

Sitoutuminen kannattaa

Mika Widgrén
Professori

Turun kauppakorkeakoulu

Development and Functioning
of Fiscal Framework in the
Central and Eastern European
Countries

*Sami Yläoutinen, Jyväskylä Studies in
Business and Economics 42, Jyväskylä
2005.*

Sami Yläoutisen kirjan teemana ovat finanssipolitiikan instituutiot ja niiden kehitys 10:ssä Keski- ja Itä-Euroopan (KIE) maassa,¹ joista kahdeksan liittyi EU-jäseneksi 2004 ja loput kaksi liittyvät joko vuonna 2007 tai 2008. Kirjoittajan lähtökohtana on, että finanssipoliittisella sitoutumisella on arvoa suhteessa vailla sitoutumista harjoitettuun politiikkaan. Tätä hypoteesia tarkastellaan tutkimuksen empiirispainotteisissa luvuissa 4–6, joissa pyritään osoittamaan, että KIE-maiden finanssipolitiikan instituutiot ovat edesauttaneet sitoutumista ja finanssipolitiikan kurinalaisuutta. Lisäksi analysoidaan sitä, kuinka maiden poliittinen perusta (vaalijärjestelmä ja sitä kautta seuraava poliittinen polarisaatio ja epästabiilius) ja erot finanssipoliittisissa järjestelmissä (finanssipolitiikan harjoittamisessa) ovat vaikuttaneet finanssipolitiikan instituutioiden kehitykseen ja finanssipolitiikan onnistumiseen ko. maissa. Kirjan tekee ajankohtaiseksi tarkasteltavien maiden tuore tai toteutumassa oleva EU-jäse-

nyys ja kenties vielä enemmän useimpien uusien jäsenmaiden halukkuus liittyä Euroopan talous- ja rahaliittoon Emuun, jossa finanssipolitiikan kurinalaisuutta säädellään niin sanotulla vakaus- ja kasvusopimuksella.

Kirja koostuu johdanto- ja johtopäätösluvun lisäksi viidestä luvusta. Näistä ensimmäisessä kirjoittaja esittelee teoreettisen mallin, jossa rahapolitiikkaa harjoitetaan noudattamalla Taylor-sääntöä. Uutena piirteenä mallissa finanssipolitiikkaa harjoittava hallitus on myös hyödyn maksimoija ja sillä on mahdollisuus harjoittaa sitoutunutta tai sitoutumatonta politiikkaa. Edellisessä tapauksessa hallitus toimii Stackelberg-johtajana pelin ensimmäisellä periodilla ja silloin valittu politiikka jatkuu pelin kaikilla periodeilla samana. Jälkimmäisessä tapauksessa hallitus maksimoi kullakin periodilla aina uudelleen. Mallia simuloimalla kirjoittaja perustelee kirjan loppuosan lähtökohdan: finanssipolitiikan sitoutuminen on sitoutumatomuutta parempi ratkaisu. Itse malli on asiallinen tapa verrata sitoutuvaa ja sitoutumatonta finanssipolitiikkaa. Kirjoittajan johtopäätöksenä on, että sääntöön perustuvassa finanssipo-

¹ *Viro, Latvia, Liettua, Puola, Unkari, Tšekin tasavalta, Slovakia, Slovenia, Bulgaria ja Romania.*

litiikassa taloudellisten shokkien vaikutukset ovat pitkäikäisempiä kuin päätösperäisessä politiikassa. Jälkimmäinen on kuitenkin optimaalista vain, jos talous kehittyy mekanistisesti ottamatta huomioon yksityisen sektorin odotuksia, mitä voidaan pitää epärealistisena. Jos yksityisen sektorin odotukset otetaan huomioon, on olennaista että hallitus pyrkii ohjaamaan yksityisen sektorin odotuksia säännöin ja/tai tavoittein. Verrattuna kirjan muihin lukuihin luku 2 on erittäin tekninen esitys. Tähän tottumaton lukija voi kuitenkin keskittyä lukuihin 3–6 menettämättä niiden keskeistä sisältöä.

Kirjan kolmas luku on katsaus finanssipolitiikan instituutioita ja kurinalaisuutta koskevaan teoreettiseen ja empiiriseen kirjallisuuteen. Katsaus on kattavasti ja huolella kirjoitettu. Lukija saa siitä varsin hyvän pohjan kirjan loppuosaa silmällä pitäen. Luvussa erotellaan neljä erilaista instituutiotyyppeä: sitoutuva lähestymistapa, delegointi, näiden sekoitus ja hajautettu järjestelmä. Sitoutuva järjestelmä on tyypillinen maille, joissa on monipuolueenemmistöhallitus (suhteellinen vaalitapa ja diffuusi sosiaalinen vastakkainasettelu), delegointi puolestaan maille, joissa on yksipuoluehallitus (enemmistövaalitapa ja yksinkertainen sosiaalinen vastakkainasettelu). Hybridi järjestelmä on tyypillinen maille, joissa on vähemmistöhallitus ja hajautettu järjestelmä maille, joissa hallitustyyppi ja puoluerakenne ovat epästabiileja. Lisäksi luku käy läpi finanssipoliittisen päätöksenteon ja järjestelmätyyppien välisen yhteyden, mihin palataan myöhemmin luvussa 5.

Luvut 4–6 muodostavat tutkimuksen empiirisen osan. Ne tarkastelevat aluksi finanssipoliittisten fundamenttien merkityksestä politiikkaa harjoittavien instituutioiden valinnassa jatkuen finanssipolitiikkaa harjoittavien insti-

tuutioiden rooliin politiikan onnistumisen kannalta. Näiden välissä on KIE-maiden finanssipolitiikkaa aktuaalisesti harjoittavien instituutioiden kuvaus, joka perustuu erittäin yksityiskohtaiseen KIE-maiden valtionvarainministeriölle, parlamenttien budjettikomiteoille ja keskuspankeille suunnattuun kyselyyn.

Luku 4 tarkastelee finanssipolitiikan fundamenttien vaikutusta politiikan instituutioihin. Luvun uutuusarvona voidaan pitää laajan kyselyaineiston keruuta koskien KIE-maiden vaalijärjestelmiä, sosiaalista vastakkainasettelua sekä hallitustyyppijä. Aineiston perusteella kirjoittaja tekee kvalitatiivisen ennusteen kunkin KIE-maan finanssipolitiikkaa harjoittavien instituutioiden tyyppille. Luku sisältää hyvin systemaattisen KIE-maiden poliittisen järjestelmän kuvauksen Neuvostoliiton romahduksesta aina nykypäivään asti. Se mitä tekstistä jää hieman kaipaamaan on läpinäkyvämmät ennusteet KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioille. Toinen mahdollisuus olisi voinut olla indeksoida luvun 4 taustamuuttujat ja yrittää selittää niillä luvun 5 todellisia finanssipolitiikan instituutiotyyppejä, mutta aineiston riittämättömyys (vähän havaintoja) on tässä luonnollinen este.

Luvussa 5 KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioiden tyyppijä karakterisoidaan yksityiskohtaisen kyselyn perusteella. Kyselyn esikuvana on Hallenberg et al. (2001) EU-maita koskeva tutkimus.² Kyselyn antama informaatio on koottu erilaisiksi indekseiksi, jotka mahdollistavat maiden välisen vertailun. Vertailu tehdään myös KIE- ja EU15-maiden välillä. Si-

² Hallenberg, M., Strauch, R. 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 by the institute of European Integration Studies.*

vumääräisesti valtaosa luvusta koostuu kyselyn tulosten kuvauksesta, mikä on ymmärrettävää. Loppuosa luvusta koostuu vertailusta EU-maihin ja luvun 4 ennusteiden ja luvun 5 ”todellisuuden” vertailusta. Ennustetut ja havaitut finanssipolitiikan järjestelmät osuvat yksiin vain 3–4 tapauksessa kymmenestä. Tätä voidaan perustella esimerkiksi KIE-maiden budjetti-prosessien kehittymättömyydellä ja talouksien nopealla rakennemuutoksella 1990-luvulla. Vertailussa EU-maihin tutkimus havaitsee tilastollisesti merkitseviä eroja indeksiarvoissa finanssipolitiikan instituutioiden kohdalla. Tätä osin t-testin käyttö on kyseenalaista, koska testin vaatimat oletukset testattavasta aineistosta eivät toteudu. Jokin ei-parametrinen testi olisi sopinut tähän tehtävään paremmin. Kirjoittaja olisi voinut kommentoida myös ennustettujen ja todellisten instituutiotyyppien eroja ja samanlaisuuksia hieman laajemmin ja syvällisemmin. Luvun perusteella (taulukko 13, s. 113) näyttää, että ennusteet painottuvat huomattavasti todellisuutta voimakkaammin hajautettuihin järjestelmiin (Romania) ja myös niiden pysyvyyteen (esim. Bulgaria, Puola).

Luvussa 6 kirjoittaja ottaa lähtökohdakseen edellä havaitut erot KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioissa. Luvussa estimoidaan malli, jossa budjettitasapainoa tai julkisten menojen vuotuista muutosta selitetään vakiolla, viiveellä, BKT:n kasvulla, työttömyysasteella, valtionvarainministerin roolilla suunnittelu- ja toimeenpanovaiheessa, parlamentin asemalla lainsäädäntövaiheessa sekä maiden vuosittais-

ten budjettien ja ennen EU-jäsenyyttä asetettujen finanssipolitiikkaohjelmien välisellä yhteydellä. Tarkasteluperiodi 1995–2002 jaetaan kahteen osaan vuoden 1999 toimiessa jakolinjana. Luvussa vertaillaan myös käsillä olevan työn selittävien muuttujien koodausta kahden muun tutkimuksen vastaaviin selittämällä finanssipolitiikan kurinalaisuutta vaihtoehtoisilla indeksoinneilla. Tulosten mukaan valitut selittäjät eivät toimi periodilla 1995–98, mutta toimivat odotusten mukaisesti periodilla 1999–2002. Luvun kysymyksenasettelu on mielenkiintoinen ja se nivoutuu kirjan muihin osiin erittäin hyvin. Analyysin ongelmana on kuitenkin aineiston suppeus ja lyhyys. Lisäksi suurempaa huolta tulisi kiinnittää siihen, että erot indeksien koodauksessa voivat kääntää tulokset lähes pääläelleen. Tätä kysymystä kirjoittaja olisi voinut tarkastella hieman syvemmin.

Kaiken kaikkiaan Sami Yläoutisen kirja *Development and Functioning of Fiscal Frameworks in the Central and Eastern European Countries* pureutuu mielenkiintoiseen ja ajankohtaiseen aiheeseen. Kirja esittelee tutkimusongelman kannalta relevantin teorian ja sen soveltamiseen liittyvät kysymykset. Tutkimuksen empiiristä osaa voi suositella sekä ”political economy” -tyyppisestä tutkimuksesta että ylipäätään KIE-maiden talouksista kiinnostuneille lukijoille. Kirjaa varten koottu haastatteluaineisto on uniikki ja varmasti arvokas lähde myös tulevia KIE-maita koskevia analyyseja silmällä pitäen. □