

Finanssipolitiikan instituutiot ja finanssipolitiikan kurinalaisuus Keski- ja Itä-Euroopan maissa¹

Sami Yläoutinen
Finanssisihtööri, KTM
Valtiovarainministeriö

1. Johdanto

Lähes kaikkien Keski- ja Itä-Euroopan maiden (KIE-maat) liittyminen Euroopan unioniin on oven takana ja mahdollisimman nopea euroalueen jäsenyys on monien maiden julkilautettu tavoite.² KIE-maiden saama huomio on samalla lisääntynyt merkittävästi. Tämä huomio on kohdistunut erityisesti maiden taloudellisiin tekijöihin, mukaan lukien finanssipolitiikkaan ja sen kestävyYTEEN.

EU:n talouspolitiikkaa koordinoivat prosessit asettavat omat haasteensa maiden finans-

¹ Kirjoittaja on virkavapaalla valtiovarainministeriöstä. Artikkelin perustuu aiheesta tekeillä olevaan väitöskirjaan. Artikkelia ovat kommentoineet Hannu Vartiainen ja Kari Heimonen. Väitöskirja-luonnokseen kommentteja ovat antaneet Mark Hallerberg, Kari Heimonen, Jaakko Pekkonen, Pertti Haaparanta, Kenneth Benoit ja Drago Zajc. Heidän lisäkseen haluan kiittää Yrjö Jabnssonin säätiötä taloudellista tuesta.

² Keski- ja Itä-Euroopan mailla tarkoitetaan tässä Bulgariaa, Viroa, Tšekkiä, Latviaa, Liettuaa, Unkaria, Puolaa, Romaniaa, Slovakiaa ja Sloveniaa. KIE-maat liittyvät EU:iin keväällä 2004 Bulgariaa ja Romaniaa lukuun ottamatta, joiden liittymisaikakobdaksi on kaavailtu vuotta 2007.

sipolitiikalle. Silti EU-prosesseilla ei ole toimivaltua määrittellä miten maat yhteisesti asetetut tavoitteet saavuttavat. Nämä näkökulmat korostavat kansallisten finanssipolitiikan instituutioiden roolia. Lisäksi KIE-maiden talouspolitiikka kohtaa erisuuntaisia, sinänsä EU-jäsenyydestä riippumattomia paineita. Kyseiset maat ovat taloudellisesta lähentymisestä huolimatta vielä rakenteiltaan ja elintasoltaan nykyiseen EU-joukkoon verrattuna varsin erilaisia. Rakenneuudistusten jatkaminen on siksi tärkeää, ja tämä nielee myös julkisia varoja. Toisaalta työn korkea verotusta tulisi alentaa asteittain. Yleisen makrotaloudellisen vakauden turvaaminen edellyttää samanaikaisesti tasapainoisen julkisen talouden saavuttamista. Finanssipolitiikalla ja sen huolellisella suunnittelulla on näihin haasteisiin vastaamisessa olennainen osansa.

Tässä artikkelissa aihetta lähestytään poliittisen taloustieteen teorioiden kautta. Hieman yleistäen, poliittinen taloustiede tarjoaa erilaisia selityksiä sille, miksi päättäjät käytännössä

poikkeavat ”perinteisten” neoklassisten tai keynesiläisten selitysmallien tarjoamista periaatteista.

Artikkelin tarkoituksena on luoda yleissilmäys aiheeseen liittyvän kirjallisuuden ohella niihin säännöstöihin ja kehikkoihin, joiden puitteissa KIE-maat finanssipolitiikkaansa suunnittelevat ja toteuttavat.³ Katsaus perustuu laajaan KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioista kerättyyn aineistoon. Aineisto on vertailukelpoista aikaisempien EU-15-maita käsitelneiden vastaavista teemoista tehtyjen tutkimusten kanssa (Hallerberg, Strauch ja von Hagen 2001, Euroopan komissio 2003a), mikä mahdollistaa vertailun KIE- ja EU-15-maiden instituutioiden välillä.⁴ Lisäksi artikkelissa pohditaan lyhyesti mitkä tekijät ovat voineet vaikuttaa finanssipolitiikan instituutioiden kehittymiseen. Teorian mukaisesti tietyillä maakohtaisilla poliittisilla tekijöillä on tässä keskeinen rooli. Lopuksi tarkastellaan ovatko maiden instituutioiden väliset erot johtaneet käytännössä eroihin finanssipolitiikan kurinalaisuudessa.

2. Finanssipolitiikan instituutiot: kirjallisuus

Finanssipolitiikan instituutioiden roolia korostava kirjallisuus perustuu nk. *common pool*

³ Vaikka vuosittaisen budjettiprosessin rooli korostuu kyseisessä läbestymistavassa, tässä artikkelissa käytetään pääsääntöisesti termiä ”finanssipolitiikka”, ei ”budjettipolitiikka”. Budjettipolitiikka voidaan määritellä talousarvion välityksellä harjoitettavaksi finanssipolitiikan osaksi ja sillä vaikutetaan pääasiassa menotalouteen. ”Finanssipolitiikan instituutiot” termillä on tässä artikkelissa verraten laaja merkitys, ja se käsittää vuosittaisen budjettikierron lisäksi yleisemmin finanssipolitiikan linjaukseen liittyviä käytäntöjä.

⁴ Tässä artikkelissa vuoden 2004 EU:n laajentumista edistävästä EU:n jäsenmaista käytetään nimitystä ”EU-15”.

resource -ongelmaan (jatkossa CPR-ongelma). CPR-ongelmaa käsittelevä kirjallisuus lähestyi aihetta alun perin kansanedustuslaitoksen toiminnan kautta (Weingast, Shepsle ja Jobnsen 1981). Kansanedustajat pyrkivät saamaan julkisia varoja oman vaalipiirinsä hyväksi, mutta kustannukset tulevat koko populaation maksettavaksi. Samaa ideaa on sittemmin sovellettu hallituksen toimintaan, jossa hallituksen eri ministerit pyrkivät lisäämään oman hallinnon-alansa määrärahoja. Samalla ministerit yliarvioivat systemaattisesti suuremmasta julkisesta kulutuksesta koituvan nettorajahyödyn ja julkinen kulutus kasvaa yli sen tason, jolla sosiaaliset rajahyödyt ja -kustannukset olisivat yhtä suuret. Myöhemmät dynaamiset mallit ovat osoittaneet, että CPR-ongelma voi johtaa myös kasvaviin alijäämiin. (Hallerberg ja von Hagen 1999, Velasco 1999 ja 2000).

CPR-ongelmaa ja finanssipolitiikkaan liittyviä instituutioita korostava kirjallisuus pohtii miten finanssipolitiikan valmistelua, päätöksentekoa ja toteutumista ohjaavat käytännöt ja säännöt vaikuttavat itse finanssipolitiikkaan ja sen kurinalaisuuteen. Huomio siis keskittyy suurelta osin budjettiprosessiin, joka tässä kirjallisuudenhaarassa nähdään mekanismina, jonka puitteissa erilaiset poliittiset intressiryhmittymät pyrkivät saavuttamaan omaa ideologiaansa vastaavat tavoitteet. Jos siis halutaan parantaa esimerkiksi finanssipolitiikan kurinalaisuutta, on puututtava niihin säännöstöihin, joiden puitteissa finanssipolitiikkaa suunnitellaan ja toteutetaan.

Kaikille maille sopivia ”yhden koon” finanssipolitiikan säännöstöjä ei kuitenkaan ole olemassa, vaan säännöstöjen luomat kannustimet – ja sitä kautta niiden tehokkuus – riippuvat maan poliittisista tekijöistä. Vaikutus finanssipolitiikan instituutioiden valintaan on

riippuvainen hallitusmuodosta: nk. *delegation-lähestymistavassa* finanssipoliittinen valta on keskitetty yhdelle hallituksen toimijalle, tyypillisesti valtiovarainministerille. Tämä on tehokas keino CPR-ongelman ratkaisemiseksi erityisesti maissa, joissa yksipuoluehallitukset ovat vallitsevia. Koalitiiohallitusten yleisyys taas puoltaa hallituksen jäsenten yhteisesti sopimia tavoitteita (nk. *commitment-lähestymistapa*).

Jos maassa ei poliittisen epävakauden vuoksi ole tietty hallitustyyppi ollut hallitseva, kumpikaan finanssipolitiikan instituutio-tyyppi ei ole todennäköisesti saanut hallitsevaa asemaa eikä CPR-ongelmaa ole pyritty ratkaisemaan millään tavalla. Tällaista maata on kirjallisuudessa kutsuttu termillä *fiefdom*.⁵ (von Hagen 1992, von Hagen ja Harden 1994 sekä 1996, Hallerberg ja von Hagen 1999)

Jos siis halutaan tietää, mitkä finanssipolitiikan instituutioiden muodot olisivat jollekin maajoukolle yllä esitetyn teoriakehikon mukaan perusteltuja, tulee huomio kiinnittää maiden hallitustyyppeihin. Maan hallitustyyppi taas määräytyy politiikan teorioiden mukaan maan käytössä olevan vaalijärjestelmän sekä maan yhteiskunnallisen rakenteen (engl. *cleavage structure*) perusteella: Suhteellinen vaalitapa johtaa enemmistövaalitapoja todennäköisemmin koalitiiohallitukseen. (Duverger 1951) Mitä monitahoisempi yhteiskunnan rakenne taas maassa on, sitä enemmän muodostuu puolueita, jotka pyrkivät hyödyntämään kyseisiä eroavaisuuksia. (Lipson 1964, Lipset ja Rokkan 1967)

⁵ Syyt, miksi hallitusmuodot vaikuttavat finanssipolitiikan instituutioiden valintaan liittyvät yksipuolue- ja monipuoluehallitusten välisiin eroihin niiden ideologisessa rakenteessa sekä hallituspuolueiden ja hallituksen jäsenten välisessä vuorovaikutuksessa.

KIE-maiden ylivoimainen enemmistö käyttää suhteellista vaalitapaa, joskin vaalijärjestelmien suhteellisuuden asteissa on eroja. KIE-maiden poliittisia tekijöitä käsittelevien tutkimusten perusteella voidaan todeta, että maat ovat yhteiskunnalliselta rakenteiltaan ”monitahoisia” (Hellén, Berglund ja Aarebrot 1998, Lewis 2001). Tätä ovat omalta osaltaan edistäneet suuret yhteiskunnalliset muutokset. Suurimassa osassa maita koalitiiohallitukset ovatkin olleet yleisiä ja siksi odotus on, että *commitment-lähestymistapa* on KIE-maissa hallitseva. Yhteiskunnallisista muutoksista ja vaalijärjestelmiin tehdyistä jatkuvista uudistuksista johtuen on tuskin yllätys, että useat maat ovat olleet poliittisesti verraten epävakaita. Vaihtelu eri hallitusmuotojen välillä on ollut erityisen suurta Bulgariassa, Tšekissä, Liettuassa, Puolassa ja Romaniassa. Teoriakehikon perusteella on syytä olettaa näiden maiden olleen nk. *fiefdom*-maita ainakin 1990-luvulla, jolloin poliittinen epävakaus oli suurinta. Poikkeuksen muihin KIE-maihin muodostaa Unkari, jossa on muita kaksinapaisempi poliittinen kenttä. Tämän tulisi muodostaa suotuisat olosuhteet *delegation-lähestymistavalle*.

Finanssipolitiikan instituutioita koskeva empiirinen kirjallisuus on puolestaan keskittynyt voittopuolisesti EU-15-maiden tarkasteluun (von Hagen 1992, von Hagen ja Harden 1994 sekä 1996, Hallerberg ja von Hagen 1999), joskin mm. Alesina ym (1996) sekä Stein, Talvi ja Grisanti (1999) ovat soveltaneet samaa tutkimustraditiota myös Latalalaisen Amerikan ja Karibian alueen maihin.

Tulokset ovat pääsääntöisesti olleet teoria-perustan mukaisia: keskitetyt instituutiot lisäävät budjettikuria. Suurin osa EU-15 maista on käytännössä kehittänyt finanssipolitiikan instituutioitaan kuten poliittiset tekijät olettavat.

Poliittisesti kaksinapaiset maat ovat delegoineet finanssipoliittista valtaa muita enemmän valtiovarainministerille, kun taas koalitiohallitukset turvautuvat tyypillisesti yhteisesti sovituihin tavoitteisiin. Hallerberg, Strauch ja von Hagenin (2001) ja (2003) tuoreempien tutkimuksen tulokset vahvistavat, että finanssipoliitiikan säännöstoilla on vaikutusta, mutta niiden vaikutus riippuu hallitustyyppistä. Valtiovarainministerin vallan lisääminen on tuonut lisäarvoa vain *delegation*-maissa.

KIE-maiden osalta vastaavia analyysejä ei ole juuri tehty. *Gleich* (2002) on ainoa tähän asti kyseisiä maita käsittelevä tutkimus. Tutkimus keskittyy vuosiin 1994–1998 ja tulosten mukaan keskitetyimmät finanssipoliitiikan instituutiot ovat edistäneet budjettikuria. Hänen analyysinsä ei kuitenkaan kata monivuotisia finanssipoliitiikan kehyksiä, eikä se ota huomioon maiden poliittisia tekijöitä. Hän ei niinkään pohdi *commitment*- ja *delegation*-lähestymistapojen välisiä eroja.

3. Finanssipoliitiikan instituutiot KIE-maissa

3.1 Miten aineisto kerättiin?

Finanssipoliitiikan kansallisia instituutioita koskevaa aineistoa on hyvin vaikea löytää. Kansainvälisten tutkimuslaitosten – IMF:n tai OECD:n – maakatsauksissa aihetta on käsitelty satunnaisesti, mutta näin saatava tieto ei usein ole kovinkaan kattavaa eikä vertailukelpoista eri maiden välillä. Kansallisen budjettilainsäädännön lukeminen ei sekään riitä, koska lainsäädäntö luo – maasta riippuen – vain verraten väljät puitteet, joiden sisällä voi olla hyvinkin erilaisia käytäntöjä.

Siksi tämänkaltaisissa tutkimuksissa on usein turvaututtu kansallisille viranomaisille lähetettyihin kyselylomakkeisiin. Näin on toimittu myös tässä tutkimuksessa. Lomake lähetettiin kolmelle eri viranomaistaholle kussakin maassa: valtiovarainministeriöön, keskuspankkiin ja kansanedustuslaitoksen budjettia käsittelevään valiokuntaan. Näin pyrittiin lisäämään saadun tiedon luotettavuutta.

Kyselylomake perustui osittain EU-15-maista tehtyyn vastaavaan tutkimukseen (Hallerberg, Strauch ja von Hagen 2001). Kyseisessä tutkimuksessa käytettyä kyselylomaketta ei ollut saatavilla, mutta itse tutkimuksen perusteella oli mahdollista muotoilla lomake niin, että EU-15-maiden kanssa vertailukelpoista tietoa saatiin niiltä osin kun se oli tarkoituksenmukaista.

Vastauksia tuli kaikista valtiovarainministeriöistä, keskuspankeista sekä kuuden maan valiokunnalta. Vastauksissa esiintyneitä epäselvyyksiä ja epä johdonmukaisuuksia selvitettiin lisäkyselylomakkeen avulla, joka lähetettiin kussakin maassa ainakin yhdelle viranomaiselle – tyypillisesti valtiovarainministeriöön. Tämänkin jälkeen kunkin maan kanssa käytiin pitkäkö kirjeenvaihto. Lisäksi saatuja tietoja verrattiin kansainvälisten tutkimuslaitosten maakatsauksiin, kansalliseen lainsäädäntöön sekä *Gleichin* (2002) tutkimukseen siltä osin kuin se oli mahdollista.

Kaikesta tästä huolimatta väriiden tai subjektiivisuuden värittämien vastausten esiintymistä ei voida sulkea kokonaan pois. Tämä onkin kyseisen tutkimustradition sisäänrakennettu ongelma, jota voi pyrkiä lieventämään kiinnittämällä huomiota kysymysten sisältöön ja vastausten luotettavuuteen, mutta ei kokonaan poistamaan.

3.2 Finanssipolitiikan instituutiot

Yksinkertaistaen budjettiprosessin kulkua voidaan kuvata seuraavasti: Budjettiesitys muotoillaan ensin hallituksessa, jonka jälkeen eduskunta käsittelee sitä valiokunnissaan. Eduskunnalla on maasta riippuen vaihtelevat mahdollisuudet muuttaa hallituksen esitystä, minkä jälkeen eduskunta hyväksyy esityksen äänestyksessä. Lopulta budjetti pannaan toimeen ja sen toteutumista monitoroidaan.

KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioita kuvaava aineisto kattaa kyseiset budjettiprosessin vaiheet. Seuraavassa instituutioista esitetään varsin yleisluontoinen kuvaus ja maakohtaisia huomioita esitetään vain valikoiden.

3.2.1 Finanssipolitiikan linjausten ja talousarvion laadinta hallituksessa

Monissa KIE-maiden kohtaamisissa finanssipolitiikkaan liittyvissä haasteissa painottuvat voimakkaasti keskipitkän aikavälin tekijät, jotka ovat seurausta taloudellisen siirtymän loppuunsaattamisesta ja elintasokuilun kiinnikurumisesta. Tämä omalta osaltaan korostaa keskipitkän aikavälin kehikkojen roolia. (*Christou ja Daseking* 2002). Lisäksi EU:n talouspolitiikkaa koordinoivilla prosesseilla on keskipitkän aikavälin fokus.

Lähes kaikilla KIE-mailla monivuotisten finanssipolitiikan linjausten laadinta on alkanut vasta muutama vuosi sitten. Kaikilla mailla monivuotisilla linjauksilla on lakisääteinen perusta, mikä ei takaa vielä linjausten ja niiden yhteydessä asetettavien finanssipolitiikan tavoitteiden sitovuutta.

Itse finanssipolitiikan säännöillä tai tavoitteilla ei ole yksiselitteistä määritelmää. *Kopits ja Symansky* (1998) mukaan finanssipolitiikan

sääntö on tarkoitettu toteutettavaksi yli hallituskausien. Hallerberg, Strauch ja von Hagen (2001) käyttävät väljempää määritelmää. Heidän mukaansa finanssipolitiikan sääntö käsitteenä kattaa itse finanssipolitiikan tavoitteet ja ne hallituksen omaksumat käytännöt, joilla kyseisiin tavoitteisiin pyritään. Finanssipolitiikan sääntö näin määriteltynä voi siis käsittää vain kunkin hallituskauden aikana omaksutut käytännöt ja säännöt.

Finanssipolitiikan sääntöjä koskevan kirjallisuuden mukaan sääntöjen tulisi olla mahdollisimman yksinkertaisia, läpinäkyviä, muiden makrotaloudellisten tavoitteiden kanssa yhdenmukaisia ja tehokkaasti toteutettavia. Yleisesti katsotaan, että tavoitteiden asettaminen menoilte on tarkoituksenmukaisempaa kuin verotuloille jälkimmäisten ollessa alttiimpia suhdannevaihteluille. Samantapaisin argumentein perustellaan muiden epävakaiden erien, kuten työttömyyteen liittyvien menojen ja valtion velan korkomenojen, jättämistä menokehysten ulkopuolelle. Monivuotiset menokehykset estävät vuosittaisia tavoitteita paremmin menojen siirtämisen seuraavalle vuodelle. Koska jäykät menotavoitteet voivat johtaa myötäsykliiseen finanssipolitiikkaan, tulisi olla yhteisymmärrys siitä, miten toimitaan ennakoitua nopeampien suhdannevaihtelujen oloissa. Ex ante määritellyt sanktiot siltä varalta, että tavoitteita ei saavuteta edistävät tavoitteiden uskottavuutta. (*Kopits ja Symansky* 1998, *Brunilla* 2002 ja Euroopan komissio 2003a, osa V)

Finanssipolitiikkaa koskevien monivuotisten tavoitteiden kattavuus on verraten yhtenäinen KIE-maiden välillä. Useimmat maat asettavat hallinnonalatasoja tai erityisiä tehtäväalueita koskevia menokehyksiä. Puola on ainoa maa, jolla ei ole varsinaisia monivuotisia menokehyksiä. Alijäämätavoitteen asettavat kaik-

ki maat. Virolla, Puolalla ja Slovenialla on lisäksi lakiin kirjoitettuja julkista lainanottoa koskevia rajoituksia.

Vuositasen menokehyksiä käyttävät kaikki maat, tosin Bulgaria, Liettua ja Puola aloittivat tämän vasta 1990-luvun lopulla. Tätä ennen sektoriministeriöiden määräraahapyyntöjä eivät näissä maissa ohjanneet numeeriset tavoitteet.

Tavoitteiden sitovuus on KIE-maissa myös hyvin yhteneväinen. Kaikissa maissa monivuotiset menokehykset ovat luonteeltaan suuntaa antavia, eikä niiden rikkomisesta ole poliittisen maineen menettämisen lisäksi mitään seuraamuksia. Pääsääntöisesti KIE-mailla ei ole selkeitä säännöksiä siitä, miten toimitaan odottamattomien suhdannevaihtelujen oloissa.

Monivuotiset menokehykset sovitaan kaikissa maissa hallituksessa ennen varsinaisen budjettiesityksen laadintaa. Yleisesti ottaen hallitussopimukset eivät kuitenkaan sisällä yksityiskohtaisia finanssipolitiikkaa koskevia tavoitteita. Useimmissa maissa toteutuneen kehityksen ja monivuotisten menokehysten välisiä poikkeamia ei myöskään käsitellä säännöllisesti millään tavalla. Tämä heikentää tavoitteiden sitovuutta ja uskottavuutta. Kaiken kaikkiaan voidaan siis todeta, että KIE-maiden monivuotisten kehikkojen suunnittelu on vasta alkuvaiheessa. Menokehykset muistuttavat enemmän indikaatiivisia suuntaviivoja kuin varsinaisia tavoitteita.

EU-15-maita koskevien tutkimusten mukaan myös niiden finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet ovat siinä mielessä heikkoja, ettei niiden rikkomisesta ole tyypillisesti säädetty ex ante sanktioita. Kuitenkin monivuotisten kehikkojen yhteys vuosittaiseen budjettiprosessiin on tiiviimpi ja tavoitteet on ilmaistu eksplisiittisemmin esimerkiksi hallitusohjelmissa tai -sopimuksissa. Näin yleisön on helpompi seu-

rata tavoitteiden toteutumista ja niistä poikkeaminen on vaikeampaa.

Yllä esitellyn aiheetta käsittelevän kirjallisuuden mukaan hallituksen yhteisesti sopimat tavoitteet ovat yksi keino finanssikurin edistämiseksi. Toinen lähestymistapa painottaa vahvan valtiovarainministerin roolia. Eräs olennainen kysymys koskee tapaa, jolla (vuosittaiset) menokehykset päätetään. KIE-maissa on käytössä kolme erilaista käytäntöä. Kuten jo mainittiin, Bulgariassa, Liettuaassa ja Puolassa sektoriministeriöiden määräraahapyyntöjä eivät ohjanneet lainkaan numeeriset tavoitteet. Käytäntö näissä maissa muuttui 1990-luvun lopulla. Toisen ryhmän muodostavat maat, joissa hallitus päättää menokehyksistä, mutta vasta sen jälkeen, kun sektoriministeriöt ovat antaneet alustavat määräraahapyyntönsä. Kolmannen, ja suurimman ryhmän muodostavat maat, joissa sektoriministeriöiden määräraahapyyntöt perustuvat hallituksen päättämiin menokehyksiin. Kaikissa maissa menokehykset perustuvat valtiovarainministeriön esitykseen, mutta hallitus voi muuttaa esitystä ja tekee lopullisen päätöksen.

Mahdolliset ristiriidat ratkotaan myös koko hallituksen kesken useimmissa maissa. Poikkeuksia ovat Unkari ja Slovenia, joissa valtiovarainministerin ja yksittäisten sektoriministerien välisillä kahdenvälisillä neuvotteluilla on merkittävämpi rooli. Unkarissa, Latviassa, Puolassa ja Sloveniassa pääministeri tekee silti budjettiin liittyvissä kysymyksissä lopullisen päätöksen. Puolella KIE-maiden valtiovarainministereistä on käytännössä veto-oikeus sektoriministerien budjettiehdotukseen tekemien merkittävien muutosten estämiseksi.

Yhteenvetona voidaan siis todeta, että koko hallituksen ja yhteisesti sopimien tavoitteiden rooli on korostunut KIE-maiden kohdalla, ol-

koonkin, että yhteisesti sovitut tavoitteet, ja erityisesti monivuotiset kehikot, ovat vielä puutteellisia. Valtiovarainministeri esittelee finanssipoliittikaan liittyvät asiat hallitukselle ja tämä takaa sille tärkeän roolin. Silti valtiovarainministerillä ei muutoin, paria maata lukuun ottamatta, ole merkittävää finanssipoliittista valtaa yli koko hallituksen. Hallitus, ei valtiovarainministeri, tekee lopulta keskeiset finanssipoliittiset päätökset. Todettakoon, että vertailu EU-15-maihin osoittaa, että valtiovarainministerit ovat siellä KIE-maiden kollegoiaan hieman ”vahvempia”. Erot EU-15-maihin eivät maiden pienen lukumäärän vuoksi pääsääntöisesti ole tilastollisesti merkitseviä.⁶

Lisäksi voidaan huomata, että ne maat, joissa ei ollut käytössä numeerisia budjettitavoitteita eikä vahvaa valtiovarainministeriä – Bulgaria, Liettua, Puola ja osittain myös Romania – ovat olleet myös poliittisesti muita epävaakaampia. Kuten kappaleessa kaksi todettiin, vaihtelu eri hallitustyyppien välillä on näissä maissa ollut useimpia muita KIE-maita suurempaa. Tämä havainto on siis linjassa yllä esitetyn teoriakehikon kanssa. Hallituksen roolin

⁶ Jobtopäätökset valtiovarainministerin ”vahvuudesta” perustuvat ministereiden valtaoikeuksia kuvaavaan indeksiin, joka muodostettiin kullekin maalle yllä kuvatun aineiston perusteella. Indeksejä käytetään myöhemmin tilastollisessa analyysissä kappaleessa 4. Indeksien laskusäännöt perustuvat suurimmaksi osaksi Hallerberg, Strauch ja von Hagenin (2001) EU-15-maita käsittelevään tutkimukseen. Budjetin valmisteluvaihetta kuvaava indeksi muodostuu seuraavista tekijöistä: onko valtiovarainministerin ja sektoriministerin välillä kahdenvälisiä neuvotteluja; voivatko sektoriministerit pyytää koko hallituksen päätöksiä budjettiasioissa; missä määrin valtiovarainministerillä on valtaa tavoitteiden asettamisessa; mitä muita valtaoikeuksia valtiovarainministerillä on tässä budjettikierron vaiheessa; missä määrin riskitiridat sovitaan koko hallituksen kesken; voiko koko hallitus hylätä valtiovarainministerin ehdotukset.

korostuminen useimmissa maissa oli myös odotettua koalitiollahitusten yleisyyden vuoksi. Poikkeus oli Unkari, joka on muita KIE-maita poliittisesti kaksinaapaisempi. Teorian mukaan hallituksen ollessa ideologisesti yhtenäinen, finanssipoliittisen vallan delegoiminen yhdelle toimijalle on helpompaa. Unkarilla onkin KIE-maiden vahvin valtiovarainministeri.

3.2.2 Parlamentti-käsittely

Kun hallitus on päättänyt budjettiehdotuksesta, se annetaan kansanedustuslaitoksen käsiteltäväksi. Maasta riippuen kansanedustuslaitoksella on vaihtelevat mahdollisuudet muuttaa hallituksen budjettiesitystä.

KIE-maiden kaikilla parlamenteilla on tähän mahdollisuudet. Bulgaria, Slovakia, Puola (vuoteen 1998 asti) sekä Romania (vuoteen 2003 asti) ovat kuitenkin ainoat maat, joilla muutosten tekoa ei ole virallisesti rajoitettu. Yleisin rajoitus on, että parlamentit voivat esittää vain sellaisia muutoksia, jotka eivät lisää alijäämää.

Toinen hallituksen ja kansanedustuslaitoksen välistä suhdetta määrittävä seikka liittyy siihen, mitä seuraamuksia budjettia koskevan äänestyksen häviämällä on. Von Hagenin (1992) mukaan mitä vakavammat seuraamukset ovat, sitä todennäköisempää on, että hallitus ottaa kansanedustuslaitoksen kannat jo etukäteen huomioon. Toisaalta Alesina ja Perotti (1999) toteavat, että hallitukseen kuuluvien kansanedustajien on vaikeaa äänestää hallitusta vastaan, jos sen seurauksena on hallituksen kaatuminen ja uudet vaalit. Toisin sanoen, vakavat seuraamukset edistävät puoluekuria.

Lähes kaikissa KIE-maissa hallitus voi halutessaan tehdä budjettiäänestyksestä luottamusäänestyksen, mutta missään maassa se ei ole vielä johtanut hallituksen kaatumiseen.

Puoluekurissa on sen sijaan eroja. Liettuassa, Puolassa, Romaniassa ja Sloveniassa on ollut tavallista, että hallituspuolueisiin kuuluvat kansanedustajat ovat äänestäneet hallitusta vastaan budjettia koskevissa äänestyksissä. Jos hallituspuolueet tietävät jo budjettiehdotusta muotoiltaan, että hallituksessa yhteisesti sovittuja tavoitteita ei tulla kunnioittamaan parlamentissa, ei tilanne juuri edistä yhteisesti sovittujen menotavoitteiden uskottavuutta.

Äänestyskäytäntöjen ja budjettikäsittelyyn liittyvien aikarajojen suhteen käytännöt ovat melko yhtenäiset. Ainoastaan Bulgariassa ja Tšekissä parlamentti äänestää budjettikäsittelyn aluksi budjetin kokonaissummasta ja aloittaa vasta sitten yksityiskohtaisemman käsittelyn. Tämä vahvistaa hallituksen asemaa. Muissa maissa parlamentti äänestää budjetin kokonaissummasta parlamentti-käsittelyn lopuksi.

Kaiken kaikkiaan KIE-maiden parlamenteilla on verraten pienet mahdollisuudet muuttaa merkittävästi hallituksen sille antamaa budjettiesitystä. EU-15-maiden parlamenteilla on itse asiassa tässä suhteessa keskimäärin enemmän valtaoikeuksia.⁷

3.2.3 Toimeenpano ja seuranta

Läpinäkyvyys on usein mainittu yhtenä ”hyvän” budjettiprosessin osatekijöistä. Tämä koskee myös budjetin toimeenpanon seuranta.

⁷ Näin voidaan todeta parlamenttien valtaoikeuksia kuvaavan indeksin perusteella. *Indeksi muodostuu seuraavista tekijöistä: parlamentti voi tuoda käsittelyyn erillisen budjetin; missä määrin muutosehdotuksia ei ole rajoitettu; muutosehdotukset voivat lisätä alijäämää; muutosehdotukset voivat johtaa hallituksen kaatumiseen; äänestys budjetin kokonaismäärästä parlamentin käsittelyn lopussa; budjetin käsittelyllä ei aikarajaa; jos budjetin hyväksyminen lykään, hallituksen budjettiesitystä ei käytetä.*

Käytännössä kaikki KIE-maat julkaisevat kuukausittaisia raportteja budjetin toimeenpanosta. On syytä huomata, että tässä suhteessa käytännöt ovat uudistuneet viime vuosina useimmissa maissa. Bulgariaa lukuun ottamatta kaikki maat informoivat automaattisesti budjetin toteutumisesta myös kansanedustuslaitosta; Bulgariassa näin tapahtuu vain, jos parlamentti sitä pyytää.

Valtiovarainministerin rooli vaihtelee maiden välillä myös budjetin toimeenpanovaiheessa. Noin puolessa maista maksusuorituksiin vaaditaan valtiovarainministerin lupa. Suurimassa osassa maista hallitus, ei valtiovarainministeri, voi käytännössä estää määrärahojen maksun budjettivuoden aikana. Kaikissa maissa määrärahojen siirrot budjetin osasta toiseen on periaatteessa sallittu, mutta lähes kaikkien maiden kohdalla siirtoja koskevat lukuisat rajoitukset. Suurimmassa osassa KIE-maista siirtoihin tarvittavan luvan antaa hallitus.

Myös toimeenpanovaiheessa korostuu hallituksen vahva rooli. Kuten suunnittelu- ja päätöksentekovaiheessakin, KIE-maiden valtiovarainministerit omaavat EU-15-maiden kollegoihinsa verrattuna vähemmän valtaoikeuksia.⁸

4. Finanssipolitiikan instituutiot ja finanssipolitiikka

4.1 Julkisen talouden tunnuslukuihin syytä suhtautua varauksin

Edellisissä luvussa esitetyn aineiston mukaan KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioiden

⁸ *Toimeenpanovaihetta kuvaava indeksi muodostuu seuraavista tekijöistä: mikä valtiovarainministerin valta on määrärahojen maksamisessa; maksusuoritusten hyväksymisessä; rajoitusten asettamisessa; menosiirtojen estämisessä budjetin eri osien välillä.*

välillä on eroja. Luonnollinen jatkokysymys kuuluu, missä määrin erot ovat vaikuttaneet KIE-maiden finanssipolitiikkaan ja vastaavasti julkisen talouden tunnuslukuihin. On kaksi pääasiallista syytä, miksi tähän kysymykseen on vaikeaa antaa yksiselitteistä vastausta. Nämä syyt koskevat erityisesti 1990-lukua.

Ensinnäkin, julkista taloutta koskevat tunnusluvut ovat tällä periodilla erittäin epäluotettavia. Julkisen talouden tilinpitoa koskevat määritelmät ovat muuttuneet ajanjakson aikana, eikä muutoksia ole useimmissa tapauksissa sovellettu historiaan. Siksi julkisen talouden luvut tänä aikana antavat parhaimmassakin tapauksessa vain likimääräisen arvion maiden julkisen talouden tilasta. (Euroopan komissio 2002 ja 2003b)

Toiseksi, KIE-maiden siirtyminen keskusjohtoisiin talouksista markkinatalousmaiksi on vaikuttanut omalta osaltaan julkisen talouden tilaan. Tämä vaikeuttaa huomattavasti julkisen talouden tunnuslukujen tulkintaa, koska esimerkiksi suuret julkisen talouden alijäämät voivat olla merkki hyvin sujuneesta ja nopeasti toteutetusta siirtymästä, ei välttämättä vastuuttomasta finanssipolitiikasta. (*Tanzi* 1993, *Chadha* ja *Coricelli* 1994 ja *Coricelli* 1997).

Siksi voi hyvin olla, että finanssipolitiikan instituutioiden väliset erot eivät pysty selittämään julkisen talouden tunnuslukujen käyttäytymistä tällä ajanjaksolla. Vastakkaiseen tulokseen on päätynyt Gleich (2002), jonka mukaan ripeästi talousuudistuksissa edenneet maat eivät kärsineet muita suuremmista julkisen talouden alijäämistä 1990-luvulla ja vahvat finanssipolitiikan instituutiot itse asiassa edistivät kurinalaista finanssipolitiikkaa tällä ajanjaksolla.

Jälkimmäistä periodia (1999–2002) yllä mainitut varaukset koskevat enää osittain. KIE-maat ovat osallistuneet komission vuonna 2001

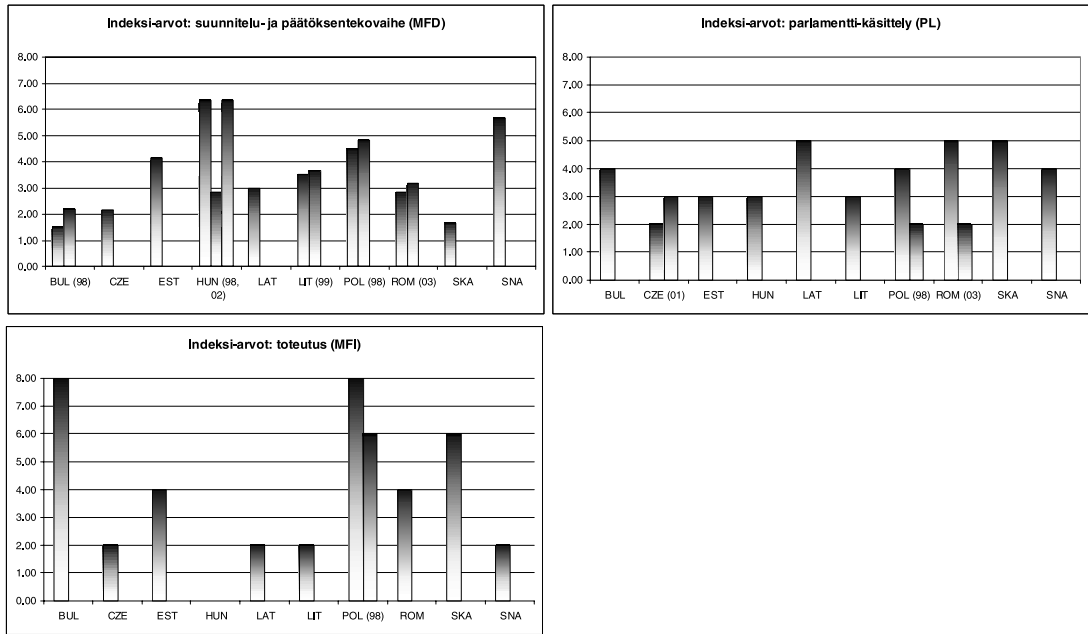
aloittamaan finanssipoliittiseen seuranta-prosessiin, jonka puitteissa ne ovat toimittaneet vuosittain tiedonannot budjettitilanteesta ja julkisesta velasta sekä liittymistä edeltävät talousohjelmat (Pre-accession Economic Programmes, PEPs). Samalla tarkoituksena on ollut mahdollistaa KIE-maiden osallistuminen EU:n monenkeskiseen julkisen talouden seuranta-prosessiin EU:n jäseninä. Harjoituksen yhteydessä komission ja EU:n tilastovirasto Eurostatin kanssa yhteistyössä tuotetut julkisen talouden luvut vuosille 1999–2002 ovat EKT-95 kirjanpidon mukaisia ja näin niiden voidaan katsoa olevan jo verraten luotettavia, olkoonkin, että luvut kattavat vain julkisen talouden tasapainon ja velan. Samoin taloudellisen siirtymän aiheuttamat paineet julkiselle taloudelle ovat vähentyneet, vaikkakaan eivät kokonaan poistuneet.

4.2 Tilastollinen analyysi

Yllämainituista syistä tilastollinen analyysi on tehty erikseen kahdelle eri periodille: 1994–1998 ja 1999–2002. Monet maat ovat uudistaneet budjettiprosessejaan 1998–1999 tienoilla ja näin niiden indeksi-arvot ovat muuttuneet. Kahden periodin käyttö myös mahdollistaa ajassa muuttumattomien indeksien käytön selittävinä muuttujina.

Eräs usein käytetty empiirinen metodi tämänkaltaisissa tutkimuksissa on instituutioita kuvaavien indeksien muodostaminen. Tyypillisesti indeksit mittaavat finanssipolitiikkaan liittyvien tavoitteiden olemassaoloa ja/tai valtiovarainministerin finanssipolitiikan valmisteluun ja toteutukseen liittyvää valtaa hallituksen muihin ministereihin nähden sekä hallituksen valtaa kansanedustuslaitokseen nähden. Näin muodostettuja indeksejä on puolestaan käytet-

Kuva 4.1 KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioita kuvaavat indeksi-arvot



Huomaa: vuosiluvut viittaavat ajankohtiin, jolloin prosesseja on uudistettu.

ty selittävinä muuttujina regressio-analysissä. Näin on toimittu tässäkin tutkimuksessa.

Luvussa kolme kuvatun aineiston perusteella muodostetut indeksit kattavat eri budjettiprosessin vaiheet: finanssipolitiikan suunnitelu- ja päätöksentekovaiheen, budjetin käsittelyn kansanedustuslaitoksessa sekä budjetin toteutusvaiheen. Kaikki indeksit ovat kalibroitu niin, että niiden potentiaalinen vaihteluväli on 0–8. Lisäys indeksi-arvossa tarkoittaa kyseisen instituution vaikutusvallan nousua. Teoriakehikön mukaisesti indeksi-arvon lisäys suunnitelu- ja päätöksentekovaiheessa sekä toteutusvaiheessa lisää budjettiprosessin keskittymistä ja siten budjettikuria. ”Suuren” indeksi-arvon omaavissa maissa on siis vahvempi valtiovarainministeri ja/tai budjetin laadintaa oh-

jaavat tavoitteet. Parlamentti-käsittelyä kuvaavan indeksi nousun puolestaan tulisi puolestaan johtaa budjettikurin heikentymiseen.

Maakohtaiset indeksi-arvot on esitetty kuvassa 4.1. Absoluuttisista indeksiarvoista ei tule tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä, mutta kuvasta voidaan huomata, että indekseissä – ja vastaavasti finanssipolitiikan instituutioissa – esiintyy varsin suuria maakohtaisia eroja. Useat maat ovat uudistaneet instituutioitaan ja muutokset ovat pääasiassa olleet teorian mukaan oikeansuuntaisia. Toisin sanoen maat ovat muuttaneet kehikkojaan ”keskitetympään” suuntaan.

Silmiinpistäväenä poikkeuksena on Unkari, jonka budjettiprosessia heikennettiin huomattavasti vuoden 1998 tienoilla. Kuriositeettina

voidaan mainita, että maan julkisen talouden alijäämä kasvoi vuosien 1999–2002 aikana lähes neljä prosenttiyksikköä, vuoden 1999 –5.6 prosentista vuoden 2002 –9.2 prosenttiin. Kansainvälisen valuuttarahaston vuoden 2003 artikla IV-raportin mukaan alijäämän kasvuun olivat syynä palkkojen, eläkkeiden, terveystennojen, sosiaalietuuksien sekä erilaisten tukien huomattava lisäys.

Paneelidataan perustuva PNS-regressioyh-tälö on seuraava:

$$X_{it} = \beta_0 + \beta_1 MFD_{it} + \beta_2 PL_{it} + \beta_3 MFI_{it} + \beta_4 GDP_{it} + \beta_5 UNE_{it} + \varepsilon_{it},$$

missä X viittaa riippuvaan muuttujaan maassa i , β_0 on kaikille yhteinen vakio, GDP on bruttokansantuotteen vuosikasvu, UNE työttömyysaste. MDF , PL ja MFI viittaavat eri indekseihin kuten edellä selitettiin ja ε viittaa virhetermiin. Kaikki regressiot on tehty sisällyttämällä indeksit regressioon sekä yhtä aikaa, että erikseen. Kontrolli-muuttujat (GDP ja UNE) ovat mukana kaikissa regressioissa.⁹

Julkisen talouden tasapainon ollessa riippuvana muuttujana, odotus kertoimien etumerkeiksi on $\beta_1, \beta_3, \beta_4 > 0$ (keskitetymmän budjettiprosessin tulisi johtaa vahvempaan julkisen talouden tasapainoon, talouskasvun tulisi vahvistaa julkisen talouden tasapainoa) $\beta_2, \beta_5 < 0$ (teorian mukaan vahva kansanedustuslaitos heikentää budjettikuria, korkean työttömyyden

tulisi johtaa heikompaan julkisen talouden tasapainoon).

Regressiot suoritettiin ensimmäisen periodin (1994–1998) kohdalla käyttämällä riippuvina muuttujina EBRD (2001) ja (2003) julkaisuista otettuja julkista tasapainoa sekä julkisen kulutuksen muutosta kuvaavia tunnuslukuja. Luvut eivät ole EKT-95 tilinpidon mukaisia. Regression tulokset osoittavat, että indeksit eivät kykene selittämään julkisen talouden käytäytymistä ja siksi tuloksia ei ole toistettu tässä tarkemmin. Jälkimmäiselle periodille (1999–2002) riippuvana muuttujana käytettiin EKT-95 mukaisia julkisen talouden tasapainoa kuvaavia lukuja (Euroopan komissio 2003b).¹⁰ Tulokset jälkimmäisen periodin osalta ovat hyvin erilaiset (ks. liitteen taulukko 1). Indeksien kertoimilla on oikea etumerkki ne ovat kaikki tilastollisesti merkitseviä. Siksi tulokset antavat tukea väitteelle, jonka mukaan budjettiprosessin keskittymistä lisäävät elementit edistävät kurinalaista finanssipolitiikkaa. Kaikilla budjettiprosessin vaiheilla on ollut merkitystä budjettikurin kannalta. On huomattava, että tulokset ovat päteviä vain jälkimmäisen periodin osalta ja niiden luotettavuutta heikentävät aikaperio-

¹⁰ Kaikkien lukujen kohdalla kyse on prosentuaalisesta subteesta bruttokansantuotteeseen. Koska finanssipolitiikan kehikoilla on suoranaisempi vaikutus valtiontalouteen, olisi ideaalista käyttää valtiontalouden tunnuslukuja. Julkisen talouden tunnuslukuja on käytetty niiden paremman saataavuuden vuoksi. Euroopan komissio (2003b) sisältää myös julkisen talouden velkasuhteen, mutta sitä ei käytetä, koska käytössä ei ole tarpeeksi vuosia velan vuosimuutoksen laskemiseksi. Pelkän velkasuhteen käyttäminen riippuvana muuttujana voisi johtaa vääristyneisiin lopputuloksiin; Baltian maiden velkasuhteiden albausuu johtuu kuitenkin siitä, että Venäjä peri entisen Neuvostoliiton velat. Velkatasot heijastelevat yleisemmin finanssipolitiikan kumulatiivisia vaikutuksia ja erityisesti lyhyillä aikaperiodeilla niiden tulkinnassa tulisi olla varovainen.

⁹ Beck ja Katz (1996) suosittelevat viivästetyn riippuvan muuttujan käyttöä autokorrelaation korjaamiseksi. Tämä on yleisesti käytetty metodi samankaltaisissa tutkimuksissa (Hallerberg ja von Hagen 1999, de Haan, Moessen ja Volkerink 1999 sekä Gleich 2002). Regressiot suoritettiin myös viivästetyn riippuvan muuttujan kanssa mutta tulokset eivät olleet ratkaisevasti erilaiset.

din lyhyys ja niukka julkista taloutta koskeva tilastoaineisto.

Aikaisemmalle periodille tehtyjen laskelmien mukaan finanssipolitiikan eroilla ei ollut vaikutusta julkisen talouden käyttäytymiseen. Tuloksesta voidaan syyttää epäluotettavia julkisen talouden tunnuslukuja ja/tai taloudellista siirtymäprosessia ja sen vaikutusta julkisen talouden käyttäytymiseen. Joka tapauksessa tämä tulos on selkeässä ristiriidassa Gleichin (2002) päinvastaisen tuloksen kanssa. On siis mahdollista, että kyseisessä tutkimuksessa muodostetut indekseillä on tässä tutkimuksessa muodostettuja indeksejä parempi selitysvoima.¹¹ Siksi on kiinnostavaa analysoida, miten eri tavoin lasketut indeksit pystyvät selittämään jälkimmäisen periodin julkisen talouden lukuja.

Tämä vertailu on tehty liitteen taulukossa 2, jossa pystysarakkeessa (A) toistetaan taulukon 1 tulokset. Pystysarake (B) on saatu laskemalla käyttämällä tämän tutkimuksen finanssipolitiikan instituutioista saatuja tietoja ja Hallerberg, Strauch ja von Hagenin (2001) käyttämiä indeksien laskusääntöjä. Tämän ja kyseisen tutkimuksen laskusääntöissä ei ole merkittäviä eroja, joten tulostenkaan välillä ei tulisi olla suuria eroja. Pystysarake (C) on saatu käyttämällä Gleichin (2002) muodostamia indeksejä.

¹¹ *Suurin ero tämän ja Gleichin (2002) indeksien välillä liittyy indeksien laskusääntöihin. Toisin sanoen, monet finanssipolitiikan instituutioiden piirteet, joita on käytetty tämän tutkimuksen indeksien laskemiseksi puuttuivat Gleichin tutkimuksesta kokonaan (sama pätee jossain määrin myös toisin päin). Tietyt instituutioiden piirteet sisältyivät molempien tutkimusten indekseihin, mutta jossain tapauksissa Gleichin (2002) instituutioita koskeva informaatio oli tämän tutkimuksen perusteella virheellistä tai epätarkkaa.*

Kuten odotettua, pystysarakkeiden (A) ja (B) tulokset ovat hyvin samankaltaisia. Viimeisessä pystysarakkeessa käytettyjen Gleichin (2002) indeksien selitysvoima on heikko: vain budjetin toteutusvaihetta kuvaavan indeksin kerroin on merkitsevä.

5. Lopuksi

Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat edenneet siirtymisessä keskusjohtoisesta talouksista markkinatalousmaiksi. Reaalinen lähentyminen esimerkiksi EU-15 maihin edellyttää kestäväää talouskasvua. Tässä finanssipolitiikalla on tärkeä rooli. Maat ovat myös lähestymässä EU:n ja lopulta euroalueen jäsenyyttä, jotka asettavat omat vaatimuksensa jäsenmaiden finanssipolitiikalle. EU-prosesseilla ei kuitenkaan ole toimivaltaa määritellä miten yhteisesti asetetut julkista taloutta koskevat tavoitteet tulisi saavuttaa. Tämän artikkelin tarkoituksena oli aiheeseen liittyvän kirjallisuuden esittelyn ohella luoda yleissilmäys niihin säännöstöihin ja käytäntöihin, joiden puitteissa KIE-maat finanssipolitiikkaansa valmistelevat ja toteuttavat.

Artikkelissa esitetyn aineiston mukaan käytännössä kaikki KIE-maat ovat vahvistaneet finanssipolitiikan säännöstöjään ja käytäntöjään, olkoonkin, että työ on vielä kesken. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että maiden finanssipolitiikan valmistelussa ja toteuttamisessa korostuu koko hallituksen vahva rooli. Tämä koskee finanssipolitiikan tavoitteiden asettamista, itse budjettineuvotteluja, ristiriitojen sovittelua sekä budjetin toteuttamista. Hallituksen yhteisiin sopimuksiin perustuvaa finanssipolitiikkaa on vahvistanut myös keskipitkän aikavälin budjettisuunnittelu, joka on otettu jossain muodossa käyttöön kaikissa KIE-maissa. Kuten parlamentaarisisissa demokratioissa yleensä,

myös KIE-maiden kansanedustuslaitoksilla on hallituksiin nähden verraten pieni rooli budjettiprosessissa.¹² Parlamenteilla ei ole mahdollisuuksia muuttaa merkittävästi hallituksen tekemää budjettiesitystä.

Itse finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet voidaan useimpien – ellei kaikkien – maiden kohdalla luokitella ”heikoiksi”. Tavoitteet ovat indikaatiivisia eikä niiden rikkomisesta seuraa poliittisen maineen menettämisen lisäksi muita seuraamuksia. Koska erityisesti monivuotisia tavoitteita ei pääsääntöisesti sisällytetä hallitusohjelmiin, vaan tavoitteet esitetään monien maiden kohdalla verraten yleisellä tasolla, on niiden toteutumisen seuraaminen yleisön toimesta hankalaa. Lisäksi useimmissa maissa tavoitteiden ja toteutuneen kehityksen välisiä eroja ei tarkastella säännöllisesti ex-post millään tavalla. Tämä heikentää omalta osaltaan tavoitteiden ex-ante uskottavuutta. On tosin syytä todeta, että monissa maissa monivuotiset kehikot hakevat vielä muotoaan.

Hallituksen vahva rooli finanssipolitiikan valmistelussa ja toteuttamisessa oli odotettua poliittisten tekijöiden perusteella. Lisäksi poliittisesti muita epävakammilla mailla on ollut yleisesti ottaen heikot finanssipoliittiset instituutiot. Tämänkaltainen tutkimus ei voi todistaa suoraa syy-seuraus suhdetta, mutta tutkimus antaa tukea väitteelle, jonka mukaan poliittisia tekijöitä ei ole syytä ylenkatsoa tarkasteltaessa finanssipolitiikan valmisteluun ja toteuttamiseen liittyviä säännöstöjä ja käytäntöjä.

Tilastollinen analyysi antoi viitteitä siitä, että ”vahvemmat” tai ”keskitetyimmät” finanssipolitiikan instituutiot ovat myös käytännössä edistäneet kurinalaista finanssipolitiikkaa. Teoreettisten näkökohtien ja EU-15-maista saadun kokemuksen perusteella voidaan todeta, että nk. *commitment*-elementtien, erityisesti keskipitkän aikavälin budjettikehikkojen, kehittämisen edelleen on suositeltavaa KIE-maissa. Keskipitkän aikavälin suunnittelua korostaa myös se seikka, että KIE-maiden julkisen talouden haasteilla on voimakas keskipitkän aikavälin fokus. EU-15-maita koskevan tutkimuksen mukaan valtiovarainministerin finanssipoliittisen vallan lisääminen *commitment*-maissa ei ole useimmissa tapauksissa realistista ja se tuo finanssikuria edistävässä mielessä vain vähän lisäarvoa.¹³ Siksi hallituksen yhteisesti sopimat finanssipolitiikkaa koskevat pitävät ja uskottavat tavoitteet ovat julkisen talouden kurinalaisuuden ja kestävyuden edistämisen kannalta tehokkaampi keino.

KIE-maiden finanssipolitiikan instituutiot tulevat kehittymään tulevaisuudessa edelleen. EU:n ja euroalueen jäsenyydet tulevat vaikuttamaan tähän omalta osaltaan. Lisäksi useiden maiden puolue- ja vaalijärjestelmät eivät ole vielä vakiintuneet. Tästä usein seuraava poliittinen epävakaus voi vaikuttaa myös finanssipoliittisten instituutioiden kehittymiseen. Siksi KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioita koskeva tutkimus tulee säilymään relevanttina aiheena vielä pitkään. □

¹² Näin voidaan todeta etenkin, jos parlamentaarista järjestelmää verrataan Yhdysvaltojen kaltaiseen presidentiaalijärjestelmään, jossa kansanedustuslaitoksilla, eli kongressilla, voi olla laajoja valtaoikeuksia.

¹³ Hallerberg, Strauch ja von Hagen (2001) ja (2003). Tämä ei tarkoita sitä, ettei valtiovarainministerin valtaoikeuksilla olisi *commitment*-maissa merkitystä. Valtiovarainministerillä tulee mm. olla mahdollisuus varmistaa, että asetettuja tavoitteita noudatetaan.

Liite

Taulukko 1. PNS-regressio: 1999–2002.

riippuva muuttuja julkisen talouden tasapaino				
<i>vakio</i>	−5.81*** (1,81)	−8.81*** (1,56)	−3.92** (1,72)	−4.92*** (1,14)
<i>MFD</i>	0.59** (0,23)	0.76*** (0,26)		
<i>PL</i>	−0.54** (0,26)		−0.61** (0,28)	
<i>MFI</i>	1.34*** (0,36)			0.64*** (0,18)
<i>GDP</i>	0.59*** (0,12)	0.49*** (0,10)	0.57*** (0,13)	0.56*** (0,12)
<i>UNE</i>	−0.17* (0,09)	0.09 (0,09)	0.05 (0,09)	−0.23** (0,11)
<i>R</i> ²	0.53	0.34	0.28	0.37
<i>N</i>	40	40	40	40

Merkitsevyystasot: < 0.01 = ***, 0.01–0.05 = **, 0.05–0.10 = *. White'n (1980) heteroskedastisuuden huomioivat keskivirheet suluissa. MFD = indeksi-arvo, budjetin suunnittelu- ja toteutusvaihe, PL = indeksi-arvo, parlamentti-käsittely, MFI = indeksi-arvo, budjetin toteutusvaihe.

Taulukko 2. PNS-regressio: eri indeksien vertailu (1999–2002).

riippuva muuttuja julkisen talouden tasapaino									
	(A)			(B)			(C)		
<i>vakio</i>	−8.81*** (1,56)	−3.92** (1,72)	−4.92*** (1,14)	−8.66*** (1,63)	−3.98*** (1,42)	−4.92*** (1,14)	−7.03*** (1,73)	−5.89*** (1,43)	−8.91*** (1,78)
<i>MFD</i>	0.76*** (0,26)			0.65** (0,26)			0.35 (0,33)		
<i>PL</i>		−0.61** (0,28)			−0.79*** (0,25)			0.06 (0,16)	
<i>MFI</i>			0.64*** (0,18)			0.64*** (0,18)			0.70** (0,29)
<i>GDP</i>	0.49*** (0,10)	0.57*** (0,13)	0.56*** (0,12)	0.51*** (0,11)	0.52*** (0,11)	0.56*** (0,12)	0.49*** (0,11)	0.52*** (0,12)	0.43** (0,09)
<i>UNE</i>	0.09 (0,09)	0.05 (0,09)	−0.23** (0,11)	0.07 (0,09)	0.08 (0,08)	−0.23** (0,11)	0.03 (0,10)	0.03 (0,10)	−0.02 (0,10)
<i>R</i> ²	0.34	0.28	0.37	0.30	0.37	0.37	0.24	0.21	0.30
<i>N</i>	40	40	40	40	40	40	40	40	40

Merkitsevyystasot: < 0.01 = ***, 0.01–0.05 = **, 0.05–0.10 = *. White'n (1980) heteroskedastisuuden huomioivat keskivirheet suluissa. Huomaa, että MFI-indeksi on sama (A):ssa ja (B):ssä. MFD = indeksi-arvo, budjetin suunnittelu- ja toteutusvaihe, PL = indeksi-arvo, parlamentti-käsittely, MFI = indeksi-arvo, budjetin toteutusvaihe. A, B ja C pystysarakkeiden selitykset löytyvät tekstistä (ks. kappaleen 4 loppu).

Kirjallisuus

- Alesina, A., R. Hausmann, R. Hommes ja E. Stein (1996): "Budget institutions and fiscal performance in Latin America". *NBER Working Paper*. No. 5586. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Alesina, A. ja R. Perotti (1999): Budget Deficits and Budget Institutions. Kirjassa J. Poterba ja J. von Hagen (toim.) *Fiscal Institutions and fiscal performance*, National Bureau of Economic Research. The University of Chicago Press, Ltd.: London. s. 13–36.
- Beck, N. ja J. Katz (1996): "Nuisance and Substance: Specifying and Estimating Time-Series-Cross-Section Models". *Political Analysis* 6: s. 1–36.
- Brunila, A. (2002): "Fiscal policy: Coordination, discipline and stabilisation". *Bank of Finland Discussion Papers*. 7/2002.
- Chadha, B. ja F. Cricelli (1994): "Fiscal Constraints and the Speed of Transition". *CEPR Discussion Paper* No. 993. The Centre for Economic Policy Research.
- Christou, C. ja C. Daseking (2002): "Balancing Fiscal Priorities". Kirjassa International Monetary Fund: *Into the EU: Policy Frameworks in Central Europe*. Washington, D.C. s. 141–187.
- Coricelli, F. (1997): "Restructuring, Phases of Transition and the Budget". Kirjassa L. Ambrus-Lakatos ja M. E. Schaffer (toim.) *Fiscal Policy in Transition*. Forum Report of the Economic Policy Initiative no. 3: CEPR. Institute for EastWest Studies. s. 16–23.
- Duverger, M. (1951): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- European Bank for Reconstruction and Development (2001): *Transition Report Update*.
- European Bank for Reconstruction and Development (2003): *Transition Report Update*.
- European komissio (2002): "Public Finances in EMU". *European Economy*, No. 3.
- European komissio (2003a): "Public Finances in EMU". *European Economy*, No. 3.
- European komissio (2003b): "Main results of the April 2003 fiscal notifications presented by the candidate countries". No. 17.
- Gleich, H. (2002): *The Evolution of Budget Institutions in Central and Eastern European Countries*. Vaitöskirjatutkimus. University of Bonn.
- de Haan, J., W. Moessen ja B. Volkerink (1999): "Budgetary Procedures – Aspects and Changes". Kirjassa J. M. Poterba ja J. von Hagen (toim.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research: The University of Chicago Press, Ltd., London. s. 265–299.
- Hellén, Tomas, S. Berglund ja F. H. Aarebrot (1998): "From Transition to Consolidation". Kirjassa Berglund, S., T. Hellén ja F. H. Aarebrot (toim.): *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. s. 365–377.
- Hallerberg, M., R. Strauch ja J. von Hagen (2001): "The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States", Report Prepared for the Dutch Ministry of Finance. *The Institute of European Integration Studies*.
- Hallerberg, M., R. Strauch ja J. von Hagen (2003): "Budgeting in Europe after Maastricht: Patterns of Reform and their Effectiveness". Käsikirjoitus. Pittsburghin yliopisto.
- Hallerberg, M. ja J. von Hagen (1999): "Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union". Kirjassa J. M. Poterba ja J. von Hagen (toim.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research: The University of Chicago Press, Ltd., London. s. 209–232.
- Kopits, G. ja S. Symansky (1998): "Fiscal policy rules". *IMF Occasional Paper* no. 162. International Monetary Fund.
- Lewis, P. G. (toim.) (2001): *Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe: The First Decade*. London and Portland.

- Lipset, S. M. ja S. Rokkan (toim.) (1967): *Party Systems and Voter Alignment. Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.
- Lipson, L. (1964): *The Democratic Civilization*. New York: Oxford University Press.
- Stein, E., E. Talvi ja A. Grisanti (1999): "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". Kirjassa Poterba, J. M. ja J. von Hagen (toim.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research: The University of Chicago Press, Ltd., London. s. 103–134.
- Tanzi, V. (1993): "The Budget Deficit in Transition: A Cautionary Note". *IMF Staff Papers*. Vol. 40, no. 3. International Monetary Fund, Syyskuu.
- Velasco, A. (1999): "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms". Kirjassa Poterba, J. M. ja J. von Hagen (toim.) *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. National Bureau of Economic Research: The University of Chicago Press, Ltd. London. s. 37–57.
- Velasco, A. (2000): "Debt and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking". *Journal of Public Economics*. Vol. 76, no. 1. s. 105–125.
- von Hagen, J. (1992): "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities". *Economic Papers*. No. 96. European Commission.
- von Hagen, J. ja I. Harden (1994): "National budget processes and fiscal performance". Julkaisussa Euroopan Komissio: *Towards greater fiscal discipline*. European economy, Reports and studies, No. 3.
- von Hagen, J. ja I. Harden (1996): "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline". *IMF Working Paper* WP/96/78. International Monetary Fund.
- Weingast, B., K. Shepsle ja C. Johnsen (1981): "The Political Economy of Benefits and Costs: a Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 89. s. 642–64.
- White, H. (1980): "A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix and a Direct Test for Heteroskedasticity". *Econometrica*, 48, s. 817–838.