

Kunnan poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhde päämies-agenttiteorian valossa

– johdatusta aiheeseen¹

Sakari Möttönen

ABSTRACT

This paper discusses how the principal-agent theory applies to the description of the relationship between political decision-makers and office holders. The principal-agent theory has been used in the economics to describe the interaction between the actors. In the principal-agent relationship one actor (the agent) promises to the other actor (the principal) to do something and gets compensation for this. The key factors of the principal-agent relationship which are useful in the description of the relationship between political decision makers and office holders are the following: (1) there is interdependency between the sides, (2) both sides are independent actors, and (3) information can be asymmetric between the sides. The relationship between the political decision makers and the office holders is based on the fact that the political decision makers have formal power as principals to give orders to the office holders. The office holders can affect the principal's acts by controlling information. The principal-agent theory is useful tool for description, explication and analysis of the relationship between the political decision makers and the office holders. It can make the tension between the political decision makers and the office holder understandable. Empirical studies which would use and test the principal-agent theory in this context are needed.

Key words: principal-agent theory, political decision makers, office holders

JOHDANTO

Miten kuvata poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta? Tämä on yksi hallinnon tutkimuksen "ikuisuuskyseminen". Sitä on lähestytty yhtäältä rationaalis-normatiivisesta näkökulmasta eli on pyritty kehittämään malleja siitä, minkälaisen poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen tulisi olla. Toisaalta kysymystä on käsitelty empiiris-deskriptiivisistä näkökulmasta eli on esitetty kuvauksia, miten suhde käytännössä toimii. Molempien lähestymistapojen perimmäisenä tavoitteena voidaan katsoa olevan poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen suhteen ymmärryksen kasvattaminen.

Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhteen käsittelyllä on pitkä tutkimuksellinen historia, joka lähtee 1800-luvun lopun Woodrow Wilsonin (Gawthrop 1970) ja 1900-luvun alun Max Weberin (1978) analyyseistä, joissa kuvataan, miten politiikka ja hallinto tulee erottaa toisistaan. Kolmikon Aberbach, Putnam ja Rockman teos "Bureaucrats and Politicians in Western Democracies" (1981), jossa kuvataan erilaisia tapoja ymmärtää politiikan ja hallinnon suhde, on laajalti tunnettu. Myös Simon (1957) rajoitetun rationaalisuuden teoriassaan käsittelee politiikan ja hallinnon suhdetta asettaen näiden erottamisperiaatteen kyseenalaiseksi. Easton (1965) systeemitheoriassaan käsittelee poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhdetta nähden politiikan ja hallinnon muodostavan yhdessä poliittis-hallinnollisen järjestelmän, jossa politiikkaa ja hallintoa ei voida erottaa toisistaan. Näiden klassisten näkökulmien lisäksi on monia muitakin mahdollisuuksia käsitellä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä

suhdetta.

Tavoissa ymmärtää politiikan ja hallinnon suhde on ollut yleensä taustalla hallinnon ja politiikan tutkimuksen oma teorianmuodostus eli on erotettu julkinen ja yksityinen toiminta toisistaan. On syytä kysyä, voidaanko suhteen tarkasteluun saada uutta sisältöä, kun suhteen ymmärtämiseen haetaan välineitä yritystoiminnan tutkimisen eli taloustieteiden alueelta. Kysymykseen vastaaminen merkitsee sitä, että tehdään politiikan ja hallinnon välisen suhteen tarkastelua sen teorianmuodostuksen pohjalta, jonka perusteella taloustieteissä on analysoitu toimijoiden välisiä vuorovaikutussuhteita. Tämä kysymys on hallintotieteissä syytä ottaa vakavasti, koska on väitetty, että vuorovaikutussuhteita koskeva teorianmuodostus on taloustieteissä kehittyneempää kuin hallinnon ja politiikan tutkimuksen alueilla (Wiberg ja Salonen 1991, 150).

Uuden näkökulman etsinnän lisäksi tämän artikkelin lähtökohdista voidaan todeta, että kun New Public Management –doktriini ja siihen liittyvä managerialismi on noussut julkishallinnon ja erityisesti kunnallishallinnon keskeiseksi taustaideologiaksi, on poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen suhteen kuvaamiseen otettu mallia liiketalouden opeista ja suhde on rinnastettu yrityksen ylempien hallintoelinten ja operatiivisen johdon väliseen suhteeseen.

Tulosjohtamisen soveltamiseen liittyvässä konsultointi- ja koulutustoiminnassa on korostettu rinnastusta, jossa kunnanvaltuuston katsotaan edustavan yrityksen omistajia, kunnanhallituksen tehtävät rinnastetaan yritysten hallitusten tehtäviin ja kunnanjohtajan asemaa pidetään samanlaisena kuin yrityksen toimitusjohtajan. Tätä rinnastusta pidetään normatiivisena mallina eli edellä kuvattua suhdetta pidetään tavoiteltavana ideaalisuhteena. Malli on perustunut liike-elämän käytännön sovelluksiin eikä taustalla ole ollut vahvaa teoreettista pohjaa.

Tällainen rinnastusmalli on osoittautunut sekä teoreettisesti että käytännöllisesti huonosti toimivaksi (ks. esim. Möttönen 1997, Heuru 2000). Mallin toimimattomuuden voi hyvin ymmärtää, koska siinä on yritetty siirtää tietystä toimintaympäristössä (yritysmailma) kehitetty malli toiseen toimintaympäristöön (julkinen hallinto) pohtimatta riittävästi soveltamisympäristössä olevia mallin toimimisen ehtoja ja esteitä.

Tässä artikkelissa lähestyn poliittisten päätöksentekijöiden välistä suhdetta taloustieteissä

käytetyn mallin perustalta, mutta käänän näkökulman deskriptiiviseksi. Yritän hahmottaa poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta päämies-agenttiteorian (principal-agent theory) valossa. Taustaoletuksena tässä tarkastelussa ei ole - päinvastoin kuin managerialistisissa käsityksissä - se, että yritystoiminta olisi sinänsä kehittyneempää, minkä vuoksi sieltä kannattaa ottaa oppia. Lähtökohdana on kunnallinen poliittis-hallinnollinen toimintaympäristö. Päämies-agenttiteoria nähdään siinä olevan keskeisen suhteen (poliitikot - viranhaltijat) kuvaamis- ja analysointivälineenä.

Pohdin minkälaisia ominaispiirteitä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisestä suhteesta löytyy, kun verrataan liike-elämän päämies-agenttisuhdetta ja poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta toisiinsa. Erityisesti tarkastelen sitä, pystytäänkö päämies-agenttiteorian avulla tekemään ymmärrettäväksi poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden väliseen suhteeseen sisältyvää jännitettä, joka tutkimuksissa on tullut esille (ks. Möttönen 1997). Kyseessä on eräänlainen testi siitä, minkälainen väline päämies-agentti -suhdemalli on poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen kuvaamisessa.

Taloustieteissä kehitetty päämies-agenttiteoria ei ole ollut suomalaisessa hallinnon tutkimuksessa täysin tuntematon julkishallinnon suhteiden tarkasteluperusta. Wiberg ja Salminen (1991) ovat selvittäneet, miten päämies-agenttiteorian perusteella voitaisiin kehittää poliittisen valvonnan keinoja. Lisäksi suomalaisessa kunnallishallinnon tutkimuksessa päämies-agenttiteoriaa (principal-agent theory) tai agenttiteoriaa (agency theory) on käytetty kunnan talouden ohjauksen ja kunnallisen tarkastustoiminnan kuvaamisessa ja analysoinnissa (esim. Oulasvirta 1994; Vuorinen 1995; Meklin 2000).

PÄÄMIES-AGENTTITEORIAN PERUSTEITA

Päämies-agenttisuhte määritellään yleensä siten, että se on tilanne, jossa toinen toimija (agentti) lupaa tehdä jotain toiselle (päämies) korvausta vastaan. Päämies-agenttisuhte on käsitetty taloudellisessa toiminnassa lähinnä kahdella eri tavalla. Ensiksi, sillä on kuvattu tavaran valmistajan (tuotanto-organisaation) ja tavaran välittäjän (myyntiorganisaation) välistä suhdetta. Tuotanto-organisaatio (esim. traktoritehdas) on

päämies ja itsenäiset myyntiorganisaatiot (traktoreiden jälleenympärykset) ovat agentteja. Kyseessä on molemminpuolinen riippuvuusuhde. Tuotanto-organisaation (päämiehen) menestys riippuu siitä, miten myyntiorganisaatio (agentti) saa tuotteen myydyksi ja myyntiorganisaation menestykseen vaikuttaa se, millainen on myytävä tuote. Kunnallishallinnon päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välistä suhdetta on vaikea rinnastaa tällaiseen päämies-agenttisuhteeseen.

Toinen ja perinteisempi tapa ymmärtää päämies-agenttisuhte on pitää yrityksen omistajia päämiehenä ja toimivaa johtoa agenttina. Agentin tehtävänä on suorittaa päämiehen toimeksiantoja tältä saatavaa korvausta vastaan. Kunnallishallinnon poliittisen päätöksentekijän ja viranhaltijan välinen suhde on paremmin rinnastettavissa tähän päämies-agentti -asetelmaan.

Kun päämies-agentti -suhdemallia sovelletaan kunnalliseen toimintaympäristöön, tarkoitetaan sillä sitä, että päämies (poliittiset päättäjät) antaa agentille (viranhaltijoille) tehtävän, antaa tehtävän hoitamisesta korvauksen (palkan) ja hyväksyy tehtävästä annetun tilityksen (esim. kunnan tilinpäätöksen). Agentti (virkakoneisto) suorittaa tehtävän ja raportoi päämiehelle (poliittisille päätöksentekijöille), mitä on saanut aikaan. (Eisenhard 1989, 59-63; Meklin 2000, 135-137).

Päämies-agenttiteoriaa voidaan poliittis-hallinnollisessa toimintaympäristössä hyödyntää myös noidenkin toimijoiden suhteen tarkastelussa. Wiberg ja Salonen (1991, 152) toteavat, että myös kansalaisten ja heidän valitsemiensa kansanedustajien tai kunnanvaltuutettujen välinen suhde sekä ylempien viranhaltijoiden ja heidän alaistensa välinen suhde voidaan ymmärtää päämies-agenttisuhteena. Päämies-agenttisuhte voidaan siten nähdä hierarkkisena järjestelmänä, jossa toimijat voivat olla kahdessa roolissa eli sekä päämiehenä että agenttina. Tässä artikkelissa otetaan tarkasteluun vain yksi suhde eli poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välinen suhde.

Päämies-agenttiteoriassa toimijoiden keskinäinen suhde käsitetään toimeksiantosuhteena. Päämies antaa tehtävän ja agentti suorittaa sen. Toinen keskeinen suhteen ominaisuus on se, että sekä päämiestä että agenttia pidetään itsenäisinä rationaalis-taloudellisinä toimijoina, jotka pyrkivät maksimoimaan omia etujaan (ks. Meklin 2000, 136). Molemmilla toimijoilla on omia intressejä. Kaikki intressit eivät ole samansuuntaisia

vaan esiintyy myös ristiriitaisia intressejä niin, että osapuolet voivat ajaa omia intressejään toisen osapuolen etujen kustannuksella. Tämä ominaisuus aiheuttaa tavoiteristiriitoja ja tuo suhteeseen jännitteitä ja mahdollisesti myös keskinäistä epäluottamusta.

Intressien ja tavoitteiden erilaisuus päämiehen ja agentin välillä voi olla tiedostettua tai kätkeytyä. Intressien erilaisuustilanteesta, kun siihen liittyy se, että päämies ei voi havainnoida agentin tavoitteita ja toimintaa, päämies-agenttiteoriassa on käytetty käsitettä "moral hazard"² (ks. esim. Spence ja Zeckhauser 1971; Varian 1990, 588-589).

Päämies-agenttiteoriassa toinen keskeinen käsite on "adverse selection". Tällä käsitteellä on selitetty agenttien valikoitumista päämiessuhteeseen. Päämies haluaa solmia suhteen parhaan mahdollisen agentin kanssa, mikä kuitenkin ei ole aina mahdollista. Kuka tahansa agenttiehdokas voi sanoa olevansa paras agentti tai sitten parhaat agentit eivät halua solmia suhdetta päämiehen kanssa, koska päämiehen kompensatio ei ole agentin mielestä tyydyttävä (Varian 1990, 586-588). Tällä selitysmallilla on pyritty todistamaan, että julkisen hallinnon palvelukseen ei valikoidu parasta työvoimaa. On katsottu, että julkisen sektorin johtajia kiinnostaa enemmän yleinen intressi, kun päämiehen (poliittisten päättäjien) toimeksiantojen noudattaminen (Pindyck ja Rubinfeld 1992, 634-635).

Samaa selitysmallia ovat käyttäneet Wiberg ja Salminen (1991, 156) todetessaan, että poliitikoiksi (kansanedustajiksi) eivät valikoidu aina parhaat ehdokkaat. Valituksi tulemiseen vaikuttavat sattumat ja ulkoiset olosuhteet (esim. puolueen tuki), minkä vuoksi tapahtuu "haitallista valikoitumista" (adverse selection).

Intressien erilaisuuden lisäksi päämies-agenttisuhteessa on keskeisenä käsitteenä informaation epäsymmetrisyys (asymmetric information), jolla kuvataan sitä, että päämies ei tiedä tai ei havaitse agentin tekoja tai työskentelyolosuhteita. Agentilla on silloin jotain sellaista tietoa, jota päämies ei tiedä, vaikka sillä on merkitystä toimijoiden keskinäiseen vuorovaikutussuhteeseen. Informaation epäsymmetrisyys on yleensä agentille edullista. (Varian 1990, 596-597; Wiberg ja Salminen 1991, 150-151).

"Moral hazard" -tilanne, haitallinen valikoituminen (adverse selection) ja informaation epäsymmetrisyys on tekijöitä, jotka aiheuttavat

päämiehen ja agentin väliseen suhteeseen ongelmia. Samalla ne voivat vaikuttaa siten, että agentti ei toiminnassaan toteuta päämiehen etua.

Turvataksen omien etujensa toteutumisen päämiehen tulee kontrolloida agentin toimintaa. Kunnallishallinnossa tarkastustoimen tehtävä on käsitetty päämiehen (valtuuston) kontrollivälineeksi. Tarkastustoimen tulisi varmistaa, että agentin (virvakoneiston) antama tilitys (tilinpäätös) sisältää oikeat ja riittävät tiedot ja että toiminta on ollut muutoinkin sääntöjen mukaista. (Vuorinen 1995).

Päämies-agenttisuhteen keskeisten tekijöiden (osapuolten suhteellinen itsenäisyys, vastakaisten intressien mahdollisuus ja informaation epäsymmetrisyys) vuoksi toimeksiantosuhde on samalla keskinäinen riippuvuussuhde eikä yksipuolinen määräyssuhde. Nämä ovat niitä ydinasioita, joiden vuoksi päämies-agenttisuhdetta on kiinnostavaa käyttää myös poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen kuvaamisessa. Käyttämällä päämies-agenttiasetelmaa tulee kuvaan poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhteesta enemmän vivahteita kuin on siinä perinteisessä kuvaamistavassa, jossa poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhde käsitellään valta- ja määräyssuhteeksi ja keskeiseksi kysymykseksi nostetaan se, miten hyvin viranhaltijat toteuttavat poliittisten päättäjien tahtoa ja määräyksiä.

Päämies-agenttiteorian pohjalta tarkasteluun nousee seuraavanlaisia kysymyksiä. Miten poliittiset päätöksentekijät toimivat antaessaan viranhaltijaorganisaatiolle tehtäviä? Miten virvakoneisto toimii suorittaessaan poliittisten päättäjien antamia tehtäviä? Minkälaisia erilaisia intressejä ja tavoitteita poliittisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla on? Minkälaisen tiedon varassa poliittiset päättäjät ja viranhaltijat toimivat? Miten poliittiset päättäjät pyrkivät varmistamaan, että viranhaltijat suorittavat heille annettuja tehtäviä?

Käytännön keskusteluissa, kuten esimerkiksi viime kunnallisvaalien yhteydessä esitetystä kirjoittelusta, on tullut havainnollisesti esille, että poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden työnjakoa ja valtakysymykset ovat ongelmallisia ja niihin sisältyy erilaisia käsityksiä. Tässä artikkelissa keskityn pohtimaan sitä, pystytäänkö päämies-agenttisuhteen avulla analysoimaan, kuvaamaan ja ymmärtämään poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhteen erilaisia ilmenemismuotoja.

POLIITTISTEN PÄÄTÖKSENTEKIJÖIDEN JA VIRANHALTIJOIDEN VÄLISEN SUHTEN OMINAISUUKSIA PÄÄMIES-AGENTTITEORIAN VALOSSA

Seuraavassa otan tarkastelun kohteeksi sen, minkälaisia osapuolien käyttäytymistä selittäviä ominaisuuksia poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhteesta löytyy, kun suhdetta tarkastellaan päämies-agenttiteorian avulla. Pyrin tuomaan esille niitä suhteen erityispiirteitä, jotka tekevät poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhteesta erilaisen kuin yritys-elämän päämies-agenttisuhteen ja niitä, jotka synnyttävät suhteeseen jännitteitä.

- a) Päämiehen ja agentin suhde on valtasuhde, jossa vallan perustat ovat erilaiset

Lähtökohtana voidaan pitää sitä, että päämies ja agentti ovat itsenäisiä toimijoita, joilla on valtaa suhteessa toisiinsa. Tässä yhteydessä en ryhdy kuvaamaan vallan käsitettä ja monia erilaisia tapoja ymmärtää valta ja sen ilmenemismuodot. Tarkastelun perustaksi tydyn vain erottamaan muodollisen vallan ja tosiasiallisen vallan toisistaan.

Poliittisten päätöksentekijöiden valta perustuu pääasiassa muodolliseen vallankäyttöön. Lainsäädännöllä ja erilaisilla kunnan sisäisillä säännöillä on määritelty, miten ja missä asioissa poliittiset päätöksentekijät omaavat valtaa suhteessa viranhaltijoihin. Asioiden käsittelyn perusasetelma korostaa poliittisten päätöksentekijöiden valta-asemaa. Viranhaltijat valmistelevat ja esittelevät asiat ja luottamuselimet tekevät päätöksiä. Asetelma perustuu siihen, että poliittiset päätöksentekijät käyttävät valtaansa kollektiiveina. Vain suhteellisen vähäisissä asioissa yksittäisellä luottamushenkilöllä (esim. luottamuselinten puheenjohtajalla) on muodollista valtaa suhteessa viranhaltijoihin.

Viranhaltijoiden muodollinen valtaa ja sen rajoja on määritelty myös lainsäädännöllä (sekä kuntalaki että erityislait). Lisäksi kunnan omilla määräyksillä ja säännöillä on määritelty sitä, missä asioissa ja miten viranhaltijoilla on mahdollista käyttää muodollista päätösvaltaa.

Kunnallisessa toimintaympäristössä muodollisen vallan perusta on epämääräinen, koska kunnan toiminta on niin laajaa ja monia ilmiöitä

sisältävää, että sitä ei voida ohjata tarkkojen sääntöjen ja määräysten avulla. Kun byrokraattisesta hallintojärjestelmästä on siirrytty kohti yrity maailman oppien mukaista managerialistista toimintatapaa, muodollisen vallan käytön rajoja on päätösvallan delegoinnilla ja deregulaatiolla väljennetty. Muodollisen vallankäytön väljät raamit mahdollistavat entistä laajemman pelikentän sekä poliittisille päätöksentekijöille että viranhaltijoille sekä näiden keskeiselle työnjaoalle.

Jos poliittisten päättäjien valta kiinnittyy muodolliseen valtaperustaan, niin viranhaltijoiden valta on pääosin epämuodollista. Viranhaltijoiden keskeinen valtaperusta on tiedon ja informaation säätely. Viranhaltijoilla on ensinnäkin koulutuksensa ansiosta tiedollista osaamista, jota he voivat käyttää hyväkseen suhteessaan poliittisiin päätöksentekijöihin. Toiseksi, heille kertyy käytännön kokemuksen kautta tietoa, jonka jakamista he voivat säädellä omaksi edukseen, kun he asioivat poliittisten päätöksentekijöiden kanssa.

Tietonsa vuoksi viranhaltijoilla on kohtuullisen suuri itsenäisyys myös suhteessa poliittisiin päätöksentekijöihin. Kun viranhaltijat valmistelevat asioita luottamuselimille, heidän tavoitteena on saada oma esityksensä hyväksytyksi, minkä vuoksi he valmistelussa antavat informaatiota sellaisessa muodossa, että se tukee heidän omia pyrkimyksiään.

Tässä kohdin poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhteessa on samanlainen asetelma kuin päämies-agentti -suhteessa. Keskinäisessä kanssakäymisessä päämies korostaa, että hänellä on oikeus antaa agentille määräyksiä ja toimeksiantoja. Kun agentti raportoi tehtävän edistymisestä tai sen lopullisesta suorittamisesta, hän tietää, että päämiehellä ei ole tiedossa kaikkia yksityiskohtia siitä, mitä toimeksiannon mukaisessa tehtävässä on tapahtunut. Agentti kertoo tehtävän hoidon omalta kannaltaan edullisella tavalla pyrkien saamaan päämiehen luottamuksen ja mahdollisesti suuremman rahallisen korvauksen.

Poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa ilmenee päämies-agentti -teorian mukaista informaation epäsymmetrisyyttä. Agentilla (viranhaltijoilla) on sellaista tietoa, jota päämiehellä (poliittisilla päätöksentekijöillä) ei ole. Se, että poliittisilla päätöksentekijöillä ei samaa tietopohjaa kuin viranhaltijoilla johtuu monista käytännön tekijöistä, kuten ajan, valvontamahdollisuuksien,

kiinnostuksen ja tarvittavien taitojen puute. Suhteeseen sisältyvää informaation epäsymmetrisyysominaisuutta ei kumoa se mahdollisuus, että jollakin luottamushenkilöllä jossakin tilanteessa voi olla samat tiedot tai täydellisimmät tiedot kuin viranhaltijoilla, koska yksittäinen luottamushenkilö ei ole viranhaltijan päämies. Kyse on kollektiivisen elimen tietoperustasta päätöksentekotilanteesta.

Informaation epäsymmetrisyytilanteen syntyä edistää vallan muodollinen perusta, joka pohjautuu siihen, että viranhaltijat valmistelutehtävässään keräävät ja esittävät sen tiedon, johon luottamuselimet päätöksensä perustavat. Kun asetelmaa käännetään, on todettava, että kun luottamushenkilöt käyttävät muodollista valtaa vastoin viranhaltijoiden tahtoa, vain harvoissa tapauksissa päätöksen perustana on pelkästään viranhaltijoilta saatua tietoa. Luottamushenkilöt ovat näissä tilanteissa saaneet tietoa virkakoneiston ulkopuolelta eli kuntalaisilta tai muilta sidosryhmiltä. Tällaisen tiedon keräämiseen ja hallintaan luottamushenkilöillä ei ole kuitenkaan systemaattisia menetelmiä.

Informaation epäsymmetrisyys on tullut esiin tutkimuksissa. Luottamushenkilöt ovat haastateluisissa todenneet, että ne joutuvat itse hankkimaan vasta-argumentit, jos he haluavat muuttaa viranhaltijoiden esityksen. Sen osoittaminen, että luottamushenkilöiden edustama kanta on parempi kuin viranhaltijoiden esitys on hankalaa, koska heillä ei ole käytettävissään samaa tietomäärää kuin viranhaltijoilla on esitystä tehdessään. (Juvenen 1996).

Kunnallishallinnossa toimineena on ollut helppo havaita, miten ja missä tilanteissa poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden valtaperustojen erilaisuus ja valtasuhteen säätelypyrkimykset tulevat esille. Luottamushenkilöiden koulutustilaisuuksissa (esim. niissä, joissa olen ollut luennoitsijana) kiinnostusta ja keskustelua herättävät aiheet, joissa käsitellään sitä, minkälaisia oikeuksia ja keinoja luottamushenkilöillä on antaa määräyksiä viranhaltijoille. Innolla kerrotaan sellaisista tapauksista, joissa luottamushenkilöt ovat pystyneet saamaan oman tahtonsa läpi virkakoneiston vastustuksesta huolimatta. Toisaalta esitetään varoittavia esimerkkejä tilanteista, joissa virkakoneisto on pystynyt ohittamaan poliittisen elimen tahdon. Viime kunnallisvaalien alla käytiin vilkasta keskustelua siitä, ovatko luottamushenkilöt ylipäänsä menettäneet valtaansa suhteessa

viranhaltijoihin.

Vastaavasti viranhaltijoiden omissa tilaisuuksissa huomiota saa sen kysymyksen käsittely, miten poliittiset päättäjät saataisiin hyväksymään virkakoneiston esitykset ja miten estetään poliitikkojen puuttuminen niihin asioihin, jotka muodollisessa päätöksentekojärjestelmässä kuuluvat viranhaltijoiden tehtäväalueeseen. Viranhaltijat asioiden valmistelun yhteydessä miettivät, minkälaista informaatiota esittämällä parhaiten edistetään sitä, että poliittinen luottamuselin hyväksyy viranhaltijan tekemän päätösehdotuksen.

- b) Päämiehellä on erilaisia käsityksiä toimeksiantoista ja agentti tulkitsee toimeksiantoa eri tavoilla

Kunnallishallinnon perusasetelma, jossa poliittisilla päättäjillä on kuntalaisilta saatu valtuutus antaa virkakoneistolle tehtäviä ja valvoa niiden suorittamista, on sinänsä selkeä ja kiistaton. Kuten todettiin, poliittisilla päättäjillä on toimeksianto-oikeuksia kuitenkin vain silloin, kun he toimivat kollektiivina. Tämä asetelma tekee päämies-agenttisuhteen monimuotoiseksi, koska keskeistä ei ole vain poliittisten päätöksentekijöiden suhde viranhaltijoihin, vaan oleellista on poliittisten päätöksentekijöiden keskinäiset suhteet. Poliittisilla päätöksentekijöillä on erilaisia käsityksiä siitä, minkälaisia tehtäviä virkakoneistolle tulee antaa. Kun poliittinen päätöksentekokoneisto on myös ja ennen kaikkea intressiristiriitojen sovittamisen areena, käsiteltävät asiat eivät muotouda aina selkeiksi päätöksiksi ja toimeksiannoiksi, vaan ristiriidat jäävät elämään toimeksiantojen sisään. Itse asiassa toimeksiannon tavoitteena usein onkin kätkeä ristiriidat ja siirtää niiden käsittelyä.

Kun tämä poliittisen järjestelmän perusolemus otetaan huomioon päämies-agenttisuhteessa, voidaan todeta, että agentti ei saa aina suoria toimeksiantoja ja toimeksiantoihin voi sisältyä ristiriitaisia tekijöitä. Esimerkiksi talousarvion hyväksymisen yhteydessä saatetaan asettaa sellaisia toiminnallisia tavoitteita, joita annetuilla resursseilla ei ole mahdollista saavuttaa. Toiminnan arvioinnissa (päämiehen kontrollitehtävässä) taas osa poliittista päättäjistä kiinnittää enemmän huomiota siihen, onko määrärahat ylittyneet ja toiset taas siihen, onko toiminnalliset tavoitteet saavutettu.

Päämies-agenttisuhteen perusasetelma on kunnallisessa toimintaympäristössä erilainen kuin yksityissektorilla, jossa päämiehen toimeksiaannot ovat tavallisesti yksiselitteisiä ja toiminnan taloudelliseen tulokseen liittyviä. Tietenkään ei ole poissuljettavissa se, että päämiehellä eli yrityksen omistajilla on myös erilaisia ja ristiriitaisia tavoitteita, jotka vaikeuttavat johdon toimintaa. Kuitenkaan ristiriitaiset tavoitteet eivät ole yrityksissä sillä tavoin järjestelmän perusominaisuuksia kuin poliittis-hallinnollisissa organisaatioissa.

Kun tarkastellaan kuntaorganisaatioissa toimeksiantoja päämies-agenttisuhteen pohjalta, on havaittavissa, että epäselvissä tilanteissa päämies usein syyttää agenttia siitä, että se ei ole toteuttanut toimeksiantoa ja agentti selittää tehtävän hoidossa ilmenneet epäselvyydet sillä, että päämiehen toimeksianto on ollut ristiriitainen. Toimeksiantoja tulkitaan eri tavoin. Aika usein kunnan poliittisella areenalla käydään keskustelua, jossa viranhaltijat selittävät, että jokin toiminta tai päätös on tietyn luottamuselimen päätöksen toteuttamista, kun taas poliittiset päättäjät esittävät kritiikkiä todeten, että virkakoneisto on tulkinnut päätöstä väärin.

Tällaisia tilanteita tulee käytännössä esiin esimerkiksi silloin, kun jokin kuntalaisryhmä kokee jonkin toiminnan tai päätöksen olevan omien intressien vastaista. Viranhaltijat perustelevat toimintaansa siten, että heillä ei ole ollut muuta mahdollisuutta, koska asiasta on tehty poliittinen päätös. Poliittiset päättäjät taas kertovat kuntalaisille, että heidän tarkoituksenaan ei ole ollut kuvatur lopputuloksen aikaansaaminen, vaan tilanne johtuu siitä, että viranhaltijat ovat toteuttaneet päätöstä oman tahtonsa mukaisesti tai että heille ei ole asian valmistelussa kerrottu, että päätöksellä on lopputuloksen kaltaisia seurauksia (vrt. informaation epäsymmetrisyys).

Tämä asetelma tuli selkeästi esiin, kun haastattelin sekä poliittisia päättäjiä että viranhaltijoita väitöskirjaani varten vuonna 1996, jolloin elettiin kunnallistaloudessa laman aikaa. Viranhaltijat esittivät, että poliittiset päättäjät tekevät kyllä periaatepäätöksiä resurssien leikkaamisesta, mutta eivät pysty tekemään päätöksiä, miten leikkaukset kohdistetaan yksittäisille palveluille. Poliittiset päättäjät taas sanoivat, että virkakoneisto kohdistaa supistukset usein väärin kohteisiin. Esitettiin myös kritiikkiä, että viranhaltijat esittävät leikkauksia sellaisiin toimintoihin, joihin ei ole käytännössä mahdollista tehdä supistuksia,

minkä vuoksi joudutaan antamaan kesken vuotta lisäresursseja ja hyväksymään määrärahaylityksiä. (Möttönen 1997).

- c) Päämiehellä ei ole agentin toiminnan arvioinnille yksiselitteisiä kriteereitä

Päämies-agentti –suhteen eräs keskeinen ominaisuus kiteytyy siihen, että päämies arvioi sitä, miten agentti on selviytynyt toimeksiannon suorittamisesta eli päämiehen kontrollitehtävään. Tätä päämiehen tehtävää on korostettu viimeaikaisessa kunnallishallintoa koskevassa keskustelussa, kun on pyritty kehittämään menetelmiä, joilla valtuuston tulisi arvioida kunnan toiminnan onnistumista. Myös tarkastuslautakuntien asettamisen ja niiden tehtävien määrittelyn voi katsoa kuvastavan sitä, että poliittisten päättäjien tehtävänä pidetään virkakoneiston toiminnan valvontaa ja arviointia.

Poliittisten päättäjien arviointi- ja valvontatehtävään liittyy paljon ongelmia. Julkisessa toiminnassa ei ole sellaisia selkeitä toiminnan arviointikriteereitä kuin yksityisessä yritystoiminnassa. Yksityissektorilla yrityksen omistaja (päämies) arvioi johdon (agentin) toiminnan onnistumista sillä, miten yritys tuottaa taloudellisesti. Kehitys on kulkenut vielä siihen suuntaan, että päämies ei ole kiinnostunut agentin toiminnan yksityiskohdista eli siitä, miten tuotto tehdään. Tässä tarkoituksessa on toimivan johdon (agentin) palkitsemiseen menetelmiä (esim. optiot), joilla on myös se tavoite, että agentti sitoutuisi toimimaan päämiehen hyväksi. Palkitsemisella pyritään estämään haitallista valikoitumista.

Julkisen sektorin toiminnan varsinainen tavoite ei ole taloudellinen tulos vaan positiivinen vaikutus kansalaisiin. Kunnassa taloudellinen näkökulma ei kuitenkaan ole merkityksellinen, koska talous mahdollistaa kunnan varsinaisen perustarkoituksen toteuttamisen.

Yrityksen ja kunnan välistä eroa Meklin (2001, 142-143) havainnollistaa puhumalla rahaprosessista ja reaalioprosessista. Yrityksen perustarkoitus on taloudellinen ja sen toiminnan ehto on voiton tavoittelu. Tämä perustarkoitus toteutuu reaalioprosessissa. Rahaprosessi on reaalioprosessin peilikuva siten, että yrityksen onnistuminen tapahtuu reaalioprosessissa, mutta näkyy rahaprosessissa. Tämän vuoksi yrityksen menestymistä on mahdollista ja tarkoituksenmukaista

mitata rahaprosessin puolella liiketaloudellisilla mittareilla.

Kunnassa rahaprosessi ei ole reaalioprosessin peilikuva. Rahaprosessin puolella tunnusluvut voivat osoittaa kunnan menestymistä, mutta reaalioprosessin puolella saattaa olla saman aikaan ongelmia, jotka ilmenevät huonoina palveluina ja kuntalaisten tyytymättömyytenä. Sitä, saavatko kuntalaiset vastiketta rahoilleen eli reaalioprosessin vaikuttavuutta, ei saada selville rahaprosessiin kytkeytyvillä tavoitteilla ja tunnusluvuilla.

Vaikuttavuuden mittaaminen ja vaikuttavuustavoitteiden asettaminen on tunnetusti vaikeaa. Vaikuttavuudelle ei voida asettaa yksiselitteisiä kriteereitä, koska kysymys on myös poliittisista arvovalinnoista. Tämän vuoksi sekä toimeksiantoisiin että niiden suorittamisen arviointiin tulee epämääräisyyttä.

Viime aikojen kunnallishallinnon kehittämistyössä on keskeisellä sijalla ollut sellaisten mittareiden ja arviointivälineiden kehittäminen, joilla toimeksiannot ja niiden suorittamisen arviointi saataisiin täsmällisemmäksi. Käytännön kokemusten ja tutkimustulostenkin (esim. Helin-Möttönen 1999, Majoinen 2001) mukaan mittareiden ja arviointivälineiden kehittämisessä ei ole kovin hyvin onnistuttu.

Kyseessä ei ole välttämättä kehittämistyön epäonnistuminen, vaan kyse on pikemminkin siitä, että poliittis-hallinnollinen toimintaympäristö eroaa niin paljon yritystoiminnan ympäristöstä, että yritysmaailmasta siirretyt menetelmät (tulomittarit) eivät toimi kunnallishallinnossa poliittisen ohjauksen välineinä. Sinänsä menetelmät saattavat toimia paremmin kunnan hallinnonala-kohtaisissa organisaatioissa.

- d) Molemmilla osapuolilla (päämiehellä ja agentilla) on taipumus toistensa tehtävien hoitamiseen

Vaikka poliittisten päättäjien suhde viranhaltijoihin on toimeksiantosuhte, poliittisten päättäjien tehtävien hoidon ja omien intressien toteuttamisen kannalta pelkkä toimeksiantotehtävä ei ole riittävä tehtäväkokonaisuus. Kun luottamushenkilöiden tehtävänä pidetään oman taustaryhmänsä intressien edustamista ja kannatuksen turvaamista, tämän tehtävän hoidon kannalta on oleellista, miten käytännössä toimeksiantoja toteutetaan. Kuntalaisten ja taustaryhmien väliset

intressiristiriidat eivät konkretisoidu pelkästään toimeksiannoissa, vaan ratkaisevaa on operatiivinen toiminta. Tämän vuoksi poliittisilla päättäjillä on taipumus tunkeutua sille operatiiviselle tehtävälueelle, joka eri perustein tehtyjen työnjakomallien mukaan kuuluisi virkakoneistolle.

Päämies-agenttimallin mukaan päämiehellä tulisi olla keinoja varmistaa se, että agentti toteuttaa päämiehen etuja. Yritystoiminnassa taloudelliset kannustimet ovat keskeisiä keinoja. Kun julkisessa hallinnossa taloudellisia kannustimia on vaikeampi käyttää, koska reaali prosessin ja rahaprosessin yhteys on epämääräinen, päämiehellä on omien intressien toteutumisen varmistamiseksi taipumus puuttua siihen, mitä viranhaltijoiden vastuulla olevassa reaali prosessissa tapahtuu.

Viranhaltijat eivät koe itseään pelkästään poliittisten päättäjien (päämiehen) antamien tehtävien toteuttajiksi, vaan he haluavat vaikuttaa myös siihen, minkälaisia toimeksiantoja heille annetaan. Virkakoneisto esittää asiat usein välttämättömyyksiä, joissa ei ole vaihtoehtoisia toimintamalleja eikä intressiristiriitoja. Lisäksi halutaan, että toimeksiannot annetaan sellaisina yleisinä linjapäätöksinä (strategioina), että niiden sisällä virkakoneistolla itsellään on monia mahdollisia päätösten toteuttamistapoja.

Tämä keskinäisen suhteen ominaisuus tulee esille myös keskeisemmän työnjakoperiaatteen eli tulosjohtamismallin käytännön sovelluksissa. Mallin mukaan poliittisille päättäjille kuuluvat tavoitteiden asettaminen ja niiden saavuttamisen seuranta. Viranhaltijoilla taas pitäisi olla valtuudet hoitaa operatiivista toimintaa, joka johtaa tavoitteiden saavuttamiseen. Niin kuin todettiin, tällainen yritysmaailmasta siirretty työnjakomalli on osoittautunut huonosti toimivaksi.

Voidaan ajatella, että informaation epäsymmetrisyys ilmenee selvemmin strategisissa linjanvedoissa kuin operatiivisessa toiminnassa. Kun tehdään operatiivisia päätöksiä, joiden vaikutukset on periaatteessa kuvattavissa ja jotka ovat sillä tavoin luottamushenkilöille tuttuja asioita, että niihin liittyvää tietoa on poliittisten päätöksentekijöiden mahdollista hankkia virkakoneiston ohi suoraan kuntalaisilta, informaation epäsymmetrisyys ei välttämättä kasva suureksi. Samoin on silloin, kun päätöksenteon kohteena on asioita, joihin liittyy ristiriitaista tietoa ja arvoaspekteja, ja joissa päätöksenteko tehdään muilla kriteereillä kuin yhteiseltä tietoperustalta (esimer-

kiksi ristiriidan ratkaisu enemmistöpäätöksellä).

Strategisissa linjauksissa on kyseessä usein käsitteelliset kysymykset ja vaikeasti operationalisoitavat asiat. Tällöin relevantin tiedon jakaminen ja yhteisen tietopohjan muodostaminen on vaikeaa. Yhteisen tietopohjan löytämistä pidetään strategisissa asioissa tärkeänä, koska tavoitteena on se, että poliittiset päätöksentekijät sen lisäksi, että he hyväksyvät strategiat niihin liittyvine tavoitteineen, myös sitoutuvat noudattamaan niitä. Sellaisen informaation säätely, jolla vaikutetaan strategioihin, on viranhaltijoille helpompaa. On siten mahdollista, että informaation epäsymmetrisyys kasvaa strategisissa asioissa suureksi.

Strategiat ovat usein myös niin yleisen tason ilmaisuja, että ne voidaan hyväksyä erilaiselta tietopohjalta. Samalla niitä tulkitaan eri tavoilla, minkä vuoksi ne menettävät ohjausvaikutuksensa. Erilaisia operatiivisia päätöksiä perustellaan samalla strategisella linjapäätöksellä. Strategiat muuttuvat tavoitteista päätösten perusteluiksi.

Virkakoneistolla on halu työntää poliittiset päättäjät pois operatiivisten asioiden käsittelystä korkealla yleisyystasolla olevien strategioiden käsitteittäjiksi ja tavoitteiden antajiksi. Tällainen tehtävä on viranhaltijoiden vallankäytön kannalta "vaarattomampaa" kuin operatiivinen päätöksenteko. Poliittisilla päätöksentekijöillä on taipumus hyväksyä heille esitetyt yleisen tason strategiat ja tavoitteet, mutta samalla halu puuttua operatiivisiin asioihin, koska vasta niissä tulevat esille konkreettisesti erilaiset intressit. Kunnallishallinnossa (päämiehen tekemillä) strategioiden ja tavoitteiden hyväksymispäätöksillä ei tosiasiallisesti anneta virkakoneistolle (agentille) täysiä valtuuksia toimia operatiivisissa tehtävissä.

Samalla näyttää siltä, että poliittiset päättäjät eivät koe omikseen viranhaltijavalmistelun pohjalta hyväksytyjä strategioita ja tavoitteita, vaan he pitävät niitä enemmän virkakoneiston omina strategioina ja tavoitteina (ks. Möttönen 1997). On huomattava, että strategiat laaditaan usein seminaareissa ja iltakouluissa, joissa viranhaltijat ja poliittiset päättäjät ovat samanarvoisessa asemassa, vaikka ne hyväksytään muodollisessa päätöksentekotilanteissa, joissa korostuu luottamushenkilöiden muodollinen valta tehdä päätöksiä.

- e) Päämiehen toiminnan onnistuminen ei riipu välttämättä agentinonnistumisesta eikä agentin onnistuminen riipu päämiehen onnistumisesta

Päämies-agenttiteorian yksi keskeinen ominaispiirre on se, että vaikka toimijoilla voi olla yksityiskohdissa ristiriitaisia intressejä, kuitenkin yleisellä tasolla toiminnan kokonaisuonnistuminen on yhteinen etu. Mitä paremmin yritys tuottaa omistajalleen (päämiehelle), sitä paremman korvauksen yrityksen johto (agentti) saa.

Kunnallisessa toiminnassa tämä yhteys ei ole näin selvä. Edellä jo todettiin se ominaispiirre, että kokonaisuonnistumista on hyvin vaikea mitata, koska ei ole selkeitä mittareita ja koska eri poliittiset päättäjät painottavat eri asioita.

Kun asiaa katsotaan poliittisen päättäjän näkökulmasta, keskeinen oman toiminnan onnistumisen mittari on se, minkälaisen kannatuksen hän saa kuntalaisilta eli minkälaisen äänimäärän poliitikko kerää kunnallisvaaleissa. Kuntalaisten kannatus ei taas riipu kovinkaan suuresti siitä, miten poliittinen päättäjä on onnistunut toimeksiantotehtävässään suhteessa virkakoneistoon. Saattaa olla jopa niin, että kannatusta saa paremmin kiinnittämällä huomiota siihen, missä on epäonnistuttu eli osoittamalla epäkohtia, joihin tulisi puuttua. Näin on siitä huolimatta, että niin päättäjien kuin virkakoneistonkin yhteisenä päämääränä voidaan pitää kuntalaisten parhaaksi toimimista.

Myös virkakoneiston toiminnan onnistumista voidaan tarkastella monesta eri näkökulmasta. Tässä yhteydessä voi tuoda esille kaksi keskeistä näkökulmaa. Toinen on kunnan talouden (rahaprosessin) näkökulma, jossa sinänsä on olemassa selkeitä mittareita. Yleensä kunnan johdon toimintaa arvioidaan sillä, minkälainen on kunnan taloudellinen tila eri tunnusluvulla mitattuna.

Toinen keskeinen näkökulma on palvelutuotannon (reaaliprosessin) näkökulma eli minkälainen palvelutaso kunnassa on. Tähän ei ole mitään yleistä ja koko toimintaa kuvaavaa yhteistä mittaria, mutta sitä voidaan tarkastella toiminnoittain, jolloin painottuvat sellaiset kysymykset, kuten missä kunnossa kadut ovat, onko hoitopaikkoja huumeongelmallisille, onko junioreilla harjoittelu- vuoroja jäähallissa, missä ajassa saa rakennusluvan, onko jonoja lääkärin vastaanotolle jne. Koska nämä kysymykset käsittelevät usein sitä,

kuinka paljon toimintaan suunnataan resursseja, kunnan kokonaistalouden näkökulma ja palvelutuotannon näkökulma ovat ainakin osittain ristiriidassa keskenään.

Tällainen näkökulmien ristiriita vaikeuttaa myös sen arvioimista, miten viranhaltijoiden toiminnan onnistuminen riippuu poliittista päätöksentekijöistä. Ainakin yleisessä keskustelussa tulee esille, että kunnan johto katsoo, että poliittisten päätöksentekijöiden vaatimukset palvelujen lisäämisestä estävät kunnan talouden kuntoon saattamista. Toisaalta eri professioiden edustajat valittavat, että poliittiset päätöksentekijät eivät ymmärrä juurikaan heidän oman ammattialansa tarpeita eivätkä suuntaa heidän omalle toimialueelle niin paljon resursseja, että palvelutaso saataisiin riittävän hyväksi.

Viranhaltijoiden taholta poliittisiin päätöksentekijöihin kohdistuu erilaisia vaatimuksia. Kun katsotaan kunnan toiminta-areenaa kokonaisuudessaan, ei ole mahdollista erottaa yhtä poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden riippuvuussuhdetta vaan suhteita on monenlaisia ja suhteet ovat monikerroksisia. Poliitiikka ja hallinto kietoutuvat toisiinsa.

- f) Päämiehen ja agentin suhteessa on rooleja sekoittavia ominaisuuksia

Kunnan poliittis-hallinnolliseen järjestelmän ominaisuuksiin kuuluu, että päämiehen ja agentin roolit sekoittuvat keskenään. Tässä yhteydessä tuon esille tästä ominaisuudesta kaksi esimerkkiä. Toinen on poliittiset virkanimitykset ja toinen on kunnan henkilökunnan osuus poliittisissä päätöksentekoelimityksissä.

Varsinkin ns. ylipoliittisella kaudella 1970-luvun lopulla ja 1980-luvulla poliittinen päättäjät katsoivat, että he eivät pysty ohjaamaan virkakoneiston toimintaa pelkästään päätöksiä tekemällä, vaan heidän tulee päästä mukaan asioiden valmisteluun ja vaikuttamaan siihen, minkälaisia esityksiä päätöksentekijöille tehdään. Tätä tavoitetta toteutettiin ryhtymällä valitsemaan viranhaltijoita poliittisiin perusteisiin.

Poliittisilla virkavalinnoilla on havaittu kahdenlaisia vaikutuksia. Yhtäältä se johti sillä tavoin toivottuun tulokseen, että poliittisilla päätöksentekijöille muodostui suoria kanavia asioiden valmistelukoneistoon. Toinen kehityssuunta oli taas se, että poliittisesti sitoutuneet ja usein kor-

keassakin asemassa olleet viranhaltijat olivat merkittävässä asemassa kunnallispolitiikkaa muo-
tuttavassa päätöksenteossa, jota tehtiin esimer-
kiksi poliittisten puolueiden kunnallisjärjestöissä.
Niin kuin on sanottu, byrokraatia politisoitui ja
politiikka byrokratisoitui. Tapahtui roolien sekoit-
tumista. Samalla syntyi poliittis-hallinnollisia eliit-
tejä, joiden vallankäyttö sai epädemokraattisia
piirteitä. Päämiehen ja agentin tehtävät eivät
erottuneet toisistaan.

Poliittisia virkanimityksiä on alettu pitää koko
järjestelmää rapauttavana ominaisuutena. Nimi-
tysten määrä onkin selvästi vähentynyt. Kun
johtamisjärjestelmiä on uudistettu ja etsitty työn-
jakomallia yrityssectorilta, on katsottu, että tavoit-
teena on poliittisten päätöksentekijöiden ja
viranhaltijoiden suhteen selkeyttäminen. Asia on
ilmaistu siten, että hallinto on pyritty vapautta-
maan politiikasta.

Poliittis-hallinnollisista valtaeliiteistä ei ole kui-
tenkaan kokonaan päästy irti. Eliittien muo-
dostuminen on sellainen poliittis-hallinnollisen
järjestelmän pysyvä ominaisuus, että niitä tulee
aina olemaan. Ehkä nyt on tapahtunut poliittis-
ten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden roolien
etääntymistä liikaakin. Ylikorostunut epäpoliitti-
suus ja torjuva suhtautuminen politiikkaan häivy-
ttää asioista niiden poliittisen luonteen ja painottaa
ammattitietoutta niissäkin asioissa, joita ei voida
ratkaista ammatillisen tiedon perusteella, vaan
joissa tarvitaan poliittista harkintaa.

Toinen rooleja sekoittava ja edelliselle ilmiölle
vastakkainen tekijä on kunnan henkilöstön osal-
listuminen kunnallispolitiikkaa ja luottamushenki-
lötyöhön. Näistä henkilöistä on käytetty nimitystä
kaksoisagentti (ks. Leväsvirta 2000). On havaittu,
että näiden kaksoisagenttien käsitykset eroavat
muiden luottamushenkilöiden mielipiteistä, jolloin
heitä voidaan pitää myös omana valtakeskitty-
mänään. Agenteilla on näin kaksoisrooleja, kun
he ovat sekä päättämässä toimeksiannoista ja
tekemällä toimeksiannon mukaisia tehtäviä.

Poliittiset nimitykset, poliittis-hallinnolliset eliit-
tit ja kunnan palveluksessa olevien kaksoisroolit
toimivat vastoin niitä ideaalimalleja, joissa poli-
tiikka ja hallinto pyritään erottamaan toisistaan.
Jako päämiehiin ja agenteihin ja heidän kes-
kinäinen työnjako ei ole yksiselitteistä kunnan
poliittis-hallinnollisessa toimintaympäristössä.

LOPUKSI

Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että poliittis-
ten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden suhteen
löytyy sekä ominaisuuksia, jotka ovat
taloustieteissä kehitetyn päämies-agenttiteorian
mukaisia, että tekijöitä, jotka erottavat suhteen
yritysmaailman päämies-agenttisuhteesta. Kes-
keisen eron voi katsoa johtuvan siitä, että liike-
elämässä päämies-agenttiteorian tarkoituksena
on kuvata omistajien ja johdon välisten suhteitten
toimivuutta taloudellisen tehokkuuden näkökul-
masta. Julkishallinnossa päämies-agenttiteorian
käyttö liittyy tavoitteeseen parantaa poliittis-
hallinnollisen järjestelmän toimivuutta siten, että
tehokkuuden ohella toteutuu myös toiminnan
demokraattisuus.

Huolimatta tästä keskeisestä erosta päämies-
agenttiteorian pohjalta kannattaa jatkaa julkishal-
linnon toimijoiden välisten suhteiden tarkastelua
eikä tarkastelua ole syytä rajoittaa pelkästään
kunnalliseen tilintarkastukseen ja tarkastustoi-
meen, kuten tähän mennessä on pääasiassa
tapahtunut (ks. Vuorinen 1995, Meklin 2000).
Teorian käyttöaluetta on syytä laajentaa.

Tämän artikkelin eräs päätelmä on se, että
päämies-agenttiteoria tuo uusia välineitä poliittis-
ten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen
suhteen tarkasteluun. Teorian ytimen muodostavat
tekijät kuten (1) osapuolten välinen toi-
meksiantosuhte, (2) toimijoiden suhteellinen
itsenäisyys, (3) informaation epäsymmetrisyys ja
(4) keskinäinen riippuvuusuhde ilmenevät myös
poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden
välisessä suhteessa.

Näyttää siis siltä, että päämies-agenttiteorialla
voidaan tuottaa uutta tietoa kunnallisten toimi-
joiden välisistä suhteista ja lisätä ymmärrystä
suhteen luonteesta. Teorian merkityksen avaa-
minen kunnallisessa toimintaympäristössä vaa-
tisi lisätutkimuksia niin, että voitaisiin kehittää
kunnallisen toimintaympäristön omaa päämies-
agenttiteoriaa. Samalla pitäisi saada esille teo-
rian puutteellisuudet ja teorian käytön rajoitukset,
joiden käsittelyä ei otettu tässä artikkelissa teh-
täväksi.

Kuten Wiberg ja Salminen (1991) ovat toden-
neet, myös muiden poliittis-hallinnollisen järjes-
telmän toimijoiden kuin poliittisten päättäjien ja
viranhaltijoiden suhteita voidaan ymmärtää pää-
mies-agentti –suhteina. Teorian käytölle löytyy
siten useita kohdealueita. Teoriaa voitaisiin käyt-

tää esimerkiksi poliittisten päättäjien valikoitumisen tai viranhaltijoiden rekrytoinnin tarkasteluun. Enemmän samankaltaisuutta yritystoiminnan päämies-agenttisuhteen kanssa voi löytyä, jos tarkastelun kohteeksi otetaan kunnallisten organisaatioiden sisäisiä suhteita kuten johdon ja työntekijöiden suhteet.

Hyödyllistä olisi, että joiain kunnallishallinnon ilmiöitä, vaikka talousarvioprosessia, selvitettäisiin päämies-agenttiteorian avulla. Teorian hyväksikäyttö ja sen edelleen kehittäminen edellyttäisi myös, että päämies-agenttiteorian perustalle kehitettyjen hypoteesien paikkansapitävyyttä testattaisiin keräämällä ja analysoimalla laajempia empiirisiä aineistoja.

Lopuksi on syytä huomauttaa siitä, että vaikka tehdyssä tarkastelussa tulee esille poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisen suhteen jänniteisyys, tarkoitus ei ole ollut korostaa osapuolien välistä vastakkainasettelua. Päinvastoin, kun pyritään luomaan uskottavampia kuvauksia poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisestä suhteesta, tavoitteena on lisätä osapuolten kykyä ymmärtää suhteen sisältöä ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintalogiikkaa sekä sitä, että järjestelmää kuuluu myös etujen ristiriitatilanteita.

VIITTEET

¹ Artikkelin käsikirjoituksesta olen saanut professori Pentti Mekliniltä arvokkaita ja kiitoksia ansaitsevia kommentteja, joita olen ottanut huomioon artikkelin lopulliseen muotoon saattamisessa.

² Käsitteestä "moral hazard" on käytetty suomenosta "eettinen onnenkauppa". Usein se kuitenkin jätetään suomentamatta. Taloustieteessä "moral hazard" -käsitettä käytetään myös myyjän ja ostajan suhteen kuvaamisessa. Sinänsä myös julkisen hallinnon asiakastilanteiden analyysissä "moral hazard" -käsite olisi hyödynnettävissä

LÄHTEET

- Aberbach, J., D. – Putnam, R., D. – Rockman, B., A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Harvard University Press. Massachusetts.
- Eisenhard, K. (1989): *Agency Theory: An Assessment and Review*. *Academy of Management Review* 1989. Vol 14, nro1.
- Easton, D. (1965): *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs.
- Helin, H. – Möttönen, S. (1999): *Valitut tavoitteet. Suomen kaupunkien sitovat toiminnalliset tavoitteet ja määrärahat 1999*. Helsingin kaupungin tietokeskus. Tutkimuksia 1999:8. Helsinki.
- Heuru, K. (2000): *Kunnan päätösvallan siirtyminen. Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Tampereen Yliopistopaino Oy Juvenes Print. Tampere.
- Juvonen, L. (1996): *Kasvusta taantumaan. Helsingin sosiaalilautakunnan päätöksenteko ja päätöksenteon tietoperusta 1985-93*. Suomen Kuntaliitto. Actajulkaisusarja nro 58/1996. Helsinki.
- Leväsvirta, L. (1999): *Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Majoinen, K. (2001): *Mitä virkaa valtuustolla. Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi*. Suomen Kuntaliitto, Acta-väitöskirjasarja 2/2001. Helsinki.
- Meklin, P. (2000): *Tarkastuksen tehtävä kunnan tulosohjauksessa – pohdintaa agenttiteorian lähtökohdista*. Teoksessa: *Kunnallisen itsehallinnon renessanssi*. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitos. Fennipublishers Oy. Tampere.
- Meklin, P. (2001): *Milloin kunnilla menee hyvin? Tunnusluvut kunnan talouden kuvaajana*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2/2001 (s.142-146).
- Möttönen, S. (1997): *Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa*. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Oulasvirta, L. (1994): *Uusi organisaatioiden taloustiede ja kunnallishallinnon tutkimus*. Teoksessa *Antiroiko, A.-V. (toim.): Kunnallishallinto & politiikan taloustiede*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Julkaisuja 1/1994. Tampere.
- Pindyck, R. S. – Rubinfeld, D. L. (1992): *Microeconomics*. Prentice-Hall. Inc. New Jersey.
- Simon, H., A. (1957): *Administrative Behavior*. Second Edition. New York.
- Spence, A., M. – Zeckhauser, R. (1971): *Insurance, Information and Individual Action*, *American Economic Review* 61:2, 380-387.
- Varian, H., R. (1990): *Intermediate Microeconomics*. Second Edition. W.W. Norton & Company. New York.
- Vuorinen, E. (1995): *Tilintarkastus kunnalliskulttuurissa*. Vuoricon Oy.
- Weber, M. (1978): *Economy and Society*. University of California Press. Perkeley and Los Angeles. California 1978 (alkuper.1922).
- Wiberg, M – Salonen, H. (1991): *Poliittiset päämies-agentti –vuorovaikutussuhteet*. *Politiikka* 3-4/ 1991 (s. 149-162).
- Wilson, W. (1970): *The Study of Administration*. Teoksessa *Gawthrop, L., C.: The Administrative Process and Democratic Theory* (s.77-85). New York. (alkuper.1887).