tarkoittavat samaa asiaa; tässä tutkimuksessa käytetään yhteisyyden vuoksi termiä case-tutkimus.

Tyypillinen case-tutkimuksen piirre on tutkimuksen kohteena oleva yksi tai muutama tapaus, joita tutkitaan niiden todellisessa kontekstissa. Tutkijalla on suora, syvälinen yhteys empiiriseen tutkimuskohteeseen tietynä aikana ja tutkija on pääasiallinen tutkimusinstrumentti. Empiirinen materiaali hankitaan useimmiten usealla eri tavalla, jotka tukevat ja täydentävät toinen toistaan: haastatteluin, havainnoimalla ja arkistoaineiston analysoinnilla (Lukka 2005). Case-tutkimuksen etuja ovat sen tuoma spesifisyys ja monimutkaisuuden taju liiketaloustieteisiin. Sen avulla organisaatioita voidaan ymmärtää kokonaisvaltaisesti realistisesti kuvatussa ympäristössä (Koskinen ym. 2005). Hyvä case-tutkimus on myös tietyllä tasolla teoreettinen: tutkimuksen tulisi perustua teoreettisiin näkökulmiin ja sillä tulisi olla myös teoreettista kontribuutiota (Lukka 2005).

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuvata ja analysoida tutkimusongelmaa laaja-alaisesti porautumalla kohdekunnan investointipäätöksenteon käytäntöihin sekä tarkastella tutkittavaa ilmiötä ja sen taustoja. Näin ollen tutkimuksen metodiksi oli luontevaa valita case-tutkimus. Case-tutkimuksen soveltuvuutta survey-tutkimusta paremmin nimenomaisesti eri tekijöiden tosiasiallisen roolin, merkityksen ja lopulta rationaalisuuden ilmenemisen syvälliseen tarkasteluun voidaan perustella myös sillä, että survey-tutkimusten voidaan katsoa tuottavan vain pintapuolista tietoa eikä niiden ole nähty selventävän riittävästi johdon las kentatoimeen liittyviä käytäntöjä (esim. Ryan ym. 2002, 91) eikä spesifisti näin ollen myöskään investointipäätöksentekoon liittyviä käytäntöjä (Lumijärvi 1991, 172). Tutkimusmenetelmän ei haluta rajoittavan tämän tutkimuksen toteuttamista tiedon keräämisessä ja sen syvällisessä analysoinnissa, joten case-tutkimuksen käyttö on eksplisiittisesti tarkoituksenmukaista.

Case-tutkimuksia jaotellaan kirjallisuudessa eri tavoin. Case-tutkimukset voidaan esimerkiksi jakaa yksittäistapauksiin keskittyviin case-tutkimuksiin ja useaa tapausta tarkasteleviin case-tutkimuksiin (Yin 2009). Case-tutkimus voi olla myös vertaileva tai tilastollinen (esim. Koskinen ym. 2005). Scapens (1990) jaottelee case-tutkimukset viiteen tyyppiin: kuvailevat, havainnollistavat, eksperimentaaliset, eksploratiiviset ja selittävät case-tutkimukset (ks. myös Ryan ym. 2002, 143–144). Samantyyppinen jaottelu on myös Saundersin ym. (2009) jaottelu tutkimuksen yleisestä tavoitteesta, josta he puhuvat tutkimusstrategisten valintojen yhteydessä. He jaottelevat tutkimukset kartoitaviin, kuvaileviin ja selittäviin tutkimuksiin.

Edellä mainittujen case-tutkimustyyppien eroavuudet eivät kuitenkaan aina ole selväpiirteisiä. Tässä tutkimuksessa on sekä kuvailevan että selittävän case-tutkimuksen piirteitä. Kuvailevat case-tutkimukset tarjoavat tietoa muun muassa olemassa olevasta tilasta, selittävät case-tutkimukset puolestaan pyrkivät selittämään syitä tiettyjen käytäntöjen taustalla. Käytäntöjen selittäminen on tässä tutkimuksessa enemmän ymmärryksen ja syvällisen tiedon lisäämistä ja



poikkeaa tältä osin positivistiseen perinteeseen mielletystä selittämisen termistä<sup>26</sup>.

Edellisten jaottelujen lisäksi tämän tutkimuksen tavoitteen kannalta huomionarvoinen on Lukan (2005) case-tutkimuksista tekemä jaottelu, jossa on kaksi dimensiota: empiirinen interventio ja yhteys teoriaan. Kyseisen jaottelun mukaan tutkimus voi olla joko interventioistinen tai ei-interventionistinen. Teoreettisesti tutkimus voi olla 1) uutta teoriaa kehittävä, joka on usein luonteeltaan eksploraatiivinen, 2) teoriaa havainnollistava, 3) teoriaa jalostava, joka on yleinen johdon laskentatoimen tutkimuksissa tai 4) teoriaa testaava, jossa tarkoituksena on testata teoriasta johdettuja hypoteeseja. (Lukka 2005.) Tämä tutkimus on ei-interventionistinen, teoriaa jalostava tutkimus: yhtenä teoreettisena tavoitteena on syvällisen ymmärryksen avulla kehittää ja tietyllä tavalla yhdistää julkisen sektorin päätöksenteon ja perinteisen liiketaloustieteen investointipäätöksenteon malleja täydentämällä niitä tutkimuksessa esiin nousevilla päätöstekijöillä ja huomioida syvällisesti rationaalisuuden ilmeneminen sekä siihen liittyvä problematiikka päätöstekijöihin liittyen. Tutkimus kontribuoi aiempaan investointitutkimuskeskusteluun sekä organisatorisen päätöksenteon rationaalisuudesta käytävään keskusteluun ja samalla kehittää teoriaa tuoden uusia näkökulmia ja mahdollisesti uusia käsitteellistyksiä olemassa olevaan keskusteluun<sup>27</sup>.

Tutkimuksen case-organisaatio on eräs suuri suomalainen kunta. Tutkimuksessa tarkastellaan kunnan kahta erityyppistä investointia ja niihin liittyvää päätöksentekoa. Kahden erityyppisen investointihankkeen tarkastelulla pyritään saamaan laaja-alainen näkemys kokonaisuudesta ja rationaalisuuden ilmenemisestä erityyppiset investointihankkeet huomioiden.<sup>28</sup>

#### *1.3.4 Tiedonkeruu ja analysointi*

Tutkimuksen empiirisen datan keräämisessä käytettiin haastatteluja, havainnointia sekä kirjallista aineistoa. Usean tietolähteen saatavuus mahdollistaa triangulaation, jonka avulla on mahdollista lisätä tutkimuksen luotettavuutta<sup>29</sup> (esim. McKinnon 1988; Tuomi & Sarajärvi 2009, 143).

<sup>26</sup> Ks. tarkempi esitys tähän liittyen luvusta 7.2.

<sup>27</sup> Teorian jalostaminen tapahtuu yksinkertaistetusti, kuten Keating (1995) esittää: tunnistetaan avainlöydökset, jotka liitetään tutkimuksen tavoitteeseen, ja keskustellaan miten tutkimus on kehittänyt tai haastanut olemassa olevaa teoriaa.

<sup>28</sup> Tutkimuksessa tarkastellaan kohdeorganisaation kahta investointihanketta mutta ei pääasiallisesti etsitä niiden välisiä eroja tai yhtäläisyyksiä.

<sup>29</sup> Luotettavuuden tarkastelussa olennaisia käsitteitä ovat tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti (ks. esim. McKinnon 1988; Tuomi & Sarajärvi 2009, 136). Tutkimuksen arviointia käsitellään tarkemmin luvussa 7.2.

Ennen varsinaista empiirisen aineiston keräämistä keväällä 2014 suoritettiin empiirisen osion taustatutkimus. Taustatutkimuksen tarkoituksena oli löytää tutkimuksessa syvällisemmin tarkasteltavat investoinnit, joiden analysoinnin avulla tutkimuskysymyksiin saadaan tarkoituksenmukaisia vastauksia. Taustatutkimus sisälsi laajan lehdistökatsauksen, jonka tavoitteena oli kartoittaa ajankohtaisia hankkeita, jotka ovat herättäneet kohdekunnassa keskustelua niin kuntalaisten kuin kuntapäätäjienkin keskuudessa. Taustatutkimuksessa tutkittiin myös kunnassa suunnitteilla olevia hankkeita kohdekunnan internetsivuja läpikäymällä. Taustatutkimuksen perusteella valittiin kaksi tarkemmin tarkasteltavaa investointia: päiväkotihanke ja joukkoliikennehanke.

Varsinaisessa empiirisen osion toteuttamisessa haastateltavia henkilöitä olivat kaupunkikonsernin ja toimialojen johtavissa asemissa olevat virkamiehet sekä yksittäiset päätöksentekijät. Lisäksi tehtiin yksi asiantuntijahaastattelu tutkimuksen joukkoliikenneinvestointiin ja sen taustoittamiseen liittyen. Yksittäiset päätöksentekijät olivat vaaleilla valittuja kunnanvaltuutettuja, varavaltuutettuja ja osa haastateltavista myös eri toimialojen lautakuntien jäseniä. Näillä kaikilla tahoilla on osaltaan vaikutusta kunnan investointipäätöksen syntymiseen. Haastateltavien päätöksentekijöiden valinnassa pyrkimyksenä oli saada otos kattamaan laaja-alaisesti eri puoluekantoja edustavia henkilöitä.

Haastatteluja tehtiin yhteensä 25 kpl, kestoiltaan ne olivat 40–110 minuuttia. Kahdessa haastattelussa haastateltavana oli samanaikaisesti kaksi henkilöä. Näin ollen haastateltavia oli kaiken kaikkiaan 27 henkilöä. Haastattelujen ajankohdat ja kestot esitellään liitteessä 1. Haastateltavat jaotellaan tutkimuksessa virkamiehiin, poliittisiin päätöksentekijöihin<sup>30</sup> ja asiantuntijoihin. Päätöksentekijöiden puoluetta tai erillistä luottamustehtävää ei eritellä anonymiteetin säilyttämisen varmistamiseksi. Samasta syystä myöskään virkamiesten asemaa tai toimialaa ei eritellä.

Haastattelut aloitettiin syksyllä 2014 ja ne kestivät läpi vuoden 2015. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin yhtä haastattelua lukuun ottamatta<sup>31</sup>. Kyseisen haastattelun aikana tehtiin aktiivisesti muistiinpanoja, ja haastattelusta tehtiin muistio heti haastattelun jälkeen. Aineiston määrän mittarina käytettiin saturaatiota<sup>32</sup>; haastatteluja tehtiin siihen saakka, kunnes tutkijalla oli käsitys, että uudet tapaukset eivät tuo enää uutta relevanttia tietoa kyseessä olevan tutkimusongelman kannalta.

Haastattelut olivat puolistrukturoituja teemahaastatteluja. Teemahaastattelu on liiketaloustieteessä paljon käytetty laadullisen aineiston keruumenetelmä.

<sup>30</sup> Poliittisista päätöksentekijöistä käytetään myös nimitystä luottamushenkilö.

<sup>31</sup> Haastattelua ei nauhoitettu haastateltavan toiveesta.

<sup>32</sup> Saturaatiossa käytetään myös termiä kylläntyminen. Saturatio voidaan määritellä tilanteeksi, jossa haastateltavat/tiedonantajat eivät enää tarjoa tutkimusilmiön tarkastelun kannalta uutta ja relevanttia tietoa. (ks. esim. Eskola & Suoranta 2001, 62–63; Tuomi & Sarajarvi 2009, 87.)

Tutkija ohjaa haastattelua määrittämällä teemat ja kysymykset, mutta haastateltava voi vastata kysymyksiin esimerkiksi parhaaksi toteamassaan järjestyksessä ja käyttää vastatessaan oman tyyliinsä mukaista esitystapaa. Haastattelussa sallitaan niin sanotut sivupolulle menevät kertomukset. Teemahaastattelu huomioi haastateltavien tulkinnat ja asioille annetut merkitykset. (esim. Koskinen ym. 2005; Eriksson & Kovalainen 2008; Hirsjärvi & Hurme 2010.)

Havainnointia tehtiin syksyllä 2014 sekä vuoden 2015 aikana kolmessa kaupunginvaltuuston kokouksessa, joissa käsiteltiin jossain muodossa tulevia tai suunnitteilla olevia investointeja. Tutkimuksessa käytetty kirjallinen dokumenttiaineisto koostuu kohdekunnasta saadusta aineistosta sekä kunnan internetsivuilla olevasta julkisesta asiakirja-aineistosta. Kirjallisten aineistojen avulla pääsee helpommin kiinni etenkin monimutkaisten asioiden yksityiskohtiin, kuten esimerkiksi organisaation toimintaprosesseihin ja ohjaaviin periaatteisiin (Koskinen ym. 2005). Tutkimuksessa tarkasteltiin myös läpi tutkimuksen kulan case-kunnan alueen sanomalehtien kirjoituksia. Uutisartikkelit ja yleisönosaston kirjoitukset osoittautuivat hedelmällisiksi lähteiksi tarjoten tukea sekä haastatteluissa että havainnoitaessa kerätylle aineistolle.<sup>33</sup>

Laajan empiirisen aineiston analyysin yhtenä ohjaavana tekijänä olivat tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat. Kokonaisuudessaan empiirisen aineiston analyysin ideana oli koota laajasta aineistosta yhtenäinen ja olennaisuudet esiintuova kokonaisuus, joka mahdollistaa teoriaa tukevien tulosten ja johtopäätösten tekemisen. Sen mahdollistamiseksi analyysissä käytettiin teemoittelua ja tyypittelyä. Teemoittelun avulla tutkimusaineistosta etsitään teemoja, jotka ovat oleellisia tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta. Teemojen tunnistamisen ja esiin nostamisen avulla voidaan tarkastella haluttujen teemojen esiintymistä tutkimusaineistossa. (Eskola & Suoranta 2001, 174.) Teemoittelun onnistumisessa teorian ja empirian vuorovaikutus on merkityksellistä, mikä on myös abduktiivisen päättelyn yksi tunnuspiirteistä. Tyypittelyssä tutkimusaineistoa ryhmitellään tyypeiksi, samankaltaisiksi tarinoiden ryhmiiksi. Tyypittelyn onnistumisen edellytys on aineiston jäsentäminen, teemoittelu, ennen tyypittelyä. Tyypittelyn avulla laajasta aineistosta saadaan tiivistettyä ja sen avulla esitettyä asioita, joita ei ole yksittäisessä vastauksessa. (Eskola & Suoranta 2001, 181.)

Aineistoa jaoteltiin eri tavoin kokonaisuuden selkeyttämiseksi ja aineiston jatkokäsittelyn helpottamiseksi. Haastatteluaineisto jaoteltiin kolmeen osaan haastateltavien roolien mukaisesti: virkamiehet, poliittiset päätöksentekijät ja asiantuntija. Haastattelut suoritettiin lähtökohtaisesti siten, että teemakokonaisuudet olisi helpompi hallita analyysivaiheessa. Haastatteluista koottiin teemoittain ja asiakokonaisuuksittain mielenkiintoiset havainnot materiaalia yhä uudelleen lukien, läpikäyden ja edelleen suodattaen. Haastatteluja jäsennettiin

<sup>33</sup> Dokumenttilähteitä ei eritellä tarkemmin lähteissä anonyymiteettisistä.

ja kokonaisuus jaettiin pienempiin osiin teemojen mukaisesti. Teemojen tyyppitely auttoi olennaisten ja keskeisten asioiden löytämisessä. Analyysissä huomiointiin myös haastatteluissa esiintyneet samankaltaisuudet ja eroavuudet. Tämä nähtiin merkityksellisenä, kun etsittiin ilmiöiden taustoja ja pohdittiin niiden merkitystä.

Kun kunkin haastatteluryhmän aineisto oli käyty läpi, aineistoja tarkasteltiin yhtä aikaa samojen teemojen osalta; mitä samankaltaisuuksia ja eroavuuksia eri haastateltavien ryhmien aineistosta löytyi ja missä kohdin näkemykset mahdollisesti vastasivat toisiaan tai poikkesivat toisistaan. Näin päästiin lähemmäs sitä, että voitiin alkaa pohtia syitä tiettyjen havaintojen taustalla.

Havainnointiaineiston analysoinnissa käytiin läpi havainnoinnin aikana tehtyjä muistiinpanoja. Havainnoitaessa kiinnostuksen kohteena olleet perustelut, joita puheenvuoroissa käytettiin, olivat merkityksellisiä ja niitä peilattiin haastatteluaineiston havaintoihin. Puheenvuoroissa huomio keskittyi myös siihen, miten päätöksentekoon tuotua materiaalia esitettiin, kartoitettiin ja kommentoitiin ja millaisia reaktioita päättäjien keskuudessa ilmeni asioita käsiteltäessä.

Dokumenttiaineisto jaoteltiin niin ikään kolmeen osaan: kunnasta saatavat dokumentit<sup>34</sup>, kunnan internetsivuilla oleva dokumentaatio sekä lehtien artikkelit ja mielipidekirjoitukset. Kunnasta saadut dokumentit toimivat tietolähteinä kokonaisprosessin periaatteiden ymmärtämisessä. Niiden analysointi tapahtui lähinnä lukemalla ja etsimällä teemojen mukaisia tarkempia tietoja. Lehtien artikkeleiden läpikäynnissä kiinnitettiin huomiota haastatteluissa ilmi tulleisiin seikkoihin, kuten siihen, miten ulkopuoliset näkivät asiat, joita kunnan päätöksenteon aikana läpikäytiin. Lisäksi pystyttiin etsimään merkityksiä muun muassa kuntalaisten esittämistä mielipiteistä haastateltavien näkemysten suhteen.<sup>35</sup>

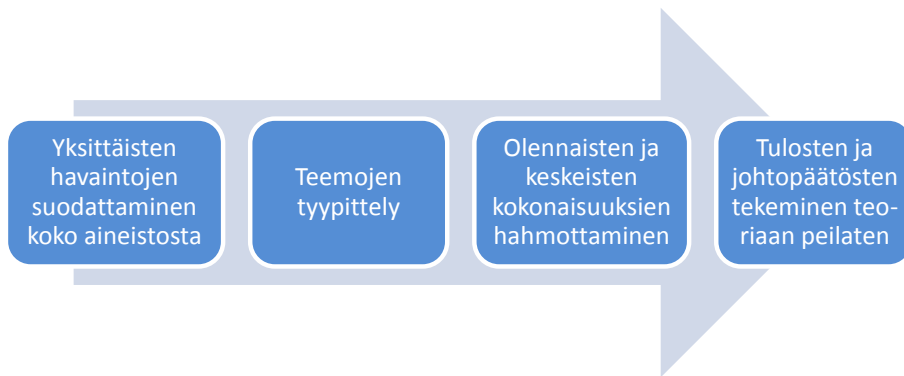
Kohdekunnan internetsivujen tiedoista läpikäytiin organisaation rakentamiseen liittyvää aineistoa. Lisäksi sivuilla oli laaja tietopaketti joukkoliikennehankkeesta ja siihen liittyvästä prosessista. Oleellista internetistä saatavaa aineistoa olivat myös päätösasiakirjat, joiden tietoja (sisältöä ja päätösten ajankohtia) verrattiin haastatteluissa esiintyviin havaintoihin. Internetsivujen dokumenttiaineisto on kaikkien kuntalaisten nähtävissä, joten sitä peilattiin myös lehdistössä esitettyihin mielipiteisiin.

Kuviolla 1 havainnollistetaan yksinkertaistetusti edellä tekstissä esitetty tutkimusaineiston käsittelyn eteneminen kohti johtopäätöksiä.

---

<sup>34</sup> Tällä tarkoitetaan kuntalain mukaista dokumentaatiota, joka voidaan jakaa kuntalaisille julkisuuslain (Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999) perusteella esimerkiksi dokumentinhallintajärjestelmässä.

<sup>35</sup> Tässä kohtaa huomionarvoisia olivat sekä mielipiteet ja näkemykset varsinaisista päätettävistä investoinneista että myös siitä, miten kuntalaisten esiintuomien mielipiteiden vaikutus ilmeni investointipäätöksentekoon osallistuvien virkamiesten ja poliittisten päättäjien haastatteluvastauksissa.



Kuvio 1 Yksinkertaistettu prosessikuvaus aineiston analyysistä

## 1.4 Tutkimuksen kulku

Tutkimus etenee siten, että luvussa kaksi esitellään tämän tutkimuksen kannalta olennainen aikaisempi investointitutkimus, relevantteja investointiprosessimalleja sekä investointitutkimuskirjallisuudessa esiintyneitä havaintoja taloudellisista ja ei-taloudellisista päätöstekijöistä. Luvun lopussa esitellään kuntasektorilla tehtyjä investointitutkimuksia.

Kolmannessa pääluvussa käsitellään organisatorisen päätöksenteon rationaalisuutta: rationaalisuuskäsitettä sekä yleisimpiä organisatorisen päätöksenteon malleja. Lisäksi esitellään yhteenvedonomaaisesti rationaalisuutta aikaisemmassa investointipäätöksenteon tutkimuksessa.

Luku neljä sisältää kuntien päätöksenteon esittelyn; muun muassa kuntalaista esitellään lain kohtia soveltuvin osin. Sen lisäksi käsitellään tutkimuksen kannalta relevantein osin kuntien hallintoa. Luvussa esitellään myös soveltuvin osin NPM:n (New Public Management) periaatteiden yhteyttä toiminnan tehokkuuteen.

Empiirinen analyysi -pääluke keskittyy case-organisaation ja tutkimukseen valittujen investointihankkeiden esittelyyn ja tarkasteluun. Investointihankkeet esitellään haastattelujen valossa ja asiakohtia elävöitetään ja havainnollistetaan haastattelumateriaalia ja sitaatteja käyttäen. Asioiden käsittelyssä on pyritty tuomaan esiin tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta relevantteja kokonaisuuksia. Empiirisessä analyysissä ei käytetä varsinaisesti lähdekirjallisuutta, vaan se perustuu empiiriseen tutkimusaineistoon.

Luvussa kuusi keskustellaan tutkimuksen tuloksista; empiirisiä löydöksiä reflektoidaan teoriaan. Luvussa käydään kootusti läpi tutkimuksen aikana esiintyneitä ja tehtyjä havaintoja. Käsittely tehdään tutkimusaineistosta nousseiden isompien kokonaisuuksien avulla. Kyseiset kokonaisuudet luonnollisesti sisältävät myös yksittäisiä havaintoja ja tutkimustuloksia.

Viimeisessä pääluvussa seitsemän esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja tutkimuksen kontribuutio, tutkimuksen arviointi sekä tutkimuksen aikana heränneet ajatukset jatkotutkimusmahdollisuuksista.



## 2 AIKAISEMPI INVESTOINTITUTKIMUS

### 2.1 Investointitutkimuksen eri näkemyksiä

Investointitutkimukseen liittyen normatiivisen teorian mukaan taloudelliset päätökset perustuvat klassiseen taloustieteelliseen ajatteluun, jossa oletetaan, että päätöksentekijöillä on selkeät päämäärät ja heidän käytössään on riittävä tieto ja kognitiivinen kapasiteetti investointipäätöksen tekemiseen (esim. Lumijärvi 1990; Alkaraan & Northcott 2013). Normatiivisessa investointitutkimuksessa painotetaan teoreettista menetelmäkehittelyä ja yrityksen voitonmaksimointi on tyypillisesti yhtenä taustaolettamuksena. Sille on ominaista vaihtoehtojen taloudellinen arvottaminen ja rationaalinen päätöksenteko investointilaskelmien perusteella. (ks. esim. Aho 1989; Northcott 1992; Sandahl & Sjögren 2003.) Investointilaskelmat tarjoavat päätöksentekijälle tietoa investoinnin kannattavuudesta/kannattamattomuudesta ja investointitutkimus on pääosin keskittynyt investointilaskelmiin, niiden käyttöön ja soveltamiseen erilaisissa yhteyksissä.

Behavioristinen investointitutkimus puolestaan huomioi taloudellisen näkökulman ohella muitakin vaihtoehtoisia näkökulmia investointipäätöksentekoon liittyen. Se huomioi esimerkiksi rationaalisuuden eri näkökulmia, kuten myös sosiaalisten ja poliittisten tekijöiden vaikutuksia. Organisaation tosiasiallinen investointikäyttäytyminen koostuukin monen tekijän vaikutuksesta. (ks. esim. Tomkins 1991; Butler ym. 1991; Northcott 1992; Butler ym. 1993; Kasanen ym. 1993; Papadakis, Lioukas & Chambers 1998; Harris ym. 2016.) Yksittäiseen päätöksentekijään liittyviä tekijöitä investointipäätöksenteossa ovat esimerkiksi päätöksentekijän odotukset, intuitio ja päämäärä, päätöksentekijän taustat, poliittinen intressi ja ryhmän merkitys (ks. esim. Alkaraan & Northcott 2013).

Kontingenssiteoreettisen näkemyksen mukaan tietyillä tilannetekijöillä, kuten esimerkiksi organisaation sisäisellä ja ulkoisella toimintaympäristöllä, on vaikutusta investointiprosessiin ja investointipäätökseen (ks. esim. Otley 1980). Kontingenssiteoreettisissa investointitutkimuksissa laajennetaan tutkimusta perinteisten formaalien laskelmien ulkopuolelle valiten tarkastelun kohteeksi rajattu määrä tekijöitä. Näin on tehnyt esimerkiksi Wikman (1993), joka tutki kulttuurin, strategian, organisaation ja persoonallisuuden vaikutusta investoin-



tiprosessiin. Kontingenssilähestymistapaa on käyttänyt myös Chen (2008) tutkiessaan diskontattujen kassavirtojen menetelmän ja ei-taloudellisten mittareiden käyttöä investointipäätöksissä.

Hakan (2007, 697) mukaan aiempia investointitutkimuksia voidaan tarkastella tutkimuksen fokuksen perusteella. Hakan jaottelu ikään kuin kokoaa edellä mainittuja normatiivisen, behavioristisen ja kontingenssiteoreettisen tutkimuksen näkökulmia erotellen tässä jo aiemmin esitellyt investointitutkimuksen perusajatuksat. Hänen mukaansa aiemman investointitutkimuksen voidaan nähdä koostuvan investointitekniikoiden tutkimuksesta, päätöksentekijään liittyvien ominaisuuksien tutkimuksesta, organisaatioon liittyvien tekijöiden tutkimuksesta ja ympäristötekijöiden vaikutusten tutkimuksesta.

Normatiivisen, behavioristisen ja kontingenssiteoreettisen tutkimuksen esiintuomien tekijöiden huomioimisen lisäksi kunnan investointipäätöksenteon kokonaisuuden tarkastelun kannalta olennaisia ja kiinteästi siihen liittyviä osa-alueita ovat myös jo aiemmin mainitut resurssien allokointi ja resurssirajoitteen puitteissa tapahtuva investointikohteiden priorisointi (Bower 1970; Junnelius 1974; Lumijärvi 1990; Tomkins 1991), päätösten legitimointi (esim. Covaleski & Dirsmith 1991) ja (jälki)rationalisointi (Feldman & March 1981; Brunsson 1990) sekä eri alayksikköjen (toimialat/palvelusektorit) osaoptimointi ja pelaaminen (esim. Bower 1970; Wildavsky 1984; Lumijärvi 1990). Mainittakoon, että kukin edellä mainituista osa-alueista mahdollistaisi myös erillisen, laajemmän tutkimuksen tekemisen. Tässä tutkimuksessa kyseisiä teemoja tarkastellaan jatkossa tutkimusasetelmaan soveltuvien, relevanttien osien, lähinnä investointipäätökseen vaikuttavien ja päätösten taustalla olevien elementtienä, joiden avulla investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisen tarkastelu mahdollistuu.

## **2.2 Eri investointiprosessimalleja**

Investointiprosesseja on kuvattu tutkimuskirjallisuudessa erilaisten mallien avulla (esim. Bower 1970; Junnelius 1974; King 1975; Lumijärvi 1990; Northcott 1992; Burns & Walker 2009). Mallit eroavat toisistaan muun muassa prosessin vaiheiden määrässä sekä eri vaiheiden painotuksessa. Nykyisessä investointitutkimuksessa useimmin käytetyt ja paljon viitatuksi prosessimallit painottuvat tutkimuksiin, jotka on tehty vuosikymmeniä sitten. Huomionarvoista on, että uudempi investointitutkimus keskittyy varsinaista prosessimallien esittämistä enemmän yksittäisiin prosessin vaiheisiin, vaihtoehtojen arviointiin ja investointivaihtoehtojen valintaan liittyvään problematiikkaan tai tiettyjen, usein ennalta esitettyjen, koko prosessissa vaikuttavien taustatekijöiden tarkasteluun

(esim. Sandahl & Sjögren 2003; Sykianakis & Bellas 2005; Huikka 2009; Emmanuel ym. 2010; Sykianakis, Northcott & Ballas 2013).<sup>36</sup>

Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on ymmärtää ja täten käsitellä investointiprosessin kulkua erityisesti investointipäätöksenteon ja koko investointipäätösprosessin aikana vaikuttavien tekijöiden tarkemman tarkastelun taustoitamiseksi. Eri päätöstekijät voivat ilmetä prosessin eri vaiheissa, ja relevantin päätöksenteon taustatiedon kulun tarkastelu voi paljastaa tutkimuksen kannalta oleellisia havaintoja. Täsmennettäköön kuitenkin, että vaikka eri prosessimalleja on esitetty ja niitä on otettu käyttöön eri organisaatioissa, prosessien kulku ja eri vaiheiden painotus saattavat vaihdella esimerkiksi organisaatiosta ja hankkeesta riippuen (ks. esim. Maccarone 1996, 47; Emmanuel ym. 2010, 488). Kirjallisuudessa on myös esitetty, että prosessimallien yhteisen piirteen, investointipäätösprosessin monivaiheisuuden, lisäksi investointiprosessin vaiheet voivat tapahtua samanaikaisesti ja prosessin etenemisessä oleellista on vaiheiden välillä esiintyvät riippuvuussuhteet. Lisäksi eri organisaatioiden toimintamallit ja hallinnolliset mallit sekä strategiset linjaukset samoin kuin prosessissa mukana olevien toimijoiden käyttäytyminen ovat osaltaan vaikuttamassa prosessien etenemiseen. (esim. Bower 1970; Junnelius 1974; Northcott 1991; Burns & Walker 2009.)

Seuraavaksi esitellään kolme investointiprosessimallia, joihin usein viitataan investointitutkimuksissa joko kokonaisina prosessimalleina tai painottaen mallien eri osatekijöitä. Tämän tutkimuksen kannalta on tarkoituksenmukaista tarkastella prosessimalleja, jotta voidaan tunnistaa prosessissa olevia säännönmukaisuuksia ja tekijöitä, joita päätöksentekijät painottavat. Käsiteltävien prosessimallien valinnassa kriteerinä oli myös se, että niissä tarkastellaan varsinaisen prosessin mallintamisen lisäksi päätöstekijöitä, joita on investointipäätösten taustalla. Näin ollen luvuissa 2.2 ja 2.3 on tältä osin tarkoituksenmukaisesti yhteneväisyyttä, vaikkakin luvussa 2.2 lähtökohtainen tarkastelu pohjautuu prosessin kuvaamiseen.<sup>37</sup>

### **2.2.1 Bowerin investointiprosessimalli**

Investointiprosessitutkimuksista yksi tunnetuimmista on Bowerin vuonna 1970 tekemä tutkimus. Bowerin tutkimuksen otoksena oli neljä suurta monialayritystä, joiden investointikäytäntöjä, prosessissa vaikuttavia tekijöitä ja niiden riippuvuussuhteita sekä tilannekohtaisten tekijöiden merkitystä tarkasteltiin.

<sup>36</sup> Näiden lisäksi mainittakoon tarkastelut liittyen investointien toteutusmalleihin, kuten esimerkiksi alianssimalliin ja elinkaarimalliin, josta käytetään myös nimitystä Public Private Partnership (PPP). Toteutusmalleja ei tutkimuksen rajauksen vuoksi käsitellä tässä tutkimuksessa tarkemmin.

<sup>37</sup> Luvussa 2.5 kootaan yhteen kirjallisuudessa esiintyviä päätöstekijöitä. Kyseiseen yhteenvetoon sisällytetään myös luvussa 2.2 investointiprosessimallien käsittelyn yhteydessä esiintyviä tekijöitä.

Bower itse käyttää esittämästään investointiprosessimallista nimitystä resursien allokointimalli. Bowerin tutkimuksen tarkoituksena oli parantaa ymmärrystä investointiprosessien kulusta, jotta niitä voidaan johtaa paremmin. Bowerin tutkimus tarjoaa keinon muun muassa investointiprosessien monimutkaisuuden tarkasteluun. Hänen pääargumenttinsa on, että ylin johto voi hallita resursien allokointiprosessia hyödyntämällä tutkimuksessa esitetyn mallin keinoja.

Bowerin investointiprosessissa on kolme keskeistä käsitettä: määrittely, impetus<sup>38</sup> ja konteksti. Kyseiset käsitteet muodostavat mallissa omat prosessinsa, jotka yhdessä muodostavat varsinaisen investointiprosessin, resurssien allokointiprosessin. Alaprosessit ovat myös osaltaan vaiheittaisia sisältäen aloitusvaiheen, integrointivaiheen ja ylemmän organisaatiotasovaiheen.<sup>39</sup>

Määrittelyprosessissa selvitetään ehdotetun investointihankkeen erilaiset tekniset ja taloudelliset erityispiirteet (Bower 1970, 67). Aloitusvaiheessa voidaan esimerkiksi muodostaa ja kartoittaa markkinoita ja määritellä eri mahdollisuuksia. Integrointivaiheessa huomioidaan ja varmistetaan suunnitelmien konsistenttius, kokonaisuus ja laatusikat sekä sovitellaan alayksiköiden rajoitteita koko organisaatioon nähden. Organisaatiotasovaiheessa tarkastellaan tuotto-odotuksia ja laajempia strategisia näkökohtia. Investointiehdotus selkiytyy tässä vaiheessa siinä määrin, että se etenee impetus-prosessiin.

Prosessin toinen vaihe, impetus, on se prosessin vaihe, jossa hankkeen vastuuhenkilöt sitoutuvat projektiin. Impetus-prosessin aloitusvaiheessa esitellään hanke-ehdotukset, joita tarkastellaan integrointivaiheessa ikään kuin suhteessa yrityksen ja liiketoimien tahtotilaan ja valitaan parhaat mahdollisuudet. Impetus-prosessin organisaatiotasovaiheessa projektista tehdään lopullinen hyväksyntä- tai hylkäämispäätös. Bower korostaa impetus-prosessissa (ja ylipäätään investointipäätöksenteossa) sitoutumisen merkitystä investointiprojektien aikana; lisääntyvä projektiin sitoutuminen edistää hankkeen edistymistä (Bower 1970, 68–69).

Mallin kolmas keskeinen käsite, konteksti, sisältää määrittely- ja impetusprosessiin vaikuttavan yhteisen keinovalikoiman: organisatoriset keinot (Bower 1970, 71). Konteksti koostuu rakenteellisista kontekstitekijöistä, kuten organisaation työntekijöiden tehtävämäärittelyistä, tietojärjestelmistä ja suoritusmitta- reista sekä tilannekohtaisista kontekstitekijöistä, kuten henkilökohtaisista ja historiallisista tekijöistä. Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että kontekstilla on merkitystä investointiehdotusten tekemisessä ja muotoutumisessa. Esimerkinomaisesti vaiheittain esitetyn kontekstin määrittämisen prosessin aloitusvaiheessa muodostetaan uusia rakenteellisia järjestelyitä, joita tarvitaan, jotta toimimaton prosessi saataisiin toimivaksi ja jotta esimerkiksi alayksiköiden tarpeet

<sup>38</sup> Impetus-termin varsinainen suomenkielinen käännös on impulssi, sysäys, liikevoima. Tässä tutkimuksessa käytetään termiä impetus suomenkielisessä investointitutkimuksessa aiemmin esiintyneen termistön yhtäläisyyden säilyttämiseksi (ks. Wikman 1993).

<sup>39</sup> Bower (1970) käyttää vaiheista englanninkielisiä termejä ”initiating”, ”integrating” ja ”corporate”.

täytyisivät paremmin. Integrointivaiheessa koordinoidaan alayksiköiden ja yhtiötason tarpeet ja muodostetaan menettelytapa, joka auttaa suunnittelussa ja toiminnassa. Organisaatiotasolla määritellään rakenteelliset muodollisuudet, jotka vahvistavat tavoitteita ja organisaation strategiaa. (Bower 1970, 308.)

Oheinen kuvio tiivistää Bowerin resurssien allokointimallin esittäen esimerkinomaisesti edellä mainitut vaiheet, prosessit ja yksinkertaistetusti niissä tapahtuvan pohdinnan sekä kunkin prosessin käsittävät alaprosessit.

<b>Alaprosessit (toiminnan tasot)</b>	<b>Määrittely</b>	<b>Impetus</b>	<b>Kontekstin määrittäminen</b>
Organisaatiotasovaihe	Yritysympäristö, talous	Kyllä tai ei	Kontekstin määrittely
Integrointivaihe	Pitäisikö yrityksen haluta aloitusvaiheen mukainen esitys? ↑  Onko ja mikä on yrityksen tarve? ↓	Pitäisikö toimesta palkita? ↑  Palkitsemisen taso? ↓	Alayksiköiden tarpeiden koordinointi ↑  Mitkä ovat organisaation tavoitteet? ↓
Aloitusvaihe	Tuote-markkina-strategia	Ehdotuksen tekeminen	Tarkastelussa oleva organisaation prosessi ei ole toimiva.

Kuvio 2 Investointiprosessimalli (mukaillen<sup>40</sup> Bower 1970, 323)

Bowerin (1970) tutkimus tarjoaa varsinaisen investointiprosessimallin tarkastelun yhteydessä syvällistä tietoa investointipäätökseen vaikuttavista tekijöistä ja lisäksi näkökulmia eri päätöstekijöiden tarkasteluun. Bower ottaa kantaa muun muassa epävarmuuteen ja sen vaikutukseen investointipäätöksenteossa. Hän kritisoi perinteistä investointipäätöksenteon teoriaa<sup>41</sup>, koska siinä ei

<sup>40</sup> Integrointivaiheessa esitettävät nuolet kuvastavat suunnallaan sitä prosessivaihetta, alaprosessia, joihin integrointivaiheessa huomioitavat ja tasapainotettavat kokonaisuudet liittyvät.

<sup>41</sup> Perinteinen investointipäätöksenteon teorian mukaan investointihanke tulee kuvata ehdotettuun hankkeeseen liittyvien kaikkien kassavirtojen nettohyötyarvona (Bower 1970, 12).

hänen mukaansa oteta huomioon olennaisia epävarmuuden vaikutuksia. Epävarmuuden aste voi vaihdella esimerkiksi hankkeen, yritystoiminnan tai organisaation johdon<sup>42</sup> luonteesta riippuen (Bower 1970, 12).

Bower, kuten aiemmin esitettiin, tarkastelee tutkimuksessaan myös tarkemmin investointiprosessin vaiheisiin vaikuttavia tekijöitä. Rakenteelliset kontekstitekijät, kuten tietojärjestelmät, erilaiset mittarit ja palkitsemisjärjestelmät, toimivat johdolle (ja muille päättäjille) eräänlaisena ohjenuorana<sup>43</sup>. Rakenteellisilla kontekstitekijöillä voi olla hyvinkin voimakas vaikutus ja ne voivat myös muuttuessaan vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Johdolla on myös mahdollisuus muuttaa rakenteellisia tekijöitä. (Bower 1970, 56–57, 59.)

Bowerin työssä merkityksellistä on myös hänen esille tuomansa huomio siitä, että organisaation henkilöiden vaikutus investointihankkeiden edistämiseen on merkittävää. Henkilöstön ja etenkin hankkeen johtoon osallistuvien henkilöiden sitoutuminen, mahdollinen muuttujiin vaikuttaminen ja henkilöiden omat preferenssit ovat osaltaan vaikuttamassa siihen, miten hanke, sen edistyminen ja lopulta investointipäätös muotoutuvat. (Bower 1970, 59.) Lumijärven (1991) mukaan Bowerin (1970) tutkimuksen perusteella ei ole kuitenkaan täysin selkeää, miten sitoutuminen voidaan saavuttaa. Lisäksi epäselväksi jää, onko erilaisten investointien osalta tunnistettavissa eroavaisuuksia sitoutumisen saavuttamiseen liittyen. (Lumijärvi 1991, 173.)

## 2.2.2 *Kingin investointiprosessimalli*

Kingin (1975) kuusivaiheinen investointiprosessimalli esitetään kirjallisuudessa suoraviivaisemmin kuin Bowerin (1970) prosessimalli. Peruseriaatteiltaan kuitenkin voitaneen tulkita, että kumpikin prosessimalli sisältää samoja peruskulkuja varsinaisessa prosessin etenemisessä. Yhtäläisyyttä on nähtävissä myös itse organisaation merkityksessä investointiprosessin etenemisessä. King korostaa kuitenkin Boweria enemmän organisaation ulkopuolisia ympäristötekijöitä ja niiden vaikutusta investointiprosessiin.

Kingin (1975) kehittämä deskriptiivinen investointiprosessimalli on syntynyt hänen tekemiensä kahden case-tutkimuksen jälkeen kritiikkinä normatiiviselle investointipäätösmallille. Normatiivisessa päätösmallissa pyrkimyksenä on hankkia kaikki mahdollinen tieto päätöksenteon kohteena olevasta hankkeesta sekä tehdä hankkeista täydellinen analyysi; tämä sisältää Kingin (1975) mukaan

<sup>42</sup> Bower käyttää termiä ”manager”, suom. johtaja, päällikkö, esimies (Bower 1970). Tässä tutkimuksessa käytetään kontekstista riippuen termejä johto, johtotaso tai päättäjä.

<sup>43</sup> Bower käyttää tässä kuvaavaa ilmaisua: ”*what the corporation wants of me*” (Bower 1970, 54).

heikkouksia.<sup>44</sup> King perustelee kritiikkiään Braybrooken ja Lindholmin (1963) normatiivisessa mallissa tunnistamien heikkouksien valossa<sup>45</sup>.

Kingin (1975, 72) kehittämässä investointiprosessimallissa esitetään varsinainen kuuden vaiheen lisäksi kuhunkin vaiheeseen liittyvä sekä ulkoinen että organisatorinen vaikutus. Investointiprosessin vaiheet ja niihin liittyvät ulkopuoliset ja organisatoriset vaikutukset ovat:

- 1) *Käynnistysvaiheessa* tunnistetaan tietty investointimahdollisuus. Organisaation ulkopuolelta voi tulla heräte, toisin sanoen voi ilmetä tarve<sup>46</sup> uudelle investoinnille. Organisaation sisällä vaiheella on vaikutusta muun muassa budjetointiin ja suunnitteluproseduureihin.
- 2) *Seulontavaiheessa* määritellään, jatketaanko investointimahdollisuuden tutkimista edelleen. Tähän vaiheeseen voivat vaikuttaa erilaiset organisaation ulkopuoliset ympäristölliset tekijät ja organisaation strategia sekä rakenteelliset että tilannekohtaiset tekijät.
- 3) *Määrittelyvaiheessa* analysoidaan mahdollisia investointivaihtoehtoja ja kehitellään toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja. Myös tähän vaiheeseen voivat vaikuttaa ympäristölliset tekijät, mutta myös julkaistu informaatio, joka saattaa olla rajallista. Myös organisaatioiden ja yksilöiden ongelmanratkaisukapasiteetti saattaa rajoittaa eteenpäin vietävien vaihtoehtojen määrää. Samoin kuin seulontavaiheeseen myös määrittelyvaiheeseen vaikuttavat organisaation strategia sekä rakenteelliset että tilannekohtaiset tekijät. Tässä vaiheessa eritoten kontekstilla on tärkeä merkitys.
- 4) *Arviointivaiheessa* eri investointivaihtoehtoja arvioidaan ja vertaillaan eri tekijöiden suhteessa: niin ulkopuolelta tulevan tiedon kuin organisaation omien kriteerien ja menettelytapojen suhteessa. Kyseiset kriteerit ja menettelytavat voivat aiheuttaa lisääntyvää sitoutumista tai taipumusta tietynlaiseen ajatteluun.
- 5) *Välitysvaiheessa* investointiehdotus kulkeutuu organisaation sisällä sille tasolle, jolla kyseinen investointipäätös tehdään ja jonka aikana hankkeelle pyritään saamaan päättäjien tuki ja näin ollen parantamaan myönteisen päätöksen syntymistä. Myös tässä vaiheessa sitoutumisen rooli on merkittävä muun muassa projektin vastuuhenkilöiden osalta. Projektin hyötyjen ja kustannusten huolellinen tarkastelu on olennaista, jotta oma

<sup>44</sup> King (1977) painottaa vastauksena saamaansa kritiikkiin (Tinker 1976), että hänen esittämänsä malli on nimenomaisesti deskriptiivinen, ilmiötä kuvaileva, eikä mallin ole tarkoitus toimia vaihtoehtona normatiiviselle, tieteelliselle mallille.

<sup>45</sup> Braybrooke ja Lindholm (1963) ovat tunnistaneet seitsemän heikkoutta normatiivisessa mallissa. Heidän näkemyksensä mukaan malli ei adaptoi päätöksentekijän rajallisia älyllisiä kykyjä, rajallista tietämystä, analyysin hintavuutta, analysoijan väistämätöntä virhemahdollisuutta luoda täydellinen rationaalinen-deduktiivinen järjestelmä, faktojen ja arvojen riippuvuussuhdetta, analysoitavan järjestelmän avoimuutta eikä analysoijan tarvetta strategiselle järjestykselle analyysissä ja arvioinnissa.

<sup>46</sup> Tarpeen määrittely on organisaatiokohtaista. Se voi olla esimerkiksi uusi tuotantotila, jotta voidaan vastata kasvaneeseen kysyntään. Se voi olla myös uuden tuotantoprosessin käyttöönotto, mikä vaatii investointeja.

sitoutuminen on perusteltavissa itselle. Tässä vaiheessa myös luottamus kollegoiden välillä on tärkeää.

- 6) *Päätösvaiheessa* asiasta tehdään päätös, jonka jälkeen ryhdytään mahdollisiin toteutustoimenpiteisiin. King, kuten myös Bower (1970), tuovat päätösvaiheeseen liittyen kuitenkin esiin sen, että useimmiten päätösvaiheen roolina on toimia ennemminkin kannatus- ja tukiprosessina kuin päätöstilanteena; toisin sanoen päätösvaiheessa jo aiemmin tapahtunut sitoutuminen virallistetaan.

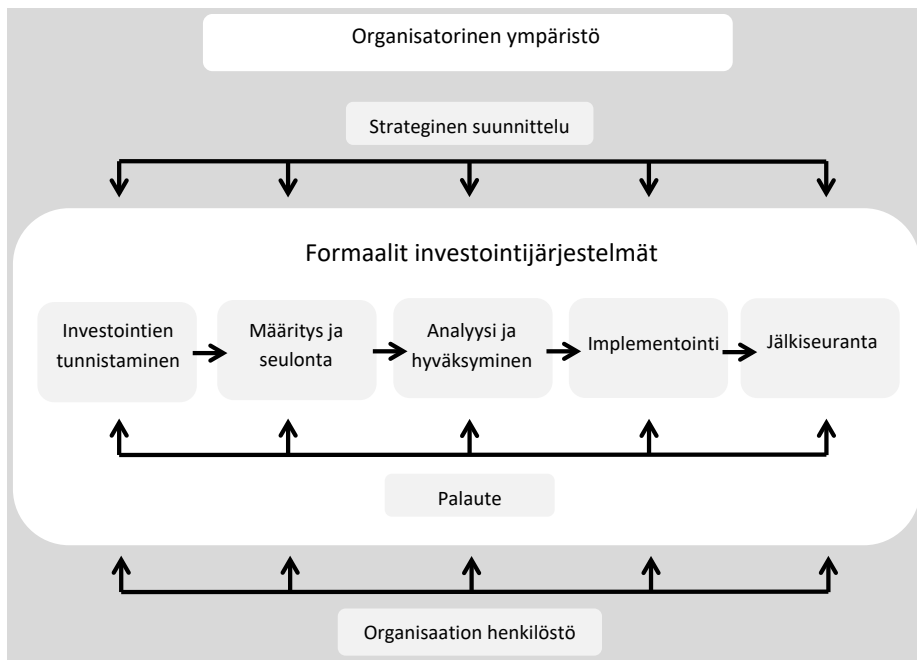
Yhteenvetona Kingin (1975) kehittämästä investointiprosessista voi todeta, että hänen mukaansa normatiivisessa investointitutkimuksessa painotettava arviointivaihe on vain yksi osa koko investointiprosessia, josta suurin osa on ollut ennen Kingin tutkimusta vielä pitkälti tutkimatonta. Hänen esiintuomansa lisätutkimustarve muun muassa organisatoristen rakenteiden, päätöksenteon käytäntöjen, luovuuden ja sitoutumisen yhteyden ymmärtämisen kehittämiseen liittyen on edelleen validi. Tutkimus eri ei-taloudellisista tekijöistä ja niiden interaktiosta on yhä niukkaa ja hajanaista.

### 2.2.3 *Northcottin investointiprosessimalli*

Kolmas tässä tutkimuksessa erikseen tarkasteltava investointiprosessimalli on Northcottin (1992) esittämä malli. Kyseinen malli on valittu tarkemmin käsiteltäväksi siksi, että se esittää investointiprosessin myös varsinaista investointipäätöstä ja hyväksyntää pidemmälle, toteutukseen ja valvontaan saakka. Bowerin (1970) ja Kingin (1975) investointiprosessimallit keskittyvät prosessiin investointipäätökseen saakka. Kyseisten mallien tarkastelun avulla on tarkoitus selvittää investointipäätösprosessin ja investointiprosessin eroa. Todettakoon kuitenkin, että investointipäätösprosessin aikana luonnollisesti otetaan huomioon myös varsinaisen investointipäätöksen jälkeistä toimintaa.

Northcottin (1992) esittämä teoreettinen investointiprosessimalli on eräänlainen koonti kirjallisuudessa aiemmin esitetyistä malleista. Kuten Northcott (1992, 10) toteaa, malleista on esiintynyt erilaisia variaatioita, mutta niissä on paljon samanlaisia piirteitä. Hänen prosessimallinsa sisältää tyypillisen investointiprosessin pääkomponentit.

Ohessa esitetään pelkistetty kuvio Northcottin esittämästä mallista. Kuvion jälkeen vaiheita avataan ja pohditaan yksityiskohtaisemmin.



Kuvio 3 Investointiprosessimalli (mukaillen Northcott 1992, 10)

Northcott (1992) huomioi investointiprosessimallissaan varsinaisten prosessin vaiheiden kuvauksen lisäksi sekä strategisen suunnittelun että organisaation henkilöstön. Potentiaalisten investointivaihtoehtojen tulee olla yhteensopivia strategisen suunnittelun kanssa, jonka avulla tulevaisuuden suunta muotoutuu. Northcottin mukaan sitä, miten strateginen suunnittelu ja investointipäätöksenteko sopivat yhteen, esitetään harvemmin investointiprosessikaavioissa. Organisaation henkilöstö on myös tärkeässä roolissa investointiprosessin eri vaiheissa, mutta eri henkilöiden roolit eivät helposti heijastu prosessikuvauksista. Northcott kuvaakin mallissaan henkilöstön roolin laajemmin siten, että sen voidaan ajatella olevan vaikuttamassa koko prosessin ajan, kaikissa prosessin vaiheissa.

Northcottin (1992) virallisen investointimallin ensimmäinen vaihe on investointien tunnistaminen. Kyseinen vaihe on vastaava kuin Kingin (1975) prosessimallin aloitusvaihe. Northcottin mukaan tässä vaiheessa tärkeintä on se, että organisaation jäsenet voivat vapaasti esittää ja kehittää ideoita.

Mallin toinen vaihe on projektin määrittely ja seulonta. Tässä vaiheessa ideat muotoillaan toiminnallisiksi erilaiset vaatimukset, implementointikäytännöt ja tulevaisuudessa saavutettavat hyödyt huomioiden. Jos osoittautuu, että projektin määrittelemiseksi vaadittavan tiedon hankkiminen olisi esimerkiksi liian kal-



lista, vaihe voidaan toteuttaa kahdessa vaiheessa: ensin tehdään alustava seulonta ja, jos projektin katsotaan täyttävän jatkamisedellytykset, jatketaan varsinaiseen määrittelyvaiheeseen. Tässä vaiheessa myös projektin vireillepanija useimmiten sitoutuu henkilökohtaisesti hankkeeseen. Hän arvioi hanketta uusien ilmenneiden tietojen valossa ja pyrkii vakuuttamaan muita hankkeen sopivuudesta. Northcott toteaa, että mitä enemmän projektiin sitoudutaan, sitä todennäköisemmin se tullaan lopulta hyväksymään. Varsinaisen määrittelyn jälkeen eri vaihtoehdoista usein seulotaan ne, joita tarkastellaan jatkossa tarkemmin ja jotka lopulta hyväksytään investoinneiksi<sup>47</sup>. Tällöin projektin vetäjä on Northcottin mukaan isossa roolissa. Alustava investointiehdotusten seulonta voi olla myös kvalitatiivista evaluointia ja liittyä projektin yleiseen toteuttamiskelpoisuuteen. Kannattamaton ja epäkäytännöllinen hanke tuskin etenee prosessin seuraavaan vaiheeseen. Samoin esimerkiksi poliittisesti hyväksymiskelvottomat hankkeet eivät etene alustavaa seulontaa pidemmälle. (Northcott 1992.)

Mallin kolmas vaihe on analyysi ja hyväksyminen, jossa päätös investointiehdotuksen hyväksymisestä perustuu taloudellisiin analyyseihin. Tässä vaiheessa organisaatioissa voi olla eri käytäntöjä lähinnä asioiden painotuseroissa. Yleisesti analyysi- ja hyväksymisvaiheessa määritellään toimintamalli, jonka mukaan edetään. Jaotellaan investointiehdotukset sen mukaan, kuinka paljon kukin ehdotus vaatii taustatietoa laskelmien pohjaksi. Tehdään laskelmat eri vaihtoehdoista ja verrataan laskelmia organisaation määrittelemiін hyväksymiskriteereihin. Tarkastellaan saatavilla olevia resursseja, tehdään päätös jatkamisesta ja määritellään implementointi- ja valvontamenettelytavat. (Northcott 1992.)

Implementointivaihe vaatii onnistuakseen useimmiten useamman henkilön tai tahon yhteistyötä. Eri alojen osaajat vastaavat esimerkiksi säännösten noudattamisesta, alihankintayhteistyöstä, laitteistohankinnoista, henkilöstön osaamisen varmistamisesta ja aikataulutuksesta.

Jälkiseurantavaiheessa projektin etenemistä seurataan käyttämällä usein samoja kriteerejä, joiden perusteella investointia evaluoitiin. Northcottin mukaan seurannan tulisi keskittyä etenkin erityisen herkinä tai kriittisinä pidettyihin asioihin. Jälkiseurantavaiheessa on myös mahdollista tehdä korjausliikkeitä hankkeen toteutuksessa (Huikka 2009). Northcottin (1992) mukaan merkittävin hyöty on sen vaikutus ihmisten käyttäytymiseen; kun ihminen tietää olevansa tilivelvollinen ja vastuussa tuloksista, hankkeen aikainen kustannusten ja hyötyjen puntaroiminen voi olla tehokkaampaa. Huikun (2009) mukaan jälkiseurannalla on myös tulevaisuusaspekti: kun hallitaan meneillään olevia hankkeita

---

<sup>47</sup> Sitoutumisen painottaminen tässä prosessin vaiheessa eroaa hieman aiemmin esitetystä Kingin (1975) mallista. Sitä, missä vaiheessa sitoutuminen kussakin mallissa esitetään, ei pidetä tämän tutkimuksen kannalta kuitenkaan niin merkittävänä kuin itse sitoutumista ja sitoutumisen tapaa. Sitoutumiseen liittyen voidaan todeta, että sen rooli kaikissa esitetyissä investointiprosessimalleissa on merkittävä ja sitä painotetaan yhtenä projektin onnistumisen kannalta tärkeänä tekijänä.

seurantamekanismin avulla ja opitaan tehdyistä toimista, voidaan parantaa tulevaisuudessa tehtävien investointihankkeiden onnistumista.

#### **2.2.4 Yhteenveto esitetyistä investointiprosessimalleista**

Yhteenvetona esitetyistä kolmesta investointiprosessimallista voidaan todeta, että niissä kaikissa otetaan huomioon myös muita tekijöitä kuin normatiivisen investointiprosessimallin periaatteita. Ne myös osoittavat, että investointiprosessi on moniulotteinen. Näin ollen kyseisten investointiprosessimallien käsittely tukee tämän tutkimuksen päätavoitteen tarkastelua ja mahdollista pohdinnan kehittämistä teemaan liittyen.

Kaikissa kolmessa mallissa sitoutuminen oli isossa roolissa, vaikkakin sitä painotettiin prosessin eri vaiheissa. Sitoutuminen sinällään kuitenkin esitettiin periaatteellisesti samalla tavalla kussakin mallissa. Bowerin (1970) malliin eräänlaisena lisäyksenä sekä King (1975) että Northcott (1992) tuovat organisaation ulkoiset tekijät ja ympäristön vaikutuksen. Myös Bowerin mallissa esiintyy yritysympäristö, mutta tulkintani mukaan Kingin ja Northcottin mallissa ulkopuolisten tekijöiden, ympäristön ja organisaation ulkopuolelta saatavan tiedon, painotus on voimakkaampaa. Kaikissa malleissa kontekstilla ja strategialla nähdään olevan merkitystä prosessin kokonaisuuden kannalta.

Northcottin (1992) mallissa esitetään vaiheita varsinaisen investointipäätöksen jälkeenkin aina jälkiseurantaan asti. Muuten etenkin Kingin (1975) ja Northcottin (1992) mallien vaiheiden järjestys ja painopistealueet noudattelivat pääpiirteissään samaa kaavaa, vaikkakin vaiheiden määrässä oli eroa. Bowerin (1970) mallin vaiheiden esitystapa on jonkin verran monimutkaisempi, mutta vaiheiden määrän eroavuudesta ja alaprosesseista huolimatta se on periaatteiltaan samantyyppinen Kingin ja Northcottin mallien kanssa.

Edellä tarkasteltujen kolmen prosessimallin ja seuraavassa alaluvussa esiteltävien investointipäätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden tarkastelua sisältävien tutkimusten avulla voidaan muodostaa monipuolinen käsitys kirjallisuudessa esiintyvistä päätöstekijöistä. Investointiprosessimallien ja päätöstekijöitä sisältävien tutkimusten yhteenvetona saadaan aikaan kattava jaottelu erilaisista tekijöistä, jotka ovat olennaisia rationaalisuuden ilmenemisen tarkastelussa.

### **2.3 Investointipäätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä**

Investointien ja investointimahdollisuuksien tekniseen arviointiin liittyvä kirjallisuus keskittyy pääosin erilaisten investointilaskelmien ja niiden käytön käsittelyyn (esim. Honko & Virtanen 1975; Keloharju & Puttonen 1995; Pike 1996;

Sandahl & Sjögren 2003; Alkaraan & Northcott 2006; Hartwig 2012). Tässä tutkimuksessa otetaan syvällisemmin kantaa myös muihin tekijöihin, joita voidaan pitää oleellisina investointien arvioinnin ja sitä kautta investointipäätöksen taustalla.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa ei-taloudellisia päätöstekijöitä tarkastellaan hajanaisemmin kuin taloudellisia päätöstekijöitä. Tämä johtuu oletettavasti normatiivisen tutkimuksen ja perinteisen, klassiseen rationaalisuuteen perustuvan hyödyn maksimoinnin mukaisen, investointipäätöksenteon painotuksesta. (Cooper 1975; ks. esim. Honko & Virtanen 1975; Pike 1996; Sandahl & Sjögren 2003; Hartwig 2012). Tässä luvussa käydään läpi aiempaa kirjallisuutta, joissa käsitellään taloudellisten päätöstekijöiden lisäksi myös ei-taloudellisia tekijöitä, ja tehdään yhteenvedonomaisesti jaottelu varsinaisesti investointiin liittyviin, organisaatioon liittyviin ja päätöksentekijään liittyviin ei-taloudellisiin tekijöihin. Tutkimuksia esitellään tarkoituksellisesti pääasiassa artikkeleittain aiheesta tehdyn tutkimuksen aikajakumon sekä aiheen ympärillä käytävän keskustelun ja kehityksen hahmottamisen vuoksi.

Chen (1995) analysoi survey-tutkimuksessaan investointihankkeiden arviointia tuotantoyrityksissä vertaamalla neljän eri arviointimenetelmän painoarvoa kolmessa erityyppisessä investointihankkeessa. Chen huomioi taloudellisten arviointimenetelmien<sup>48</sup>, perinteisten investointilaskelmien, lisäksi myös ei-taloudellisia tekijöitä: strategian, joustavuuden ja laadun. Näiden, aiempaa tutkimusta täydentävien, tekijöiden tarkastelun lisäksi Chenin tarkastelussa on mukana erilaisia investointityyppejä: korvausinvestointi, laajennusinvestointi olemassa oleviin tuotteisiin liittyen ja laajennusinvestointi uusiin tuotteisiin liittyen. Tutkimuksessa huomioidaan myös yrityksen erityispiirteitä, kuten esimerkiksi yrityksen ympäristöllinen epävarmuus ja tuotteiden diversifikaatio, joilla voisi olla vaikutusta arviointimenetelmien käyttöön. Tutkimus osoitti, että taloudellisten arviointimenetelmien lisäksi ei-taloudellisilla tekijöillä oli merkittävä rooli investointipäätöksenteossa. Tutkimusotoksen yritykset tukeutuivat sekä korvausinvestoinneissa että laajennusinvestoinneissa uusiin tuotteisiin liittyen ei-taloudellisiin menetelmiin yhtä paljon kuin suosituimpaan taloudelliseen arviointimenetelmään, diskontattuun kassavirtaan. Tuloksista ilmeni myös, että ei-taloudellisia menetelmiä käytettiin laajennusinvestoinneissa uusiin tuotteisiin liittyen enemmän kuin muun tyyppisissä investoinneissa. (Chen 1995.)

Chen tarkasteli vuonna 2008 ilmestyneessä kontingenssiteoreettisessa survey-tutkimuksessaan diskontattujen kassavirtojen menetelmien ja ei-taloudel-

---

<sup>48</sup> Chenin (1995) tutkimuksessa tarkastellut menetelmät olivat diskontattu kassavirta (DCF, Discounted Cash Flow), takaisinmaksuaika (PB, Payback period) ja pääoman tuottomenetelmä (ARR, Accounting Rate of Return).

listen menetelmien käyttöä 115 julkisesti noteeratussa yhdysvaltalaisessa tuotantoyrityksessä. Tutkimuksen mukaan sekä diskontattujen kassavirtojen menetelmiä että ei-taloudellisia menetelmiä käytetään laajalti investointipäätöksenteossa, vaikka diskontattujen kassavirtojen menetelmät ovat ei-taloudellisia menetelmiä tärkeämpiä. Ei-taloudellisia menetelmiä käytettiin osittaisina substituuhteina tilanteissa, joissa diskontattujen kassavirtojen menetelmä ei ollut riittävän tehokas. Tutkimuksen mukaan edellisten tulosten lisäksi ilmeni, että yritykset, joiden tuotteiden standardisointiaste oli matala, painottivat enemmän ei-taloudellisia menetelmiä. (Chen 2008.)

Chenin (1995; 2008) tutkimusten tulokset osoittivat, että yrityksissä käytetään taloudellisten menetelmien lisäksi myös ei-taloudellista arviointia. Tutkimuksissa ei kuitenkaan perehdytty syvällisemmin ei-taloudellisiin menetelmiin. Tutkimustulostensa pohjalta Chen peräänkuuluttaakin taloudellisten menetelmien tutkimisen lisäksi ei-taloudellisten menetelmien huomioimista suhteessa yrityksen toimintaympäristöön.

Muiden muassa Alkaraan & Northcott (2006; 2013) ovat tutkimuksissaan tarkastelleet myös ei-taloudellisia tekijöitä. Vuoden 2006 tutkimuksessaan Alkaraan & Northcott tutkivat ensinnäkin sitä, miten perinteisiä investointien arviointimenetelmiä<sup>49</sup> käytetään strategisissa ja ei-strategisissa investointipäätöksissä. Toiseksi he tutkivat, mitä ei-taloudellisia menetelmiä pidettiin tärkeinä strategisten investointien arvioinnissa. Edellisten lisäksi tarkasteltiin, havaittiinko strategisten analyysimenetelmien käytöllä olevan todellisia hyötyjä. Tutkimuksen otos koostui 83 englantilaisesta eri toimialan yrityksestä. Tutkimus osoitti, että vaikka taloudellisia menetelmiä käytetään laajalti investointien arvioimisessa, arviointimenetelmän valinta ei ollut kuitenkaan merkittävästi riippuvainen investointityypistä, vaikka strategisten ja ei-strategisten investointien luonteessa ja kompleksisuudessa olisi ollut isojakin eroja. Sen sijaan joitain riskin huomioivia analyysimenetelmiä, kuten herkkyysanalyysiä, käytettiin useimmin strategisten investointien arvioinnissa. (Alkaraan & Northcott 2006.)

Yllättävää tutkimuksen tuloksissa oli se, että vaikka tutkimuksessa tarkasteltujen ei-taloudellisten tekijöiden<sup>50</sup> todettiin olevan tärkeitä strategisissa investointipäätöksissä, vastaajat pitivät silti tärkeimpinä sellaisia ei-taloudellisia tekijöitä, jotka olivat sidoksissa taloudelliseen lopputulokseen. Näin ollen tutkimuksessa todetaan, että käytännössä dikotomia taloudellisten ja laadullisten päätöstekijöiden välillä ei välttämättä ole kovin selvä, vaan että eri tekijät, ta-

<sup>49</sup> Tutkimuksessa mukana olleet taloudelliset arviointimenetelmät olivat nettonykyarvomenetelmä (NPV, Net Present Value), takaisinmaksuajan menetelmä (PB, Payback), sisäisen korkokannan menetelmä (IRR, Internal Rate of Return) ja pääoman tuottomenetelmä (ARR, Accounting Rate of Return).

<sup>50</sup> Alkaraanin ja Northcottin (2006) tutkimuksessa tarkasteltuja ei-taloudellisia tekijöitä olivat konsistentius yrityksen strategiaan, parantunut imago, asiakkaiden vaatimukset, kilpailukykyyn ylläpitäminen, joustavamman tuotannon aikaansaaminen, tulevaisuuden laajentumisenäkymät, tuotannon laatu ja luotettavuus, pienempi läpimenoaika, pienempi varastotaso sekä kokemus uudesta tuotantoteknologiasta.

loudelliset ja ei-taloudelliset, saattavat olla odotettua enemmän sidoksissa toisiinsa. Tämä toteamus vaatisikin heidän mielestään jatkotutkimusta. (Alkaraan & Northcott 2006.)

Edellisen tutkimuksen dataa hyödyntäen Alkaraan & Northcott (2013) ovat jatkaneet ei-taloudellisten investointipäätöstekijöiden tutkimusta. He tutkivat seitsemän kontekstuaalisen tekijän (investointipäätöksen tyyppi, päätöksen epävarmuus, organisaation tavoitteet, ei-taloudelliset suoritusmittarit, taloudelliset suoritusmittarit, yrityksen koko ja päätöksentekijän demografiset erityispiirteet) ja kolmen merkittävän investointipäätöksenteon ulottuvuuden (proseduraalinen rationaalisuus<sup>51</sup>, strategian laatiminen ja poliittinen käyttäytyminen) välistä suhdetta.

Tutkimuksen tulosten yhteenvedon (Alkaraan & Northcott 2013, 136) mukaan päätöksen epävarmuus kannustaa täsmällisemmän tiedon käyttöön ja analyysiin ja täten proseduraalisen rationaalisuuden mukaiseen lähestymistapaan strategisessa investointipäätöksenteossa. Samaan aikaan päätöksen epävarmuus edistää strategiakeskeistä investointipäätöksentekoa. Tulokset osoittivat myös sen, että päätöksentekijöiden taustalla ja jossain määrin myös organisaation tavoitteilla on vaikutusta investointipäätöksentekoon etenkin proseduraaliseen rationaalisuuteen vaikuttavina tekijöinä.

Poliittiseen käyttäytymiseen vaikuttivat voimakkaimmin organisaation tavoitteisiin liittyvät muuttujat, kuten tehokkuus ja osakkeenomistajille tuotettu varakkuus. Päätöksen epävarmuudella ei todettu olevan vaikutusta poliittisen käyttäytymisen ulottuvuuteen. Kolmesta ulottuvuudesta vähiten poliittiseen käyttäytymiseen vaikuttivat ei-taloudelliset mittarit. Sen sijaan organisaation taloudellisten mittareiden suhde oli merkittävin nimenomaan poliittisen käyttäytymisen ulottuvuudessa. (Alkaraan & Northcott 2013.)

Strategian laatimisen ulottuvuuteen vaikuttivat merkittävimmin organisaation toimintaan liittyvät ei-taloudelliset mittarit. Myös strategisen investointipäätöksen tyyppiin liittyvillä muuttujilla nähtiin olevan vaikutusta tähän ulottuvuuteen. Sen sijaan taloudellisilla mittareilla ei ollut tähän vaikutusta. (Alkaraan & Northcott 2013.)

Edellä mainitut esimerkit Alkaraanin ja Northcottin tutkimuksen yksityiskohtaisemmista tuloksista sekä koko tutkimus osoittavat, että strateginen investointipäätöksenteko on monitahoisempi ja epäsystemaattisempi, kuin aiempi normatiivinen tutkimuskirjallisuus osoittaa. Tarkastelluilla kontekstuaalisilla tekijöillä oli tutkimuksen mukaan merkittävä vaikutus investointipäätösprosessiin, mutta niiden vaikutus jakautui kolmen tutkimuksessa käsitellyn ulottuvuuden kesken. (Alkaraan & Northcott 2013.)

Alkaraanin ja Northcottin (2013) tutkimus on investointipäätöksiin vaikuttavien ei-taloudellisten päätöstekijöiden tutkimuksessa merkittävä, koska se

---

<sup>51</sup> Proseduraalista rationaalisuutta käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.2.

osoitti, että useat eri tekijät vaikuttavat investointipäätöksenteossa ja eri tavoin päätöksenteon eri ulottuvuuksissa. Koska kuitenkin tutkimuksessa tarkastellut päätöstekijät ja päätöksenteon eri ulottuvuudet olivat ennalta määritettyjä, vaikkakin aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuen, ei voida olla varmoja, mitkä muut tekijät lopulta vaikuttavat investointipäätöksentekoon. Tämän saman huomion Alkaraan & Northcott (2013) tuovat esille mainitessaan, että yhtenä jatkotutkimusmahdollisuutena voisi nimenomaisesti olla tutkimus, jossa vastavaan tutkimusasetelmaan sisällytettäisiin tekijöitä ja muuttujia, joita heidän tutkimuksessaan ei vielä huomioitu.

Uudemmissa, tämän käsillä olevan tutkimuksen aikana valmistuneista tutkimuksista merkittävää uutta tutkimustietoa tarjoaa muun muassa Harrisin ym. (2016) tutkimus. Harris ym. (2016) lähestyvät strategisen investointipäätöksen problematiikkaa analysoimalla aiemmin strategisesta investointipäätöksenteosta tehtyjä tutkimuksia Stonesin strukturaatioteorian (strong structuration theory, STT)<sup>52</sup> avulla. Tutkimuksen yksi merkittävä tulos on aktoreiden tietämyksen ja toimintatapojen suhteen korostuminen strategisessa investointipäätöksenteossa. Harrisin ym. (2016) tutkimus vahvistaa edelleen jo saatua käsitystä etenkin strategisten investointipäätösten monitahoisuudesta. Tätä kuvastaa se, että vaikka aiemmissa tutkimuksissa on tunnistettu erilaisia investointipäätöksentekoon liittyviä tekijöitä<sup>53</sup>, samasta aineistosta voi eri näkökulmasta tarkasteltuna tai eri metoditeorian (ks. Lukka & Vinnari 2014) avulla analysoituna ilmetä ja korostua uusia mielenkiintoisia, investointipäätöksenteon kannalta merkittäviä tekijöitä.

Tämän tutkimuksen yhtenä lähtökohtaisena ajatuksena muun muassa edellä esitettyyn tutkimustietoon perustuen on, että koska investointiprosessi on monitahoinen ja usein pitkä ja prosessin päämääränä on saada aikaiseksi kokonaisuuden kannalta organisaation asettamien tavoitteiden mukainen investointipäätös, tiedon roolin ja merkityksen selvittäminen kuuluu oleellisesti tutkimusasetelman mukaiseen tarkasteluun. Kuten Swain ja Haka (2000, 172) toteavat, tiedon määrä investointipäätösprosesseissa voi olla valtaisa ja sen käsittely vie aikaa ja kuluttaa resursseja. Näin ollen sen katsotaan olevan erottamaton osa tutkittaessa investointipäätöksen muodostumista ja sen rationaalisuuden ilmenemistä. Tieto sinällään jaotellaan tässä tutkimuksessa taloudelliseen ja ei-taloudelliseen tietoon. Taloudellisen ja ei-taloudellisen tiedon lisäksi, asiayhteydestä riippuen, tutkimuksessa käytetään termejä taloudelliset ja ei-taloudelliset tekijät tai päätöstekijät<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Ks. Stones (2005).

<sup>53</sup> Aiemmin tunnistettuja tekijöitä ovat muun muassa erilaiset paineet, rakenteelliset tekijät, laskelmien rooli, aktoreiden kokemus sekä eri päätöstekijöiden suhde päätöksentekorutiineihin.

<sup>54</sup> Ks. tarkempi kuvaus luvussa 2.5.

Swain ja Haka (2000) tarkastelivat kvantitatiivisessa tutkimuksessaan investointipäätöksentekoon liittyvän suuren tietomäärän vaikutuksia investointipäätöksiin ja tiedon hankinnan prosesseihin. Heidän tutkimuksessaan osoitetaan, että kun investointipäätöksentekijälle tarjottu tietomäärä kasvaa, tiedon haun määrä vähenee ja tiedon haun vaihtelevuus vaihtoehtojen välillä ja ulottuvuuksien sisällä kasvaa. Tiedon määrän kasvaessa investointipäätösprosessin aktorit toimivat tiedonhaussa aiempaa epäsystemaattisemmin. Swainin ja Hakan mukaan erilaisia manuaaleja, toimintamalleja ja päätöksentekoa helpottavia apukeinoja tulisikin käyttää, jotta päätöksentekijät voisivat keskittyä päätöksenteon kannalta tärkeisiin ulottuvuuksiin. Heidän tutkimuksensa tuloksissa yksi mielenkiintoinen seikka oli, että tulokset eivät selkeästi vahvistaneet sitä, että investointipäätöksentekoon liittyvällä kokemuksella olisi vaikutusta tiedon etsimiseen liittyviin prosesseihin. (Swain & Haka 2000.)<sup>55</sup>

Suomalaisista investointipäätöksentekoa käsittelevistä tutkimuksista Kasanen ym. (1993) jaottelivat organisaation investointihankkeet strategisiin ja operatiivisiin hankkeisiin. Kasanen ym. (1993) mukaan strategisten investointien taloudellisten seurauksien ennakointi voi olla vaikeaa. Niihin liittyy myös usein suuria mahdollisuuksia mutta myös isoja riskejä. Operatiiviset investoinnit puolestaan ovat riskien osalta hallittavampia ja niiden taloudellisten seuraamusten ennakoiminen on helpompaa kuin esimerkiksi strategisten investointien. Kasanen ym. (1993, 77) havaitsivat selviä eroja kyseisten investointityyppien osalta niin investointiprosesseissa kuin yleensäkin niiden ominaispiirteissä, kuten hankkeen suunnittelussa, eteenpäin viemisessä, hyväksymisessä ja seurannassa. Strategisia hankkeita vietiin eteenpäin pääosin kvalitatiivisilla perusteilla ja operatiivisia hankkeita kvantitatiivisilla perusteilla. Strategisissa hankkeissa taloudellisesta kannattavuusvaatimuksesta voitiin tinkiä, kun taas operatiivisissa hankkeissa oli tiukat kannattavuuskriteerit. Kvalitatiivinen analyysi nähtiin tärkeäksi strategisten investointien osalta myös taloudelliseen analyysiin liittyen. Operatiivisissa investoinneissa taloudellisissa analyyseissä oli kvantitatiivinen pohja.

Wikman (1993) käsittelee kontingenssiteoreettisesti yrityksen investointipäätöksentekoon vaikuttavia tekijöitä: kulttuuri, strategia, organisaatio ja päätöksentekijän persoonallisuus. Wikmanin tutkimus osoittaa, että investointiprosessissa käytettiin kvantitatiivisen informaation lisäksi myös kvalitatiivista informaatiota. Päätöksentekijän päätöskäyttäytymiseen vaikuttivat visiot, usko ja luottamus asiaan, emootiot ja kokemus. Suhtautumista ohjasi myös se, kuinka kallis investointihanke oli kyseessä. Strategisissa päätöstilanteissa merkittävää

<sup>55</sup> Täytyy myös huomioida, että päätöksenteossa käytettävän tiedon arvo riippuu tiedon merkityksellisyydestä kulloinkin kyseessä olevan päätöksen suhteen. Ja vaikka klassisen päätöksentekoteorian näkökulmasta tietoa hankitaan helpottamaan päätöksentekoa, sitä saatetaan kuitenkin myös hankkia ilman, että sitä lopulta käytetään päätöksenteon apuna. (Feldman & March 1981, 172, 182.)

oli subjektiivinen harkinta; tunteet ja emootiot olivat päätöstilanteessa merkityksellisiä. Wikman otti kantaa hankkeen tuttuuden vaikutukseen päätöksentekijän suhtautumiseen liittyen: hänen mukaansa vaikutti siltä, että tutumpaan hankkeeseen suhtauduttiin myönteisemmin kuin täysin uuteen hankkeeseen. (Wikman 1993.) Wikman (1993, 55) toi tutkimuksessaan esille myös sen, että kun investointihanke etenee, yhä useampi henkilö alkaa kannattaa hankkeen toteuttamista. Lisääntyneen kannatuksen taustalla voi olla sitoutumista ja myös vallankäyttöä. Vallankäytön välineenä voi olla esimerkiksi hanketta koskevan informaation manipuloiminen. (Wikman 1993.) Informaation manipuloimisella voi olla yhteyttä Lumijärven (1990) tutkimuksen kohteena olleeseen pelaamiseen.

Lumijärvi (1990) tarkasteli erityisesti investointipäätöksentekoon liittyvää pelaamista sekä siihen vaikuttavia tekijöitä. Tämän tutkimuksen kannalta pelaamisella voi olla vaikutusta lähinnä silloin, kun jotain investointihanketta pyritään viemään eteenpäin, vaikka jokin seikka indikoisi, että hanke ei välttämättä ole kaikkien päätöksentekijöiden käsityksen mukaan kannatettava.

Lumijärven tutkimus osoitti, että investointipäätöksentekoon liittyvää pelaamista voivat lisätä henkilökohtaiset tekijät (henkilön halu viedä hanketta eteenpäin), kontrollijärjestelmät (mm. päätös yksikön ulkopuolella tai jälkitarkkailuvaatimukset, joista hankkeen vastuutahoilla ei ole tietoa investointiehdotusta tehtäessä), organisaatorakenne (mm. monitasoinen päätöksenteko, taloudellinen tilanne, normaalia korkeampaa teknologiaa omaava hanke) ja ympäristö (kilpailijoiden toimet ja sitoutuminen hallitukseen). Esitetyt tekijät ovat myös jossain määrin suhteessa toisiinsa, vaikkakaan eivät kaikki välttämättä yhtä aikaa. Pelaamisella voi myös olla erilaisia muotoja, ja pelaamisen tavat voivat kehittyä ajan myötä (Lumijärvi 1990, 271). Lumijärvi huomauttaa, että pelaamista ei aina käytetä tai sitä ei tarvitse käyttää, vaan hankkeen hyväksyminen voi tapahtua myös ilman pelaamista. Pelaamisen tavoitteena on saada päätöksentekijät<sup>56</sup> sitoutumaan hankkeeseen. (Lumijärvi 1990, 276–277; 1991, 184.)<sup>57</sup>

Sitouttamiseen liittyy erilaisia argumentteja, joiden avulla hanketta ikään kuin myydään päätöksentekijöille (Lumijärvi 1991). Argumentit, joiden avulla päätöksentekijöihin pyritään vaikuttamaan, voidaan luokitella: 1) taloudellisiin argumentteihin (esim. investoinnin kannattavuus), 2) strategisiin argumentteihin (esim. investoinnin sopiminen strategiaan), 3) ei-taloudellisiin argumentteihin (esim. investointiin liittyvät sosiaaliset tekijät) ja 4) tuotantoteknologisiin argumentteihin (esim. uusi tuotantojärjestelmä) (Lumijärvi 1991, 178). Argumenteista käytetyimpiä ovat taloudelliset ja strategiset argumentit. Ei-taloudellisia argumentteja käytetään Lumijärven mukaan harvemmin. Taloudelliset ar-

<sup>56</sup> Lumijärvi (1990, 276) käyttää termiä ”superior”, suom. esimies, päällikkö.

<sup>57</sup> Sitoutumisen merkityksen tuo esille myös Brunsson (1990).



gumentit ovat tutkimuksen mukaan tehottomia, kun taas strategiset ja ei-taloudelliset argumentit ovat tehokkaita. Tehokkain vaikutus on tuotantoteknologisilla argumenteilla. (Lumijärvi 1991, 180.) Lumijärven (1991) mukaan strategisia argumentteja korostetaan muita argumentteja enemmän silloin, kun kyseessä on erittäin suuri investointihanke. Strategiset argumentit ovat Lumijärven mukaan yleisiä myös silloin, kun yksikkö on taloudellisesti kannattava. Ei-taloudellisia argumentteja käytetään silloin, kun hanketta ei voida perustella taloudellisilla tekijöillä. Vaikka investointilaskelmat eivät Lumijärven tutkimuksen mukaan ole tärkein tekijä lopullisessa investointipäätöksenteossa, kannattavuuden tulee olla riittävä, jotta investointia ylipäätään harkitaan. (Lumijärvi 1991, 185.)<sup>58</sup>

Edellisessä on yhtymäkohta Wildavskyn (1984) valtion virastojen budjetointia käsittelevässä tutkimuksessa esille tuomaan asiaan koskien sitä, mitä sitouttaminen (ja pelaaminen) käytännössä vaatii. Hänen mukaansa estimoituja lukuja tärkeämpää on se, kuinka taitava poliitikko on kyseessä. Hyvänä poliitikkona oleminen puolestaan edellyttää asiakaskunnan vaalimista, kunnallisten toimijoiden välisen luottamuksen kehittämistä ja taitoa seurata strategiaa, jolla voi parhaiten hyödyntää mahdollisuuksia. (Wildavsky 1984, 64.) Sykianakis ja Bellasin (2011) mukaan poliittinen peli ei usein ole näkyvää ja siinä voi olla mukana useita ihmisiä ja alaryhmiä.

## 2.4 Investointitutkimus kuntasektorilla

Investoinneista ja vaihtoehtojen arvioimisesta julkisella sektorilla ovat tehneet tutkimuksia muun muassa Sharp (1985), Lapsley (1986), Mooney & Henderson (1986) ja Breal, Cooper & Habib (1997). Kolme ensiksi mainittua tutkimusta ovat mukana Lapsleyn (1988) tutkimuksessa julkisen sektorin laskentatoimesta. Näistä Mooney & Henderson (1986) tutkivat vaihtoehtojen arviointia Ison-Britannian terveystalvetoimistoilla. Heidän mukaansa sairaalan päätöksenteossa ilmenee samoja ongelmia kuin muissakin organisaatioissa. Ongelmat voivat liittyä esimerkiksi päättäjien henkilökohtaisiin näkemyksiin, erilaisiin paineisiin ja oman edun ajamiseen. Myös yksiselitteisten tavoitteiden puute vaikuttaa siihen, että joitain kustannuksia, hyötyjä ja vaihtoehtoja ei oteta huomioon päätöksenteossa. Näitä samoja tekijöitä ilmenee toki muissakin organisaatioissa, niin julkisissa kuin yksityisissä.

Sharp (1985) puolestaan tutki kunnallisten laskentakäytäntöjen mahdollisia vaikutuksia hankintapäätöksenteossa. Case-tutkimuksen kohteena oli kolme

---

<sup>58</sup> Vaikuttamista voidaan tehdä sekä virallisissa tapahtumissa (esim. kokoukset ja neuvottelut) että epävirallisissa tapahtumissa (esim. puhelinsoitot, audienssit päätöksentekijöiden kanssa) (Lumijärvi 1991, 182), joista epävirallinen tapa on tehokkaampi, vaikka virallisia tilanteita tapahtuukin useammin (Lumijärvi 1991, 184).

kaupunkia. Hänen tutkimuksestaan käy ilmi, että useat tekijät vaikuttavat hankintapäätöksentekoon, kuten riski päätöksen vanhentumisesta, avustusrajoitukset, kolmannen osapuolen hyvitykset, päättäjän tausta ja koulutus, ylemmältä taholta tulleet rajoitteet tai muun henkilöstön sitoutuminen päätöksiin.

Lapsleyn (1988) tutkimuksessa investointien arviointiin luokitellut tutkimukset eivät luonnollisesti kuitenkaan kata kaikkea sitä kirjoa, jota julkisen sektorin investointien saralla voitaisiin tutkia. Hänen mukaansa on selkeä tarve tutkia julkisen sektorin investointipäätöksiä uusista lähestymiskulmista, kuten esimerkiksi case-tutkimuksen tai havaintotutkimuksen keinoin, jolloin voitaisiin saada mielenkiintoisia tuloksia.

Varsinaisesti kunnalliseen investointipäätöksentekoon liittyen Chan (2004) on survey-tutkimuksessaan tutkinut investointilaskelmien käyttöä kanadalaisissa kunnissa. Tutkimuksensa aluksi hän mainitsee, että kanadalaisille kunnille tarkoitetun käsikirjan mukaan investointiprojekteja tulisi arvottaa viidellä kriteerillä: terveys ja turvallisuus, kustannussäästö/takaisinmaksu, omaisuuden ylläpito/korvaus, kasvuun liittyvät tarpeet sekä palvelutason ylläpito. Näiden lisäksi myös muita, kunkin projektin osalta tärkeiksi arvioituja tekijöitä tulisi analysoida. Chanin tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, käytetäänkö kanadalaisissa kunnissa investointilaskelmia investointiprojekteja arvioitaessa. Tutkimuksen mukaan suurimmassa osassa kanadalaisista kunnista ei juuri käytetä investointilaskelmia. Myöskään aineettomia kustannuksia ja hyötyjä ei pääosin pidetty erityisen tärkeinä. Tutkimuksen mukaan vain neljänneksessä vastanneista kunnista käytettiin jotain investointilaskentamenetelmää. Menetelmistä käytetyin oli takaisinmaksuaika, kun taas 40 prosentissa vastanneista kunnista käytettiin diskontattua kassavirta-analyysiä. Käytetyin diskontattu kassavirtamenetelmä oli nettonykyarvomenetelmä. Chan esittää AHP (Analytic Hierarchy Process) -menetelmän<sup>59</sup> käyttöä kuntien investointipäätöksenteon avuksi. Menetelmän avulla sekä konkreettiset että aineettomat, kvantitatiiviset ja kvalitatiiviset tekijät on helpompi ottaa huomioon päätöksenteossa. Chanin (2004) mukaan AHP-menetelmää voitaisiin käyttää kunnissa tilanteessa, jossa investointilaskelmia tai muita kvantitatiivisia analyysejä ei pidetä hyödyllisinä investointipäätöksenteossa.

Nunn (1990) haastaa tutkimuksessaan yhden aiemman, perinteisen kuntien investointipäätöksentekoon liittyvän käsityksen. Sen mukaan investointipäätöksenteon oletetaan olevan pitkälti rationaalinen prosessi, jota kontrolloidaan budjeteilla ja kunnan suunnitteluosastojen toimilla. Hänen mukaansa myöhempi kä-

---

<sup>59</sup> AHP-menetelmä on Thomas Saaty'n kehittämä monikriteerinen analyysimenetelmä, jota voidaan käyttää päätöksenteon apuna. Menetelmässä vaihtoehdot esitetään hierarkiana. Ylimmän tason ongelma hajotetaan seuraavan alemman tason kriteereihin. Kriteerien suhdetta tarkastellaan käyttäen parivertailua. Hierarkian alimmalla tasolla esitetään vaihtoehdot. (Ks. tarkempi esitys menetelmästä esim. Saaty 1994.)

sitys julkisesta päätöksenteosta on kuitenkin osoittanut, että kuntien investointipäätöksenteko noudattelee ennemminkin rajoitetun rationaalisuuden ja inkrementaalisen päätöksenteon malleja. Nunnin mukaan kunnan investointipäätökset ovat osa kompleksista prosessia, jota organisoidaan virallisilla ja epävirallisilla kunnallisilla toimintaperiaatteilla ja joita ohjailevat myös organisaation ulkopuoliset ja sisäiset vaatimukset. Hän tarkastelee kuntien infrastruktuuri-investointeihin liittyviä yleisiä käsityksiä ja tarjoaa uudelleentulkinnan investointipäätöksentekoon liittyvästä dynamiikasta. Hän esittelee ensin yksinkertaistetun typologian (Kuvio 4) ulkoisten ja sisäisten vaatimusten sekä virallisten ja epävirallisten menettelytapojen suhteen. Kuviossa yhdistetään kuntaan kohdistetut sisäiset ja ulkoiset vaatimukset sekä kunnan virkamiesten viralliset ja epäviralliset menettelytavat, joilla pyritään täyttämään edellä mainitut vaatimukset.

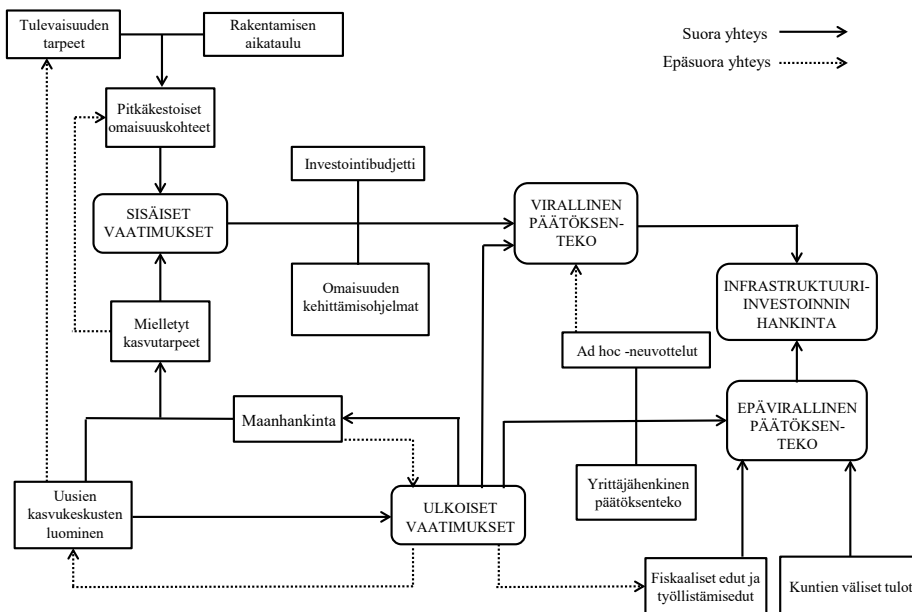
Nunn (1990) esittää esimerkinomaisesti, että soluun yksi voitaisiin luokitella uuden kadun rakentaminen, jossa käytetään hyvin virallisia toimintatapoja ja joka käynnistyy kunnan omasta aloitteesta tulevan kehityksen mahdollistamiseksi. Soluun kaksi kategorisoituisi esimerkiksi uuden asuinalueen tiestön reunustat, joihin investoimalla kunta vastaa alueen rakentajan/kiinteistöjen kehittäjän vaatimuksiin. Esimerkki solun kolme investoinnista on Nunnin mukaan kunnanvaltuuston hyväksymä investointi, joka rahoitetaan toisen investoinnin yhteydessä. Neljäs investointityyppi voisi olla vesi- ja viemärijohto, jonka kunta asentaa kustannuksellaan ison yhtiön puolesta.

		Vaatimukset	
		Sisäiset	Ulkoiset
Menettelytavat	Viralliset	1	2
	Epäviralliset	3	4

Kuvio 4 Yksinkertaistettu typologia kunnan infrastruktuuri-investointien jaoteluun (Nunn 1990, 332)

Kyseinen typologia ei Nunnin mukaan ole kuitenkaan riittävä kuntien infrastruktuuri-investointien tarkasteluun. Hänen mukaansa joitain infrastruktuuri-

investointipäätöksiä voidaan kyllä siististi sijoittaa johonkin typologian lokeroista, mutta useimpia hankkeita ei ole mahdollista luokitella niin helposti. Nunn peräänkuuluttaaakin mallia, jolla voidaan kuvata päätöksenteon dynamiikkaa. Kyseistä dynamiikkaa esiintyy, kun ilmenee tarve uudelle investoinnille. Tunnistettu investointitarve tulee suodattaa erilaisten menettelytapojen läpi, joita kunta käyttää tarjotakseen julkista infrastruktuuria. Nunn on kehittänyt edelliseen ajatukseen pohjaten mallin, joka esitetään kuviossa 5.



Kuvio 5 Kunnan infrastruktuuri-investointiprosessia kuvaava malli (mukailen<sup>60</sup> Nunn 1990, 333)

Mallin perusajatuksena on, että infrastruktuuri-investointipäätöksen taustalla on poliittisia konflikteja, jotka johtuvat sekä kuntalaisten ja kehitysnäkökulmien aiheuttamista virkamiehiin kohdistuvista ulkoisista vaatimuksista että sisäisistä päätöksenteon dynamiikoista, joita kunnalliset osastot käyttävät ehdottaessaan, arvioidessaan ja valitessaan infrastruktuurihankkeita. Nunnin uudelleentulkinnaassa tietyt komponentit, jotka ovat tärkeässä roolissa virallisessa toiminnassa, ovat sidoksissa poikkeuksellisempiin elementteihin, jotka yhdessä muodostavat epävirallisia prosesseja. Mallissa olennaisen tärkeää on virallisten ja epävirallisten menettelytapojen interaktio, joka Nunnin mukaan useimmiten puuttuu pe-

<sup>60</sup> Nunn (1990) esittelee alkuperäisessä kuviossa numeroin virallisten yhteyksien ja kirjaimin epävirallisten yhteyksien selitteitä. Tässä tutkimuksessa olennaista on havainnollistaa Nunnin esittämät eri alueet sekä ulkoisten ja sisäisten että virallisten ja epävirallisten menettelytapojen interaktion osalta.

rinteisistä investointipäätöksentekonäkemyksistä. Tiivistetysti mallissa kuvataan sitä, miten sisäisiä ja ulkoisia vaatimuksia suodatetaan virallisten ja epävirallisten menettelytapojen läpi infrastruktuuri-investointipäätösprosessin aikana.

Nunnin esittämä jaottelu erilaisista tekijöistä on tämän tutkimuksen osalta relevantti. Nunn tunnistaa sekä viralliset että epäviralliset menettelytavat ja painottaa niiden interaktiota. Kuitenkin sen syvälinen tarkastelu, miten interaktio toimii ja millainen rooli kullakin osatekijällä on investointipäätöksenteossa, jää Nunnin (1990) tutkimuksessa jokseenkin epäselväksi.

Forrester (1993) on tutkinut Yhdysvalloissa kunnallishallinnon investointipäätöksentekoa vertaamalla perinteistä rationaalista lähestymistapaa Nunnin (1990) esittämään typologiaan. Kuten aiemmin todettiin, Nunnin (1990) mukaan investointien arviointi ei ole pelkästään rationaalinen prosessi, vaan siihen vaikuttavat ratkaisevasti myös sekä ulkoiset (esim. kansalaisten intressit) että sisäiset (esim. kunnan henkilöstö) vaatimukset samoin kuin viralliset ja epäviralliset paineet. Forresterin kyselytutkimuksen vastauksista ilmenee muun muassa, että kyselyyn vastanneissa 120 kaupungissa käytettiin investointipäätöksenteossa jonkin verran rationaalisia metodeja, perinteisiä investointilaskelmia (esim. IRR, NPV). Myös kustannus-hyötynäkökulma huomioitiin jossain määrin. Laskelmia enemmän muut kriteerit olivat kuitenkin osaltaan merkittävämpiä investointipäätöksenteossa. Merkityksellisiä olivat johdon prioriteetit, lainmukaiset vaatimukset, poliittiset prioriteetit ja taloudellisen kehityksen vaatimukset.

Fjertorp (2010) käsitteli väitöskirjassaan investointeja ruotsalaisella kuntakentällä. Tutkimuksen päätarkoitus oli analysoida ja systematisoida edellytyksiä päämääräkeskittyneille investointiaktiiviteeteille. Tutkimuksessaan Fjertorp (2010) luokittelee erilaisia tunnistettavia investointitavoitetyyppejä. Tutkimuksessa tuodaan investointitavoitteiden lisäksi esille myös investointien priorisointitarve. Investointitavoitteiden ja taustojen ymmärtämisen avulla pitäisi olla mahdollista suunnitella investointiaktiiviteetit siten, että saavutetaan julkisia hyötyjä generoivien investointiehdotusten priorisoinnin mahdollistavat olosuhteet (Fjertorp 2010, 284).

Fjertorp (2010) jaottelee investoinnit neljään luokkaan: laajennusinvestoinnit, imagoinvestoinnit, uusintainvestoinnit ja sopeuttamisinvestoinnit.<sup>61</sup> Laajennusinvestoinneilla pyritään laajentamaan palveluntarjontaa. Imagoinvestointien tavoitteena on Fjertorpin mukaan luoda hyvinvointia ja houkuttelevuutta yleisesti, ei palveluihin liittyen. Uusintainvestointien avulla on tarkoitus ylläpitää jo olemassa olevan omaisuuden palvelukapasiteettia. Sopeuttamisinvestointien

<sup>61</sup> Fjertorp (2010, 287) kutsuu investointijaottelua EIRA-luokitteluksi. EIRA muodostuu sanoista Expansion investments, Image investments, Reinvestments ja Adjustment investments.

avulla pyritään kehittämään olemassa olevaa omaisuutta ja siten esimerkiksi tehokkuutta, turvallisuutta tai toiminnallisuutta.

Fjertorpin (2010, 287) mukaan investointijaottelun investointityypeistä imagoinvestoinnit ja sopeuttamisinvestoinnit ovat pääosin Fjertorpin tutkimuksen tuloksia, kun taas muut investointityypit ovat esiintyneet joko sellaisenaan tai osin samankaltaisina aiemmassa kirjallisuudessa. Imagoinvestoinneissa Fjertorp tunnistaa olevan samanlaisuuksia muun muassa strategisten investointien kanssa.

Fjertorpin tutkimuksen tuloksissa todetaan myös, että populaatio ja taloudelliset sekä poliittiset olosuhteet ovat relevantteja käyttöomaisuuden volyymin muutoksen ymmärtämisessä. Investointityyppien priorisointia selittävät tutkimuksen mukaan erilaiset väestöjoukot ja taloudelliset olosuhteet. Pitkäaikaisten investointien poliittisessa päätöksenteossa huomionarvoisia näkökohtia tutkimuksen mukaan ovat: pyrkimys saavuttaa tasapaino palveluiden tarjoamiskapasiteetin ja väestömäärän välillä, pyrkimys käyttää kaikki mahdolliset resurssit päätettyjen päämäärien saavuttamiseksi ja pyrkimys legitimizeettiin mukautamalla asianosaisten vaatimuksiin. Johtopäätöksenä mainitaan, että kunnissa on mahdollisuuksia muodostaa päämääräkeskittyneitä investointiaktiiviteetteja, jotka tukevat rajallisten yhteisten resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä ja tuottavat haluttuja julkisia hyötyjä.

Esitettyjen kuntien investointipäätöksentekoa käsittelevien tutkimusten yhteenvetona voidaan todeta, että varsinaiset investointilaskelmat eivät ole suuressa roolissa kunnissa, vaikkakin joissain kunnissa niitä käytetään jossain määrin. Sen lisäksi havaittavaa on se, että erilaiset laadulliset ja kontekstuaaliset tekijät vaikuttavat voimakkaasti investointipäätöksiä tehtäessä. Näiden tekijöiden samoin kuin muiden tutkimuksessa esiintyvien tekijöiden tarkastelu, niiden käyttö ja mahdollinen erilainen painotus erilaisten investointipäätösten yhteydessä tarjoavat tälle tutkimukselle perustan tarkastella kunnan investointipäätöksenteon rationaalisuutta.

## **2.5 Kirjallisuudessa esiintyviä päätöstekijöitä**

Aiempien tutkimusten pohjalta voidaan tehdä alustava jaottelu tutkimuksissa esiin tulleista ja tarkastelluista päätöstekijöistä. Jaottelu antaa tukea tämän tutkimuksen empiirisen aineiston tarkasteluun. Nyt esitettävä luokittelu on tutkijan oma näkemys aiemman tutkimuskirjallisuuden päätöstekijöistä ja niiden luon-

teesta. Luokittelu ei ole täysin tyhjentävä, mutta antaa suuntaviivoja tutkimuksen jatkoa ajatellen. Näkemys päätöstekijöiden luokittelusta koostuu seuraavista tekijöistä<sup>62</sup>:

*1) Taloudelliset, kvantitatiiviset päätöstekijät*

Kyseisiä tekijöitä voivat olla erilaiset investointipäätöksiä varten valmisteltavat laskelmat, kuten perinteiset investointilaskelmat, herkkyyssanalyysit ja kustannuslaskelmat.

*2) Ei-taloudelliset, kvantitatiiviset päätöstekijät*

Investointiin liittyviä, mitattavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi parantunut asiakastytyväisyys ja lyhyempi läpimenoaika.<sup>63</sup>

*3) Ei-taloudelliset, kvalitatiiviset, investointiin liittyvät päätöstekijät*

Näitä tekijöitä voivat olla esimerkiksi laatu ja laadun parantaminen, infrastruktuurin parantaminen, imagon parantaminen, palveluiden toteuttamisen mahdollistaminen, väestölliset seikat, tarve ja kasvunäkymät.

*4) Ei-taloudelliset, kvalitatiiviset, organisaatioon liittyvät päätöstekijät*

Organisaatioon liittyviä päätöstekijöitä voivat olla esimerkiksi organisaation luonne, kulttuuri, koko, toimintaympäristö, rahoituspohja, resurssit (kuten raha ja henkilöstö), tavoite, tiedon tuottaminen ja tiedon kulku.

*5) Ei-taloudelliset, kvalitatiiviset, päätöksentekijään liittyvät päätöstekijät*

Päätöksentekijään liittyviä tekijöitä ovat esimerkiksi henkilön tausta, kokemus, osaaminen, sitoutuminen, asema, ryhmä, ulkopuolinen paine ja tiedon hankkimiseen liittyvät seikat.

Syvällisen käsityksen saaminen käsillä olevasta tutkimusilmiöstä ja sen taustatekijöistä vaatii, ei pelkästään eri tekijöiden luettelointia, vaan niiden merkityksen ja interaktion analysointia. Myös laskelmien roolilla, toisin sanoen sillä, missä tarkoituksessa laskelmia käytetään eri yhteyksissä, voi olla merkitystä pohdittaessa rationaalisuuden ilmenemistä. Seuraavassa luvussa käsitellään investointilaskelmien käytötapoja.

<sup>62</sup> Nyt esitettävää jaottelua ei sellaisenaan pidetä merkityksellisenä tutkimuksessa jatkossa esitettävien tekijöiden tarkastelussa eikä vastaavaa listamaista jaottelua tehdä tutkimustuloksia analysoidessa. Tässä vaiheessa lukijalle halutaan kuitenkin antaa selkeä kuva siitä, että jatkossakin käsiteltävät ei-taloudelliset päätöstekijät ovat monivivahteisia ja voivat johtua monesta asiasta sekä liittyä moneen asiaan.

<sup>63</sup> Muun muassa Huikka & Lukka (2016) tuovat esiin ei-taloudelliset, mitattavissa olevat tekijät, kuten parantuneen asiakastytyväisyyden ja lyhentyneen läpimenoajan. Tässä tutkimuksessa parantunut asiakastytyväisyys käsitellään kuitenkin ei-taloudellisena päätöstekijänä, koska tässä tutkimuksessa asiakastytyväisyyden käsitettä ei oleteta mitattavan numeerisesti vaan muilla keinoin, kuten sanallisesti.

## 2.6 Laskelmien käyttötavat

Taloudellisten, kvantitatiivisten päätöstekijöiden rooli, siis miten ja millaisissa tilanteissa taloudellista informaatiota käytetään, on mielenkiintoinen lopullisen investointipäätöksen syntymisen ja rationaalisuuden ilmenemisen tarkastelun kannalta. Kuten edellinen alaluku kuvaa, laskelmat ovat vain yksi päätöstekijöiden joukko muiden tässä tutkimuksessa tarkasteltavien tekijöiden muassa. Aiemmin on todettu, että normatiivinen investointitutkimus painottaa kvantitatiivisen datan, investointilaskelmien, käyttöä investointivaihtoehtojen evaluoinnissa. Koska tässä tutkimuksessa laajennetaan investointipäätöksenteon perspektiiviä, taloudellisen informaation käyttötapoja ja niihin liittyvää problematiikka on perusteltua avata enemmän syvällisen kuvan ja jatkossa käytävän keskustelun taustoittamiseksi.

Laskelmien käyttötapoja tarkastellaan tässä tutkimuksessa Burchellin ym. (1980) mallin avulla.<sup>64 65</sup> Päätöksentekoon liittyy usein monenlaista epävarmuutta. Päätöksenteon epävarmuus onkin Burchellin ym. (1980) mallin yksi avainkäsitteistä. Burchellin ym. (1980) mallin kehittymisessä olennainen tausta on peräisin Thompsonilta ja Tudenilta (1959). Thompson ja Tuden tarkastelivat epävarmuutta ja päätöksentekoprosesseja nelikentän avulla, jossa päätöstilanteet on jaettu ryhmiin epävarmuuden vaihtelun mukaan. Thompsonin ja Tudenin (1959) muodostaman organisaation päätöksentekomallin ulottuvuudet ovat syyn ja seurauksen epävarmuus ja toiminnan tavoitteiden epävarmuus. Näiden kombinaationa syntyy neljä erilaista päätöstilannetta: laskennallinen päätöstilanne, arviointi-, kompromissi- ja inspiraatiopäätöstilanne.

Jos toiminnan tavoitteet ovat selkeät ja riidattomat ja toiminnan seuraukset ovat etukäteen oletetusti tunnettuja, päätöksenteko voidaan tehdä laskelmien perusteella (*laskennallinen päätöstilanne*). Kun syy-seuraussuhteet ovat epävarmempia ja tavoitteet varmempia, laskelmien käytön mahdollisuus vähenee ja päätöksenteko perustuu arviointiin (*arviointipäätöstilanne*). Syy-seuraussuhteiden ollessa suhteellisen varmoja ja toiminnan tavoitteiden epävarmoja poliittiset perusteet nousevat laskelmia tärkeämmiksi. Kun on useita intressejä, päätöksenteko perustuu neuvotteluun ja kompromisseihin (*kompromissipäätöstilanne*). Kun sekä syy-seuraussuhde että tavoitteet ovat varmoja, päätöksenteolla on inspiraationaalaisia piirteitä (*inspiraatiopäätöstilanne*). (Thompson & Tuden 1959; Burchell ym. 1980.)

<sup>64</sup> Investointipäätöksenteon tarkastelussa tavoitteet ja syy-seuraussuhteet ovat olennaisessa osassa, joten Burchellin ym. (1980) mallin käyttö on perusteltua tässä yhteydessä.

<sup>65</sup> Hopwoodin (1980) ja Burchellin ym. (1980) esittelemät mallit ovat periaatteiltaan lähes samanlaiset. Mallien väliset erot ovat mallin nimi ja akseleiden otsikot. Sisällöllinen ero koskee alarivin vasemmanpuoleista lokeroa. Burchell ym. (1980) sisällyttää lokeroon sekä oppimislaitteen että vastauslaitteen. Hopwood (1980) sisällyttää siihen pelkästään oppimislaitteen.



Burchell ym. (1980) liittävät laskentainformaation käyttötavat edellä kuvattuihin päätöstilanteisiin. Laskentainformaation käyttötavat kuvataan ensin kuvion avulla (Kuvio 6) ja esitellään sen jälkeen tarkemmin tekstissä.

		Tavoitteisiin liittyvä epävarmuus	
		Alhainen	Korkea
Syy-seuraussuhteisiin liittyvä epävarmuus	Alhainen	Vastauslaite	Vaikuttamislaitte
	Korkea	Vastauslaite / Oppimislaitte	Perustelulaitte

Kuvio 6 Epävarmuus, päätöksenteko ja laskentainformaation käyttötavat (Burchell ym. 1980, 14)

Tilanteessa, jossa sekä tavoitteisiin että syy-seuraussuhteisiin liittyvä epävarmuus on alhainen, laskentatoimen roolina on toimia *vastauslaitteena*. Kun tavoitteet ovat selvät mutta syy-seuraussuhteiden epävarmuus tai niitä koskeva erimielisyys korkea, laskentatoimi voi toimia *vastauslaitteena*<sup>66</sup> tai *oppimislaitteena*. Vastauslaitteen ja oppimislaitteen eroavuus epävarmuusaspektin lisäksi voidaan ajatella olevan tulkinnanvaraisuudessa ja tiedon tarkkuudessa. Vastauslaite osoittaa ratkaisun oppimislaitetta suoraviivaisemmin. Vastauslaitteena toimiessaan laskelma voi esimerkiksi osoittaa päätöstilanteessa, mikä ratkaisu kannattaisi valita. Oppimislaitteen tieto on subjektiivisempaa ja informaatiota voidaan kehittää esimerkiksi erilaisten arviointien perusteella. Oppimislaitteena toimiessaan laskentainformaatio voi olla päätöksenteon tukena ja tarjota oppimisen mahdollisuuksia erilaisten menetelmien avulla (esim. herkkyysanalyysi, riskianalyysi, optimointimallit). Laskentainformaatiota voidaan käyttää myös apuna, kun halutaan ymmärtää eri tilanteita ja niiden taloudellisia vaikutuksia kokonaisuudessaan. Oppimislaitte tarjoaa yksiselitteisen vastauksen si-

<sup>66</sup> Partanen (2007) tuo esiin, että laskelmia laadittaessa voi esiintyä huomattavaa epävarmuutta, jolloin laskelma ei todellisuudessa enää toimi vastauslaitteena, vaikka se siksi mielletäisiinkin. Laskentatoimen informaation merkitys voi vaihdella päätöstilanteissa muun muassa siksi, että laskelmiin voivat vaikuttaa esimerkiksi erilaiset näkemykset ja olettamukset eri henkilöiden suhtautumisen vuoksi. Näin ollen laskelmaa ei voida enää pitää objektiivisena eikä se välttämättä sisällä kaikkea relevanttia informaatiota. (ks. Partanen 2007, 34–35.)

jaan suosituksia ja ratkaisuvaihtoehtoja. Kvantitatiivisen tiedon lisäksi laskelmien täydentäjänä voidaan käyttää päätöksentekijän harkintaa. (Burchell ym. 1980; Wikman 1993, 37; 1997; Chapman 1997; Partanen 2007, 34–35.)<sup>67</sup>

Kun syy-seuraussuhteet ovat varmoja, mutta tavoitteet epävarmoja tai niistä on erimielisyyttä, päätöksenteossa esille nousevat toimijoiden omat poliittiset intressit, arvot ja asemat, joita pyritään korostamaan esimerkiksi kompromissipäätöstilanteessa. Laskentatoimen käytännöt toimivat tällöin *vaikuttamislaitteena* tai jopa eräänlaisena vallankäyttövälineenä, jonka avulla voidaan pyrkiä edistämään eri tahojen, joko yksilön tai isomman ryhmän, intressejä. (Burchell ym. 1980; Wikman 1993; 1997.) Wikman (1997) toteaa, että investointilaskelmiin saatetaan mainitunlaisissa tilanteissa tehdä oman näkökulman kannalta edullisia muutoksia tai käyttää laskelmatyyppiä, joka edesauttaa omia tavoitteita. Vaikuttamislaitteen roolin tunnistaminen ei kuitenkaan aina ole selviö, vaan päätöksentekotilanteessa saatetaan olettaa, että laskelma edustaakin vastausroolia antaen objektiivisen vastauksen päätöksentekoon (Partanen 2007, 35).

Tilanteessa, jossa sekä syy-seuraussuhde että tavoitteet ovat epävarmoja, laskentatoimen rooli on toimia rationalisoinnin välineenä, *perustelulaitteena*. Päätöksiä pyritään sen avulla oikeuttamaan ja legitimoimaan; laskentatoimella on näin ollen organisatorista merkitystä ja arvoa. (Burchell ym. 1980.) Perustelulaitteena laskelma toimii myös tapauksessa, jossa laskelma laaditaan vasta päätöksenteon jälkeen. Tällöin saatetaan haluta antaa tehdystä päätöksestä tietty kuva esimerkiksi ylemmille johtotasolle. (Partanen 2007, 35.)<sup>68</sup> Wikman (1997) korostaa tässä yhteydessä perustelulaitteen käytön edeltävää inspiraatiopäätöstä (ks. Thompson & Tuden 1959), joka voidaan tehdä epäselvässä tilanteessa ja jossa formaalin laskelman rooli on pieni. Laskelmaa käytetään siis tehdyn inspiraatiopäätöksen jälkeen. Toisin sanoen pyritään osoittamaan päätöksen rationaalisuutta jälkikäteen ja perustelemaan, että vaikka tehty päätös oli inspiraatiopäätös, se on silti perusteltavissa ja järkevä (Wikman 1997, 331). Laskentatoimen perustelulaitteen rooli voidaan nähdä myös yhtenä välineenä päätöksentekoon liittyvän vallan tarkastelussa (Sykianakis & Bellas 2011)<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Wikman (1993; 1997) käsittelee laskentatoimen rooleja nimenomaisesti investointilaskelmien käytötapojen tarkastelulla.

<sup>68</sup> Partanen (2007) mainitsee perustelun liittyvän esimerkiksi tehdyn päätöksen rationaalisuuteen. Rationaalisuuden katsotaan tässä tutkimuksessa liittyvän olennaisesti myös laskelmien rooliin. Asiaa käsitelläänkin tutkimuksen edetessä, kun tarkastellaan investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmene misestä ja siihen liittyen myös päätöksenteon taustalla olevia päätöstekijöitä, kuten laskelmia.

<sup>69</sup> Vaikka valtateemaa ei käsitellä erikseen omana kokonaisuutenaan tässä tutkimuksessa, sen rooli ja merkitys kuitenkin otetaan huomioon tulosten analysoinnissa sekä laskelmien roolista että laajemmin rationaalisuuden ilmenemisestä keskusteltaessa.

Mallissa olennaisena tekijänä olevan epävarmuuden tarkastelussa huomionarvoinen asia on muun muassa Butlerin ym. (1991) esiintuoma näkemys investointipäätöksentekoon liittyvästä epävarmuudesta ja riskistä. Eri aktoreilla voi olla erilainen käsitys investointiin liittyvästä epävarmuudesta ja riskistä. Vaikka epävarmuutta ja riskiä huomioidaan laskelmissa, se ei kuitenkaan takaa sitä, että kaikki näkisivät investointiin liittyvän epävarmuuden ja riskit samalla tavoin. (Butler ym. 1991, 397.) Chapmanin<sup>70</sup> (1997, 201) mukaan epävarmuutta aiheuttavat organisaation ulkoisten tekijöiden ja niiden interaktion lisäksi myös esimerkiksi organisatorinen tietämys ja ymmärrys eri tekijöiden vaikutuksesta organisaation sisäisiin prosesseihin. Chapman (1997) tuo laskentatoimen roolin määrittämiseen liittyvää epävarmuutta pohtiessaan esiin huomion varmuuden ja epävarmuuden rajasta. Toisin sanoen Chapmanin (1997) mukaan vastauslaitteena toimiessaan laskelmat toimivat pienen epävarmuuden vallitessa ja suhteellisen mekanistisena välineenä. Epävarmuuden kasvaessa tilanteet monimutkaistuvat ja numeroiden epätäydellisyyden vuoksi niitä täytyy sovittaa muiden asioiden suhteessa. Organisaation täytyy sopeuttaa muun muassa päätöksentekoaan huomioiden numeroiden lisäksi muitakin tekijöitä, kuten toimintaprosesseja ja niihin liittyviä näkökohtia. Kuten Chapmanin (1997) tutkimus kuvastaa, epävarmuus ja epävarmuuden määrä sinällään on vaikeasti määritettävä: missä vaiheessa muiden tekijöiden huomioimisen lisääminen todellisuudessa on tarpeellista? Voitaneen siis todeta, että Hopwoodin (1980) ja Burchellin ym. (1980) esittämässä mallissa epävarmuuden ja varmuuden välinen raja ei ole kovinkaan selkeä.

Epävarmuuden lisäksi huomionarvoista on, että sen lisäksi, että laskelmilla voi olla erilainen rooli erityyppisissä investoinneissa, laskelmia saatetaan käyttää myös vallan välineenä. Sekä ohjeistuksen että varsinaisten laskelmien avulla voidaan mahdollisesti ohjata tapahtumien kulkua. (Kasanen ym. 1993.) Näin ollen epävarmuus myös itse laskelmien rooliin liittyen on olennainen seikka investointipäätöksentekoa ja sen rationaalisuutta analysoitaessa.

Burchellin ym. (1980) esittämä malli<sup>71</sup> tarjoaa mahdollisuuden analysoida investointipäätöksenteossa käytettävän taloudellisen informaation, laskelmien,

<sup>70</sup> Chapman (1997) tarkasteli Hopwoodin (1980) mallia kehittäessään laskentatoimen kontingenssinäkemystä. Chapman (1997) keskittyi analyysissään vastauslaitteeseen ja oppimislaitteeseen.

<sup>71</sup> Kuvatus mallin lisäksi kirjallisuudessa esiintyy muitakin samaa teemaa käsitteleviä malleja; ohessa mainittu niistä muutama.

1) Langley (1989) on tunnistanut neljä erilaista laskelmien käyttötarkoitusta tutkiessaan, miten formaaleja analyysejä käytetään käytännössä eri organisaatioissa. Langleyn (1989) mukaan laskelmia käytetään informointi-, kommunikointi-, ohjaus- ja kontrollitarkoituksessa ja symbolisessa tarkoituksessa. Formaalien analyysien käyttötapa voi myös vaihdella organisaatiosta riippuen (Langley 1990).

käyttötapoja. Lisäksi se mahdollistaa myös muiden, ei-taloudellisten, tekijöiden tarkastelun investointipäätöksentekoon liittyen. Esitetyissä käyttötavoissa on nähtävissä yhtymäkohtia aiemmissa luvuissa esitettyihin päätöstekijöihin ja niihin liittyviin asioihin. Muun muassa Bower (1970) ja King (1975) tuovat sitoutumisen roolin esille omista prosessimalleissaan. Voitaneen ajatella, että myös Burchellin ym. (1980) mallissa sitoutumisella on oma roolinsa esimerkiksi perustelulaitteen ollessa kyseessä. Tällöin laskelmalla pyritään osoittamaan jonkin hankkeen merkityksellisyys tietyssä tilanteessa ja täten perustelevaan esimerkiksi kyseisen vaihtoehdon valinnan tärkeys. Toisin sanoen tavoitellaan päätöksentekijän sitoutumista päätökseen, jota laskelman avulla pyritään perustelemaan.

Yksi yhtäläisyys tässä tutkimuksessa käsiteltävien muiden teemojen osalta liittyy Burchellin ym. (1980) mallin tavoite-dimensioon: organisatorisen päätöksenteon yksi lähtökohta ja prosessin käynnistävä voima on tavoite tai tarve, jonka toteuttamisen mahdollistamiseksi päätösprosessi ylipäätään suoritetaan. Mielenkiintoinen pohdinnan aihe tämän tutkimuksen kannalta sekä myös tulevaisuuden tutkimuksissa on epävarmuus tavoitteeseen liittyen. Miten siis tavoitteen epävarmuus ylipäätään voidaan määrittää tai mitata, jotta rajanveto laskelmien rooleista epävarmuuden perusteella on sellaisenaan validi? Tavoitteen ja epävarmuuden lisäksi tutkimuksen kokonaisuuden kannalta laskelmien roolia tarkastellessa voidaan pohtia myös formaalien analyysien ja sosiaalisen interaktion yhteyden (Langley 1989) ja organisatorisen rakenteen (Langley 1989; 1990) merkitystä sekä laskelmien lisäksi huomioitavien muiden tekijöiden, kuten intuition<sup>72</sup>, roolia (esim. Van Cauwenbergh ym. 1996, 183).

- 
- 2) Boland, Jr. & Pondy (1983) korostavat laskentainformaation rooleihin liittyen, että laskenta-toimella on organisaatioissa sekä rationaalinen (objektiivinen) että luonnollinen (subjektiivinen, symbolinen) tarkoitus. Boland, Jr. & Pondy (1983) korostavat myös näiden vuorovaikutuksen merkitystä.
  - 3) Ansarin ja Eusken (1987) jaottelu noudattelee Burchellin ym. (1980) mallia. Heidän jaottelussaan organisaatioiden laskentatoimen käytössä on kolme erilaista näkökulmaa: teknis-rationaalinen näkökulma, sosio-poliittinen näkökulma ja institutionaalinen näkökulma. (ks. jaottelesta tarkemmin Ansari & Euske 1987, 553.)
  - 4) Van Cauwenberghin ym. (1996) mukaan formaaleja analyysejä käytetään sekä kommunikointivälineinä että päätösvälineinä. Heidän mukaansa erityisesti taloudellisten arviointimenetelmien (kuten esimerkiksi NPV, IRR ja PB) rooli on merkittävä strategisissa investointipäätös-prosesseissa.

<sup>72</sup> Van Cauwenbergh ym. (1996, 170) määrittelevät intuition olevan hyvää tarkoittava tunne siitä, mitä tulevaisuus tuo tullessaan tietyssä kontekstissa.

## **2.7 Yhteenveto aikaisemmasta investointitutkimuksesta ja implikaatio tähän tutkimukseen**

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että investointipäätöksenteko on moninainen kokonaisuus. Investointipäätöksentekoprosessi koostuu monesta tekijästä ja monen tekijän vuorovaikutuksesta.

Aiemman tutkimuksen mukaan investointipäätösprosessien kulku voi olla erilaista eri organisaatioissa. Samoista peruselementeistä huolimatta eri investointiprosesseja ja investointipäätöksentekoa käsittelevissä tutkimuksissa painotetaan erilaisia tekijöitä. Samoin erilaisissa organisaatioissa ja erilaisia investointeja käsittelevissä tutkimuksissa on todettu, että investointipäätöksenteon taustalla on paljon erilaisia tekijöitä. Esimerkiksi osa tutkimuksista keskittyy paljolti investointilaskelmien roolin ja merkityksen tarkasteluun, kun taas osa huomii myös ei-taloudellisia tekijöitä. Investointitutkimuksen kehittyessä myös muiden, kuten sosiaalisten, psykologisten ja kognitiivisten, tekijöiden roolia on tarkasteltu ja niillä on tunnistettu olevan merkitystä investointipäätöksenteossa. Ei-taloudellisten päätöstekijöiden merkityksen lisääntyessä mielenkiinto investointipäätöksenteossa käytettävien laskelmien roolia ja merkitystä kohtaan kasvaa. Laskelmilla on tunnistettu olevan erilaisia rooleja ja epävarmuus on yksi roolien määräytymisen osatekijöistä.

Taloudelliset ja ei-taloudelliset päätöstekijät toimivat päätöksentekijöiden työkaluina. Se, miten eri päätöksentekijät käyttävät tietoa ja mitä muita tekijöitä kuin varsinaisesti investointiin liittyviä tekijöitä lopullisen investointipäätöksen tekemisessä tarvitaan, voi vaihdella organisaatioista ja siellä toimivista aktoreista riippuen. Investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisen tarkastelussa interaktio eri tekijöiden, laskelmien, ei-taloudellisten päätöstekijöiden sekä aktoreiden, välillä nähdään tässä tutkimuksessa olennaiseksi. Investointipäätöksenteko on organisatorista päätöksentekoa organisaation tai sen osan toiminnan kannalta merkityksellisten hankkeiden toteuttamiseksi eri taloudelliset ja ei-taloudelliset tekijät huomioiden. Vaikka investointipäätöksen niin sanotusti tekee organisaatio, päätös syntyy silti ihmisten välisen vuorovaikutuksen seurauksena, usein useamman henkilön tai isomman ryhmän yhteistyönä. Tausatiedon tuottaminen, tiedon jakaminen ja tiedon prosessointi ovat näin ollen olennainen osa organisatorista päätöksentekoa ja täten osaltaan selittämässä rationaalisuuden ilmenemistä.

### 3 ORGANISATORISEN PÄÄTÖKSENTEON RATIONAALISUUS

Kuten aiemmin on esitetty, organisaation investointipäätöksentekoprosessi on monitahoinen, monen tekijän muodostama kokonaisuus. Monitahoisuudella viitataan tässä tutkimuksessa siihen, että investointipäätöksen muodostuminen voi koostua varsinaisesti investointiin liittyvien tekijöiden lisäksi myös ihmisten välisestä toiminnasta, tiedon kulusta ja käsittelystä sekä muista parametreista, jotka voivat olla esimerkiksi kontekstisidonnaisia. Päätöksen muodostuminen ei näin ollen ole lopulta yksiselitteinen. Tämän perusteella voitaneen myös olettaa, että myöskään investointipäätöksenteon rationaalisuus ei ole yksiselitteinen.

Investointipäätöksenteon rationaalisuuden ja sen ilmenemisen taustoitukseksi rationaalisuutta lähestytään tässä tutkimuksessa erilaisten organisatorisen päätöksenteon teorioiden kautta. Harisalo, Aarrevaara, Stenvall ja Virtanen (2007, 65) toteavat, että ”*päätöksentekoa voidaan luonnehtia rationaalisuuden avulla*”. Päätöksenteon teoriat ja rationaalisuuden problematiikka ovat voimakkaasti kytköksissä toisiinsa. Sen johdosta tämän tutkimuksen yhtenä lähtökohtaisena oletuksena on, että päätöksenteon näkemysten avulla voidaan selvittää rationaalisuuden ilmenemisen vaihtoehtoja ja tällä tavoin tulkita investointipäätöksentekoa sekä tehdä sitä ymmärrettäväksi tutkimusasetelman edellyttämällä tavalla. Rationaalisuuden tarkastelu pohjautuu kirjallisuudessa useimmiten esiintyviin näkemyksiin. Siis artikkeleihin, joista osa on nousnut klassikoiksi organisatorisen päätöksenteon ja sitä kautta myös rationaalisuuden ympärillä käytävässä keskustelussa.<sup>73</sup> Ennen kuin perehdytään rationaalisuuteen organisatorisen päätöksenteon teorioihin liittyen, tämän tutkimuksen tarkoituksen kannalta on aiheellista tarkastella myös varsinaista rationaalisuuskäsitettä hieman perusteellisemmin.

---

<sup>73</sup> Rationaalisuutta ja organisatorista päätöksentekoa käsittelevässä suomenkielisessä kirjallisuudessa käytetään tässä yhteydessä mm. termejä ”päättösteoria”, ”päättöksentekoteoria”, ”päättösmalli”, ”näkemys päätöksenteosta” ja ”päättöksenteon tulkinta” (ks. esim. Lukka 1988; Harisalo ym. 2007; Harisalo 2008; Hyyryläinen 2012). Tässä tutkimuksessa ilmiötä lähestytään painottaen rationaalisuutta, minkä johdosta käytettävä otsikointi painottuu voimakkaammin rationaalisuusnäkemukseen kuin varsinaisen päätöksentekomallin mukaiseen otsikointiin. Otsikointi lähtee periaatteellisesti siitä, miten rationaalisuutta korostetaan eri tulkintojen mukaan, toki kirjallisuustarjonnan sallimissa puitteissa.

### 3.1 Rationaalisuuskäsitteen määrittely

Päätösten rationaalisuus on Hyyryläisen (2012, 42) mukaan kaiken päätöksenteon keskeisin kriteeri. Hänen mukaansa päätöksillä pitäisi pyrkiä tavoiteltuun lopputulokseen ja saavuttaa se käyttämällä mahdollisimman vähän erilaisia resursseja, kuten raha- ja henkilöstöresursseja. Rationaalisuuskäsite<sup>74</sup> itsessään on herättänyt mielenkiintoa tutkijoiden keskuudessa. Siitä, mitä rationaalisuus on tai mikä voidaan luokitella rationaaliseksi tai irrationaaliseksi, ei kuitenkaan ole yksimielisyyttä (esim. Sajama 1995). Rationaalisuutta on käsitteellistetty eri tavoin muun muassa erilaisten luokitteluiden avulla. Rationaalisuuskäsitteen määrittelyistä merkittävimpiä lienevät Max Weberin ja Herbert Simonin näkemykset.

#### 3.1.1 Max Weberin typologia rationaalisuudesta

Tarkastelu Weberin rationaalisuuskäsityksestä perustuu pääosin Kalbergin (1980) artikkeliin. Kalberg jaottelee Weberin typologian rationaalisuuden tyytit sekä ankkuroi ne sosiaalisen toiminnan typologiaan. Kalbergin näkemyksen mukaan Weber hyödyntää rationaalisuuden luokittelua toiminnan säännönmukaisuuksien ja toimintamallien analysoimisessa, jotka olivat Weberin suuri mielenkiinnon kohde. Kyseiset toimintamallit voivat esiintyä useilla sosiokulttuurisilla tasoilla, ja säännönmukaisuudet voivat ilmetä instituutioissa, organisaatioissa, luokissa ja ryhmissä kaikissa yhteiskunnissa. Weberille yhteiskunnalliset rakenteet ovat tulosta yksilöiden toiminnasta. Weberin kirjoituksista johdettu rationaalisuuden typologia käsittää seuraavat rationaalisuuden tyytit: käytännöllinen rationaalisuus, teoreettinen rationaalisuus, substantiaalinen rationaalisuus ja formaali rationaalisuus.

*Käytännöllinen rationaalisuus* määritellään tavaksi, jossa toimintaa arvioidaan suhteessa yksilön pragmaattisiin ja egoistisiin mielenkiinnon kohteisiin. Käytännöllis-rationaalinen elämäntapa hyväksyy olemassa olevat realiteetit ja punnitsee kulloinkin sopivimmat ja tarkoituksenmukaisimmat keinot selvittää esimerkiksi erilaisista ilmenevistä vaikeuksista. Käytännöllinen rationaalisuus on eräänlainen ilmentymä ihmisen kyvystä päämäärärationaaliseen toimintaan. Pragmaattiset ja käytännölliset toimintamallit sisältävät yksilöiden alistussuhteen annettuihin realiteetteihin nähden ja samanaikaisesti taipumuksen vastustaa suuntauksia, jotka ylittävät päivittäiset rutiinit. Tällaisten ihmisten sanotaan kyseenalaistavan muun muassa abstraktin teoreettisen rationaalisuuden. (Kalberg 1980.)

<sup>74</sup> Rationaalisuus terminä viittaa ja voidaan sinällään johtaa latinankielisestä sanasta *ratio*, järki (ks. esim. Niiniluoto 1994, 41).

*Teoreettinen rationaalisuus* sisältää tietoisien todellisuuden hallinnan enemmän täsmällisten käsitteiden kuin toiminnan avulla. Yleisesti kaikki abstraktit kognitiiviset prosessit kaikissa aktiivisissa muodoissaan tarkoittavat teoreettista rationaalisuutta. Teoreettisessa rationaalisuusnäkemyksessä on pyrkimys asioiden keskinäisiin suhteisiin ja laajaan holistiseen selitykseen. Tämän rationaalisuusnäkemyksen mukaan jokapäiväisen elämän satunnaisille tapahtumille on olemassa jokin koherentti tarkoitus. (Kalberg 1980.)

*Substantiaalinen rationaalisuuden* tyyppi ohjaa toimintaa tietyn mallin mukaiseksi. Tämä tapahtuu suhteessa menneeseen, olemassa olevaan ja tulevaan arvo-olettamukseen. Substantiaalinen rationaalisuus voi olla rajoittunut organisoimaan jotain tiettyä elämänaluetta jättäen samalla muut alueet koskemattomiksi. Erilaiset arvokokonaisuudet, kuten esimerkiksi ystävyys tai hindulaisuus, voivat sisältää substantiaalista rationaalisuutta. Substantiaalista rationaalisuutta voidaan pitää ainutlaatuisena, eräänlaisena standardina, jota vasten todellisuuden empiirisiä tapahtumia voidaan valikoida, mitata ja arvottaa (Weber 1978, 85–86; Kalberg 1980, 1155).

Substantiaalinen rationaalisuus voi Weberin mukaan näyttäytyä eri tavoin eri tahoille, joiden arvo-oletukset eroavat toisistaan. Mahdollisten arvo-olettamusten rajattomuus osoittaakin substantiaalisen rationaalisuuden kriittisen piirteen, sen radikaalin perspektivismiin<sup>75</sup>. Rationaalisuus ja mahdolliset rationalisointiprosessit tietyllä areenalla palaavat takaisin mainittuihin arvo-olettamuksiin. Elämänalat ja ihmisryhmät voivat puolustaa omia arvo-olettamuksiaan ”rationaalisina” ja pitäen muita näkemyksiä ”irrationaalisina” (Weber 1989, 53). Weber esittää tähän liittyen esimerkin, jossa tehokkuutta ja tuottavuutta korostavan taloudellisen näkemyksen mukaan vapaiden markkinoiden laajentumista rajoittavat monopolit ovat irrationaalisia. Samoin esimerkiksi kapitalismi näyttää irrationaalisena, jos sitä tarkastellaan feodalismien arvo-olettamusten pohjalta. Weberin mukaan siis substantiaalisia rationaalisuuksia ei voida vertailla keskenään päämäärien ja arvo-olettamusten eri tahoille eri tavoin ilmeneemisestä johtuen. Kalberg (1980, 1157) tiivistää kuvaannollisesti ja symboliikkaa käyttäen, että Weberin radikaali perspektivismi, substantiaalisen rationaalisuuden käsite ja hänen ymmärtävä<sup>76</sup> sosiologiansa kokonaisuudessaan voidaan

<sup>75</sup> Perspektivismi on Friedrich Nietzschen kehittämä tietoteoreettinen näkemys, jonka mukaan maailmaa voidaan tulkita useasta eri näkökulmasta eli perspektiivistä. Tieto on siis näkökulmasidonnaista. Nietzschen mukaan tieto ei ole koskaan täysin objektiivista eikä se edellytä täydellistä tietoa. Perspektivismin mukaan ihmisen omat käsitykset ja ajattelutavat ovat riippuvaisia kunkin ihmisen omista perusratkaisuista ja maailmankatsomuksesta sekä yleisistä näkemyksistä. Perspektivismiä pidetään yhtenä tärkeänä Nietzschen tietoteorian sisältönä. (ks. esim. Tieteen termipankki, perspektivismi; Saarinen 1999, 416; Salonen 2008, 197.) Sajama (1995, 50) tuo esiin myös laajemman käsityksen perspektivismistä, johon ”kuuluvat myös ne kokemuksen, oppimisen ja koulutuksen kautta saadut käsitykset ja käsitteet, joiden avulla ihminen havaitsee ja hahmottaa maailmaa”.

<sup>76</sup> Kalberg (1980, 1157) käyttää tekstissään saksankielistä termiä ”verstehende”, suomeksi ymmärtävä; verstehen (saks.) = ymmärtää (suom.).



kääntää näkemykseen, jossa arvoja ei voida osoittaa tieteen menetelmien keinoin vaan ne jäävät nykyisessä ajassa ainoaksi alueeksi, jossa autonominen yksilö kohtaa omat ”demoninsa”. (Kalberg 1980.)

Substantiaalisien rationaalisuuden näkökulmasta irrationaalista on myös *formaali rationaalisuus* (samoin substantiaalinen rationaalisuus on irrationaalista formaalista näkökulmasta). Formaalin ja substantiaalisien rationaalisuuden ristiriitaisuus on Kalbergin mukaan ollut ratkaisevassa roolissa länsimaalaisten rationalisointiprosessien kehittämisessä. (Kalberg 1980, 1157.) Gronowin (1987, 16, 23) mukaan Weberin tulkinta substantiaalisien ja formaalin rationaalisuuden suhteesta on, että niiden vastakkaisuus on ilmaus modernin kulttuurin suuresta irrationaalisuudesta<sup>77</sup>. Toisin sanoen niiden ristiriita on aikamme irrationaalisuuden ilmentymä.

Formaali rationaalisuus legitimoii pohjimmiltaan samoja toiminnan päämäärärationaalisia rakenteita kuin käytännöllinen rationaalisuus, mutta soveltaa siinä universaalisti käytettäviä sääntöjä, lakeja ja säännöksiä. Käytännöllinen rationaalisuus puolestaan ratkaisee rutiininomaisia ongelmia soveltaen pragmaattisia omia etujaan. Formaali rationaalisuus on myös ”*täysin välinpitämätön kaikkien materiaalistien arvojen tai yleensä substantiivisten arvopostulaattien suhteen*” ja formaalis-rationaalinen toiminta on Weberin mukaan kvantifioivaa ja abstrahoivaa. (Gronow 1987, 13.) Oletettavasti tästä johtaen Gronow (1987, 16) toteaa, että moderni kulttuuri, joka on formaalin rationaalisuuden leimaama, muun muassa vierastaa toimintaa orientoivia eettisiä arvoja. Hän jatkaa, että formaalis-rationaalisen toiminnan päämäärät ovat erikoislaatuiset. Sen tavoitteilla ja päämäärillä sekä niihin pyrkivillä keinoilla on kvantitatiivinen luonne, ja toiminta on luonteeltaan persoonatonta, abstraktia ja kalkyloivaa.

Kalberg liittää Weberin typologian rationaalisuuden tyypit sosiaalisen toiminnan typologiaan. Sosiaalinen toiminta voi olla affektuaalista, traditionaalista, arvorationaalista tai päämäärärationaalista. Affektuaalinen toiminta perustuu tunteeseen, ei siis harkintaan tai vaihtoehtojen punnitsemiseen. Traditionaalinen toiminta perustuu puolestaan perinteeseen, tottumuksiin, tapoihin; toimintaan, kuten on totuttu toimimaan. Arvorationaalinen toiminta pohjautuu arvoolettamuksiin ja esimerkiksi ideologiaan; tavoitteena voi olla saavuttaa jokin arvopäämäärä. Arvorationaalinen toiminta on rationaalista ja järkipäristä, mutta toiminta ei tähtää oman hyödyn tavoitteluun, vaan tärkeänä pidetään yksilölle merkityksellisten arvojen toteuttamista. Päämäärärationaalinen toiminta<sup>78</sup> perustuu täydellisen informaation ideaalille. Päämäärärationaalisuuden mukaan päätöksenteko on syy-seuraussuhteiden tarkastelua ja parhaan vaihto-

<sup>77</sup> Gronow (1987) käyttää substantiaalisesta rationaalisuudesta nimitystä materiaallinen rationaalisuus.

<sup>78</sup> Päämäärärationaalisuudesta käytetään suomenkielisessä kirjallisuudessa myös termiä tavoiterationaalisuus (esim. Vartola 2004, 236; Helin & Möttönen 2012, 114).

ehdon valintaa. Päämäärätionaalisuuteen voidaan liittää tehokkuuden ja taloudellisen voiton tavoittelun ideaali sekä suorituskeskeisyyden ajatus. (Weber 1978; Vartola 2004; Jalonen 2007; Helin & Möttönen 2012.)

Oheiseen taulukkoon on tiivistetysti koottu Kalbergin (1980, 1161) esittämien kahden taulukon sisältö. Taulukossa on ensin kohdistettu rationaalisuuden ja sosiaalisen toiminnan tyypit sekä sen jälkeen esitetty niihin liittyvät mentaaliset prosessit sekä niiden lähde. Viimeisessä sarakkeessa esitetään rationaalisuuden toiminnan tietoisuus kussakin rationaalisuuden ja sosiaalisen toiminnan tyypissä.

Taulukko 1 Rationaalisuus ja sosiaalinen toiminta (mukaillen Kalberg 1980, 1161)

<i>Rationaalisuuden tyypit</i>	<i>Sosiaalisen toiminnan tyypit</i>	<i>Mentaaliset prosessit</i>	<i>Mentaalisen prosessin lähde</i>	<i>Rationaalisuuden toiminnan toimintamallit</i>
Käytännöllinen	Päämäärätionaalinen	Tavoitelaskelmat <sup>79</sup>	Mielenkiinto	Kyllä
Teoreettinen	- <sup>80</sup>	Useita abstrakteja prosesseja	Arvot, pelkät teoreettiset ongelmat	Kyllä
Substantiaalinen	Arvorationaalinen	Todellisuudet alisteisia arvoihin nähden	Arvot	Kyllä
Formaali	Päämäärätionaalinen	Tavoitelaskelmat	Säännöt, lait, säännökset	Kyllä
-	Affektuaalinen	-	-	Ei
-	Traditionaalinen	-	-	Ei

Yhteenvedon voidaan todeta, että vaikka teoreettinen rationaalisuus ei pohjautu toimintaan vaan abstrakteihin kognitiivisiin prosesseihin, joitain rationaalisen toiminnan malleja saattaa epäsuorasti seurata teoreettisesta rationaalista ajattelusta. Teoreettisen rationaalisuuden mentaalisten prosessien lähtökohtana ovat arvot tai pelkät teoreettiset ongelmat. Formaali rationaalisuus puolestaan on sidoksissa päämäärätionaaliseen toimintaan samoin kuin käytännöllinen rationaalisuus. Niiden perustana on siis tyypillisesti ihmisen kyky päämäärätionaaliseen toimintaan. Formaalisessa rationaalisuudessa kuitenkin taustalla ovat säännöt, lait ja säännökset, kun taas käytännöllinen rationaalisuus pohjautuu

<sup>79</sup> Termi on suomennettu artikkelissa käytetystä termistä ”means-end calculation”.

<sup>80</sup> Rationaalinen toiminta voi toteutua epäsuorasti (Kalberg 1980, 1161).

enemmän omaan mielenkiintoon. Substantiaalinen rationaalisuus juontuu tyyppillisesti arvorationaalista toiminnasta; arvo-olettamukset ovat vahvasti mukana mentaalisisissä prosesseissa ja ajattelun taustalla.

Sosiaalisen toiminnan tyypeistä affektuaalinen ja traditionaalinen toiminta eivät sisällä rationaalisen toimintamallin piirteitä, minkä vuoksi rationaalisuuskeskustelussa nämä usein jäävät luonnollisesti taka-alalle ja keskustelu kohdistuu arvorationaalisuuteen ja päämäärarationaalisuuteen. Katson kuitenkin aiheelliseksi tuoda myös nämä rationaalisen toiminnan muodot esille, vaikkakin lyhyesti, nimenomaisesti sosiaalisen toiminnan kokonaisuuden hahmottamisen vuoksi.

Koonnin ydintarkoitus on havainnollistaa, että rationaalisuuden tyypit ilmenevät muun muassa taustaolettamuksistaan johtuen eri tavoin ja erilaisina sosiaalisen toiminnan tapoina. Näistä toiminnan tavoista rationaalisia ovat päämäärarationaalisuus ja arvorationaalisuus, jotka ovat siis toistensa vastakohtia ja toisensa poissulkevia. Weberin ilmeinen ajatus on Gronowin (1987, 14) mukaan, että vaikka toiminta, joka orientoituu formaalin rationaalisuuden mukaan eikä siihen ole yhdistettävissä substantiaalisen rationaalisuuden näkökohtia, formaalis-rationaalinen taloudellinen toiminta saattaa joskus johtaa myös eettisten periaatteiden mukaiseen rationaaliseen lopputulokseen. Näin ei kuitenkaan yleisesti eikä pääsääntöisesti ole, vaan se voi olla pelkästään satunnaista.

### 3.1.2 *Simonin rationaalisuuskäsitteen määritelmä*

Taloustieteen nobelisti Herbert A. Simon käytti rationaalisuuskäsitteen jaottelussa kahta ulottuvuutta. Simon jäsentää rationaalisuuden käsitteen substantiaaliseen (sisällölliseen) rationaalisuuteen ja proseduraaliseen (menettelytapa) rationaalisuuteen (Simon 1976, 130–132; Salminen 2011, 63).

Simon määrittelee, että käyttäytyminen on *substantiaalisesti rationaalista*, kun se on annetuin rajoittein ja edellytyksin tarkoituksenmukaista asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Simonin substantiaalisessa rationaalisuudessa olennaista täten on, että siinä käyttäytyminen on riippuvainen aktorin tavoitteista. Simon jatkaa, että olettaen, että tavoitteet ovat olemassa, päätöksenteon ympäristön erityispiirteet vaikuttavat ratkaisevasti rationaaliseen käyttäytymiseen. Koska toiminnalla pyritään tavoitteiden saavuttamiseen, substantiaalisessa rationaalisuudessa on kyse siitä, mitä tai millaisia päätöksiä tehdään. (Simon 1976; Salminen 1993; Salminen 2011, 63.)

Simonin mukaan substantiaalinen rationaalisuus juontaa juurensa taloustieteen rationaalisuuskäsitteestä. Klassinen taloustieteellinen analyysi perustuu kahteen oletukseen:

- 1) Taloudellisella toimijalla on jokin selkeä tavoite, kuten voiton maksimointi.
- 2) Taloudellinen toimija on substantiivisesti rationaalinen.

Edellyttäen, että nämä kaksi oletusta täyttyvät ja että toimitaan tietyssä taloustieteellisessä ympäristössä, sekä deskriptiivinen että normatiivinen taloudellinen analyysi olisi yleensä mahdollista tehdä esim. erilaisten laskelmien avulla. Näin ollen, Simon toteaa, voiton maksimointiolettamus ja substantiaaalinen rationaalisuusolettamus vapauttavat taloustieteilijät riippuvaisuudesta psykologiaan. Simonin mukaan siihen saakka, kun näitä olettamuksia ei haasteta, taloustieteilijällä ei ole syytä tutustua psykologiseen kirjallisuuteen inhimillisestä valinnasta tai ihmisen kognitiivisista prosesseista. (Simon 1976, 131.)

Vaikka taloustiede on perinteisesti ollut kiinnostunut substantiaalisesta rationaalisuudesta, toisen maailmansodan jälkeen proseduraalinen rationaalisuus alkoi tulla enenevässä määrin kiinnostuksen kohteeksi ja ilmetä esimerkiksi suunnittelu- ja kehitysmalleissa sekä taloustieteilijöiden toimintojen tutkimuksessa, kun etsittiin tehokkaita toimintatapoja ratkaisemaan konkreettisia päätösongelmia. (Simon 1976.)

*Proseduraalinen rationaalisuus* perustuu psykologiaan ja siinä on oleellista menettelytapojen tuloksellisuus, eli miten päätöksiä tehdään. Käyttäytyminen on proseduraalisesti rationaalista, kun se on tarkoituksenmukaisen pohdinnan tulos. Käyttäytymisen proseduraalinen rationaalisuus riippuu prosessista, joka saa kunkin käyttäytymistilanteen aikaan. (Simon 1976; Salminen 1993). Päätösten proseduraalisen rationaalisuuden asteessa on havaittu olevan laajaa vaihtelua (Dean, Jr. & Sharfman 1993). Dean, Jr. & Sharfman (1993, 590) toteavat, että vaikka harvat tosielämän päätökset saattavat olla taloudellis-teoreettisessa mielessä rationaalisia, päätösten proseduraalinen rationaalisuus, eli tiedon keruun aste ja analyysiin tukeutuminen, vaihtelee huomattavasti strategisesta päätöksestä riippuen. Huomioitavaa on Simonin (1976) toteamus, että kun psykologit käyttävät termiä rationaalisuus, he tarkoittavat usein juuri proseduraalista rationaalisuutta. Hänen mukaansa taloustiede kehittyy, kun syvennämme ymmärrystämme inhimillisistä ajatusprosesseista; taloustiede muuttuu, kun yksilöt ja yhteisöt käyttävät progressiivisesti tarkentuneita ajatustyökaluja tehdessään päätöksiä ja suunnitellessaan instituutioitaan. Proseduraalisen rationaalisuuden teoria on konsistentti maailman kanssa, jossa ihmiset jatkavat ajattelua ja jatkavat keksimistä: substantiaalisen rationaalisuuden teoria ei ole. (Simon 1976, 146.)

## 3.2 Päätöksentekoteoriat

Organisatorisen päätöksenteon malleja käytetään selittämään erityyppisiä päätöksentekotilanteita. Investointipäätöksentekoon liittyen tutkimuksissa puhutaan sekä rationaalisuudesta ja sen eri muodoista (Cooper 1975; Northcott 1991; Dean, Jr. & Sharfman 1993; Emmanuel ym. 2010) että päätöksenteon teorioista, joilla jonkin organisaation investointipäätöksentekokäyttäytymistä selitetään (esim. Nunn 1990; Emmanuel ym. 2010). Rationaalisuutta ja rationaalisia päätöksentekomalleja käytetään joissain yhteyksissä päällekkäisinä, jopa synonyymeina.<sup>81</sup> Termien tulkinnallisten epäselvyyksien välttämiseksi todettakoon, että tässä tutkimuksessa päätöksentekoteoriat nähdään näkemyksinä organisatorisesta päätöksenteosta ja ne pitävät sisällään jonkin rationaalisuusoletuksen. Näiden yhteyttä selitetään perusteellisemmin päätöksentekoteorioiden tarkastelun yhteydessä.

### 3.2.1 Rationaalinen päätöksentekoteoria

Täydellistä rationaalisuutta korostavan rationaalisen päätöksentekoteorian näkemys on perinteinen, taloustieteessä omaksuttu näkemys, ja täydellistä rationaalisuutta pidetään jossain määrin päätöksenteon yleisenä ihanteena (ks. esim. Cooper, Hayes & Wolf 1981; Harisalo ym. 2007; Harisalo 2008). Rationaalisesta päätöksentekoteoriasta käytetään jossain yhteydessä myös nimitystä klassinen päätösteoria (ks. esim. Harisalo 2008). Rationaalisen päätöksentekoteorian rationaalisuusoletus on Simonin substantiaalisen rationaalisuuden mukainen (ks. Simon 1976).

Rationaalisessa päätöksenteoriassa toimijan käyttäytymisen oletetaan olevan ”economic man” -aktorikäsitteksen mukainen. Tämän aktorikäsitteksen mukaan päätöksentekijällä on käytössään täydellinen informaatio päätöksenteon kohteena olevasta asiasta. Hänen toimintaansa ohjaavat tavoitteet ovat selkeitä, ja hän tekee päätöksen tai valinnan maksimoimalla hyötyään täydellisen rationaalisen päätösmahdollisuuksien arvottamisen jälkeen. ”Economic man” toimii johdonmukaisesti ja hänen tietojenkäsittelykapasiteettinsa oletetaan olevan rajaton. (ks. esim. March & Simon 1963; 137–138; Cooper ym. 1981; Vuorinen

---

<sup>81</sup> Tästä esimerkkinä on tutkimuksessa jo esitetty Harisalon ym. (2007, 65) toteamus ”*päätöksentekoa voidaan luonnehtia rationaalisuuden avulla*”, joka johdatteli heidän teoksessaan organisatoristen päätöksentekoteorioiden käsittelyä. He käsitelivät päätöksenteon rationaalisuutta jaottelulla: täydellinen rationaalisuus, rajoitettu rationaalisuus, inkrementaalisuus ja ekstrarationaalisuus. Harisalo (2008) puolestaan puhuu päätösteorioista, joista esimerkiksi ”*klassinen päätösteoria perustuu täydellisen rationaalisuuden olettamukselle*” ja jota verrataan Harisalon päätösteoriaksi nimeämään rationaalisuuden rajoitettuun päätösteoriaan (Harisalo 2008, 146, 151).

1985; Lukka 1988.) Aktorin merkitystä kuvastaa Harisalón (2008, 147) toteamus, jonka mukaan täydellistä rationaalisuutta korostavassa päätöksentekoteoriassa päätöksentekijä on lähtökohtana.<sup>82</sup>

”Economic man” -tyyppinen aktorikäsitys kuvastaa varsinaisen kyseessä olevan organisatorisen päätösteorian yleisimpiä periaatteita ja olettamuksia. Rationaalisen päätöksentekoteorian mukaan rationaalisesti toimivalla organisaatiolla on jokin selkeä tavoite, jonka toteuttamisen mahdollistamiseksi tarvitaan soveltuvat keinot, joiden avulla tavoitteet lopulta toteutetaan. Päätöksenteon olennainen vaihe on valinta, johon vaikuttavat muun muassa päätöksentekijä, saatavilla oleva täydellinen tieto sekä tietojen käsittely ja arvottaminen optimaalisimmalla mahdollisella tavalla. (esim. Simon 1955; 1957b; 1959; Cooper ym. 1981; Vuorinen 1985; Harisalo 2008; Hyyryläinen 2012.)

Tarkasteltaessa rationaalisen päätöksentekoteorian peruskäsitteitä, tavoitetta ja tavoitteiden toteuttamiseksi vaadittavaa vaihtoehtojen valintaa, on huomioitava, että kyseessä oleva ratkaistava ongelma tulee olla määritelty selkeästi. Päätöksentekijällä pitää olla kaikki tieto eri vaihtoehdoista. Päätöksentekijällä täytyy olla tiedossaan myös kriteerit, joiden mukaan hän voi tehdä puntaroinnin eri vaihtoehtojen välillä. (Cooper ym. 1981; Harisalo 2008.) Dror (1968, 132) on vuosikymmeniä sitten kuvannut rationaalisen päätöksentekoteorian olennaiset vaiheet. Näitä ovat: tavoitteiden laatiminen tavoitetasoineen, arvojen ja resurssien todentaminen painoineen, vaihtoehtoisten toimintatapojen valmistelu, kaikkien vaihtoehtojen kustannusten ja hyötyjen selvittäminen ja kunkin vaihtoehdon netto-odotusten laskeminen sekä netto-odotusten vertailu ja parhaan vaihtoehdon tunnistaminen. Lähes edellistä vastaavasti Rubinsteinin (1998) mukaan täydellinen rationaalinen päätöksenteko on mahdollista, kun päätöksentekijä ymmärtää valintaongelman ja tietää eri vaihtoehdot. Lisäksi päätöksentekijän omien mieltymysten tulee olla selkeät, koska eri vaihtoehtojen järjestäminen edellyttää preferenssien täydellistä järjestystä. Päätöksentekijän tulee Rubinsteinin (1998) mukaan olla myös kykenevä suorittamaan optimointia ja hänen tulee toimia johdonmukaisesti. Eri tutkijoiden tekemät samantyyppiset määrittelyt kuitenkin lopulta kuvastavat, että rationaalisen organisaatioteorian mukaisen päätöksenteon pyrkimyksenä on päästä organisaation kannalta parhaat mahdolliset keinot ja tavoitteet täyttävään vaihtoehtoon (Hyyryläinen 2012). Hyyryläinen (2012) käyttää osuvasti vaakakupivertaus<sup>83</sup>, jossa rationaalinen valinta on punnintaa, joka määrittyy hyötyjen ja haittojen suhteena.

<sup>82</sup> Tarkennettakoon, että tässä yhteydessä päätöksentekijällä voidaan tarkoittaa joko yksilöä tai organisaatiota. Tämän tutkimuksen empiirisen aineiston käsittelyssä ja jatkotulkinnoissa päätöksentekijällä tarkoitetaan yksikkömuodossa puhuttaessa yhtä henkilöä.

<sup>83</sup> Vaakakupivertaus on käsillä olevan tutkimuksen tekijän käyttämä tulkinnallinen termi kyseessä olevasta ilmiöstä.

Edellä kuvatut ominaisuudet heijastavat monien organisaatioiden kuvausta omasta ajattelusta päätöksenteostaan. Kuten Harisalo (2008) toteaa, organisaatioilla on pyrkimys ja halu toimia rationaalisesti. Tutkimuksen alussa todettiin, että esimerkiksi kuntien toiminta näyttäytyy usein ulospäin rationaalisenä. Kyseinen toteamus on kuitenkin oletettavasti enemmän Harisalonkin mainitsemaa pyrkimystä ja halua täydelliseen rationaalisuuteen kuin todellista kokoaikaista rationaalista toimintaa. Tähän syynä on se, että todellisuus ei ole aina niin mutkatonta, että rationaalisen päätöksentekoteorian mukainen päätöksenteko olisi mahdollista (ks. esim. March & Simon 1963; Simon 1979b; Hyyryläinen 2012).

Täydellistä rationaalisuutta korostavaa näkemystä on kyseenalaistettu ja kritisoitu kirjallisuudessa. Sen myötä on syntynyt eri näkemyksiä siitä, miten rationaalisuus todellisuudessa toteutuu päätöksenteossa. Rationaalisuuteen ja päätöksentekoon liittyvä teoria on edistynyt tämän kritiikin ja eritoten erilaisten kriittisten näkemysten kehittymisen myötä. Seuraavaksi esitellään kirjallisuudessa yleisimmin esiintyneet organisaatioiden päätöksenteon täydellisen rationaalisuuden toteutumista kriittisesti lähestyvät käsitykset: rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoria, inkrementaalinen päätöksenteko, Carbage Can -mallin mukainen päätöksenteon teoria sekä irrationalisen organisaation teoria<sup>84</sup>. Omassa alaluvussaan tarkastellaan myös kirjallisuudessa esiintyneitä ryhmäpätöksentekoteorioita.

### 3.2.2 *Rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoria*

Rajoitetun rationaalisuuden näkemyksen merkittävimmät kehittäjät ovat taloustieteen nobelisti Herbert Simon<sup>85</sup> ja hänen kollegansa Richard Cyert ja James G. March<sup>86</sup>. Rajoitetun rationaalisuuden näkemys on muodostunut edellisessä luvussa tarkastellun rationaalisen näkemyksen kritiikin pohjalta. Kritiikki kohdistuu muun muassa tiedon hankintaan ja käsittelyyn liittyviin oletuksiin sekä kontekstiin, sen kompleksisuuteen ja epävarmuuteen. (esim. March & Simon 1963; Simon 1979a; Simon 1979b; Cooper ym. 1981; Harisalo 2008.)

---

<sup>84</sup> Näiden lisäksi Etzioni (1967) on esittänyt tietynlaisen välimallin rationalistisen ja inkrementalistisen näkemyksen piirteitä yhdistelemällä. Myös Kahneman ja Tversky (1979) ovat tarkastelleet päätöksentekoa täydellisestä rationaalisuudesta poikkeavalla tavalla. Heidän kehittämiensä prospektiteoriaan mukaan päätöksenteko on kaksivaiheinen: ensimmäisessä, editointivaiheessa vaihtoehdot yksinkertaistetaan ja toisessa, arviointivaiheessa hyötyjä ja kustannuksia arvioidaan tarkemmin. Prospektiteoriassa päätöksentekijän käyttäytymistä tarkastellaan epävarmuustekijät huomioiden.

<sup>85</sup> Herbert Simon palkittiin vuonna 1978 Nobelin taloustieteen palkinnolla tutkimuksista, jotka koskivat organisaatioiden päätöksentekoa (ks. esim. Simon 1955; 1957b; 1959; 1976).

<sup>86</sup> Cyert ja March (1963) kirjoittivat klassinen, palkitun, yrityksen teorian kehittämiseen liittyvän teoksen *A behavioral theory of the firm*, jossa fokus on organisaatioiden todellisessa käyttäytymisessä. Behavioristisessa yritysteoriassa sovelletaan rajoitetun rationaalisuuden periaatteita ja tuodaan mm. esille, että organisatorinen päätöksenteko on usean tekijän ja toimijan yhteistuotos.

Rajoitetun rationaalisuuden näkemyksen mukaan täydellistä rationaalisuutta rajoittavat useat eri tekijät, kuten rajalliset tiedolliset resurssit sekä tiedon hankinta ja käsittely, aikarajoitteet ja ongelmien määrä ja samanaikaisuus. Osa näistä tekijöistä liittyy suoraan päätöksentekijätahoon. Päätäjiin kohdistuu kognitiivisia rajoitteita, jotka liittyvät sekä päättäjän suorituskykyyn että kykyyn tehdä oikeita päätöksiä. Päätöksentekijöiden kyky oppia ja muistaa ympäröivää tietoa sekä reagoida ympärillä oleviin ärsykkeisiin vaihtelee. Päätäjien käsitys omasta tiedonkäsittelykapasiteetistaan voi myös olla vajavainen. (Simon 1979a; Simon 1979b; Cooper ym. 1981; Harisalo 2008.) Lisäksi päättäjien omat preferenssit, arvot ja kokemukset, samoin kuin tunteet ja henkilökohtaiset pyrkimykset saattavat vaikuttaa päätöksentekijän toimintaan päätöksentekotilanteessa. Tämän voidaan nähdä heikentävän huomaamattakin päätöksentekijän kykyä ja lojalisuutta toteuttaa organisaation päämääriä (Simon 1979a). Päätöksentekijöiden preferenssit voivat myös olla ristiriitaisia tai tavoitteita voi olla useita (Cyert & March 1963). Preferensseillä ja arvoilla voi olla vaikutusta myös päätöksentekijän sitoutumiseen (vrt. Bower 1970); millä tavalla päätöksentekijät arvottavat organisaation tavoitteita ja ovat valmiita sitoutumaan niihin omat arvonsa huomioiden (Simon 1957a; Harisalo 2008).

Päätöksentekijöillä voi olla myös rajoituksia päästä käsiksi relevanttiin tietoon tai saada kaikkea mahdollista, päätöksenteon kannalta oleellista tietoa. Toisin sanoen päätöksiä saatetaan joutua tekemään vajavaisin tiedoin (esim. Cyert & March 1963; Simon 1979a). Samoin päätöksenteon kannalta problemaattisen tilanteen aiheuttaa se, jos tietoa on liikaa. Simonin (1979a, 79) kysymys: ”...missä kulkee sen tietomäärän raja, jonka ihmismieli voi kerätä ja soveltaa; kuinka nopeasti tietoa voidaan sulattaa...” ilmentää päätöksenteon kannalta likimäärin samanlaisen tilanteen ongelmallisuutta kuin se, jos tietoa on liian vähän. Molemmissa tapauksissa päätöksenteon apuna ei ole sillä hetkellä välttämättä kaikkea relevanttia taustatietoa. Tässä toki on yhtymäkohta myös aiemmin esitettyyn ihmisen kapasiteettiin käsitellä tietoa.

Edellisiin liittyen myös käsiteltävien asioiden lukumäärä sekä päättäjien näkemys kulloinkin merkittävästä, huomiota vaativasta asiasta voi rajoittaa rationaalisuutta. Tämä liittyy osaltaan myös aikarajoitteeseen. (Simon 1979a; Harisalo ym. 2007; Harisalo 2008.) Päätöksentekijöillä voi olla samanaikaisesti useita päätöksentekoprosessissa olevia asioita. Huolellinen perehtyminen, samoin kuin tarvittavan tiedon aktiivinen hankkiminen annetuissa aikarajoitteissa johtaa vääjäämättä siihen, että kaiken tarvittavan tiedon hankinta ja prosessointi on rajoittunutta.

Käsiteltäviin asioihin voi liittyä myös epävarmuutta ja moniselitteisyyttä osittain edellä mainituista tekijöistä mutta myös esimerkiksi ympäristöstä johtuen (Simon 1955; Cyert & March 1963; Cooper ym. 1981; Harisalo 2008).



Cooperin (1980, 36) tekemä jäsennys kuvastaa epävarmuuden monimuotoisuutta. Hänen mukaansa epävarmuus viittaa lopputulemien moninaisuuteen, jotka ihminen voi toiminnallaan aiheuttaa. Moninaisuus puolestaan johtuu päätöksentekoympäristössä olevista tekijöistä, joita henkilö ei sinällään voi kontrolloida. Omanlaistaan epävarmuutta, mikä myös rajoittaa rationaalisuutta, aiheuttavat eri seikat. Ratkaisua vaativaa ongelmaa ei ole määritetty riittävän selkeästi tai ongelmaa ei ylipäätään tunnisteta päätöksenteossa (Cooper 1980). Mahdollisten vaihtoehtojen määrittämisessä on ongelmia. Itse päätöstilanteet ovat strukturoimattomia tai päätösvaihtoehtojen löytämisessä tai päätösten seurausten määrittelyssä on vaikeuksia. (Cyert & March 1963.)

Rajoitetun rationaalisuuden ominaisuudet huomioiden Simon tunnistaa päätöksenteon onnistumisen mahdollistavat viisi olennaista käsitettä:

- 1) *tekijöihin jaetut ongelmat (factored problems)*, joilla viitataan siihen, että koska ongelmat ovat monimutkaisuudessaan haastavia ratkoa päättäjän tietokapasiteetin mahdollistamissa rajoissa, päätöksentekijät jakavat ongelmat osaongelmiksi, joita on helpompi käsitellä omien resurssien rajoissa
- 2) *tydyttävien ratkaisujen (satisficing)*, riittävän hyvien vaihtoehtojen etsiminen, joiden avulla päätös voidaan tehdä
- 3) *etsiminen (search)* rajatuista, tarkasteltavista vaihtoehdoista, kunnes riittävän hyvä vaihtoehto löytyy
- 4) *epävarmuuden välttäminen (uncertainty avoidance)* kohdistamalla päähuomio vaihtoehtoihin, jotka noudattavat mahdollisimman tuttua toimintamallia
- 5) *toimintakäytäntöjen valikoima (repertoires)* eli käytännöt, joihin tukeudutaan päätöksenteossa, kuten esimerkiksi säännöt ja ohjeet. (Simon 1957b.)

Cyertin ja Marchin (1963) tekemässä jäsennyksessä on yhtäläisyyksiä Simonin edellä esitettyyn jäsennykseen. Simonin työstettyjen ongelmien käsitettä vastaa Cyertin ja Marchin jäsennyksessä *ongelmien näennäisratkaisujen käsite* (quasi-resolution of conflict), jossa huomio kiinnitetään joihinkin ongelman osatekijöihin. Toinen yhtäläisyys löytyy *epävarmuuden välttämisessä* (uncertainty avoidance). Cyert ja March tavallaan yhdistävät tässä myös Simonin toimintakäytäntöjen valikoiman, sillä Cyertin ja Marchin mukaan epävarmuutta vältetään suunnittelemalla ja muun muassa noudattamalla sääntöjä. *Ongelma-perusteinen (problemistic search)* etsintä puolestaan vastaa paljolti Simonin näkemysten kohtia 2 ja 3. Cyertin ja Marchin mukaan etsintä aktivoituu ongelmasta ja etsintä lakkaa, kun tyydyttävä ratkaisu on löytynyt. Cyertin ja Marchin neljäs käsite on *oppiminen* (organizational learning), jolla he viittavat siihen, että muut tekijät ohjaavat organisaation oppimista ja tekevät sen hitaaksi. Ajan

myötä tulleen kokemuksen myötä oppimista kuitenkin tapahtuu ja se mahdollistaa muuttuviin olosuhteisiin sopeutumisen.

Rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoriassa toimijan käyttäytyminen on ”administrative man” -aktorikäsitteen mukaista. Päätöksentekijällä on rajallinen kapasiteetti tehdä päätöksiä. Hänellä voi olla ristiriitaisia preferenssejä ja hän joutuu tämän vuoksi tekemään valintoja erisuuntaisten tavoitteiden saavuttamisasteeseen liittyen. Päätöksentekijän toiminta voidaan nähdä satisfiointiketjuna. Tällöin päätöksentekijä asettaa toiminnalleen tavoitetasoja, etsii sopivia vaihtoehtoja sekä analysoi niitä kriteerit huomioiden ja valitsee sen vaihtoehdon, joka ensimmäisenä ylittää vähimmäistavoitetason. (ks. esim. Simon 1957b; Vuorinen 1985; Lukka 1988.)

Yhteenvetona voidaan todeta, että kuten rationaalisessa päätöksentekoteoriassa myös rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoriassa päätöksenteolla on tavoite tai tavoitetaso. Rajoitetun rationaalisuuden näkemyksessä tavoitteita voi myös olla useita, ja tavoitteet voivat olla ristiriidassa keskenään. Tavoitteen saavuttamiseksi ei vaadita täydellistä tietämystä, vaan ympäristön ja muiden rajoitteiden puitteissa tehtävässä päätöksessä tyydytään ”riittävän hyvän” päätöksen saavuttamiseen.

### **3.2.3 Inkrementaalinen päätöksenteko**

Täydellisen ja rajoitetun rationaalisuuden lähtökohtana ovat siis tavoitteet, jotka määräävät keinojen etsimisen. Inkrementaalisen päätöksentekoteorian näkemys on päinvastainen: käytännössä keinot määrittävät tavoitteet (ks. esim. Braybrooke & Lindblom 1963; Harisalo ym. 2007). Inkrementaalisen päätöksenteon teoria on syntynyt kritiikkinä rationaaliselle teorialle; kritiikin taustalla on näkemys rationaalisen teorian epätarkkuudesta suhteessa empiiriseen todellisuuteen (ks. esim. Lindblom 1959; Ibrahim & Proctor 1992). Inkrementaalinen päätöksenteko on jaksottaista ja lisäyksellistä ja ongelmia ratkaistaan riittämättömän tiedon varassa. Tieto voi myös jakaantua laajalle eikä tieto ole välttämättä kaikkien saatavilla. Päätöksiin edetään askel kerrallaan ja tavoitteita muotoillaan uudelleen. Tavoitteena ovat tyydyttävät päätökset kullakin hetkellä. Tällöin myös kompromissien ja konsensuksen rooli on merkityksellinen. (Lindblom 1959; Braybrooke & Lindblom 1963; Harisalo ym. 2007.)

Inkrementaalille päätöksenteolle on tyypillistä myös se, että arvoja, tavoitteita ja keinoja voi olla vaikeaa erottaa toisistaan ongelmanratkaisun yhteydessä. Päätäjät kohdistavat huomion inkrementteihin eli tekijöihin, jotka muuttavat nykytilaa eivätkä arvioi asioita syvällisesti ja laaja-alaisesti. (ks. esim.

Braybrooke & Lindblom 1963; Harisalo ym. 2007; Harisalo 2008<sup>87</sup>.) Lindblomin (1959) artikkelin otsikko *The science of "muddling through"* tiivistää inkrementaalisen päätöksenteon luonteen; sitä on kutsuttu jotenkuten selviämisen tieteksi (Harisalo ym. 2007). Lindblom (1959) kuvaa inkrementaalista päätöksentekoa peräkkäisten rajoitettujen vertailujen metodiksi (method of successive limited comparisons).

Harisalon (2008, 161) mukaan inkrementaalisisessa päätöksenteossa huomioidaan ainoastaan ne päättäjille tutut ja heidän tiedossaan olevat tekijät, joista heidän on mahdollista päästä yksimielisyyteen. Näin ollen päättäjän kokemuspohjalla on suurempi painoarvo kuin teoreettisella taustapohdinnalla. Paloheimon ja Wibergin (2012, 264) mukaan tavat ja tottumukset ovat päätöksenteossa merkittävämmässä roolissa kuin rationaalinen harkinta. Inkrementaalisisessa päätöksenteossa päättäjät toimivat toistamalla aiempia rutineja eivätkä aina täsmennä tavoitteitaan. Päätöksenteko nojautuu pieniin etenemisaskeliin; päätöksentekijät noudattavat ”pienien askelten politiikkaa”. (Paloheimo & Wiberg 2012, 268.) Paloheimon ja Wibergin (2012, 269) mukaan inkrementaalinen päätöksenteko toimii hyvin sellaisessa tilanteessa, jossa olemassa olevat toimintatavat ovat selkeitä eikä niitä nähdä tarpeellisiksi muuttaa. Organisaation päätöksenteon kannalta arvojen ja tosiasioiden toisistaan erottamisen vaikeus on tulkintani mukaan päätösten legitimoinnin kannalta problemaattista tai ainakin niiden sekoittuminen ja sekoittumisen vaikutus lopulliseen päätökseen tulisi pystyä perustelemaan. Lisäksi yksi Lindblomin (1959, 81) listaamista inkrementaalisen päätöksenteon ominaispiirteistä ”analyysi on äärimmäisen rajoittunut”<sup>88</sup> antaa lisäpohdinnan aiheita inkrementaalista päätöksentekoa tarkasteltaessa.

Harisalo ym. (2007, 70) tuovat esille inkrementaalisen päätöksenteon ja poliittikkaprosessin yhteyden perustuen Wildavskyn (1984, 65) kuvaamiin inkrementaalisiin strategioihin, joita virkamiehet käyttävät tavoitteisiinsa päästämiseen. Harisalo ym. (2007, 70) arvioivat, että poliittiset päättäjät eivät aina välttämättä kykene näkemään virkamiesten tavoitteita ja pyrkimyksiä niihin. Kaikki eivät välttämättä myöskään ole tietoisia siitä, millaisessa niin sanotussa pelissä he ovat osallisena ja miten kyseisenlaisessa pelitilanteessa tulisi toimia. Näihin toteamuksiin liittyvät tosiasiat päättäjien käytössä olevan tiedon ja kullekin päätösprosessille varatun ajan rajallisuudesta. (Harisalo ym. 2007.)

Poliittisen päätöksenteon kannalta inkrementaalista päätöksentekoa voisi peilata siihen, että esimerkiksi kunnallisen päätöksentekijän yksi valtuustokausi on rajallinen, Suomessa neljä vuotta; lisäksi oman ryhmän kanta ei yksin riitä viemään päätöstä maaliin. Näin ollen päätöksentekijät ovat siinä mielessä rajoi-

<sup>87</sup> Harisalo (2008) käyttää inkrementaalisisesta päätöksenteosta nimitystä epäjatkuva päätöksenteko.

<sup>88</sup> Tähän sisältyvät Lindblomin (1959, 81) mukaan seuraavat alakohdat: 1) tärkeitä mahdollisia seurauksia laiminlyödään, 2) tärkeitä vaihtoehtoisia toimintatapoja laiminlyödään, 3) tärkeitä vaikutuksia (affected values) laiminlyödään.

tettuja, ja tämä voi vaikuttaa merkittävästikin tietyn toimikauden aikana aikaansaataviin päätöksiin. Näin ollen lisäyksellisyys toteutuu siinä määrin, että seuraava päätöksentekijäjoukko, valtuusto, jatkaa siitä, mihin edellinen valtuusto pääsi esimerkiksi tilanteessa, jossa päätöksentekoprosessi vie kokonaisuudessaan aikaa yli valtuuston toimikauden.

### 3.2.4 *Garbage Can -malli*

Carbage Can -malli poikkeaa klassisesta ja rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteorioista etenkin tavoitteen osalta. Sekä klassisessa että rajoitetussa rationaalisuudessa olettamuksena on, että päätöksenteolla on tavoitteet. Carbage Can -mallissa etukäteen asetettuja tavoitteita ei ole tai ne ovat epäselviä ja ristiriitaisia. Tavoitteet ovat jäsentymättömiä ja muodostuvat vasta päätösprosessin aikana (Cohen, March & Olsen 1972; March & Olsen 1976). Myös päätöksen seuraukset tulevat esille myöhemmässä vaiheessa, kun päätös on jo tehty. Päätöksenteon valintatapahtumaa ei pidetä niinkään merkityksellisenä, vaan mallin mukaisessa toiminnassa merkityksellisempi on varsinainen päätöksentekoprosessi (Lukka 1988). Carbage Can -malli, samoin kuin rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoria huomioivat päätöksentekijöihin liittyvät rationaalisuuden rajoitteet (Harisalo 2008, 167).

Carbage Can -mallin avulla pyrkimyksenä on selittää tilanteita niin kutsutussa organisoidussa anarkiassa, jonka tunnusomaisia piirteitä ovat preferenssien ongelmallisuus, teknologian epäselkeys ja osallistumisen epävakaus. Toisin sanoen ongelmat, vaihtoehdot ja ratkaisut ovat usein epäselviä ja päätöksentekijöillä on erilaisia käsityksiä oleellisista merkityksistä. Organisaation sisäiset prosessit saattavat olla epäselviä ja ongelmien ratkaisemisessa ei käytetä selkeästi määritettyjä menetelmiä. Päätöksentekijöillä on omat intressinsä ja se heijastuu myös päätöksentekotilanteisiin osallistumiseen. (Cohen ym. 1972; Cooper ym. 1981; Harisalo 2008.)

Carbage Can -mallin mukaan toimittaessa päätös ei välttämättä ole päätöksentekohetkellä rationaalinen, mutta sitä perustellaan jälkikäteen, jolloin päätös saattaa näyttää rationaaliselta (Cohen ym. 1972). Tässä on tunnistettavissa yhtäläisyyttä tässä tutkimuksessa jo aiemminkin eri yhteydessä, muun muassa laskelemien rooleja tarkastellessa, esitettyyn ilmiöön: jälkirationalisointiin.

Marchin ja Olsenin (1976) mukaan organisaatioiden päätöksenteko voidaan nähdä ongelmien, ratkaisujen, osallistujien ja valinnan mahdollisuuksien satumanvaraisena yhteensulautumisena. Organisoidulle anarkialle tyypillisessä tilanteessa päätöksentekijöillä ei välttämättä ole tietoa, missä tai kenellä olisi päätöksentekoa avustavaa ja siinä tarvittavaa tietoa. Interaktio edellä mainittujen

tekijöiden kesken on ratkaisun syntymisen kannalta Carbage Can -mallissa olennaista. (March & Olsen 1976; Lukka 1988; Harisalo 2008.)

Carbage Can -mallin aktorikäsitys on ”political man” -tyyppinen päätöksentekijä. Vuorisen (1985) mukaan ”political man” -tyyppiselle päätöksentekijälle ominaista on, että päätöksentekijällä on henkilökohtaisia preferenssejä, mutta ne eivät aina ole yksiselitteisesti täsmennettävissä; preferenssit voivat olla myös tiedostamattomia. Päätöksentekijän toiminta on jäsentymätöntä ja epäsäännöllistä. Hän kohtaa myös uusia ratkaistavia tilanteita, mikä on kuitenkin haastavaa rajoitettujen resurssien vuoksi. Päätöksentekijä on myös riippuvainen muiden päätöksentekijöiden päätöksistä vuorovaikutteisuuden takia. Hän myös pyrkii selviytymään eteen tulevista, ennalta arvaamattomista tilanteista, ja merkittävä tekijä päätöksenteossa on päätöksentekijän oma intuitio sekä poliittiset taidot. (Vuorinen 1985, 10; Lukka 1988, 65.)

### **3.2.5 Irrationaalisen organisaation teoria**

Edellisessä luvussa sivuttiin epärationaalisuuden eli irrationaalisuuden käsitettä. Eri henkilöt voivat ymmärtää irrationaalisuuden, samoin kuin rationaalisuudenkin eri tavoin; niistä ei ole yksimielisyyttä (esim. Sajama 1995). Esimerkiksi Weberin typologiassa substantiaalisen rationaalisuuden sisältämän arvoolettamuksen vuoksi jonkun henkilön rationaalisena pitämä näkemys voi jonkun toisen henkilön mielestä olla irrationaalista (Kalberg 1980).

Brunsson (1985) on tarkastellut tutkimuksissaan organisatorista päätöksentekoa ja toimintaa sekä esitellyt irrationaalisen organisaation teorian. Brunssonin irrationaalisen organisaation teoria korostaa enemmän toimintaa kuin ennen sitä tapahtuvaa päätöksentekoa. Brunssonin (1982; 1985) ja myös muiden normatiivista, rationaalista päätöksentekoihannetta kritisoivien tutkijoiden (mm. Lindblom 1959; Cyert & March 1963; Janis 1972; Tversky & Kahneman 1974) mukaan irrationaalista päätöskäyttäytymistä esiintyy organisaatioissa usein päätöksestä riippumatta. Brunssonin (1982) mukaan voidaan jopa väittää, että isoissa ja merkittävässä päätöksissä irrationaalisuutta ilmenisi suurestikin. Irrationaalisen käyttäytymisen syitä voivat olla esimerkiksi ihmisten tietämyksen taso, tietänytyyppinen irrationaalisuus ihmisten luontaisena piirteenä sekä käytännön rajoitteet, kuten liika tai liian vähäinen tieto. Brunsson painottaakin toiminnallisen näkökulman tarkastelua, jotta voidaan ymmärtää laajemmin organisaatioiden käyttäytymistä.

Brunssonin (1985, 27) mukaan on olemassa kahdenlaista rationaalisuutta: päätösrationaalisuutta ja toimintarationaalisuutta. Päätösrationaalisuuden taustalla on perinteinen täydellistä rationaalisuutta korostava näkemys. Sen tavoit-

teenä on selvittää, mikä olisi paras keino saavuttaa tietty tavoite tietyissä olosuhteissa. Brunssonin mukaan päätösrationalisuus ei kuitenkaan ole optimaalisin vaihtoehto, jos halutaan saada aikaan muutosta. Toimintarationalisuus puolestaan viittaa organisaation toimijoiden todellisuudessa käyttämiin keinoihin. Kyseisten rationaalisuuksien perusta on erilainen; ne noudattavat erilaisia logiikoita ja palvelevat eri tarkoituksissa. Kyseiset rationaalisuudet vastaavat organisaatioissa ilmeneviin kahteen ongelmaan: miten valita oikea vaihtoehto ja miten saada se toteutetuksi. Päätösrationalisuuden ja toimintarationalisuuden välillä on eräänlainen jännite; niitä on vaikea harjoittaa samanaikaisesti.

Organisaatiot käyttävät valinnan ongelman ratkaisemisessa ideologioita, joiden avulla voidaan luoda koko organisaatiota yhdistävä kognitiivinen rakenne. Brunsson (1985, 28) määrittelee ideologian ideoiden joukoksi. Se pitää sisällään muun muassa strategioita ja myyttejä, jotka yhdistävät organisaation jäsenten mielenkiinnon, tietämyksen ja asenteet. Ideologiat kuvaavat sitä, miten asiat ovat ja miten niiden tulisi olla. Organisaatioissa voi olla kolmenlaisia ideologioita: subjektiivinen ideologia (yksilölliset kognitiiviset rakenteet), jäsenten muiden henkilöiden kognitiivisista rakenteista tekemäänsä hahmotukseen perustuva ideologia ja objektiivinen ideologia, joka on joukko koko organisaation jakamia ajatuksia, jotka tarjoavat perustan keskustelulle ja toiminnalle. (Brunsson 1982; 1985.)

Irrationaalisen organisaation teoriassa olennaisia käsitteitä ovat myös odotukset, motivaatio ja sitoutuminen, jotka yhdistettyinä ideologiaan voivat edistää organisaation toimintoja. Odotukset ohjaavat yksilön toimintaa ja niiden voidaan sanoa olevan toiminnan kognitiivinen aspekti. Tässä kohtaa on aiheellista palata debattiin eri näkemyksistä rationaalisuuteen/irrationaalisuuteen liittyen. Jos nimittäin yksilön näkemyksen mukaan odotukset ovat tarkoituksenmukaisia ja yhdenmukaisia organisaation odotusten kanssa, yksilön voidaan katsoa toimivan rationaalisesti (ks. esim. Jalonen 2007). Motivaatio puolestaan kuvastaa yksilön omaa halua osallistua toimintaan ja sitä pidetään toiminnan emotionaalisenä aspektina. Sitoutuminen on toiminnan sosiaalinen aspekti, ja sitoutumisen merkitys organisaation toiminnan kannalta on merkityksellistä. (Brunsson 1982; Brunsson 1985; Jalonen 2007, 17.) Brunssonin (1990, 48) mukaan sitoutuminen on eräänlainen lupaus aktorin henkilökohtaisesta tuesta hanketta kohtaan.

Brunsson (1985) huomioi myös etenkin tulevaisuuteen suuntautuvassa päätöksenteossa epävarmuuden läsnäolon. Epävarmuus voi heikentää motivaatiota ja riittävä epävarmuus saattaa vaikuttaa myös toiminta-asteeseen, toisin sanoen heikentää yksilön toimintahalukkuutta. Koko organisaation päätöksentekoa tarkasteltaessa huomio kohdistuu eittämättä siihen, että päätöksenteon riski tarkoittaisi yksilön vastuuta päätöksiin liittyvistä seurauksista. (Brunsson 1985; Jalonen 2007.) Jalonen (2007, 18) nostaa tähän liittyen esiin vastuun jakamisen

merkityksen, mikä on etenkin kunnallisessa päätöksenteossa oleellinen huomio, kun tiedetään, että valtuuston päätökset tehdään kollektiivisesti demokraattisten periaatteiden mukaisesti.

Edelliseen, kunnallista päätöksenteon vastuunjakamista koskevaan, pohdintaan liittyy tulkintani mukaan myös aiemmin tutkimuksessa esiintuotu laskentainformaation perustelurooli (vrt. Burchell ym. 1980). Brunsson (1990) laajentaa tutkimuksessaan rationaalisuuden pohdintaa siten, että aiemmin esiintuotujen roolien (valinta ja toimeenpano) lisäksi organisaation päätöksenteolla voi olla myös muita rooleja. Päätöksenteon roolina voi olla myös vastuun allokointi ja organisatorinen legitimointi. Toisin sanoen päätöksenteolla voidaan allokoida vastuuta ja legitimizeettiä päätösten tekijöille ja organisaatiolle<sup>89</sup>. Brunssonin (1990, 47) mukaan huomiota pitäisi kiinnittää myös siihen, miten eri roolit voivat selittää päätösprosessin suunnittelua, tiedon käyttöä ja päätösten määrää organisaatioissa. Vaikka Brunsson (1990) keskittyykin käsittelemään varsinaisesti päätöksentekoa (eikä laskelmia) ja sen roolia organisaatioissa, tämän tutkimuksen problematiikan näkökulmasta tarkasteltuna Brunssonin (1990) ajatusten voi katsoa ikään kuin laajentavan Burchellin ym. (1980) kehikoa laskentainformaation rooleista organisatorisen päätöksenteon rooleihin.

Tiivistettynä Brunssonin (1982; 1985) irrationaalisen organisaation teorian tämän tutkimuksen kannalta merkittäviä huomioita ovat ideologian sekä päätöksentekoprosessiin osallistuvien tahojen riittävän motivaation ja sitoutumisen merkitys organisaation päätöksenteossa, etenkin päätösten eteenpäin viemisessä ja toiminnan onnistumisessa. Organisatoristen ideologioiden konsistenttius tarjoaa myös eräänlaisen perustan yhteisille odotuksille ja motivaatiolle ja tätä kautta mahdolliselle yhteiselle toimintalinjalle, kuntakontekstissa esimerkiksi kompromissipäätöksenteolle (ks. Brunsson 1985, 178). Tulkintani mukaan Brunssonin tarkastelun kohteena on koko organisaation ideologia. Ainakin osaltaan epäselväksi jää se, mikä vaikutus on sillä, jos eri ryhmillä on erilaisia ideologioita suhteessa toisiinsa ryhmiin ja suhteessa koko organisaation ideologiaan.<sup>90</sup> Tätä pohdintaa sivutaan tutkimuksen edetessä, kun keskustellaan tutkimushavainnoista ja tuloksista.

<sup>89</sup> Brunsson (1990, 52) mainitsee vastuunjakoon liittyen, että mitä enemmän toiminnasta vastuullisia päätöksentekijöitä on, sitä pienempi osuus vastuusta kohdistuu yhdelle päätöksentekijälle. Kunnalliseen päätöksentekoon tätä ajatusta voi soveltaa tekstissä mainitun kollektiivisen ja demokraattisen päätöksenteon periaatteisiin liittyen.

<sup>90</sup> Myös Lukka ja Partanen (2014, 73) ovat kiinnittäneet organisatorista muutosta käsittelevässä tutkimuksessaan huomiota Brunssonin esittämään ideologian käsitteeseen. Heidän huolensa liittyy siihen, että Brunsson ei ota huomioon mahdollista ideologian muutosta, vaan keskittyy pikemminkin teoreettisella tasolla olemassa olevaan ideologiaan ja sen implikaatioihin ottamatta huomioon mahdollisen muutosprosessissa ilmenevän uuden ideologian roolia. Tässä tutkimuksessa ei oteta sinällään kantaa organisaation muutokseen vaan siihen, että kuntaorganisaation päätöksenteossa on useita eri ryhmiä, joiden ideologiat voivat ja yleisesti tunnetusti myös poikkeavat toisistaan. Päätöksenteossa pyritään konsensuseseen, joten mielenkiintoista on se, millainen eri ideologioiden merkitys on kokonaisuuden kannalta.

### 3.2.6 Ryhmäpäätöksenteorioita

Edellä käsiteltyjen päätöksenteorioiden lisäksi kirjallisuudessa esiintyy myös varsinaisesti ryhmän päätöksentekoa käsitteleviä näkemyksiä. Kyseisten näkemysten periaatteet esitellään tässä luvussa ensin erikseen ja sen jälkeen tehdään yhteenveto siitä, miten näkemysten tulkitaan liittyvän toisiinsa.

Sosiaalipsykologiassa esiintyy ryhmän päätöksentekoon liittyen termit normaalistuminen ja polarisoituminen (ks. esim. Helkama ym. 2015, 286–288). *Normaalistumisella* tarkoitetaan yksilöiden mielipiteiden keskiarvoistumista, toisin sanoen ryhmän yhteiseksi päätökseksi muodostuu ryhmän jäsenten mielipiteiden keskiarvo. Normaalistumista tapahtuu, kun päätettävä asia ei ole kovin merkityksellinen tai se on tunnearvoltaan neutraali. *Polarisoitumisella* puolestaan tarkoitetaan ryhmän päätöksen asettumista lähelle asian jompaakumpaa ääripäätä. Tällöin päätöksenteossa huomioidaan myös riski. Ryhmän päättämistä kannattamaan keskiarvoa suurempiriskistä päätöstä kyseessä on *riskisiirtymäilmiö*. Ryhmissä voi esiintyä myös *varovaisuussiirtymää*. Tällöin ryhmä päätyy riskinottotilanteessa kannattamaan varovaisempaa päätöstä, kuin mitä jäsenet kannattavat keskimäärin. (Helkama ym. 2015, 287.)

Ryhmän päätöksen polarisoituminen edellyttää, että ryhmän jäsenten alkuperäisissä mielipiteissä on suhteellisen paljon hajontaa ja että päätös on merkityksellinen ryhmän jäsenille. Polarisoitumisilmiö tapahtuu todennäköisesti tilanteissa ja päätöksissä, jollaisten päättämiseen ryhmällä ei ole olemassa tuttuja rutiineja tai normeja. Polarisoitumisen selitykseksi on esitetty ryhmän sisäistä sosiaalista vaikutusta ja eritoten informaatiovaikutusta. Tällöin alun perin enemmistön kanta olisi lopullisen ryhmäpäätöksen suuntainen. Ryhmän jäsenten esitellessä omia mielipiteitään ja niitä tukevia argumentteja enemmistön kantoja esitellään enemmän ja monipuolisemmin. Kun ryhmä on keskustelun loppuvaiheessa päässyt suurimmaksi osaksi yksimielisyyteen, kanta muuttuu normiksi ja se aiheuttaa painetta lopuille ryhmän jäsenille: he myöntyvät tai muuttavat omaa alkuperäistä kantaansa ryhmäpaineen edessä. Tällöin voidaan puhua normatiivisesta vaikutuksesta. (Helkama ym. 2015, 287–288.)

Ryhmäajattelu (groupthink) on negatiivinen ilmiö, jossa ryhmäpäätös polarisoituu jossain tilanteessa siten, että se johtaa huonoihin päätöksiin. Ryhmäajatteluteorian on esittänyt Irvin Janis (1972) tutkiessaan Yhdysvaltojen onnistuneita ja epäonnistuneita ulkopoliittisia päätöksiä. Ryhmäajattelutyypinen yhdenmukaisuus on taipuvainen lisääntymään, kun ryhmän koheesio kasvaa. Ryhmäajattelu syntyy todennäköisesti tilanteessa, jossa ryhmä kokee ulkoista painetta päästä nopeaan päätökseen. Ryhmäajatteluun taipuvainen ryhmä on samoin ajattelevien muodostama kiinteä joukko, jolla on usein vahva, tiettyä kantaa edustava johtaja. Ryhmäajatteluun altistaa myös mahdollinen ryhmän eristäytyminen. (Janis 1972.)



Janisin (1972) mukaan ryhmäajatteluun altistavia tekijöitä ja merkkejä ovat:

- Omaa ryhmää pidetään haavoittumattomana, mikä luo ylenpalttista optimismia tehdä esimerkiksi korkeariskisiä päätöksiä.
- Uskotaan oman ryhmän korkeaan moraaliin, ja jätetään sen varjolla mahdollisten epäeettisten tai epämoraalisten päätösten seuraukset huomiotta.
- Ryhmäkonsensuksesta poikkeavat mielipiteet (itse)sensuroidaan.
- Omaa ryhmää pidetään ehdottoman järkevänä ja kykenevänä tekemään oikeita päätöksiä. Eri vaihtoehdot ja riskit saatetaan jättää huomiotta, ja etsitään ja esitetään kollektiivisia, omaa kantaa tukevia tietoja ja perusteluja.
- Ryhmällä on illuusio yksimielisyydestä; ryhmän enemmistön kannan oletetaan olevan yksimielinen.
- Ryhmän enemmistön kannasta poikkeavia kantoja esittäviin jäseniin kohdistetaan painetta.
- Ryhmään voi syntyä mielipidevartijoita, jotka suojelevat johtajaa ja ryhmää epäsuotuisalta tiedolta.
- Muita ryhmiä ja niiden näkemyksiä pidetään stereotyyppisinä.

Edelliseen pohjaten voisi siis ajatella, että jäsenen halu kuulua ryhmään edesauttaa siinä, että ryhmän tavoitteisiin sitoudutaan. Näin saavutetaan myös ryhmän yksimielisyys, mikä voi puolestaan edesauttaa siinä, että ryhmän ilmapiiri pysyy hyvänä. Toisaalta liiallinenkaan koheesio ei välttämättä palvele ryhmän etuja, jos se aiheuttaa huonon päätöksen tekemisen ja jos koheesio vuoksi päätöstä tehtäessä ei ole otettu huomioon jotain kriittistä perustetta tai esimerkiksi toista kantaa tukevaa olennaista analyysiä.

Ryhmäpäätöksentekoa on tutkinut myös Langley tarkastellessaan formaalien analyysien käyttöä ja niiden taustatarkoituksia kolmessa case-organisaatiossa (Langley 1989; 1990; 1991). Langley (1991) on luonut strategisen päätöksenteon konseptuaalisen mallin ja kuvannut sen avulla formaalien analyysien käyttöä strategisessa päätöksenteossa. Tutkimuksessa esitellyssä päätöksenteon mallissa organisaation päätöksen katsotaan syntyvän yksittäisten päätöksentekijöiden interaktion: kunkin päättäjän henkilökohtaisen päätöksentekoprosessin summana. Mukana on asiantuntijoiden, asiantuntijuuden, erilaisten mielipiteiden ja motivaatioiden eri tasoja. Yksittäisen päätöksentekijän päätösprosessi etenee epä tietoisuuden tilasta epävarmuuden tilan kautta näkemykseen/visioon. Epävarmuuden tilan aikana päätöksentekijä kerää ja vastaanottaa tietoa eri lähteistä, mukaan lukien formaaleja analyyssejä (Langley 1991, 84). Jokaisen yksilön ei tarvitse tuottaa omaa suoraa visiota päätettävästä asiasta, vaan päätösprosessin lopputuloksena voi olla myös jonkun toisen kehittämä ajatus, jota oma päätöksenteko joko tukee tai ei tue. Langley mainitsee myös valtateeman: kun

yksilön oma kanta on muodostunut, se pitää myös saada levitettyä muille päätöksentekijöille esimerkiksi suostuttelun, muodollisen auktoriteetin tai muiden vallankäytön muotojen avulla.

Ryhmän yhteisen päätöksen syntymisessä on viisi organisatorista vaihetta: epäselvyys, lähentyminen, neuvottelu, lamaantuminen ja hajaantuminen. Langley'n mukaan päätöksenteko ei ole eri vaiheiden (tunnistus, kehittäminen, valinta) kauttakulkua, vaan eri vaiheiden tai asiointilojen kehityskulkua missä tahansa järjestyksessä yhdistäen jossain määrin sekä kognitiivisia että sosiaalisen interaktion elementtejä. Langley'n (1991) mukaan formaalit analyysit ja sosiaaliset interaktiiviset prosessit liittyvät erottamattomasti toisiinsa, ja lisääntynyt sosiaalisen interaktion tarve voi aiheuttaa jopa lisääntynyttä tarvetta formaaleille analyyseille. Formaaleja analyysejä käytetään pääosin informointitarkoitukseen, mutta myös kommunikoinnin, ohjauksen ja kontrolloinnin välineenä. Formaaleja analyysejä voidaan käyttää myös niiden symbolisen arvon vuoksi muun muassa rationaalisuuden, välittämisen ja toimintahalukkuuden ilmaisemisessa. Analyysit voivat auttaa päätöksen asiasisällön määrittelyssä tai toimia liimasiiteinä yhdistäen eri henkilöiden päätökset yhteen ja muodostaa siten koko organisaation päätöksen. (Langley 1991.)

Rajoitetun rationaalisuuden päätöksenteorian käsittelyn yhteydessä puhuttiin muun muassa siitä, että käsiteltävien asioiden lukumäärä sekä päättäjien näkemys kulloinkin merkittävästä, huomiota vaativasta, asiasta voi rajoittaa rationaalisuutta. Samaan teemaan liittyy myös se, että päättäjiin kohdistuu kognitiivisia rajoitteita, jotka liittyvät sekä päättäjän suorituskykyyn että kykyyn tehdä oikeita päätöksiä. Näiden mainittujen tilanteiden yhteydessä on aiheellista käsitellä kyseistä teemaa ja sitä, miten päätöksentekijät prosessoivat kaikkea saatavilla olevaa tietoa omassa päätösprosessissaan, johon usein myös liittyy epävarmuutta, asioiden monimutkaisuutta ja monitulkintaisuutta (ks. esim. Mintzberg ym. 1976). Schwenk (1984) käsittelee tällaisiin tilanteisiin liittyen kognitiivisia yksinkertaistusprosesseja, joiden käyttö haastavissa tilanteissa voi osaltaan helpottaa päätöksentekoa.

Kognitiiviset yksinkertaistusprosessit ehkäisevät päätöksentekijöihin kohdistuvaa ylikuormitustilannetta, mutta haittapuolena ne voivat myös tuoda päätöksentekoon harhaa, koska tällöin päätöksentekijä ei välttämättä ota kaikkia oleellisia päätöksentekijöitä huomioon vaan pelkistää ratkaisuvaihtoehtoja ja keskittyy vain joihinkin yksittäisiin tietoihin. Schwenkin (1984, 11) mukaan psykologisten ja behaviorististen päätöksentekoteorioiden tutkijat pitävät yksinkertaistamisprosesseja päätöksiä väärinä ja epä johdonmukaisuutta aiheuttavina (biases). Näillä on siis negatiivinen vaikutus päätöksentekoon. Jotkut tutkijat, kuten Tversky ja Kahnemann (1974), käyttävät yksinkertaistusprosesseista termiä heuristiikat (heuristics), koska heidän mielestään yksinkertaistusprosessit voivat myös parantaa päätöksiä.

Schwenk (1984) on koonnut strategiseen päätöksentekoon liittyen kirjallisuudessa aiemmin esiintyneitä kognitiivisia yksinkertaistamisprosesseja, joita voi esiintyä eri päätöksentekovaiheissa. Ongelmien määrittämävaiheessa ja tavoitteiden asettamisvaiheessa voi ilmetä niin sanotun *aiemman hypoteesin vääristymä*, jolloin päätöksentekijä jättää huomiotta tai tulkitsee väärin informaatiota, joka ei tue ennako-odotuksia. Tähän liittyy myös Tverskyn ja Kahnemanin (1974) esiintuoma *ankkuroituminen*, jossa uusi, täydentävä tieto vinoutuu aiemmin vajavaisin tiedoin tehdyn päätöksen suuntaan. Tämä tapahtuu myös silloin, kun uusi tieto selkeästi puoltaisi käsityksen muuttamista. *Laajenevassa sitoutumisessa* päätöksentekijä puolestaan ei muuta käsitystään alkuperäisestä, vaikka saisi tietoonsa uusia ratkaisuvaihtoehtoja tai uutta informaatiota. Jos taas monimutkaisissa päätöstilanteissa sovelletaan ratkaisumalleja, jotka ovat toimineet yksinkertaisissa tilanteissa, kyseessä on *analogioiden perusteella tehtävä päättely*. (Schwenk 1984, 116–118.)

Vaihtoehtojen muodostamisvaiheessa käytetyistä yksinkertaistamisprosesseista *yhden vaihtoehdon menetelmät* ja *vakiintuneen ongelmanratkaisun käyttö* ovat osittain samankaltaisia. Yhden vaihtoehdon menetelmissä yhden ratkaisumallin tai tavoitteen löydyttyä uusia vaihtoehtoja ei enää harkita, vaan jopa vastustetaan ilman uuteen tietoon tutustumista. Vakiintuneiden ratkaisumallien käyttö voi myös johtaa kuvatonlaiseen toimintamalliin. Vakiintuneiden ratkaisumallien käytössä nimittäin aiemmin toimivaa päätösmallia ei muuteta, vaikka siihen olisi perusteita. Näissä molemmissa yksinkertaistamisprosesseissa ei siis haluta luopua omasta jo aiemmin muodostetusta kannasta, vaan jäädään ikään kuin jumiin yhteen ratkaisuun, vaikka lisätietoa muista vaihtoehdoista olisi saatavilla. *Vaihtoehtojen arvon kieltäminen* on yksinkertaistusprosessi, jossa päätöksentekijä yliarvottaa suosimansa vaihtoehdon kieltämällä muut vaihtoehtoiset ratkaisut. *Mahdottomuuspäättelyllä* puolestaan tarkoitetaan sitä, että päätöksentekijät saattavat pyrkiä tuomaan voimakkaasti esiin vaihtoehtoisen, ei-suositeltavan vaihtoehdon negatiivisia puolia tavoitteenaan vakuuttaa, ettei niitä voitaisi toteuttaa. (Schwenk 1984, 119–120.)

Arviointi- ja valintavaiheen yksinkertaistamisprosesseja ovat edustavuusharha, yksityiskohtien hallitsevuus ja illuusio kontrollista (Schwenk 1984). *Edustavuusharha* liittyy tulevaisuuden ja epävarmuuden suhteeseen. Siihen liittyy myös epärationaalista käyttäytymistä. Edustavuusharhan ollessa kyseessä päätöksentekijä yliarvioi, missä määrin menneisyydessä tehdyt ratkaisut ovat valideja tulevaisuuden päätöksiä tehtäessä. Ennalta ajateltuja seurauksia saatetaan pitää varmempina, kuin mitä ne todella ovat. Tähän harhaan liittyy se, etteivät päätöksentekijät ota huomioon sitä, ovatko ennusteisiin liittyvät todisteet luotettavia. Samoin saatetaan luottaa aiempien päätösten osalta liian pieneen otoskokoon, jonka perusteella pyritään tekemään yleistyksiä päätöksenteossa.

(Tversky & Kahnemann 1974; Schwenk 1984.) Tversky ja Kahneman (1974) kutsuvat tätä ”pienien lukujen laiksi” (”law of small numbers”).

*Yksityiskohtien hallitsevuudella* tarkoitetaan sitä, että strategisten vaihtoehtojen joukosta jonkun vaihtoehdon oletettuja merkityksiä kuvataan tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin kuin muita vaihtoehtoja. Yksityiskohtaisia suunnitelmia pidetään päätöksenteon kannalta relevantimpina ja pätevämpinä kuin yleispiirteisiä suunnitelmia. *Illuusio kontrollista* ilmenee päätöksentekijöillä siten, että ajatellaan pystyttävän vaikuttamaan asioiden kulkuun enemmän, kuin mikä on todellisuudessa mahdollista. (Schwenk 1984, 122.)

Tiivistetysti voitaneen todeta, että edellä esitellyt ryhmäpäätöksentekoon liittyvät näkemykset liittyvät yhteen. Ne ottavat kantaa siihen, miten ryhmäpäätös voi syntyä erilaisten kognitiivisten ja yksittäisten päätöksentekijöiden omassa päätösprosessissa läpikäymien asioiden johdosta sekä miten päästään lopulta yksilöiden päätöksistä ryhmän päätökseen. Janisin (1972) teoria ryhmäajattelusta liittyy niin sanottuun huonoon päätöksentekoon, jonka myös Langley (1991) esittää negatiivisena päätöksenteon tuloksena. Ryhmäajattelu voi olla tulosta siitä, että luotetaan liikaa johtajaan ja että yksilöt eivät uskalla ilmaista syystä tai toisesta omaa näkökantaansa. Puhuttaessa ryhmäpäätöksestä muussa kuin ylipolarisoituneessa tilanteessa asian voisi tiivistää siten, että Langleyn (1991), Tverskyn ja Kahnemanin (1974) ja Schwenkin (1984) koottu tarkastelu liittyy ne jatkumonomaaisesti yhteen: Langley (1991) tarkastelee ryhmän päätöksentekoa ylemmällä tasolla, toisin sanoen tavoitteena on selvittää päätösprosessia kokonaisuudessaan yksilön päätöksestä ryhmäpäätökseen; Tversky ja Kahneman (1974) ja laajemmin kootusti Schwenk (1984) puolestaan ilmaisevat Langleyä perusteellisemmin sen, miten yksittäinen päätöksentekijä (ja sen seurauksena myös ryhmä) päättyy tiettyyn ratkaisuun tekemällä kognitiivisia yksinkertaistuksia. Muistettakoon toki, että tehdessään yksinkertaistuksia päätöksentekijä saattaa sivuuttaa lopullisen päätöksen onnistumisen kannalta relevanttia tietoa. Jos lisäksi ryhmä on erittäin yhtenäinen ja yksilöt eivät haasta yksinkertaistamisprosesseja siinäkin tilanteessa, että oleellista tietoa selvästi jätetään huomiotta, lähestytään Janisin (1972) ryhmäajattelunäkemyksiä. Jossain määrin yksinkertaistuksia on kuitenkin reaali maailmassa varmasti tehtävä, kun otetaan huomioon muun muassa tiedon määrä, eri henkilöiden erilainen kompetenssi ja päätöksenteon aikataulurajoitteet. Tällöin, kuten Partanen (2007) toteaa, helpotetaan päätöksentekijää päätösprosessissaan ja vältetään mahdollista ylikuormitusta paineisessa tilanteessa. Näin ollen tässä on myös liittymäpinta rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoriaan.

### 3.3 Rationaalisuus investointipäätöksenteon tutkimuksessa

Cooperin (1975, 198) tutkimuksen tarkoituksena on selittää, miksi yritykset eivät ole laajalti omaksuneet eivätkä käytä tarkkoja ja täsmällisiä tekniikoita investointipäätöksissään. Cooperin tutkimuksen alkuinnoitus on lähtenyt Carsbergin ja Hopen (1976), Cooperin tutkimuksen aikaan vielä keskeneräisen, teoksen taulukosta. Siitä ilmeni, että monissa isoissa englantilaisissa yrityksissä ei käytetty tarkkoja investointilaskentatekniikoita, vaan ne näyttivät käyttävän formaaleja investointipäätös menetelmiä, kuten sisäisen korkokannan menetelmää tai netto nykyarvomenetelmää, vasta toissijaisina päätöstekijöinä.

Cooperin (1975) mukaan sosiaalinen selitys kyseisten tekniikoiden vähäiselle käyttämiselle saattaisi tarjota näkökantoja sekä päätöksentekoprosessista että talousjohdon roolista ja toiminnasta. Yksi selitys voisi olla tietämättömyys sopivista tekniikoista, millä Cooperin mukaan ei kuitenkaan voida täysin selittää formaalien investointipäätöstekniikoiden sivuuttamista. Cooperin mukaan toinen mahdollinen syy voisi perustua siihen, että yrityksen käyttäytyminen on epäjohdonmukaista suhteessa päätöksenteon rationaalisuuskäsitteeseen, jonka taloustieteilijät näkevät useimmiten hyödyn maksimointina käyttäen johdonmukaista käyttäytymistä. Koska yrityksen päätökset muodostuvat usein kollektiivisesti eikä voida olettaa, että kaikkien yksilöiden tavoite on samansuuntainen eivätkä ne täten toimi samalla tavoin johdonmukaisesti, perinteinen rationaalisen päätösmallin muodostaminen ja käyttö ei ole mahdollista. Kuten tutkimuksen alussa todettiin, Cooper toteaa Bowerin vuonna 1970 tekemään tutkimukseen pohjaten, että yrityksen investointiprosessi pitäisi nähdä sekä taloudellisenä että sosiaalisena prosessina.

Cooperin (1975, 201) argumentti on, että yrityksen talousjohtamisen teoriassa pitäisi tunnistaa erilaiset alajärjestelmät, kukin käyttäytymismalli, joka voi olla rationaalinen tietyssä alajärjestelmän kontekstissa, eikä yrittää kuvailla yritystä pelkästään taloudellisena järjestelmänä. Näin ollen tarkat investointipäätöksenteon menetelmät eli laskelmat ovat hänen mukaansa välttämättömiä resurssien allokoinnissa, mutta jotta allokointi olisi optimaalista, menetelmiä tulee tarkastella yrityksen sosiaalinen konteksti huomioiden.

Northcott (1991) jatkaa Cooperin (1975) tutkimuksen teeman ympärillä käytävää keskustelua ja painottaa, että mikäli halutaan ymmärtää investointipäätöksenteon käytäntöjä, johdon laskentatoimen tutkijoiden tulisi etsiä vaihtoehtoja vallitsevalle rationaalisen taloustieteen näkemykselle, joka on pohjastanut alituttua survey-metodien käyttöön ja rajoittanut investointipäätöksenteon käytäntöjen tutkimusta. Northcottin näkemyksen mukaan survey-metodilla kerätty tieto investointipäätöksenteon käytännöistä on pinnallista ja vähintäänkin har-

haanjohtavaa. Hän peräänkuuluttaa tietoa siitä, *miten* investointipäätösten tekijät käyttävät investointilaskelmien<sup>91</sup> antia ja *miksi* he päätyvät tiettyyn päätökseen.

Northcott (1991) ehdottaa käytännön tarkastelun ja tulkitsemisen rikastuttamisen vaihtoehtoisiksi näkökulmiksi sosiaalisia ja poliittisia ilmenemismuotoja (modes). Northcottin mukaan ensimmäinen vaihe tutkimusnäkökulman laajentamisessa on tarkastella sitä, miten ymmärrämme rationaalisuuden. Uusia näkökulmia rationaalisuuden tarkasteluun voi löytyä psykologiasta ja sosiologiasta. Näin voidaan rikastuttaa sekä teoreettisia näkemyksiä että empiiristä tutkimusta niin investointipäätöksenteon kuin muunkin laskentatoimen käytäntöjen saralla. Syvemmän teoreettisen tietämyksen saavuttamisen toinen vaihe käsittää rationaalisuuskäsitteen tarkastelua case-tutkimusten avulla.

Emmanuel ym. (2010) vastasivat tutkimuksellaan Northcottin (1991) esittämään tarpeeseen tarkastella investointipäätöksentekoa eri näkökulmista ja kehittivät näin osaltaan investointitutkimusta kohti investointipäätöksenteon kokonaisvaltaisempaa ymmärrystä. Emmanuel ym. (2010) eivät käsittele varsinaisesti investointipäätöksenteon rationaalisuutta sinällään, vaan investointipäätöksentekoa tarkastellaan kognitiivisten ja sosiaalipsykologisten käsitteiden avulla. Tutkimuksen tarkoitus ja fokus, tarkastella päättäjien sitoutumista, mahdollisuuksia ja rajoitteita investointipäätöksentekoprosessissa tekemissään arvioissa ja ratkaisuissa, kuitenkin liittyy oleellisin osin Simonin (esim. 1957a; 1957b; 1976) näkemyksiin ja termistöön. Lisäksi tutkimuksessa käytettävissä käsitteistössä ja perusteluissa on otettu vaikutteita Simonin rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteoriasta ja sen pohjalta kehitetyistä teorioista (esim. Simon 1957a; 1957b; Cyert & March 1963; Kahneman & Tversky 1979).

Emmanuelin ym. (2010) tutkimuksessa tarkasteltiin samantyyppisten investointien investointipäätöksentekoprosessia kolmessa erilaisessa yrityksessä: käyttöhyödykeyrityksessä, kemikaaliyrityksessä ja terveydenhuoltoalan yrityksessä.<sup>92</sup> Tutkimuksen tarkoituksena oli arvioida päätöksentekijöiden harkinnan

---

<sup>91</sup> Northcottin (1991) mukaan diskontattu kassavirta-analyysi (DCF, Discounted Cash Flow) on hallinnut normatiivista investointitutkimusta ja hän tuo esille sen, että DCF-metodin käyttöä pidetään sofistikoituneena ja rationaalisenä, kun taas esimerkiksi takaisinmaksuajan (PB, Payback) ja pääoman tuotto-menettelyn (ARR, Accounting Rate of Return) käyttö kielii ”parempien” menetelmien osaamattomuudesta tai ”irrationaalisuudesta”, koska ei käytetä ”parempia” menetelmiä.

<sup>92</sup> Emmanuelin ym. (2010) tutkimuksen aineistona käytettiin Harrisin ym. (2009) kyselytutkimuksen aineistoa.

ja ratkaisujen tekemistä erilaisissa konteksteissa.<sup>93</sup> Psykologiset käsitteet, joiden avulla ilmiötä tarkasteltiin, olivat heuristiikka (heuristics)<sup>94</sup>, kehysajattelu (framing) ja konsensus (consensus, suom. myös yksimielisyys, yhteisymmärrys). Emmanuelin ym. (2010) tutkimusta edeltävässä Harrisin ym. (2009, xiv) tutkimuksessa heuristiikat määritellään joukoksi yksinkertaistusoletuksia, joilla päätöksentekijät voivat hyödyntää tietämystään ja kokemustaan muodostaessaan intuitiivisia päätöksiään epävarmuuden vallitessa. Heuristiikkoja ovat esimerkiksi niin kutsutut peukalosäännöt (rules of thumb). Kehysajattelulla tarkoitetaan tapaa, jolla käsiteltävänä oleva hanke esitellään ja jolla eri henkilöiden mahdolliset preferenssit vaikuttavat päätöksentekijöille esitettävään tietoon. Konsensus eli yhteisymmärrys voidaan saavuttaa joko virallisten tai epävirallisten tapaamisten avulla ja myös esimerkiksi lobbauksen avulla. (Harris ym. 2009, xiv.) Harrisin ym. (2009) tutkimuksen mukaan strategiset investointipäätökset sisältävät sekä kognitiivisia prosesseja että formaaleja analyysimalleja. Heuristiikoista, kehysajattelusta ja konsensuksesta löytyi lähes yhtä paljon todisteita kuin formaaleista taloudellisista arvioista ja laskentatekniikoista. (Harris ym. 2009, 42.)

Emmanuelin ym. (2010) tutkimuksen mukaan case-organisaatioiden investointipäätöksentekoprosesseissa oli suuria vaihteluita. Tutkijat tulkitsivat, että päätöksenteon tueksi tuotettavalla dokumentaatiolla oli erilainen merkitys eri organisaatioissa: mitä formaalimpi prosessi ja päätöksenteon taustaksi tuotettava dokumentaatio ja käytettävät päätöstekijät olivat, sitä isompi rooli kehysajattelulla oli, kun taas heuristiikan ja konsensusajattelun rooli oli vähäisempi. Organisaatiossa, jossa päätösprosessissa käytettiin sekä taloudellista että ei-taloudellista dataa ja jossa oli enemmän oppimiseen ja mentorointiin kuin monitorointiin perustuva lähestymistapa, heuristiikan ja konsensuksen rooli prosessissa oli ensiksi mainittua tilannetta suurempi. Organisaatiossa, jossa ei noudatettu juuri lainkaan formaaleja proseduureja, keskustelun ja yhteisymmärryksen rooli aktoreiden kokemuksen ja muiden heuristiikkojen jakamiseksi oli olennaista. (Emmanuel ym. 2010.)

Emmanuelin ym. (2010) tutkimuksen otos koostui erityyppisistä organisaatioista, ja tutkimus keskittyi ennalta määritettyjen käsitteiden ilmentymisen ja interaktion tarkasteluun. Tämä tarjoaa osaltaan mahdollisuuden tulkita, että investointipäätöksentekoon vaikuttavat useat tekijät, joihin tutkimusasetelma huomioiden organisaation tyypillä ja organisaatiokulttuurilla voi olettaa olevan

<sup>93</sup> Emmanuelin ym. (2010) käyttämästä termistä ”managerial judgement” käytetään tässä tutkimuksessa suomennosta päätöksentekijöiden harkinta.

<sup>94</sup> Heuristiikalla tarkoitetaan keksimistä. Se on eräänlainen menetelmäoppi; metodologisten sääntöjen kokonaisuus, kun pyritään etenemään uusiin ideoihin ja (tieteellisiin) tuloksiin. (Saarinen 1999, 414; Salonen 2008, 104). Saarisen (1999, 414) mukaan heuristiikka korostaa oivalluksen psykologiaa vastakohtana perustelulle tai todistelulle. Tversky ja Kahnemann (1974) käyttivät heuristiikka-termiä käsitellessään kognitiivisia yksinkertaistusprosesseja myönteisemmässä merkityksessä negatiivisemmän vääristymä-termin (bias) sijaan.

vaikutusta. Tutkimuksessa käytettävä käsitteistö ja käsitteiden välinen, tutkimuksessa havaittu interaktio sinällään pitää sisällään mahdollisuuden tehdä tulkintoja ja oletuksia investointipäätöksentekoon vaikuttavista tekijöistä. Samoin niiden pohjalta voidaan tehdä tulkintoja muun muassa rationaalisuudesta.

Emmanuelin ym. (2010) tutkimus täydentää osaltaan etenkin investointipäätöksenteon behavioristista tutkimussuuntausta jättäen kuitenkin avoimeksi samassa organisaatiossa tehtävien erityyppisten investointien päätöksenteon käytäntöjen tarkastelun ja niiden taustalla olevien päätöstekijöiden interaktion. Emmanuel ym. (2010) kuitenkin sisällyttävät tutkimusasetelmaansa samoja elementtejä kuin käsillä olevassa väitöstutkimuksessa. Voidaan hyvin todeta, että tämän väitöstutkimuksen tutkimusasetelman kontekstin valinnalla (eli erityyppiset investoinnit samassa organisaatiossa) vastataan myös yhteen Emmanuelin ym. (2010) esittämään tutkimustarpeeseen.

### **3.4 Yhteenveto organisatorisen päätöksenteon rationaalisuudesta ja implikaatio tähän tutkimukseen**

Tässä luvussa esitetyt organisatorisen päätöksenteon teoriat tarjoavat monipuolisen näkemyksen ja käsitteistöä yleisesti päätöksentekoon ja sitä kautta myös investointipäätöksenteon tarkasteluun. Rationaalisen päätöksentekoteorian mukaan päätöksentekijällä on täydellinen informaatio päätettävästä asiasta, tavoitteet ovat selkeitä ja päätös tehdään hyöty maksimoiden.

Täydellistä rationaalisuutta korostavaa teoriaa on kritisoitu. Kritiikin myötä on syntynyt muita näkemyksiä siitä, miten päätöksenteon rationaalisuus todellisuudessa toteutuu. Rajoitetun rationaalisuuden ja inkrementaalisen päätöksentekoteorian mukaan päätöksenteossa tyydytään riittävän hyvän päätöksen aikaansaamiseen. Rajoitetun rationaalisuuden lähtökohtana on rationaalisen käsityksen tavoin tavoitteet, jotka määräävät keinojen etsimisen. Inkrementaalissa päätöksentekoteoriassa tilanne on päinvastainen: keinot määräävät tavoitteet. Carbage Can -mallissa puolestaan ei ole olemassa etukäteen asetettuja tavoitteita tai ne ovat epäselviä. Ne muodostuvat vasta päätösprosessin aikana. Irrationaalisen organisaation teoriassa olennaisia käsitteitä ovat odotukset, motivaatio, sitoutuminen ja ideologia. Irrationaalisen organisaation teoriassa on näin ollen jo esitetyn käsitteistön myötä yhtymäkohtia myös aiemmin tarkasteltujen investointipäätöksenteon kognitiivisten, emotionaalisten ja sosiaalisten tekijöiden kanssa.

Luvussa käsiteltyjen ryhmäpäätöksentekoteorioiden tarkastelussa tuotiin esille se, miten aiemmin samassa luvussa esiintyviä asioita voidaan ottaa huomioon lopullisen ryhmäpäätöksen syntymisessä. Kunnallinen päätöksenteko on voimakkaan kollektiivista; isoista investoinneista päätetään aina valtuustossa.



Valtuusto koostuu useasta, eri poliittista kantaa edustavasta ryhmästä ja kukin ryhmä edelleen yksittäisistä päätöksentekijöistä. Yksittäiset päätöksentekijät käyvät usein läpi oman henkilökohtaisen päätösprosessin. Alaryhmien päätöksenteossa esimerkiksi ryhmän arvomaailma saattaa ohjata päätöksentekoa. Päätöksen edettyä koko ryhmän päätöksentekotilanteeseen yksilöt ja alaryhmät ovat käyneet läpi pohdinnan, jossa mukana on tiedon käsittelyä, neuvotteluja ja konsensukseen pääsemistä. Ryhmäpäättöksen tarkastelun perusteella voidaan todeta, että lopullisen päätöksen syntyminen on monitahoinen prosessi, aivan kuten investointitutkimuksen käsittelyn yhteydessä todettiin investointipäättöksen olevan monitahoinen kokonaisuus.

Päätöksentekoteorioiden näkemysten avulla investointipäättöksen rationaalisuudesta voidaan tunnistaa useita merkityksellisiä ja teoreettisesti mielenkiintoisia tarkastelukohtia. Luvun alussa esitetyt Max Weberin ja Herbert Simonin näkemykset varsinaisesta rationaalisuuskäsitteestä on tämän tutkimuksen tutkimusilmion käsittelyn kannalta nähty olennaisiksi. Varsinaisen käsitteen määrittelyn ohessa Weber ja Simon esittävät omat luokittelunsa rationaalisuuskäsityksestä. Tutkimuksen edetessä ja tätä raporttia kirjoitettaessa Weberin typologian huomattiin tarjoavan merkityksellistä tietoa tutkimuksen tutkimusilmion tarkastelussa. Aiemmin esitellyssä Weberin typologiassa tarkastellaan yhtäaikaaisesti rationaalisuuden tyyppisiä, sosiaalisen toiminnan tyyppisiä sekä niihin liittyviä mentaalisia prosesseja. Näin ollen siinä on tunnistettavissa lukuisia elementtejä, jotka ovat merkityksellisiä tämän tutkimuksen tutkimusongelman ratkaisemisessa.

## 4 KUNNALLISEN PÄÄTÖKSENTEON KONTEKSTI

Tässä luvussa esitellään tutkimusasetelman mukaisen kontekstin, kuntaorganisaation, toiminnan peruseriaatteita. Kunnallisen päätöksenteon problematiikkaa ja siihen liittyviä erityispiirteitä esitellään pääpiirteissään siinä määrin, kuin katsotaan tutkimuksen kokonaisuuden ymmärtämisen sekä kuntakontekstin merkityksen korostamisen kannalta tässä yhteydessä tarpeelliseksi.<sup>95</sup>

### 4.1 Kunnan tehtävät ja kuntalain mukaiset toimielimet

Kuntien investointipäätöksenteon tarkastelussa merkityksellistä on huomioida kunnalle laissa<sup>96</sup> asetetut tehtävät sekä kunnan organisaation luonne.

Suomen keskeiset demokraattiset rakenteet ovat valtio ja kunnat. Suomessa kunnilla on itsehallinto. Laissa on säädetty, että kunnilla on oikeus hallita itseään ja päättää omista asioistaan. Kuntien merkitystä kuntalaisten näkökulmasta kuvastaa edellisten lisäksi se, että kunnilla on verotusoikeus. (Kunnat ja kunnallishallinto.)

Kunnan itsehallintoa voidaan tarkastella esimerkiksi taloudellisesta, oikeudellisesta ja poliittisesta näkökulmasta. Taloudellinen näkökulma painottaa rahallisten resurssien määrää ja sen suhdetta itsehallinnon määrään. Oikeudellinen tarkastelu liittyy kuntien oikeusjärjestykselliseen asemaan ja oikeudelliseen liikkumavaraan. Poliittisesta näkökulmasta tarkasteluna itsehallinnon toteutumisen kannalta oleellista on instituutioiden häiriötön ja tehokas toiminta. Edellisten näkökulmien lisäksi itsehallinto liittyy oleellisesti toimivaan johtajuuteen ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuteen. Edellä mainitut näkökulmat ovat sidoksissa toisiinsa ja itsehallintoa voi niitä yhdistämällä tarkastella kokonaisvaltaisesti. (Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, 7.)

<sup>95</sup> Tutkimuksen kontekstina on suomalainen kuntakenttä, minkä vuoksi kuntakontekstia käsittelevä kirjallisuus tukeutuu pääosin suomenkieliseen kirjallisuuteen. Tällä pyritään varmistamaan, että teoria ja empiria muodostavat koherentin kokonaisuuden.

<sup>96</sup> Tässä tutkimuksessa viitataan sekä tutkimuksen alkaessa voimassa olleeseen kuntalakiin (Kuntalaki 365/1995) että uuteen kuntalakiin (Kuntalaki (410/2015), joka tuli voimaan 1.5.2015. Uutta kuntalakia sovelletaan tietyiltä osin 1.6.2017 lukien uuden kuntavaalikauden alkaessa. Toisin sanoen lain vaikutukset näkyvät kuntien toiminnassa pääosin uuden vaalikauden alusta lähtien. (ks. esim. Uusi kuntalaki, Yleiskirje 6/2015.) Tämän tutkimuksen kannalta lain muutoksen voimaantuloajankohdalla ei siinä ole merkitystä.

Kunnan olemassaoloon, toimintaan ja sen järjestämiin tehtäviin liittyvät olennaisesti Haverin ym. (2011) mainitsemat kunnallisen itsehallinnon perusarvot: vapaus, osallistuminen ja tehokkuus. Paikallisten synergiaetujen, tiedon ja erityispiireiden huomioiminen voivat vaikuttaa myönteisellä tavalla esimerkiksi juuri palvelujen tehokkaaseen tuottamiseen. (Haveri ym. 2011). Tämä on merkittävä huomio, sillä yksi kunnan tärkeimmistä tehtävistä liittyy juuri palvelujen tuottamiseen. Kunnan tehtävänä on järjestää peruspalvelut kuntalaisille säädettyjen lakien mukaisesti. Kunnan järjestettäviä palveluja ovat sosiaali- ja terveyspalvelut, opetus ja sivistys, tekninen infrastruktuuri ja ympäristö. Peruspalvelut kattavat arjen elämiseen, turvallisuuteen ja hyvinvointiin liittyvät palvelut. Kunnan asukkaiden hyvinvoinnin edistämässä ja palveluiden järjestämisessä tulee huomioida taloudelliset, sosiaaliset ja ympäristölliset näkökulmat. (Kunnat ja kunnallishallinto; Kuntalaki 365/1995, 1 §, 2 §; Kuntalaki 410/2015, 1 §, 7 §, 9 §.)

Kunnan itsehallinnon ja tehtävien lisäksi kuntaorganisaation tarkastelussa on syytä huomioida kunnan tulorahoituksen luonne. Kunnan tulorahoitus koostuu pääosin kunnallisverotuloista, valtionosuuksista ja palveluista perittävistä maksuista (Kunnat ja kunnallishallinto; Meklin & Vakkuri, 2011). Kunta ei sinällään voi operatiivisella toiminnallaan juurikaan vaikuttaa tulorahoituksen määrään. Toki kunta voi esimerkiksi palveluilla ja työssäkäyntimahdollisuuksilla houkutella uusia veronmaksajia muuttamaan kunnan asukkaiksi. Tämän voidaan katsoa ainakin osittain johtuvan kunnan toimenpiteistä.

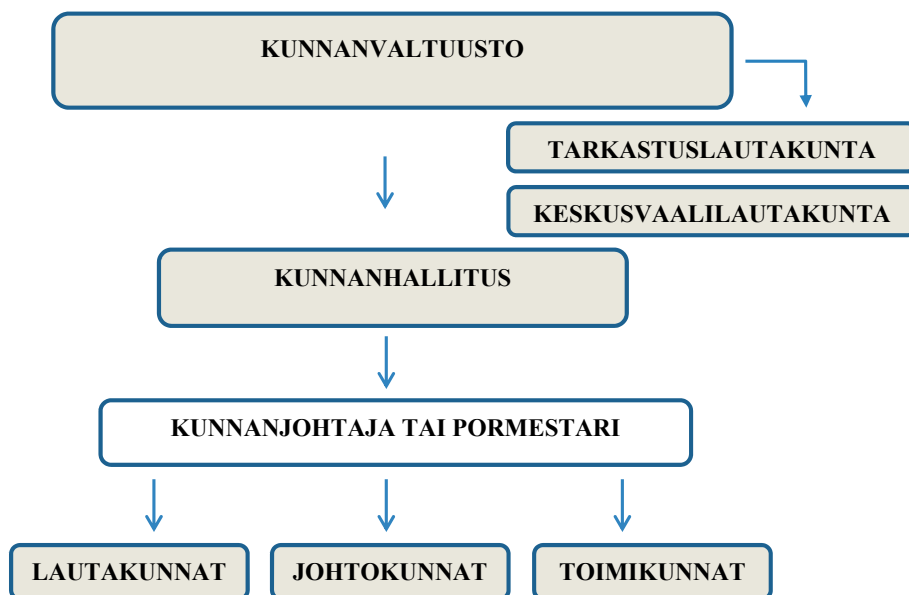
Talouden näkökulmasta tarkasteltuna Meklin ja Vakkuri (2011) esittävät kunnalla olevan kaksi roolia: 1) verorahoituksella kuntalaisille palveluja järjestävä organisaatio ja 2) paikallistalous. Kuntalaisten oikeus saada veroilleen vastinetta esimerkiksi hyvinvointia edistävinä palveluina edellyttää kunnalta tuloksellista ja kustannustehokasta toimintaa. Tehokkaalla toiminnalla voidaan lisätä palveluista aiheutuvaa hyvinvointia, kun taas toiminnan tehottomuus voi tuottaa riittämättömiä ja huonolaatuisia palveluja. (Meklin & Vakkuri 2011.)

Myös kunnan kehittämistehtävät, jo aiemmin mainitut infrastruktuuri ja ympäristöön liittyvät tehtävät sekä Meklinin ja Vakkurin (2011) esittämät maankäytön ohjaus ja elinkeinopolitiikka luovat edellytyksiä sekä kunnan asukkaille että yrityksille. Palveluja tuottava kunta organisaationa ja kunnan toimet paikallistaloudessa ovat vahvasti liitoksissa toisiinsa. Kuntaorganisaation ja paikallistalouden tulee olla riittävän vahvoja, jotta kuntarakenne olisi elinvoimainen. (Meklin & Vakkuri 2011.)

Aiemmin mainitut perusarvot liittyvät olennaisesti myös kunnan päätöksentekoon. Kunnallisen päätöksenteon kannalta etenkin osallistumisen rooli käy ilmi kuntalaissa esitetystä määrittelystä kunnan päätöksenteosta. Kunnan pää-

töksenteon perustana on edustuksellinen demokratia, jossa päätöksenteon valtuudet ovat äänestäjien valitsemissa edustajilla, kunnanvaltuutetuilla (Kuntalaki 365/1995, 1 §; Kuntalaki 410/2015, 14 §).

Kuntalain mukaisia toimielimiä ovat valtuusto, valtuuston asettamat kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta sekä valtuuston mahdollisesti asettamat lautakunnat, valiokunnat, johtokunnat ja eri toimielinten jaostot (Kuntalaki 365/1995, 17 §; Kuntalaki 410/2015, 30 §) sekä kunnan keskusvaalilautakunta (jatkossa keskusvaalilautakunta) (Vaalilaki 714/1998, 13 §). Kuvio 7 havainnollistaa kunnan toimielinten välistä hierarkiaa.



Kuvio 7 Kuntalain mukaiset toimielimet

Kunnanvaltuusto käyttää kunnan ylintä toimivaltaa. Kunnanvaltuuston tehtävänä on vastata kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuustolle kuuluvia päätettäviä asioita ovat muiden muassa hallinnon järjestämisen perusteiden hyväksyminen, talouden suunnittelu ja talousarvion hyväksyminen, tilintarkastajien valitseminen ja tilinpäätöksen hyväksyminen sekä palveluiden ja muiden suoritteiden maksuista päättäminen. (Kuntalaki 365/1995, 13 §; Kuntalaki 410/2015, 14 §.) Uudessa kuntalaissa on myös erikseen mainittu kuntastrategiasta päättäminen (Kuntalaki 410/2015, 14 §).

Valtuuston jäsenet ja varajäsenet valitaan kunnallisvaaleissa neljä vuotta kestäväälle valtuustokaudelle. Valtuutettujen lukumäärä määräytyy asukasluvun mukaisesti<sup>97</sup>. Valittavien valtuutettujen lukumäärä on pariton.

Kunnanhallituksen tehtäviin kuuluu kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta vastaaminen. Hallitus valmistelee valtuustossa päätettävät asiat ja vastaa niiden täytäntöönpanosta sekä valvoo päätösten laillisuutta. Hallituksen tehtävänä on myös valvoa kunnan etua. Hallitus käyttää kunnan puhevaltaa ja edustaa kuntaa, ellei kunnan johtosäännössä määrätä toisin. (Kuntalaki 365/1995, 23 §; Kuntalaki 410/2015, 38 §, 39 §.)

Kunnanhallituksen alaisuudessa toimii kunnanvaltuuston valitsema kunnanjohtaja tai pormestari. Kunnanjohtajalla on joko toistaiseksi voimassa oleva tai määräaikainen virkasuhde kuntaan, kun taas pormestari on kunnan luottamushenkilö ja hänet voidaan valita toimeensa enintään valtuuston toimikaudeksi. Pormestari toimii myös kunnanhallituksen puheenjohtajana. Kunnanjohtajan tai pormestarin tehtävänä on kunnan hallinnon, taloudenhoidon ja muun toiminnan johtaminen. Hänellä on myös oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta. (Kuntalaki 365/1995, 24 §; Kuntalaki 410/2015, 38 §, 41 §.)

Kunnan päätöksenteon kannalta oleellisessa osassa ovat myös erilaiset lautakunnat, jotka toimivat kunnanhallituksen alaisuudessa. Toimialojen lautakunnat hoitavat ja valvovat erilaisia kunnan palvelutuotantoon liittyviä tehtäviä. (Lautakunnan toiminta ja tehtävät.) Kunnan lautakunnista ja niiden jäsenmäärästä sekä mahdollisista jaostoista päätetään valtuustossa. Lautakuntarakenne vaihtelee kunnasta riippuen. Toimielinten toimivallasta määrätään kunnan johtosäännössä. (Kunnan hallintosääntö; Kuntalaki ja kunnan hallintosääntö.)

Valtuuston asettaman tarkastuslautakunnan tehtäviin kuuluvat muun muassa valtuustossa päätettävien, hallintoa ja talouden tarkastusta koskevien asioiden valmistelu. Tarkastuslautakunta arvioi valtuuston asettamien toiminnan ja talouden tavoitteiden toteutumista sekä toiminnan järjestämisen tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta. Tarkastuslautakunnan toimikausi on sama kuin valtuuston. (Kuntalaki 365/1995, 71 §; Kuntalaki 410/2015, 121 §.)

Keskusvaalilautakunnan tehtäviin kuuluvat vaalilaissa sille määrätyt viranomaistehtävät, kuten vaalien valmisteluun liittyvät tehtävät, ehdokasasettelutehtävät, äänestyspaikoista ilmoittaminen, vaalien ääntenlaskenta, tulosten vahvistaminen ja tuloksista tiedottaminen. (Vaalilaki 714/1998, 13 §; Vaaliohjeet,

<sup>97</sup> Valtuutettujen lukumäärän määräytyminen asukasluvun mukaisesti (Kuntalaki 365/1995, 10 §):

Valtuutettujen lkm	17	21	27	35	43	51	59	67	75	85
Asukasluku	< 2000	2001 - 4000	4001 - 8000	8001 - 15000	15001 - 30000	30001 - 60000	60001 - 120000	120001 - 250000	250001 - 400000	> 400000

Valtuutettujen lukumäärän määräytyminen asukasluvun mukaisesti (Kuntalaki 410/2015, 16 §):

Valtuutettujen lkm	13	27	43	51	59	67	79
Asukasluku	< 5000	5001 - 20000	20001 - 50000	50001 - 100000	100001 - 250000	250001 - 500000	> 500000

Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät.) Tarkastuslautakunnalla ja keskusvaalilautakunnalla ei ole välitöntä roolia kunnan investointipäätöksenteossa.

Kunnanvaltuutetut ja varavaltuutetut, samoin kuin kunnan toimielimiin valitut jäsenet ja muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt ovat kuntalain mukaisia kunnan luottamushenkilöitä. Poliittiselta päätöksentekijältä, luottamushenkilöltä, edellytetään asukkaiden ja koko kunnan parhaan edun mukaista sekä tehtävän edellyttämää arvokasta toimintamallia. (Kuntalaki 365/1995, 32 §; Kuntalaki 410/2015, 69 §.)

Päätöksenteon ja etenkin päätöksenteon vaikutusten kannalta oleellinen piirre luottamushenkilöihin liittyen on luottamustoimen määräaikaisuus sekä tietynlainen poliittinen vastuu, joka juontaa juurensa edellä esitetystä kuntalain pykälästä. Luottamushenkilöä koskevan pykälän teksti viestii tietynlaisesta eettisestä ja moraalista vastuusta, joiden voitaneen kuitenkin pohjimmiltaan ajatella olevan yksilöllisiä, jopa henkilökohtaisiin arvoihin liittyviä asioita. Jokin päätös voi toisen päättäjän mielestä olla asukkaiden parasta ajava päätös, kun taas toisen päättäjän mielestä jokin toinen vaihtoehto johtaisikin asukkaiden kannalta parempaan vaihtoehtoon.

Luottamushenkilöt eivät ole palkkasuhteessa kuntaan, vaan heille maksetaan kokouspalkkioita, korvauksia ja matkakulukorvauksia sekä päivärahoja. Korvauksia maksetaan ansionmenetyksistä ja luottamustoimen hoitamisesta aiheutuneista kustannuksista esimerkiksi lastenhoitoon, sijaisen palkkaamiseen tai muihin vastaaviin syihin liittyen. (Kuntalaki 365/1995, 42 §; Kuntalaki 410/2015, 82 §.) Luottamushenkilöllä on oikeus saada salassapitosäännökset huomioiden tietoa asiakirjoista, joita hän pitää toimensa kannalta tarpeellisina (Kuntalaki 365/1995, 43 §; Kuntalaki 410/2015, 83 §).

## **4.2 Kunnallisen hallinnon ja päätöksenteon dualismi**

Aiemmin tutkimuksessa viitattiin kunnallisen päätöksenteon byrokraattisempaan luonteeseen esimerkiksi yritysten päätöksentekoon verrattuna. Tämä vertaus perustuu lähtökohtaisesti Weberin käsitykseen ja kuvaukseen byrokratiasta. Weberin (1978) mukaan kapitalistisen yhteiskunnan yksi piirre on päämäärärationaalisuus, jota ei kuitenkaan sellaisenaan voi soveltaa julkisessa toiminnassa. Hänen mukaansa tehokkain ja rationaalisin hallintomuoto, byrokratia, koostuu kapitalismista ja rationaalista-legalisesta hallintojärjestelmästä (Vartola 2004, 20). Byrokratialle ominaisimpia piirteitä ovat muun muassa virkamiesoikeudellisin säädöksin varmistettava ehdoton lojaalius, toiminnan perustuminen lakiin, normien tuntemus sekä virkamiesaseman erityisyys ja siihen liittyvä viiran pysyvyys ja auktoriteettiasema (Vartola 2004, 21–22).

Heurun (2001, 17) mukaan hyvän ja terveen byrokratian avulla on mahdollista pitää hoidettavat asiat järjestyksessä sekä taata hallinnon varmuus. Varmuuden tärkeänä osana on Heurun mukaan se, että päätöksenteossa on saatavilla riittävästi tarpeellista tietoa ja että päätöksenteon oikeudellisesta varmuudesta, hallinnon kontrolloitavuudesta ja kansalaisten oikeussuojasta huolehditaan aukottomasti. Heuru toteaa hyvän byrokratian olevan hallinnon paras laatu-järjestelmä.

Weberiläisen ajattelun piirteitä omaavan ja edellä kuvatun hyvän byrokraattisen toimintatavan eräänlainen ilmentymä on kunnallishallinnon dualistinen periaate, jonka avulla voidaan jäsentää kunnallishallintoa. Dualistisen periaatteen mukaan kunnan päätoimintamuodot jaotellaan kahteen osaan: kunnan päätösvaltaan ja hallintoon. Hallinto jaetaan edelleen valmisteluun, täytäntöönpanoon ja muuhun hallintoon. (ks. Heuru 2001, 82; Harjula & Prättälä 2015, 224.) Jalosen (2007) mukaan taustalla on oletus, että käsiteltävien asioiden monimutkaisuus edellyttää tehokasta ja ammattitaitoista hallintoa. Vastapainona hallinnon kontrolloijana ja tavoitteiden asettajana toimii poliittinen koneisto, minkä Jalonen mainitsee olevan demokratian kannalta tärkeä asia. Niirasen, Joensuun ja Martikaisen (2013) mukaan varsinaisen päätöksenteon lisäksi poliittiset päättäjät luovat visioita ja päämääriä sekä yleisiä toiminnan periaatteita. Niiranen ym. (2013) käyttävät myös termiä ”tehdä politiikkaa” poliittisten päätöksentekijöiden rooleista puhuttaessa. Viranhaltijat puolestaan hoitavat päivittäisen hallinnointityön eli toteuttavat tehdyt päätökset käytännössä. Idealisessa mallissa viranhaltijat ovat poliittisesti sitoutumattomia. (Niiranen ym. 2013.)

Kunnan päätöksenteon dualistinen luonne tulee selkeästi esille muun muassa päätösten, kuten investointipäätösten, valmistelutyössä. Kuten kunnan toimielinten esittelyssä mainittiin, kunnanjohtajan vastuulla on kunnan hallinnon, talouden ja muun toiminnan johtaminen. Tässä yhteydessä esiin nousevat kunnallisten päätösten valmistelu ja päätöksiä varten tehtävä pohjatyö, joita virkamiehet, virkamieshallinto, tekee (Jalonen 2006). Salmisen (1993, 40) mukaan ”*virkamieshallinnon peruseriaatteena on se, että hallinnollisia tehtäviä hoitavat julkisessa virassa eli virkamiehen asemassa olevat henkilöt.*” Virkamiesvalmistelun roolin merkityksellisyyttä päätöksentekoprosessissa kuvastaa se, että valmistelutyöllä pyritään tarjoamaan jalostettua tietoa päätöksentekijöiden käytettäväksi ja perusteltujen päätösten pohjaksi (ks. esim. Möttönen 1997; Jalonen 2006).

Virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon selkeää rajanvetoa voitaneen tarkastella, ei niinkään kyseenalaistaen, vaan pikemminkin pohtien esimerkiksi juuri investointipäätösprosessien yhteydessä sitä, miten interaktiivista ja yhtenäistä päätöksentekoprosessi lopulta on, jos ja kun prosessi ulottuu aina kunnan strategisista linjauksista hankkeen rakentamisen toimeenpanon suunnitelmiin saakka. Tämä vaatii runsaasti taustatekijöitä, niiden huomioon ottamista

ja oletettavasti runsaasti myös eri henkilöiden ja tahojen, sekä virkamiesten että luottamushenkilöiden, keskinäistä kommunikointia. Tähän liittyy myös ajatus asioiden valmistelun, päätösten tekemisen ja päätösten toimeenpanon tietynlaisesta lähentymisestä, mikä voi osaltaan johtua NPM:n periaatteiden jalkautumisesta myös kunnallisiin organisaatioihin (ks. esim. Heuru 2000, Lähdesmäki 2003).

Kunnan päätöksenteon yksi erityispiirre, jota pidetään tämän tutkimuksen kannalta olennaisena taustapiirteenä ja joka liittyy kiinteästi eri toimielinten toimintaan päätöksentekoprosessissa, on päätöksenteon lakisääteisyys ja dualismin lisäksi otto-oikeus. Otto-oikeudella tarkoitetaan yksinkertaistetusti sitä, että kunnanhallituksella ja lautakunnalla on mahdollisuus puuttua alemmissa toimielimissä tehtyihin päätöksiin ja ottaa niissä tehdyt päätökset uudelleen käsittelyyn. Tällöin alun perin tehty päätös ei ole enää voimassa, vaan tehdystä päätöksestä tehdään esimerkiksi uusi päätös tai asia palautetaan uudelleen käsittelyyn. (Kuntalaki 365/1995, 51 §; Kuntalaki 410/2015, 92 §; Otto-oikeus.)

### 4.3 NPM:n periaatteiden yhteys toiminnan tehokkuuteen

Kunnallisen itsehallinnon perusarvoihinkin lukeutuva tehokkuus liittyy palvelujen järjestämisen lisäksi myös muuhun kunnan toimintaan. Julkisen sektorin toiminnan tehokkuutta on pohdittu eri yhteyksissä, ja tämän tutkimuksen kannalta yksi relevantti aspekti on erityisesti päätöksenteon tehokkuuden tarkastelu. Kunnalla on käytössään rajallinen määrä resursseja, jotka tulee pyrkiä allokoimaan tehokkaasti myös investoinneista päätettäessä, jos toteutettavia kohteita on enemmän kuin mihin resurssit riittävät. Tehokkuus yleisesti ja siihen liittyen toiminnan tehostaminen ovat ainakin osaltaan parantamassa tilannetta myös päätöksenteossa. Näin voidaan nähdä, että uusille toimintatavoille on tiettyssä mielessä tilausta myös kuntien päätösten ja sitä kautta toiminnan tehostamisessa.

Uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) mukaan julkisten organisaatioiden byrokratia on haitallinen piirre. NPM:n periaatteiden mukana julkisiin organisaatioihin tuodaan yritysmaailmassa käytössä olevia malleja. Helinin ja Möttösen (2012) mukaan aiemmin mainitun päämäärärationaalisuuden vaatimus on tullut NPM:n mukana osaksi julkisten organisaatioiden toiminnan ohjaamista. (Helin & Möttönen 2012, 114.)

NPM:n ja sen periaatteiden on esitetty tarjoavan keinoja julkisen sektorin toiminnan tehostamiseen. Tehokkuus ja taloudellisuus ovat NPM:n keskeisiä arvoja. New Public Management on eräänlainen johtamisdoktriini ja modernisaation ohjenuora, jonka periaatteita noudattamalla julkisen sektorin johtamista voidaan uudistaa ja parantaa. (Lähdesmäki 2003, 9.) NPM:n tarkoituksena ja



sen avulla on tarkoitus saavuttaa kustannustehokkuutta siten, että muut toiminnan tavoitteet eivät kuitenkaan kärsisi (Palmroos 2014, 9).

Yksi NPM:n periaatteet tiivistävä määritelmä on Christopher Hoodin (1991, 4-5) määritelmä. Hänen mukaansa NPM:n peruskomponentit ja niiden tarkoituksen perustelut (suluissa) ovat:

- 1) ammattimainen ja aktiivinen johtamistapa (toiminnanvapaus ja velvollisuuksien selkeä määrittely)
- 2) suoritusten eksplisiittinen mittaaminen (selkeät päämäärät ja tavoitteiden toteutumisen seuranta tehokkuusvaatimuksen täyttämiseksi)
- 3) aikaansaajien suoritteiden painottaminen (tulosten painottaminen, ei menettelytapojen)
- 4) organisaation yksiköiden hajauttaminen (paremmin hallittavien yksiköiden luominen)
- 5) kilpailun lisääminen julkisella sektorilla (kilpailun avulla kustannusten alentaminen ja laadun parantaminen)
- 6) yksityisen sektorin johtamisoppien korostaminen julkisella sektorilla (joustavuuden lisääminen)
- 7) resurssien kurinalaisempi ja säästäväisempi käyttö (tarve tarkastaa julkisen sektorin resurssitarpeet ja tehdä enemmän vähemmällä ”do more with less”).

Lähdesmäki (2003, 60) on tiivistänyt, että NPM:n yhtenä keskeisenä ulottuvuutena on ”*korostaa hallinnon suorituskyvyn parantamista sekä vastuuta kansalaisille hyvästä taloudenpidosta*”. Tässä kohtaa niin sanottu Value for Money -periaate sekä kolmen E:n periaate (economy, efficiency, effectiveness) korostuvat.

Value for Money -periaate viittaa siihen, että hallintoa on pidetty tehottomana ja kyseisen iskulauseen avulla on haluttu herätellä ihmisiä huomaamaan muutoksen tärkeys tavoitteena se, että siten hallinnon suorituskyky paranee ja sitä kautta kansalaisten luottamus hallintoon säilyy. Kolmen E:n periaate, joka kuvaa New Public Managementiin liittyvää tehokkuusvaatimusta, korostaa juuri edellä mainittua hallinnon suorituskyvyn tehostumista ja samalla vastuuta kansalaisille siitä, että taloudenpito on hyvää (Lähdesmäki 2003.) Kolmen E:n termeistä *economy* korostaa taloudellisuutta: haluttu suorite saadaan aikaan mahdollisimman pienillä panoksilla; *efficiency*, tehokkuus, korostaa panos-tuotosuhdetta ja *effectiveness*, vaikuttavuus, korostaa sitä, että saavutetut suoritukset ja asetetut odotukset vastaisivat mahdollisimman hyvin toisiaan. Lähdesmäki korostaa, että näiden periaatteiden lisäksi julkisessa toiminnassa tulisi kuitenkin pitää yllä myös muita julkisen hallinnon arvoja, kuten tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuutta. (Lähdesmäki 2003.)

Hoodin (1991) jaottelun perusteluista kumpuaa toiminnan tehokkuuden merkitys ja osaltaan myös tehokkuuden parantamisen keinot. Jalosen (2007, 10)

mukaan tehokas ja tuloksellinen toiminta on kuitenkin kontekstisidonnaista ja poliittisen organisaation toiminta on tehokkainta silloin, kun hallinnon toimesta tehdyt muutosehdotukset saavat tukea poliittisilta toimijoilta. Tämä liittyy osaltaan myös kunnallisen päätöksenteon dualistiseen luonteeseen ja erityisesti siihen, että ollakseen tehokasta päätöksenteossa tulee olla mukana virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden erilaisista rooleista huolimatta yhteistyötä koostava tahtotila.

#### **4.4 Johdattelu investointipäätöksenteon rationaalisuuden tarkasteluun kunnallisen päätöksenteon kontekstissa**

Luvussa neljä käsitelty suomalainen kuntakonteksti ja kahdessa aiemmassa luvussa esitetyt teoreettiset kokonaisuudet, investointitutkimus ja organisatorisen päätöksenteon rationaalisuus, luovat pohjan seuraavassa luvussa esitettävän empiirisen aineiston tarkasteluun sekä tutkimushavaintojen ja tutkimuksen tulosten analysointiin ja keskusteluun.

Tutkimuksen motivoinnissa ja aiemmissa pääluvuissa tarkastellut investointipäätöksenteon moninaisuus, erilaisten päätöstekijöiden olemassaolo ja käyttö investointeja perustellessa sekä organisatoristen päätöksentekoteorioiden elementit ovat taustoittaneet ja osaltaan ohjanneet tutkimuksen empiirisen osion toteuttamista.

Aikaisemman investointitutkimuksen perusteella muun muassa tiedetään, että eri organisaatioiden investointipäätöksenteon taustalla on usein samoja peruselementtejä. Eri tutkimuksissa kuitenkin painotetaan erilaisia tekijöitä. Tutkimuksissa on tunnistettu taloudellisten päätöstekijöiden lisäksi myös ei-taloudellisten päätöstekijöiden merkitys investointipäätöksenteon taustalla. Ei-taloudellisia tekijöitä huomioiva tutkimus on kirjallisuuskatsauksen perusteella jokseenkin hajanaista. Kirjallisuuden perusteella voidaan todeta, että investointipäätöksentekoprosessi koostuu monen tekijän vuorovaikutuksesta. Prosessien kulku voi olla erilaista eri organisaatioissa organisaatiosta tai aktoreista riippuen.

Aiemman kirjallisuuden perusteella on nähtävissä, että ei-taloudellisten tekijöiden huomioiminen liittää aiheesta käytävän keskustelun rationaalisuuteen ja sen ilmenemismuotoihin investointipäätöksiä tehtäessä. Täydellisen rationaalisuuden kritiikin myötä on syntynyt myös muita näkemyksiä päätöksenteon rationaalisuudesta.

Akateeminen kirjallisuus tarjoaa käsitteistöä ja erilaisia luokitteluja investointipäätöksenteon rationaalisuuden tarkasteluun. Muiden muassa Herbert Simonin näkemykset organisatorisesta päätöksenteosta ja erityisesti rajoitetusta

rationaalisuudesta mahdollistavat investointipäätöksenteon aikaisempaa, pääosin taloudellisiin laskelmiin keskittyvää investointitutkimusta syvällisemmän investointipäätöksenteon tarkastelun. Lisäksi erityisesti Max Weberin typologia osoittautui sisältävän merkityksellisiä elementtejä tämän tutkimuksen tutkimusongelman ratkaisemiseen. Weberin typologiassa tarkastellaan yhtäaikaaisesti rationaalisuuden tyyppejä, sosiaalisuuden tyyppejä ja mentaalisia prosesseja.

Kirjallisuuskatsaus osoitti, että rationaalisuudesta on erilaisia määritelmiä ja mielipiteet rationaalisesta käyttäytymisestä voivat olla erilaisia riippuen esimerkiksi siitä, miten todellisuutta tulkitaan. Kirjallisuudesta ilmeni myös, että investointipäätöksenteon tutkimuskentälle on tarvetta tuoda mukaan erilaisia näkemyksiä. Samoin tutkimuksen perspektiiviä esitettiin laajennettavaksi survey-tutkimuksista case-tutkimuksiin.

Kuntakonteksti osoittautui kirjallisuuden perusteella tämän tutkimuksen kannalta hedelmälliseksi ympäristöksi. Investointipäätöksentekoa on tutkittu pääosin yritys ympäristössä. Kunta sisältää elementtejä sekä taloudellisista että eitaloudellisista päätöstekijöistä. Kuntaorganisaation erityispiirteiden, kuten byrokraattisuuden, vuoksi päätöstekijöiden ja toimintatapojen aiheuttama jännitteisyys voi tuottaa teoreettisesti mielenkiintoisia uusia tuloksia investointipäätöksenteon rationaalisuudesta. Kokonaisuudessaan kirjallisuuskatsaus osoittaa, että on perusteltua kysyä: Miten rationaalisuus ilmenee kunnallisessa investointipäätöksenteossa? Empiirisen analyysin avulla on tavoitteena saada tietoa tutkimusongelman ratkaisemiseen.

Kuntaorganisaation piirre, dualismi, näkyy empiirisessä analyysissä haasteltavien jaottelussa virkamiehiin ja päätöksentekijöihin. Kuntaorganisaation dokumenttiaineiston julkisuus ja toiminnan läpinäkyvyys ovat tekijöitä, jotka ovat auttaneet tutkimushaastatteluihin valmistautumisessa ja empiirisen osion käytännön toteutuksessa. Näin ollen kuntakontekstin merkityksellisyys ulottuu varsinaisen tutkimusilmiön ratkaisemisen ja uuden teoreettisen kontribuution tuottamisen lisäksi käytännön tutkimustyön toteuttamiseen. Tutkimusilmiön tarkastelun kunnallisen päätöksenteon kontekstissa oletetaan näistä moninaista syistä tarjoavan mielenkiintoisia ja uusia tutkimushavaintoja sekä teoreettista että käytännöllistä kontribuutiota.

## 5 EMPIIRINEN ANALYYSI

*”Valmistelija valmistele, esittelijä esittää, luottamushenkilö luottaa, veronmaksaja maksaa.”* (Päätöksentekijä 6)

### 5.1 Johdanto empiriaan

Empiirinen analyysi -luvussa tarkoituksena on esitellä tutkimuksen empiiristä aineistoa ja siitä kumpuavia havaintoja. Luvussa ei tämän vuoksi esiinny juuriakaan lähdeviittauksia. Tavoitteena on näin saada esitettyä mahdollisimman syvällinen kuva tutkimuksen kattavan empiirisen aineiston annista. Empiirisen analyysin aineisto kuvastaa tutkimushetken tilannetta ja keskustelu sekä johtopäätökset tehdään empirian osalta pelkästään käytettävissä olevan tutkimusaineiston perusteella. Analyysin kohteena on kaksi investointihanketta, päiväkotihanke ja joukkoliikennehanke. Analyysi keskittyy ja perustuu kyseisiin hankkeisiin ja niihin liittyviin tietoihin. Empiirisessä analyysissä kuvataan haastateltavien sanomat asiat, kuten ne on ilmaistu haastatteluhetkellä. Sitaatit esitetään yleiskielellä vastaajien anonymiteetin säilyttämisen varmistamiseksi.

Tätä lukua seuraavassa pääluvussa, luvussa kuusi, keskustellaan tutkimuksen tuloksista: empiirisiä havaintoja reflektoidaan teoriaan ja nostetaan abstraktiota-soa siten, että tutkimuskysymysten käsittely ja niihin vastaaminen tutkimusasetelman edellyttämällä tavalla on mahdollista.

Seuraavaksi esitellään case-organisaatio tutkimuksen kannalta tarpeellisin osin, kuitenkin siten, että anonymiteetti säilyy. Sen jälkeen esitellään tutkimuksen toimijat, aktorit sekä tutkimukseen esitutkimuksen perusteella valitut kaksi investointihanketta.

#### 5.1.1 Case-organisaatio

Case-organisaatio on eräs suuri suomalainen kunta, jossa tehdään aktiivisesti erityyppisiä investointeja. Case-kunnan valinnassa tarkoituksellista on ollut se, että kunta sisältää tutkimuksen kannalta keskeisiä ominaisuuksia (Salmi & Järvenpää 2000), kuten kunnan koko, kunnan investointiaktiivisuus, monipuolinen, erityyppisten investointien suunnittelu ja toteutus sekä tutkimuksellinen

yhteistyöhalukkuus. Case-kuntatarkastelussa otetaan huomioon kuntien eri toimialat, palvelusektorit, lähinnä siinä mielessä, millä perusteella investoinneista päätetään: miten rajalliset ja niukat resurssit kohdennetaan, jos investointitarpeita on enemmän, kuin mitä on mahdollista kulloinkin toteuttaa. Empiirisen dokumenttiaineiston läpikäynnissä oleellisia ovat toimialat, joita kaksi tutkimukseen valittua investointia koskevat. Investointien käsittelyssä on tutkimuksen aikana kuitenkin pyritty siihen, että myös yleisempien johtopäätösten tekeminen olisi mahdollista.

Case-kunnassa on tehty viime vuosina organisaatiomuutoksia tarkoituksena tehostaa toimintaa ja tätä kautta saada aikaan kustannussäästöjä. Investointiprosessin osalta organisaatiomuutoksilla on merkitystä silloin, jos esimerkiksi vastualueet ovat muuttuneet tai jos organisaatioon on luotu uusia organisatorisia tahoja, joille on siirretty vastuuta investointeihin liittyen. Isoa kuvaa tarkastellessa voidaan kuitenkin todeta lainsäädäntöönkin peilaten, että investointipäätöksenteko noudattaa samoja periaatteita kuin ennen organisaatiomuutoksia.

Case-kunnan hallintoa johtaa kaupunginjohtaja, jonka alaisuudessa toimii konsernihallinto sekä kunnan palvelutoimintoja tuottavat yksiköt, toimialat. Konsernihallinnon tehtäviin kuuluvat muun muassa kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen päätöksenteon valmistelu ja päätösten toteutus. Kaupunkikonserniin kuuluu myös kaupungin osittain tai kokonaan omistamia osakeyhtiöitä, yhteisöjä ja säätiöitä.

Kunnan ylintä päätösvaltaa käyttää kaupunginvaltuusto, jonka jäsenet, valtuutetut sekä heidän varajäsenensä valitaan kunnallisvaaleissa joka neljäs vuosi. Valtuutettujen määrä on sidottu kuntalain mukaisesti kaupungin asukasluukuun. Kohdekunnan valtuutetut ovat muodostaneet työskentelyä varten valtuustoryhmiä, jotka kokoontuvat itse määrittäminään aikoina. Valtuustoryhmien toimintaa sivutaan useassa kohtaa empiiristen tarinoiden läpikäyntien yhteydessä.

Kaupungin hallinnosta, taloudenhoidosta ja valtuuston päätösten toimeenpanosta vastaa kaupunginhallitus. Kaupunginhallituksen jäsenet valitsee kaupunginvaltuusto. Kaupunginhallituksen puheenjohtajan tehtävänä on johtaa kaupungin poliittista prosessia ja osallistua kaupungin johtamiseen yhteistyössä kaupungin virkamiesjohdon kanssa. Kaupunginvaltuuston ja kaupunginhallituksen lisäksi kohdekunnan muita toimielimiä ovat lautakunnat, johtokunnat sekä niiden jaostot ja toimikunnat.

Kohdekunnan johtaminen ja ohjaus perustuvat sekä strategia- ja ohjelmatyöhön että useimpien valtuustoryhmien väliseen sopimukseen. Sopimuksessa määritellään muun muassa kaupungin toimintamallin uudistamisesta, jonka yleisiä tavoitteita ovat esimerkiksi asukas- ja asiakaslähtöisyys, tuottavuus ja uusiutuminen sekä parempi johtaminen ja päätöksenteko.

Case-kunta on dynaaminen ja vetovoimainen, oman alueensa kasvukeskus. Sillä on monipuolinen elinkeinorakenne, ja palvelutarjonta on monipuolista

muun muassa korkealuokkaisen koulutuksen ja kulttuurin saralla. Kunta on paitsi aktiivinen oman toimintaympäristönsä kehittäjä myös aktiivinen tekemään yhteistyötä muiden kuntien ja eri sidosryhmien kanssa.

### **5.1.2 Aktorit**

Kohdekunnan investointipäätöksentekoprosessi osallistaa monia henkilöitä, kuten esimerkiksi kunnan työntekijöitä, virkamiehiä, poliittisia päätöksentekijöitä, kunnan käyttämiä ulkopuolisia asiantuntijoita ja konsultteja sekä tietyssä määrin myös kuntalaisia. Varsinaisesti kunnan päätöksentekoprosessissa välittömästi mukana olevat toimijat ovat kunnan työntekijöitä ja virkamiehiä sekä poliittisia päätöksentekijöitä ja välillisesti erilaisia asiantuntijoita ja joissain investointihankkeissa myös kunnan asukkaita.

Tämän tutkimuksen kannalta oleellisia toimijoita ovat investointipäätöksenteon valmisteluun osallistuvat virkamiehet, jotka vastaavat oman osaamisalansa ja oman toimialansa vastuulla olevista asioista, eri luottamuselinten luottamushenkilöt sekä kaupunginvaltuuston ja lautakuntien jäsenet. Mainittakoon, että kaupunkiorganisaatio, kaupunkikonserni, sinällään sisältää työntekijöitä laajalti muun muassa eri virastoissa, sairaaloissa, päiväkodeissa, kouluissa, palvelukeskuksissa ja konserniyhtiöissä. Päätöksenteko etenkin isoista investoinneista puolestaan tapahtuu kaupungin eri luottamuselimissä ja niiden yhteistyönä. Tämä oli yksi selkeä huomio pohdittaessa tutkimuksen empiirisessä osiossa haastateltavia henkilöitä.

### **5.1.3 Tutkimukseen valikoidut investoinnit**

Tutkimukseen valikoitui taustatutkimuksen perusteella kaksi käsiteltävää investointihanketta: päiväkotihanke ja kunnan joukkoliikenneverkostoa kehittävä hanke. Kahden erityyppisen investointihankkeen tarkastelulla oli tavoitteena löytää sekä yhteisiä vaikuttavia päätöstekijöitä että investoinnin tyyppistä johtuvia hankekohtaisia päätöstekijöitä. Kyseisistä investoinneista keskustelemalla pyrittiin saamaan vastauksia tiedon kulkuun, sen käyttöön ja merkitykseen liittyviin teemoihin. Kahden erityyppisen investoinnin empiirisellä tarkastelulla etukäteisoletuksena oli saavuttaa riittävästi taustatietoa rationaalisuuden ilmenemisen syvälliseen selvittämiseen ja analysointiin.

Joukkoliikennehanke koskettaa jossain määrin suurta osaa kuntalaisista. Päiväkotihanke puolestaan kuuluu olennaisesti yhtenä osana lakisääteisen varhaiskasvatuksen järjestämiseen. Kyseiset kaksi investointihanketta mahdollistivat

myös tarkastelun investoinnin tarpeellisuudesta ja perusteluista huomioiden kuntalain ja sen myötä investoinnin lakisääteisyys ja ei-lakisääteisyys.

Ensimmäisten haastattelujen aikana taustatutkimuksen onnistuminen valittujen investointien osalta vahvistui. Tavoite oli valita taustoiltaan erityyppisiä investointeja, jotta rationaalisuuden ilmenemistä voitaisiin tarkastella syvällisesti. Erityyppisten investointien valintaa tuki myös haastatteluissa esille tulleet kommentit investointien erilaisesta luonteesta, esimerkiksi niihin liittyvistä säännöistä, ongelmista ja tarkoituksesta. Tätä kuvastaa muun muassa seuraava virkamiehen lausuma.

*Eli tässä tulee summa summarum sellainen tilanne, jota olisi hyvä analysoida tuossa, että tehdä se rajanveto siinä, että mikä tämä investoinnin käsite on, ja jos rajaus on se, eli [Uusijärjestelmä I], niin silloin puhutaan näistä infran investoinneista. Ja siihen liittyy sitten omat jutut, eli sittenhän investoidaan kaupungin elinvoimaisuuteen ja kasvuun ja tämän tyyppiin asioihin. Ja sitten on toinen juttu nämä kaupungin palvelurakenteeseen tehtävät investoinnit, kuten kouluverkko tai päiväkotiverkko tai terveydenhuollon kiinteistö, niin siinä pätee hiukan erityyppiset säännöt ja sisältäyty erityyppisiä ongelmia. (Virkamies 2)*

Lakisääteistä investointia tutkimuksessa edustaa päiväkotihanke, joka kuuluu yhtenä olennaisena osana lakisääteisen päivähoidon järjestämisen mahdollistamiseen nykynormit täyttävissä tiloissa. ”Lasten päivähoidolla tarkoitetaan tässä laissa lapsen hoidon järjestämistä päiväkotihoidona, perhepäivähoitona, leikkitoimintana tai muuna päivähoitotoimintana... Päiväkotihoidoa voidaan järjestää tätä tarkoitusta varten varatussa tilassa, jota kutsutaan päiväkodiksi.” (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 1 §). ”Lasten päivähoito on pyrittävä järjestämään siten, että se tarjoaa lapsen hoidolle ja kasvatukselle sopivan hoitopaikan ja jatkuvan hoidon sinä vuorokauden aikana, jona sitä tarvitaan.” (Laki lasten päivähoidosta 36/1973, 2 §). ”Kunta voi järjestää lasten päivähoidon alaan kuuluvat tehtävät:

- 1) hoitamalla toiminnan itse
- 2) sopimuksin yhdessä muun kunnan tai muiden kuntien kanssa
- 3) olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä
- 4) hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta tai

5) *antamalla palvelunkäyttäjälle sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain (569/2009) mukaisen palvelusetelin.*” (Varhaiskasvatuslaki 36/1973, 10).<sup>98</sup>

Näin ollen päiväkotirakennuksena ei varsinaisesti ole laissa määrätty velvollisuus, vaan itse lasten päivähoito on. Jos esimerkiksi mikään muu kohta pykälän 10 vaihtoehtoista ei jostain syystä ole mahdollinen, kunnan ainoa mahdollisuus suoriutua lakisääteisestä päivähoiton järjestämisestä asianmukaisessa ympäristössä on rakentaa määräykset täyttävä päiväkotirakennus. Tämän perusteella päiväkotihanketta käsitellään tässä tutkimuksessa lakisääteisenä investointina.

Tutkimuksessa käsiteltävä uusi joukkoliikennehanke edustaa ei-lakisääteistä investointia. Ei-lakisääteisyys käsitetään tässä tutkimuksessa seuraavasti: vaikka kunnan on järjestettävä palveluja kuntalaisille, edistettävä asukkaiden hyvinvointia ja alueensa kestävä kehitystä, sillä on harkinnanvara joukkoliikenteen järjestämisessä. Kunta voi itse määrittellä paikallisen joukkoliikenteen palvelutason (Kuntalaki 365/1995, 2 §; Joukkoliikennelaki 869/2009; Kuntalaki 410/2015, 1 §, 7 §; Julkisen liikenteen sanasto, Liikenneviraston oppaita 4/2013). Toisin sanoen tapaa, jolla joukkoliikenne järjestetään, ei ole erikseen laissa määrätty. Hyvät joukkoliikenneyhteydet voidaan nähdä yhtenä kunnan kilpailuvalteista kisassa uusista asukkaista ja veronmaksajista. Tutkimuksessa käsiteltävä joukkoliikennehanke on muun muassa laajuutensa ja arvioitujen kustannustensa vuoksi herättänyt laajaa keskustelua. Hankkeella on omat kannattajansa ja omat vastustajansa kuntalaisten ja päättäjien keskuudessa.

Tässä tutkimuksessa pääasiallisena kiinnostuksen kohteena ovat isot investoinnit, jotka hyväksytään toteutettaviksi kaupunginvaltuuston päätöksellä.<sup>99</sup> Tällä rajauksella pyritään mahdollisimman monipuoliseen koko prosessin tarkasteluun huomioiden sekä virkamiesten että poliittisten päättäjien roolit hankkeiden päätösprosessin läpiviemisessä ja päätöksen syntymisessä. Näin ei heti

<sup>98</sup> Lakia lasten päivähoitosta on päivitetty tutkimuksen käynnissä ollessa. Lain nimi muuttui 1.8.2015 varhaiskasvatuslaiksi, samoin lasten päivähoito -käsite korvattiin varhaiskasvatus-käsitteellä (Varhaiskasvatuslaki 36/1973; Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö). Lain päivityksellä ei ole vaikutusta tämän tutkimuksen määrittelyjen kannalta.

<sup>99</sup> Eri tahojen vastuulla olevien investointihankkeiden euromääräiset hyväksymisrajat ovat (tilanne 3.6.2014):

Strategisen tilaohjauksen johtajan päätös: Vuosivuokra alle 100 000 euroa ja muut alle miljoona euroa.  
Kaupunginhallituksen päätös: Vuosivuokra 100 000 – 300 000 euroa ja muut 1-3 miljoonaa euroa.  
Kaupunginvaltuuston päätös: Vuosivuokra yli 300 000 euroa ja muut yli kolme miljoonaa euroa.

Huomioitavaa on, että jatkossa esiteltävän tarveselvityksen hyväksymisen päätösvalta kohdentuu eri tavoin kuin lopullisen hankepäätöksen rajat. Tarveselvitysrajat poikkeavat lopullisen hankkeen hyväksymisrajoista. Tarveselvityksen hyväksymisrajat ovat (tilanne 3.6.2014):

Asianosainen johtava virkamies: Vuosivuokra alle 100 000 euroa ja muut alle miljoona euroa.  
Asianosainen lautakunta: Vuosivuokra 100 000 – 200 000 euroa ja muut 1-2 miljoonaa euroa.  
Kaupunginhallituksen päätös: Vuosivuokra yli 200 000 euroa ja muut yli 2 miljoonaa euroa.



lähtökohtaisesti jätetä huomiotta mahdollisia tekijöitä, jotka voivat olla osaltaan vaikuttamassa investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemiseen.

## 5.2 Investointihanke 1: Päiväkotihanke

### 5.2.1 Investointiprosessin kulku

Päiväkoti-investoinnit, samoin kuin kouluinvestoinnit, edustavat kohdekunnan investoinneista tilahankkeita, joiden toimintaohjeena toimii tarveselvitys- ja hankesuunnitteluohje.<sup>100</sup> Ohjeessa kuvataan tilahankkeen tarveselvityksen ja hankesuunnitelman laadintaprosessi sekä sen sisältö. Päätösasiakirjoissa esitetään kunkin hankkeen olennaiset tiedot, kuten perusteet ja vaihtoehtoiset ratkaisumallit tilahankinnalle, mahdollisuudet tilan käyttämiseen eri toimintoihin, hankkeen sijainti ja rakennuspaikka, huonetilaohjelma, käyttöselvitykset mahdollisille vapautuville tiloille, kustannusarvio ja käyttökustannukset sekä muut tarvittavat selvitykset.

Ohjeet toimivat tarveselvitys- ja hankesuunnitteluasiakirjojen valmistelijoiden sekä niistä päättävien tahojen toimintaohjeena. Tarveselvitys- ja hankesuunnitteluprosessista on tehty myös yksityiskohtaisempi, vaiheittainen prosessikaavio, jonka mukaan kaikki tilainvestointien tarve- ja hankesuunnitelmat tulisi toteuttaa.<sup>101</sup> Prosessikaaviota pyritään noudattamaan mahdollisimman perusteellisesti.

Kohdekunnan tilainvestointiprosessi käynnistyy yleisesti sillä, että tunnustetaan tilaa koskeva muutostarve käyttäjän lähtökohdista. Muutostarve voi perustua myös yleisemmin kaupungin strategiaan tai elinkeinopoliittisiin tavoitteisiin. Tilan tarpeen tunnistuksen taustalla voi päiväkotiesimerkissä olla esimerkiksi päiväkodinjohtajan tekemä ilmoitus päiväkotitilojen *huonosta kunnosta tai epätarkoituksenmukaisesta toiminnallisuudesta*. Tämän perusteella käynnistettävä hanke luokitellaan uusintainvestoinniksi. Tilan tarpeen tunnistuksen taustalla voivat olla myös esimerkiksi kaupungin virkamiesten *tekemään väestöennusteeseen perustuvat arviot tulevaisuudessa päivähoitopaikkoja tarvitsevista lapsista jollakin uudella alueella*. Tällaisen tunnistuksen perusteella käyntiin lähtevät hankkeet ovat uusinvestointeja. Uusinvestointihanke voi lähteä käyntiin jo periaatteessa tätäkin aiemmin: kun *kaavoitetaan uusia asuinalueita*,

<sup>100</sup> Kohdekunnassa investoinnit jaotellaan periaatteellisesti käyttötarkoituksen mukaan tilainvestointeihin ja infrainvestointeihin. Lisäksi tilainvestoinnit jaotellaan uusintainvestointeihin ja uusinvestointeihin. Uusintainvestointeihin lukeutuvat investoinnit, jotka tavalla tai toisella korvaavat samaa tarkoitusta palvelevan investoinnin, eli esim. aiemman, käytöstä poistuvan rakennuksen, samaa väestöpohjaa palvelevan rakennuksen korvaava rakennus. Uusinvestointi puolestaan on täysin uusi investointi, joka ei korvaa aiempaa, esim. purettavaa rakennusta.

<sup>101</sup> Tarkkaa prosessikaaviota ei esitetä anonymiteettisyistä.

asuinalueelle kaavoitetaan maata myös päiväkotij- ja koulurakennusten tarpeisiin. Lisäksi voidaan pohtia alueiden kasvunäkemyksiä: onko alue kasvava vai taantuva alue. Huomioitakoon kuitenkin, että vaikka tulevaisuuden näkymissä on uusia asuinalueita ja niillä kaavoitettuja päiväkotij- ja koulutontteja, varsinaisen rakennuksen suunnitteluprosessi noudattaa kaupungin tarve- ja hankesuunnitteluohjetta ja lopullinen rakentamispäätös syntyy kaupunginvaltuuston tekeillä päätöksellä.

Tarve ja sen määrittäminen nousi yhdeksi keskeiseksi teemaksi haastattelujen aikana. Pohdittaessa jonkin investoinnin tarpeellisuutta tai tilainvestointien priorisoimista henkilöiden näkemykset voivat poiketa paljonkin muun muassa inhimillisistä syistä.

*Voidaan olla hyvinkin eri mieltä jostain investointihankkeen tarpeellisuudesta. Ja me voidaan kumpikin olla oikeassa ja päätyä täysin eri tulemiin siitä, kannattaako jotain tehdä tai ei. (Päätöksentekijä 1)*

Yleensä, kun kyseessä on isompi investointi, keskustelua käydään jo tarpeen määrittelyvaiheessa poliittisessa päätöksenteossa, esimerkiksi valtuustoryhmissä tai asianomaisessa lautakunnassa. Virkamiestaho on kuitenkin se, joka laittaa hankkeen liikkeelle.

*Virkamiesten tulee seurata koko tätä näyttämöä ja nähdä kaupungin tarpeet ja asukas, mihin asukkaat tulee ja minne muuttaa. Ja sillä perusteella tehdä, olla aloitteellisia ja tehdä sitten semmoisen kakku, että poliitikot voivat päättää parhaan vaihtoehdon niissä oloissa. (Päätöksentekijä 9)*

Kun tilan tarve on tunnistettu, johtava virkamies tekee ilmenneestä tilan tarpeesta ilmoituksen strategisen tilaohjauksen<sup>102</sup> vastuualueelle. Tässä vaiheessa erilaisista ilmenneistä tarpeista keskustellaan tarvittaessa kaupungin laajennetun johtoryhmän sekä toimialajohtajien kanssa. Jos tarve katsotaan sellaiseksi, että hanketta päätetään lähteä viemään eteenpäin, strategisen tilaohjauksen johtaja<sup>103</sup> tekee päätöksen tarveselvityksen käynnistämisestä. Strateginen tilaohjaus koordinoi tarveselvityksen tekemistä ja asianosainen toimiala laatii investoinnista riippuen tarveselvityksen yhteistyössä kiinteistöistä vastaavan toimialan sekä tarvittavien muiden oleellisten osapuolten kanssa.

Tarveselvityksessä selvitetään muun muassa käyttäjän tilatarpeet, hankkeen mahdolliset toteuttamistavat, tilan mahdolliset yhteiskäyttömahdollisuudet eri

<sup>102</sup> Yksikön nimi on muutettu anonymiteettisistä.

<sup>103</sup> Titteli on muutettu anonymiteettisistä.

toimialojen välillä, muuntojoustavuus hankkeen elinkaaren aikana sekä hankkeeseen liittyvät alustavat investointi- ja käyttökustannukset. Nimenomaisesti kokonaiskustannusten määrittämisessä korostuu eri asiantuntijoiden yhteistyön merkitys, jotta kaikki tulevaan hankkeeseen liittyvät kustannukset tulevat ainakin jollakin tarkkuudella huomioitua jo tarveselvitysvaiheessa, kuten seuraava kouluesimerkkiin liittyvä kommentti osoittaa.<sup>104</sup>

*Kyllä tarkoituksena on..., että alkuvaiheessa jo tiedettäisiin, että mihin ollaan lähdössä. Että saadaan nämä liittyvätkin kustannukset otettua huomioon. Mitä se sitten tarkoittaa, että jos tehdään uusi koulu, niin pitäähän sinne tulla opettajat ja kaikki. Se ei ole vain se koulu, ja sitten kun se on valmis, niin ihmetellään, että nyt pitäisi sitten saada ne opettajatkin. Ja sitten ihmetellään, että taas tulee kustannuksia. Että nämä olisivat tiedossa jo alkuvaiheessa jollain tarkkuudella. (Virkamies 10)*

Eli vaikka investointipäätös sinällään koskee rakennettavaa investointihanketta, interaktio myös muiden organisaatiotahojen kanssa on merkityksellistä. Kokonaisuuden tarkastelu on siis jo tarve- ja hankesuunnitteluvaiheessa mukana.

Tarveselvitys hyväksytään johtavan virkamiehen esittelystä asianosaisessa lauta- tai johtokunnassa, minkä jälkeen päätös koordinoidaan hyväksyttäväksi kaupunginhallitukselle, jos hankkeen kustannusarvio on yli 2 miljoonaa euroa ja kustannustasosta riippumatta, jos tarveselvitys koskee useamman eri lautakunnan tai johtokunnan alaisia käyttäjiä. Lautakuntakäsittelyssä johtava virkamies esittelee virkamiesvalmistelun tuotoksen, investointipäätösehdotuksen, lautakunnalle ja lautakunta päättää, viedäänkö ehdotusta eteenpäin seuraavalle taholle sellaisenaan, pyydetäänkö siihen lisättäväksi tarkennuksia vai hylätäänkö ehdotus kokonaisuudessaan. Lautakuntakäsittely on siinä mielessä merkityksellinen, että siinä virkamiesvalmistelu viedään niin sanotusti poliittiseen päätöksentekoon.

Lautakunnan hyväksyttyä ehdotuksen se etenee seuraavalle portaalle, kaupunginhallituksen käsittelyyn. Kaupunginhallituksen hyväksyttyä tarveselvityksen tilajohtaja tekee päätöksen hankesuunnitelman tilaamisesta.

Hankesuunnitelma tilataan kiinteistöohjauslaitokselta<sup>105</sup>, mutta käytännössä hankesuunnittelu tehdään eri tahojen yhteistyönä. Hankesuunnitteluryhmässä

<sup>104</sup> Vaikka tutkimukseen tarkemmin käsiteltäväksi valikoitu investointi on päiväkotivestointi, haastateltavat puhuivat yleisesti päiväkoti- ja kouluhankkeista, koska ne ovat periaatteeltaan hyvin samantlaisia investointipäätöksenteon näkökulmasta. Tarveselvitysvaiheessa esimerkiksi koulujen opettajat ja päiväkotien lastentarhanopettajat vastasivat puheissa usein toisiaan ja haastateltavat kertoivat esimerkkejä, jotka heidän mukaansa pätevät sekä koulu- että päiväkotihankkeisiin.

<sup>105</sup> Yksikön nimi on muutettu anonymiteettisistä.

on henkilöitä tilapalveluista, strategisesta tilaohjauksesta sekä asianomaiselta toimialalta. Hankesuunnitelman tavoitteena on määrittää toimialojen tarvitsemia ja niiden tarpeet täytettäviä tiloja kohtuullisin kustannuksin. Hankesuunnitelmassa määritetään muun muassa tilojen teknisen toteutuksen, mitoituksen ja rakennuspaikan kustannusvaikutukset sekä lasketaan huonetilakohtaiset kustannukset.

Hankesuunnitelma hyväksytään edelleen asianomaisessa lautakunnassa, minkä jälkeen yli kolmen miljoonan euron investointihankkeiden hyväksymisestä päätetään kunnanvaltuustossa. Aiemmin esitetty käsittelytason kynnyisarvo määräytyy hankkeen kokonaiskustannusten perusteella eli siinä huomioidaan myös varsinaisten tilan rakentamiskustannusten lisäksi hankkeen toteuttamiseen liittyvät ja sen edellyttämät infrastruktuurin investointikustannukset. Kun hankesuunnitelma on hyväksytty kunnanvaltuustossa, investointihanke voidaan hyväksyä talousarvion investointiohjelmaan. Hankkeen kohdentaminen investointiohjelmaan on edellytyksenä sille, että hanke voidaan käynnistää.<sup>106</sup>

Ennen lautakuntakäsittelyä tapahtuvan virkamiesvalmistelun rooli koettiin erittäin merkittäväksi sekä virkamiesten että poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa. Lisäksi kävi ilmi, että lautakunnassa enää harvoin sinne tuotu päätösesitys suurelta osin muuttuu.

*Ne [virkamiesten valmistellut esitykset] tuodaan päätösesityksinä ja ruvetaan sitten penkomaan niitä, ja sitten voi esittää omia mielipiteitä. Mutta se on sitten jo mennyt virkamiestyönä niin pitkälle, että se on heidän puolelta valmista. Vaihtoehtoja ei päättäjille esitä enää, ne on jo pengottu virkamiestyönä. (Päätöksentekijä 3)*

Edellisestä vastauksesta kuvastui valmistelun roolin merkityksen lisäksi myös se, että lautakuntakäsittelyyn ei tuoda useita mahdollisia (päiväkoti)investointivaihtoehtoja, vaan yksi esitys, josta päätetään. Näin ollen mahdolliset päätökset vaihtoehtoista on tehty virkamiesvalmistelun aikana.

Joskus lautakunta saattaa haluta käsittelyyn tuodun esityksen lisäksi tai täydennyksesi selvityksen mahdollisista vaihtoehtoista. Tällöin selvitys toimitetaan ja se otetaan huomioon päätöksenteossa. Lautakunta voi tarvittaessa niin

---

<sup>106</sup> Poikkeuksena tästä mainittakoon, että rahoitusosuuksien hakeminen hankkeeseen voi olla perusteena poikkeukselle ottaa investointihanke investointiohjelmaan ennen kuin hankesuunnitelma on hyväksytty. Lisäksi tapana on koota toimialajohtajien esitysten pohjalta niin kutsuttu pitkän aikavälin investointiohjelma, jonka kohteilta ei vaadita hyväksyttyä tarveselvitystä tai hankesuunnitelmaa ja joka saatetaan talousarviokäsittelyn yhteydessä tiedoksi kaupunginhallitukselle. Toimialojen kyseiset esitykset voivat perustua toiminnallisiin tai teknisiin tarpeisiin.

katsoessaan palauttaa hankkeen päätösesityksen takaisin valmisteluun virkamiehille ohjeistuksen<sup>107</sup> kera.

Tarveselvityksessä määritettävistä asioista keskusteluissa yhdeksi usein esiin tulleista ja myös osaltaan tulevaan päätökseen vaikuttavista tekijöistä olivat hankkeen mahdolliset toteuttamistavat. Kunnan rakennushankkeiden toteuttamistapoihin on alettu kiinnittää huomiota viime vuosien aikana muun muassa siitä syystä, että joidenkin investointihankkeiden lopulliset kustannukset ovat ylittäneet ennalta määritellyt ja valtuuston hyväksymät investointikustannusraamit. Toteutus- ja omistusmallipohdinnalla on siis osaltaan ollut tarkoitus tehostaa toimintaa ja vastata yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin pyrkimällä olemaan joustava poimimalla vaihtoehtoista kunnan oman talouden kannalta paras menetelmä. Aiemmin kunta toteutti lähes kaikki rakennushankkeet niin sanottuna omana hankkeenaan, mutta nykyään on yhä enemmän alettu käyttää vuokraomistajahankemenettelytapoja, joissa kaupunkikonsernin emoyhtiön ulkopuolinen taho, joko konsernin oma yhtiö tai ulkopuolinen yhtiö, toteuttaa hankkeen kilpailutuksesta rakentamiseen sen jälkeen, kun siitä on tehty valtuuston päätös. Kaupunki ja erityisesti kyseinen toimiala on tiloissa tämän jälkeen vuokralla. Yleisemmin tarkasteltuna uusien omistus- ja toteuttamistapojen käyttämisellä voidaan myös selkeämmin erotella kaupungin perustehtävä, eli palvelutuotanto, ja rakennukset, joissa palveluntarjonta tapahtuu. Päiväkodin tai muun vastaavan tilainvestoinnin toteutustavasta riippumatta varsinainen investointipäätösprosessi etenee kuitenkin pääpiirteissään edellä esitetyllä tavalla.

Perustilahankkeen eteneminen vaikuttaa suhteellisen selkeältä kokonaisuudelta, joka etenee vaiheittain kohti lopullista rakentamispäätöstä. Vaikka prosessikuvaus sisältää sekä virkamiesvalmistelun vaiheet että poliittisten instanssien käsittelyjen paikan, virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden näkemys prosessin kokonaiskulun selkeydestä poikkesivat jossain määrin toisistaan. Haastateltavat jaottelivat päätösprosessin virkamiesvalmisteluun ja poliittiseen käsittelyyn, mikä toki on ominaista kunnan päätöksenteossa dualismin periaatehuomioiden. Kuitenkin, koska prosessikuvaus esitetään kokonaisuudessaan ja se kuvastaa prosessin yhtenäisyyttä, näkemysten erilaisuus eri vastaajaryhmissä on huomionarvoista. Virkamiehillä oli ryhmänä kokonaisuudessaan useimmiten selkeä kuva tilainvestointiprosessin kulusta, kun taas päätöksentekijöiden näkemys prosessista vaihteli. Edellinen on ymmärrettävää ottaen huomioon sen, että virkamiehet ovat pitkän kokemuksen omaavia asiantuntijoita kyseisten hankkeiden parissa kohdekunnassa, kun taas päätöksentekijät eivät välttämättä ole olleet pitkään kyseisen kunnan päätöksenteossa mukana, vaikka usein omaavatkin asiantuntemusta omalla osaamisen alueellaan.

---

<sup>107</sup> Lautakunta voi antaa ohjeistusta esimerkiksi kokonaiskustannuksiin, sijaintiin tai hankkeen yleisiin raameihin liittyen.

*On aika tarkat stepit rakennettu siihen, ja pyritty sitten viimeisten vuosien aikana vielä aikalailta selkeyttämään... ja aiemmin on viety hyvin eritasoisia selvityksiä. Ja nyt on enemmän strukturoitu sitä mallia, että olisi puhtaat asiakirjat, jotka pitää olla tietyllä tasolla, ennen kuin sitä voidaan viedä päätöksentekoon. ... Siitä [tarve- ja hankesuunnitelmakaaviosta] selviää hyvin, miten virkamiesvalmistelun osuus etenee. ... Sitten on tämä poliittinen käsittely. Se on sitten jo huomattavasti paljon haasteellisempi. Ja varsinkin nämä verkot, nyt todellakin esimerkiksi tässä yhteydessä taas käydään tästä kaupungin kouluverkosta kovinkin kitkerää keskustelua. (Virkamies 2)*

*Tuo on se päätös luottamuspuolen ja siellä on ne omat tekijät, jotka vaikuttavat siihen päätöksentekoon. Sitten on se virkamiesvalmistelu, joka näkyy ehkä tässä ohjeessa enemmän, että miten se pitäisi täällä, missä tulee laskelmat, ja nämä on niitä tekijöitä, joita pitää ottaa huomioon tällä puolella. (Virkamies 3)*

Edellisiin, virkamiesten näkemyksiin tilainvestoinnin kulusta, verrattuna yksityiskohtaisista ohjeista ja prosessikuvauksista huolimatta joidenkin päätöksentekijöiden käsitys prosessin kulusta ei ollut täysin selvä. Lisäksi ilmi kävi se, että mielipiteiden vaihto saattaa toisinaan olla suhteellisen vilkasta eri henkilöiden mielipiteiden vaihdellessa. Ohessa luottamushenkilöiltään nuoren päätöksentekijän näkemys prosessin kulusta.

*No minun mielestä tämä investointien osalta on niin, jos joku meidän prosessi on tosi semmoinen hämmäinen, niin minun mielestä se liittyy just investointeihin. Minulla on itsellenikin vähän mustia aukkoja sen prosessin osalta joissain kohdissa. Ja se ei ole kauhean selkeätä minun mielestä minulle, eikä kyllä, minä tiedän, että ei muillekaan, että miten, missä prosessissa investoinnit etenee. Päätöksenteon jälkeen se on selkeä, mutta se valmisteluosuus. Asiointia tapahtuu vähän eri paikoissa riippuen siitä, mistä investoinnista on kysymys. Niin se ehkä just häiritsee sitä semmoista kokonaisprosessin olemista. (Päätöksentekijä 7)*

Jotkut päätöksentekijät olivat kuitenkin sitä mieltä, että prosessi kokonaisuudessaan oli selkeä, vaikkakin toteutuksen osalta löytyisi tehostamisen varaa<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Toteutuksen, muun muassa kilpailutuksen ja tarjouspyyntöjen käsittelyn, tehostaminen kuuluu osana aiemmin mainittuun toteutus- ja omistusmallikokonaisuuteen liittyvään problematiikkaan.

Seuraavat luottamustehtävissä pitkään toimineiden henkilöiden näkemykset prosessista kuvastavat asiaa.

*Minun mielestäni se on kyllä periaatteessa hyvin selvä. Periaatteessa ihan prosessi on kunnossa. Ja sitten käsitellään, että onko tarvetta, ja sitten aloitetaan kilpailutus ja tehdään ihan sääntöjen mukaan päätökset, ja sitten lähdetään elämään sen mukaan. Se periaatteessa on tosi hyvä. Mutta sitten siellä käytännössä, niin julkisen sektorin iso ongelma on edelleen, että kilpailutukseen ei ole riittävästi osaavia ihmisiä. Niitä tehdään isoissa päätöksissä niin, niistä ei tule välttämättä aitoja kilpailutuksia. (Päätöksentekijä 2)*

*Minun näkemykseni mukaan se sujuu hyvin. Siltä osin hyvin, että tietenkin minä taas olen tämmöinen, joka luottaa siihen, että virkamiehet tekevät sellaisia esityksiä ja sellaisia suunnitelmia, jotka ovat kaupungin, kaupunkilaisten mukaisia... Että se suunnittelu on hyvä. Ainoa, mitä siinä on paljon parantamisen varaa minusta on siihen hinta-arvioon. Ne ovat menneet liian useasti metsään. Minun mielestä päiväkodin, vanhainkodin, koulun ynnä muiden tämmöinen rakentaminen, niin niitä tehdään niin paljon Suomessa, että niistä tiedetään aika tarkkaan, mitä neliöhinnat ovat. (Päätöksentekijä 5)<sup>109</sup>*

Kokeneelta, sisäisiä prosesseja läheltä seuranneelta päätöksentekijältä tulleen kommentin mukaan varsinaisessa sisäisessä järjestelmässä, virkamiesvalmistelussa ja etenkin siellä käytävässä eri instanssien välisessä toiminnassa on parantamisen varaa. Hänen mielestään muun muassa järjestely, jossa mukana on uusi lisätaho, joka perustettiin tarkoituksena hallita tilakysymyksiä paremmin, ei välttämättä toimi täysin tarkoituksenmukaisesti.

Haastattelujen analysointi osoitti, että päätöksentekijöiden erilainen näkemys kohdekunnan tilainvestointipäätösprosessin kulusta vaikuttaisi ainakin osaltaan johtuvan luottamushenkilöistä ja sen myötä tulevasta kokemuksesta ja osaltaan myös päätöksentekijän omasta aktiivisuudesta. Tätä tulkintaa tukevat tavallaan myöhemmin haastattelussa esille tulleet havainnot uusien luottamushenkilöiden koulutuksesta sekä tiedon hankkimiseen liittyvästä omatoimisuudesta ja aktiivisuudesta.

<sup>109</sup> Edelliseen kommenttiin liittyy olennaisesti erään virkamiehen toteamus mahdollisista kustannusylytyksistä: yllätyksiä elämässä eri aloilla luonnollisesti tapahtuu. Niihin pitää vain osata reagoida sekä perustella lisäkustannusten tarpeellisuus. Hänen mukaansa usein julkisten tilahankkeiden keskitasoa korkeampi vaatimustaso saattaa nostaa kustannuksia.

Jos tarkastellaan puhtaasti virkamiesvalmistelua ja sen toimintaa, todettakoon, että kohdekunnassa on pyritty tehostamaan sisäisiä prosesseja muun muassa siksi, että pystyttäisiin jo valmisteluvaiheessa osaltaan ennakoimaan investointipäätöksen jälkeistä toimintaa, jonka aikana kustannukset ovatkin nousseet todellisuudessa huomattavasti arvioitua kustannuksia suuremmiksi. Näitä toimintamalleja pohditaan yhä enemmän uusien päiväkotij- ja kouluhankkeiden suunnitteluprosessin aikana. Näihin pohdintoihin ja niiden merkitykseen varsinaisen päätöksen taustalla myös palattiin useaan kertaan eri haastateltavien taholta.

Investointipäätöksenteon kokonaisuuteen liittyen tämän tutkimuksen kannalta on oleellista huomioida, että vaikka investointiprosessi alkaa virallisesti ohjeen mukaan tarpeen tunnistamisesta, niin kunnan toimet kaikkina pohjautuvat tehtyyn kaupunkistrategiaan, joka niin ikään on hyväksytty kaupunginvaltuustossa. Strategia on perustana, kun tehdään koko kunnan kattavia palveluverkkosuunnitelmia, jotka puolestaan antavat suuntaviivoja uusille mahdollisille päiväkotij- ja muille tilainvestoinneille.

*Kyllä strategia sitoo koko kaupunkia. [Strategia] koskee koko kaupunkia... Se sitä kautta sitten sitoo sitä lautakuntaakin, ettei ne periaatteessa ainakaan saisi tehdä strategiasta poikkeavia päätöksiä tai siitä poikkeavia, mitä nyt on siihen strategiseen päätökseen kirjattu. (Virkamies 7)*

*Silloin, kun puhutaan esimerkiksi näistä palvelukiinteistöistä, niin meillä on näitä palveluverkkosuunnitelmia olemassa... Ne [kouluj- ja päiväkotiverkostot] lähtevät näistä suunnitelmista liikkeelle. Ne voivat olla esimerkiksi strategialuontoisia asiakirjoja, joissa on otettu kantaa siihen, miten nämä palvelut tullaan pidemmällä aikavälillä järjestämään. Ja silloin se esimerkiksi vaikkapa päiväkotien osalta tarkoittaa sitä, että silloin pitää olla otettuna kantaa myös siihen asiaan, mikä on palvelutuotannon ja ulkoistetun palveluhankinnan suhde. On strategia, josta johdetaan toimintasuunnitelma, ja silloin varmistetaan, että palveluverkkosuunnitelmat ovat kaupungin strategian mukaisia ja näistä pitää tulla raamit, kun lähdetään yksittäisiä investointitarpeita ja vaihtoehtoja hakemaan ja analysoimaan. (Virkamies 2)*

Valtuusto hyväksyy viime kädessä koko kaupunkia koskevan strategian. Tämän tutkimuksen kannalta merkityksellinen huomio on se, että tilainvestointeja ei lähtökohtaisesti yksilöidä strategiavaiheessa, vaan strategisten linjausten tausta-ajatuksena on palvelujen järjestämisen turvaaminen. Näin ollen myös



päiväkoti-investoinneilla on linkki strategiaan, vaikka ne eivät sinällään olekaan strategisia investointeja.

## 5.2.2 Päätöksenteossa käytettävä taustatieto ja päätöstekijät

### 5.2.2.1 Taloudelliset päätöstekijät

Tiedonkulkuun liittyen haastatteluissa ilmeni selkeästi, että virkamiehillä on aito yritys ja halu tuottaa riittävästi tietoa päätöksentekijöille prosessin aikana. Prosessin aikana toteutettavia toimintamalleja myös pyritään kehittämään aktiivisesti ja näin osaltaan helpottamaan prosessien sujumista.

Päiväkoti-investointiin liittyvän päätöksenteon tueksi valmisteltava ja kootava taloudellinen tieto koostuu pääosin erilaisista kustannuslaskelmista. Vastaukset olivat lähes identtisiä tämän osalta ja hyvin nopeasti ilmeni, että varsinaisia investointilaskelmia ei kohdekunnan investointipäätöksenteossa ainkaan tutkimuksessa tarkasteltavan rakennushanketyypin osalta tehdä. Tässä yhteydessä selvisi myös, että investoinneissa, joissa näkökulmana on tuottavuus, kuten esimerkiksi joissain tietojärjestelmäinvestoinneissa, takaisinmaksuajan menetelmää käytetään sen maanläheisyyden, ymmärrettävyyden ja perusteltavuuden vuoksi. Muita varsinaisia investointilaskelmia, kuten nettohyötyarvomenetelmää tai sisäisen korkokannan menetelmää, ei kohdekunnan kyseisenlaisten rakennusinvestointien investointipäätöksenteon taustatietona käytetä. Aiemmin mainittujen vuokra- ja omistusjärjestelyhankkeiden tausta-analysoinnissa saatetaan kuitenkin tapauskohtaisesti tehdä myös muunlaista laskentaa.

*Pääsääntöisesti ei [käytetä perinteisiä investointilaskelmia, kuten NPV, IRR, PB], koska se liittyy näihin palveluverkkorakenteisiin pääsääntöisesti ja silloin se tarkoittaa sitä, että ratkaisu tavallaan liittyy siihen, miten se palvelu järjestetään ja mikä tehdään itse ja missä haetaan ulkoa sitä. Ja siihen on sitten yksikkökustannuslaskelmat olemassa alla, jonka mukaan se palvelustrategia määritellään. Ja kun on ollaan näissä [tilainvestoinneissa], niin voisi suoraan todeta on, että julkinen sektori tekee loppujen lopuksi hyvin vähän vaihtoehtolaskelmia... Eli tämä liittyy meidän päätöksentekoprotektiikkaan, eli poliittiseen päätöksentekoon ei viedä enää vaihtoehtoja, vaan sinne viedään päätösesitys ja kuvataan valittu ratkaisu... Vaihtoehtoratkaisuja ei haeta, vaan kysymys on*

*aika pitkälle se, että millä tavalla hankesuunnitelma, minkä ratkaisun pohjalta se rakennetaan. Eli kustannusten pohjalta tarkastellaan. (Virkamies 2)*

*Esimerkiksi jossain vaikkapa IT-investoinneissa tai sellaisissa, missä meillä on selkeästi näkökulmana tuottavuus tai muuta, niin silloinhan näihin lasketaan takaisinmaksuaika. Takaisinmaksuaika on käytetty mutta esim. nettonykyarvo- tai IRR-laskelmia ei tehdä. (Virkamies 2)*

*Toki meillä semmoista laskentaa tehdään tapauskohtaisesti, että jos pohditaan, että tehdäänkö omana vai vuokrahankkeena, niin toki meillä silloin voidaan arvioida, että tuottovaatimus on vaikka 7 prosenttia, millä joku sijoittaja meillä tekee, ja sitten diskontataan vuokria ja verrataan omaan investointiin. Eli tämän tyyppiä tehdään, mutta se on kuitenkin meidän investoinneissa harvinaisempaa. Me tehdään pääsääntöisesti omaan taseeseen<sup>110</sup> ja näin. Nykyään toki vuokrakohteita ja näitä erilaisia omistusjärjestelyhankkeita on jo meidän investointiohjelmasta puolet. (Virkamies 10)*

Tarvesuunnitelmavaiheessa tehdään karkean tason arviointia tilahankkeesta sekä vaihtoehtotarkasteluja. Lisäksi toimialat tekevät osaltaan toimintoihin liittyviä arviolaskelmia. Tarvesuunnitteluvaiheessa pyritään rajaamaan vaihtoehtoja yhteen tai kahteen, joista tehdään hankesuunnitteluvaiheessa tarkemmat laskelmat.

Hankesuunnitteluvaiheessa tehtävät laskelmat ovat teknisempiä ja yksityiskohtaisempia. Niissä huomioidaan kaikki tarvittavien tilojen aiheuttamat arvioidut kustannukset, rakennuskustannukset ja rakennuspaikkaan liittyvät kustannukset, kuten maaperäkustannukset. Kyseisten laskelmien pohjalta johdetaan koko investointihankkeen kustannusarvio.

Kustannuslaskelmia täydentäviä analyysejä, kuten kustannus-hyötyanalyysiä tai muita mahdollisia analyysejä, ei päiväkotien osalta tehdä. Tilainvestointien luonteen vuoksi niitä ei pidetä tarpeellisina, kun taas infraan liittyvissä investointihankkeissa niiden merkitys on isompi.

*Jos mietitään peruskorjausta tai palveluverkkoon liittyviä asioita, niin ne [kustannus-hyötyanalyysit] ovat enimmäkseen tarpeettomia. Mutta silloin, kun puhutaan infrasta, niin tämän tyyppisiin*

<sup>110</sup> Haastateltavat käyttivät termiä ”oma tase”, jolla tarkoitettiin kuntakonsernin emoyhtiön tasetta, ei koko kaupunkikonsernin tasetta.

*asioihin tämä liittyy ihan oleellisena. Eli juuri nämä kustannus-hyötylaskelmat. (Virkamies 2)*

Laskelmien rooli sinällään oli varsinaisesti päiväkotinvestoinnin osalta rajoittunut, koska käytössä oli pääsääntöisesti kustannuslaskelmat. Kuitenkin talous nähtiin, myös virkamiesvalmistelussa, isona tekijänä: kustannukset pyrittiin pitämään kohtuullisella tasolla myös perusinvestoinneissa, kuten päiväkohteissa.

Siinä, miten päätöksentekijät ymmärsivät päätöksenteon taustaksi tehtyjä laskelmia ja miten he käyttivät taloudellista tietoa päätöksenteossa, oli havaittavissa vaihtelua. Oma osaamistausta ja osaamisen kehittäminen vaihtelivat tältä osin suuresti. Virkamiespuolelta esiin tuotiin mielipide, että he kaipaivat päätöksentekijöiltä enemmän substanssiosaamista.

*Itse asiassa suurin ongelma tässä on se, että se on hyvin pieni osa päättäjäistä, jotka osaavat tehdä eron niin tuloslaskelman, rahoituslaskelman ja investointilaskelman [välillä]. (Virkamies 6)*

*Ei se varmaan pahitteeksi olisi, että olisi enemmän semmoista [taloudellista] osaamista. (Virkamies 10)*

Tosin virkamiesten ymmärrystä päätöksentekijöiden talousosaamisen tasosta lisäsi se tosiasia, että päätöksentekijöiden taustat voivat olla hyvin erilaiset, vaikka he olisivatkin asiantuntijoita omilla erityisaloillaan. Päätöksentekijöiden keskuudessa luotettiinkin tarvittaessa siihen, että ryhmässä ainakin jollain ryhmän jäsenellä on taloudellisten laskelmien tulkinnassa tarvittavaa osaamista, jota sitä kautta käytetään myös päätöksenteossa. Periaatteellisesti myös luottamuksen rooli virkamiesten tekemiin laskelmiin tuli esille monessa haastattelussa.

*Periaate kuitenkin on, että luottamushenkilö luottaa. Että ei ruveta tarkistamaan virkamiesten laskelmia. (Päätöksentekijä 6)*

*Me aika paljon luotetaan niihin valmistelijoihin sen suhteen, että he hoitavat ne [laskelmat] kunnolla sitten. (Päätöksentekijä 7)*

Luottamus virkamiesten tekemiin laskelmiin on myös parantunut aikojen saatossa. Aiemmin valtuustosta oli esitetty soraääniä koskien tehtyjen laskelmien optimistisuutta, millä joissain tilanteissa historiassa on saatettu pyrkiä siihen, että jokin hanke näyttäytyisi suosiollisemmalta. Sitten tilanne on kuitenkin

huomattavasti parantunut ja nykyään päätöksentekijöiden keskuudessa on pääosin myönteinen käsitys ja täten luottamus siihen, että laskelmat ovat mahdollisimman realistisia ja virkamiesten ammattitaito korkea.

*Kyllä meillä [laskelmia] tehdään. Mutta meidän suurin ongelma on [ollut], että me ei voida aina luottaa niihin lukuihin, millä me lähdetään liikkeelle. Että meillä on luvut, siis semmoinen historiallinen taipumus, josta hiukan päästiin eroon, että valtuustolle tuodaan liian alhaiset luvut siinä vaiheessa, kun se tuodaan päätettäväksi, niin menee helpommin läpi. Sitten vasta matkan varrella todetaan, että meni 20 prosenttia enemmän, ja se on rassanut päättäjiä aika lailla. Toki meillä on semmoisiakin kohteita, että nehän alittaakin, ettei pelkästään ylity. Mutta se luottamus siihen ei ole ollut ihan parhaimmillaan juuri siksi, että niitä on käytetty vähän väärin niitä laskelmia, että ei ole otettu ihan kaikkea huomioon... Se oli aikaisemmin enemmän mutta ei nykyään enää. (Päätöksentekijä 10)*

*Siellä on kunnollisia ammattilaisia, että kyllä ne niitä [laskelmia] pystyvät tekemään. (Päätöksentekijä 10)*

*Minä suhtaudun päättäjänä aika luottavaisin mielin. Meillä on tällä hetkellä hyviä osajia, talouden puolen osajia... Minä luotan tällä hetkellä melkoisesti enemmän kuin ennen niin [kohde-kunnan] talousosaamiseen. (Päätöksentekijä 3)*

*Pitäisi kuitenkin minun mielestä poliitikon luottaa siihen, että vaikka se ei ole aina niin kuin ehkä ollut luottamuksen arvoista, mutta kuitenkin siihen asiantuntijan arvioon siihen, että miksi tällaisia ratkaisuja tehdään. (Päätöksentekijä 4)*

Kysyttäessä päätöksentekijöiltä laskelmien ja taloudellisten päätöstekijöiden roolista päätöksenteossa päiväkotihankkeen osalta merkittävin taloudellinen päätöstekijä oli lopullinen kustannusarvio: mitä hanke kokonaisuudessaan tulisi maksamaan. Osa päättäjistä tarkasteli laskelmia tarkemmin, mutta pääsääntöisesti päiväkoti-investoinnissa keskusteltiin kokonaishinnasta ja kokonaiskustannuksista. Haastateltavat toivat kuitenkin esille sen, että harmittavaa on päiväkotien laatutason osittainen heikkeneminen sen vuoksi, että budjettiraamit on asetettu liian tiukoiksi. Osa päätöksentekijöistä ja virkamiehistä toi esille myös huolensa siitä, että vaikka päätöshetkellä päätetään tietystä karsitusta summasta

joidenkin laadullisten tai toiminnallisten tekijöiden kustannuksella, lisäkustannuksia saattaa jossain myöhemmässä vaiheessa ilmetä, kun esimerkiksi tulee korjaustarpeita. Lisäkustannuksia saattaa myöhemmin syntyä myös tilanteessa, jossa jokin toiminnallisuus nähdään käytännön toiminnassa myöhemmin välttämättömäksi. Jotkut haastateltavat esittivät yhdeksi mahdolliseksi kustannusten ylityksen syyksi myös kilpailuttamisen vaikeutta ja osaamista sen eri osaluilla. Myös yritysten tarjousten tekemisen taito voi olla osaltaan vaikuttamassa mahdollisiin lisäkustannuksiin.

*Jokaiselle ongelmalle tai kustannusten ylittymiselle on olemassa luonnollinen selitys, useimmin kyse on ennalta arvaamattomista töistä, jotka on pakko tehdä... Aloitettu hanke on vietävä loppuun... Yritykset ovat taitavia tarjouksissaan. Tämä voi osaltaan nostaa kustannuksia projektin edetessä lisätöiden aiheuttamien kustannusten muodossa. Yritykset ovat edellä urakoihin liittyvissä asioissa. (Virkamies 14)*

Kuten edellisestä vastauksesta ilmenee, kustannusten ylittymisestä huolimatta hanke viedään loppuun. Pienemmissä kustannusylityksissä resurssija pyritään allokoimaan uudestaan. Kyseisen toimialan lautakunta seuraa käynnissä olevia kohteita ja vastaa resurssien kokonaisriittävydestä. Huomionarvoista tähän liittyen on se, että vaikka julkisuudessa tuodaan esiin usein vain kohteet, joiden kustannusarvio on ylittynyt, on myös kohteita, joissa kustannusarvio alittuu. Pääsääntöisesti, jos kustannusylitys on merkittävä, asia viedään valtuuston käsittelyyn.

*Viisi prosenttia on semmoinen, jonka saa ylittää, joka on semmoinen hyväksyttävä. (Päätöksentekijä 12)*

*Mutta kyllähän se periaatteessa niin on, että täytyy mennä valtuustoon kertomaan, että rahaa oli varattu viisi ja meneekin kuusi. Niin kyllä se täytyy käydä siellä sitten tavallaan lupa sille jatkamiselle saamassa. (Virkamies 10)*

Osa päätöksentekijöistä kaipasi myös sanktioita, jos kustannukset ylittyvät merkittävästi. Vastuuta ja vastuunkantoa kaivattiin sekä virkamiespuolelta että johtavilta päätöksentekijöiltä.

*Se [raha] täytyy vaan repiä jostain., Ei ole tällä hetkellä minkään näköisiä sanktioita siihen. Ja se on huono homma. (Päätöksentekijä 3)*

*Itse kaipaisin, että jos on selviä virheitä syntynyt, ... prosentuaalisesti isoja summia, silloin myös sitä vastuuihmistä vähän varistettaisiin tai annettaisiin huomautukset. Mielestäni ei voi olla kasvoton omistaja, jota ovat kunta ja valtio, siellä täytyy olla moraalijohtavilla virkamiehillä ja johtavilla päättäjillä, kun leikitään toisten rahoilla. Niin pitäisi olla. Helposti unohdetaan se. Että tästä meni kiville ja katsotaan, miten sen rahoitus voidaan tehdä. Pitäisi vähän enemmän vaatia vastuuihmisiltä. (Päätöksentekijä 5)*

Keskusteluissa tuli esiin myös kanta, että vastuuta on paljon myös poliittisilla päätöksentekijöillä, jotka päätöksen lopulta hyväksyvät. Jos esimerkiksi jokin asia mietityttää päätöstä tehdessä, epäselvän kohdan voi kyseenalaistaa ja pyytää lisätietoa.

Aistittavissa oli myös eräänlainen ajatuksellinen konfliktitilanne siinä mielessä, että osa virkamiehistä painottaa, että laadusta pitää ja kannattaa jonkin verran maksaa, jotta välttyään myöhemmiltä kustannuksilta. Kyseisten virkamiesten mielestä ei siis pitäisi tehdä karsintaa pelkkien kustannusten perusteella. Lisäksi kokonaiskuvan tarkastelun merkitys tuotiin esille joissain haastatteluissa: jos suunnittelu ja kustannukset olisivat tarkastelussa samaan aikaan, kustannustasoa saatettaisiin kyetä pitämään maltillisena ilman, että laatutaso merkittävästi heikkenisi.

*Kuitenkin siis täytyy sanoa, että kun hyvin suunnitellaan ja hyvällä suunnittelulla, niin ei [se] loppujen lopuksi ole niin kauhean kallista. Ei sinne tarvitse tietenkään mitään kauhean kummallisia härpäkkeitä olla, puhutaan wau-arkkitehtuurista: outhojoja rakenteita ja muuta, mutta ihan vaan laadukasta perus... 50-luvulla sotien jälkeen, 40-luvun lopulla, 50-luvun alussa, on tehty aivan mielettömän hyviä ympäristö-, nyt sitten jo suojelukohteita, ja silloin oli todella niukkaa taloudellisesti sodan jälkeen. Ei ollut materiaaleja. (Virkamies 13)*

Eräs virkamies toi samaa asiaa sivuten myös esille huolensa yhä enenevässä määrin yleisesti eri kunnissa lisääntyvästä tehostamistarpeesta ja sen aiheuttamasta joidenkin tilahankkeiden nopealla aikataululla tehtävästä tyyppirakentamisesta.

*Jos vielä 15 vuotta tehtiin oikein kunnianhimoisesti näitä, haluttiin hienoja ratkaisuja, niin nytkö riittää, että siellä on joku neliömäärä ja jostain löytyy ja sinne tuodaan lapset paikalle... Mutta*

*ymmärrän kyllä kuntatalouden kannalta, ... semmoisten aika on ohi, että tehdään, no en minä tiedä, tai täytyykö se olla ohje, että tehdään laadukkaita ja korkeatasoisia, koska niiden elinkaarivai-  
kutukset ovat paljon myönteisempiä. Nyt tehdään kauhean nope-  
asti. Että jos joku palvelusopimus tulee kymmeneksi vuodeksi, niin  
sitten tehdään sitä 10 vuotta varten päiväkotia. Ja ne ovat sitten  
vähän sen oloisia välillä, minä olen nähnyt aika kauheita esimer-  
kkejä... niin, ja siihen rakentamisen laatuun ja että millaisessa ymp-  
äristössä lapset ovat ja henkilökunta toimii, niin se pitää saada  
kyllä tähän, ettei se ole pelkkä se palvelutuotanto ja joku tila,  
missä se tehdään. (Virkamies 9)*

Aina ei välttämättä oteta tai voida ottaa huomioon päiväkodin sijoittamista tontille ilmiansuunnallisesti parhaalla mahdollisella tavalla. Tämä oli kyseisen haastatellun virkamiehen mielestä harmillinen ja päiväkodin lasten ulkoilukokemukseen negatiivisesti vaikuttava asia.

*Kun ne ovat semmoisia tyyppiratkaisuja, niin esimerkiksi sano-  
taan nyt semmoinenkin asia, että kyllä kiva on, kun lapsilla pihalla  
paistaa aurinko, kun he ovat siellä leikkimässä. Nämä tyyppitalot,  
eivät ne käänny välttämättä, eivät ne sovi tonteille. Yhtäkkiä ne  
ovatkin ihan väärin päin esimerkiksi, kun niitä ei ole suunniteltu  
siihen paikkaan, mihin ne toteutetaan. Että tällaisia ongelmia.  
(Virkamies 9)*

Haastateltava painotti kuitenkin sitä, että edellisenkaltaisia sijoittamis- ja laatuongelmia pyritään huomioimaan hyvissä ajoin suunnitteluvaiheessa, jotta niihin voidaan reagoida riittävän ajoissa. Tarkastellun päiväkotinvestoinnin osalta hän ei ole huolissaan kyseisestä ongelmasta, koska siihen on ehditty varautua ja ottaa sijoittaminen huomioon.

*En minä usko ollenkaan, että tästä tulee ongelma, mutta siinä pi-  
tää aika nopeasti päästä kiinni [suunnitelmiin]. (Virkamies 9)*

### **5.2.2.2 Ei-taloudelliset päätöstekijät**

Ei-taloudellisia tekijöitä päiväkotinvestoinnin osalta pohditaan virkamiesvalmistelussa sekä varsinaisen prosessin aikana että myös sitä ennen. Suurimpana tekijänä uuden tai uusintainvestoinnin käynnistämiseksi pidettiin varsinaisen prosessin alkuvaiheessa uusien tilojen tarvetta. Tarpeen kerrottiin muodostuvan

joko toiminnallisista puutteista tai epätarkoituksenmukaisista tiloista, rakennuksen käyttökkelvottomuudesta esimerkiksi sisäilmaongelmien tähden tai lapsimäärän ennakoidusta, tulevasta kasvusta.

Väestöennusteet toimivat tärkeinä työkaluina mietittäessä koko kunnan taasoista palvelun järjestämistä ja palveluverkon toimivuutta. Lapsiperheiden liikkeitä voidaan ennakoida muun muassa kunnan tonttitarjonnan perusteella. Näin ollen palveluverkkomietintää tehdään jo kaavoitusvaiheessa, jolloin nähdään, minne uusia tontteja kaavoitetaan. Edellisten lisäksi myös työllisyystilannearviot otetaan huomioon, kun pohditaan mahdollisten uusien päiväkotien sijaintia. Sijaintipohdinnassa myös olemassa olevia liikennejärjestelyjä ja liikennejärjestelymahdollisuuksia otetaan huomioon valmistelun aikana.

Vaikka päiväkoteja rakennuksina ei varsinaisesti pidetty suuressa määrin kaupungin vetovoimatekijöinä, niillä nähtiin palveluntarjonnan kannalta silti olevan yhteys kaupunkikehitykseen nimenomaan palveluverkko- ja päiväkotiverkon kokonaistarkastelun näkökulmasta. Yleisellä tasolla myös päiväkotinvestointeja mietittäessä otetaan huomioon kaupunkistrategian tavoitteet ja se, miten tilainvestoinneilla, kuten päiväkodeilla, voidaan osaltaan tukea tavoitteiden toteutumista.

Lopullisessa investointipäätöksenteossa yhden tietyn hankkeen osalta, kuten myös toimialalla tehtävässä hankkeiden priorisoinnissa, painavimmat päätöstekijät vaihtelivat päiväkoti-investoinnin osalta jonkin verran sekä taloudellisten ja ei-taloudellisten tekijöiden välillä että myös ei-taloudellisten tekijöiden kesken. Tätä pohdintaa käydään tietyissä määrin myös virkamiesvalmistelun aikana.

*Valtuusto päättää, mitä viedään eteenpäin, että se [hankkeiden priorisointi] se on tietysti aina poliittinen päätös. Ja se, että missä määrin se sitten aina on rationaalinen päätös, niin on sitten tietysti jossain määrin toinen juttu... No, sitä on tietysti kauhean vaikea mennä poliitikkojen korvien väliin sisälle, että missä tarkoituksessa ja missä mielessä he painavat sitä vihreää nappia tai punaista nappia jonkin hankkeen osalta. Että onko siinä aina sitten nämä taloudelliset vaikuttimet mielessä. Sitten ihmisten päiväkotimatkat ovat tietysti tällaisia asioita, jotka vaikuttavat. Silloin ei ole taloudesta kysymys. Ja sitten, että satutaanko itse asumaan sillä alueella. Ja siihen tulee sitten paljon tällaisia muita vivahteita. (Virkamies 5)*

*Kyllä minulle on tärkeää, että se [päiväkoti] olisi mahdollisimman lähellä kotia tai sitä työmatkaa, mihin vanhemmat menevät. Se voi olla pitempikin kuin samassa korttelissa olemassa. Että ne*



*minä koen, kun nyt kuitenkin liikenne kasvaa koko ajan, niin se on vähän lapsen turvallisuudella suuri merkitys minulle tässä. Mutta kyllä minä siihen sen rahankin otan. (Päätöksentekijä 5)*

*No kyllä minulla on painanut aina, se, että minä olen katsonut alan työllisyystilannetta ja sillä tavalla. Enemmän tämä toteutuspuoli on ollut tuo tärkeä: saada hankkeita läpi ja alalle töitä. Se on ollut yksi semmoinen tärkeä [päätöstekijä]. (Päätöksentekijä 8)*

*Se, että minä saan selvyyden siihen, että se tarve on oikeasti olemassa. (Päätöksentekijä 7)*

Tarpeen ja hyödyn merkitys sekä kustannusten ja ei-taloudellisten tekijöiden yhteys ilmenevät selkeästi seuraavasta virkamiehen sitaatista liittyen päiväkotinvestoinnin arviointikriteereihin suunnitteluvaiheessa.

*Taustalla on toimiva kaupunki. Kriteerinä on raha. Raha kuitenkin osoitetaan budjetissa, joten rahan merkitys ei ole yritykseen verrattava asia. Yrityksen on saatava rahaa investoinnistaan takaisin. Kaupungin on saatava ihmisille hyvä paikka asua ja elää. Tietenkin kaikki ilma pois hankkeen kustannuksista, mutta raha itsessään on vain pakollinen paha, tärkein on hyöty kokonaisuuden kannalta... Investointi itsessään toteutetaan parhaalla mahdollisella tavalla ja mahdollisimman edullisesti, ei kuitenkaan siten että edullisin on paras. Investoinnin arviointikriteerit ovatkin siksi laatu, toiminnallisuus ja hyöty... Ei päiväkodin tarvetta voi kieltää laskelmilla. Se on vain tehtävä ja siten, ettei kustannuksia kaadeta tuleville sukupolville. Sillä tarkoitan korkeita käyttökuluja, useita korjauksia vuosien varrella. Suunnittelun tärkein rooli on suunnitella kestävä, josta sitten kilpailutetaan halvin toteuttaja. Ei siten, että päiväkotia itsessään on halvin mahdollinen, vaan toimiva halvin mahdollinen. Halvin mahdollinen on lyhytnäköistä toimintaa. Siihen ei kaupungilla ole varaa, rakennusinvestointi esimerkiksi ei lopu rakentamiseen. Vuotuiset käyttökulut muodostavat rakennuksen elinkaaren suurimman hinnan ja siihen käytettävät henkilötyövuodet ovat muualta pois. (Virkamies 14)*

Näin ollen erityisesti päiväkotinvestoinnissa jo aiemmin esille tulleet laatu, toiminnallisuus ja hyöty ovat kokonaisuutta tarkasteltaessa merkityksellisiä, mutta niitä tulee tarkastella suhteessa käytettävissä oleviin rahallisiin resursseihin.

hin. Myös investoinnista tulevaisuudessa aiheutuvat kulut on otettava suunnitteluvaiheessa huomioon. Edellisessä sitaatissa on yhtymäkohta myös aiemmin esille tulleeseen ajatukselliseen konfliktitilanteeseen siinä mielessä, että periaatteessa suunnittelussa pyritään ottamaan huomioon laatu- ja toiminnallisuusnäkökulmia. Taloustilanteen ollessa tiukka kustannusraameissa pysyminen saattaa kuitenkin johtaa siihen, että näistä on tietyissä määrin joustettava. Näin on tilanne joissain kunnassa toteutettavissa päiväkotij- ja kouluhankkeissa.

### 5.2.2.3 Päätöksentekoon vaikuttavat muut tekijät

Päätöksentekoon ja oman kannan muodostumiseen tuntui päätöksentekijöiden vastauksen perusteella vaikuttavan lukuisa määrä erilaisia tekijöitä jo aiemmin prosessin yhteydessä esitettyjen tekijöiden lisäksi. Päätöksentekijän oman taustan ja arvomaailman merkitys korostui suurella osalla vastauksista. Äänestäjät ja heidän tyytyväisyytensä ja samalla oman toiminnan näkyvyys oli merkittävä huomio haastatteluisissa. Päiväkotihankkeen yhteydessä kuitenkin esimerkiksi omaa arvomaailmaa ei sinällään painotettu, koska suurin osa haastateltavista oli sitä mieltä, että päiväkotihanke on pakollinen hanke toteuttaa, jos sille ilmenee tarve. Lisäksi asuinpaikka ja sitä kautta omat kannattajat ja äänestäjät olivat merkityksellisiä.

*Kyllä valtuutetun tai yleisen luottamushenkilön oma tausta ja ryhmä vaikuttavat siihen [päätöksentekoon]. Voi olla myöskin asuinpaikka yhtenä. Eli kyllä täytyy olla aika suuret syyt, jos minä en kannata [oman asuinseudun] hanketta. (Päätöksentekijä 6)*

*Joo, se on sitä näkyvyyden hakemista kyllä minun mielestä. Ja jos se [hanke] on ikään kuin semmoisella alueella, missä sinä ajatlet tekeväsi politiikkaa, tai [josta] sinun kannattajat tulevat, niin silloin joskus niitä nostetaan esille. Tämä ei päde kaikkiin, mutta on ilmiö, mitä minä välillä havaitsen. (Päätöksentekijä 7)*

Päätäjät ottavat omassa kantapohdinnassaan huomioon virkamiesvalmistelun ja hankkeeseen liittyvien sekä omien henkilökohtaisten taustatekijöiden lisäksi myös muita seikkoja. Esille nousivat tarkasteltavan päiväkodin sijainti ja eri ryhmien kanta siihen. Lisäksi ryhmien laajempi ajatus koko päiväkotiverkko-keskustelun ympärillä vaikutti päätöksentekoon.

Vaikka suuri osa päätöksentekijöistä ainakin kertoi pyrkivänsä siihen, että yksittäiset kuntalaisten yhteydenotot eivät vaikuta merkittävästi oman kannan

muodostumiseen, hyvin perustelluilla kannanotoilla tai päätöksentekijän läheisen tuttavien yhteydenotolla saattoi olla jossain määrin vaikutusta. Vaikka nämä eivät välttämättä vaikuta lopulliseen päätökseen, ne voivat saada päätöksentekijän enemmän perehtymään asiaan sekä viemään asiaa tarmokkaammin eteenpäin ja muiden päätöksentekijöiden tietoon.

Kokonaisuudessaan haastatteludatan perusteella kuitenkin vaikutti siltä, että oman valtuustoryhmän vaikutus ja ryhmän taustaperiaatteet vaikuttivat lopulta voimakkaasti yksittäisiin päätöksentekijöihin. Tiedusteltaessa ryhmän kannan muodostumista ja sitä, kenen tai keiden kanta koko ryhmän kannan muodostumisessa on merkittävin, esiin nousi voimakkaasti etenkin puheenjohtajan ja hänen lisäksään myös kokoneiden päättäjien tai jonkun mielipiteiltään voimakkaan persoonan näkemys käsiteltävästä asiasta. Puheenjohtajan ja ryhmän vaikutuksen merkitys vaihteli hieman sen mukaan, mikä puolue oli kyseessä.

*Puheenjohtajat yleensä jyräävät ne omat arvomaailmat, joita yksittäisellä valtuutetulla on. (Päätöksentekijä 6)*

*Minulla on välillä vähän vaikeuksia, kun minä en millään voi samoista nähdä, että noin tehtäisiin, mitä sillä hetkellä puheenjohtaja esittää... Minun mielestä se [puheenjohtaja] on auktoriteetti. (Päätöksentekijä 5)*

*Totta kai se [voimakkaan henkilön persoona] vaikuttaa siis. Päätöksenteko on inhimillistä toimintaa, niin kaikki muutkin. (Päätöksentekijä 1)*

Osalla ryhmistä on voimakkaammin yhteisen kannan mukaiseen päätökseen tähtäävä periaate kuin toisilla. Vaikka määräystä yhteisestä kannasta ei olisi-kaan, vaikutti kuitenkin siltä, että päätöksenteossa pyrittiin mahdollisimman paljon toteuttamaan yhteistä linjaa. Välillä se vaatii tiukkojakin keskusteluja ryhmän sisällä, ja joissain tapauksissa päätöksentekijän oma kanta oli myös lopullisessa äänestyksessä ryhmän vastainen esimerkiksi joko oman arvomaailman tai omille äänestäjille tehtyjen lupauksen vuoksi. Jotkut päätöksentekijät kokivat, että ryhmän linjasta poikkeava oma päätös saattoi jossain määrin vaikuttaa tulevaan työskentelyyn omassa ryhmässä tai oman ryhmän silmissä. Tällöin muut tekijät olivat henkilökohtaisen päätösprosessin jälkeen kuitenkin vaikuttaneet ryhmän vastaiseen käyttäytymiseen.

Varsinaista ulkopuolista painetta päätöksentekijät eivät päiväkotiasiassa kokeneet suuremmassa määrin olevan. Vastauksista ilmeni, että osa päättäjistä sai yhteydenottoja enemmän kuin toiset. Myös niihin reagoiminen vaihteli suuresti päätöksentekijästä riippuen. Asiallisilla yhteydenotoilla saattoi olla vaikutusta,

mutta negatiiviset ja henkilökohtaisuuksiin menevät kannanotot tuntuivat suodattuvan aika nopeasti päätöksentekijän ajatuksista.

Lisäksi haastatteluissa tuli esille oman ryhmän tekemän priorisoinnin merkitys, jos eteen esimerkiksi tulee tilanne, jossa kaikkia hankkeita ei voida muun muassa rahallisten resurssiraamien vuoksi toteuttaa tietynä vuotena.

*Monta kertaa väännöt käydään sitten valtuustoryhmien välisissä neuvotteluissa suurimpien valtuustoryhmien kesken. Että mitä sitten, jos täytyy priorisoida eri vuosille. Että tämä hanke käynnistyy nyt 2016, tätä siirretään vuoteen 2017, niin täytyy sillä tavalla miettiä. Sitten neuvotteluin - jokaisella valtuustoryhmällä saattaa olla se ehkä kärkihanke, minkä he haluavat, minkä alueen asioita ja minkä alueen koulu<sup>111</sup> on heille se tärkein sillä hetkellä - niin sitten käydään läpi. (Päätöksentekijä 1)*

Päätöksentekijöiden keskuudessa oli suurta hajontaa siinä, miten investointipäätöksen taustoista ja virkamiesvalmistelusta tulevista päätöksentekijöistä annettiin ja sai hankittua tietoa. Osa päätöksentekijöistä koki, että he eivät saaneet päätöksentekoa varten riittävästi tietoa virallisia teitä. Osa puolestaan koki tietomäärän jopa liiankin suureksi. Median rooli tiedon välittäjänä etenkin prosessin alkuvaiheessa nousi joidenkin päättäjien haastatteluissa esille.

*Valtuutetut eivät nyt saa paljon mitään tietoa. (Päätöksentekijä 11)*

*Kyllä meille valmistelussa, niin jopa välillä tuntuu, että tuodaan vähän liikaakin sitä materiaalia. Kaikista asioista on lausunnot ja selvitykset niin taloudellisesta puolesta kuin väestöllisestä seikoista kuin sitten, miten se alue kehittyy tulevaisuudessa. Ja sitten on pyydetty lausunnot - ja monta kertaa eri toimialoilta - ja sitten on asukkaiden kannanottoja ja kaupungin näiden eri ohjelmien toimielimien kannanottoja. Sittenhän tehdään verkkoselvityksiä. Kyllä se on niin, kun tieto on riittävä, paremminkin tuntuu, että päättäjät eivät siihen ehdi perehtyä. Se itseä välillä turhauttaa, että ihmiset kyselevät sellaisia asioita sitten, mitkä ovat olleet heille toimitetussa materiaalissa. (Päätöksentekijä 1)*

*Niin, ja sitten, jos niistä on jotain just tämmöistä, kuten nämä sisälmaongelmaiset, niin minulle on käynyt tosi usein silleen, että*

---

<sup>111</sup> Päätöksentekijät puhuivat päiväkotihanketta käsitellessä välillä yleisesti tilahankkeista samalla painottaen, että päiväkodit ja koulut noudattelevat päätöksenteon kannalta samoja periaatteita.

*minä luen lehdestä, että nyt on joku koulu pistetty jostain osin kiinni tai päiväkotia. Meillä ei käsitellä niitä ihan hirveän paljon keskustelutasolla. Sitten vasta, kun on joku paperi tai suunnitelma tai tarveselvitys, niin sitten oikeastaan vasta. (Päätöksentekijä 7)*

Lisäksi jotkut päätöksentekijät mainitsivat investointien toteutumiseen liittyvän epävarmuuden vaikutuksesta saatavaan ja sitä kautta päätöksenteossa käytettävään tietoon.

*Sitten usein ei ole ihan kaikkea [tietoa] siinä päätöksentekovaiheessa vielä olemassa, siis kun ei tiedetä esimerkiksi jonkun investoinnin täydellisestä toteutumisesta, että miten se vaikuttaa, mitä taloudellisia seuraamuksia ja vaikutuksia sillä on. (Päätöksentekijä 4)*

Osa virkaiältään nuoremmista haastateltavista harmitteli sitä, että vaikka itse haluaisi olla tietovarannoltaan samalla tasolla kuin kokeneemmat päättäjät, jotta pystyisi pääsemään keskustelun syvyydessä samalle tasolle, se ei ole realistisesti mahdollista. Kokeneemmat päättäjät ovat siinä mielessä eräänlaisessa etulyöntiasemassa, että heillä on jo valtuustokauden alussa kokemuksen tuoma tietämys muun muassa prosessin kulusta ja tiedon hankkimisesta.

*Joo ja ei, omassa ryhmässä kyllä, mutta valtuusto ylipäätään on semmoinen, että siellä ei. Tai kun monet asiat sovitaan jossain ihan muualla, niin ikään kuin se sinun vaikuttamismahdollisuus moniin juttuihin on oikeasti aika pieni sitten ylipäätään kunnallispolitiikassa, minusta tuntuu. Mutta kyllä se on niin, kun kysyt tuosta koulutuksesta aikaisemmin, että kun uusille valtuutetuille se ei ole oikeastaan ikäkysymys vaan virkaikäkysymys. Kun uusilla valtuutetuilla on niin vähän tietoa kuitenkin niistä tosi vaikeista asioista ja ylipäätään kaikesta budjetin rakentumisesta ja kaikesta semmoisesta ja sitten taas, kun joitakin asioita on saatettu käsitellä 20 vuotta jo kaupungissa ja jotakin kaavaa on alettu käsitellä 5 vuotta ja ei ole sitä vanhaa tietoa, niin hirveän helposti jää alakynteen, kun joku sitten, joka on nähnyt sen koko prosessin, niin pystyy sinut argumentoimaan aika helposti kumoon. Kyllä minun mielestäni uudet valtuutetut ovat alakynnessä siinä suhteessa, että tietoa ei ole. Sitä on aika vaikea silleen vaikka uutta lähteä itse hankkimaan samalle tasolle. (Päätöksentekijä 7)*

Kysyttäessä oman valtuustoryhmän roolia tiedon jakamisessa rivivaltuutetuille päiväkotij- ja muiden tilahankkeiden<sup>112</sup> osalta kävi ilmi, että osa ryhmistä oli muita ryhmiä aktiivisempia tiedon välittämisessä koko valtuustoryhmälle, sekä valtuutetuille että varavaltuutetuille. Lisäksi oman aktiivisuuden rooli sekä hankkeen piirteet korostuivat tiedon hankkimisessa.

*Niin, välillä sitten jotain tietoa tuodaan. Meillä [valtuustoryhmällä] on sellainen valmisteluryhmä, johon voivat tietenkin kaikki valtuutetut osallistua. Sinne sitten joku tuo aina jotain, mutta se vähän riippuu. Jos joku osoittaa intressiä johonkin, niin kyllähän siitä sitten tuodaan enemmän tietoa. (Päätöksentekijä 11)*

*...et sinä voi ihan kaikesta olla ihan yhtä tohkeissasi, siis ei vaan voi olla, eikä ihan yhtä perillä ihan joka ainoasta asiasta. (Päätöksentekijä11)*

Useimmat haastatellut päätöksentekijät osoittivat kuitenkin pääsääntöisesti suhteellisen paljon aktiivisuutta.<sup>113</sup> Etenkin virkaiältään vanhemmat ja kokeneemmat toivat useasti esille sen, että tietoa päätöksentekijöistä kyllä on ja sitä saa aina tarvittaessa. Oman aktiivisuuden rooli tiedon saamisessa korostui monessa haastattelussa.

*Parempaan malliin minun mielestäni koko ajan kyllä mennään, mutta tietysti sitten jollain tavalla tietokin lisääntyy ja helpompi... Minä en ole koskaan kokenut, että en saa tietoa. Minä olen niin sinnikäs, kyllä minä saan, jos minä haluan... Kyllä jos kiinnostaa asia, ja niinhän se on, että se mikä asia kiinnostaa, niin sen selvittää. Ei kukaan halua semmoisia päätöksiä olla tekemässä, josta ei ymmärrä yhtään mitään. En minä ainakaan haluaisi olla. (Päätöksentekijä 12)*

*Kyllä tämä homma perustuu myös päättäjän omaan aktiivisuuteen. Minä käyn aika useasti läpi kaikkien lautakuntien esityslistat, kun ne ovat julkisia. Minä en lue rivi riviltä... katson, että tämmöisiä asioita, ja tuo minua kiinnostaa, sen minä voin lukea. Ja sitten voin itseni osalta, kun pitkään ollut ja vaikka on tyhmempi-*

<sup>112</sup> Haastateltavat toivat useassa kohdassa esille, että osa haastattelussa esiin tulleista asioista pätee yleisemminkin tilahankkeissa. Näin ollen niiden esiintuominen päiväkotij-investointiosiota käsiteltäessä on kyseenomaisen yleispätevyyden takia kokonaisuuden kannalta merkityksellistä.

<sup>113</sup> Todettakoon kuitenkin, että sekä kokeneemmissa että kokemattomammassa päätöksentekijöissä löytyi tiedon hankkimisessa sekä aktiivisia että vähemmän aktiivisia henkilöitä.

*kin, niin minulla on paljon sillä tavalla tuttavია. Minä olen semmoinen ihminen, että minä kehtaan, kun luen, niin minä kehtaan sanoa, että minä en ymmärtänyt. (Päätöksentekijä 5)*

*Jos on aktiivinen ja verkostoitunut, niin kyllä tietoa tulee, jos vaan haluaa, se on aivan varma. Ei voi tietää kaikkea, sitä varten on esikunta, eli käytetään niitä ihmisiä, virkamiehiä hyväksi, jos halutaan tietoa. Ja niiltä sitä tietoa tulee. Valtuutetulla on oikeus saada tietoa, ei ole vaikeaa. (Päätöksentekijä 9)*

Eräs haastateltava, joka osoittautui aktiiviseksi ja asioiden tehokkaaksi eteenpäinviejäksi, oli kuitenkin sitä mieltä, että tietoa eivät ainakaan kaikki päättäjät saa riittävästi ja hän kuulutti voimakkaampaa interaktiota.

*Kuka viitsii ja jaksaa paneutua. Minäkin olen joutunut tässä soitamaan sinne ja tänne. Meillä on semmoisiakin päättäjiä, jotka aukaisevat esityslistan vasta kokouksessa, valtuustossakin... Sitten on semmoisia, jotka kaivavat ja kaivavat tosi paljon, ... minäkin teen töitä aika paljon, mutta on semmoisiakin, jotka tekevät vielä enemmän ja ovat todella hyviä päättäjiä. Ja minä sanon niitä hyväksi päättäjiksi, vaikka olisivat mistä puolueista, kun nähdään vaivaa. (Päätöksentekijä 3)*

*[Tieto] ei vaihdu, paremmin pitäisi paljon vaihtua, jotta voisi tuntea, että tekee päätöksiä myöskin. (Virkamies 3)*

Investointien taustatiedon ja niihin liittyvien päätöstekijöiden hankinnassa ja käsittelyssä, kuten aiemminkin todettiin, nousi yhdeksi merkityksellisimmistä tekijöistä päätöksentekijän aktiivisuus ja oma mielenkiinto. Tämä on mielenkiintoinen havainto siinä mielessä, että kunnan tehtävänä on tuottaa palveluja kuntalaisille ja näin ollen kuntalaisten etu ja hyvinvointi pitäisi olla prioriteettilistan kärkipäässä. Valtuutetut ovat lähtökohtaisesti toteuttamassa päätöksiä, joilla edesautetaan koko kunnan asioiden toimimista ja edistämistä. Valtuutetut tekevät päätöksiä yhdessä kaikista käsiteltävistä asioista, mutta päätöstekijöiden haltuunotto tai yritys niiden saamiseksi ei täten kaikkien kohdalla vaikuttanut kuitenkaan olevan merkityksellistä tai tavoittelemisen arvoista. Tiedusteltaessa syitä tähän esille nousi voimakkaasti tiedon ja käsiteltävien asioiden suuri määrä ja toisaalta myös aikaresurssien puute.

Osa virkaiältään nuoremmista ja aktiivisuutta korostavista, samoin kuin osa virkaiältään vanhemmista päätöksentekijöistä, olisi kaivannut luottamustoi-

mensa alkumetreillä koulutusta tiedon hankkimiseen ja ylipäättään menettelytapojen oppimisen tueksi, jotta he tietäisivät, mikä tieto on oleellista ja miten ja mistä tietoa voi tarvittaessa hankkia.

*Ja näin se on, että päättäjän ei tarvitse olla sen alan ekspertti, mutta kun tämä kaikki pyörii tämän talouden ympärillä, ja taloudesta tehdään päätöksiä, ja niitä lukuja luetaan, niin se, siltä osin niin valtuutetut ja luottamusmiehet tarvitsevat koulutusta ja minun mielestäni sitä pitäisi antaa nimenomaan kaupungissa. Mutta ei se saa sitten olla mitään semmoista ylihilseen menevää... Perusjuttuja, että ei mikään semmoinen, joka työkeeseen pyörittää ja ei ymmärrä yhtään sitä, että mikä on se tavallisen ihmisen näkökulma. Päätöksenteko paranisi paljon. (Päätöksentekijä 2)*

Osa päättäjistä, mainittakoon kuitenkin että kyseessä oli tältä osin suuri vähemmistö, perusteli motiivaatiota oman aktiivisuuden ja oman ajan käyttämättömyyteen tiedon hankintaan ja siihen perehtymiseen luottamustoimen luonteella, toisin sanoen sillä, että rahallinen palkkio luottamustoimesta ei ole suuri.

*Meillä on aika paljon valtuustoseminaareja, mutta nekin rupesivat toimimaan vasta, kun niihin pantiin kokouspalkkio. Jos ei ollut kokouspalkkiota, niin osanotto oli aika paljon vähäisempää. Sitteen voi myöskin katsoa pikkuisen peiliin, kun sanoo, ettei ole tietoa. (Päätöksentekijä 10)*

*Valtuutettuhan on aivan... sehän on aivan harrastustoimintaa. Eihän siinä ole kellään muuta, kuin se kokouspalkkio, mitä siitä saa. Ei ole muuta palkkiota. Hyvä mieli... (Päätöksentekijä 11)*

*Kutsumus, todellinen... minulla ei ole. Totta kai voisi aina käyttää enemmän [aikaa]. (Päätöksentekijä 11)*

Suurin osa haastateltavista kuitenkin toi esille sen, että kaiken kaikkiaan heidän luottamustoimintansa ei perustu rahalliseen korvaukseen vaan enemmänkin mielenkiintoon yhteisiä asioita kohtaan. Tämän lisäksi vastauksista kumpusi joidenkin haastateltavien osalta tietynlaisen arvostuksen ja statuksen ylläpitäminen tiettyjen toimintamallien taustalla. Lähes poikkeuksetta myös joko henkilön omat äänestäjät tai oman puolueen äänestäjät ja heidän pitämisensä tyytyväisenä vaikuttanut voimakkaana tekijänä ylipäättään tietynlaisen päätöksentekotoiminnan motivaattorina. Tähän liittyy tulkintani mukaan myös julkisuus ja sen vaikutus.



*Myöskin semmoinen voi vaikuttaa, että jos joku hanke on ollut vahvasti julkisuudessa, että jonkun alueen asukkaat, vanhempainyhdistykset, opettajat tai muut nostavat jonkun hankkeen, että se on paljon julkisuudessa, niin julkisuus saattaa tuoda myös painetta, verrattuna semmoiseen hankkeeseen, mikä sitten ei ole [julkisuudessa]. (Päätöksentekijä 1)*

Toisaalta tuotiin myös esille se, että vaikka julkisuus saattaa jossain määrin vaikuttaa, niin asiat kuitenkin menevät julkisuuden edelle esimerkiksi mahdollisen julkisuutta tuovan kansalaisaloitteen tilanteessa. Päätösten takana on tällöin muita vaikutteita.

*Meillä on porukoissa semmoista, että halutaan rationaalisesti lähestyä näitä asioita, eikä niin, että saataisiin hyvin puolue esille ja saisimme politiikkaa tehtyä tällaisella aloitteella. (Päätöksentekijä 2)*

Yleisesti päiväkotinvestointiin liittyen voidaan todeta, että päiväkotinvestointia pidetään ikään kuin rutiiniinvestointina ja varsinainen investointipäätösprosessi etenee pääpiirteittäin kunnassa tilainvestointien osalta tehdyn ohjeen mukaisesti. Dualismin periaate tulee hyvin esille, sillä valmistelutyö tapahtuu virkamiestyönä, minkä jälkeen investointihanke etenee poliittiseen päätöksentekoon. Päiväkotiinvestointia ei sinällään kyseenalaisteta. Investointipäätöksen perustelut ovat hyvin homogeeniset. Päiväkotiinvestoinnin lähtökohdiana on lähes poikkeuksetta tarve. Perusteluihin liittyen taloudellisina päätöstekijöinä toimivat kustannuslaskelmat eikä varsinaisia investointilaskelmia valmistella päätöksenteon tueksi. Päiväkotiinvestoinnin kohdalla ei esiintynyt kannattajat/vastustajat -vastakkainasettelua, vaan kaikki olivat lopulta tyytyväisiä, kun investointipäätös saatiin tehtyä ja uuden päiväkodin rakentamisen suunnittelu oli päätöksen jälkeen virallisesti mahdollisuus käynnistää. Edellistä kokonaisuutta, samoin kuin päiväkotinvestoinnin luonnetta, kuvastaa osaltaan hyvin seuraava päätöksentekijän esittämä toteamus:

*Jos ajatellaan sitä, että rakennetaan päiväkotia, niin sehän on aika yksinkertainen asia loppujen lopuksi. Eikä kuntalaista periaatteessa pätkäkään kiinnosta, että miten ne rakenteet siellä on hoidettu tai miten kuka on voittanut jonkun kilpailun tai muuta. Niitähän kiinnostaa, että tulos on, kuten on etukäteen ilmoitettu, että se kustannus on semmoinen, kuten etukäteen ilmoitettu. Se on kuntalaisen intressi. (Päätöksentekijä 10)*

## 5.3 Investointihanke 2: Joukkoliikennehanke

### 5.3.1 Investointiprosessin kulku

Joukkoliikenneinvestointia edustaa tässä tutkimuksessa iso, erittäin mittava hanke, jonka suunnittelu ja mahdollinen rakentaminen kestää useita, jopa kymmeniä vuosia. Näin ollen se edustaa päiväkotirakennusinvestointiin verrattuna hyvin erilaista investointia.

Kyseinen joukkoliikenneinvestointipäätösprosessi käynnistyi tavallaan jo vuosikymmeniä sitten, kun vastaavanlainen joukkoliikennetarkaisu poistettiin käytöstä muun muassa sen silloin vaatimien investointitarpeiden, matkustajamäärien laskun ja taloudellisten tappioiden vuoksi. Samaan aikaan edellisen järjestelmän lakkautuksen kanssa kuitenkin puhuttiin saastuttamattomuudesta, turistinäkökuilusta sekä kuljetuskapasiteetista. Lisäksi pohdittiin tehdyn poistamis päätöksen mahdollista virheellisyyttä. Haastattelujen ja dokumenttiaineiston mukaan kuitenkin siitä asti uusi, uudenaikaisempi ratkaisu on elänyt joidenkin kuntalaisten mielissä, ja hanketta lähdettiin herättelemään henkiin erilaisten selvitysten muodossa vuosituhannen vaihteen tienoilla.

Varsinainen tässä tarkasteltava investointipäätösprosessi käynnistyi muutamia vuosia sitten kohdennetussa selvitystyössä, kun mietittiin erilaisia joukkoliikennejärjestelmiä. Vaihtoehtoina olivat nykyisen joukkoliikennejärjestelmän kehittäminen (Nykyjärjestelmä A), nopeampi bussien runkolinjajärjestelmä (Nopeajärjestelmä B) ja nyt tarkasteltava uusi, edellisiin verrattuna erittäin mittavan investoinnin vaatima joukkoliikennejärjestelmä (Uusijärjestelmä C)<sup>114</sup>. Kyseisen selvitystyön pohjalta tuolloin päätettiin, että joukkoliikennejärjestelmäksi valitaan Nopeajärjestelmä B. Samalla päätettiin, että eniten kuormiteuille linjoille toteutetaan Uusijärjestelmä C, kun kaavalliset ja rahoitukselliset edellytykset täytyvät. Edellytykseksi määriteltiin myös valtionrahoituksen onnistuminen ja seutukuntien toteutuksen osuudesta sopiminen. Haastattelujen mukaan puheissa oli tuolloin ollut, että vaikka joukkoliikennejärjestelmävertailussa päädyttiin siihen, että Nopeajärjestelmä B on taloudellisesti kannattavampi vaihtoehto, niin ”*silti nähdään, että pitkällä aikavälillä Uusijärjestelmä C on järkevä vaihtoehto*” (Virkamies 4). Kyseisen haastateltavan mukaan aikaisemmin oli ollut puhetta siitä, että ”*Uusijärjestelmä C olisi hienoa saada takaisin*” (Virkamies 4), joka on hänen mukaansa ollut myös yksi sysäyksen uudelle suunnittelulle antaneista syistä.

Pari vuotta edellä mainitun periaatepäätöksen jälkeen kaupunginvaltuusto hyväksyi vuosikymmenien päähän ulottuvan rakennemallin, jossa Uusijärjes-

<sup>114</sup> Järjestelmien nimet ovat kuvitteelliset.

telmä C:n toteuttaminen sekä siihen liittyvä maankäytön kehittäminen määriteltiin. Samaan aikaan tehtiin myös sopimus valtion ja kohdekunnan sekä sen ympäristökuntien välinen sopimus, jonka mukaan kohdekuunta ja valtio laativat Uusijärjestelmä C:n yleissuunnitelman, joka sisältää myös ehdotuksen järjestelmän vaiheittaisesta toteuttamisesta. Valtion rahoituksen määräksi suunnittelun ja toteutuksen osalta sovittiin samalla tietty prosenttimäärä.

Samana vuoden lopulla kaupunginhallitus päätti Uusijärjestelmä C:n suunnittelun lähtökohdaksi muun muassa Uusijärjestelmä C:n yleissuunnitelman integroidun kaupunkikehityshankkeen sekä suunnittelussa huomioitavat tietyt mahdolliset liikennelinjat. Puoli vuotta tämän jälkeen kaupunginhallitus päätti tavoitteet jatko-suunnittelun pohjaksi. Seuraavana vuonna kaupunginhallitus päätti liikenteellisistä reiteistä, jotka olivat prosessin aikana vähentyneet aiemmin pohdituista reiteistä potentiaalisimmiksi ajateltuihin reitteihin. Muita laajenemisvaihtoehtoja jäätettiin selvittämään. Tämän jälkeen suoritettiin noin vuoden kestänyt valittujen reittien tarkempi suunnittelu ja tehtiin vertailua sekä nykyjärjestelmä A:han että Nopeajärjestelmä B:hen ja myös Tehojärjestelmä D:hen<sup>115</sup> verrattuna. Suunnittelusta valmisteltiin kattava julkinen raportti.

Suunnittelussa huomioitiin sidosryhmien lausuntoja ja mielipiteitä. Myös kuntalaisille pidettiin yleisötilaisuuksia, joissa oli mahdollista esittää kysymyksiä ja mielipiteitä hankkeesta. Virallisen lausuntokierroksen jälkeen projektiryhmä kokosi lausunnot ja teki investointipäätösehdotuksen vietäväksi eteenpäin. Muutaman kuukauden päästä investoinnin jatkosta tehtiin valtuuston päätös. Päätösehdotusvaihtoehtoja oli alun perin kaksi: siirtyä suoraan Uusijärjestelmä C:n yleissuunnitelmasta toteutussuunnitteluun tai ottaa yleissuunnitelma ohjeellisena noudatettavaksi ja tehdä lisäselvityksiä ennen mahdollista toteutussuunnittelua. Valtuuston kokouksessa tehtiin kyseisten päätösehdotusten lisäksi esitys koko projektin keskeyttämisestä tässä vaiheessa.

Valtuuston kokouksessa tehtiin kaupunginhallituksen esityksen mukainen päätös, jonka mukaan selvitystyötä jatketaan lisäselvitysten, eri järjestelmien vertailujen ja vielä havaittujen epävarmuustekijöiden osalta ennen kuin tehdään uusi päätös varsinaisesta rakentamissuunnitelmien tekemisestä ja sitä kautta järjestelmän mahdollisesta rakentamisesta. Yhtenä tärkeänä lisähuomiona tehtävässä vertailussa on, että Tehojärjestelmä D:n tulisi olla mukana valmistelussa kaikilla reittivaihtoehtoilla tasavertaisena vertailuvaihtoehtona Uusijärjestelmä C:n kanssa.

Fokusoituen tähän kyseiseen valtuuston päätökseen, jossa toki taustalla on koko aikaisempi prosessin historia, tutkimuksessa käydään jatkossa läpi rationaalisuuden ilmenemisen kannalta merkityksellisiä tekijöitä.

---

<sup>115</sup> Tehojärjestelmä D perustuu ajatukselle, että ajatellaan Uusijärjestelmä C:n tekniikkaratkaisua, mutta liikennöinti tapahtuu busseilla. Käytännössä investointinäkökulmasta Tehojärjestelmä D:n rakennettava infrastruktuuri noudattelisi osaltaan esimerkiksi kaistajärjestelyiltään ja pysäkeiltään Uusijärjestelmä C:n vastaavia. Tällaisia järjestelmiä on käytössä joissain Euroopan kaupungeissa.

Kyseisen joukkoliikenneinvestoinnin virkamiesvalmistelussa päätösprosessi on ainakin suunnittelun osalta edennyt pitkälti hankkeelle nimetyn projektiryhmän voimin.

*Tämähän on strateginen hanke, jota ohjaa kaupunginhallitus. Kaupunginhallitus on tehnyt tästä muutamana kerran päätöksiä tässä matkan varrella. He ovat olleet hyvin tietoisia, että missä mennään. Mutta tietysti tämmöisissä suunnittelukysymyksissä tämä on ollut virkamiesvalmistelua. Meillä on tässä tämmöinen ikään kuin suunnitteluryhmä, mikä oli projektiryhmä. Sitten oli ohjausryhmä, jossa oli toimialajohtajia ja apulaiskaupunginjoh-taja oli puheenjohtaja. Tämä [projekti]ryhmä valmisteli ja esitti näille ja tämä [ohjaus]ryhmä taas vei päätöksentekoon niitä ja teki niitä linjapäätöksiä. (Virkamies 4)*

Hankkeen suunnitteluraportin mukaan suunnittelussa on ollut mukana konsultteja useasta eri teknistä ja liikenteellistä osaamista mukaan tuovasta yrityksestä sekä muutama kohdekunnan virkamies. Erinäisiä keskusteluja muiden virkamiesten kanssa on luonnollisesti käyty matkan varrella. Virkamiesvalmistelun osalta tässä investoinnissa on merkittävää se, että varsinaisesti kohdekunnan virkamiehiä oli nimettyinä projektiryhmässä ainoastaan muutama. Toki prosessiin ja valmisteluun osallistui muitakin virkamiehiä suunnitteluprosessin aikana ja erilaisten kokousten ja jo mainitun ohjausryhmän tapaamisissa.

Päätöksentekijöitä on tässä investointihankkeessa osallistettu jo suunnittelu-projektin aikana, kuten seuraavasta vastauksesta ilmenee.

*Itsekin olen ollut jonkin verran mukana... on haastateltu mones-sakin kohtaa luottamushenkilöitä ja erilaisia käyttäjiä. Ja sitä kautta varmaan tulee ne työryhmäraportit, jotka sitten on muo-vannut sitä. Siinä on vähän minun mielestä enemmän sitoutettu luottamushenkilöitä kuin mitä yksittäisissä tilahankkeissa. Ja py-rittykin varmasti siihen, että luottamushenkilöt olisivat sitoutu-neita siinä vaiheessa, kun, päätös tehdään... Minä luulen, että, se [sitoutuminen] on ollut siinä tausta-ajatuksena, minkä takia eri luottamushenkilöitä on kutsuttu haastatteluihin ja tämmöisiin. (Päätöksentekijä 11)*

Kysyttäessä, keitä luottamushenkilöitä yleisesti on kutsuttu haastatteluihin, kyseinen päätöksentekijä arveli seuraavaa:

*Minulla on jäänyt itse vähän semmoinen kuva, että olisiko siinä kuitenkin tämmöisiä, jotka suhtautuvat positiivisesti mahdollisesti tämmöisiin ympäristökysymyksiin ja ennen kaikkea lähdetty varmaan sen tyyppisestä hakemaan niitä haastateltavia. Minä en ihan varma ole, mutta joskus olen katsonut, että mitä porukkaa siellä on, niin ehkä siellä on tietty profilointi tehty. (Päätöksentekijä 11)*

Hankkeen yleissuunnitelman valmistuttua investointiehdotus eteni poliittiseen päätöksentekoon: asianomaisten lautakuntien kautta kaupunginhallitukseen ja siitä edelleen kaupunginvaltuustoon, jota kuvattiin luvussa aiemmin.

Päätöksenteon taustaksi tehtävällä yleissuunnitelmalla on periaatteessa merkittävä asema kyseisen investoinnin päätöksenteon kannalta. Siihen on panostettu paljon; siihen on käytetty paljon sekä ajallisia että rahallisia resursseja.

*Tämähän on yleissuunnitelma. Sen tarkoitus on antaa riittävä tieto siitä, että kannattaako lähteä toteuttamaan tätä hanketta. Eli jos nyt puhuu ihan rahamääräisesti, niin tämä suunnitteluvaihe on maksanut ... kaupungille [useita satoja tuhansia] euroja. Jos lähdetään seuraavaan vaiheeseen, jossa laaditaan rakennussuunnitelmat ja lähdetään tekemään kaavamuutokset, se on työmäärällisesti paljon suurempi, puhutaan [useista] miljoonista pelkkiä suunnittelukustannuksia. Eli nyt on se paikka oikeasti valita, että jos jatketaan seuraavaan vaiheeseen, niin sitten pitää olla aika varma, että jatketaan loppuun asti. (Virkamies 4)*

Eräs virkamies pohti suunnittelukustannuksiin liittyen, että vaikka suunnittelumäärärahojen puitteissa voidaan tehdä mittaviakin suunnittelutoimenpiteitä, hän toivoisi keskustelua siitä, mitä muita kaupungin toimintoja samalla rahalla voisi suunnitella.

## **5.3.2 Päätöksenteossa käytettävä taustatieto ja päätöstekijät**

### **5.3.2.1 Taloudelliset päätöstekijät**

Käsiteltävän joukkoliikenneinvestoinnin päätöksenteon tueksi on suunnittelu-prosessin aikana tehty mittava määrä erilaisia laskelmia. Yleissuunnitelma sisältää perusteelliset kustannusarviot lasketuista investointikustannuksista koko

hankkeen osalta sekä eri reitteihin erikseen kohdistuvat kustannusarvioit. Edellisten laskelmien lisäksi on tehty erinäisiä kustannusarvioita myös Nykyjärjestelmä A:sta, Nopeajärjestelmä B:stä, Tehojärjestelmä D:stä sekä kaksi vaihtoehtoa Uusijärjestelmä C:stä<sup>116</sup>.

Edellä mainituissa laskelmissa on otettu huomioon varsinaiseen järjestelmään liittyvät rakentamiskustannukset, kuten tarvittavat liikennejärjestelykustannukset, maanhankintaan liittyvät kustannukset, suunnittelu-, rakentamis- ja omistajatehtäväkustannukset sekä arvaamattomat kustannukset (=riskilisiä). Kustannusarvioiden lisäksi on tehty laskelmia erinäisistä liikennöintikustannuksista. Taloudellisiksi päätöstekijöiksi voidaan lukea myös hankkeeseen liittyvät kuntatalous- ja valtiontalousanalyysit.

Hankkeesta tehty kannattavuuslaskelma on tehty noudattaen yhteiskuntataloudellisen kustannus-hyötyanalyysin periaatteita. Analyysissä ovat mukana vaikutukset, jotka on Liikenneviraston ohjeiden mukaan mahdollista ilmaista rahamääräisinä yhteiskuntataloudellisina kustannuksina ja tuloina<sup>117</sup>. Kustannus-hyötyanalyysistä on niin ikään tehty vertailu eri vaihtoehtojen kesken: Uusijärjestelmä C ja Tehojärjestelmä D oletetuilla, aiemmin määritellyillä reittimäärillä<sup>118</sup> (Y<sup>119</sup>). Tähän liittyen on tehty Uusijärjestelmä C:n osalta myös herkkyystarkastelu<sup>120</sup>, johon on sisällytetty samat parametrit muuten mutta vähemmällä reittimäärällä Z. Huomioitavaa on, että Tehojärjestelmä D:n osalta kyseistä herkkyystarkastelua ei tehty yleissuunnitelmavaiheessa, vaan kustannus-hyötyanalyysi tehtiin Uusijärjestelmä C:stä (Y reittiä), Tehojärjestelmä D:stä (Y reittiä) ja Uusijärjestelmä C:stä (Y reittiä).

Kysyttäessä haastatteluissa edellä mainitussa herkkyystarkastelussa mukana olevia järjestelmiä, lähinnä sitä, miksei myös Tehojärjestelmä D:stä tehty vertailun mahdollistamiseksi laskelmaa vähemmällä Z reitillä, tehtyä rajanvetoa

<sup>116</sup> Vaihtoehto 1:ssä Uusijärjestelmä C:tä täydentää maltillinen bussien liityntälinjasto sekä runkobussilinjasto ja täydentävä bussilinjasto. Vaihtoehto 2:ssa Uusijärjestelmä C:tä täydentää vahva bussien liityntälinjasto sekä runkobussilinjasto ja täydentävä bussilinjasto.

<sup>117</sup> Kustannuksissa huomioidaan suunnittelukustannukset, maanhankintaan ja maaperään liittyvät kustannukset, arkeologiset tutkimukset sekä investointi- ja korkokustannukset. Hyötyjä ovat esimerkiksi liikennöintikustannusten muutokset, lipputulojen muutokset, verojen muutokset ja säästöt päästö- ja onnettomuuskustannuksissa. Kustannus-hyötyanalyysiä ei tutkimuksen fokuksen ja kohdeorganisaation anonymiteetin vuoksi avata tässä tutkimuksessa tarkemmin. Kustannus-hyötyanalyysin rooli sellaiseenaan oli empiiristen havaintojen mukaan suhteellisen pieni. Päätöksentekijät eivät pääsääntöisesti tarkastelleet analyysejä tarkalla tasolla, vaan käyttivät päätöksenteossaan analyysien pohjalta tehtyä kirjallista materiaalia.

<sup>118</sup> Tekstissä ja sitaateissa käytettävä reitti-sana poikkeaa alkuperäisestä termistä anonymiteettisistä.

<sup>119</sup> Tutkimuksessa esitettävät reittimäärät on poistettu anonymiteettisistä: reittien suuruusluokkaa kuvataan kuitenkin siten, että X kuvaa isointa määrää, Y kuvaa keskikokoista määrää ja Z kuvaa pienintä määrää.

<sup>120</sup> Herkkyystarkastelu-termi esiintyi useasti Virkamies 4:n haastattelussa. Herkkyystarkastelulla tarkoitettiin sitä, että reittien määrää vaihdeltiin ja tarkasteltiin sen vaikutusta laskelmaan. Näin ollen herkkyystarkastelu mukaili esim. Shapiron (2005, 118–122) käsitystä herkkyyksianalyysistä (sensitivity analysis). Kyseisiä termejä käytetään tässä tutkimuksessa synonyymeina.

perusteltiin sillä, että suunnitelma koskee kuitenkin periaatteellisesti Uusijärjestelmä C:tä eikä sitä näin ollen katsottu aiheelliseksi.

*Lähdettiin tekemään [Uusijärjestelmä C:n] yleissuunnitelmaa eikä [Tehojärjestelmä D:n] yleissuunnitelmaa. Meiltä edellytettiin, että pitää tehdä sellainen vertailu, että jos ajettaisiin [Tehojärjestelmä D:n menetelmällä], että onko se taloudellisesti järkevä. Tai muutenkin vaikutuksiltaan järkevämpää. Se on ikään kuin vertailuvaihtoehto. Ja jos me päätyisimme siihen, että esitetään tai jatketaan sillä Tehojärjestelmä D:llä, niin varmaan pitäisi tehdä paljon kaikennäköisiä tarkistuksia. Siihen ei ole käytetty läheskään niin paljon aikaa kuin tähän Uusijärjestelmä C:n suunnitteluun, koska se oli ikään kuin se meidän perusprobleema. (Virkamies 4)*

Lisäksi haastatteluissa huomio kiinnittyi muutamaaan otteeseen siihen, että reittien määrä väheni suunnitteluprosessin edetessä, vaikka tarkoitus oli alun perin tehdä reitistö mahdollisimman kattavaksi. Reittien karsimisesta johtui osaltaan myös suunnittelutyön pitkittyminen.

*Mehän lähdettiin ensin tekemään X[-reittisellä] Uusijärjestelmä C:llä yleissuunnitelmaa ja sitten [päätettiin] vuosi sitten aikalailla, että tehdään Y[-reittisellä] Uusijärjestelmä C:llä se yleissuunnitelma, koska siitä oli nähtävissä, että ne kustannukset tulevat niin isoiksi, että se kaatuu helposti siihen. Haluttiin tehdä mahdollisimman toteuttamiskelpoinen paketti sekä kaupungin näkökulmasta että valtion osallistumisen näkökulmasta. Sitten me tehtiin Y[-reittisellä] tarkemmat suunnitelmat ja kustannusarviot ja kun selvittelytyö on tämmöistä, että tieto kasvaa koko ajan, niin sitten huomattiin siinä, ... että se [Alue A:n] linja oli taloudellisesti paljon heikompi kuin nämä [Alue B:n] ja [Alue C:n] linjat. Ja sitten me päätimme vielä, että tehdään tämmöinen herkkyystarkastelu, että jos se olisikin vain Z[-reittinen] Uusijärjestelmä C. Ja sitten siitä tuli lisää aikaa siihen, että meidän piti suunnitella ja selvittää semmoisia, mihin me ei oltu ikään kuin varauduttu ja ... niin... nyt on tavoite se, että [muutamien kuukausien päästä] saisimme sen... (Virkamies 4)*

Vaikka kyseisestä investoinnista on tarjolla paljon taloudellista tietoa, sen käyttö päätöksenteon tukena vaikutti kuitenkin haastattelujen perusteella yksi-

puoliselta. Lähes poikkeuksetta, kun haastatteluissa puhuttiin investoinnin taloudellisista tekijöistä, vastaajat puhuivat kokonaishinnasta. Toki mainittiin myös yhteiskunnalliset vaikutukset, joista on tehty kirjallinen koonti muun muassa kustannus-hyötyanalyysiä apuna käyttäen, mutta varsinaisesti laskelman sisältöä päätöksentekijät eivät yleensä analysoineet tarkemmin.

Merkittävä havainto kokonaisuuden tarkastelun kannalta oli se, että osa (etenkin hanketta kannattavista) päätöksentekijöistä tuotuaan aiemmin esille luottamuksen virkamiesten ja ylipäätään valmistellun tiedon luotettavuuteen oli joukkoliikenneinvestoinnin osalta sitä mieltä, että laskelmat on tehty liian varovaisesti etenkin verrattuna toisen, samantyyppistä investointihanketta suunnittelevan, kunnan kustannuslaskelmiin.

*Nämä laskelmat on tehty eri tavalla kuin [vertailukunnassa], Nämä on tehty yltiöoptimistisesti. [On] ihan hyvä varautua pahimpaan, mutta se totta kai tekee tästä hankkeesta aina vähän vähemmän houkuttelevaa. (Päätöksentekijä 4)*

Saatujen tietojen valossa mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että vertailukunnan laskelmat olisivat sen oikeampia tai realistisempia kuin kohdekunnan laskelmat. Kohdekunnan laskelmissa on lähtökohtaisesti pyritty ottamaan kaikki laskelmien tekohetkellä tiedossa olevat kustannusvaikutukset huomioon ja tuomaan tietoon investointihankkeen realistiset kustannukset. Tämä tuli esille sekä osassa päätöksentekijöiden haastatteluista että virkamiesten haastatteluista.

*[Yksi hanketta kannattava ryhmä] oli vähän nyreissään, että ne oli laskettu niin heidän mielestään inhorealistisesti nämä kustannukset, ... ei siellä ollut yritetty vilppiä millään tavoin niitten kustannusten kanssa. Vaan ne ovat realistisia ne kustannukset ja myös käyttökustannukset. Mutta se, että se käyttökustannusten osalta, niin siellä on käytetty mielellään näitä [reittejä], joissa volyymit ovat riittävät. Että siellä on, se on tosiasia. Ja se on ehkä se tapa, millä se voidaan perustella, että siellä ne sitten käytössä eläisivät, vaikkei nyt se investointi tuottaisikaan suoranaisesti. Mutta sitten maankäyttö ja muu lisääntyy niin paljon, että sieltä tulee sitten takaisin sitä pääomaa. [Yhdellä hanketta kannattavalla ryhmällä] on se linja vielä sitten, että nehän ei sitten hyväksy sitä uutta [Tehojärjestelmä D:tä], vaan sitten jos ei tehdä [Uusi-järjestelmä C:tä], niin sitten tehdään runkolinjoja nykyisiin järjestelmiin. (Päätöksentekijä 10)*



*Täytyy sanoa tässä kohtaa, että minun mielestäni [kohdekunnan] selvitykset tästä taloudesta ovat perusteellisempia ja oikeampia kuin [vertailukunnassa]. (Virkamies 13)*

Laskelmien realistisuuden lisäksi painotettiin sitä, että koska suunnitelmassa olevien laskelmien tieto pohjautuu laskelmien tekohetkellä parhaaseen mahdolliseen tietämykseen, muiden kuntien vastaavista hankkeista voidaan ottaa oppia ja mahdollisesti myöhemmin täsmentää omia laskelmia.

*Tämä hinta-arviohan perustuu parhaaseen olemassa olevaan tietoon, mutta ei se ole missään nimessä rakennussuunnitelmatoimen kustannusarvio, niin sitten kun [vertailukunta] saa ihan oikeita tarjouksia kustannuksista, niin me voidaan tietysti tarkistaa, jos meillä on jotain virhettä siellä tai tarkistustarvetta siellä. (Virkamies 4)*

Vaikka kävi ilmi, että laskelmiin mukaan otettujen reittien investointikustannusten laskennassa oli pyritty ottamaan huomioon sekä realistiset kustannukset että myös mahdollinen kustannusten nousu riskilisän muodossa, osa virkamiehistä ja päätöksentekijöistä oli silti epäroivä kustannusarvion mahdollisesta pitävyydestä, jos hanketta lähdetään toteuttamaan.

*No minä en mene sanomaan, kun kaikki kustannukset voi lähteä nousemaan ja muuta, mutta tuommoinen [kokonaiskustannus] siihen laitettiin... (Virkamies 13)*

*Se on iso raha, todella iso raha..., mutta minä väitän, että se on tuplasti ja sitten kun sen käyttömaksut ovat huomattavasti suuremmat, että jos minä nyt ymmärrän, että nyt maksaisi bussit, oliko se 7 senttiä kilometri, niin sen jälkeen ne olisivat 13–14, kun siellä ne investoinnit ovat niin paljon kalliimmat. (Päätöksentekijä 5)*

Haastateltu logistiikka-asiantuntija esitti kantansa esitettyihin kustannuksiin ja liikenteellisiin perusteisiin liittyen.

*Olen sitä mieltä, että siitä [Uusijärjestelmä C:stä] on tehty sen takia imagollinen ja kaupunkikehityksellinen hanke, koska ikään kuin ne liikenteelliset perusteet eivät pidä. On iso haaste siinä, että jos lasketaan liikenteellisiä hyötyjä, niin se näyttää hyvinkin kannattamattomalta se hanke. Eli hyöty tulee sieltä imagon ja*

*kaupunkikehittämisen kautta eikä joukkoliikenteen kehittämisen kautta suoraan... Niillä liikennemäärillä, jotka [case-kunnan] joukkoliikenteessä liikkuu, ja kuinka kausittaista se on, niin tällaiset tyypilliset liikenteelliset hyödyt: joko saavutetaan enemmän käyttäjiä tai että matka-ajat lyhenevät, jotka voidaan jotenkin muuttaa taloudellisiksi hyödyiksi, niitä ei yksinkertaisesti tule niin paljon, jotta investointi olisi, tai niiden taloudellinen hyöty ei ole niin suuri, että investointi olisi mitenkään järkevä. (Asiantuntija)*

Asiantuntijan vastaus on kokonaisuutta tarkastellen tulkittavissa tässä samoin, mihin useimman haastatellun virkamiehen ja poliittisen päätöksentekijän vastaukset viittasivat: hanketta ei voida perustella puhtaasti taloudellisin argumentein. Sille on kuitenkin löydettävissä tietynlaisia perusteluja kaupunkikehityksellisestä näkökulmasta tarkasteltuna.

Päiväkoti-investoinnin yhteydessä mainittu kustannusten nousu tuli myös esille Uusijärjestelmä C:stä puhuttaessa. Laskelmissa on otettu huomioon 15 prosentin riskilisiä, jonka on katsottu kattavan mahdolliset yllättävät lisäkustannukset. Asiantuntijan ja eräiden virkamiesten mukaan riskilisiä saattaa kuitenkin olla liian varovainen.

*Epävarmuustekijät liittyvät siihen, että kun ruvetaan infraa rakentamaan, niin että mitä sieltä sitten löytyy ja mitä loppujen lopuksi joudutaan tekemään... [Case-kunnassa] on saatu näissä [infra-hankkeissa] aikaan arkeologisia kaivauksia, niin siinä kun muutama vuosi kaivetaan kivi kiveltä ja etsitään jotain, niin voi miettiä, mitä kustannusarvioille tapahtuu. (Asiantuntija)*

Arkeologiset kaivaukset sinällään on huomioitu laskelmissa aiempien arkeologisissa kaivauksissa toteutuneiden kustannusten perusteella. Asiantuntijan käsityksen mukaan ennalta ei voida tarkasti tietää, mitä yllätyksiä ennalta arvioitun lisäksi kaivaukset tuovat tullessaan. Edellä mainittu oli yksi riskitekijä riskilisän mahdollisesta riittämättömyydestä. Muita yllättäviä lisäkustannuksia saattavat aiheuttaa myös esimerkiksi kunnallistekniikan johtosiirroista tulevat mahdolliset yllätykset ja lisäkustannukset.

*Ajatellaan vaikka kunnallistekniikan näkökulmasta... hankkeen alueella ei voi sijaita esimerkiksi painetta kestävämpiä johtoja. Näin ollen nämä saattavat tuoda uuden sijaintinsa kautta yllätyksiä nyt laskettuun kustannusarvioon sekä hankkeen aikatauluun. Lisäksi pieni mutta on sen suhteen, että keskustan taloyhtiöt eivät*

*välttämättä riemastu mahdollisista heillekin tulevista liittymäsiirtojen lisäkustannuksista. Mutta tämä on sitten asia erikseen. Voi olla, että siitä koituu lopulta kaupungille lisäkustannuksia. (Virkamies 14)*

Joidenkin hankkeen projektiryhmässä tai ohjausryhmässä mukana olleiden henkilöiden arvio kuitenkin oli, että laskelmissa esitetty riskilisiä riittää kattamaan mahdolliset yllättävät lisätyöt ja niistä aiheutuvat lisäkustannukset. Tätä perusteltiin myös sillä, että laskelmien muut parametrit on laskettu jo niin perusteellisesti ja realistisesti kuin mahdollista, ja laskelmissa esitetty riskilisiä varmentaa laskelmien pitävyyttä vielä entisestään.

Kysyttäessä tarkemmin, miten päätöksentekijät löytävät oleelliset päätöksenteon vaikuttavat asiat kaikkien joukkoliikenneinvestoinnin taustaksi tehtyjen suunnitelmien ja laskelmien joukosta, vastaukset kuvastivat osaamista ja sen suhdetta tarjolla olevaan tietoon, jota on todella paljon.

*Silloin jo todettiin niissä laskelmissa, että tämä on just tämmöisellä muulla kuin kustannuksella laskettuna kannattava hanke, näin voidaan tehdä, lähteä suunnittelemaan... Se on yhteiskunnallinen näkökulma, kun lasketaan sitä... Valtuutettu varsinkin joutuu niin ylätasoinen asioitten kanssa tekemisiin, puhutaan strategioista ja ohjelmista ja isoista, valtavan isoista luvuista, ja minun täytyy sanoa, että minun usko heidän kykyyn hahmottaa sen tapaista dataa, että mitä se on käytännössä, niin on kohtuullisen hataralla pohjalla monella. Että ihan semmoinen, että mitä on strateginen johtaminen tai että miten se johtamisen järjestelmä ja mikä siellä on se luottamushenkilön tehtävä. Niin ja siihen sitten liittyen nämä just, että miten taloudellisia asioita tulisi tarkastella. Niin miten tasetta luetaan alkaen niinkö tai mikä tase on. Ja mihin asioihin pitää kiinnittää huomiota... sitten näin investoinneista puhumattakaan. (Päätöksentekijä 2)*

Sekä hankkeen kannattajat että vastustajat olivat yhtä mieltä siitä, että kyseinen joukkoliikenneinvestointi on kallis. Etenkin hanketta voimakkaasti vastustavat päätöksentekijät, mutta pääosin myös kannattajat, kertoivat ottavansa päätöstä miettiessään huomioon kohdekunnan taloudellisen kokonaistilanteen. Joidenkin haastateltavien mielestä mahdollinen investointikustannus on niin valtava, etteivät he haluaisi jättää jälkipolville niin isoa velkataakkaa kannettavaksi.

*Minä lähdän taloudesta... Niin kuin minä sanoisin, niin on ihmisiä ja on puolueita, jotka saavat menot tasapainoon. Mutta minä en kuulu siihen joukkueeseen. (Päätöksentekijä 5)*

*Kyllä, lainarahalla tehdään. Ja sekin on aina, että joku sen periaatteessa maksaa, eli [pitää] muistaa se, että nykyiset päättäjät, minä olen vähän tämmöinen [päätöksentekijänä] vanhempi..., niin minä aina muistutan nuorempia [päätöksentekijöitä], että minä lähdän tästä kohta veks, mutta teidän pitää se maksaa. (Päätöksentekijä 10)*

Yhteenvetona todettakoon, että hankkeen vastustajat perustelivat hanketta sekä taloudellisilla tosiasioilla että myös ei-taloudellisilla tekijöillä. Toki vastustajakin antoivat kiitosta joillekin kyseisen hankkeen esitetyille hyödyille, mutta katsoivat, että ne eivät olleet niin merkittäviä, että niiden perusteella voitaisiin asianmukaisesti perustella hankkeen toteuttamista. Hankkeen kannattajat puolestaan perustelivat hankkeen hyvyttä ja argumentoivat sen puolesta ei-taloudellisiin tekijöihin viitaten, toki tuoden negatiivisena puolena hankkeen hinnan. Se nähtiin kuitenkin enemmän muun muassa tulevaisuuteen panostamisena eikä se siksi ollut heidän argumentoinnissaan painavin päätöstekijä.

### **5.3.2.2 Ei-taloudelliset päätöstekijät**

Joukkoliikennehankkeen suunnittelun taustalle on asetettu tavoitteita, jotka on hyväksytty kaupunginhallituksessa. Asetettuja tavoitteita ovat liikenteen sujuvuus ja houkutteleva julkinen liikenne, keskustan vetovoimaisuus ja kasvu, kuntalaisten hyvinvointi ja viihtyvyys, kaupunkirakenteen kestävyys sekä taloudellisuus.

Tavoitteiden asettamisen perusteena on ollut pyrkimys etsiä vastauksia kysymyksiin, joihin tehdyllä yleissuunnitelmalla voidaan vastata. Tavoitteiden taustalla on ajatus, että kyseinen investointi on ensisijaisesti kaupunkikehityshanke ja sen tavoitteena on houkuttaa uusia investointeja reitistön varrelle, luoda kasvua ja muuttaa kohdekunnan urbaania ilmettä. Hankkeella halutaan myös hyödyntää maankäytön kehittämispotentiaalia.

Haastattelujen tulokset olivat monin tavoin mielenkiintoisia. Vastaukset muistuttivat hyvin paljon toisiaan, kun kysyttiin, millaisia hyötyjä hankkeella on. Ohessa esitetään listaus hankkeen oletetuista hyödyistä, joita esiintyi haastatteluisa. Tekijät on listattu siten, että samantyyppiset tekijät ovat peräkkäin; tutkijan hahmottelemat kokonaisuudet on erotettu toisistaan viivoituksella. Te-

kijöiden listauksessa on pyritty siihen, että vaikka eri henkilöt saattoivat painottaa eri tekijöitä, pääosin kaikki mainitsivat jonkin kyseiseen kokonaisuuteen liittyvän hyödyn. Hyödyn mainitseminen ei välttämättä kuitenkaan merkinnyt sitä, että haastateltava olisi itse ollut hankkeen kannalla. Osa haastateltavista toi myös esille sen, että osa mainituista hyödyistä on sellaisia, joita hankkeen esitelyiden yhteydessä on esitetty. Haastattelussa esiintyneitä hankkeen oletettuja hyötyjä olivat:

- imagolliset seikat
  - vetovoimaisuus, vahvistaa uudistumista
  - kilpailuvaltti kaupunkien välisessä kilpailussa
  - kiinnostavuuden avulla uusia asukkaita ja yrityksiä tuova
- 
- kasvun mahdollistaminen
  - kaupunkimaisuus, mahdollistaa tiiviin rakentamisen
  - reitistön varrella olevan maan arvon kasvaminen ja asuntojen arvon nouseminen
  - reitistön varrelle saatavat palvelut
  - tulevaisuuden rahavirrat myös muille toimialoille ja muihin palveluihin
- 
- joukkoliikenteen kapasiteettiongelmiin ja ruuhkiin vastaaminen
  - matkustamisen vaivattomuus ja helppous
  - toimintavarmuus
  - yksinkertaisesti mukava
  - mahdollisuus laajentaa reitistöä
- 
- ekologisuus ja ympäristöystävällisyys
  - yksityisautoilun tarpeen väheneminen
- 
- työllistävyys
  - elävöittäminen.

Seuraava hanketta kannattavan päätöksentekijän vastaus kuvastaa tiivistäen edellistä listaa sekä antaa perusteluja sille, miksi Uusijärjestelmä C tulisi hänen mielestään toteuttaa, vaikka se joidenkin tahojen mielestä saattaa olla kunnan eri palvelujen kehittämisen kannalta negatiivinen seikka.

*[Minulla on] positiivinen pohjavire asiaan, ja jos me halutaan olla merkittävä kaupunki Suomessa ja hakea kasvua ja muuta, niin [Uusijärjestelmä C] pitäisi ilman muuta tehdä. [Uusijärjestelmä C:n] järkevyys perustuu siihen, että sen jälkeen kaavoitettaisiin merkittävästi [Uusijärjestelmä C:n] ympärille. Sieltä kautta tulisi suurta kasvua kautta vetovoimaa. Pitää ottaa myös tämä näkemys*

*tulevaisuuteen. Koska nyt jos tämmöisessä, niin kuin jotkut valtuutetut ovat lähteneet siitä, että ei ole rahaa tehdä [Uusijärjestelmä C:tä], mutta se voi päinvastoin tuoda näihin julkisiin palveluihin rahaa sitten myöhemmin. Jos me vaan säästetään ja säästetään, eikä tehdä mitään, millä me saadaan tänne uusia veronmaksajia ja kiinnostuneita yrityksiä ja kasvua. Meidän täytyy vaan uskaltaa lähteä myös reippaasti kehittämään tätä kaupunkia niin rakentamisen puolella kuin sitten liikennemuotojen puolella, ja tämä on yksi konkreettinen vaihtoehto. (Päätöksentekijä 1)*

Hankkeen vastustajat olivat sitä mieltä, että muillakin järjestelmillä voidaan saavuttaa hyviä, Uusijärjestelmä C:n vahvuutenakin pidettyjä, hyötyjä ja että rahallisesti Uusijärjestelmä C on lähes mahdoton toteuttaa. Lisäksi esitettiin, että investointiin kuluvia rahoja voitaisiin ja pitäisi allokoida akuuteimpiin hankkeisiin:

*Tämä [Uusijärjestelmä C] on semmoinen, kun silloin, kun se lopetettiin, se oli tyhmä päätös. Nyt sitä ei ole, ja nyt sitä ei kannata enää missään nimessä ottaa. Minä olen meidän ryhmässä eri mieltä. Meidän ryhmähän teki ryhmäpäätöksen, että suunnittelua jatketaan ja minä nyt olen sisäistänyt meidän ryhmänkin kannan niin, että ollaan nyt tässä mukana ja jatketaan tätä, mutta kaikki tiedostaa meidän ryhmässä sen, että se on niin kallis, että sitä ei pystytä toteuttamaan... Se on ihan järjettömän hintainen ja siihen ei ole mitään mahdollisuuksia, että se toteutettaisiin... Ei ei, meillä ei ole mitään mahdollisuuksia. Minkä takia siinä ollaan mukana meidänkin ryhmä nytkin, niin poliittista syistä, koska kun ollaan tämmöisten joukkoliikennehankkeitten ja niin sanottujen vihreitten hankkeiden takana, niin saadaan ääniä ja ei voi olla vastaan. (Päätöksentekijä 3)*

*Ne [muut] ratkaisut ovat joustavia ja niiden kanssa pystytään ihan samaan ja paljon halvemmalla. Ja se raha, mitä [Uusijärjestelmä C:hen] investoitaisiin, kun meillä on samanaikaisesti kouluja, päiväkotia ja muita semmoisia, mihin on tarvetta. Ja sen lisäksi... on tarvetta pyörittää sitä kaikkea, mikä on lakisääteistä. (Päätöksentekijä 3)*

*[Uusijärjestelmä C] -hanketta ei voi perustella ruuhkalla, hanketta ei voi perustella rahalla, hanketta ei voi perustella tarpeella. Siinä on kolme peruspiirrettä. Kuvittele [esimerkiksi] päiväkotia*

*alueelle, jolla kukaan ei asu eikä sinne mene tietä, eikä ole mitään järkeä maksaa 100 kertaa korkeampi toteutuskustannus toiseen vaihtoehtoon verrattuna. (Virkamies 14)*

Seuraavassa sitaatissa eräs hankkeen vastustaja pohti Uusijärjestelmä C:n ja Tehojärjestelmä D:n eroja ja lähinnä sitä, mitä huonoja puolia Tehojärjestelmä D:llä olisi Uusijärjestelmä C:hen verrattuna. Hänen toinen kommenttinsa on esimerkki Uusijärjestelmä C:n imagohyödyn ja kustannusarvion suhteeseen liittyvästä näkemyksestä, joka esiintyi osassa haastatteluista. Näiden lisäksi osa haastateltavista pohti imagon ja liikenteellisten perustoimintojen välistä suhdetta.

*Imagohyöty ainakin jäisi pienemmäksi... [Tehojärjestelmä D] ehkä kuitenkin olisi se paras vaihtoehto. (Päätöksentekijä 6)*

*Eli kyllähän se [Uusijärjestelmä C] totta kai imagollisesti olisi hyvä, mutta kun se on niin kallis, että ei siihen ole rahaa. (Päätöksentekijä 6)*

Hankkeen kannattajat toivat esille näkemyksen, että imagohyödyn laskeminen on vaikeaa ja että Uusijärjestelmä C:llä saavutettavia hyötyjä ei voitaisi saavuttaa muilla joukkoliikennetkaisuilla.

*Niin se imago, kyllä. Ja sitä sen rahallista arvoa on tietty hirveän sitten vaikea laskea. (Päätöksentekijä 4)*

*No minä en kyllä usko, että voidaan [saavuttaa samoja hyötyjä], koska sillä [Uusijärjestelmä C:llä] on niin erilainen imago kuin millään muulla joukkoliikennetkaisuilla. (Päätöksentekijä 7)*

Helppokäyttöisyys-perustelusta keskusteltaessa esiin tuli hyötyjen vasta-argumenttina Uusijärjestelmä C:n Nykyjärjestelmä A:ta pidemmät pysäkkivälit. Sitä ei kuitenkaan kannattajien mielestä kannata pitää painavana argumenttina muun muassa siitä syystä, että pysäkkivälit tulisivat joka tapauksessa vaihtelevaan ja olisivat kuitenkin hieman tiheämpiä siellä, missä tarvetta nähtäisiin.

Hankkeen tuomana yhtenä etuna on esitetty asuinalueiden arvonnousua. Samalla tulee huomioida, että Uusijärjestelmä C -hanke yksistään ei aiheuta alueiden arvonnousua.

*Jokainen alue on tietysti omanlaisensa ja sen arvo riippuu monesta muustakin asiasta nyt kun siitä, että onko se [Uusijärjestelmä C] siinä. (Päätöksentekijä 2)*

Erään virkamiehen ajatus eri alueiden suosimiseen arvonnousunäkökulmasta oli, että hänen mielestään ei pitäisi pyrkiä luomaan kuntaan eriarvoisia alueita. Hän pohtikin yleisesti, voiko jonkin alueen arvonnousua ylipäätään käyttää Uusijärjestelmä C:n yhtenä perusteluna.

Yhteenvetona todettakoon, että investointiin liittyviä ei-taloudellisia perusteita, päätöstekijöitä, tuotiin esille runsaasti sekä dokumenttiaineistossa että haastatteluaineistossa. Näitä samoja ei-taloudellisia argumentteja käytettiin myös ryhmien sisällä perustelemassa eri kantaa oleville ryhmän jäsenille, miksi heidän tulisi olla kuitenkin toista mieltä. Todettakoon myös, että tässä luvussa esitettyjä päätöstekijöitä käytettiin sekä kannattajien että vastustajien taholta; toki tekijöiden painotuksessa oli eroja.

### **5.3.2.3 Päätöksentekoon vaikuttavat muut tekijät**

Vaikka hankkeen niin sanotuista virallisista päätöstekijöistä osa oli hyvin arvojohdannaisia, myös henkilöiden omat arvot tulivat esille voimakkaasti nimenomaan joukkoliikenneinvestoinnin kohdalla. Osa vastaajista ei voinut hyväksyä sitä, että kohdekunnan taloudellisessa tilanteessa ylipäätään mietitään niin mitävää ja kunnan taloutta dramaattisesti pitkäksi aikaa heikentävää investointihanketta. Lisäksi eräs vastaajista esitti muun muassa kokouksessa esittämässään puheenvuorossa, että vaikka hanketta markkinoidaan uudenaikaisena, hänen silmissään hanke toteuttaa kuitenkin vanhanaikaista teknologiaa.

Joukkoliikenneinvestointiin liittyvissä vastauksissa viitattiin useasti myös puolueen arvoihin ja siihen, että oma ajatusmaailma myös pitkälti noudattaa puolueen arvomaailmaa. Tulkintani mukaan nimenomaisesti joukkoliikenneinvestoinnissa oli käyty paljon arvokeskustelua ryhmien sisällä. Ylipäätään kävi selväksi, että arvot ovat taustalla vaikuttamassa ja jotkut päätöksentekijät arvottivat omaa arvomaailmaansa korkeammalle kuin toiset. Osa päätöksentekijöistä oli valmis tekemään omien arvojensa vastaisen päätöksen, jos hänelle perusteltiin asia riittävän hyvin. Myös sitoutuminen ryhmän ja puolueen arvoihin tuli useassa haastattelussa esille puoluekannasta riippumatta.

*Minä olen niin puolueen ihminen. Minulla on riittävästi vaikutusvaltaa puolueessa. Jollen minä nyt pysty esittämään omaa kantani, niin sitten minä tyydyn enemmistön kantaan ja toimin sen*



*mukaan. Kyllä me toivomme, että yhtenäisyys säilyisi pitkälti näissä tärkeissä kysymyksissä. (Päätöksentekijä 10)*

*En minä [Uusijärjestelmä C:tä] hyväksy millään perusteella, koska minä näen, että se on kaupunkilaisille veronmaksajille, meille se on kalliimpi vaihtoehto. En minä näe siinä sinänsä mitään järkeä. Kyllä minä ymmärrän tämän ympäristökysymyksen asiasta, mutta kyllä varmaan vastaavia säästöjä voidaan muissa ympäristöasioissa tehdä, jos halutaan tehdä. Jos ollaan valmiit maksamaan. (Päätöksentekijä 5)*

*Minä lähdän sellaisesta ajattelusta, että kun minä olen tähän puolueeseen tullut [aikanaan], niin tällä puolueella tehdään ryhmäpäätöksiä ja minä arvostan sitä ryhmäpäätöstä. Minulla on kaksi perustetta siihen. Yksi peruste on ensinnäkin se, että äänestäjät tietävät, mitä mieltä [tämä puolue] tästä asiasta on. Tai sitten niin, että jollei olisi ryhmäpäätöksiä, niin sehän olisi ihan levällään: yksi on tuota mieltä ja yksi on tätä mieltä. Kukaan ei tee epämiellyttäviä päätöksiä, jos he meinaavat tulla uudelleenvaltuiksi. Ja niitäkin ikävä kyllä täytyy tehdä. (Päätöksentekijä 5)*

*Tämä on semmoinen asia, jossa minulla on varaa antaa periksi. (Päätöksentekijä 5)*

Kyseisen investointipäätöksen kohdalla oli myös niitä, joiden omat ajatukset hankkeesta olivat oman ryhmän kanssa niin eriävät, että he eivät suostuneet tekemään ryhmän kannan mukaista päätöstä. Yleisenä periaatteena lähes poikkeuksetta suurella osalla ryhmistä on periaatteena, että jos aikoo syystä tai toisesta äänestää ryhmän kannan vastaisesti, siitä pitäisi ilmoittaa etukäteen.

Kysyttäessä sitä, miten henkilön eriävän kannan ja ryhmän välisen kannan tilanteessa toimitaan, yleisin yhteiseen ratkaisuun pääsemisen tapa oli keskustelu ja perustelujen argumentointi. Osa haastateltavista sanoi olevansa valmis muuttamaan henkilökohtaista kantaansa, jos saa riittävät ja hyväksyttävät perustelut toisen kannan paremmuudesta. Osa puolestaan kertoi, että jos esimerkiksi on luvannut omille äänestäjilleen, että on jotain mieltä käsillä olevasta investoinnista, ei halua pettää äänestäjiään ja äänestää siksi omien periaatteiden mukaisesti ryhmän kannan vastaisesti.

Edelliset henkilökohtaiset arvot liittyivät joukkoliikennepäätökseen liittyvässä keskustelussa vahvasti myös muihin tekijöihin, kuten ryhmän toimintaan ja sitä kautta äänestäjien mahdolliseen reagointiin ja myös siihen liittyvään ulkopuoliseen paineeseen. Osa vastaajista oli tuntenut ulkopuolista painostusta

lähinnä lisääntyvinä yhteydenottoina joko kuntalaisilta tai sidosryhmiltä. Osa vastaajista, joiden kanta oli vahva ja tiedossa, ei ainakaan suuressa määrin ollut kokenut painostusta.

Ryhmän arvot, ideologia ja poliittiset intohimot tulivat myös esille useissa haastatteluissa etenkin Uusijärjestelmä C:n päätöksenteon taustoista puhuttaessa. Osa päättäjistä myös pohti tässä yhteydessä sitä, mikä lopulta on tuotetun tiedon ja esimerkiksi poliittisten intohimojen suhde päätöksenteon taustalla.

*Minä ainakin pyrin päätökset sillä tavalla ajattelemaan, että monissa päätöksissä voi olla kyse poliittisista intohimoista, mutta että tavallaan rationaalisuus olisi kuitenkin se [päätosperuste]. Tietysti on arvoja, jotka saattavat maksaa. Esimerkiksi [meidän ideologiaan] liittyy joskus investointeja, jotka ovat vähän kalliimpia ainakin lähtökohtaisesti kuin sitten joku halvin vaihtoehto. Jos ajattelee, että rationaalinen on yhtä kuin taloudellinen, niin muut saattavat vastustaa sitä, vaikka sitten itse haluaisi, että [omien tavoitteiden] vuoksi tehdään [tällainen ratkaisu]... Kyllä siinä poliittinen näkemys tulee myös mukaan, kun niitä [päätöksiä] punnitaan. (Päätöksentekijä 4)*

Haastatteluista kävi ilmi, että vaikka hanke oli ollut epävirallisesti puheissa pitkiäkin aikoja, prosessia ei kuitenkaan ollut aikaisemmin laitettu vireille. Tähän yhdeksi merkittäväksi syyksi nähtiin se, että poliittiset valtasuhteet olivat jossain vaiheessa muuttuneet.

*Tämä on ratkaiseva, että isot ryhmät [tulisivat] samalle kannalle... Nämä ovat aika inhimillisiä asioita monta kertaa, se on hyvin paljon kiinni niistä, jotka sitten ovat vallan kahvassa ihmisenä ja minkälainen ajattelutapa heillä on. (Päätöksentekijä 10)*

Sekä osa virkamiehistä että päätöksentekijöistä esitti kommentteja, joista ilmeni, että vaikka jotkin yksittäiset päätöksentekijät tai jopa koko ryhmä on periaatteellisesti uutta joukkoliikennehanketta vastaan, kukaan ei halua näyttäytyä ympäristöllisiä hankkeita vastustavana eikä siksi tuo julki varsinaista mielipidettään. Osa päätöksentekijöistä toi myös esille vaalien rahoituksen ja mahdollisten päätösten vaikutuksen tukijoihin riippumatta kuitenkin virallisesta kannastaan hankkeen suhteen. Myös konsensuksen ja kompromissien merkitystä ja sitä, että kaikkea ei voida saada läpi, painotettiin.

*Jos haluat saada hyvän ratkaisun, niin älä pyri parhaaseen, koska sitten ajat sen helposti karille. Totta kai on kiva, jos saat juuri*

*sellaisen, kuin sinä haluat. Mutta mieluummin tingi, jos sillä päästään lopputulokseen. Jos kukaan ei tingi mistään, niin ei päästä lopputulokseen. (Päätöksentekijä 10)*

*Kaikki tuovat esiin, että mitä ajetaan ja sitten tullaan johonkin kompromissiin ja kaikki ymmärtävät sen, että tuo oli noiden taivote, mutta me ei nyt ihan päästy siihen, mutta tämä on se lopputulos. (Päätöksentekijä 11)*

Kuten on käynyt ilmi, joukkoliikennehankkeesta on valmisteltu mittava määrä taustatietoa päätöksenteon taustaksi. Hankkeen suunnittelua on tehty yhteistyössä ja vuorovaikutuksessa sekä kaupunkilaisten että eri sidosryhmien kanssa. Hankkeen tiimoilta on tehty kyselyjä sekä järjestetty työpajoja ja yleisötilaisuuksia. Lisäksi hankkeesta on kattava tietopaketti kohdekuunnan internetsivuilla.

Moni haastateltava kiitteli projektiryhmän tiedotustoimintaa. Päätöksentekijät olivat olleet mukana tilaisuuksissa, joissa hankkeen suunnitelmaa ja taustatietoja oli tuotu kattavasti esille. Tiedon kulussa ei siis nähty joukkoliikennehankkeen osalta liiemmin puutteita.

Sen sijaan esille nousi se, että kun tietopaketti oli niin kattava, onko materiaalia mahdollista omaksua riittävästi, jotta voi olla varma omasta kannastaan. Tähän päätöksentekijöillä oli omat keinonsa.

*Pitää valita ne omat lähteensä, mihin tukeutuu. Totta kai on mahdollista löytää lähteitä ja sitten todeta, että ei olekaan hyvä juttu. Mutta eikös jokainen pyri sitä omaa totuuttaan pönkittämään tavallaan, hakemaan sellaista tietoa, joka pönkittää sitä omaa vaihtoehtoa. (Päätöksentekijä 11)*

*Tietysti yrittää ne olennaiset asiat aina kustakin asiasta tietää, ja kyllä minä olen aika luottavainen virkamiesten kirjoittamiin esittelyteksteihin. Hehän virkavastuulla kirjoittavat ne ja jotkut kustannuslaskelmat tai tämmöiset, mitkä liittyvät siihen, niin minulla ole asiantuntemusta tai minä en ole luonteeltani semmoinen epäileväinen tai sellainen, niin en ole niin kriittinen, että kyseenalaisaisin kaiken sen, että tämä ei voi toteutua näin. Ja kyllä minä luotan lähtökohtaisesti siihen, että sen, minkä virkamies virkavastuullaan on esittelytekstin kirjoittanut, niin se on. Sitten siitä tehdään vaan poliittiset johtopäätökset, mutta tietysti aina ei ole tietoa ihan tarpeeksi, että sitten on tarve pyytää sitä lisää, lisäselvityksiä. (Päätöksentekijä 4)*

*Täytyy luottaa ihmisiin... Kyllä se menee aika paljon niin, että kun ollaan porukassa, niin ihmisillä on semmoinen asiantuntijuushattu, sektorihattu päässä. Jos sen sektorin lautakunnassa oleva ihminen niin sanoo, että tämä on ihan ok, niin muut luottavat siihen, että se on ok. (Päätöksentekijä 2)*

Yhteenvedona joukkoliikenneinvestoinnista voidaan todeta, että se on ainutkertainen investointi niin suunnittelun määrän kuin kokonaiskustannustenkin osalta. Investointipäätösprosessi kestää kokonaisuudessaan jopa useita vuosia. Valmistelutyössä on mukana paljon kuntaorganisaation ulkopuolisia konsultteja. Poliittisia päätöksentekijöitä osallistetaan valmistelutyön aikana muun muassa esittelemällä päätöksentekijöille valmistelutyön vaiheita sekä tietoja valmistelusta ja hankekokonaisuudesta. Poliittinen päätöksenteko valtuuston osalta on useampivaiheinen. Ensin käsitellään hankkeen yleissuunnitelma, minkä jälkeen päätetään, jatketaanko projektia toteutussuunnitelmavaiheeseen. Investointipäätöksen päätöstekijät ovat hyvin heterogeeniset, ja hanke on aiheuttanut paljon intensiivistä ja värikästä keskustelua sekä kuntalaisten että kuntaorganisaation henkilöiden keskuudessa. Joukkoliikenneinvestoinnin tarpeesta on erilaisia mielipiteitä, ja aistittavissa on eräänlainen kannattajat/vastustajat -vastakainasettelu.

## **5.4 Yleiset havainnot investointipäätöksenteosta ja rationaalisuudesta**

Edellisten investointikohtaisten havaintojen lisäksi nostetaan esille myös muutama erityinen haastattelussa esiintynyt investointipäätöksenteon rationaalisuus -ilmiön tarkastelun kannalta oleellinen asia. Lisäksi tuodaan esille havainnot, miten rationaalisuuskäsite esiintyi haastattelussa ja miten rationaalisuus yleisesti ymmärrettiin.

Eräs yleinen havainto liittyy investointipäätöksiä koskevaan perusteluun ja sen vaikutukseen. Investoinneista käydään eritasoista keskustelua eri elimissä. Keskustelu on foorumista riippuen virallista tai epävirallista, ja keskustelussa voi olla tilanteesta riippuen mukana eri määrä henkilöitä. Tärkein anti tähän liittyvistä tutkimushavainnoista on se, että jos virkamies perustelee ja argumentoi riittävän hyvin ja uskottavasti poliittiselle päätöksentekijälle, että jokin investointi on tärkeä tehdä, kyseisellä argumentoinnilla on suuri merkitys ja täten iso valta. Tällöin kyseessä voi olla joko lakisääteinen investointi tai jokin kunnan toimintaedellytyksiin ja kuntalaisiin merkittävästi vaikuttava investointi.

Keskusteltaessa puolestaan investoinneista, jotka eivät ole sinällään pakollisia, argumentointi voi olla vivahteikkaampaa ja tällöin argumentoinnin vakuuttavuudella on usein merkitystä päätöskannan muodostumisessa. Argumentoinnin rooli on merkittävää myös tilanteessa, jossa keskustellaan siitä, tehdäänkö jokin korjaustoimenpide nyt ja siirretään isompaa investointia. Näin ollen argumentointi on isossa roolissa, kun tehdään edellä esitetynlaisia pohdintoja. Eräs päätöksentekijä kuitenkin kommentoi asiaan viitaten, että samanlaisin perusteellisin argumentoinnein eri päätöksentekijät voivat silti päätyä täysin erilaiseen kantaan.

Edelliseen liittyy myös hankkeiden priorisointi, joka vaikuttaa olevan eri hanketyypeissä eri tasoilla ja eritasoista. Esimerkiksi koulu- ja päiväkotinvestoinneista ei juurikaan painokkaasti keskustella enää valtuuston kokouksessa, kun taas jostain ei-lakisääteiseen toimintoon liittyvästä investointihakkeesta tai niin sanotuista arvopohjaisista investointihankkeista saatetaan keskustella isoinakin sanankääntein jopa valtuustoryhmien sisällä sekä vielä valtuustosalissa. Tällainen keskustelu saattaa viritä myös siinä vaiheessa, kun mietitään hankkeiden priorisointia ja toteutusjärjestystä. Tässä tutkimuksessa tarkastelluista investointityypeistä ei-arvopohjaiseksi hankkeeksi lukeutuu päiväkotihanke, kun taas Uusijärjestelmä C -joukkoliikennehanke on selkeästi enemmän arvopohjainen hanke.

Arvokeskusteluun liittyy myös eri ryhmien arvojen ja äänestyskäyttäytymisen suhde.

*On esimerkiksi [valtuustoryhmiä], jossa ei saa valtuustossa äänestää [ryhmän kannan vastaisesti]. Sitten pitää sopeutua. Vaikka voi julkisuudessa sanoa, että minä en kannata tätä ja painaa silti JAA-nappia. Minä en ole itse joutunut ikinä sellaiseen tilanteeseen. Itse asiassa aika monista asioista on itsellä sellainen, että vaikka on jotain mieltä, niin se ei ole niin tärkeä asia, etteikö voisi olla sitä toistakin mieltä ryhmän ikään kuin mieliksi. Mutta sitten, jos olisi joku hirvittävän, tosiaan omien arvojen vastainen, niin minulla on todella vaikea kuvitella, että minun ryhmä tekisi minun arvojen vastaisia päätöksiä. (Päätöksentekijä 4)*

Vaikka kyseisen päätöksentekijän mukaan kaikilla ryhmillä ei ole ryhmäpäätösedellytystä, haastatteluista tuli kuitenkin sellainen tunne, että tahtotila ryhmän yhtenäiseen päätökseen on voimakas kaikilla ryhmillä. Tässä kohtaa nimenomaisesti arvot ja yhteiset ennalta määritellyt linjanvedot ovat merkittävässä roolissa. Selityksenä ryhmäkäytökselle puolueissa, joissa ryhmäpäätösten olemassaolo oli selkeää ja päätöksentekijät olivat siinä tietoisia, voi hyvin olla myös puolueen taustasta kumpuavat perinteet ja niiden kunnioitus, joka on

omalla tavallaan arvo sinällään: puolue haluaa näyttäytyä yhtenäisenä äänestäjilleen, jotta he koko ryhmänä olisivat äänestäjien luottamuksen arvoisia. Joku saattaa edellisestä periaatteesta huolimatta silti poiketa yhteisestä linjasta; tällöin vaikuttimena voi olla omat voimakkaat arvot tai esimerkiksi periaatteellisuus aiheesta aiemmin tehtyjen kannanottojen yhtenäisen linjan pitämiseen. Myös omien arvojen ja puolueen arvojen yhteensovittaminen saattaa kuulua päätöksentekijän omaan päätösprosessiin.

*Totta kai minä teen SWOTin omassa mielessä, se on selvää. Ja sen jälkeen minä rupean myymään sitä sille ryhmälle. Mutta etukäteen minun pitää tietysti katsoa, että se päätös on puolueen ohjelman mukainen ja oman ohjelman mukainen. Siinä pitää olla se henki, minkä takia täällä ollaan. Jotkut voivat temppuillakin tässä hommassa. Riippuen gallupeista katsoa, että minne tuuli kääntyy, niin [kääntyy] sen mukaan. Tämmöisiäkin notkeita poliitikkojakin on olemassa. (Päätöksentekijä 9)*

Puolueen sisällä voi myös olla joistain asioista erimielisyyttä ja silti voidaan pääosin puhaltaa yhteen hiileen. Mielipide-erot eivät myöskään aina estä puolueen äänestäjiä kannattamasta ryhmää.

*[Puoluekollegani] sanoi, että me menimme [täältä osin] kaksilla kärryillä vaaleihin: hän puolusti [tiettyä hanketta] ja minä vastustin. Ja molemmat saimme ääniä. (Päätöksentekijä 6)*

Rationaalisuuden tarkastelu sinällään ei ole pelkästään rationaalisuus-termin käsittelyyn liittyvä asia. Toimintamallien ja -tapojen sekä niihin liittyvien osatekijöiden ominaisuudet ja soveltaminen antavat perustan ja näin ollen mahdollistavat investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisen syvällisen tarkastelun. Kuten tutkimuksen alussa todettiin, investointipäätöksenteko on monitahoinen ilmiö ja siihen liittyy muun muassa erilaisia toimintamalleja, päätöksentekijöitä, ei-taloudellisia vaikuttimia ja henkilöiden interaktiota. Rationaalisuudesta on erilaisia käsityksiä ja sen määritelmä sinällään ei ole yksiselitteinen, kuten tutkimuksessa on aiemmin esitetty. Rationaalisuuden ilmeneminen on kokonaisuus, jonka tarkastelussa muun muassa edellä mainitut toimintamallit ja tietyt edellytykset ovat merkityksellisiä. Tämän vuoksi rationaalisuus terminä ei varsinaisesti ollut pääasiallisesti kysymyksen kohteena haastattelussa. Termi sinällään esiintyi teemahaastattelulomakkeessa; siitä kysyttiin pääosin tilanteissa, joissa haastateltava oli käyttänyt rationaalisuus-termiä tai esimerkiksi täydellinen päätös tai järkevä päätös -ilmaisua. Haastateltavilta kysyttiin aiempaa dataa tarkentavasti, mitä termit rationaalisuus tai täydellinen päätös heidän

käsityksensä mukaan tarkoittavat ja mitä rationaalinen päätös heidän mielestään vaatii.

Vastaukset olivat moninaisia, ja ne antavat empiiristä taustatukea sille, että rationaalisuuden ilmenemisen tarkastelu investointipäätöksenteon yhteydessä voi tuottaa mielenkiintoisia tuloksia. Osa seuraavana esitettävistä sitaateista on jossain määrin saattanut esiintyä aiemmin päätöstekijöitä tarkasteltaessa; tässä puolestaan havainnollistetaan itse rationaalisuus-termin määrittelyä ja siihen liittyviä käsityksiä. Ensin esitetään esimerkkejä vastauksista, jonka jälkeen niistä tehdään tulkinta.

*Ja se, että missä määrin se sitten aina on rationaalinen päätös, niin on sitten tietysti jossain määrin toinen juttu... Että onko siinä aina sitten nämä taloudelliset vaikuttimet mielessä. (Virkamies 5)*

*Minun mielestäni on rationaalista ymmärtää itse, mitä ajattelee... täytyy olla riittävästi tietoa... täytyy tietää riittävästi ja ajatella ne seuraukset lyhyellä aikavälillä ja pitkällä aikavälillä. (Päätöksentekijä 2)*

*Minä luulen, että täydellisiä päätöksiä ei ole... täytyy tehdä kompromisseja ja koittaa vaan hoitaa asioita järkevällä tavalla... ei ole semmoista absoluuttista totuutta, että kaksi henkilöä saattaa olla täysin aukottoman perusteluketjun mukaan niin eri mieltä asioista, ja kuitenkin nii, että kummankin voidaan sanoa olevan oikeassa... Rationaalinen päätös on niin, selkeä tarve jollekin asialle ja sitten sen pohjalta tehdään järkevä päätös. (Päätöksentekijä 1)*

*[Rationaalisen päätöksen taustaksi tarvitsee] tarveselvitykset ja kustannusarviot hankkia, että hankesuunnitelmat... siihen tarvittaisiin ehkä myös vaihtoehtoja ja vaikutusarviointeja ehkä enemmänkin kuin vaihtoehtoja. Vaikutusarviointeja, miten ne tulevat vaikuttamaan sitten mihinkin eri osa-alueisiin. (Päätöksentekijä 7)*

*Täydellistä päätöstä ei ole olemassakaan... Minulle ei ole ratkenut, millainen päätös on rationaalinen. (Päätöksentekijä 6)*

*Niin se on vaan, jos sinä haluat saada järkevän päätöksen, niin sinun täytyy nähdä ne elementit, joka siinä vaikuttaa, ja tehdä siitä*

*semmoinen synteesi, jonka voit saada läpi. Se on rationaalista politiikassa. (Päätöksentekijä 10)*

*[Rationaalinen päätös] on kompromissi, missä on pohdittu pitkään niitä [asioita]. Oleelliset tulee tehdä, että sitten pystytään ottamaan huomioon myös tulevaisuus. Se on ihan onneton päätös, jos tehdään tähän hetkeen. (Päätöksentekijä 3)*

Vastaukset sisälsivät elementtejä, joita käsiteltiin organisatorista päätöksentekoa ja rationaalisuutta käsittelevässä luvussa. Haastateltavat liittivät rationaalisuuteen seuraavia asioita:

- taloudellinen tieto
- riittävä tietomäärä
- seurausten tunnistaminen
- tarpeen selkeys ja sen pohjalta tehtävä järkevä päätös
- vaihtoehdot ja päätösten vaikutukset
- kyky nähdä vaikuttavat elementit ja koota niiden pohjalta synteesi
- pitkään pohdittu kompromissi.

Aineistosta oli näin ollen tunnistettavissa eri rationaalisuuskäsityksissä esiintulleita tekijöitä. Silti useimmiten rationaalisuus liitettiin perinteiseen klassisen rationaalisuuskäsityksen mukaiseen määrittelyyn. Yleisesti haastateltavat kuitenkin toivat esille esimerkiksi tässäkin luvussa esiintyneet arvot, ryhmän arvot ja perinteet sekä niiden kunnioituksen pohtiessaan investointipäätöksen syntymistä ryhmän sisällä ja ryhmien välillä. Muun muassa nämä ja muut empiirisessä analyysissä esiintulleet tekijät antavat hedelmällisen pohjan varsinaisen tutkimusongelman, investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisen, tarkastelulle.

## **5.5 Yhteenveto empiirisestä analyysistä**

Tässä alaluvussa esitetään tiivistetysti edellä esitettyjen kahden erityyppisen investointihankkeen ja niihin liittyvän päätöksenteon yhteenveto. Seuraavassa pääluvussa käydään keskustelua empiirisestä analyysistä sekä tarkastellaan tehtyä analyysiä teoriaan peilaten.

Päiväkoti-investoinnin empiirisessä analyysissä ilmeni, että päiväkotin investointiprosessi perustuu hankeohjeisiin, jotka määrittävät yleisesti tilainvestointiprosessien kulun. Prosessi on periaatteessa suhteellisen suoraviivainen selkeine vaiheineen ja vastuualuemäärityksineen. Virkamiehet valmistelevat ja tekevät päätösehdotuksen asianomaiselle lautakunnalle. Useimmiten ehdotuksia



on vain yksi, joka on samalla päätösehdotus. Selkeistä prosessiohjeista huolimatta haastateltavien mielipiteet olivat hajanaisia. Tulkintani mukaan käsitysten erilaisuus johtuu osaltaan virkaiästä ja kokemuksesta.

Päiväkoti-investointiin liittyvät taloudelliset päätöstekijät koostuivat pääosin erilaisista kustannuslaskelmista; kokonaiskustannus oli merkittävin taloudellinen päätöstekijä, jota käytettiin. Päätöksenteossa pyrittiin ottamaan huomioon kunnan kokonaistaloudellinen tilanne, ja tiukkojen kustannusraamien asettamisen nähtiin vaikuttavan rakennettavan päiväkodin laatuun. Laadun heikentämistä kustannusten vuoksi ei aina pidetty hyvänä asiana, koska nähtiin, että myöhemmin saattaa ilmetä tarvetta korjauksille tai lisäkustannuksia vaativille toimenpiteille esimerkiksi toiminnallisuuteen liittyen. Taloudellisten laskelmien osalta haastatteluissa painotettiin luottamuksen merkitystä niin laskelmia tekeviin virkamiehiin kuin itse laskelmiinkin.

Päiväkoti-investointiin liittyviä ei-taloudellisia päätöstekijöitä olivat muun muassa tarve, väestöennusteet, päiväkodin sijainti sekä päätöksentekijän asuinalue. Päiväkoti-investointia pidettiin niin sanottuna rutiininomaisena tilainvestointina, joka ei herättänyt intohimoista keskustelua. Investointia sinällään ei kyseenalaistettu ja valtuuston kokouksessa kaikki vaikuttivat olevan tyytyväisiä siihen, että päätös saavutettiin.

Joukkoliikenneinvestointi vaikutti olevan pitkä ja jossain määrin vaikeaselkoinen prosessi. Hanketta varten perustetussa projektiryhmässä oli mukana eri osa-alueiden konsultteja sekä kunnan virkamiehiä. Poliittisia päätöksentekijöitä sitoutettiin hankkeeseen suunnitteluprosessin aikana muun muassa haastatteleamalla. Tarkastelussa oleva joukkoliikennehanke on suuruusluokaltaan yksi kohdekunnan historian suurimpia ja kalleimpia.

Joukkoliikenneinvestoinnin osalta taloudellisia päätöstekijöitä olivat erilaiset kustannuslaskelmat, kustannus-hyötyanalyysi ja herkkyysanalyysi. Herkkyysanalyysi ei lähtökohtaisesti pitänyt sisällään kaikkia relevantteja vertailukohtia. Valtuusto päätti, että ennen hankkeen mahdollista eteenpäinviemistä tarvitaan lisää selvityksiä, muun muassa lisää herkkyystarkastelua eri järjestelmien vertailtavuuden vuoksi.

Suunnitteluprosessin aikana tehdyt laskelmat jakoivat mielipiteitä hanketta kannattavien ja hanketta vastustavien välillä. Hankkeen kannattajien näkemys oli, että hankkeen kustannukset oli laskettu liian korkeiksi, kun taas osa vastustajista totesi, että suunnitelmassa esitetyt kustannukset voivat jo esitetystä edelleen nousta. Ristiriitaiset näkemykset laskelmien realistisuudesta indikoi sitä, että luottamus tehtyihin laskelmiin tai nimenomaan niiden realistisuuteen oli eri haastateltavien osalta erilaista.

Ei-taloudellisia päätöstekijöitä joukkoliikenneinvestoinnin osalta olivat muun muassa kaupunkikehitykselliset seikat, joukkoliikenteen paraneminen, kunta-

laisten kasvava hyvinvointi, kunnan imagon paraneminen ja arvot. Imagoa korostettiin ja se esiintyi useissa vastauksissa. Samoin usea haastateltava piti arvojen merkitystä tärkeänä. Joukkoliikenneinvestointi nähtiin strategisena kehityshankkeena. Hanke jakoi voimakkaasti mielipiteitä ja nähtävissä oli selkeä puolesta-vastaan -asetelma. Hanke herätti paljon intohimoista keskustelua. Joukkoliikenneinvestoinnista tehtiin välipäätös siten, että hankkeen suunnittelua ei keskeytetä vaan siitä tehdään lisäselvityksiä ja hanke tuodaan uudestaan päätöksentekoon, kun tarvittavat lisätiedot ovat saatavilla. Valtuuston kokouksen päätös oli eräänlainen voitto sekä kannattajille että vastustajille. Toisin sanoen vastustajien ajama hankkeen suunnittelun keskeytys ja kannattajien toimoma hankkeen rakentamissuunnitteluun tähtäävä päätös sai kompromissiratkaisun, jossa hanketta ei keskeytetä eikä jatketa, vaan tehdään lisäselvityksiä, minkä jälkeen hankkeen jatkon kannalta merkittävä päätös tehdään myöhemmin. Kyseisen päätöstilanteen ajankohta on tämän tutkimuksen valmistumisen jälkeen, joten tehty analyysi sekä keskustelu keskittyvät tehtyyn välipäätökseen: hankkeen yleissuunnitelmasta valtuuston kokouksessa tehtyyn päätökseen.

Huomionarvoista on, että kyseistä päätöstä tehdessään valtuustolla oli erilaisia päätösehdotuksia: siirtyä suoraan Uusijärjestelmä C:n yleissuunnitelmasta toteutussuunnitteluun, ottaa yleissuunnitelma ohjeellisena noudatettavaksi ja tehdä lisäselvityksiä ennen mahdollista toteutussuunnittelua tai keskeyttää projekti. Tutkimuksessa käytettävällä välipäätös-termillä halutaan kuvata sitä, että kyseisen päätöksen johdosta ei siirrytty suoraan toteutussuunnitteluun, vaan päätettiin tehdä lisää selvityksiä. Se, että tutkimuksen analyysi ja keskustelu tehdyn päätöksen vuoksi keskittyvät kyseiseen välipäätökseen eikä toteutussuunnitteluun siirtymisen päätökseen, ei ole merkityksellinen tutkimusongelman ratkaisemisessa. Kyseistä välipäätöstä pidetään tutkimuksessa käytettävästä terminologiasta huolimatta tutkimusongelman ratkaisemisen kannalta validina investointipäätöksenä. Tutkimusongelma ei siis edellytä, että valtuuston päätös olisi ollut joku muu esitetystä päätösehdotuksista.

Empiirisessä analyysissä kuvastuu luvun alussa esitetyn sitaatin sisältämä ajatus kunnallisen investointipäätöksenteon moniportaisuudesta. Dualismin lisäksi oman merkityksensä nimenomaan kuntaorganisaation investointipäätöksentekoon tuovat luottamuksen rooli sekä veronmaksajat, joiden verotuloilla katetaan kunnassa tarjottavia palveluja sekä niiden toteuttamisen mahdollistamiseksi tehtäviä investointeja. Empiirisessä analyysissä on nostettu esiin osaluoteita, joiden oletetaan taustakirjallisuuden valossa olevan merkityksellisiä, kun keskustellaan investointipäätöksenteon rationaalisuudesta ja sen ilmenemisestä.



## 6 KESKUSTELU TUTKIMUSHAVAINNOISTA JA TUTKIMUKSEN TULOKSISTA

### 6.1 Keskustelun johdanto

Tässä luvussa tutkimuksessa esiintyneitä havaintoja ja tuloksia käydään koo-  
tusti läpi ja tehdään niistä tulkintoja, jotta tutkimuksen tavoite saavutetaan. Tut-  
kimuksen alussa esitettyä tutkimustavoitteena oli syvällisesti analysoida inves-  
tointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemistä sekä siihen vaikuttavia, in-  
vestointipäätöksenteon taustalla olevia päätöstekijöitä julkisessa organisaatio-  
ympäristössä, kuntakontekstissa. Päätöstekijöiden osalta tavoitteena oli tarkas-  
tella päätöstekijöiden roolia, merkitystä ja käyttöä investointipäätöksiä tehtä-  
essä sekä valintoja perusteltaessa.

Tutkimuksen päätutkimuskysymys on: ”Miten rationaalisuus ilmenee kun-  
nallisessa investointipäätöksenteossa?” ja apukysymykset: ”Mitkä ja miten pää-  
töstekijät vaikuttavat investointipäätöksiin, niiden legitimointiin ja investointi-  
kohteiden priorisointiin kuntakontekstissa?”, ”Miten päättäjät käyttävät inves-  
tointipäätöksentekoprosessin aikana saatavilla olevaa tietoa?” sekä ”Millainen  
merkitys päätöstekijöillä on kunnan investointipäätöksenteossa?”

Tutkimuksen analyysin tulokset osoittavat, että kunnan investointipäätöksen-  
teko on monen osatekijän summa. Tutkimuksen tuloksista on nähtävissä monia  
yhtäläisyyksiä ja aiempaa tutkimusta tukevia havaintoja. Lisäksi tutkimustulos-  
ten analyysin perusteella voidaan tehdä uusia, aiempaa tutkimusta täydentäviä  
ja teoriaa jalostavia päätelmiä investointipäätöksenteon kompleksisuudesta ja  
rationaalisuudesta. Tutkimuksessa on ilmennyt mielenkiintoisia havaintoja pää-  
töksenteon ja päätösten rationaalisuudesta sekä rationaalisuuskäsitteestä ylipää-  
tään kunnallisen investointipäätöksenteon yhteydessä. Näiden havaintojen  
avulla voidaan syventää ja osaltaan täydentää teeman ympärillä käytävää tie-  
teellistä keskustelua.

Keskustelu on jaettu osa-alueisiin ensinnäkin sen mukaan, mitkä asiat pai-  
nottuivat tutkimuksen aikana merkittävimmin sekä toiseksi apukysymykset  
huomioiden. Tämän jaottelun avulla keskustelussa on mahdollistettu päätutki-  
muskysymykseen vastaaminen.

## 6.2 Investointipäätösprosessin käynnistyminen: tarpeen tunnistaminen

Tutkimuksessa tarkastellut investointipäätösprosessit tarjosivat tutkimusongelman kannalta monin tavoin relevanttia tietoa. Tutkimuksen teoriaosuudessa esiteltiin kolme investointiprosessimallia (Bower 1970; King 1975; Northcott 1992). Prosessimallien esittelyn perimmäisenä tarkoituksena oli taustoittaa investointipäätösprosessin aikana vaikuttavia tekijöitä.

Empiirisen aineiston analyysi osoitti monia yhtäläisyyksiä teoriaosuudessa käsitellyissä investointiprosessimalleissa esitettyjen osatekijöiden kanssa. Toisaalta kumpikaan tutkimuksessa tarkastelluista investoinneista ei sellaisenaan noudattanut varsinaisesti mitään esiteltyä mallia. Mallien valinnan perusteena lähtökohtaisesti oli, että niissä nimenomaisesti otetaan kantaa erilaisiin tekijöihin ja tekijöiden väliseen interaktioon. Tämän oletettiin edesauttavan tutkimuksessa tarkasteltavien investointipäätösprosessien tekijöiden ja mahdollisten säännönmukaisuuksien tarkastelua. Lisäksi tiedostettiin se, että mallit väistämättä ovat yleistyksiä olemassa olevista käytännöistä.

Yhtäläisyyksiä tutkimuksessa tarkasteltujen investointien ja edellä mainittujen kolmen investointiprosessimallin kanssa oli havaittavissa. Merkittävä havainto liittyi investointiprosessin käynnistymiseen ja etenkin investointitarpeen tunnistamiseen. Investointipäätöksentekoprosessi lähtee yleisesti käyntiin tarpeen ja tavoitteen tunnistamisella ja määrittelyllä (esim. Bower 1970; King 1975, Nunn 1990). Tutkimuksessa tarkastelluissa investoinneissa tarve ja sen määrittely näyttäytyi eri tavoin. Case-kunnan investoinneista etenkin rutiininomainen päiväkotivestointiprojekti käynnistyy käytännön tarpeesta joko lähtien uusien asuinalueiden suunnittelusta tai siitä, että jo olemassa oleva tila käy esimerkiksi tilojensa kunnan tai koon puolesta riittämättömäksi. Päiväkotihankkeen osalta voidaan yleistäen sanoa, että tarve on todellinen eikä toteuttamiselle ole vaihtoehtoa (ei-toteuttaminen)<sup>121</sup>. Tarve on myös selkeästi määritettävissä.

Toinen tarkasteltu investointihanke, strategiseksi investoinniksi luokiteltu joukkoliikenneinvestointi, Uusijärjestelmä C, lähtee sekin tarpeesta, mutta tulokintani mukaan kyseisen investoinnin kohdalla tarpeen määrittely vaihteli suuresti riippuen eri tahoista ja heidän näkökulmistaan. Toisin sanoen Uusijärjestelmä C:n tarpeellisuudesta oli hyvin erilaisia näkemyksiä ja tarve oli sinällään vaikeasti määritettävissä. Hankkeeseen liittyen esitettiin useita tarveperusteluja, kuten ruuhkat ja joukkoliikenteen osuuden kasvattaminen. Haastateltu kuntaorganisaatiosta riippumaton logistiikka-asiantuntija kuitenkin kyseenalaisti ruuhkan olemassaolon perusteina esitettyjen lukujen perusteella. Osa haastatelluista

<sup>121</sup> Tutkimuksessa ei oteta kantaa siihen, olisiko vaihtoehtona tuottaa päivähoito kunnan omassa päiväkodissa tai ostaa palvelu ulkopuolelta. Vaihtoehtopohdiskelu liittyy päätöksentekijöille tuotavaan päätösesitykseen, jossa vaihtoehtona ei ole ei-toteuttaminen.

henkilöistä koki, että joukkoliikenteen tarpeiden täyttämiseksi, samoin kuin mahdollisen ruuhkaongelman ratkaisemiseksi, kohdekunnalla olisi useita eri vaihtoehtoisia tapoja. Osa haastatelluista puolestaan koki tarpeen enemmän kaupunkikehityksellisenä asiana perustellen hanketta esimerkiksi siten, että kunnalla on tarve saada vetovoimatekijöitä. Heidän käsityksensä mukaan kyseisellä investoinnilla kohdekuntaa voidaan elinvoimaistaa ja saada uusia investointeja ja sitä kautta lisää hyvinvointia alueelle. Myös ympäristölliset seikat olivat tarvekeskustelussa voimakkaasti esillä.

Tulosten analyysin mukaan tarpeen määrittely oli jokseenkin hajanaista riippuen investoinnista. Organisaatiotasoisesti tarkasteltuna voidaankin todeta, että tarve ei ole kaikissa investoinneissa selkeä tai helposti määritettävissä. Koko investointipäätösprosessin kannalta olennaiseksi nouseekin se, miten tarve määritellään. Tarkastellun joukkoliikenneinvestoinnin investointipäätösprosessissa tavoitteen taustalla olevasta tarpeesta keskusteltiin ja esitettiin erilaisia mielipiteitä prosessin jo käynnissä ollessa. Hankkeen tavoitteen määrittäminen, joukkoliikenteen kehittäminen, ei edellyttänyt yhtenäistä tarvenäkemyistä. Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa investoinnin tavoitteen esitetään usein olevan sidoksissa tunnistettuun tarpeeseen (esim. Bower 1970; King 1975; Nunn 1990). Tämän tutkimuksen perusteella vaikuttaa siltä, että vaikka tarpeesta on heterogeenisiä käsityksiä, tavoite voidaan silti muotoilla, ja investointipäätösprosessissa voidaan edetä. Tarve on siis edellytys tavoitteelle ja tavoite prosessin käynnistymiselle. Tarvenäkemyksen ei kuitenkaan tarvitse olla yhtenäinen, jotta prosessi voi käynnistyä.

Tarpeen ja tavoitteen lisäksi tärkeää tämän tutkimuksen näkökulman kannalta on, ei niinkään tapa, jolla tavoite saavutetaan (eli esimerkiksi valmiin päiväkodin rakentaminen) vaan se, millä tavoin tarvetta perustellaan ja se, mikä muodostaa pohjan investointipäätöksen tekemiselle. Tähän liittyen seuraavaksi keskustellaan investointipäätöksenteossa käytettävästä tiedosta ja päätöstekijöistä.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> Tutkimuksessa käytettävä termi ”investointipäätöksenteossa käytettävä tieto” käsittää kaiken sen mahdollisen olemassa olevan tiedon, jota on olemassa ja jota voidaan hankkia investointipäätösprosessin aikana tarkastelun kohteena olevasta investointihankkeesta. ”Päätöstekijät” puolestaan käsitetään enemmän jo suodatetuksi tiedoksi. Toisin sanoen ”päätöstekijöitä” voidaan spesifisti määrittää käytettävän investointipäätösten tekemisessä.

## **6.3 Investointipäätöksenteossa käytettävä tieto ja muita vaikuttavia tekijöitä**

### **6.3.1 Taloudellisia ja ei-taloudellisia päätöstekijöitä**

Empiirisen aineiston analyysi antaa perusteita sille, että kuntakontekstissa investointipäätöksenteon taustalla on hyvin moninaisia ja monesti investointispesifejä tekijöitä. Päätöksenteon avuksi valmistellaan erilaisia analyysejä sekä taloudelliset että erinäiset ei-taloudelliset näkökohdat huomioiden. Huomionarvoista on, että varsinaisia, niin sanottuja perinteisiä investointilaskelmia ei niinkään painoteta, vaan investointipäätöksenteon tukena käytettävät taloudelliset analyysit koostuvat pääosin erilaisista kustannuslaskelmista. Kustannuslaskelmien avulla ja laskelmien tuloksiin reagoimalla tarkastellaan hankekokonaisuuden kustannustasoa, jota voidaan pitää eräänlaisena tavoitetasona. Tältä osin tulokset poikkeavat sekä yritysten investointeja koskevasta tutkimuksesta, joissa on huomioitu erikseen myös ei-taloudellisia tekijöitä (esim. Chen 1995; Van Cauwenbergh ym. 1996; Alkaraan & Northcott 2006; Chen 2008; Alkaraan & Northcott 2013) sekä osaltaan myös kuntien investointeja käsittelevistä tutkimuksista (esim. Forrester 1993; Chan 2004). Aikaisemman kirjallisuuden mukaan oli selvää, että yrityksissä pääosin käytetään perinteisiä investointilaskelmia, vaikka ei-taloudellisilla tekijöillä olisikin merkitystä investointipäätöksenteossa. Kuntien investointipäätöksentekoa käsittelevän kirjallisuuden pääviestinä oli, että investointilaskelmia kyllä käytetään, mutta niiden rooli ei ole niin voimakas kuin yrityksissä. Kunnissa myös ei-taloudellisilla tekijöillä oli tunnistettavissa isompi merkitys.

Näiltä osin tämän tutkimuksen tulokset tuovat uutta tietoa ilmiön tarkasteluun, koska tutkimuksessa tarkasteltujen hankkeiden investointipäätöksenteossa ei käytetä perinteisiä investointilaskelmia. Erilaisia muita taloudellisia laskelmia ja analyysejä kyllä tehdään ja päätöksentekijät käyttävät niitä yhtenä päätöstekijänä muiden päätöstekijöiden rinnalla. Osa päätöksentekijöistä antaa laskelmille enemmän painoarvoa kuin toiset. Myös muun muassa Northcott (1992) tunnistaa organisaatioiden investointipäätöksenteon analyysi- ja hyväksymisvaiheessa olevat organisaatiokohtaiset painotuserot laskelmiin liittyen. Osa tämän tutkimuksen case-organisaation päätöksentekijöistä perustelee päätöksiä voimakkaammin ei-taloudellisilla kuin taloudellisilla päätöstekijöillä. Myös Northcott (1992) tuo laajalti esille myös ei-taloudellisten tekijöiden roolin hankkeiden evaluoinnissa, mutta hänen mukaansa yleensä investointiprosessin analyysi- ja hyväksymisvaiheessa päätös hankkeen eteenpäin viemisestä perustuu taloudellisiin analyyseihin.

Ei-taloudelliset seikat, kuten päiväkotii-investoinnissa palvelun toteuttamisen mahdollistaminen, alueen väestörakenne-ennusteet ja kaavoitustilanne, ovat osaltaan vaikuttamassa suunnittelutyöhön ja sitä kautta investointipäätöksentekoon. Joukkoliikennehankkeen kohdalla esille nousivat voimakkaasti kaupunkikehitykselliset ja imagolliset seikat sekä yksilön omien arvojen, ideologian, poliittisen ryhmän vaikutuksen ja institutionaalisten paineiden merkitys.

Sekä päiväkotii-investoinnissa että Uusijärjestelmä C -investoinnissa tehtiin perusteellista virkamiesvalmistelutyötä, johon päätöksentekijät suurelta osin luottivat. Molemmissa investointityypeissä noudatetaan voimassa olevia lakeja, normeja ja määräyksiä, ja niiden muuttumista seurataan jo päätösehdotusten valmistelutyön aikana. Investointipäätöksen taustaksi valmisteltava taustatieto kuitenkin poikkesi huomattavasti investointityypistä riippuen.

Päiväkotii-investoinnin taloudellinen taustatieto koostui pääosin kustannuslaskelmista ja tilalaskelmista. Päätöksentekijät käyttivät päätöksenteossaan taloudellisena päätöskriteerinä kokonaiskustannusta. Muita päätöskriteerejä, kuten sijaintia tai toiminnallisuutta, painotettiin, mutta ne eivät tehdyn tulkinnan mukaan kuitenkaan ole ratkaisevan merkittäviä lopullisen päätöksen tekemisessä. Kyseinen päätös nähtiin enemmänkin niin sanottuna rutiinipäätöksenä, jota kukaan ei sinällään kyseenalaistanut eikä toisaalta tuonut voimakkaasti esille esimerkiksi päiväkotii-investoinnin tuomia etuja.

Tietyn kustannustason tavoittamiseen tehtävistä, joskus laatua heikentävistä, ominaisuuksien karsimisista oli nähtävissä ristiriitaisia näkemyksiä. Kustannusten karsiminen tehtiin virkamiesten toimesta ja osa päätöksentekijöistä ja virkamiehistä oli sitä mieltä, että kaikki karsiminen ei kuitenkaan pidemmällä tähtäimellä ole kustannustehokasta, koska laatutason heikentäminen jo valmisteluvaiheessa voi aiheuttaa jatkossa kustannuksia esimerkiksi ylimääräisistä korjauksista johtuen. Kyseisessä tilanteessa oli kuitenkin nähtävissä se, että päätöksentekijät luottivat lopulta kuitenkin virkamiesten ammattitaitoon ja olivat tyytyväisiä, kun ylipäätään saadaan tehtyä päätös, jolla vastataan selkeään tarpeeseen. Päiväkotii-investoinnissa ei ilmennyt vastakkainasettelua kannattajat vs. vastustajat.

Reaalisen tarpeen merkitys vaikutti olevan jossain määrin ristiriidassa päätöksenteon kokonaisuutta tarkasteltaessa muun muassa siinä, että vaikka toimiva ja hyvämaineinen päiväkotii-toiminta voi olla monen perheen kuntaan muuttamisen tai kunnassa asumisen edellytys, päätöksenteossa ollaan valmiita tinkimään laatutasosta joko rakentamismateriaaleissa tai päiväkodin arkitoiminnallisuudessa. Toisaalta resurssien rajallisuus ajaa väistämättä siihen, että kustannuksia on tarkasteltava erittäin tarkasti, mutta kustannusten karsimisen suoraviivaisuus koettiin päättäjien ja joidenkin virkamiestenkin taholta jossain määrin epäjohdonmukaiseksi, koska heidän mukaansa kokonaisuuteen vaikuttaa moni asia.



Uusijärjestelmä C:stä päätöksentekijöille tarjottiin huomattavasti laajempi tietomäärä: mittava määrä taloudellisia laskelmia, vertailuja ja perusteluja ennalta asetettujen tavoitteiden täyttymisestä. Etukäteen voisi olettaa, että koska kyseessä on erittäin kallis ja useita vuosia kestävä projekti, tietoon perehdyttiin perusteellisesti. Analyysin perusteella ilmeni kuitenkin, että suuri osa haastatelluista päätöksentekijöistä ei ollut perehtynyt kaikkiin tarjottuihin laskelmiin, vaan haastatteluissa viitattiin pääosin kokonaiskustannuksiin.<sup>123</sup> Lähes kaikki vastaajat pitivät hanketta erittäin kalliina, mutta kannattajien perusteissa hankkeen hyödyt olivat suuremmat kuin hankkeen kustannukset, jotka olisi vastustajien mielestä mahdollista allokoida muihin kunnassa ilmeneviin investointitarpeisiin. Omaa kantaa perusteltiin useimmiten ei-taloudellisilla tekijöillä ja etukäteen asetettuja tavoitteita tukevalla argumentaatiolla. Uudelle joukkoliikennehankkeelle oli asetettu tavoitteita, joista yksi oli taloudellisuus. Hanketta perusteltaessa argumentaatio perustui pääosin ei-taloudellisten tavoitteiden ympärille. Näin ollen aiemmin esitetyllä tarpeen ja tavoitteiden määrittämisellä oli koko hankkeen kannalta merkitystä (esim. Bower 1970; King 1975; Nunn 1990).

Verrattaessa haastatteluissa esiin tuotuja perusteluja ja dokumenttiaineistossa esiintyviä perusteluja huomionarvoinen havainto oli, että etenkin Uusijärjestelmä C:n etujen ja hyvien puolien perusteluissa esiintyi usein samoja ja samankaltaisia ilmaisuja kuin dokumenttiaineistossa. Osaltaan tämä voi kertoa siitä, että haastateltavat olivat omaksuneet heille esitettyjä investoinnin aiheuttamia vaikutuksia, ja ollessaan samaa mieltä he käyttivät samankaltaista argumentointia myös haastattelutilanteessa. Lumijärven (1991) mukaan erilaiset argumentit, joilla hankkeita ikään kuin myydään päätöksentekijöille, voivat liittyä sitouttamiseen. Päätöksentekijöille oli esitelty hanketta eri tilaisuuksissa ja osaa päätöksentekijöistä oli myös haastateltu asiaan liittyen. Toki, kun kyseessä on erittäin iso investointi, myös tietomäärä on suuri ja erilaiset tiedotustilaisuudet ovat tarpeellisia. Kuitenkin, koska argumentoinnissa oli tunnistettavissa suhteellisen paljon samankaltaisuuksia, toimintamallissa on havaittavissa samoja piirteitä Lumijärven (1991) esittämien ajatusten kanssa.

Hanketta kannattavien henkilöiden argumentaatio kytkeytyi vahvaan ideologiaan. Yksilön ja puolueyhmän arvomaailmaa korostettiin. Tarkasteltaessa keinoja, jolla päästäisiin käytännön tavoitteeseen eli joukkoliikenteen parantamiseen, arvojen ja ideologian merkitys korostui entisestään. Vaihtoehtoinen edullisempi järjestelmä ei ollut kaikkien mielestä järkevä ratkaisu, vaikka sillä olisi voitu dokumenttiaineiston perusteella tehostaa ympäristöystävällisesti itse joukkoliikennettä halutulla tavalla huomattavasti edullisemmin. Kannattajien argumentaatiossa Uusijärjestelmä C olisi kaupungin imagoa niin paljon nostava

<sup>123</sup> Tässä yhteydessä mainittakoon, että materiaalipaketti oli useita satoja sivuja. Päätöksentekijöiden aikaresurssit eivät aina olleet riittävät kaiken materiaalin perinpohjaiseen tarkasteluun.

tekijä, että kustannusten ei katsota olevan painoarvoltaan päätöksenteossa niin merkittävä seikka. Vastustajien mielestä Uusijärjestelmä C olisi imagollisesti myös hyvä asia, mutta ei kuitenkaan niin merkittävä, että siitä kannattaisi maksaa laskelmien osoittama euromäärä.

Aiemman Uusijärjestelmä C:tä vastaavan joukkoliikennejärjestelmän lakautuksen yksi suurimmista perusteluista oli aikanaan ollut raha ja erilaiset taloudelliset argumentit. Nyt vastaavanlaisen, uudempaa teknologiaa käyttävän, joukkoliikennejärjestelmän yksi suurimmista negatiivista päätöstekijöistä on raha. Sen roolin päätöksenteossa ja perusteluissa ymmärtää lähes poikkeuksetta jokainen virkamies ja päätöksentekijä. Silti muut, laadulliset päätöstekijät, ovat hanketta kannattavien varsinaisissa perusteluissa erittäin suuressa roolissa. Näin ollen perustelujen painotus on edellä esitetyn tarkastelun perusteella muuttunut. Tähän liittyen huomioitavaa kunnan investointipäätöksenteossa on se, että monet investoinnit, kuten tutkimuksen joukkoliikenneinvestointi, voivat olla ajallisesti erittäin pitkiä, ja koko investointipäätösprosessin aikana lopullisen investointipäätöksen tekijät, kunnanvaltuutetut, saattavat vaihtua ja poliittiset valtasuhteet muuttua. Tarkastellun joukkoliikenneinvestoinnin historiaa ja nykyprosessia analysoitaessa rationaalisuuteen peilaten huomio kiinnittyikin väistämättä kuntakontekstissa tapahtuvaan päättäjien vaihtumiseen ja sitä kautta valtasuhteiden muuttumiseen ajan saatossa mutta ennen kaikkea päätöksentekijöiden ja ryhmien päätöksenteossa painottamiin tekijöihin.

Tutkimuksen tulokset tukevat osaltaan aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa esiin tulleita havaintoja siitä, että ei-taloudellisilla päätöstekijöillä on merkitystä investointipäätöksenteossa (esim. Nunn 1990; Butler ym. 1991; 1993; Kasanen ym. 1993; Wikman 1993; Van Cauwenbergh ym. 1996; Chan 2004; Chen 2008; Harris ym. 2009; Fjertorp 2010; Alkaraan & Northcott 2013; Harris ym. 2016). Tällä tutkimuksella myös täydennetään ja tietyllä tavalla kritisoidaan muun muassa Alkaraanin ja Northcottin (2013) ja myös Wikmanin (1993) tutkimusten tuloksia. Kyseisissä tutkimuksissa tarkasteltiin tiettyjä, ennalta määritettyjä, tekijöitä. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella voidaan kuitenkin todeta, että investointipäätöksentekoon vaikuttavien tekijöiden tutkimisessa etukäteen määritetyt tekijät saattavat rajoittaa ilmiön tarkastelua merkittävässä määrin. Toki kyseisellä tutkimustavalla, jossa tarkasteltavat tekijät määritellään etukäteen, on myös etuja. Tämän tutkimuksen tulokset kuitenkin osoittavat, että jo kahden erityyppisen investointihankkeen päätöstekijät ja niiden käyttö investointipäätöksenteossa vaihtelevat suuresti, eikä etukäteen rajatun päätöstekijäjoukon tarkastelun perusteella olisi tässä tapauksessa mahdollista tehdä yleistyksiä koko kyseisen organisaation saati muiden organisaatioiden investointipäätöksentekoon vaikuttavista päätöstekijöistä ja niiden roolista. Näin ollen myös ei-taloudelliset tekijät huomioivan investointipäätöksentekoon liittyvän tutkimuksen kehittämisen lisäksi tällä tutkimuksella vastataan Alkaraanin ja Northcottin

(2013) esittämään tutkimustarpeeseen sisällyttäen investointipäätöksenteon tutkimukseen tekijöitä, joita heidän tutkimuksessaan ei mainittu.

Huomionarvoinen lisä tämän tutkimuksen edellä mainittuihin tuloksiin liittyen on se, että kahden erityyppisen investointihankkeen päätöstekijät ja niiden käyttö argumentoinnissa ja päätöksenteon taustalla vaihtelivat suuresti. Näin ollen ei ylipäätään ole tarkoituksenmukaista tehdä yleistystä samojen päätöstekijöiden käytöstä erityyppisissä investointihankkeissa. Kasanen ym. (1993) tunnustivat erityyppisten investointien päätöksenteon taustalla eroavaisuutta päätöstekijöiden osalta. Heidän tutkimustulostensa esittelyssä kuitenkin keskityttiin yleisesti kvantitatiivisten ja kvalitatiivisten tekijöiden merkityksen esiintuomiseen. Tässä tutkimuksessa mentiin syvemmälle päätöstekijöiden joukkoon ja selvitettiin, että rutiini-investoinnin taustalla oli suhteellisen yhteneväisiä, homogeenisia perusteluita, kun taas strategisemmän investointihankkeen päätöstekijät ja perustelut olivat suhteellisen heterogeenisiä. Kyseinen jaottelu oli tunnistettavissa sekä taloudellisten että ei-taloudellisten tekijöiden osalta.

Wikmanin (1993) esiintuoma hankkeen tuttuus näyttäytyi tämän tutkimuksen tuloksissa siten, että suuri osa päätöksentekijöistä tuntui kannattavan tuttua rutiiniahanketta; päätösprosessin yksi merkittävimmistä haasteista oli saada kustannustaso ja halutut toiminnot synkronoitua tarkoituksenmukaiselle tasolle. Sen sijaan strategisen joukkoliikennehankkeen osalta, joka sisälsi paljon epävarmuustekijöitä ja joka ei sinällään ollut tuttu, Wikmanin (1993) esittämä ”mitä tutumpi hanke, sitä myönteisempi suhtautuminen”<sup>124</sup> ei kuitenkaan kaikilta osin toteutunut tämän tutkimuksen tulosten valossa. Nimittäin tarkasteltu strateginen hanke oli uusi kaikille haastateltaville, mutta investointiin suhtautuminen vaihteli suuresti. Tämän taustalla puolestaan oli moninaisia, myöhemmin keskustelussa läpikäytyjä tekijöitä. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella ei näin ollen voida antaa tukea tämän osalta Wikmanin tutkimuksen kyseiselle huomiolle. Toki huomioitava on, että tässäkin tapauksessa investointityyppi on merkitystä. Strateginen investointi, joka on selkeästi niin sanottu arvopohjainen hanke, arvojen ja ideologian merkitys kasvaa suuremmaksi suhteessa esimerkiksi hankkeen tuttuuteen nähden.

Eri päätöstekijöiden ja myös tiedon määrä on tässä tutkimuksessa tarkastelluissa investointihankkeissa hyvin erilainen. Tiedon määrän käsittelyyn liittyvät aktorit sekä heidän tietotaitonsa ja toimintatapansa, joiden suhteen on todettu korostuvan strategisessa investointipäätöksenteossa (Harris ym. 2016). Swainin & Hakan (2000) mukaan aktorit toimivat tiedonhaussa epäsystemaattisemmin silloin, kun tiedon määrä kasvaa. Tässä tutkimuksessa strategisen joukkoliikenneinvestoinnin tietomäärä ja mahdolliset käytettävät päätöstekijät olivat huomattavasti suuremmat ja myös monitahoisemmat verrattuna rutiini-inves-

<sup>124</sup> Ilmaisu on esitetty käsillä olevan tutkimuksen tekijän omin sanoin.

tointina pidettyyn päiväkotihankkeeseen. Silti tutkimusaineisto osoitti, että aktorit eivät toimineet selkeästi epäsystemaattisemmin joukkoliikennehankkeeseen liittyvän tiedon hankinnassa. Tiedonhaussa luotettiin suurelta osin virkamiehiltä tulevaan tietoon. Tietoa oli haastateltavien mukaan mahdollista saada sekä virallisten kanavien (esim. kokoukset) että epävirallisten kanavien (esim. puhelut) kautta.

Tietoon liittyvää systemaattisuutta ilmeni joukkoliikenneinvestoinnin osalta esimerkiksi siten, että haastateltavat käyttivät systemaattisesti tiettyjä valikoituja päätöstekijöitä perustellessaan omaa kantaansa. Hankkeen kannattajat tuntuivat karttavan tiettyjä vastustajien esittämiä päätösargumentteja, kun taas hankkeen vastustajat mainitsivat hankkeen mahdolliset hyödyt, mutta palasivat sitten argumentoimaan lähes systemaattisesti vastustajien yleisesti käyttämiä päätöstekijöitä painottaen. Päätöksentekijöiden käyttämissä perusteluissa oli havaittavissa konsensustyyppistä ajattelua (ks. Harris ym. 2009). Osa ryhmistä haki perusteluja myös virallisten kanavien ulkopuolelta, kuten eri alojen asian tuntijoilta, mutta niiden painoarvoa ei pidetty lopulta kovin merkittävänä.

Mitä tulee rutiini-investointina pidetyn päiväkotihankkeen päätökseen liittyvän tiedon hakemiseen, päätöksentekijän kokemuksella (Swain & Haka 2000; Wikman 1993) vaikutti olevan merkitystä siinä, miten paljon tietoa päätöksen taustoittamiseksi haettiin, jos lisätiedolle nähtiin tarvetta. Myös henkilön omalla motivaatiolla oli merkitystä tiedon haussa. Motivaation ja kokemuksen suhde vaihteli päätöksentekijästä riippuen. Vaikka tämän tutkimuksen rutiini-investointi on sekä rahallisesti että suunnittelun ja mahdollisen toteutuksen puitteissa tarkasteltua strategista investointia pienempi, hankkeissa ei varsinaisesti tiedon hankkimiseen liittyvissä toimintatavoissa ollut tunnistettavissa suuria eroavuuksia. Näiltä osin tämän tutkimuksen tulokset siis osaltaan täydentävät Harrisin ym. (2016) löydöstä strategisessa investointipäätöksenteossa tunnistetusta tietotaidon ja toimintatapojen suhteesta. Toimintatapa tiedon hankkimisessa ei tämän tutkimuksen mukaan merkittävästi eronnut kahden erityyppisen investoinnin ollessa kyseessä.

Luvussa 2.5 esitettiin näkemys investointipäätöksenteossa esiintyvistä päätöstekijöistä sekä niiden jaottelu. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella jaottelussa mukana oleva imago tulee lisätä ”ei taloudellisen, kvalitatiivisen, investointiin liittyvän päätöstekijän” lisäksi myös koko organisaatiota ja tämän tutkimuksen konteksti huomioiden koko kaupunkiseutua koskevaksi päätöstekijäksi. Lisäksi tarve ja sen määrittely osoittautui sekä organisaatioon liittyväksi että koko seudun väestön kannalta merkittäväksi päätöstekijäksi. Henkilöön liittyvistä päätöstekijöistä arvot, intressit, ryhmän vaikutus, kokemus ja sitoutuminen nousivat tutkimuksessa erityisesti esille. Edellä mainittuja tekijöitä ei kuitenkaan voi sellaisenaan lukita pelkästään yhteen henkilöön liittyviksi päätösteiki-

jöiksi, vaan niitä tulee tarkastella laajemmin ja osaltaan monitahoisemmin. Yhtenä merkittävänä päätöstekijänä voidaan pitää myös tiedon ja kontekstin luonteen suhdetta. Tähän liittyy luottamus; päätöksentekijät luottavat siihen, että heillä on käytössään riittävästi informaatiota päätöksentekoa varten.

Tässä alaluvussa esitettyjen, tutkimuksen aikana havaittujen, eri tekijöiden pohjalta esiin nousseita ja olennaisiksi tulkittuja teemoja esitetään ja niistä keskustellaan seuraavissa alaluvuissa. Teemojen sisällä tarkastellaan niitä päätöstekijöitä, jotka erityisesti nousivat esille tutkimusaineistosta kyseisen kokonaisuuden tarkastelun yhteydessä.

### 6.3.2 *Kontekstin merkitys*

Tutkimuksessa esitellyissä kuntien investointipäätöksiä käsittelevissä tutkimuksissa tuli lähtökohtaisesti esille perinteisten investointilaskelmien vähäinen rooli investointipäätöksenteossa (esim. Forrester 1993; Chan 2004). Tässä tutkimuksessa tarkasteltujen investointihankkeiden osalta varsinaisia perinteisiä investointilaskelmia ei käytetty, mikä oli sinällään empiirinen yllätys, koska ennako-oletuksena oli, että niitä kyllä käytetään kuntakontekstissa, vaikka niiden rooli saattaakin olla erilainen kuin yritysten investointipäätöksenteossa.

Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että kontekstilla on osaltaan merkitys siinä, mitä päätöstekijöitä investointipäätöksenteossa käytetään. Aiemman kuntakontekstiin sijoittuvan tutkimuskirjallisuuden tarkastelu osoitti, että niissäkin kunnissa, joissa investointilaskelmia käytetään, muut kriteerit olivat päätöksenteossa merkityksellisempiä (ks. esim. Nunn 1990; Forrester 1993; Chan 2004, Fjertorp 2010). Forresterin (1993) tutkimuksessa todettiin muun muassa poliittisten prioriteettien ja lainmukaisten vaatimusten olevan merkittäviä. Fjertorpin (2010) tutkimuksessa tunnistettiin populaation sekä taloudellisten ja poliittisten olosuhteiden olevan merkityksellisiä käyttöomaisuuden volyymin muutoksen ymmärtämiselle. Toisin sanoen erilaisilla ei-taloudellisilla päätöstekijöillä on iso merkitys kuntakontekstissa tehtävien investointipäätösten muodostumisessa. Organisatorisen kontekstin merkityksen omassa tutkimuksessaan ovat tuoneet esiin myös Emmanuel ym. (2010)<sup>125</sup> sekä tutkimustarpeen olemassaolon muun muassa Arnold & Hatzopoulos (2000) ja Harris ym. (2016). Näiltä osin tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat ja täydentävät aikaisempia tutkimustuloksia investointipäätöksenteon kontekstiin liittyen.

Aiempien tutkimustulosten jalostamisen näkökulmasta tämä tutkimus tarjoaa syvällisempää tutkimustietoa myös nimenomaisesti kuntakontekstissa tehtävien

---

<sup>125</sup> Emmanuel ym. (2010) tarkastelivat kolmen erityyppisen yrityksen investointiprosessia psykologisten käsitteiden avulla.

investointipäätösten osalta sekä taloudellisiin että ei-taloudellisiin päätöstekijöihin liittyen. Tutkimuksessa otetaan kantaa kunnassa olennaiseen lakisäätelysyyksi/ei-lakisäätelysyyksi -jaotteluun tutkimuksessa tarkasteltavien investointien valinnan avulla. Näin ollen tutkimus tarjoaa näkökulmia myös muiden kuntien vastaavanlaisten investointien tarkasteluun. Tarkasteltuun aiempaan kirjallisuuteen (esim. Bower 1970; King 1975; Brunsson 1990; Lumijärvi 1990; 1991; Northcott 1991) liittyen yksi tämän tutkimuksen löydöksistä laadullisten ja kontekstuaalisten päätöstekijöiden merkityksen lisäksi on se, että luottamuksella, investoinnin tarpeella ja sen määrittämisellä, sitoutumisella ja erityyppisten investointien taustoilla on merkitystä investointipäätöksenteossa. Näitä kutakin mainittua tekijää käsitellään erikseen keskustelussa.

Taloudellisten päätöstekijöiden osalta kuntakontekstin merkitys on havaittavissa myös päätöksenteossa käytettävien laskelmien rooliin liittyen. Tutkimuksessa havaittiin, että vaikka perinteisiä investointilaskelmia ei käytetä kunnan investointipäätöksenteossa, muita laskelmia valmistellaan päätösprosessin aikana ja sitä varten. Laskelmien roolien tarkastelu eri investointityyppien osalta tuo uusia näkökulmia sekä yleisesti investointipäätöksenteon tutkimuskenttään että kuntakontekstissa tehtäviin investointipäätöksiin. Julkisia organisaatioita koskeva paine muun muassa tehokkuuteen ja taloudellisuuteen liittyen edellyttää yhä tarkempia ja tehokkaampia analysointimenetelmiä (Hood 1991; Lähdesmäki 2003). Laskelmien roolien tunnistamisen avulla voidaan mahdollisesti suunnata kunnan resursseja niille alueille ja niihin toimenpiteisiin, jotka ovat hyödyllisiä koko kunnan toimintojen tehokkaassa hyödyntämisessä.

### **6.3.3 Päätöksenteossa käytettävien laskelmien rooli**

Haastattelujen alkuvaiheessa kävi ilmi, että niin sanottuja perinteisiä investointilaskelmia ei käytetä kunnan investointipäätöksenteossa tarkasteltujen investointien osalta. Muunlaisia laskelmia kyllä käytetään, mutta laskelmat ja niiden rooli vaikuttivat vaihtelevan investointityypistä riippuen. Perinteisten investointilaskelmien käyttö osoittautui ylipäätään vähäiseksi ja empiirisen aineiston mukaan ainoastaan takaisinmaksuaikaa käytetään joissakin investoinneissa, joissa näkökulmana on tuottavuus, kuten IT-investoinneissa.<sup>126</sup>

Päiväkoti-investointien yhteydessä taloudellinen pääpaino oli kustannuslaskelmissa, lähinnä kokonaiskustannuksissa. Päiväkoti-investointi voidaan luokitella lakisäätelyiseksi, niin sanotuksi rutiini-investoinniksi, jonka osalta tavoite ja syy-seuraussuhteet eivät sinällään sisällä epävarmuustekijöitä. Näin ollen päiväkoti-investoinneista päätettäessä laskelmien rooli oli toimia *vastauslaitteen*

<sup>126</sup> Tutkimuksen fokuksen ja perinteisten investointilaskelmien vähäisen käytön takia tutkimuksessa ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi käsitellä varsinaisesti investointilaskelmien komponentteja.

omaisesti. Burchellin ym. (1980) mukaan vastauslaitteena toimivista laskelmista saatava ratkaisu edustaa periaatteessa itse päätöstä. Näin ei varsinaisesti täysin ollut päiväkotivestointipäätöksenteossa, koska kustannukset eivät siinä rajoittaneet lopullisen päätöksen tekemistä. Koska kuitenkin päätösprosessissa asetetussa kustannusraamissa pysyminen ja siihen liittyvä hankkeen eteenpäin vieminen olivat suuressa roolissa, laskelmien roolin voi perustellusti tulkita yhdeltä osin olevan vastauslaite.

Koska päätös päiväkodin tekemisestä lähtee voimakkaasti tarpeesta ja lakisääteisen toiminnan toteuttamisesta, kustannuslaskelman rooli oli todentaa tulevat kustannukset, ja kustannuksia karsittiin, jotta päästään tiettyyn haluttuun kustannustasoon, joka voidaan hyväksyä. Laskelma toimi siis periaatteessa vastauslaitetta enemmän *perustelulaitteena*. Perustelulaite asettuu Burchellin ym. (1980) esittämässä nelikentässä lokeroon, jossa oletetaan sekä tavoitteiden että syy-seuraussuhteiden epävarmuuden olevan korkea. Analyysin mukaan päiväkotivestoinnissa ei kuitenkaan ollut identifioitavissa kirjallisuudessa esitetyn epävarmuuden kaltaista tilannetta, joten siihen peilaten tietyiltä osin voidaan kyseenalaistaa tiukka rajanveto laskelmien roolien ja niihin liittyvien epävarmuustekijöiden yhteydestä. Kustannuslaskelmien vastaus- tai perusteluroolia ei itsessään ole tarpeen kyseenalaistaa.

Uusijärjestelmä C:n osalta laskelmia tehtiin päiväkotivestointia enemmän. Päätöstä kuitenkin perusteltiin laskelmia enemmän ei-taloudellisiin tekijöihin tukeutuen. Kuntatalouden ja etenkin budjetin näkökulmasta laskelmien roolin voidaan katsoa olevan iso, kun kyseessä on yksi kunnan historian suurimmista investoinneista. Uusijärjestelmä C:hen liittyen tehtiin herkkyysanalyysijä, jotka ovat esimerkkejä *oppimislaitteesta* (Burchell ym. 1980). Kirjallisuuden mukaan laskelmasta ei saada varsinaisesti vastausta ongelmaan, vaan suosituksia ja ratkaisuvaihtoehtoja. Laskelman tarkoituksena on tukea päätöksentekoa. Uusijärjestelmä C:n osalta tällainen piirre oli tunnistettavissa: hanketta perusteltiin voimakkaasti myös muilla asetetuilla tavoitteilla kuin taloudellisilla tavoitteilla. Tehdyssä suunnitelmassa kuitenkin esitettiin herkkyysanalyysijä, vaikkakaan ennen valtuuston kokouksessa<sup>127</sup> tehtäväksi sovittuja uusia tarkentavia analyysijä eri järjestelmien vertailu ei ollut mahdollista herkkyysanalyysihin valittujen osittain erilaisten parametrien vuoksi. Viimeisimmän valtuustopäätöksen jälkeen uusia vertailulaskelmia kylläkin tehdään, joten laskelman tiedot tarjoavat aiempaa enemmän tukea päätöksenteolle. Vertailukelpoisuuden parantaminen vähentää myös osaltaan epävarmuutta laskelmien tuloksiin liittyen, mutta ei kuitenkaan siinä määrin, että laskelmat toimisivat täysin vastauslaitteena.

<sup>127</sup> Kyseessä on valtuuston kokous, jossa käsiteltiin tehtyä yleissuunnitelmaa ja jatkossa tehtäviä aktiviteetteja.

Ennen uusia, valtuustopäätöksen mukaisia lisävertailulaskelmia ja parametrien tarkentamista laskelmia voidaan pitää myös *vaikuttamislaitteena*. Burchellin ym. (1980) mukaan tällöin laskelmia esitetään jostain tietystä näkökulmasta edullisella tavalla. Uusijärjestelmä C:n laskelmien voidaan katsoa toimivan myös *perustelulaitteena*. Tällöin epävarmuus sekä tavoitteiden että syy-seuraussuhteisen osalta on korkea. Päätös tehdään periaatteessa muiden kriteerien perusteella, mutta päätös pyritään osoittamaan järkeväksi ja perustelluksi sekä yhteneväksi asetettujen tavoitteiden kanssa. (Burchell ym. 1980.)

Perustelulaitteen rooli on mielenkiintoinen siinä mielessä, että vaikka epävarmuuden tarkastelu poistettaisiin varsinaisesti laskelmien roolien perusteista, perustelulaitteen rooli voidaan silti nähdä merkittäväksi investointipäätöksenteokprosessin aikana. Van Cauwenbergh ym. (1996, 171) jaottelivat formaalien laskelmien olevan päätös- ja/tai kommunikointivälineitä. Heidän mukaansa laskelmien kommunikointivälinerooli on tunnistettavissa esimerkiksi silloin, kun analyysejä käytetään vakuuttamaan muita. Tällä on yhtymäkohta myös Lumijärven (1991) esiintuomiin argumentointikeinoihin, joiden avulla investointihankkeita myydään päätöksentekijöille. Vaikka taloudelliset argumentit ovat Lumijärven (1991) keinovalikoimassa yksi neljän muun argumentin joukossa, hänen huomionsa ovat valideja pohdittaessa case-organisaatiossa käytettäviä laskelmia investointipäätöksenteon aikana. Päiväkoti-investointipäätöstä varten tehtävät kustannuslaskelmat tarjosivat informaatiota kustannuksista ja toimivat pääosin päätösvälineinä, kun taas Uusijärjestelmä C:hen liittyi enemmän myös päätöksentekijöiden sitouttamista ja joissain tapauksissa myös suostuttelemista. Tällöin laskelmilla, kuten muillakin analyysien sisältämällä perusteluilla, oli päätösroolin lisäksi myös kommunikointivälinerooli nimenomaisesti vakuuttamismielessä. Ne toimivat osaltaan apuna myös silloin, kun hanketta myytiin joillekin päätöksentekijöille.

Edellä mainitussa Van Cauwenberghin ym. (1996) strategisiin investointipäätösprosesseihin keskittyvässä tutkimuksessa otettiin kantaa myös epävarmuuteen, vaikka ei kuitenkaan varsinaisesti määritettäessä laskelmien roolia. Heidän tutkimuksensa mukaan formaalien analyysien, kuten investointilaskelmien, rooli entisestään kasvoi, kun epävarmuus lisääntyi. Formaalit analyysit olivat tutkimuksen mukaan käytetyin päätöstekijä strategisissa investointipäätöksissä. Näiltä osin tämän tutkimuksen tulokset ovat poikkeavia, koska kuten analyysissä aiemmin todettiin, Uusijärjestelmä C -investoinnin osalta ei-taloudellisten päätöstekijöiden roolin todettiin olevan taloudellisia päätöstekijöitä merkityksellisempi. Edellisestä huomiosta huolimatta case-organisaation erityyppisten investointien kohdalla pystyttiin tunnistamaan erilaisia rooleja investointipäätöksentekoa varten valmisteltaville laskelmille.

Tutkimuksessa tarkasteltujen investointien valossa voidaan todeta, että päiväkotii-investoinnissa laskelmien rooli oli suppeampi, kun taas Uusijärjestelmä



C:n yhteydessä laskelmilla voitiin todeta olevan useampia rooleja. Tässä yhteydessä epävarmuuden rooli nelikentän eri lokeroissa oletetaan kuitenkin joustavammaksi, ja perustelut eri roolien taustalla nojaavat enemmänkin muihin roolien tunnuspiirteisiin kuin tavoitteiden tai syy-seuraussuhteiden epävarmuuteen. Tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että epävarmuus kyllä liittyy olennaisena osana investointipäätöksentekoon mutta epävarmuuden astetta ei sinällään voida määrittää. Eri henkilöt voivat nähdä tavoitteiden epävarmuuden eri tavoin esimerkiksi suhteuttamalla sen johonkin toiseen päätöstekijään (Butler ym. 1991; Chapman 1997). Tässä tutkimuksessa laskelmien rooleja pohdittaessa epävarmuuden läsnäolo myös siis tunnistetaan, mutta sen astetta ja korkean ja matalan epävarmuuden välistä rajanvetoa ei pidetä laskelmien rooleja merkittävästi rajoittavana tekijänä, vaan laskelmien roolit näyttäytyvät enemmän toiminnan ja muiden mahdollisten päätöstekijöiden valossa ja suhteessa niihin<sup>128</sup>. Näin ollen tämän tutkimuksen löydökset ovat samansuuntaisia Butlerin ym. (1991) ja Chapmanin (1997) epävarmuuspohdintojen kanssa.

#### **6.3.4 Sitoutuminen**

Sekä Bower (1970) että King (1975) tuovat prosessimalleissaan esille sitoutumisen merkityksen investointiprojektien aikana. Lisääntyvä sitoutuminen edistää hankkeen edistymistä. Samoin Brunssonin (1985) irrationaalisen organisaation teorian yksi tärkeimmistä käsitteistä on sitoutuminen. Asioiden saavuttamiseksi on merkityksellistä ja välttämätöntä, että yhteisiin menettelytapoihin ja tavoitteisiin sitoudutaan.

Kingin (1975) mukaan investointiprosessin arviointivaiheessa eri vaihtoehtoja arvioidaan ja vertaillaan eri tekijöiden suhteessa. Kyseiset tekijät voivat olla organisaation ulkopuolelta tulevaa tietoa tai organisaation omia kriteereitä ja menettelytapoja, jotka voivat aiheuttaa lisääntyvää sitoutumista tai taipumusta tietynlaiseen ajatteluun. Tarkasteltujen investointihankkeiden osalta voidaan tähän liittyen todeta olevan osittain päällekkäisiä mutta myös toisistaan eriäviä havaintoja. Kummankin hankkeen osalta sitoutumista korostettiin etenkin siinä mielessä, että pyrittiin löytämään riittävät perustelut omalle kannalle, joka päätöksenteossa olisi kuntalaisten kannalta paras mahdollinen ratkaisu. Toisin sanoen yleisesti haluttiin, että sitoudutaan siihen, että kuntalaisten olosuhteet ovat nyt ja jatkossa mahdollisimman hyvät. Porauduttaessa sitoutumisen ja siihen liittyvän tiedon tarkastelussa syvemmälle voidaan havaita erilaisia sitoutumisen asteita.

<sup>128</sup> Kustannuksiin liittyvää epävarmuutta on pyritty ottamaan huomioon laskelmissa prosentuaalisen riskilisan avulla. Tässä tutkimuksessa kuitenkin epävarmuus nähdään prosentuaalista riskilisää laajempana ja monitahoisempana asiana.

Päiväkoti-investoinnissa sitoutuminen ei sinällään korostunut paitsi virkamiestasolla, jossa tiedonhankinta oli intensiivistä ja asioita tarkasteltiin päättäväisesti. Näin ollen investointiprosessiin ja tulevaan rakentamiseen tähdättiin, ja siltä osin sitoutuminen oli voimakasta koko kaupungin tasolta tarkasteltuna. Sitoutuminen tietyn laatutason säilyttämiseen sen sijaan väistyi kustannusten tarkemman tarkastelun aikana. Päätöksentekijöiden sitoutumista päiväkotinvestointiprosessiin kuvasti se, että päätöksentekijät ilmoittivat luottavansa virkamiesten valmisteluun päiväkotinvestoinnissa eikä sitä juuri kyseenalaistettu. Lakisääteistä investointia, kuten päiväkotia, pidetään rutiini-investointina, joka on ”pakko tehdä”, eikä sitoutuminen sinällään ollut intohimoista. Näin ollen sitoutumisen voidaan tulkita olevan päiväkotinvestoinnissa eritasoista riippuen siitä, miltä kannalta sitä tarkastellaan.

Uusijärjestelmä C:n vastaava analyysi osoitti, että päätöksentekijöiden sitoutuminen prosessiin oli voimakasta joko hankkeen kannattamiseen tai vastustamiseen liittyen. Hanke herätti huomattavasti päiväkotinvestointia enemmän intohimoja ja sitä perusteltiin enemmän ei-taloudellisilla päätöspenusteilla, vaikka taloudelliset laskelmat osoittivat hankkeen vastaavan suurusluokassaan useiden kymmenien yksittäisten isojen investointien yhteiskustannusta. Hankkeen valmistelevat virkamiehet ovat olleet pitkään sitoutuneita hankkeeseen esimerkiksi erilaisten projektiryhmien toiminnassa. Myös osaa päättäjistä on sitoutettu muun muassa haastatteleamalla heitä ja käymällä esittelemässä hankkeen vaiheita erilaisissa tilaisuuksissa, joissa päätöksentekijät ovat mukana. Tähän liittyy myös keskustelussa aiemmin ei-taloudellisten päätöstekijöiden yhteydessä esiin tuotu hankkeiden myyminen päätöksentekijöille, jolla tavoitellaan päätöksentekijän sitoutumista hankkeeseen (Lumijärvi 1991).

Uusijärjestelmä C:n osalta oli havaittavissa useita yhtäläisyyksiä mutta myös eroavaisuuksia Lumijärven (1991) löydöksiin. Tässä tutkimuksessa vahvistetaan strategisen investoinnin osalta Lumijärven (1991, 184) löydöstä siitä, että taloudelliset tekijät eivät ole merkittävin tekijä investoinnista päätettäessä. Yhtäläisyyttä on myös ei-taloudellisiin ja strategisiin tekijöihin liittyen: strategia perusteluja käytetään perusteltaessa etenkin isoja investointeja ja ei-taloudellisia tekijöitä silloin, kun hanke ei perustu taloudellisiin tekijöihin. Erittäin isojen hankkeiden perusteluissa strategiset argumentit olivat kaikkein käytetyimpiä.

Lumijärven (1991) tuloksiin eroavaisuutta oli nähtävissä taloudellisten päätöstekijöiden merkityksessä. Vaikka Uusijärjestelmä C:n hyödyt nähtiin ja hyväksyttiin niiden olevan muualla kuin kyseisen tarkasteluhetken kustannusarviossa, kuten esimerkiksi kaupunkikehityksellisissä ja tulevaisuuteen painottuvissa hyödyissä, joita ei voida sinällään mitata rahamääräisesti, hankkeen tulee olla kannattava (Lumijärvi 1991, 178). Uusijärjestelmä C oli sekä hankkeen vastustajien että kannattajien mielestä kallis. Kannattavuusasiaa perusteltiin

kannattajien osalta koko kaupungin tulevaisuuden ja esimerkiksi kasvavan imagon tuomien hyötyjen avulla, kun taas vastustajien mielestä hyödyt eivät olisi niin merkittäviä, että hanke olisi heidän mielestään missään määrin taloudellisesti kannattava tulevaisuudessakaan. Uusijärjestelmä C:n osalta näkemykset erosivat hankkeen hyötyjen ja haittojen osalta suhteellisen paljon, ja mielipiteiden hyväksymisestä puolin ja toisin käytiin neuvotteluja eri foorumeissa. Kyseinen päätösprosessi oli pitkä ja prosessin aikana vaadittiin neuvotteluja kompromissiin pääsemiseksi.

Muutammat henkilöt, jotka lähtökohtaisesti vastustivat Uusijärjestelmä C -hanketta, äänestivät kuitenkin ryhmäpäätöksen kannan mukaisesti puoltavasti. Kyseiset henkilöt olivat maininneet rahan ja kustannusten olevan tärkeä kriteeri päiväkotinvestoinnissa. Miksi raha ei sitten tässä merkitse eniten, vaikka kustannus on todella iso? Vastaus sitoutumismielessä oli osin yllättävä. Vaikka muussa keskustelussa sitoutuminen kaupungin asioiden pitkäjänteiseen hoitamiseen oli noussut erittäin tärkeäksi ja jopa taistelemisen arvoiseksi asiaksi, kyseisen joukkoliikenneinvestoinnin kohdalla toisenlaisen rationaalisuuden mukaisen käyttäytymisen syy oli se, että ryhmän päätöstä tulee kunnioittaa, vaikka henkilö itse olisi omassa päätösprosessissaan päätenyt toisenlaiseen lopputulokseen.

Sitoutumista hankkeeseen ja tavoitteiden saavuttamiseen ylipäätään voidaan tarkastella myös toista kautta. Simonin (1979a) mukaan päättäjien omat arvot ja arvostukset rajoittavat rationaalisuutta. Ne vaikuttavat olennaisesti muun muassa siihen, kuinka tärkeinä henkilöt pitävät organisaation tavoitteita ja missä määrin he haluavat sitoutua niihin. Kuntaorganisaatiossa ja kunnan investointipäätöksenteossa voidaan tulkita olevan myös toimen luonteeseen liittyvää sitoutumista. Virkamiehet sitoutuvat virkansa puolesta ikään kuin pitkällä tähtäimellä sekä kaupungin kehitykseen että siihen olennaisesti kuuluviin hankkeisiin. Useat haastatellut virkamiehet olivat olleet pitkään kaupungin palveluksessa, ja heidän puheistaan kumpusi tietämys ja aito innostus kaupungin kehittämiseen. Tätä myös päätöksentekijät kiittelivät.

Poliittisten päätöksentekijöiden sitoutuminen ilmeni usealla eri tavalla. Sitoutuminen jo lähtökohtaisesti on eriasteista virkamiehiin nähden siinä mielessä, että valtuuston jäsenet valitaan aina neljäksi vuodeksi kerrallaan. Näin ollen päättäjillä on lähes koko ajan jonkinasteisesti mielessä se, asettuvatko he ehdolle seuraavissa kuntavaaleissa, ja jos asettuvat, tulevatko uudelleen valituiksi. Päättäjät, jotka olivat olleet pitkään valtuutettuina ja jotka olivat ikään kuin vakiinnuttaneet paikkansa kunnan päättäjinä, olivat jokseenkin varmempia ja luottavaisempia myös uudelleenvalintansa suhteen. Silti myös kokeneemilla päättäjillä on lähes koko ajan mielessä se, miten oma toiminta vaikuttaa äänestäjiin. Tämä tuli esille muun muassa muutaman esimerkkinä mainitun pää-

töksen kohdalla, joissa tehty ryhmäpäätös oli vaikuttanut siihen, että osa äänestäjistä oli ilmoittanut, ettei kannata enää kyseistä päättäjä. Tässä kyseenomaisen päättäjän kanta oli ollut oman valtuustoryhmän kannan mukainen. Hän kertoi äänestäneensä omatuntonsa mukaan ja hyväksyi, jos äänestäjät eivät sen jälkeen halua äänestää häntä. Kuitenkin eräs vielä isompi päätös oli ollut asiassa, jossa kyseisen päättäjän oma henkilökohtainen mielipide olisi ollut ryhmäpäätöksen vastainen, mutta jossa hän oli lopulta päätenyt äänestämään ryhmän kannan mukaisesti. Siinä hänen mukaansa oli tärkeää pitää ryhmänä lupaukset äänestäjille. Näin ollen kokenut päättäjä oli ryhmän etua ajaakseen valmis tekemään oman kantansa vastaisen päätöksen. Kyseisessä esimerkissä sitoutuminen tapahtui ryhmään ja sen yhtenäisyyteen.

Saman puolueen nuorempi jäsen puolestaan totesi tekemästään ryhmän kannan vastaisesta äänestyspäätöksestä, että hän on henkilökohtaisesti luvannut omassa ohjelmassaan, että hän tulee olemaan tätä mieltä kyseisen investoinnin tullessa päätöksentekoon, ja piti tämän lupauksen. Hän myös totesi, että ei voi tehdä oman arvomaailmansa vastaista päätöstä, vaikka se onkin ryhmän päätöksen vastainen. Hän painotti, että ei halua pettää lupaustaan omille äänestäjilleen, koska se on hänen arvojensa vastaista. Hän siis sitoutui äänestäjilleen tekemäänsä lupaukseen.

Sitoutumisen kannalta nämä kaksi esimerkkiä kuvastavat sitä, että päätöksentekijä voi sitoutua varsinaisen investointihankkeen lisäksi omaan arvomaailmaansa, ryhmään ja ryhmän arvomaailmaan, omaan kantaansa sekä äänestäjiin. Sitoutuminen tiettyihin investointihankkeisiin voi tapahtua jo ennen valtuutetuksi valintaa ryhmän tai oman arvomaailman kautta. Se, miten sitoutumisen aste toteutuu valituksi tultua, vaihtelee päätöksentekijästä riippuen. Jotkut päätöksentekijät saattavat esimerkiksi mukauttaa päätöksensä muun muassa ulkoisten paineiden vuoksi (Fjertorp 2010, 292). Vaikka mukauttamisen perimmäinen tarkoitus olisi saavuttaa legitimizeetti ulkoisten sidosryhmien silmissä, se kuvastaa myös osaltaan eräänlaista sitoutumista ulkopuolisten tahojen ajattelun toimintamallin mahdollistavaan päätökseen. Päinvastainen tilanne on silloin, kun päätöksentekijä ei mukauta tai muuta päätöstään missään tilanteessa, edes silloin, kun hänen tietoonsa tulee uutta, mahdollisesti eri kantaa puoltavaa informaatiota. Tällaisessa omaan kantaan sitoutumisen tilanteessa voidaan tällöin puhua ryhmäpäätöksenteon yhteydessä esiin tulleesta laajenevasta sitoutumisesta. Laajenevassa sitoutumisessa päätöksentekijä ei muuta käsitystään alkuperäisestä, vaikka saisi tietoonsa uusia ratkaisuvaihtoehtoja tai uutta informaatiota (Schwenk 1984).

Päätöksentekijän, samoin kuin koko ryhmän, mielenkiinto, motivaatio ja odotukset vaikuttavat osaltaan sitoutumiseen, kuten myös Brunsson (1985, 174) on todennut. Vastavuoroisesti sitoutuminen vaikuttaa motivaatioon ja odotuk-

siin. Kaikki mainitut osatekijät voivat olla eriasteisia eri päätöksentekijöillä, joten ei voitane ajatella, että päätöksentekijöiden sitoutuminen olisi kaikkien päätöksentekijöiden osalta samanlaista. Henkilöiden kokemusten ja näkemysten määrä ja vaikutus eivät ole yksiselitteisesti määritettävissä.

Koko organisaatiotasoiseen sitoutumiseen liittyen voidaan Bowerin (1970) ja Kingin (1975) prosessimallien valossa pohtia myös sitä, missä investointipäätös todella tapahtuu. Kyseisten mallien niin sanottuun päätösvaiheeseen liittyen he ovat tuoneet esille mahdollisen päätösvaiheen roolin. Siinä päätösvaihe toimii enemmänkin kannatus- ja tukiprosessina kuin päätöstilanteena ikään kuin siten, että päätösvaiheessa virallistetaan prosessin aikaisemmissa vaiheissa tapahtunut sitoutuminen. Tähän liittyy myös Brunssonin (1990) käsitys päätöksenteon roolista organisatorisessa legitimoinnissa. Kuntaorganisaation toimintaperiaatteeseen ja osaltaan myös rakenteeseen liittyen on olennaista huomioida se, että vaikka kuntaorganisaatiossa virkamiesvalmistelun rooli on merkittävä, dualistisen periaatteen mukaisesti kuitenkin kunnanvaltuusto on ylin kunnan päätösvaltaa käyttävä taho. Vaikka sitoutumiseen, sitouttamiseen, perusteluihin ja poliittiseen päätöksentekoon vietäviin päätösehdotuksiin liittyen virkamiehillä on merkittävä vaikutus, on kuitenkin huomioitava se tosiasia, että kunnanvaltuustolla, samoin kuin muillakin poliittisilla toimielimillä, on prosessin aikana mahdollisuus jopa keskeyttää meneillään oleva suunnittelu. Näin ollen tulkitsen kuntakontekstissa todellisen päätöksen tapahtuvan poliittisessa toimielimessä, tämän tutkimuksen investointihankkeiden osalta kunnanvaltuustossa. Vastuu päätöksestä myös jakautuu päätöksentekijöiden kesken. Toki äänestystilanteessa voittavan kannan vastuun voidaan katsoa jakautuvan voittanutta ehdotusta äänestäneiden päätöksentekijöiden kesken. Ydinajatuksena kuitenkin on, että vastuu jakautuu useammalle eri taholle. Kysymys siitä, miten ja millä tavoin hankkeiden hyvyttä/heikkoutta argumentoidaan joko virkamiesten tai poliittisten päätöksentekijöiden taholta, liittyy päätöksenteon perusteluihin ja päätöksen taustoihin.

Tähän liittyen voidaan ajatella myös siten, että olipa eri investointien osalta varsinaiseen päätökseen sitoutuminen voimakkainta prosessin missä vaiheessa tahansa (Bower 1970; King 1975), organisaation henkilöstö, joko virkamiehet tai poliittiset päätöksentekijät, ovat vaikuttamassa investointipäätöksen syntymiseen prosessin kaikissa vaiheissa (Northcott 1992). Toisin sanoen tulkintani mukaan ei ole yksiselitteisesti mahdollista identifioida muuta tahoja tai toimielimiä, missä muualla varsinainen investointipäätös syntyisi kuin siinä toimielimessä, jossa päätös kunnassa virallisesti tehdään ja hyväksytään.

## 6.4 Investointipäätöksenteon rationaalisuus

### 6.4.1 *Johdanto rationaalisuuden ilmenemisen pohdintaan*

Kuten tutkimuksen aikana on käynyt ilmi, rationaalisuus voidaan käsittää ja sitä voidaan tyypitellä eri tavoin. Kuntaorganisaatioissa rationaalisuustarkasteluun oman lisänsä ja merkityksensä tuovat kuntalaki, yksittäisten investointien tasolla lain vaatimat dokumentit ja investointityyppisiin liittyvä jaottelu lakisääteisyys/ei-lakisääteisyys.

Se, että tutkimuksen investointipäätösprosessissa päätöksentekijän käytössä olevia laskelmia on määrällisesti enemmän, ei merkittävästi vaikuta siihen, että päätös noudattaisi muita investointipäätöksiä enemmän rationaalista päätöksentekoteoriaa ja olisi siltä osin täysin rationaalinen. Täydellisen rationaalisuuden, samoin kuin muidenkin organisatoristen päätöksentekoteorioiden, mukaista käytöstä ja sen myötä rationaalisuuden erilaista ilmenemistä investointipäätöksissä voi kuitenkin ilmetä. Mielenkiintoinen havainto tässä vaiheessa onkin se, että vaikka päätöksentekijä toimii tietyntyyppisissä, kuten tässä tutkimuksessa esiintyvässä niin sanotussa lakisääteisessä rutiini-investoinnissa tai periaatteiltaan niitä vastaavissa investointipäätöksissä tietyllä tavalla, henkilön ja sitä kautta organisaation rationaalisuus voi ilmetä hyvin eri tavoin toisenlaisessa investoinnissa, kuten tässä tutkimuksessa suuria resurssipanostuksia vaativassa joukkoliikenneinvestoinnissa Uusijärjestelmä C:ssä.

Tätä pohdintaa käydään seuraavaksi ensin organisatoristen päätöksentekoteorioiden periaatteisiin reflektoiden. Sen jälkeen rationaalisuuden ilmenemistä tarkastellaan lähemmin erikseen ryhmäpäätöksenteon näkökulmasta, jossa huomioon otetaan sekä yksilöiden henkilökohtainen päätösprosessi että henkilökohtaisten päätösten muodostuminen ryhmäpäätökseksi. Kolmannen, edelleen asian käsittelyä syventävän tarkastelunäkökulman mahdollistaa ilmiön tarkastelu Weberin typologian avulla. Se antaa myös raamit tarkastella rationaalisuuden muuttumista investointityyppien välillä sekä siihen liittyviä taustoja. Luvun lopuksi esitetään yhteenveto luvun osa-alueista. Yhteenvedon avulla havainnollistetaan tiivistetysti käydyin keskustelun pääkohtia ja päähavaintoja rationaalisuuden ilmenemiseen liittyen.

### 6.4.2 *Päätöksenteko organisatoristen päätöksentekoteorioiden valossa*

Kunta, kuten organisaatiot yleensäkin, pyrkii näyttäytymään ulospäin hyvin rationaalisena toimijana (ks. esim. Harisalo 2008). Kunnissa tähän omanlaisensa

velvoitteen tuo lainsäädäntö ja lain asettamat määräykset. Yleisesti tarkasteltuna kuntaorganisaation on kuitenkin esitetty toimivan rajoitetusti rationaalisen (ks. Simon 1979a) ja inkrementaalisen (ks. Braybrooke & Lindblom 1963) päätöksentekoteorian periaatteiden mukaisesti (ks. esim. Nunn 1990; Jalonen 2007).

Klassisen rationaalisuuden ja rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteorian lähtökohtaisena olettamuksena on, että päätöksenteolla on tavoite. *Rationaalisen päätöksentekoteorian* mukaan päätöksentekijällä tulee olla täydellinen informaatio päätöksenteon kohteena olevasta asiasta. Teoriassa on kuitenkin esitetty, että täydellinen rationaalinen toiminta ei ole aina mahdollista. (ks. esim. Simon 1955; 1957b; 1979a; Cooper ym. 1981). Tämän tutkimuksen empiirisen analyysin tulosten mukaan voidaan todeta, että päätöksenteko ei noudattanut perinteisen rationaalisuuden päätöksentekoteoriaa. Investointipäätöksenteossa havaittiin tavoitteiden olemassa olosta huolimatta olevan rajoitteita, joten toiminnan tulkittiin noudattelevan muiden päätöksentekoteorioiden periaatteita.

Tässä tutkimuksessa *rajoitetun rationaalisuuden* mukaista käyttäytymistä oli havaittavissa muun muassa siinä, että organisaation päätöksentekijöillä ei ollut käytettävissään kaikkea mahdollista, niin sanottua täydellistä informaatiota päätettävästä investoinnista. Osa päätöksentekijöistä koki, että he eivät saaneet kaikkea päätöksenteossa tarvitsemaansa tietoa. Jotkut päätöksentekijät ilmoittivat saavansa tietoa uusista hankkeista usein muun muassa median välityksellä. Osa virkamiehistä olisi kaivannut päätöksentekijöiltä lisää substanssiosaamista, ja osaltaan osaamisnäkökulman vuoksi tietoa joudutaan heidän mukaansa toisinaan suodattamaan.

Osa päätöksentekijöistä kuitenkin koki, että virkamiesvalmistelu tuottaa riittävästi informaatiota, mutta kaikki päättäjät eivät välttämättä perehdy riittävästi tuotettuun materiaaliin. Useimmiten tietoa kuitenkin olisi saatavilla. Sitä toimitetaan sekä prosessin aikana eri instansseissa pidettäviin kokouksiin että annetaan aina myös erikseen pyydettyäessä. Ongelmana tai tiedon saantia rajoittavana tekijänä vaikutti usean haastateltavan mukaan olevan oma aktiivisuus ja mielenkiinto. Päätöksentekijöiden aktiivisuus vaihteli tiedonhankinnan suhteen suuresti. Analyysin mukaan kokeneemmat päätöksentekijät, jotka jo tunsivat valmistelevia virkamiehiä, kokivat saavansa riittävästi tietoa, varsinkin jos olivat itse aktiivisia. Virkailtään nuoremmat päätöksentekijät eivät vielä kaikilta osin tienneet, mistä lisää relevanttia tietoa on mahdollista hankkia.

Harisalon (2008, 154) mukaan ”*rationaalisesti toimiva organisaatio vähentelee laadullista tietämystä*”. Rationaalisuuden ilmenemisen näkökulmasta myös tässä tutkimuksessa on havaittavissa *rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteorian* mukaisia piirteitä muun muassa tietoon, aikaan ja kognitiivisiin rajoitteisiin liittyen (Simon 1957a; 1957b; Cyert & March 1963; Cooper ym.

1981). Kohdekunnassa sekä päiväkotinvestoinnissa että etenkin joukkoliikenneinvestoinnissa muulla kuin taloudellisella informaatiolla oli suuri rooli investointivaihtoehtoja puntarotaessa ja lopullisen investointipäätöksen muodostamisessa. Taloudellinen informaatio on merkityksellistä silloin, kun mietitään, miten saadaan hanke toteutettua tietyissä kustannusraameissa. Varsinaista investoinnin toteuttamispäätöstä raha ei sinällään rajoita, vaan päätöskriteerit liittyvät voimakkaammin muihin, ei-taloudellisiin kriteereihin.

Epävarmuus on yksi rationaalisuutta rajoittava tekijä (ks. esim. Cooper 1980). Päiväkotihankkeeseen ei niinkään vaikuttanut kohdistuvan suuria epävarmuustekijöitä, mikä osaltaan johtuu hankkeen luonteesta ja siitä, että päiväkotinvestointeja on toteutettu kunnassa jo useita. Näin ollen aiemmista hankkeista ja niihin liittyvistä epävarmuuksista on jo jonkinlainen tietämys; niihin osataan varautua. Sen sijaan Uusijärjestelmä C sisälsi useita epävarmuustekijöitä, joita ovat muun muassa uusi teknologia, osaaminen ja rahoitus. Rahoituksen epävarmuuteen liittyen hankkeen perustelut olivat mielenkiintoisia. Vaikka hanke valtion mahdollisen rahoituksen jälkeenkin rasittaa kunnan taloutta voimakkaasti, epävarmuus valtion osuudesta näyttäytyi yhtenä suurimmista epävarmuustekijöistä toteutuksen tiellä. Vaikuttaa siis epätodennäköiseltä, että hanke toteutuisi ainakaan nyky suunnitelman mukaisena, ellei valtion rahoitusosuus toteudu.

Epävarmuutta hankkeen toteutuksen kokonaiskustannuksiin liittyy kuitenkin valtion rahoituksesta huolimatta. Useat haastateltavat olivat sitä mieltä, että nyt esitetty kustannusarvio tulisi riskilisenä huomioimisesta huolimatta ylittymään reilusti, jos hanketta lähdettäisiin toteuttamaan. Suunnitelmasta esitettiin kommentteja, joiden mukaan tämänhetkisen suunnitelman reitit eivät ole imagollisesti optimaalisimmat. Hankkeen kannattajien mielipide tähän oli, että ensin tehdään alkuvaihe ja reittejä on sen jälkeen mahdollista rakentaa lisää. Tässä ristiriitaa ilmeni hankkeen vastustajien näkemyksiin verrattuna. Vastustajien mielestä jo nyt suunnitelluilla reiteillä kustannustaso on äärimmäisen korkea, ja uusien reittien rakentamisessa ja kaluston hankkimisessa kustannukset koko linjaston osalta nousisivat entisestään. Näin ollen Uusijärjestelmä C:hen sisältyi huomattavasti epävarmuutta myös valtion osuuden epävarmuuspohdinnan lisäksi.

*Inkrementaalisen päätöksentekoteorian* mukaista käyttäytymistä oli päiväkotinvestoinnissa tunnistettavissa muun muassa siinä, että kunnallinen päätöksenteko koostuu välietapeista, joissa tehdään päätös prosessin jatkamisesta tiettyin periaattein aiemmin tehtyjen valintojen rajoittaessa myöhempiä vaihtoehtoja (ks. esim. Jalonen 2007). Päiväkotinvestoinnin osalta analyysi ei kuitenkaan täysin vahvista sitä, että kyse olisi varsinaisesti inkrementaalisen päätöksentekoteorian mukaisesta päätöksenteosta. Joukkoliikenneinvestoinnissa, kun



kyse on lähes ainutkertaisesta, rahamääräisesti valtavasta investoinnista, inkrementaalisen päätöksenteon piirteitä tunnistettiin päiväkotia enemmän. Molempien hankkeiden osalta inkrementaalisen päätöksentekoteorian esittämät kompromissit ja konsensus (ks. esim. Lindblom 1959; Braybrooke & Lindblom 1963; Harisalo ym. 2007) päätöksenteossa olivat tunnistettavissa. Uusijärjestelmä C:ssä kompromissien rooli korostui kuitenkin huomattavasti enemmän.

Organisatorisista päätöksentekoteorioista *Carbage Can -mallin* mukaista toimintaa ei tarkasteltujen investointihankkeiden osalta havaittu. Carbage Can -mallin yhtenä merkittävänä erona rationaalisen ja rajoitetun rationaalisuuden päätöksentekoteorioihin verrattuna on tavoite. Rationaalisen ja rajoitetun rationaalisuuden teorioista poiketen Carbage Can -mallissa ei ole etukäteen asetettuja tavoitteita tai ne ovat ristiriitaisia tai epäselviä. (Cohen ym. 1972; March & Olsen 1976.) Vaikka tutkimuksen tulosten analyysin mukaan investointihankkeen taustalla olevan tarpeen määrittely oli hajanaista ja osin vaikeasti määritettävää etenkin Uusijärjestelmä C:n osalta, tarve kuitenkin nähtiin olevan olemassa ja itse investointipäätösprosessi lähtökohtaisesti käynnistyi siitä, että organisaatiolla oli taustalla isompi tavoite (joukkoliikenteen parantaminen ja kaupungin kehittäminen). Näin ollen se, että tarpeen määrittely ja perustelu osoitautui hajanaiseksi, ei tämän tutkimuksen mukaan kuitenkaan osoita, että kohdekunnan investointipäätösprosessi olisi lähtökohtaisesti sisältänyt juurikaan Carbage Can -mallin mukaisia piirteitä.

Analyysin perusteella etenkin Uusijärjestelmä C -investoinnissa oli havaittavissa piirteitä Brunssonin (1985) *irrationaalisesta organisaatioteoriasta*. Kyseisen teorian peruskäsitteitä ovat keskustelussa jo esillä olleen sitoutumisen lisäksi odotukset, motivaatio ja ideologia, joka rakentaa ihmisten välille yhteyden. Brunsson painottaa sitä, että organisaation toiminta on vuorovaikutteista. Kuntaorganisaatiossa vuorovaikutteisuus on nähdäkseni välttämätön edellytys asioiden etenemisen kannalta. Ensinnäkin vuorovaikutus virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden välillä on dualistisen periaatteen valossa oleellista, jotta tieto ja tarvittaessa lisätieto sekä tulkinnat saadaan asianmukaisesti päätöksentekijöiden tietoon. Vuorovaikutuksella on merkittävä rooli myös eri poliittisten ryhmien välisissä keskusteluissa sekä luonnollisesti poliittisten päätöksentekijöiden keskuudessa omissa valtuustoryhmissään.

Irrationaalisen organisaation teorian yhden peruskäsitteen, *ideologian*, rooli on myös tehdyn analyysin valossa merkittävä. Brunssonin (1990, 28) määritelmän mukaan ideologioita käytetään organisaatioissa valinnan ongelman ratkaisemisessa. Brunsson puhuu myös ideologioiden yhteydessä organisaation mielenkiinnon, tietämyksen ja asenteiden yhdistämisestä. Päiväkoti-investoinnin osalta tuli tutkimuksen aikana vaikutelma, että ideologian valossa tarkasteltuna organisaation toimintaa voidaan pitää yhtenäisenä. Pohdintani liittyikin tässä

kohtaa siihen, että rutiininomaisessa investoinnissa mielenkiinto vaikuttaa kohdistuvan siihen, että päätös päiväkodin rakentamisesta ylipäättään saavutetaan. Intohimoista keskustelua tai investoinnin kyseenalaistamista ei ollut varsinaisesti havaittavissa. Sijaintiin vaikuttaa liittyvän jonkin verran puolueiden välisiä ideologisia eroavaisuuksia. Tulkitsen silti käytettävissä olleen datan perusteella päätöksenteon kohteena olevan päiväkodin sijaintipäätöksen perustuvan enemmän kaupunkisuunnitteluun ja kaupungin toiminnallisen kokonaisuuden ylläpitämiseen kuin ideologisiin perusteisiin.

Uusijärjestelmä C:n osalta ideologiset eroavuudet nousivat hyvin voimakkaasti esille. Tässä kohtaa ideologian ja arvojen yhteys oli lähes erottamaton. Haastateltavat puhuivat oman puolueensa arvoista ja ideologiasta välillä lähes synonyymeina. Keskustelujen aikana havaitsin niillä olevan voimakkaan yhteyden. Koko kohdekunnan näkökulmasta tarkasteltuna ideologian pystyi yhdistämään tehtyyn strategiaan, jonka mukaan koko kunta on muun muassa sitoutunut ympäristöystävällisten käytäntöjen huomioimiseen toiminnassaan ja täten myös päätöksenteossaan. Arvot nousivat esille puolueiden agendoista puhuttaessa. Tällöin esiintyi seuraavia esimerkinomaisia ilmauksia: ”meidän ideologiaan kuuluu” ja ”noudatamme kyseisenlaisia arvoja”. Ideologian käyttö ilmaisuna kuitenkin väheni, kun puhuttiin henkilöstä yksilönä, ryhmän yhtenä jäsenenä. Tällöin omien arvojen korostus sellaisenaan sekä suhteessa oman ryhmän arvoihin ja ideologiaan painottui. Kyseiset havainnot ovat näin ollen linjassa Brunssonin (1985) käsityksen kanssa siinä mielessä, että ideologian voi tulkita tarjonnan perustan ryhmissä ja ryhmien välillä käytäville keskusteluille sekä lopulta toiminnalle, siis tässä yhteydessä äänestyskäyttäytymiselle.

Samassa yhteydessä korostui myös *sitoutumisen* merkitys niin kuntatasolla, ryhmissä kuin päätöksentekoprosessissa mukana olevien henkilöiden taholla. Sitoutuminen on yksi Brunssonin (1985) teorian käsitteistä, ja sen rooli etenkin Uusijärjestelmä C:n yhteydessä ja myös päiväkotinvestoinnista päätettäessä on merkittävä. Sitoutuminen aste ja sitoutumisen kohde voivat vaihdella henkilöstä ja ryhmästä riippuen.

Organisaation päätöksenteon taustalla on usein myös tehokkuus ainakin siinä määrin, että tehtävillä toimilla pyritään saamaan tuloksia mahdollisimman tehokkaasti. Kuntaorganisaatioissa ja yleensäkin julkisissa organisaatioissa on tunnistettavissa NPM:n mukanaan tuomia toiminnan periaatteita (ks. esim. Hood 1991) ja pyrkimys toteuttaa kolmen E:n periaatteita (ks. esim. Lähdesmäki 2003), joista Brunsson (1985) ottaa kantaa muun muassa tehokkuuteen (*efficiency*). Myös Jalonen (2007) on tuonut esiin Brunssonin näkemyksen, jonka mukaan toiminnan tehokkuuden ja rationaalisuuden yhteys ei ole niinkään yksiselitteinen. Hänen mukaansa liiallinen rationaalisuuden korostaminen tehokkaankin päätöksenteon yhteydessä ei aina johda tehokkaaseen toimintaan. Tämän tutkimuksen pohjalta en näe tätä kyseenalaistettua yhteyttä kovinkaan

problemaattisena etenkin kunnan rutiininomaisissa investoinneissa. Jos nimitään jokin lakisääteinen toiminto on saatava aikaiseksi ja toimintoa varten tarvitaan tilat, kunnalla ei ole juuri muuta vaihtoehtoa kuin ryhtyä toimeen. Jos ulkopuoliselta toimijalta ostaminen ei ole kyseisellä hetkellä mahdollista, ainoa mahdollisuus on rakentaa tilat itse. Näin ollen toiminnallisuusnäkökulma tällaisessa tilanteessa täyttyy. Problemaattisia ovat sen sijaan niin sanotut ei-lakisääteiset investoinnit, joiden valmistumisen määräajan määrittäminen ei ole yhtä kriittistä kuin lakisääteisen investoinnin. Tästä on esimerkiksi mediassa aika ajoin keskusteltu ja viitattu kunnallisen koneiston hitauteen, jopa toimimattomuuteen. Hankkeiden viivästyminen voi johtua muista tahoista, kuten alihankkijoista, kunnan omasta toiminnallisuuden hoitamisen tasosta tai projektin aikana ilmenneistä yllätyksellisistä tekijöistä.

Aiemmin todettujen, aineiston analyysissä havaittujen, organisatoristen päätöksentekomallien, rajoittuneen rationaalisuuden teorian, inkrementaalisen päätöksenteon ja irrationaalisen organisaatioteorian piirteiden lisäksi havaintoni ja tulkintani mukaan ryhmäpäätöksentekoon liittyvä keskustelu on relevanttia erityisesti kunnallisen organisaation investointipäätöksentekoa tarkasteltaessa. Ryhmäpäätöksenteon yhteydessä merkityksellisiä ovat Langleyn (1991) esiintuomat päätöksentekijöiden henkilökohtaiset päätösprosessit sekä se, miten päätöksentekijöiden henkilökohtaisista, itse muodostetuista päätösajatuksista päästään poliittisen ryhmän yhteiseen päätökseen sekä lopulta eri poliittisten ryhmien väliseen yhteiseen päätökseen, äänestystulokseen. Tutkimuksen kokonaisuuden ja tutkimuskysymysten kannalta on huomioitavaa, että rationaalisuuden ilmeneminen ja investointipäätöksenteon rationaalisuuden taustalla olevien tekijöiden näyttäytyminen tähän mennessä keskusteluissa tarkasteltujen teemojen, kuten ideologian ja sitoutumisen, osalta nivoutuvat yhteen ryhmäpäätöksenteon tarkastelussa käsiteltävien kokonaisuuksien kanssa. Nämä tarjoavat osaltaan ratkaisevia tulkinnan välineitä tutkimusongelman ratkaisemisessa. Ryhmäpäätöksentekoa käsitellään perusteellisemmin omassa alaluvussaan, koska tutkimuksessa ryhmän sisäinen ja ryhmien välinen toiminta nousi erittäin voimakkaasti esiin koko investointipäätöksenteon ja sen rationaalisuuden ilmenemisen tarkastelussa.

#### **6.4.3 Ryhmän rooli investointipäätöksen muodostumisessa**

Kuntakontekstin erityisyys investointipäätöksenteon rationaalisuuden tarkastelussa kulminoituu tietyllä tavalla kunnan päätöksentekoperiaatteisiin. Kunnissa ylin päätöksentekoko, tässä tutkimuksessa isoihin investointihankkeisiin liittyen, tapahtuu demokraattisesti kunnanvaltuuston enemmistöpäätöksellä. Kuntaor-

ganisaatiossa, jossa toteutetaan dualismin periaatetta, ryhmän vaikutus on voimakasta ryhmäpäätöksentekoon ja kuntaorganisaatioon liittyvine ominaispiirteineen. Päätöksentekijät käyvät usein investointipäätöksenteossaan läpi jonkin- tasoisen oman henkilökohtaisen päätösprosessin, minkä jälkeen valtuustoryh- mässä muodostetaan ryhmän yleinen kanta käsiteltävästä asiasta. Valtuuston päätös on yhdistelmäpäätös eri ryhmien päätöksistä ja lopulta kuntaorganisa- tion päätöstä edustava ryhmäpäätös.

Tulkintani mukaan kunnan investointipäätöksiin liittyvän ryhmäpäätöksen- teon kokonaisuutta pohdittaessa keskustelu lähtee väistämättä liikkeelle yksilön ja koko organisaation päätösten välillä tapahtuvasta toiminnasta. Langley'n (1991) tarkastelu koko organisaatiotasoisesta ryhmän päätöksen muodostumi- sesta nimenomaan lähtien yksilön päätöksestä on raameiltaan relevantti myös tämän tutkimuksen ilmiön tarkastelussa. Tämän kokonaisuuden lisäksi on mie- lestäni kuitenkin huomioitava erikseen yksilön oma päätösprosessi ja erityisesti se, miten ja millä keinoin yksilö päätyy omaan henkilökohtaiseen päätökseensä, sekä eri valtuustoryhmien päätöksen muodostuminen päätöksentekijöiden pää- töksentekoprosessien summana. Erään päätöksentekijän mainitsema henkilö- kohtainen SWOT-analyysi<sup>129</sup> kuvastaa sitä, että päätöksentekijällä on lähtökoh- taisesti halu ottaa huomioon päätöksenteon kohteena olevan hankkeen vahvuudet, heikkoudet, mahdollisuudet ja uhat. Se, mitä kaikkea analyysiin otetaan mukaan ja mikä kunkin osa-alueen painoarvo on, on kunkin päätöksentekijän oman pohdinnan varassa.

Langley'n (1991) mukaan päätöksentekijän tekemän päätöksen syntymisessä päätöksentekijöiden interaktiolla on merkitystä. Tämän tutkimuksen tulokset vahvistavat Langley'n näkemystä ja hänen ajatustaan siitä, että päätöksenteko- prosessissa on mukana asiantuntijoiden, asiantuntijuuden, motivaation ja eri- laisten mielipiteiden eri tasoja. Tällä tutkimuksella vahvistetaan Langley'n (1991) käsitystä siitä, että päätöksentekijä käyttää eri lähteistä vastaanotta- maansa tietoa ja että oman kannan levittämisessä mukana voi olla muodollista auktoriteettia tai muita vallankäytön muotoja. Sen sijaan Langley'n esittämää li- sääntyneen formaalien analyysien tarpeen ja lisääntyneen sosiaalisen interak- tion korrelointia tämän tutkimuksen tulokset eivät sinällään vahvista. Uusijär- jestelmä C:hen liittyen sosiaalinen interaktio kasvoi entisestään, mitä pidem- mälle suunnitteluprosessi eteni ja mitä lähempänä varsinainen päätöksenteko- hetki oli. Formaaleja analyyskejä oli valmisteltu iso määrä, mutta varsinaisesti niiden käyttö ei merkittävästi lisääntynyt verrattuna ei-taloudellisten tekijöiden painottamiseen päätöksentekijöiden argumentoinnissa. Syynä tähän voi olla se, että hanke on suurusluokassaan niin mittava ja sen varsinainen toteuttaminen

<sup>129</sup> SWOT koostuu englanninkielisten sanojen strengths, weaknesses, opportunities ja threats alkukir- jaimista (ks. esim. Harisalo 2008, 242).

tapahtuisi vasta vuosien päästä, että päätöksentekijöiden oli helpompi hahmottaa ja muodostaa päätös muiden kuin formaalien laskelmien pohjalta. Taloudellinen näkökulma ja hankkeen kalleus tuotiin esille sekä hanketta vastustaneiden että hankkeen kannattajien taholta, mutta päätöksen muodostumisessa ja sen perusteluissa ei-taloudellisia tekijöitä painotettiin tutkimuksen tulosten mukaan taloudellisia tekijöitä enemmän.

Rajoitetun rationaalisuuden tarkastelun yhteydessä tuli esille, että päätöksentekijät joutuvat tekemään päätöksiään hyvinkin paineisessa tilanteessa. Paineita saattavat aiheuttaa muun muassa käsiteltävien asioiden lukumäärä ja päätöksentekijän oma kyvykkyys. Paineita voi tulla myös ympäristöstä ja aikatauluhaasteista. (ks. esim. March & Simon 1963; Simon 1979a; Simon 1979b; Cooper ym. 1981.) Päätöksentekijän omaan päätösprosessiin voi monin tavoin liittyä epävarmuutta ja monitulkintaisuutta (esim. Schwenk 1984). Edellä mainittujen tekijöiden aiheuttamaa ylikuormitustilannetta saatetaan ehkäistä käyttämällä kognitiivisia yksinkertaistusprosesseja, minkä jälkeen päätöksentekijä muodostaa oman kantansa päätettävästä asiasta. Vaikka kognitiiviset yksinkertaistusprosessit voidaan ymmärtää myös päätöksenteon epäjohdonmukaisuuksina, niitä on kuitenkin varmasti reaali maailmassa tehtävä tiedon määrän, aikarajoitteiden ja henkilöiden kompetenssin vuoksi. Niillä voidaan tietyissä tilanteissa helpottaa päätöksentekijää hänen päätösprosessissaan ja näin välttää ylikuormitusta esimerkiksi paineisessa tilanteessa. (ks. Tversky & Kahneman 1974; Schwenk 1984.)

Tämän tutkimuksen tutkimusaineistossa oli havaittavissa kognitiivisia yksinkertaistusprosesseja erityisesti Uusijärjestelmä C:hen liittyen. Joidenkin puolueiden jäsenet käyttivät yhdenmukaisemmin tiettyjä yksinkertaistuksia kuin toisten puolueiden jäsenet. Selkeimmin nähtävissä oli *laajenevan sitoutumisen* käyttöä. Erityisesti hanketta kannattavan ryhmän jäsenet olivat olleet alusta asti saman mielipiteen kannalla. Vaikka tarjolle ilmaantui uusia ratkaisuvaihtoehtoja liikenteellisen ja ympäristöllisen tarpeen täyttämiseksi, alkuperäinen käsitys ja päätösajatus säilyivät. Tähän liittyi tulkintani mukaan myös *yhden vaihtoehdon politiikan* käyttäminen; uusia ilmenneitä vaihtoehtoja ei ainakaan tietoisesti harkittu otettavaksi pohdintaan. Ei-taloudellisista päätöstekijöistä imago nähtiin erityisesti niin merkityksellisenä asiana, että sen painoarvo jätti taakseen muut perustelut ainakin tältä tarkastellulta osin. Kyseisten yksinkertaistuksien käyttö oli yleistä myös joidenkin muiden ryhmien päättäjien kohdalla, mutta huomioiden koko ryhmän yksittäiset jäsenet selkeää säännönmukaisuutta ei ollut havaittavissa.

Edellä kuvatun käytösmallin taustalla voivat olla esimerkiksi jo aiemminkin mainitut arvot ja ideologia. Tähän pätee osaltaan myös Janisin (1972) esiintuomista ryhmäajatteluun altistavista tekijöistä se, että eri vaihtoehdot ja riskit saatetaan jättää huomiotta ja etsitään ja esitetään omaa kantaa tukevia perusteluja.

Oma kanta voi olla muodostunut juuri arvojen ja ideologian vaikuttaessa voimakkaana taustalla. Tämän tutkimuksen aineiston pohjalta ei kuitenkaan voida osoittaa, että kyseessä olisi Janisin (1972) tarkoittamaan negatiiviseen ryhmäajatteluun liittyviä piirteitä. Tutkimuksessa tarkasteltuja päätöksiä, tehtyä päiväkotipäätöstä ja päätöstä Uusijärjestelmä C:n yleissuunnitelman täsmentämisestä, voidaan empirian perusteella pitää perusteltuina ja aiheellisina. Päätöstä päiväkotihankkeen eteenpäin menemisestä pidettiin pääsääntöisesti hyvänä. Uusijärjestelmä C:n kannattajat ja vastustajat olivat myös pääosin tyytyväisiä tehtyyn kompromissiratkaisuun. Näin ollen ei voida sanoa, että kumpikaan tehtyistä päätöksistä olisi kyseisellä hetkellä ollut huono päätös.

Aineistosta oli tunnistettavissa myös *edustavuusharhan* käyttöä. Osa hankkeen vastustajista pohti sitä, että koska hanke on aiemmin kaatunut tiettyihin päätöstekijöihin, erityisesti vanhaan teknologiaan ja kustannuksiin, uusi tieto uusista mahdollisuuksista ja teknologiasta ei olisi jatkossa riittävä peruste hankkeen toteuttamiseen. Tämän yksinkertaistuksen käytössä kyse on siitä periaatteesta, että yliarvioidaan se, missä määrin aiemmin tehdyt ratkaisut ovat valideja tulevia ratkaisuja tehtäessä (Schwenk 1984). Edustavuusharhan lisäksi joillain kokeneemmista päätöksentekijöistä oli se ajatus, että he voivat vaikuttaa päätöksen kulkuun enemmän kuin lopulta oli mahdollista. Tällöin käytössä on *illuusio kontrollista*. Illuusio kontrollista ja sen käyttö itse asiassa kääntyi lopulta joidenkin päätöksentekijöiden kohdalla ”ei-illuusioksi”. Esimerkiksi eräs vastaaja oli hanketta vastaan, mutta hänellä oli ennakkoavustus, että enemmistö olisi kuitenkin tavalla tai toisella hankkeen puolesta, jolloin osa päättäjistä myös ehdotti lisäselvitysten tekemistä. Tämä mahdollisti keskustelulle eräänlaisen aikalisän. Näin ollen hankkeen suunnittelua ei lopetettu eikä hanketta viety sellaisenaan jatkosuunnitteluun, vaan asia jäi vielä jatkossa keskusteltavaksi.

Tutkimusaineistosta oli havaittavissa tietynlaista päätöksentekijöihin kohdistuvaa painetta siinä tilanteessa, jos päätöksentekijä olisi aikeissa tehdä ryhmän kannasta poikkeavan oman päätöksen ja toimisi äänestystilanteessa sen mukaan. Tämä ilmiö tunnistettiin päätöksentekijöiden keskuudessa, ja osa haastelluista päätöksentekijöistä oli myös itse joutunut jossain vaiheessa pohtimaan omaa kantaansa suhteessa asetettuihin paineisiin. Tähän liittyen kuitenkin, kuten jo aiemmin keskustelussa on tullut esille, sitoutuminen ja sitoutumisen kohde ovat merkityksellisiä myös paineiden ja päätöksenteon välisessä pohdinnassa. Päätöksentekijät toimivat paineisessa tilanteessa joko sitoutuen omiin arvoihinsa, ryhmän arvoihin, äänestäjille joko henkilökohtaisesti tai ryhmän tehtyihin lupauksiin tai sitoutuen esimerkiksi aiemmin ennalta määritettyihin toimintaperiaatteisiin.

Päiväkoti-investoinnissa kognitiiviset yksinkertaistusprosessit olivat harvinaisempia. Tosin puhuttaessa esimerkiksi päiväkodin sijainnista käytössä voi ajatella olevan jossain määrin *laajenevan sitoutumisen* ja *yhden vaihtoehdon*

*menetelmän* käyttöä (Schwenk 1984). Jos esimerkiksi päätöksentekijä on ajatusprosessissaan alun perin päätenyt tietyn sijainnin ehdottomuuteen, uusi informaatio muista lokaatioista ei muuta alkuperäistä ajatusta. Samoin, jos yksi sijaintivaihtoehto on jo alun perin pohdittu, uusia vaihtoehtoja ei yhden vaihtoehdon menetelmässä harkita vaan saatetaan jopa vastustaa.

Päiväkoti-investointipäätösprosessi noudatteli formaalimpaa, rutiininomaista linjaa hanketta valmisteltaessa, vietäessä poliittiseen päätöksentekoon ja päätöstä tehtäessä. Kognitiivisten yksinkertaistuprosessien käyttö voi tällöin olla vähäisempää, koska niiden käyttö ei välttämättä ole sinällään tarpeellista. Uusijärjestelmä C -hanke oli harvinaisempi eikä kyseisenkaltaista hanketta niin isossa mittakaavassa ole kunnan historian aikana tehty. Mielipiteiden ja erilaisten taustatekijöiden rajoittaessa esimerkiksi yksittäisen päättäjän päätöksentekoa heuristiikkojen käyttö on luonnollista. Näiltä osin tutkimuksen tulokset ovat linjassa muun muassa Emmanuelin ym. (2010) tutkimuksen tulosten kanssa (ks. myös Harris ym. 2009). Tosin vertailtaessa tutkimusten tuloksia on huomioitava, että tämän tutkimuksen metodilla on pyritty tuomaan esille käytettyjä toimintamalleja ja vaikuttavia tekijöitä laaja-alaisesti, kun taas Emmanuel ym. (2010) tarkastelivat ennalta määritettyjen tekijöiden esiintymistä erityyppisissä organisaatioissa.

Tutkimuksen case-organisaatiossa koko organisaation investointipäätös syntyi yksittäisten päätöksentekijöiden kantojen summien, ryhmäpäätösten ja eri ryhmien päätösten kollektiivisena päätöksenä. Taulukossa 2 esitetään esimerkkejä aineistossa esiintyneistä päätöksen muodostumisen kuluista. Lokeroissa esiintyvät nuolet kuvastavat päätösprosessin aikana tapahtunutta kannanmuutosta. Sekä yksittäisen päätöksentekijän että valtuustoryhmän kanta saattoi hankkeesta käytävän päätöksentekoprosessin aikana muuttua esimerkiksi aiemmin keskustelussa esiin tulleiden tekijöiden vaikutuksesta.

Taulukko 2 Esimerkkejä päätöksen muodostumisen kuluista

	<b>Päätöksentekijä A<sup>130</sup></b>	<b>Päätöksentekijä B</b>	<b>Päätöksentekijä C</b>	<b>Päätöksentekijä D</b>	<b>Päätöksentekijä E</b>
<b>Henkilökohtainen kanta</b>	Kielteinen	Kielteinen -> Myönteinen	Myönteinen	Kielteinen	Kielteinen/ myönteinen ->Myönteinen
<b>Valtuustoryhmän kanta</b>	Kielteinen	Kielteinen ->Myönteinen	Kielteinen ->Myönteinen	Myönteinen	Myönteinen
<b>Kuntaorganisaation päätös</b>	Ehdollisesti myönteinen	Ehdollisesti myönteinen	Ehdollisesti myönteinen	Ehdollisesti myönteinen	Ehdollisesti myönteinen

Tässä yhteydessä on huomionarvoista todeta, että vaikka päätöksentekijä (Päätöksentekijä B) olisi päätenyt henkilökohtaisessa päätösprosessissaan esimerkiksi kielteiseen kantaan, hän saattaa silti äänestystilanteessa päätyä myönteiseen kantaan. Tähän ovat vaikuttamassa moninaiset, osittain jo käsitellyt seikat. Tutkimusaineiston perusteella vaikutti kuitenkin vahvasti siltä, että kannan muuttumista tai näennäistä muuttumista voidaan pitää ryhmän voiman osoitukseksi: henkilökohtaisen päätösprosessin tuotos ikään kuin häviää ryhmän kannalle. Ryhmäpäätöstä tarkasteltaessa kyseessä voi myös olla polarisoitumisilmiö, jolloin koko ryhmän päätös asettuu lähelle päätöksen jompaakumpaa ääripäätä, ei siis ryhmäläisten päätösten keskiarvoon (Helkama ym. 2015). Tätä tukee empiriassa esiin tullut havainto ryhmän voimakkaiden henkilöiden mielipiteiden vaikutuksesta koko ryhmän käyttäytymiseen.

Yksittäisen päätöksentekijän päätöskannan muuttumisen taustoja tulee kuitenkin peilata esimerkiksi henkilökohtaisten arvojen ja ryhmän arvojen vaikutuksen määrän painoarvoon, paineiden vaikutuksen ja oman aseman suhteeseen sekä sitoutumisen asteeseen. Henkilön kokemuksella tai iällä ei vaikuttanut tässä olevan merkittävässä määrin vaikutusta. Vaikutusta sen sijaan oli enemmän sillä, mitkä olivat ryhmän yhteiset sovitut pelisäännöt ja arvot. Voimakasta ryhmän yhtenäisyyttä korostavan ryhmän edustaja ilmaisi, että hän kunnioittaa ryhmän enemmistön päätöstä ja tietää, että kyseinen ryhmä on jo hänen ryhmään tullessaan toiminut tietyin periaattein ja hän sitoutuu siihen periaatteeseen. Tähän liittyen esiin tuli lisäksi, että hän toki yrittää argumentoida ja tuoda perustellen omaa kantaansa esille, jotta koko ryhmä mahdollisesti alkaisi pohtia

<sup>130</sup> Taulukossa käytetään sitaattien esitysmuodosta poiketen kirjaintunnistetta (Päätöksentekijä A, B, C, D, E) anonyymiteetin vuoksi.



myös hänen kantaansa. Jos argumentointi ei tuo toivotunlaista tulosta, hän myöntyy ryhmän kantaan. Toisin sanoen omaa erilaista kantaa ei heti heitetä syrjään, vaan pyritään äänestykseen saakka perustelemaan omaa kantaa muille.

Esimerkin Päätöksentekijä D:n oma kanta oli kielteinen, mutta ryhmän kanta myönteinen. Oma näkemys suhteessa omiin arvoihin ja näkemyksiin voi osoitautua niin voimakkaaksi, että päätöksentekijä päätyy äänestämään ryhmäkannan vastaisesti. Kyseinen päätöksentekijä on sitoutunut kunnan yhteisten asioiden hoitamiseen. Hän ei kuitenkaan kyseisen investointipäätöksen osalta ollut riittävän sitoutunut ryhmän periaatteeseen yhteisestä kannasta ja hänen oman päätösprosessinsa tulos poikkesi ryhmän yhteisestä kannasta. Hän päätyi paineista huolimatta ilmaisemaan negatiivisen kantansa.

Päätöksentekijä E:n oma kanta oli häilyvä. Hän toisaalta kannatti hanketta, mutta epäili esimerkiksi päätöksessä mukana olevia reittivalintoja. Hänen mielestään reitistö ei muun muassa noudata sellaista periaatetta, jonka avulla esimerkiksi kunnan vetovoimaisuus merkittävästi paranisi. Lisäksi hankkeen hinta sellaisenaan oli hänen mielestään ilmoitettuihin saavutettaviin etuihin ja yleiseen taloudelliseen tilanteeseen nähden liian iso. Toisaalta hän toi esille hankkeen hyviä puolia ja perusteita mahdolliselle hankkeen jatkosuunnittelulle. Tulkintani mukaan hänen oma kantansa vaikutti haastatteluhetkellä edelleen epävarmalta, mutta hän päätyi lopulta toimimaan ryhmän kannan mukaisesti. Myös hän toi esille sen, että haluaa kunnioittaa ryhmän enemmistön päätöstä, mutta haluaa kuitenkin yrittää vaikuttaa ryhmän keskustelussa muihin jäseniin tuoden esille vaihtoehtoisia näkemyksiä ja omaa kantaansa tukevia argumentteja.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ryhmän vaikutus kokonaispäätöksen syntymisessä oli voimakas. Moninaisten taustavaikuttimien eri tekijöiden painoarvojen pohdinta oli ilmeistä tutkimuksen strategiseksi luokitellussa hankkeessa, Uusijärjestelmä C:ssä. Päiväkotii-investoinnissa eri tekijöiden painoarvo oli toki läsnä, mutta niiden vaikutus oli laimeampaa ja päätös oli helpommin ja yksinkertaisemmin perusteltavissa niin henkilön omassa kuin ryhmänkin päätöksentekoprosessissa. Paineiden rooli korostui ryhmän vaikutuksen tarkastelun aikana erityisesti Uusijärjestelmä C:n kohdalla. Vaikka paineita ei sinällään aina sellaisenaan tunnisteta, tässä tutkimuksessa on havaittu, että painetta päätöksenteossa kuitenkin on. Paineet ovat osin tiedostamattomia, sisäisiä, ryhmän arvoihin ja oman toiminnan sisäiseen motivaatioon sidottuja. Ryhmään ja sen päätöksiin sitoutumisella on huomattava merkitys, mikä osaltaan ohjaa päätöksentekoa. (Langley 1991; Helkama ym. 2015.)

#### 6.4.4 *Rationaalisuuden vaihtuminen investointihankkeen mukaan*

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu kahta erityyppistä investointihanketta ja havaittu, että rationaalisuus ja sen taustalla olevat tekijät vaihtuvat hankkeen tyyppistä riippuen. Myös yksittäisten päätöksentekijöiden rationaalisuus saattaa vaihdella hankkeesta riippuen. Oheisella esimerkillä kuvataan kyseistä ilmiötä.

Uusijärjestelmä C:hen liittyen jotkut henkilöt, jotka muuten toimivat omasta mielestään rationaalisesti, niin sanotusti raha edellä, olivat valmiita kannattamaan Uusijärjestelmä C:tä, vaikka yksi viidestä ennalta asetetuista kriteereistä eli raha-kriteeri ei täyty. Tässä esimerkkitalanteessa ryhmien ja koko organisaation rationaalisuus ilmenee eri tavoin kuin rutiini-investoinnista päätettäessä. Haastattelujen mukaan ryhmän puheenjohtajalla ja yleisellä käsityksellä äänestäjien tahdosta tuntui olevan suuri merkitys siihen, että oma käsitys muuttui alkuperäisestä mielipiteestä. Tässä kohtaa esimerkiksi aiemmin rationaalisena esitetyt omat jämäkät mielipiteet ja sitoutuminen kaupungin ja kaupunkilaisten yhteisten asioiden ja eritoten veroeurojen huolehtimiseen muuttui siten, että Uusijärjestelmä C:ssä oltiin valmiita joustamaan omista periaatteista. Erään virkamiehen kommentti tähän ”puolesta-vastaa” -debattiin kuvastaa äänestäjien oletettua tulevaa reagointia. Hänen mukaansa osa hanketta vastustavista ryhmistä ei uskalla olla eri mieltä, vaan osa heistä odottaa, että joku toinen vastustaisi, että he eivät näyttäyty ympäristövastaisina. Näin ollen politiikan lyömäaseet päätöksenteossa olivat osaltaan taustoittamassa impulssia, minkä vuoksi rationaalisuus saattaa vaihdella hankkeesta riippuen ja varsinkin, kun kyseessä on eräänlainen kärkihanke. Kyseisiä välineitä voidaan käyttää sekä tiettyjä hankkeita vastustavien että kannattavien taholta. Toisin sanoen sama väline voi toimia perusteluna kahteen suuntaan painotuksesta riippuen.

Uusijärjestelmä C:n välipäätös oli kompromissiratkaisu, jonka mukaan hankkeen suunnittelua ei keskeytetty mutta ei myöskään edetty vielä rakentamissuunnitteluun, vaan päätettiin tehdä lisäselvityksiä. Tulkintani mukaan taustalla voi osaltaan olla vaikuttamassa myös epävarmuus taloudellisiin faktoihin liittyen, joten kompromissiratkaisu hankkeen vaikutusten jatkoanalysoinnista oli siinä mielessä perusteltu. Näin ollen myös jatkokeskustelulle annettiin mahdollisuus.

Esitetyn esimerkin ja yleisesti tutkimuksen empiirisen datan perusteella voidaan tehdä päätelmä, että rationaalisuus voi vaihtua hankkeesta riippuen sekä yksittäisten päätöksentekijöiden että ryhmien päätösten osalta. Löydös on sikäli mielenkiintoinen, että kirjallisuudessa tarkastellaan usein organisaation investointipäätöksentekoa yleisesti ja/tai yhdessä organisaatiossa (Wikman 1993) tai investointilaskelmien käyttöä organisaatioissa (Chan 2004), taloudellisten arviointimenetelmien käyttöä erityyppisissä investoinneissa useissa yrityksissä (Al-

karaan & Northcott 2006), ennalta määritettyjen ei-taloudellisten investointipäätöstekijöiden roolia eri organisaatioissa (Alkaraan & Northcott 2013), yhtä investointityyppiä samassa organisaatioissa (Nunn 1990) tai jotain tietyyppistä hanketta erilaisissa organisaatioissa (Emmanuel ym. 2010), eikä rationaalisuuden vaihtumiseen liittyvää syvällistä tutkimustietoa ole ainakaan tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksen aikana tullut esille.

Investointipäätöksenteon rationaalisuutta on tässä tutkimuksessa pohdittu peilaten päätöksentekoa organisatorisiin malleihin ja eritoten ottamalla huomioon ryhmäpäätöksenteon ominaispiirteitä. Tutkimustulokset osoittavat, että case-organisaation investointipäätöksenteossa esiintyy eri organisatoristen päätöksentekomallien piirteitä. Yllättävää kuitenkin on se, että samassa organisaatioissa, samojen henkilöiden, päätöksenteon kohteena olevien erityyppisten investointipäätösten taustalla on hyvin erityyppisiä perusteluja. Samoin on yllättävää, että päätöksenteon perimmäinen olemus ja rationaalisuus muuttuvat tämän tutkimuksen tapauksissa: rutiininomaisessa investointihankkeessa ja strategisessa investointihankkeessa. Tutkimuksessa tähän mennessä käsiteltyjen osa-alueiden ja niiden teoriaan reflektoinnin avulla on voitu selittää osa tarkasteltavasta kokonaisilmioistä. Jotta kokonaisuus täydentyy ja tutkimuksella saavutetaan halutun tasoinen syvälinen käsitys rationaalisuuden ilmenemisestä, sitä peilataan ja tarkastellaan edellisten analyysien lisäksi Weberin typologian avulla sekä tehdään yksinkertaistettu yhteenveto eri osa-alueista.

#### **6.4.5 Rationaalisuuden ilmeneminen Weberin typologiaan peilaten**

Tutkimustulosten perusteella vaikuttaa siltä, että iso strateginen investointipäätös tehdään lopulta joltain osin tukeutuen ei-taloudellisiin päätöstekijöihin, kuten ideologiaan ja hankkeen oletettuihin hyötykokonaisuuksiin, vaikkakin myös taloudellisia analyysejä tehdään päätöksenteon tueksi. Myös Kalbergin (1980) tarkastelussa rationaalisuudesta sivutaan kyseistä ilmiötä.

Kalbergin (1980) tekemässä koosteessa Weberin typologiasta yhdistetään rationaalisuuden tyypit, sosiaalisen toiminnan tyypit sekä mentaaliset prosessit ja niiden lähteet. Rationaalisuuden tyypeistä käytännöllinen ja formaali rationaalisuus yhdistetään päämäärärationaaliseen toimintaan ja substantiaalinen rationaalisuus arvorationaaliseen toimintaan.

Datan analyysissä korostui se, että eritoten Uusijärjestelmä C:n perusteluissa ryhmän ideologia ja arvot samoin kuin päätöksentekijän omat arvot olivat isossa roolissa. Lisäksi investoinnin tuoma imagohyöty koettiin usein painoarvoltaan erittäin suureksi. Hankkeen kannattajien mielestä imagohyöty, joka on myös tietyiltä osin arvopohjainen, oli painoarvoltaan jopa investoinnin arvioituja kustannuksia suurempi. Päiväkoti-investoinnissa vastaavaa arvojen painottumista

ei ollut samassa määrin tunnistettavissa. Tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että Uusijärjestelmä C:n investointipäätös noudattaa suurelta osin Weberin rationaalisuusjaottelun arvorationaalista toimintamallia (ks. Weber 1978; Kalberg 1980). Mentaalisten prosessien lähteenä ovat arvot, ja todellisuudet ovat alisteisia arvoihin nähden. Vaikka arvot eivät sinällään koko ajan olisikaan näkyvästi esillä keskustelussa, ne vaikuttavat taustalla. Arvot ja ideologia sekä niiden vaikutus nousivat myös suoraan esiin tutkimusaineistosta. Arvojen vaikutus ulottui aina organisaation strategiaan saakka, joka puolestaan on pääsääntöisesti jossain määrin kaikkien investointipäätösten taustalla.

Kokonaiskustannuksiltaan huomattavasti pienemmän päiväkodin investointipäätöksenteko puolestaan noudattaa tehdyn analyysin mukaan Weberin rationaalisuustypologiassa enemmän päämäärarationaalista toiminnan tyyppiä, jossa säännöt, säännönmukaiset toimintamallit ja laskelmat ovat pääosin kussakin samantyyppisessä hankkeessa samanlaisia. Päämäärarationaalisuuteen liitetyt rationaalisuuden tyypit, käytännöllinen rationaalisuus ja formaali rationaalisuus, ovat toiminnan tyypiltään samoja rakenteita legitimoivia. Niiden erona on se, että käytännöllisen rationaalisuuden mentaalisen prosessin lähteenä on mielenkiinto, kun se formaalissa rationaalisuudessa on säännöt, lait ja säännökset. Mielenkiinto kuitenkin esiintyi hyvin laajalti tutkimusaineistossa sekä tiedon hankintaan liittyen että ylipäätään luottamustoimen hoitamiseen sekä sääntöihin ja lakeihin nojautumiseen liittyen, minkä perusteella tiukkaa rajanvetoa rationaalisuuden tyypissä ei sen perusteella tässä tehdä päämäärarationaalisen toiminnan rationaalisuuteen liittyen.

Weberin rationaalisuusjaottelun ja sen perusteiden mukaisten säännönmukaisuuksien valossa tässä tutkimuksessa ilmenee myös poikkeavia havaintoja päämäärarationaalisuuden ja arvorationaalisuuden välillä Weberin typologiaan verrattuna. Edellisessä kappaleessa mainittu, käytännölliseen rationaalisuuteen liitetty mentaalisen prosessin lähde, mielenkiinto, oli tämän tutkimuksen aineiston perusteella suurella roolilla päätöksentekijöiden toiminnassa investointityypistä riippumatta. Päiväkoti-investoinnissa mielenkiinto kulminoitui Weberin ajatuksen mukaisesti tiedon hankintaan, jotta päätöksentekijä saa riittävän tiedon siitä, mitä ollaan tekemässä ja mistä päättämässä. Uusijärjestelmä C, jossa päätöksenteko noudatti pääosin arvorationaalista toimintamallia, arvojen ja ideologian lisäksi mentaalisen prosessin yhtenä lähteenä oli kuitenkin myös mielenkiinto. Mielenkiinto kohdistui esimerkiksi yhteisten arvojen mukaisten asioiden eteenpäin viemiseen ja siihen liittyvän tiedon hankkimiseen. Näin ollen arvot, ideologia ja mielenkiinto tulisi tältä osin väistämättä lokeroida Kalbergin (1980) esityksestä poiketen samaan lokeroon tai ainakaan lokeroitten välisen rajanvedon ei tulisi olla liian tiukkaa. Vaikuttaa siltä, että mitä kompleksisempi investointipäätös ja ylipäätään investointi on ja mitä enemmän siinä on mukana päätöksentekijälle tuntemattomia osa-alueita, sitä enemmän oman ajattelun ja

arvomaailman pönkittävää tietoa etsitään: suodatetaan valtavasta tietomäärästä se, mikä tukee omaa ajattelua.

Huomionarvoista mielenkiinnon, arvojen ja ideologian lisäksi on se, että erityisesti kuntakontekstissa toimintaa ohjaavat voimakkaasti kuntalaki ja muut lait sekä erilaiset säännökset. Laki on taustalla toki muidenkin organisaatioiden toiminnassa, mutta julkisessa organisaatiossa laki asettaa vielä erityisen julkisuuspaineen. Toiminnan ja päätöksenteon tulee olla läpinäkyvää. Päätösasiakirjojen avoimuusvaatimus tuo myös tiettyjä kontekstisidonnaisia toimintamalleja riippumatta investoinnin tyypistä. Näin ollen ei voidakaan yksiselitteisesti todeta, että lait ja säädökset olisivat mielenkiinnon kohteena pelkästään formaalissa rationaalisuudessa, päämäärärationaalisessa toiminnassa. Tutkimusaineistosta käy ilmi, että laki, säännökset ja säännöt ovat jossain määrin taustalla koko ajan. Vaikka niitä ei koko ajan aktiivisesti pohdittaisikaan päätöksenteon aikana, ne ovat silti vaikuttamassa ja osaltaan ohjaamassa mielenkiinnon suuntaamista niin yksilön toiminnassa kuin erityisesti koko organisaation toiminnassa.

Edellä kuvattuun kokonaisuuteen perustuen tutkimuksen tuloksista voidaan tulkita, että vaikka mentaalisen prosessin lähteiden selkeä kategorisointi ei ainakaan tämän tutkimuksen aineiston valossa ole kaikilta osin tarkoituksenmukaista, rationaalisen toiminnan tyyppi on selkeästi tunnistettavissa käsiteltävien investointityyppien osalta. Se, että tutkimuksen strateginen investointi Uusijärjestelmä C noudattaa enemmän arvorationaalisen toiminnan tyyppiä ja päiväkotinvestointi enemmän päämäärärationaalisen toiminnan tyyppiä, on selitettävissä taustatekijöillä, jotka painottuvat voimakkaasti kyseisen investoinnin päätöksenteossa, sekä rationaalisuuden tyyppien ominaispiirteillä.

Yksittäisen henkilön tai ryhmän rationaalisuus voi vaihdella investointityypistä riippuen. Tämä selittyy osittain sillä, että investointiin liittyvien taustojen ja päätöstekijöiden painotus on erilainen eri investoinneissa. Lisäksi toisessa investoinnissa on huomattavasti enemmän huomioon otettavia asioita. Tällöin päätöksenteossa tukeudutaan esimerkiksi johonkin tiettyyn päätöstekijään, joka korostuu ja jota painotetaan päätöksentekoprosessissa. Arvorationaalisen investoinnin osalta tämän tutkimuksen kannalta merkityksellistä on myös se, että arvorationaalisuuteen liittyy perspektivistinen näkemys, jonka mukaan tieto on näkökulmasidonnaista (ks. esim. Weber 1978; Kalberg 1980; Saarinen 1999). Uusijärjestelmä C herätti intohimoista keskustelua ja kannattajat puolustivat omaan arvopohjaansa nojautuvaa katsomusta, joka tuki kyseisen investoinnin puoltamista. Vastustajat puolestaan kokivat, että tavoiteltu arvopohjainen tavoite ei ole riittävän merkityksellinen verrattuna hankkeen tuomiin negatiivisiin vaikutuksiin, kuten muiden kunnan toimintojen mahdollinen kärsiminen Uusijärjestelmä C:n vaatimien rahallisten resurssien vuoksi.

## **6.5 Yhteenveto investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisestä**

Edellä on tarkasteltu investointipäätöksenteon rationaalisuuteen liittyviä osa-alueita. Olennaisena rationaalisuuden tarkastelussa ovat tutkimuksessa aiemmin käsitellyt taloudelliset ja ei-taloudelliset päätöstekijät ja päätöksenteossa käytettävien laskelmien rooli. Tässä luvussa on todettu, että kunnan investointipäätöksenteossa on tunnistettavissa eri organisatoristen päätöksentekoteorioiden piirteitä. Tutkimusaineistosta nousseiden ryhmään liittyvien havaintojen ja erityisesti kuntakontekstin ryhmän päätöksentekoa korostavan luonteen vuoksi ryhmän roolin merkitystä on pohdittu erikseen. Ryhmän vaikutus investointipäätöksentekoon todettiin analyysissä vahvaksi ja merkitykselliseksi. Rationaalisuuden todettiin vaihtuvan investointityyppien välillä. Jotta tutkimuksen tavoitteen saavuttaminen varmistettiin, rationaalisuuden ilmenemistä tarkasteltiin Max Weberin typologiaan peilaten. Näin saatiin aiempaa syvällisempi kuva investointipäätöksenteon rationaalisuudesta.

Taulukossa 3 havainnollistetaan tiivistetysti pääkohtia investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisen osa-alueista ja tutkimusaineiston analyysissä tehdyistä havainnoista sekä päiväkotinvestoinnin että joukkoliikenneinvestoinnin osalta.

Taulukko 3 Tiivistelmä investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemiseen liittyvistä osa-alueista

	<b>PÄIVÄKOTI-INVESTOINTI</b>	<b>JOUKKOLIIKENNEINVESTOINTI</b>
<b>1. Investointityyppi</b>	Rutiininomainen tilainvestointi Ei investoinnin kyseenalaistamista	Strateginen kehityshanke Puolesta-vastaan -asetelma
<b>2. Perustelut</b>	Homogeeniset Lähtökohdana tarve Laskelmat pääosassa	Heterogeeniset Eri näkemyksiä tarpeesta Arvot, ideologia ja oletetut hyödyt pääosassa
<b>3. Laskelmien rooli</b>	Vastauslaite, perustelulaite	Oppimislaite, vaikuttamislaite, perustelulaite
<b>4. Keskustelu</b>	Ei intohimoista keskustelua	Hyvin intohimoista keskustelua, paljon mielipiteitä
<b>5. Ryhmäpäätös</b>	Päätösjonoon yksimielinen Keskustelu ryhmässä maltillista	Ryhmän kanta saattoi "heilua" prosessin aikana. Paljon keskustelua ja argumentointia ryhmissä
<b>5. Valtuuston päätös</b>	Kaikki tyytyväisiä, että päätös saavutettiin	Kompromissiratkaisu Välipäätös, lisäselvitysten tekeminen
<b>6. Sosiaalisen toiminnan tyyppi</b>	Päämäärärationaalisuus	Arvorationaalisuus
<b>7. Sitoutuminen</b>	Monitahoista	Monitahoista
<b>8. Luottamus</b>	Monitahoista	Monitahoista

Tutkimuksessa esitetyn aineiston ja teorian analyysin tulkinta osoittaa, että kunnan investointipäätöksenteko on paljon muutakin kuin organisatoristen päätöksentekoteorioiden esittämien piirteiden tunnistamista tai lisäpiirteiden havaitsemista. Ei toki voida kieltää kyseisten piirteiden olemassaoloa eikä se ole missään nimessä tarpeellistakaan. Kuten lähes kaikki investointipäätöstilanteet, myös tässä tutkimuksessa esitetyt investointipäätökset voidaan eri tekijöiden valossa asemoida eri organisatoristen päätöksentekoteorioiden ominaispiirteiden mukaisesti. Tässä tutkimuksessa on tehty myös uusia, aiempien tutkimusten tuloksia täydentäviä havaintoja.

Teorian jalostamistarkoituksessa aineistosta on nostettu esiin rationaalisuuteen liittyviä ja myös tämän tutkimuksen analyysissä siihen liitettyjä osatekijöitä. Rationaalisuuden ilmenemisen kokonaisuus muodostuu nimenomaisesti näistä osatekijöistä. Lisäksi on huomattava, että tässä tutkimuksessa on huomioitu aiempien tutkimusten ja teorioiden moninaisia yhtymäkohtia. Esimerkiksi

arvojen ja ideologian voimakas korostuminen investointipäätöksenteossa liittyy Weberin typologian osa-alueita väistämättä Brunssonin (1985) irrationaalisen organisaatioteorian käsitteisiin.

Tutkimuksella on vastattu myös Cooperin (1975) ja Northcottin (1991) investointipäätöksenteon rationaalisuutta käsittelevissä tutkimuksissa esittämiin tutkimustarpeisiin tarkastella investointipäätöksenteon menetelmiä sosiaalisen konteksti huomioiden (Cooper 1975), tuoda tutkimukseen vaihtoehtoisia näkemyksiä vallitsevan rationaalisen taloustieteen näkemykselle, tarkastella miten ja miksi päätöksentekijät päätyvät tiettyyn päätökseen, miten rationaalisuus ymmärretään ja tutkia rationaalisuutta case-tutkimuksen avulla (Northcott 1991). Lisäksi tutkimuksella täydennetään tutkimuskentällä tehtyä tutkimusta rationaalisuuteen liittyen tarkastelemalla erityyppisiä investointeja samassa organisaatiossa (vrt. Emmanuel ym. 2010).

Tämän väitöstutkimuksen tulokset osoittavat, että kunnan investointipäätöksenteko on rationaalista, mutta rationaalisuus ilmenee eri tavoin erilaisissa investointipäätöksissä. Tutkimuksen operatiivisen, rutiininomaisen, päiväkotinvestoinnin päätöksenteko oli piirteiltään päämäärarationaalista, kun taas strategisemman joukkoliikenneinvestoinnin päätöksenteko oli enemmän arvorationaalisen toiminnan mukaista. Toisin sanoen ei voida väittää, että investointipäätöksenteko olisi perinteisen rationaalisuuskäsityksen mukaista, vaan rationaalisuuden eri muodot ja niiden vaikuttimet tulee ottaa tarkastelussa huomioon. Esimerkiksi tilanne, joka näyttäytyy ulospäin rationaaliselta, voi olla taustoiltaan ja perusteluiltaan hyvinkin irrationaalinen. Samoin esimerkiksi joidenkin tiettyjen arvojen taustoittaman hankkeen toteuttaminen voi ulospäin näyttäytyä hyvinkin irrationaaliselta, vaikka se on juuri tiettyjen päätöspremissien valossa hyvinkin rationaalinen. Tällä tutkimuksella tarjotaan syvällistä lisätietoa ja ymmärrystä investointipäätöksenteon rationaalisuuteen liittyen tuoden esiin sen eri ilmenemismuotoja ja niiden taustalla olevia tekijöitä. Investointitutkimuksen kehittämisen näkökulmasta tällä tutkimuksella laajennetaan teeman ympärillä käytävää keskustelua edelleen kohti kokonaisvaltaisempaa ja syvempää ymmärrystä investointipäätöksenteosta.





## 7 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN ARVIOINTI

### 7.1 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tarjota syvällistä tutkimustietoa investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisestä ja sen taustalla olevista päätöstekijöistä. Tutkimuksessa on tarkasteltu, miten investointipäätöksenteon kokonaisuus jäsentyy eri tekijöiden vaikutuksesta, ja päädytty tarkentuneeseen käsitykseen investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisestä. Tutkimuksen toteutustavaksi valikoitui tutkimuksen tavoite huomioiden toiminta-analyyttinen case-tutkimus. Tutkimuksella jalostetaan olemassa olevaa teoriaa.

Tutkimusilmiöstä pyrittiin muodostamaan aiempaa tarkempi kuva. Tämän mahdollistamiseksi aiheeseen olennaisesti liittyviä tutkimuskirjallisuuden osa-alueita tarkasteltiin ja analysoitiin erikseen. Osa-alueiden käsittely on pyritty pitämään tiiviinä ja yhteen sidottuna, jotta kokonaisuuden hallinta ei ole häiriintynyt. Tällä tavoin on päästy tutkimuksen tavoitteeseen. Tutkimuksen toteutuksen ja aiheen käsittelytavan avulla on myös päästy monipuoliseen kontribuutioon. Tutkimuksen fokuksen ollessa investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisessä nimenomaisesti kuntakontekstissa tutkimus kontribuoi osaltaan organisaation investointipäätöksenteon, organisatorisen päätöksenteon ja kunnallisen investointipäätöksenteon tutkimukseen. Tutkimuksen yleisenä tavoitteena on jalostaa tutkimusteemaan liittyvää teoriaa ja lisätä keskustelua sen ympärillä. Teoreettisen kontribuution lisäksi tutkimus tarjoaa käytännöllistä kontribuutiota.

*Ensiksi* tutkimuksen *merkittävien* ja tutkimuksen päätutkimuskysymyksen ratkaisemisesta johdettava *kontribuutio* kohdistuu investointipäätöksenteon rationaalisuuteen liittyvään kirjallisuuteen (Cooper 1975; Northcott 1991; Emmanuel ym. 2010; Alkaraan & Northcott 2013). Empiirisen aineiston analyysin ja sen teoriaan peilaamisen perusteella tässä tutkimuksessa väitetään ja todetaan, että koska investointipäätöksenteko on monitahoinen ilmiö, investointipäätöksenteon rationaalisuutta ei voida tarkastella pelkästään yltäosalta, koko organisaation tasolta: se on monipolvinen ja vaihtelee kontekstista ja investointityypistä riippuen. Tutkimuksessa osoitetaan, että yksittäisen päätöksentekijän ja ryhmän toiminnan rationaalisuus ilmenee eri tavoin tarkastelluissa rutiinimaisessa investointipäätöksessä ja strategiseksi luokiteltavassa investoinnissa.

Tutkimuksessa tarkastellun operatiivisen, rutiininomaisen, investoinnin päätöksenteko noudatteli Weberin (1978) rationaalisuustypologian päämäärarationaalista toiminnan tyyppiä. Strategisemmän hankkeen investointipäätöksenteko puolestaan noudatteli enemmän arvorationaalista toimintamallia. Rationaalisuutta voidaan tämän tutkimuksen tulosten perusteella pitää tietyllä tapaa dynaamisena ilmiönä.

Tutkimustulokset osoittavat, että investointipäätöksenteon rationaalisuus ilmenee ja voi muuttua ensinnäkin yksittäisen päätöksentekijän omassa päätöksentekoprosessissa investointityypistä riippuen. Yksittäisen päätöksentekijän rationaalisuutta ei voida ohittaa, vaikka tarkasteltaisiin koko organisaation päätöksenteon rationaalisuutta. Etenkin kuntakontekstissa päätöksenteko on voimakkaasti kollektiivista varsinkin isoista investoinneista päätettäessä. Päätös voi muuttua pitkällä aikavälillä myös kollektiivisessa päätöksenteossa. Silloin kuitenkin impulssina on nähtävästi koko ryhmän olemassaolon edellytysten kannalta merkittävä asia, kuten tässä tutkimuksessa äänestäjien oletettu käyttäytyminen tiettyjen päätösten seurauksena sekä valta-asetelman muuttuminen.

Rationaalisuuden ilmeneminen ja tutkimuksessa havaittu rationaalisuuden vaihtuminen investointityypin mukaan ei ole sinällään täysin suoraviivaista. Tähän liittyen tutkimus tarjoaa kehitysaspektin Kalbergin (1980) koostamaan kokonaisuuteen Weberin (1978) rationaalisuustypologiasta. Kalberg yhdistää Weberin tunnistamat rationaalisuuden tyypit, sosiaalisen toiminnan tyypit sekä mentaaliset prosessit ja niiden lähteet. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella voidaan esittää tarkennuksia päämäärarationaalisuuden ja arvorationaalisuuden taustalla olevien mentaalisen prosessin lähteisiin. Arvot, ideologia ja mielenkiinto eivät todellisuudessa ole aina lokeroitavissa jompaan kumpaan sosiaalisen toiminnan tyyppiin. Niitä tulee tarkastella suhteessa käsiteltävään asiaan ja kunkin päätöksentekijän omiin arvoihin ja ajatusmaailmaan peilaten. Samoin sääntöjen, lakien ja säännösten roolia ei voida ajatella kuuluvaksi pelkästään formaalin ja päämäärarationaalisuuden taustalle. Päinvastoin eritoten kuntakontekstissa lait ja säädökset ovat kaiken toiminnan taustalla. Ne myös osaltaan määrittävät sitä, mihin koko organisaation tasolla mielenkiintoa on tarkoituksenmukaista ohjata. Organisaatioiden säännöt voivat myös sisältää jonkin arvopohjaisen oletuksen ja se voi osaltaan tietoisesti tai tiedostamatta ohjata toimintaa johonkin tiettyyn suuntaan. Näin ollen tiukkojen kategorisointien luomista Weberin rationaalisuustypologiaan liittyen on tämän tutkimuksen tulosten valossa syytä välttää.

*Toiseksi* tutkimuksessa vahvistetaan aiempien tutkimusten tuloksia investointipäätöksenteon monitahoisuudesta (Bower 1970; Butler ym. 1991; Lumijärvi 1991; Kasanen ym. 1993; Van Cauwenbergh ym. 1996; Alkaraan & Northcott 2013; Harris ym. 2016). Investointipäätöksenteon monitahoisuus ja sen syvällinen ymmärtäminen ovat merkityksellisiä varsinaisen tutkimusongelman

ratkaisemisessa. Tässä tutkimuksessa kyseiseen ilmiöön on porauduttu aiempaa syvemmälle tarjoten laaja-alaista tutkimustietoa investointipäätöksentekoon vaikuttavista ei-taloudellisista tekijöistä, investointipäätöksenteossa käytettävien laskelmien rooleista sekä eri osatekijöiden merkityksestä investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemisessä. Näin ollen tämän tutkimuksen avulla voidaan kehittää teoriaa investointipäätöksenteon monitahoisuuteen ja sen eri osatekijöihin liittyen.

Aiemmassa kirjallisuudessa on tunnistettu ja huomioitu, että investointipäätöksiin vaikuttavat myös *ei-taloudelliset tekijät* (esim. Butler ym. 1991; Abdel-Kader & Dugdale 1998; Carr & Tomkins 1998; Carr ym. 2010; Emmanuel ym. 2010; Harris ym. 2016). Ei-taloudellisia tekijöitä on joissain tutkimuksissa niputettu yhteen kategoriaan samalla todeten, että taloudellisten tekijöiden, useimmiten investointilaskelmien, lisäksi ei-taloudellisilla tekijöillä on merkitystä investointipäätöksiä tehtäessä (esim. Chen 1995; 2008). Osassa tutkimuksista ei-taloudellisia tekijöitä on määritetty etukäteen ja tarkasteltu tiettyjä tekijöitä sekä niiden roolia ja vaikutusta investointipäätöksenteossa (esim. Wikman 1993; 1994; Alkaraan & Northcott 2006; 2013). Suuri osa tutkimuksista, joissa tarkastellaan myös ei-taloudellisia päätöstekijöitä, keskittyy strategiaan investointipäätöksiin (esim. Bromwich & Bhimani 1991; Butler ym. 1991; Van Cauwenbergh ym. 1996; Harris ym. 2009; Harris ym. 2016).

Kirjallisuus on siis tuonut esiin ei-taloudellisten tekijöiden merkityksen investointipäätöksiin, mutta tutkimukset, jotka tarjoavat syvällisempää tietoa siitä, mitä kaikkia tekijöitä lopulta päätöksenteon taustavaikuttimina on, ovat kuitenkin harvinaisempia; kokonaiskuva ei-taloudellisten päätöstekijöiden tutkimuksen osalta on jäänyt jokseenkin hajanaiseksi. Tällä tutkimuksella vahvistetaan, täydennetään ja syvennetään investointipäätöksenteon ei-taloudellisiin tekijöihin liittyvää tietämystä ja tarjotaan tutkimustulosten kautta jatkokeskusteluavauksia. Tämän tutkimuksen tulosten valossa esimerkiksi erilaisten investointipäätösten vertailu etukäteen määritettyjen päätöstekijöiden avulla ei anna riittävän monipuolista, luotettavaa kuvaa investointipäätöksenteon monimuotoisuuden tarkastelussa. Syvällisen case-tutkimuksen avulla, jossa päätöstekijöitä kartoitetaan investointikohtaisesti ja investoinnin luonne huomioiden, on mahdollista tunnistaa sekä erilaisia vaikuttavia tekijöitä että eri tekijöiden interaktiota investointipäätöksenteossa.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että investointiin liittyvistä ei-taloudellisista päätöstekijöistä yhtenä merkittävimpanä voidaan pitää investoinnin tarvetta ja tavoitetta, johon investoinnilla pyritään. Lisäksi investoinnin tavoitteella, erityisesti strategisen investoinnin arvioiduilla tulevilla hyödyillä, on suuri painoarvo päätöksenteossa ja päätösten perustelemisessä. Kuntakontekstissa kunnan asukkaille tarjottava palvelutaso ja sen arvioitu paraneminen näyttäytyi voimak-

kaana tekijänä investointipäätöksenteossa. Organisaatioon liittyvistä ei-taloudellisista päätöstekijöistä tärkeäksi osoittautui tuotettu ja argumentoitu tieto, joka voi olla erilaajuista investointityypistä riippuen. Tietoon liittyen myös organisaation henkilöiden välinen interaktio ja luottamus olivat isossa roolissa investointipäätöksenteossa. Edellisten lisäksi myös organisaation arvot ja määritetty strategia olivat vaikutukseltaan merkityksellisiä. Päätöksentekijään liittyvistä ei-taloudellisista päätöstekijöistä merkittävimpiä olivat henkilön omat arvot, mielenkiinto ja kokemus. Lisäksi päätöksentekijöihin vaikuttivat ryhmän ideologia ja arvot.

Mielenkiinto, joka esiintyi muun muassa Weberin rationaalisuustypologian (Kalberg 1980) yhteydessä, on tässä tutkimuksessa tehdyn tulkinnan mukaan tiiviisti sidoksissa motivaatioon. Motivaatio on yksi Brunssonin (1985) tutkimuksen pääkäsitteistä, ja sen luonne toiminnan emotionaalisenä aspektina on merkityksellinen kunnan investointipäätöksenteossa. Muun muassa tältä osin Weberin ja Brunssonin näkemysten tarkastelu samanaikaisesti saman tutkimusongelman ratkaisemissa antaa mahdollisuuden laajempaan ja syvällisempään näkemykseen tutkimusilmiöön liittyen ja tarjoaa samalla uusia näkökulmia ja keskusteluaihioita myös sekä Weberin että Brunssonin teorioiden jatkotarkasteluun.

Edellä mainittujen tekijöiden lisäksi sitoutumisen merkitys oli huomattava. Sitoutuminen oli monitahoista ja se riippui osaltaan henkilön asemasta kuntaorganisaatiossa ja kuntaorganisaation investointiprosessissa. Tässä kohtaa huomionarvoista on sitoutumisen suhde dualismiin. Virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden sitoutumisen asteessa oli huomioitavia eroavuuksia johtuen muun muassa tehtävän pituudesta. Sitoutumisen aste saattoi vaihdella myös omien intressien, kokemuksen ja arvojen vuoksi. Näin ollen sitoutumisen voi tulkita linkittyvän olennaisesti moneen aiemmin mainittuun ei-taloudelliseen päätöstekijään. Sitoutumisen monimuotoisuutta ja sen merkitystä ei voida tämän tutkimuksen tulosten valossa jättää huomiotta investointipäätöksentekoa tarkasteltaessa.

Investointipäätöksenteon monitahoisuuden yksi osa on *päätöksenteossa käytettävien laskelmien rooli*. Tutkimuksella syvennetään tietämystä laskelmien roolista investointipäätöksenteossa ja eritoten erilaisten investointityyppien analysoinnissa. Laskelmien roolia tarkasteltiin Burchellin ym. (1980) viitekehukseen tukeutuen. Operatiivisessa, rutiininomaisessa, investoinnissa tehdyt laskelmat toimivat osaltaan vastauslaitteena ja tätä enemmän myös perustelulaitteena. Strategisemmän investoinnin osalta tehdyt laskelmat toimivat oppimislaitteena, vaikuttamislaitteena ja perustelulaitteena. Tutkimuksen tulokset osoittivat, että saman organisaation erityyppisistä investoinneista päätettäessä laskelmien rooli voi olla erilainen. Investointityypin erityispiirteet ja muut taust-

talla vaikuttavat seikat tulee huomioida laskelmien roolia tarkasteltaessa. Kuntakontekstissa laskelmien roolien tarkastelussa on myös huomioitava investointien perimmäinen tarkoitus: palvelujen tarjoaminen ja halutun palvelutason ylläpitäminen tai saavuttaminen. Näin ollen laskelmilla voidaan ajatella olevan, ei pelkästään investointityypistä, vaan myös hankkeen tarkoituksesta riippuvia rooleja.

Tutkimuksessa osaltaan kyseenalaistetaan epävarmuuden merkitys laskelmien roolin tarkastelussa. Tällä tarkoitetaan sitä, että investointipäätöksentekoon olennaisena osana liittyvää epävarmuutta on tunnistettavissa eri investointeissa, mutta epävarmuuden määrää ei voida sinällään määrittää eikä tarkka rajanveto korkean ja matalan epävarmuuden välillä ole laskelmien roolien tarkastelun kannalta tämän tutkimuksen tulosten valossa olennainen tekijä (vrt. Chapman 1997). Päätöksentekoon liittyvää epävarmuutta tulisikin aina tarkastella suhteessa muihin tekijöihin ja taustoihin, jotka liittyvät kulloinkin tarkastelun kohteena olevaan investointiin.

*Kolmanneksi* tutkimustulokset osoittavat organisatorisen päätöksenteon tutkimukseen liittyen, että yksittäisen päätöksentekijän päätösprosessia tulee tarkastella suhteessa

- 1) päätöksentekijän omiin arvoihin, ideologiaan, kokemukseen, sitoutumiseen ja muihin päätöksentekijään liittyviin tekijöihin
- 2) ryhmän arvoihin, ideologiaan, perinteisiin, toimintamalleihin ja ryhmädynamiikkaan
- 3) koko organisaation arvoihin, ideologiaan, strategiaan, toimintamalleihin, toimintaympäristöön
- 4) kunnassa erityisesti myös kunnan asukkaisiin ja muihin sidosryhmiin
- 5) lain asettamiin rajoitteisiin ja mahdollisuuksiin.

Samoin päätöksentekijöiden muodostaman ryhmän päätösprosessia tulee tarkastella suhteessa edellä mainittuihin tekijöihin. Lopulta koko kunnan investointipäätöksen muodostumisen tarkastelussa edellä mainitut seikat tulee ottaa huomioon. Ilman kyseistä huomiointia investointipäätöksen tarkastelussa ei päästä riittävän syvälliselle tasolle, ainakaan niin syvälliselle, kuin tämän tutkimuksen lähtökohtaisena ideana oli. Tämän tarkastelun seurauksena ja lopputulemana voidaan saada tukea investointipäätöksenteon rationaalisuuden analysointiin.

Tämän tutkimuksen pohdinta ryhmäpäätöksentekoon ja ryhmän investointipäätöksen muodostumiseen liittyen tuo lisäaspektin teemasta käytävään tieteiliseen keskusteluun. Ryhmäpäätöksenteon tutkimuksessa esiintyneet erilaiset näkökulmat (Janis 1972; Tversky & Kahneman 1974; Schwenk 1984; Langley 1989; 1990; 1991) ja ryhmän päätöksentekoon vaikuttavat tekijät taustoittavat rationaalisuuden ilmenemistä ja tukevat täten tutkimuksen pääkontribuutiota.

Samalla tutkimus tarjoaa aihepiiriä ja eri näkemyksiä kokoavaa ja sitä kautta teoriaa jalostavaa tutkimustietoa tieteelliseen keskusteluun.

Organisatorisen päätöksenteon kannalta voidaan edellisiin tulkintoihin tukeutuen todeta, että *kontekstilla ja eritoten organisaatiotyypillä* voi olla huomattava merkitys siinä, miten päätöksenteko kokonaisuudessaan muodostuu ja tätä kautta myös siinä, mitkä tekijät lopulta vaikuttavat päätöksentekoon (ks. esim. Bower 1970; Cooper 1975; King 1975; Northcott 1992; Emmanuel ym. 2010). Näin ollen pelkästään investoinnin tyyppin mukaan tehtäviin yleistyksiin on tämän tutkimuksen tulosten valossa syytä suhtautua varauksella. Organisaation tyyppillä, taustoilla, ympäristöllä ja henkilöstöllä on huomattava rooli investointipäätösten syntymisessä. Edelliseen liittyen tämän tutkimuksen tuloksiin perustuen voidaan todeta, että kunta-ympäristö tuo väistämättä oman lisänsä investointipäätöksenteon tarkasteluun. On myös huomioitava yritysmaailmasta kuntaorganisaatioihin tulleet mallit ja vaikutteet esimerkiksi yritys-ympäristöstä tulneiden virkamiesten ja päätöksentekijöiden taholta. Näillä eri tekijöillä on oma roolinsa ajatusmallissa, jonka mukaan organisaation kaikkiin investointeihin eivät samalla tavalla ole vaikuttamassa samat taustatekijät. Saman organisaation erityyppisten investointien osalta on huomattavissa hyvinkin erilaisia taustatekijöitä ja sitä kautta erilaisia rationaalisuuden ilmenemismuotoja.

*Neljänneksi* tutkimus kontribuoi kunnallisen investointipäätöksenteon tutkimukseen. Perinteinen investointitutkimus ei juurikaan tarjoa syvällistä tutkimustietoa kunnallisesta investointipäätöksenteosta, johon tämän tutkimuksen lähestymistapa tuottaa uutta ja syvällistä tutkimustietoa. Tutkimuksen syvällinen tarkastelu eri osatekijöiden roolista ja interaktiosta sekä kunnallisessa investointipäätöksenteossa käytettävistä ei-taloudellisista tekijöistä syventää tietämystä muun muassa Nunnin (1990), Forresterin (1993), Chanin (2004) ja Fjertorpin (2010) tutkimuksiin liittyen. Tutkimuksella vastataan Lapsleyn (1988) edelleen validiin esitykseen tutkimustarpeesta tutkia julkisen sektorin investointipäätöksiä eri lähestymiskulmista esimerkiksi case-tutkimuksen tai havaintotutkimuksen keinoin. Lisäksi tarjotaan mielenkiintoisia tuloksia, joita voidaan käyttää keskusteltaessa julkisen sektorin investointipäätöksenteon käytännöistä.

Tutkimus tarjoaa relevanttia ja myös käytäntöä palvelevaa tietoa myös julkiselle sektorille, kunhan organisaation ominaispiirteet, esimerkiksi kuntaorganisaation dualistinen luonne, otetaan huomioon. Tutkimuksella on teoreettisen kontribuution lisäksi näin ollen myös *käytännöllistä kontribuutiota*. Kuntien tehokas toiminta niukoilla resursseilla edellyttää päättäjiltä tehokasta ja kauaskantoista päätöksentekoa. Tutkimuksella voi olla käytännön merkitystä kunnille, kun päätöstekijöitä voidaan tunnistaa ja huomioida yhä paremmin investointipäätöstilanteissa. Lisäksi laskelmien roolien tunnistamisen avulla voidaan

mahdollisesti suunnata kunnan resursseja niille alueille ja niihin toimenpiteisiin, jotka ovat hyödyllisiä koko kunnan toimintojen tehokkaassa hyödyntämisessä.

Tutkimuksen johtopäätösten ja kontribuutioiden yhteenvetona voidaan todeta, että teoreettisesti tällä tutkimuksella vahvistetaan aiempia tutkimustuloksia ja havaitaan teoreettisesti mielenkiintoinen ilmiö: rationaalisuuden vaihtelu investointityypistä ja tilannetekijöistä riippuen. Rationaalisuuden vaihtelua ja sen ilmenemistä tarkastellaan ja selitetään aiemman kirjallisuuden sekä empiirisen case-aineiston analysoinnin ja tulkinnan avulla. Käytännön kontribuution näkökulmasta ajatusmallia voi jatkossa todennäköisesti laajentaa käytäntöön siten, että tutkimuksessa esiintyneen kaltainen säännönmukaisuus voi olla olemassa myös muissa isoissa keihäänkärkihankkeissa tai muissa isoissa julkisissa hankkeissa. Näissä ei välttämättä tehdä päätöksiä taloudellisiin realiteetteihin tukeutuen esimerkiksi edullisen lainan ja verotusoikeuden vuoksi. Hankkeiden hyödyt voivat näin ollen olla vaikeasti mitattavissa. Tämän tutkimuksen tulosten huomioiminen voi tehostaa hankkeiden käsittelyä ja tuoda johdonmukaisuutta hankkeiden investointipäätösprosesseihin. Teeman ympärille voi helposti muotoilla jatkotutkimusaiheita.

## 7.2 Tutkimuksen arviointi

### 7.2.1 *Validiteetti ja reliabiliteetti*

Perinteisesti tutkimusten luotettavuutta on arvioitu niiden validiteetin ja reliabiliteetin mukaan. Erilaiset laadulliset kenttätutkimukset ovat saaneet osakseen kritiikkiä juuri tutkimuksen validiteettiin ja reliabiliteettiin liittyen. Niitä ei kuitenkaan voi eikä niiden suhteen tarvitse tehdä kompromisseja tutkimuksen luonteen takia. Validiteetti ja reliabiliteetti ovat keskeisiä tutkimuksen uskottavuuden kannalta. (McKinnon 1988).

Validiteetti ilmaisee sitä, tutkitaanko nimenomaan juuri niitä ilmiöitä, joita tutkimuksessa on tarkoituksena tutkia (McKinnon 1988). Tutkijan tulisi osoittaa, että hänen tutkimuksensa löydökset perustuvat todellisiin havaintoihin tai haastatteluvastauksiin eivätkä esimerkiksi epätyypillisessä tilanteessa esiintyneisiin vastauksiin (Koskinen ym. 2005). Validiteettia tarkastellessa tulee ottaa huomioon sekä sisäinen että ulkoinen validiteetti. Sisäinen validiteetti tarkoittaa sitä, että tehty tulkinta on loogista ja ristiriidatonta eli toisin sanoen selittävien ja selitettävien muuttujien havaitut suhteet ovat todellisia. Ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan puolestaan sitä, ovatko tulokset yleistettäviä.

Reliabiliteetilla tarkoitetaan tutkimuksen luotettavuutta eli sitä, hankkiiko/saavuttaako tutkija dataa, johon voi luottaa, ovatko tuloksista johdetut



päätelmät luotettavia ja onko aineiston käsittely ja analyysi luotettavaa (McKinnon 1988). Reliabiliteetin mittarina voi olla myös toistettavuus eli saataisiinko toistettaessa (edes suunnilleen) samankaltainen tulos (esim. McKinnon 1988; Koskinen ym. 2005).

McKinnonin (1988) mukaan tutkimuksen aikana tulee kiinnittää huomiota valideiteettiin ja reliabiliteettiin liittyviin uhkiin: havainnoitsijan aiheuttamat vaikutukset (esim. reaktiivisuus), havainnoitsijan harhat (esim. tutkijan oma selektiivinen tulkinta), tiedon saannin rajoitukset ja ihmismielen monimutkaisuus (esim. tutkittava johtaa tarkoituksenmukaisesti harhaan tai tahaton, mm. tutkitavan erehdykset tai asioiden unohtaminen). Näitä voidaan hallita muun muassa huolellisella suunnittelulla, muistiinpanojen tekemisellä, oikeanlaisella havainnointimenetelmällä, tiimitutkimuksella, informanttien ja vastaajien huolellisella valinnalla ja lisäkysymysten tekemisellä. Lisäksi vaikuttavia asioita ovat tutkimustilanteessa vietetty aika, triangulointi ja tutkijan tarkoituksenmukainen toimintatapa.

Lukan ja Modellan (2010) mukaan laadullisen tulkitsevan tutkimuksen validoinnin kannalta oleellista ovat sekä autenttisuus (”authenticity”) eli todenperäisyyden säilyttäminen korostaen subjektiivista, emic-ymmärrystä toimijoista ja heidän tarkoituksistaan että uskottavuuden (”plausibility”) saavuttaminen rikkaalla ja syvällisellä selityksellä (”thick explanations”). He myös korostavat emic- ja etic-näkökulman tasapainoa<sup>131</sup>.

Tässä tutkimuksessa valideiteettia ja reliabiliteettia on pyritty lisäämään seuraavilla asioilla:

- usean metodin käyttö eli triangulointi (haastattelut, dokumenttiaineisto, kokousten havainnointi)
- eri metodeilla saadun tiedon cross-checking
- teemahaastattelujen huolellinen suunnittelu ja käyttö
- haastattelutilanteissa tarkentavien ja syventävien lisäkysymysten esittäminen
- aineiston huolellinen läpikäynti ja analysointi
- haastateltavien eleiden ja ilmeiden huomiointi haastatteluissa
- tutkimuspäiväkirjan pitäminen ja muistiinpanojen tekeminen

<sup>131</sup> Emic- ja etic-käsitteiden erilaisuuden ja yhteyden ymmärtäminen on etenkin case-tutkimusta tehtäessä oleellista. Emic- ja etic-näkökulmat ilmenevät etenkin tutkimusten havaintojen tulosten kuvaamisessa ja niitä analysoidessa: miten havaintoja tarkastellaan, tutkijan vai tutkitavan kohteen näkökulmasta. Emic-näkökulmassa tutkija pyrkii selvittämään, miten tutkitavat ihmiset näkevät ja kokevat asioita. Syvällistä ymmärrystä voidaan pitää myös yhtenä tulkitsevan tutkimuksen tunnusmerkeistä. Etic-näkökulmassa olennaista puolestaan on tutkijan oma tulkinta kokemastaan ja näkemästään sekä niiden teoretisointi tavalla tai toisella. Emic- ja etic-näkökulmaa ei pitäisi tarkastella erillisinä, vaan niiden tasapainoinen käyttö on äärimmäisen merkittävää. Lisäksi tutkimus ei voi olla pelkästään täysin emic-tyyppistä. Tähän liittyy olennainen ja tärkeä huomio siitä, että kaikessa tutkimuksessa, joka pyrkii teoreettisen tiedon tuottamiseen, on välttämättä mukana myös etic-elementti. (Jönsson & Lukka 2007.)

- havaintojen selittäminen teorian avulla.

Tämän tutkimuksen, kuten samantyyppisten muidenkin tutkimusten, osalta voidaan todeta, että validiteetti ja reliabiliteetti ovat sidoksissa toisiinsa. Nimitäin toimet, jotka parantavat validiteettia, ovat hyödyllisiä myös reliabiliteetin parantamisessa (McKinnon 1998).

Tutkimuksessa on pyritty tulkitsevan tutkimuksen validaation kannalta tärkeään, rikkaaseen ja syvälliseen selitykseen sekä kattavaan tulkintaan (Lukka & Modell 2010). Tässä tutkimuksessa on osaltaan myös pyritty Lukan (2014) artikkelin mukaiseen selittämiseen<sup>132</sup>. Lukan (2014, 561) mukaan nykyaikainen kausaliiteetti on läheisesti sidoksissa selitykseen, jossa on tulkintaa ja ymmärrystä. Tämä tutkimus sisältää lisäksi myös tietystä määrin objektiivisia faktoja. Tässä tutkimuksessa on tuotettu ”vahvoja selityksiä” tutkimusilmioistä abduktion ollessa tärkeässä roolissa koko tutkimuksen ajan. Näin ollen voidaan todeta, että tällä tutkimuksella pystytään tulkinnan ja ymmärtämisen lisäksi myös selittämään tutkimusilmiötä ja sen taustoja sekä vastaamaan kysymykseen, miten rationaalisuus ilmenee kunnan investointipäätöksenteossa.

Lisäksi tarkoituksena on koko tutkimuksen ajan ollut reflektoida: olla reflektiivinen tutkimuksen kuluessa ja analyysin tekemisessä (refleksiivisyyttä pidetään yhtenä hyvänä tutkimuksen laatuksena) sekä esitellä tutkimusta tutkimusseminaareissa, jotka ovat tarjonneet tutkimuksen ja sen validaation kannalta hyödyllisiä kommentteja. Empiiristen tulosten pätevyyden kannalta on käytetty myös jäsenvalidaatiota eli osalle haastatelluista henkilöistä on annettu haastatteluanalyysi luettavaksi ja kommentoitavaksi. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi haastatteluja suunniteltaessa on otettu huomioon informanttien ja vastaajien sopivuus tutkittavan ilmiön kannalta. Toisin sanoen on pyritty siihen, että kaikki kohdekunnan haastateltavat henkilöt ovat jollain tavalla mukana tutkimuksessa tarkastelluissa investointipäätösprosesseissa tai heillä on substanssi-osaamista kunnan investointihankkeista. Kaiken kaikkiaan tarkoituksena on ollut olla sensitiivinen ja joustava.

## 7.2.2 Yleistäminen

Edellisessä luvussa mainitulla ulkoisella validiteetilla tarkoitetaan tulosten yleistettävyyttä (esim. McKinnon 1988). Laadullisia tutkimuksia on yleisesti kritisoitu tulosten yleistettävyydestä, eli siitä, että pieni havaintomäärä ei ole riittävä luotettavien yleistysten tekemiseen (Koskinen ym. 2005). Tilastolliset

<sup>132</sup> Aiempaa, positivistiseen tutkimusperinteeseen liittyvää kausaalista selittämistä, jossa kausaliiteetti perustuu vain säännönmukaisuuksiin, on haastettu ja täydennetty kontrafaktuaalisella lähestymistavalla. Kontrafaktuaalinen tarkastelu perustuu tietynlaiseen ”entä jos” -tarkasteluun. Tosiasiallisia havaintoja verrataan vaihtoehtoihin, tosiasioiden vastaisiin tapahtumamahdollisuuksiin. Teorian mukaan myös ai-nutkertaisten tapahtumien välillä voi olla kausaalinen suhde. (ks. esim. Lewis 1973; Lukka 2014.)

tutkimusmenetelmät dominoivat laskentatoimen tutkimuksissa lähinnä siitä syystä, että niiden yleistettävyyttä pidetään yleisesti parempana. Korkealuokkaisilla case-tutkimuksilla on kuitenkin potentiaalia tuottaa yleistettäviä tuloksia enemmän kuin yleisesti ajatellaan. (Lukka & Kasanen 1995.)

Yleistäminen on laadullisessa tutkimuksessa mukana tavalla tai toisella, mutta se poikkeaa luonteeltaan tilastollisesta yleistämisestä (ks. esim. Alasuutari 1993; Silverman 1993; Ryan ym. 2002). Alasuutarin (1993) mukaan jo havaintojen pelkistäminen on eräänlaista yleistämistä. On myös tapauksia, jotka ovat ainutlaatuisia. Aina ei välttämättä tavoitella yleistämistä lainkaan (esim. kriittinen yhteiskuntatutkimus ja historiantutkimus). Myös kulttuurintutkimuksessa itse tutkittava ilmiö voi olla yleinen mutta huonosti tiedostettu, jolloin olennaista ei ole ilmiön yleisyys vaan sille annetun selityksen ja ilmiön ymmärrettäväksi tekeminen ja pätevyyden pohdiskelu. Laadullisen tutkimuksen päätaivoitteena on usein nimenomaisesti rikas ja uskottava kuvaus (ks. esim. Lukka & Modell 2010). Laadullisesta tutkimuksesta saatuja tuloksia voidaan pyrkiä yleistämään teoriaan, ei perusjoukkoon. Jotkin laadullisen tutkimuksen piirteet osaltaan myös poistavat tai ratkaisevat yleistettävyysongelman. Alasuutarin mukaan yksi näistä on raakahavaintojen yhdistäminen metahavainnoiksi, joiden avulla konstruoitua ilmiötä tai asiaa selittäminen koskee. (Alasuutari 1993.)

Alasuutarin (1993) mukaan laadullisessa tutkimuksessa lähtökohtaisesti tärkeintä on paikallisen kuvauksen ja selityksen pätevyys eli on tärkeää, että selitys tukeutuu mahdollisimman vahvasti tutkimuksessa käytettävään empiiriseen materiaaliin. Tutkimuksen sitominen aiempiin tutkimuksiin ja käytettävissä oleviin tilastotietoihin toimii myös yleistävänä operaationa. Hän puhuu laadullisen tutkimuksen suhteuttamisesta osaksi laajempaa kokonaisuutta, josta esimerkiksi voidaan pitää niin sanottua tiimalasimallia. Siinä lähdetään yleisistä lähtökohdista ja teoreettisesta tutkimuskysymyksestä, suoritetaan tarkoin harkittu empiirinen tutkimuksen osa laadukkaalla aineistolla ja suhteutetaan tulokset laajempiin yhteyksiin palaamalla keskustelemaan siitä, mistä aluksi lähdettiin liikkeelle. Huomionarvoista yleistämisessä on, että yleistämisen suunnan ratkaisemisessa tutkijan tekemillä valinnoilla on suuri merkitys.

Lukan ja Kasanen (1995) mukaan uskottavuus on case-tutkimuksen yleistämisen lähtökohta. Onnistunut case-tutkimus tarjoaa uusia ja tuoreita näkemyksiä, havaintoja ja perusteellista tulkintaa yhdestä tai useammasta kohteesta. Se vakuuttaa lukijan casen kuvauksen ja analyysin validiteetista ja antaa uskottavan sekä luotettavan vaikutuksen. Case-tutkimus on haastava tutkimusmenetelmä. Tutkimusongelma ja menetelmät tuleekin linkittää relevantteihin asioihin ja osoittaa, että tuloksilla on merkitystä joko teorian tai käytännön (tai molempien) kehityksen kannalta.

Minkä tahansa perusteellisesti suoritettujen laskentatoimen tutkimuksen yleistämisen edellytykset koostuvat seuraavista elementeistä: teoreettinen tietämys

aiheesta, aiemmat empiiriset tutkimukset ja niiden tulkinta sekä kyseessä olevan tutkimuksen empiiriset tulokset ja niiden tulkinta. Kun nämä tekijät on analysoitu perusteellisesti ja yhdistetty vakuuttavasti sekä esitetty retorisesti onnistuneesti, lukija voi vakuuttua tulosten laajuudesta ja tulosten yleisestä luonteesta. Onnistuneella retoriikalla<sup>133</sup> on näin ollen merkitystä. (Lukka & Kasanen 1995.)

Retoriikan päävaihtoehdot liiketaloudellisessa tutkimuksessa ovat tilastollinen yleistämiretoriikka, kontekstuaalinen yleistämiretoriikka ja konstrukttiivinen yleistämiretoriikka<sup>134</sup>. Näistä ensimmäinen retoriikka dominoi nykyajan laskentatoimen tutkimuksissa, mutta muitakin voitaisiin Lukan ja Kasanen (1995) mukaan käyttää luotettavasti. Tässä tutkimuksessa yleistäminen ja selittäminen on tässä yhteydessä nimenomaisesti kontekstuaalista.

Tässä tutkimuksessa pyritään laajentamaan tutkimustulosten validiteettia alkuperäisten havaintojen lisäksi dataelementtien triangulaatiolla (Silverman 1993; Lukka & Kasanen 1995). Tutkimuksen aikana on myös luotu merkityksellinen ja vakuuttava yhteys reaali maailmaan casen ympärillä. Lisäksi on pyritty syvällisesti ymmärtämään casen historiallinen ja institutionaalinen konteksti. Alasuutarin (1993) esitykseen viitaten tässä tutkimuksessa on myös pyritty toteuttamaan tiimalasimallia ja suhteuttamaan empiirisiä tuloksia laajempiin yhteyksiin. Tutkimuksen argumentti on pyritty rakentamaan siten, että se pätee mahdollisimman hyvin muihin samantyyppisiin tapauksiin.

Yleistämiseen liittyy myös tutkimuksen otanta. Laadullisen tutkimuksen tutkimusaineisto valitaan niin, että se on tutkimusongelman kannalta mahdollisimman informatiivinen. Tilastollisen käytännön mukainen otanta-ajattelu hylätään usein tietoisesti. Laadullinen tutkimus perustuukin yleensä aina tarkoituksenmukaisesti poimittuihin näytteisiin eli satunnaisotannan sijaan käytetään harkittua otantaa. (Alasuutari 1993; Koskinen ym. 2005.) Tässä tutkimuksessa otanta eli haastateltavien valinta on ollut harkittua. Haastateltavien huolellisella valinnalla on pyritty tutkimuksen kannalta oleellisen ja informatiivisesti monipuolisen aineiston keräämiseen. Tässä luvussa esitettyjen menettelytapojen avulla tutkimuksessa on ollut tavoitteena tuottaa syvälinen, rikas, uskottava ja luotettava kuvaus tutkimusilmiöstä.

<sup>133</sup> Retoriikan käsite on noussut viime vuosina tärkeäksi postmodernissa tieteen filosofiassa. Retoriikka on kaikkea sitä, mitä tutkija tekee luodakseen halutun vaikutuksen kohdeyleisöön. Tarve retorille keinoille on sidoksissa induktion ongelmaan: kuulu induktiivisen argumentaation väistämättömän epävarmuuden välillä pitää täyttää tavalla tai toisella. (ks. Lukka & Kasanen 1995.)

<sup>134</sup> Tilastollisessa yleistämiretoriikassa tulosten luotettavuus on seurausta onnistuneesta tilastollisesta yleistämisestä. Kontekstuaalisessa yleistämisessä tutkimustulokset suhteutetaan osaksi laajempaa kokonaisuutta. Konstrukttiivisessa yleistämisessä tutkija luottaa ratkaisuideoiden diffuusioon ja väittää, että ratkaisumallin onnistunut implementaatio case-kohteessa tekee siitä uskottavan ja se täten toimisi myös muissa organisaatioissa. (ks. Lukka & Kasanen 1995.)

### 7.3 Jatkotutkimusmahdollisuudet

Tutkimuksen tutkimuskysymyksiin vastaamisen mahdollistamiseksi tutkimuksessa tarkasteltiin kunnan investointipäätöksentekoon vaikuttavia erilaisia tekijöitä sekä niiden käyttöä ja merkitystä investointipäätöksen syntymisessä. Edellä mainittujen tekijöiden avulla pystyttiin nostamaan tutkimuksen abstraktiotasoa ja tarkastelemaan investointipäätöksenteon rationaalisuuden ilmenemistä. Tutkimuksen tulokset täsmentävät ja tuovat syvällistä tutkimustietoa investointipäätöksenteon rationaalisuutta ja eri tekijöitä käsittelevään, jokseenkin hajanaiseen tutkimuskenttään. Tutkimus on toteutettu kuntakontekstissa, minkä johdosta tutkimusta aiheen tiimoilta erityyppisissä organisaatioissa olisi keskustelun syventämiseksi mielekästä jatkaa. Lisäksi samantyyppistä tämän tutkimuksen tutkimusasetelmaa voisi soveltaa ottaen tarkasteluun tässä tutkimuksessa tarkemmin käsiteltyjen investointien lisäksi vielä erityyppisiä ja erilaajuisia investointeja. Samaa teemaa käsitellen keskusteluun mielenkiintoisia näkökulmia voisi tuoda erikokoisten ja kenties eri maiden kuntien investointipäätöksiä tarkastelemalla.

Tutkimuksen arvioinnin näkökulmasta huomionarvoinen on myös tutkimuksen rajaukseen liittyvä jatkotutkimusmahdollisuus. Tämä tutkimus rajattiin empiirisen tarkastelun osalta siten, että analysoitujen investointipäätösten tarkasteluajanjakso päättyi valtuustokäsittelyajankohtaan. Investointihankkeet ja investointipäätöksenteko voivat kestää vuosia. Tämä tarjoaa hedelmällisen mahdollisuuden pitkittäistutkimukselle. Kuntakentällä mielenkiintoisia tuloksia voitaisiin saavuttaa tutkimalla jonkin yksittäisen investointihankkeen vaiheita yli nelivuotisten valtuustokausien.

Investointiprosessin osa-alueiden tutkimuksen näkökulmasta tässä tutkimuksessa tehty havainto investointien eri toteuttamismalleista ja niiden toimivuudesta toisi mielenkiintoisen lisän investointitutkimuskenttään. Toteuttamismallilla tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, toteutetaanko hanke kunnan omana hankkeena, jolloin kunnan oma yksikkö toteuttaa hankkeen kilpailuttamisen ja rakennuttamisen, vai siten, että kilpailutuksen ja rakennuttamisen toteuttaa kuntaorganisaatioon kuuluva osakeyhtiö. Kolmantena vaihtoehtona olisi allianssimallitoteutus, jossa organisaation ulkopuoliset toimijat ja kunnan organisaatiot toimivat koko projektin ajan suunnittelusta valmiiseen lopputulokseen saakka tiiviissä yhteistyössä – myös vastuiden ja kustannusten osalta. Tämän tutkimuksen havaintojen pohjalta tehdyn tulkinnan mukaan voisi olla mielenkiintoista tutkia investointien toteutusmalleja ja niiden määrittymistä sekä mahdollista vaikutusta investointipäätöksen muodostumiseen esimerkiksi vertailevan tutkimuksen avulla. Vertailua voisi tehdä samantyyppisten investointien osalta eri-

laisissa organisaatioissa ja vastaavasti saman organisaation erityyppisistä investoinneista. Tämän lisäksi olisi hedelmällistä tarkastella, toteutetaanko organisaation investointeja ylipäätään oikealla toimintamallilla.

Lisäksi investointien jälkitarkastelua (vrt. Huikka 2009) ja siihen liittyvää uusien toimintamallien käyttöönottoa tehtyihin päätöksiin ja toteutuksen onnistumiseen tai epäonnistumiseen liittyen olisi mielenkiintoista tutkia myös kuntakontekstissa. Sillä täydennettäisiin myös tämän tutkimuksen tuloksia. Samoin mielenkiintoisia näkökulmia investointipäätöksenteon tutkimuksen ympärillä käytävään keskusteluun toisi saman ilmiön tarkastelu eri metoditeorioiden linsien läpi.

Tutkimuksen tuloksiin ja johtopäätöksiin tukeutuen voidaan todeta, että koska tutkimus tarjoaa tietoa sekä yleisesti organisaation että erityisesti kunnan investointipäätöksentekoprosessin ymmärtämiseksi ja kehittämiseksi, tutkimuksesta voi viritä jatkotutkimusaiheita myös kansainvälisesti niin perinteisen liiketaloustieteen kuin myös julkisen sektorin laskentatoimen saralla.



## LÄHDELUETTELO

- Abdel-Kader, M. G. – Dugdale, D. (1998) Investment in advanced manufacturing technology: a study of practice in large U.K. companies. *Management Accounting Research*, Vol. 9 (3), 261–284.
- Aho, T. (1989) *Investointilaskelmat*. Ekonomia-sarja. Vaasa, Vaasa.
- Ahrens, T. – Chapman, C. S. (2006) Doing qualitative field research in management accounting: Positioning data to contribute to theory. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 31 (8), 819–841.
- Alasuutari, P. (1993) *Laadullinen tutkimus*. Vastapaino, Tampere.
- Alkaraan, F. – Northcott, D. (2006) Strategic capital investment decision-making: A role for emergent analysis tools? A study of practice in large UK manufacturing companies. *The British Accounting Review*, Vol. 38 (2), 149–173.
- Alkaraan, F. – Northcott, D. (2013) Strategic investment decision-making processes: the influence of contextual factors. *Meditari Accountancy Research*, Vol. 21 (2), 117–143.
- Allison, G. T. (1969) Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American Political Science Review*, Vol. 63 (3), 689–718.
- Ansari, S. – Euske, K. J. (1987) Rational, rationalizing, and reifying uses of accounting data in organizations. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 12 (6), 549–570.
- Arnold, G. C. – Hatzopoulos, P. D. (2000) The theory-practice gap in capital budgeting: Evidence from the United Kingdom. *Journal of Business Finance and Accounting*, Vol. 27 (5 & 6), 603–626.
- Baumol, W. – Blinder A. S. (1985) *Economics: Principles and policy*. 3. p. Harcourt Brace Jovanovich, San Diego.
- Berger, P. L. – Luckmann, T. (1966) *The social construction of reality: A treatise in the sociology of knowledge*. Penguin, London.
- Boland, Jr., R. J. – Pondy, L. R. (1983) Accounting in organizations: A union of natural and rational perspectives. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 8 (2-3), 223–234.
- Bower, J. L. (1970) *Managing the resource allocation process: A study of corporate planning and investment*. Harvard Business School Press, Boston.
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. E. (1963) *A strategy of decision: Policy evaluation as a social process*. A Free Press, London.
- Brealy, R. A. – Cooper, I. A. – Habib, M. A. (1997) Investment appraisal in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 13 (4), 12–28.
- Bromwich, M. – Bhimani, A. (1991) Strategic investment appraisal. *Management Accounting*, Vol. 72 (9), 45–48.



- Brunsson, N. (1982) The irrationality of action and action rationality: Decisions, ideologies and organizational actions. *Journal of Management Studies*, Vol. 19 (1), 29–44.
- Brunsson, N. (1985) *The irrational organization: Irrationality as a basis for organizational action and change*. John Wiley & Sons Ltd., Chichester.
- Brunsson, N. (1990) Deciding for responsibility and legitimation: Alternative interpretations of organizational decision-making. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 15 (1-2), 47–59.
- Burchell, S. – Clubb, C. – Hopwood, A. – Hughes, J. – Nahapiet, J. (1980) The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 5 (1), 5–27.
- Burns, R. – Walker, J. (2009) Capital budgeting surveys: The future is now. *Journal of Applied Finance*, Vol. 19 (1 & 2), 78–90.
- Burrell, G. – Morgan, G. (1979) *Sociological paradigms and organizational analysis: Elements of the sociology of corporate life*. Heinemann, London.
- Butler, R. – Davies, L. – Pike, R. – Sharp, J. (1991) Strategic investment decision-making: Complexities, politics and processes. *Journal of Management Studies*, Vol. 28 (4), 395–415.
- Butler, R. – Davies, L. – Pike, R. – Sharp, J. (1993) *Strategic investment decisions: Theory, practice and process*. Routledge, London.
- Carr, C. – Kolehmainen K. – Mitchell, F. (2010) Strategic investment decision making practices: A contextual approach. *Management Accounting Research*, Vol. 21 (3), 167–184.
- Carr, C. – Tomkins, C. (1996) Strategic investment decisions: the importance of SCM. A comparative analysis of 51 case studies in U.K., U.S. and German companies. *Management Accounting Research*, Vol. 7 (2), 199–217.
- Carr, C. – Tomkins, C. (1998) Context, culture and the role of the finance function in strategic decisions. A comparative analysis of Britain, Germany, the U.S.A and Japan. *Management Accounting Research*, Vol. 9 (2), 213–239.
- Carsberg, B. – Hope, A. (1976) *Business investment decisions under inflation: Theory and practice*. The Institute of Chartered Accountants in England and Wales, London.
- Chan, Y.-C. J. (2004) Use of capital budgeting techniques and an analytic approach to capital investment decisions in Canadian municipal governments. *Public Budgeting and Finance*, Vol. 24 (2), 40–58.
- Chapman, C. S. (1997) Reflections on a contingent view of accounting. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 22 (2), 189–205.
- Chen, S. (1995) An empirical examination of capital budgeting techniques: Impact of investment types and firm characteristics. *The Engineering Economist*, Vol. 40 (2), 145–170.
- Chen, S. (2008) DCF techniques and nonfinancial measures in capital budgeting: A contingency approach analysis. *Behavioral Research in Accounting*, Vol. 20 (1), 13–29.

- Chua, W. F. (1986) Radical developments in accounting thought. *The Accounting Review*, Vol. 61 (4), 601–632.
- Cohen, M. D. – March, J. G. – Olsen, J. F. (1972) A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17 (1), 1–25.
- Cooper, D. (1975) Rationality and investment appraisal. *Accounting and Business Research*, Vol. 5 (19), 198–202.
- Cooper, D. (1980) Models for personal choice. Teoksessa: *Topics in management accounting*, toim. Arnold J. – Carlsberg, B. – Scapens, R., 33–61. Philip Allan Publishers, Basingstoke.
- Cooper, D. – Hayes, D. – Wolf, F. (1981) Accounting in organized anarchies: Understanding and designing accounting systems in ambiguous situations. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 6 (3), 175–191.
- Covaleski, M. A. – Dirsmith M. W. (1991) The management of legitimacy and politics in public sector administration. *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 10 (2), 135–156.
- Cyert, R. M. – March, J. G. (1963) *A behavioral theory of the firm*. Prentice-Hall, Inc, New Jersey.
- Daunfeldt, S.-O. – Hartwig, F. (2014) What determines the use of capital budgeting methods? Evidence from Swedish listed companies. *Journal of Finance and Economics*, Vol. 2 (4), 101–112.
- Dean, Jr., J. W. – Sharfman, M. P. (1993). Procedural rationality in the strategic decision making process. *Journal of Management Studies*, Vol. 30 (4), 587–610.
- DiMaggio, P. – Powell, W. (1983) The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, Vol. 48 (2), 147–160.
- Dror, Y. (1968) *Public policymaking reexamined*. Chandler Publishing Company, Scranton, Pennsylvania.
- Dubois, A. – Gadde, L.-E. (2002) Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, Vol. 55 (7), 553–560.
- Emmanuel, C. – Harris, E. – Komakech, S. (2010) Towards a better understanding of capital investment decisions. *Journal of Accounting and Organizational Change*, Vol. 6 (4), 477–504.
- Eriksson, P. – Kovalainen, A. (2008) *Qualitative methods in business research*. Sage, London.
- Eskola, J. – Suoranta, J. (2001) *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. 5. p. Vastapaino, Tampere.
- Etzioni, A. (1967) Mixed-scanning: A “third” approach to decision-making. *Public Administration Review*, Vol. 27 (5), 385–392.
- Feldman, M. S. – March, J. G. (1981) Information in organizations as signal and symbol. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 26 (2), 171–186.

- Fjertorp, J. (2010) *Investeringar i kommunal infrastruktur: Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Väitöskirja. Lund Studies in Economics and Management 120. Lund Institute of Economic Research, Lund.
- Forrester, J. P. (1993) Municipal capital budgeting: An examination. *Public Budgeting and Finance*, Vol. 13 (2), 85–103.
- Gronow, J. (1987) Länsimainen rationalisoitumisprosessi ja moderni länsimaisen kulttuurin irrationaalisuus. Teoksessa: *Aiheita Weberistä*, toim. Hietaniemi, T., 9–35. Tutkijaliitto. Gummerus Oy:n kirjapaino, Jyväskylä.
- Haka, S. (2007) A review of the literature on capital budgeting and investment appraisal: Past, present, and future musings. Teoksessa: *Handbook of management accounting research*, toim. Chapman, C. – Hopwood, A. – Shields, M., 697–728. Elsevier, Oxford.
- Harisalo, R. (2008) *Organisaatioteoria*. Tampere University Press, Tampere.
- Harisalo, R. – Aarrevaara, T. – Stenvall, J. – Virtanen, P. (2007) *Julkinen toiminta – julkinen politiikka*. Tampere University Press, Tampere.
- Harjula, H. – Prättälä, K. (2015) *Kuntalaki – tausta ja tulkinnat*. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Harris, E. P. – Emmanuel, C. R. – Komakech, S. (2009) *Managerial judgement and strategic investment decisions*. Elsevier, Oxford.
- Harris, E. P. – Northcott, D. – Elmassri, M. M. – Huikka, J. (2016) Theorising strategic investment decision-making using strong structuration theory. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 29 (7), 1177–1203.
- Hartwig, F. (2012) The use of capital budgeting and cost of capital estimation methods in Swedish-listed companies. *The Journal of Applied Business Research*, Vol. 28 (6), 1451–1476.
- Haveri, A. – Stenvall, J. – Majoinen, K. (toim.) (2011) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Helin, H. – Möttönen, S. (2012) *Kohti aurinkoista tulevaisuutta. Suurten kaupunkien strategiat*. Tutkimuskatsauksia 2012:2. Helsingin kaupungin tietokeskus, Helsinki.
- Helkama, K. – Myllyniemi, R. – Liebkind, K. – Ruusuvuori, J. – Lönnqvist J.-E. – Hankonen, N. – Mähönen, T. A. – Jasinskaja-Lahti, I. – Lipponen, J. (2015) *Johdatus sosiaalipsykologiaan*. 10. uud. p. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Heuru (2000) *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnallisvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuuden ristipaineessa*. Väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 760. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Heuru, K. (2001) *Itsehallinnon aika*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemiasarjan julkaisu 40. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Vammala.
- Hines, R. D. (1988) Financial accounting: In communicating reality, we construct reality. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 13 (3), 251–261.

- Hirsjärvi, S. – Hurme, H. (2010) *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Gaudeamus Helsinki University Press Oy, Helsinki.
- Hirsjärvi, S. – Remes, P. – Sajavaara, P. (1997) *Tutki ja kirjoita*. 3. p. Kirjayhtymä Oy, Helsinki.
- Honko, J. – Virtanen, K. (1975) *The investment process in Finnish industrial enterprises. A study of the capital investment planning and control process in the fifty largest Finnish industrial enterprises*. Series A-16. Helsinki School of Economics, Helsinki.
- Hood, C. (1991) A public management for all seasons? *Public Administration*, Vol. 69 (1), 3–19.
- Hopwood, A. (1980) The organisational and behavioural aspects of budgeting and control. Teoksessa: *Topics in management accounting*, toim. Arnold J. – Carlsberg, B. – Scapens, R., 221–240. Philip Allan Publishers, Oxford.
- Huikku, J. (2009) *Post-completion auditing of capital investments and organizational learning*. Väitöskirja. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-347. Helsinki School of Economics, Helsinki.
- Huikku, J. – Lukka K. (2016) The construction of persuasiveness of self-assessment-based post-completion auditing reports. *Accounting and Business Research*, Vol. 46 (3), 243–277.
- Hyyryläinen, E. (2012) Johtaminen rationaalisuuteen pyrkivänä päätöksentekona. Teoksessa: *Näkökulmia hallintotieteisiin*, toim. Hyyryläinen, E., 42–62. Vaasan yliopiston julkaisuja, Opetusjulkaisuja, Vaasa.
- Ibrahim, M. M. – Proctor, R. A. (1992) Incremental budgeting in local authorities. *The International Journal of Public Sector Management*, Vol. 5 (5), 11–26.
- Jalonen, H. (2006) Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa. Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista. *Kunnallistieteen aikakauskirja*, Vol. 34 (1), 39–53.
- Jalonen, H. (2007) *Kuntaorganisaatio valinkauhassa – kohti tehokasta ja luovaa asioiden valmistelua*. Turun ammattikorkeakoulun puheenvuoroja 36, Turun ammattikorkeakoulu, Turku.
- Janis, I. (1972) *Victims of groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Houghton Mifflin Company, Boston.
- Joukkoliikennelaki (13.11.2009/869).
- Julkisen liikenteen sanasto, Liikenneviraston oppaita 4/2013.  
<[http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lop\\_2013-04\\_julkisen\\_liikenteen\\_web.pdf](http://www2.liikennevirasto.fi/julkaisut/pdf3/lop_2013-04_julkisen_liikenteen_web.pdf)>, haettu 22.3.2017.
- Junnelius, C. (1974) *Investeringsprocessens utformning vid olika organisationsstrukturer*. Skrifter utgivna av Svenska Handelshögskolan. Nr. 22., Helsingfors.
- Järvinen, J. (2005) *Rationale for adopting activity-based costing in hospitals: Three longitudinal case studies*. Väitöskirja. University of Oulu, Oulu.
- Jönsson, S. (1982) Budgetary behaviour in local government – A case study over 3 years. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 7 (3), 287–304.

- Jönsson, S. – Lukka, K. (2007) There and back again: Doing interventionist research in management accounting. Teoksessa: *Handbook of management accounting research*, toim. Chapman, C. – Hopwood, A. G. – Shields, M. D., 373–397. Elsevier, Amsterdam.
- Kahneman, D. – Tversky, A. (1979) Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, Vol. 47 (2), 263–291.
- Kakkuri-Knuuttila, M.-L. – Lukka, K. – Kuorikoski, J. (2008) Straddling between paradigms: A naturalistic philosophical case study on interpretive research in management accounting. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 33 (2-3), 267–291.
- Kalberg, S. (1980) Max Weber's types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *American Journal of Sociology*, Vol. 85 (5), 1145–1179.
- Kasanen, E. – Lukka, K. – Siitonen, A. (1993) The constructive approach in management accounting research. *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 5, 243–264.
- Kasanen, E. – Virtanen, K. – Laine, J. – Matinpalo, I. (1993) *Investointitapah-tuma*. Helsingin kauppa- ja korkeakoulun julkaisu D-185, Helsinki.
- Keating, P. J. (1995) A framework for classifying and evaluating the theoretical contributions of case research in management accounting. *Journal of Management Accounting Research*, Vol. 7, 66–86.
- Keloharju, M. – Puttonen, V. (1995) Suomalaisyritysten investointilaskelmat ja suunnitteluhorisontti. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, (3), 316–332.
- King, P. (1975) Is the emphasis of capital budgeting theory misplaced. *Journal of Business Finance & Accounting*, Vol. 2 (1), 69–82.
- King, P. (1977) ”A short note on ‘Is the emphasis of capital budgeting theory misplaced?’ ”: A reply. *Journal of Business Finance & Accounting*, Vol. 4 (3), 379–381.
- Koskinen, I. – Alasuutari, P. – Peltonen, T. (2005) *Laadulliset menetelmät kaup-patieteissä*. Vastapaino, Tampere.
- Kunnan hallintosääntö.  
<[http://shop.kunnat.net/product\\_details\\_old.php?p=3228](http://shop.kunnat.net/product_details_old.php?p=3228)>, haettu 26.3.2017.
- Kunnat ja kunnallishallinto.  
[http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio\\_ja\\_kunnat/kunnat\\_ja\\_kunnallishallinto/](http://www.suomi.fi/suomifi/suomi/valtio_ja_kunnat/kunnat_ja_kunnallishallinto/), haettu 22.3.2017.
- Kuntalaki (17.3.1995/365).
- Kuntalaki (10.4.2015/410).
- Kuntalaki ja kunnan hallintosääntö.  
<<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/laki/kuntalaki-ja-kunnan-hallintosaanto>>, haettu 21.3.2017.
- Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/621).
- Laki lasten päivähoitosta (19.1.1973/36).
- Langley, A. (1989) In search of rationality: The purposes behind the use of formal analysis in organizations. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 34 (4), 598–631.

- Langley, A (1990) Patterns in the use of formal analysis in strategic decisions. *Organization Studies*, Vol. 11 (1), 17–45.
- Langley, A. (1991) Formal analysis and strategic decision making. *Omega*, Vol. 19 (2-3), 79–99.
- Lapsley, I. (1986) Investment appraisal in UK non-trading organisations. *Financial Accountability & Management*, Vol. 2 (2), 135–151.
- Lapsley, I. (1988) Research in public sector accounting: An appraisal. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 1 (1), 21–33.
- Lautakunnan toiminta ja tehtävät.  
<<https://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/lautakunnan-toiminta-ja-tehtavat>>, haettu 26.3.2017.
- Lewis, D. (1973) Causation. *The Journal of Philosophy*, Vol. 70 (17), Seventieth Annual Meeting of the American Philosophical Association Eastern Division (Oct. 11, 1973), 556–567.
- Lindblom, C. E. (1959) The science of "muddling through". *Public Administration Review*, Vol. 19 (2), 79–88.
- Lukka (1988) *Budjettiharhan luominen organisaatiossa*. Väitöskirja. Sarja A-5:1988. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Turku.
- Lukka, K. (1990) Ontology and accounting: The concept of profit. *Critical Perspectives on Accounting*, Vol. 1 (3), 239–261.
- Lukka, K. (1991) Laskentatoimen tutkimuksen epistemologiset perusteet. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, (2), 161–186.
- Lukka, K. (2005) Approaches to case research in management accounting: The nature of empirical intervention and theory linkage. Teoksessa: *Accounting in Scandinavia – The Northern Lights*, toim. Jönsson, S. – Mouritsen, J., 375–399. Liber & Copenhagen Business School Press, Copenhagen.
- Lukka, K. (2006) Konstruktiivinen tutkimusote: luonne, prosessi ja arviointi. Teoksessa: *Soveltava yhteiskuntatiede ja filosofia*, toim. Rolin, K. – Kakkuri-Knuutila, M.-L. – Henttonen E., 111–133. Gaudeamus, Helsinki.
- Lukka, K. (2014) Exploring the possibilities for causal explanation in interpretive research. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 39 (7), 559–566.
- Lukka K. – Kasanen, E. (1995) The problem of generalizability: anecdotes and evidence in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 8 (5), 71–90.
- Lukka, K. – Modell, S. (2010) Validation in interpretive management accounting research. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 35 (4), 462–477.
- Lukka, K. – Partanen, V. (2014) The role of managerial interventions and organizational ideologies in advancing radical change. *Journal of Change Management*, Vol. 14 (1), 66–98.
- Lukka, K. – Vinnari, E. (2014) Domain theory and method theory in management accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 27 (8), 1308–1338.

- Lumijärvi, O.-P. (1990) *Gameplaying in capital budgeting*. Väitöskirja. Sarja A-7:1990. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Turku.
- Lumijärvi, O.-P. (1991) Selling of capital investments to top management. *Management Accounting Research*, Vol. 2 (3), 171–188.
- Lähdesmäki, K. (2003) *New public management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Väitöskirja. Acta Wasaensia. No 113, Hallintotiede 7. Universitas Wasaensis 2003, Vaasa.
- Maccarone, P. (1996) Organizing the capital budgeting process in large firms. *Management Decision*, Vol. 34 (6), 43–56.
- March, J. G. – Olsen, J. F. (1976) *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget, Bergen.
- March, J. G. – Simon, H. A. (1963) *Organizations*. John Wiley & Sons, Inc., New York.
- McKinnon, J. (1988) Reliability and validity in field research: Some strategies and tactics. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, Vol. 1 (1), 34–54.
- Meklin, P. – Vakkuri, J. (2011) Kuntien itsehallinnon taloudellinen perusta. Teoksessa: *Kunnallisen hallinnon peruskivet*, toim. Haveri, A. – Stenvall, J. – Majoinen K., 283–296. Suomen Kuntaliitto, Kunnallistieteen yhdistys, Helsinki.
- Miller, P. – O’Leary, T. (1997) Capital budgeting practices and complementarity relations in the transition to modern manufacture: A field-based analysis. *Journal of Accounting Research*, Vol. 35 (2), 257–271.
- Mintzberg, H. – Raisinghani, D. – Théorêt, A. (1976) The structure of “unstructured” decision processes. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21 (2), 246–275.
- Mooney, G. – Henderson, J. (1986) Option appraisal in the UK national health service. *Financial Accountability & Management*, Vol. 2 (3), 187–202.
- Möttönen, S. (1997) *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Kunnallisen tulosjohtamisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä tehtävänjakoa koskevat tavoitteet, niiden merkitys osapuolten väliseen valtasuhteeseen sekä tavoitteiden toteutuminen ja toteuttamismahdollisuudet valtasuhteen näkökulmasta*. Väitöskirja. Suomen kuntaliitto, Helsinki.
- Neilimo, K. – Näsi, J. (1980) *Nomoteettinen tutkimusote ja suomalainen yrityksen taloustiede. Tutkimus positivismiin soveltamisesta*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A 2. Tutkielmia ja raportteja 12. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Niiniluoto, I. (1984) *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen ja teorianmuodostus*. 2. p. Kustannusosakeyhtiö Otava, Keuruu.
- Niiniluoto, I. (1994) *Järki, arvot ja välineet. Kulttuurifilosofisia esseitä*. Kustannusosakeyhtiö Otava, Helsinki,

- Niiranen, V. – Joensuu, M. – Martikainen, M. (2013) *Millä tiedolla kuntia johdetaan?* Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 74. Kunnallisan kehittämissäätiö, Sastamala.
- Northcott, D. (1991) Rationality and decision making in capital budgeting. *British Accounting Review*, Vol. 23 (3), 219–233.
- Northcott, D. (1992) *Capital investment decision-making*. Academic Press, London.
- Nunn, S. (1990) Budgeting for public capital: Reinterpreting traditional views of urban infrastructure provision. *Journal of Urban Affairs*, Vol. 12 (4), 327–344.
- Nyholm, I. (2008) *Keskijohto kuntamuutoksen näkijänä ja kokijana. Seutuyhteistyö muutosprosessina kuntien keskijohdon näkökulmasta*. Väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 705. Tampereen yliopisto. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Otley, D. T. (1980) The contingency theory of management accounting: Achievement and prognosis. *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 5 (4), 413–428.
- Otto-oikeus. <<http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/laki/otto-oikeus>>, haettu 21.3.2017.
- Palmroos, L. E. (2014) *Construction of an institutionally aware process-oriented performance measurement system. A case study of a Finnish local government*. Väitöskirja. Acta Wasaensia. 294, Business Administration 118, Accounting and Finance. University of Vaasa, Vaasa.
- Paloheimo, H. & Wiberg, M. (2012) *Politiikan perusteet*. Sanoma Pro Oy, Helsinki.
- Papadakis, V. M. – Lioukas, S. – Chambers, D. (1998) Strategic decision-making processes: The role of management and context. *Strategic Management Journal*, Vol. 19 (2), 115–147.
- Partanen, V. (2007) *Talousviestintä johtamisen tukena*. Economica-kirjasarjan julkaisu nro 40. Talentum Media Oy, Helsinki.
- Pike, R. (1996) A longitudinal survey on capital budgeting practices. *Journal of Business Finance & Accounting*, Vol. 23 (1), 79–92.
- Raatikainen, P. (2004) *Ihmistieteet ja filosofia*. Gaudeamus, Helsinki.
- Rautiainen, A. I. (2009) The interrelations of decision-making rationales around BSC adoptions in Finnish municipalities. *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 58 (8), 787–802.
- Rautiainen, A. (2010) *Conflicting legitimations and pressures in performance measurement adoption, use and change in Finnish municipalities*. Väitöskirja. Jyväskylän Studies in Business and Economics 93. Jyväskylä University School of Business and Economics, Jyväskylä.
- Rossi, M. (2015) The use of capital budgeting techniques: an outlook from Italy. *International Journal of Management Practice*, Vol. 8 (1), 43–56.
- Rubinstein, A. (1998) *Modeling bounded rationality*. The MIT Press, Cambridge, Mass, London.



- Ryan, B. – Scapens, R. W. – Theobald, M. (2002) *Research method and methodology in finance and accounting*. 2. p. Thomson Learning, London.
- Saaranen-Kauppinen, A. – Puusniekka, A (2009) *Menetelmäopetuksen tietovaranto. KvaliMOTV. Kvalitatiivisten menetelmien verkko-oppikirja*. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Tampereen yliopisto, Tampere. [http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv\\_pdf/kvalimotv.html](http://www.fsd.uta.fi/fi/julkaisut/motv_pdf/kvalimotv.html), haettu 5.2.2017.
- Saarinen, E. (1999) *Länsimaisen filosofian historia huipulta huipulle Sokrateesta Marxiin*. 8. p. WSOY, Juva.
- Saaty, T. (1994) How to make a decision: The analytic hierarchy process. *Interfaces*, Vol. 24 (6), 19–43.
- Sajama, S. (1995) *Arkipäivän filosofiaa. Kertomus ihmisestä tiedon hankkijana ja arvostatkaisujen tekijänä*. Kirjayhtymä Oy, Helsinki.
- Salmi, T. – Järvenpää, M. (2000) Laskentatoimen case-tutkimus ja nomoteettinen tutkimusajattelu sulassa sovussa. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, (2), 263–275.
- Salminen, A. (1993) *Hallintotiede. Organisaatioiden hallinnolliset perusteet*. Painatuskeskus Oy, Helsinki.
- Salminen, A. (2011) *Julkisen toiminnan johtaminen*. 3. p. Edita Publishing Oy, Helsinki.
- Salonen, T. (2008) *Filosofian sanat ja konseptit. Sanakirja*. 4. uud. p. Lapin yliopistokustannus, Rovaniemi.
- Sandahl, G. – Sjögren, S. (2003) Capital budgeting methods among Sweden's largest groups of companies. The state of the art and a comparison with earlier studies. *International Journal of Production Economics*, Vol. 84 (1), 51–69.
- Saunders, M. – Lewis, P. – Thornhill, A. (2009) *Research methods for business students*. 5. p. Pearson Education Limited, England.
- Scapens, R. W. (1990) Researching management accounting practice: The role of case study methods. *British Accounting Review*, Vol. 22 (3), 259–281.
- Schwenk, C. R. (1984) Cognitive simplification processes in strategic decision-making. *Strategic Management Journal*, Vol. 5 (2), 111–128.
- Shank, J. K. – Govindarajan, V. (1992) Strategic cost analysis of technological investments. *Sloan Management Review*, Vol. 34 (1), 39–51.
- Shapiro, A. C. (2005) *Capital budgeting and investment analysis*. Pearson Education, Inc., Upper Saddle River, New Jersey.
- Sharp, F. C. (1985) The effects of governmental accounting methods on asset-acquisition decisions: A theoretical model and three case studies. *Journal of Accounting and Public Policy*, Vol. 4 (4), 251–276.
- Silverman, D. (1993) *Interpreting qualitative data: Methods for analysing talk, text and interaction*. Sage Publications Inc., London.
- Simon, H. A. (1955) A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journals of Economics*, 69 (1), 99–118.
- Simon, H. A. (1957a) *Administrative behavior*. 2. p. Free Press, New York.
- Simon, H. A. (1957b) *Models of man*. John Wiley & Sons Inc., New York.

- Simon, H. A. (1959) Theories of decision-making in economics and behavioral science. *The American Economic Review*, Vol. 49 (3), 253–283.
- Simon, H. A. (1976). From substantive to procedural rationality. Teoksessa: *Method and appraisal in economics*, toim. Latsis, S. J., 129–148. Cambridge University Press, Cambridge.
- Simon, H. A. (1979a) *Päätöksenteko ja hallinto*. (suom. Rajala, P.) Ekonomiasarja. Weilin+Göös, Espoo. Englanninkielinen alkuteos *Administrative behavior*, 3. p. 1976.
- Simon, H. A. (1979b) Rational decision making in business organizations. *The American Economic Review*, Vol. 69 (4), 493–513.
- Simon, H. A. (1986) Rationality in psychology and economics. *The Journal of Business*, Vol. 59 (4), 209–224.
- Sosiaali- ja terveystalveluiden uudistus.  
<<http://www.kuntaliitto.fi/asiantuntijapalvelu/sosiaali-ja-terveysasiat/sosiaali-ja-terveyspalveluiden-uudistus>>, haettu 22.3.2017.
- Stones, R. (2005) *Structuration theory*. Palgrave, Basingstoke.
- Sulkunen, P. (1992) *Johdatus sosiologiaan*. 3. p. Werner Söderström Osakeyhtiö, Juva.
- Swain, M. R. – Haka, S. F. (2000) Effects of information load on capital budgeting decisions. *Behavioral Research in Accounting*, Vol. 12, 171–198.
- Sytkianakis, N. – Bellas, A. (2005) The foreign direct investment decision-making process: Strategy, politics and uses of management accounting information. *Managerial Auditing Journal*, Vol. 20 (9), 954–969.
- Sytkianakis, N. – Bellas, A. (2011) Organization politics and the role of accounting. *European Research Studies*, Vol. 14 (3), 119–133.
- Sytkianakis, N. – Northcott, D. – Ballas, A. (2013) The role of organisational politics in foreign direct investment. *International Journal of Green Economics*, Vol. 7 (4), 390–404.
- Thompson, J. – Tuden, A. (1959) Strategies, structures and processes of organizational decision. Teoksessa: *Comparative studies in administration*, toim. Thompson, J. – Hammond, P. – Hawkes, R. – Junker, B. – Tuden, A., 195–216. University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Thurmaier, K. (2001) Budget rationality in a policy oriented state budget office. *International Journal of Organization Theory & Behavior*, Vol. 4 (1&2), 133–161.
- Tieteen termipankki, perspektivismi.  
<<http://www.tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:perspektivismi>>, haettu 23.6.2016.
- Tinker, A. M. (1976) A short note on “Is the emphasis of capital budgeting theory misplaced?”. *Journal of Business Finance and Accounting*, Vol. 3 (2), 23–26.
- Tomkins, C. (1991) *Corporate resource allocation: Financial, strategic and organizational perspectives*. Basil Blackwell Ltd, Cambridge, Massachusetts.
- Tuomi, J. – Sarajärvi, A. (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. 6. uud. p. Kustannusosakeyhtiö Tammi, Helsinki.

- Tuomikorpi, S. (2005) *Kohti hallinnollisen ajattelukyvyn mallia*. Väitöskirja. Helsingin yliopisto, Helsinki.
- Tversky, A. – Kahneman, D. (1974) Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science, New Series*, Vol. 185 (4157), 1124–1131.
- Uusi kuntalaki, Yleiskirje 6/2015.  
<<http://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2017/uusi-kuntalaki>>, haettu 21.3.2017.
- Vaalilaki (2.10.1998/714).
- Vaaliohjeet, Kunnan keskusvaalilautakunnan tehtävät.  
<[http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/vaalit/kuntavaalit2017/oikeusministerionvaaliohjeet/yZPznHx27/OM\\_Vaaliohje\\_1.pdf](http://www.vaalit.fi/material/attachments/vaalit/vaalit/kuntavaalit2017/oikeusministerionvaaliohjeet/yZPznHx27/OM_Vaaliohje_1.pdf)>, haettu 15.3.2017.
- Van Cauwenbergh, A. – Durinck, E. – Martens, R. – Laveren, E. – Bogaert, I. (1996) On the role and function of formal analysis in strategic investment decision processes: results from an empirical study in Belgium. *Management Accounting Research*, Vol. 7 (2), 169–184.
- Varhaiskasvatuslaki (19.1.1973/36).
- Varhaiskasvatusta koskeva lainsäädäntö.  
<<http://minedu.fi/varhaiskasvatuslait>>, haettu 22.3.2017.
- Vartola, J. (2004) *Näkökulmia byrokratiaan*. Yliopistopaino, Tampere.
- Vuorinen, I. (1985) *Yritysjohdon päätöksenteko ja informaatiojärjestelmät*. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja A 3: Työpapereita 9. Tampereen yliopisto, Tampere.
- Weber, M. (1978) *Economy and society: An outline of interpretive sociology*, toim. Roth, Guenther – Wittich Claus. University of California Press, Berkeley, California. Saksankielinen alkuteos *Wirtschaft und Gesellschaft 1921*.
- Weber, M. (1989) *Maaillanuskonnot ja moderni länsimainen rationaalisuus. Kirjoituksia uskonnon sosiologiasta*. Suomentanut ja toimittanut Hietaniemi, T. Vastapaino, Tampere. Saksankielinen alkuteos *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie 1920*.
- Wikman, O. (1993) *Yrityksen investointiprosessi ja siihen vaikuttavia tekijöitä. Toiminta-analyttinen tutkimus*. Väitöskirja. Sarja A 7:1993. Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Turku.
- Wikman, O. (1994) The company investment process and factors that influence it. *The European Accounting Review*, Vol. 3 (2), 388–390.
- Wikman, O. (1997) Investointilaskelman käyttötapoja, holistinen ihmiskäsitys ja päätöksenteko. *Liiketaloudellinen Aikakauskirja*, (3), 328–345.
- Wildavsky, A. (1984) *The politics of the budgetary process*. 4. p. Little, Brown and Company, Boston and Toronto.
- Yin, R. K. (2009) *Case study research: Design and methods*. 4. p. Sage Publications, Inc., Thousand Oaks, California.

Kirjallinen dokumenttiaineisto:

Kohdekunnan internetsivuilla oleva julkinen asiakirja-aineisto: julkiset esitykset ja suunnitelmat tarkastelun kohteena olevista investointihankkeista, lautakuntien, kunnanhallituksen ja kunnanvaltuuston esityslistat ja päätösasiakirjat.

Kohdekunnasta saatu dokumenttiaineisto.

Muiden kuntien sanomalehtien uutisartikkelit käynnissä olevien isojen investointihankkeiden osalta.

Sanomalehtien uutisartikkelit ja yleisönosaston kirjoitukset.

## LIITE 1 TUTKIMUKSEN HAASTATTELUT

<b>Haastateltava</b>	<b>Päivä</b>	<b>Kesto (h:min)</b>
1. Virkamies 1	06.11.2014	0:40
2. Virkamies 2 ja Virkamies 3	12.11.2014	1:30
3. Virkamies 4	06.05.2015	1:15
4. Virkamies 5	19.05.2015	1:00
5. Virkamies 6	21.05.2015	1:30
6. Virkamies 7	21.05.2015	0:45
7. Virkamies 8	22.05.2015	1:05
8. Virkamies 9	25.05.2015	0:55
9. Virkamies 10 ja Virkamies 11	29.05.2015	0:50
10. Virkamies 12	05.10.2015	1:10
11. Päätöksentekijä 1	06.10.2015	0:50
12. Päätöksentekijä 2	22.10.2015	1:50
13. Päätöksentekijä 3	28.10.2015	1:10
14. Päätöksentekijä 4	02.11.2015	1:25
15. Päätöksentekijä 5	02.11.2015	1:10
16. Asiantuntija	03.11.2015	1:05
17. Päätöksentekijä 6	11.11.2015	1:35
18. Päätöksentekijä 7	12.11.2015	1:20
19. Päätöksentekijä 8	13.11.2015	1:20
20. Päätöksentekijä 9	13.11.2015	1:00
21. Virkamies 13	20.11.2015	1:15
22. Päätöksentekijä 10	26.11.2015	1:30
23. Päätöksentekijä 11	17.12.2015	1:10
24. Päätöksentekijä 12	18.12.2015	1:20
25. Virkamies 14	18.12.2015	1:30
	<b>Yhteensä</b>	<b>30:10</b>

## LIITE 2 TEEMAHAASTATTELURUNKO

Esitettävä teemahaastattelurunko sisältää pääpiirteissään teemat, joita käsiteltiin päätöksentekijöiden haastatteluissa. Virkamiesten haastatteluja varten teemahaastattelurunko valmisteltiin virkamiehen asiantuntijuusalue huomioiden. Virkamiesten haastatteluissa esitetyt kysymykset koskivat kokonaisuudessaan samoja teemoja kuin päätöksentekijöiden haastatteluissa. Asiantuntijan haastattelussa käsiteltiin pääosin joukkoliikennehankkeeseen liittyviä teemoja.

Kaikissa haastatteluissa keskusteltiin laajasti haastattelurungon kohtiin liittyvistä asioista ja tutkija antoi haastateltavien kertoa investointipäätöksentekoon liittyvistä asioista myös varsinaisten teemojen ulkopuolelta. Haastattelussa esitettiin lukuisia tarkentavia kysymyksiä, jotta asiasta saatiin kussakin haastattelussa läpikäytyä tavoiteltu kokonaisuus.

### Teemahaastattelurunko

Haastateltava: Päätöksentekijä X

Ajankohta:

Paikka:

### **Investointiprosessin kulku ja suunnittelu, investointien jaottelu päätöksentekijän näkökulmasta**

- Investointiprosessin kulku yleisesti ”0-tilanteesta” päätöksentekoon, prosessin vaiheet ja kesto, prosessin kulku organisaatiossa päätöksentekijän näkökulmasta
- Eri toimialojen investoinnit, näkemys prosessien mahdollisista eroavuuksista
- Valmistelu- ja päätösprosessiin osallistuvien henkilöiden rooli prosessin eri vaiheissa
- Tiedon kulku prosessin aikana: vaiheiden informoiminen päättäjille: foorumi, annettava tieto, aikaväli
- Päätöksentekijöiden osallistuminen prosessin eri vaiheissa, vaikutusmahdollisuus, aktiivisuus
- Investoinnin arviointikriteerit suunnitteluvaiheessa
- Suunnitteluvaiheen laskelmat ja niissä huomioitavat asiat, laskelmien rooli päätösprosessissa
- Muiden kuin taloudellisten vaikutusten arviointi päätöksiä tehtäessä
- Hankkeiden toteutustapa ja sen merkitys päätöksentekovaiheessa

- Resurssien rajallisuus ja niiden huomioiminen, resurssien allokointi päätöksentekijän silmin
- Päiväkoti-investoinnin (esim. [X] päiväkoti) vaiheet, prosessin kulku, mahdolliset ominaispiirteet päätöksentekijän näkökulmasta
  - \*tarve- ja hankesuunnitelma, investointiohjelma
  - \*muuta oleellista päiväkoti-investointeihin liittyen
- [Joukkoliikenneinvestoinnin Uusijärjestelmä C:n] vaiheet, prosessin kulku, mahdolliset ominaispiirteet päätöksentekijän näkökulmasta
  - \*[Uusijärjestelmä C] ja/tai/vs. [Tehojärjestelmä D]
  - \*[Uusijärjestelmä C:n] hyödyt/haitat, eri kantojen perustelujen pohdinta
  - \*muuta oleellista [Uusijärjestelmä C] -projektiin liittyen

### **Eri (päättö)tekijöiden vaikutus prosessin eri vaiheissa päätöksentekijän näkökulmasta**

- Investointien suunnitteluun ja investointiprosessiin vaikuttavat määräykset, normit ja mahdolliset paineet eri tahoilta, muut vaikuttavat tekijät päätöksentekijän näkökulmasta
- Kaupungin strategian rooli
- Investointiprosessiin osallistuvien tahojen välinen vuorovaikutus ja merkitys prosessin eri vaiheissa
- Muiden kuntien seuranta, mahdollinen yhteistyö
- Omat intressit, kuntalaisten intressit, muiden tahojen intressit
- Muuta oleellista päätökseen vaikuttavista tekijöistä

### **Ryhmäpäättös ja oma näkemys päätöksenteossa, tiedon tarve päätöksen muodostamiseen**

- Puolueen kanta vs. oma näkemys/intressi
- Ryhmädynamiikka, eri roolit, mahdollisten konfliktitilanteiden ratkaiseminen
- Päätösten perustelemine/legitimointi
- Täydellinen päätös, rationaalinen päätös? Mitä tietoa päätökseen tarvitaan?
- Taloudellisen informaation rooli oman kannan muodostamisessa investointeihin liittyen?
- Kunnallisten päätöksentekijöiden perehdytys erilaisiin taustatietoihin ja tiedon käyttöön
- Mikä on mielestänne tärkein päätökseen vaikuttava seikka, kun puhutaan päiväkoti-investoinnista?
- Mikä on mielestänne tärkein päätökseen vaikuttava seikka, kun puhutaan [Uusijärjestelmä C] -investoinnista?
- Mitä mahdollista parannettavaa nykyisessä investointipäätöksentekoprosessissa mielestänne on?

*Annales Universitatis Turkuensis*



Turun yliopisto  
University of Turku

ISBN 978-951-29-7123-7 (PRINT)  
ISBN 978-951-29-7124-4 (PDF)

ISSN 2343-3159 (Painettu/Print) | ISSN 2343-3167 (Verkkajulkaisu/Online)