

Finanssipolitiikan kehikkojen kehittyminen ja toiminta Keski- ja Itä-Euroopan maissa¹

Sami Yläoutinen

KTT, Neuvotteleva virkamies

Valtiovarainministeriö

Taustaa

Väitöskirjani keskittyy Keski- ja Itä-Euroopan maissa (KIE-maat) käytössä oleviin finanssipolitiikan säännöstöihin ja kehikkoihin, joiden puitteissa kyseiset maat suunnittelevat ja toteuttavat finanssipolitiikkaansa. Tutkimuksen tavoitteena on osoittaa, että sääntöihin ja/tai tavoitteisiin perustuvalla finanssipolitiikalla on hyötyjä täysin harkinnanvaraiseen finanssipolitiikkaan verrattuna. Lisäksi tarkoituksena on tutkia, miten KIE-maat käyttävät kansallisia finanssipolitiikan instituutioita, miten poliittiset tekijät ovat vaikuttaneet niiden kehittymiseen ja mikä on eri toimijoiden suhteellinen rooli

kyseisten maiden budjettiprosessissa. Lopuksi tarkastellaan ovatko kehikkojen väliset erot johtaneet myös käytännössä eroihin finanssipolitiikan kurinalaisuudessa. Katsaus perustuu laajaan KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioista kerättyyn aineistoon. Aineisto on vertailukelpoista aikaisempien EU-15 -maita käsitelneiden vastaavista teemoista tehtyjen tutkimusten kanssa, mikä myös mahdollistaa vertailun KIE- ja EU-15 -maiden instituutioiden välillä.

Erilaiset finanssipolitiikat

Väitöskirjan toisessa luvussa muodostetaan makromalli, jonka avulla vertaillaan sääntöihin ja/tai tavoitteisiin perustuvaa finanssipolitiikkaa sekä täysin harkinnanvaraista finanssipolitiikkaa. Rahapolitiikka puolestaan perustuu keskuspankin noudattamaan ns. Taylor-periaatteeseen, jossa keskuspankki reagoi poikkeamiin inflaatiotavoitteesta ja potentiaalis-

¹ Tämä kirjoitus esittelee Jyväskylän yliopistossa 27.10.2005 tarkastetun väitöskirjani ”Development and functioning of fiscal frameworks in the Central and Eastern European countries”, joka on julkaistu Jyväskylä *Studies in Business and Economics* -sarjassa numerolla 42. Väitöskirjan ohjaajina olivat Jaakko Pebkonen ja Kari Heimonen. Esitarkastajina olivat Jürgen von Hagen ja Mika Widgrén, joista jälkimmäinen toimi myös vastaväittäjänä.

ta tuotannosta. Työn tarjonta määräytyy endogeenisesti ja verotuksen vääristävät vaikutukset on otettu huomioon. Talouden kehitykseen vaikuttavat häiriöt julkisessa kulutuksessa ja tuottavuudessa. Tulokset mallisimuloinneista osoittavat, että sääntöön perustuvan finanssipolitiikan tapauksessa shokkien vaikutukset kestävät kauemmin, kun taas päätöseräisen finanssipolitiikan regimissä talous palaa nopeasti tasapainoon. Tulos on identtinen optimaalista rahapolitiikkaa käsittelevän kirjallisuuden kanssa. Häiriöiden persistenssi heijastelee sitä, että hallitus ottaa yksityisen sektorin odotukset huomioon ja pyrkii vaikuttamaan niihin uskottavien sääntöjen avulla. Päätöseräinen optimointi olisi optimaalista vain siinä tapauksessa, jos talous kehittyisi mekanistisesti menneen kehityksen, eksogeenisten häiriöiden ja hallituksen nykyisen politiikan seurauksena. Heti kun yksityisen sektorin odotukset otetaan huomioon, päätöseräinen optimointi ei tuota parasta tulosta. Tällöin on olennaista, että hallitus pyrkii uskottavilla säännöillä ja/tai tavoitteilla ohjaamaan yksityisen sektorin odotuksia.

Mallin tavoitteena on osoittaa, että sääntöihin perustuvalla finanssipolitiikalla on arvoa yli täysin harkinnanvaraisen finanssipolitiikan. Malli ei kuitenkaan pohdi minkälaiset säännöt ovat tässä tehokkaita. Esimerkkejä finanssipolitiikan sitoutumista ja uskottavuutta lisäävistä järjestelyistä ovat perustuslakiin kirjoitetut rajoitteet, päätöksenteon delegoiminen riippumattomalle taholle tai politiikan uskottavuuden lisääminen päätöksentekijän hyvän maineen avulla.

Kaikille näille järjestelyille on yhteistä uskottavuuden korostuminen. Jotta päätöksentekijät pystyvät ohjaamaan yksityisen sektorin odotuksia, tulee talouspolitiikan olla uskottavaa. Loppuosa väitöskirjastani pohtii sitä, mi-

ten finanssipolitiikan uskottavuutta ja kurinalaisuutta voidaan edistää kansallisten finanssipolitiikan instituutioiden avulla. Tutkimuksen painopiste pysyy finanssipolitiikan uskottavuuskysymyksissä; miten politiikantekijät voivat edistää talouspolitiikan ymmärrettävyyttä suuren yleisön edessä ja millaisten järjestelyiden avulla politiikantekijöiden itsensä kurinalaisuutta voidaan lisätä, mutta tässä tutkimustraditiossa painopiste on finanssipolitiikan instituutioiden ja finanssipolitiikan kurinalaisuuden välisessä yhteydessä.

Finanssipolitiikan instituutioiden rooli

Väitöskirjan kolmannessa luvussa esitellään finanssipolitiikan instituutioiden roolia korostavaa kirjallisuutta, joka perustuu nk. *common pool resource* -ongelmaan (jatkossa CPR-ongelma). 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 säännöksiin, joiden puitteissa finanssipolitiikka suunnitellaan ja toteutetaan.

CPR-ongelmaa voisi havainnollistaa esimerkiksi, joka on tuttu myös Suomen politiikasta. On nimittäin ollut nähtävissä, etenkin näin syksyllä, kun hallituksen budjettiesitys on lähetetty eduskunnan käsittelyyn, että yksittäisen mi-

nisterin onnistumista tehtävässään on etenkin ministerin hallinnonalaan kuuluvien sidosryhmien taholta arvioitu sen mukaan, kuinka paljon hänen on onnistunut lisätä omalle tontilleen kuuluvia määrärahoja. Jos rahaa on tullut lisää, sitä pidetään luonnollisesti merkittävänä voittona ja ministeri saa kehuja. Näin yksittäisen ministerin on täysin rationaalista pyrkiä saamaan budjettineuvotteluista mahdollisimman suuri potti.

Koko yhteiskunnan tasolla tällainen käyttäytyminen ei kuitenkaan johda parhaaseen mahdolliseen lopputulokseen. Hyödyt lisärahoituksesta koituvat ministerin hallinnonalalle ja henkilökohtaisesti ministerille itselleen poliittisen mannan muodossa. ”Viulut” sen sijaan maksaa koko yhteiskunta yhteisestä veropotista. Tästä siis nimi *common pool resource*-ongelma. Näin yksittäinen ministeri voi helposti yliarvioida menojen lisäyksestä aiheutuvat hyödyt ja vastaavasti aliarvioida kustannukset. Näin julkiset menot tупpaavat kasvamaan ylisuureksi. Siksi tarvitaan budjettikuria lisääviä kehys- ym. järjestelmiä.

Budjettiprosessia käsittelevä kirjallisuus on identifioinut kaksi tapaa, jolla budjettiprosessia voidaan keskittää ja joilla pyritään näin estämään CPR-ongelmasta johtuvaa ylisuurta julkista kulutusta: nk. *delegation*-lähestymistavassa finanssipoliittinen valta on keskitetty yhdelle hallituksen toimijalle, tyypillisesti valtiovarainministerille. Valtiovarainministerillä tulee olla mahdollisuus valvoa muiden hallituksen jäsenten toimintaa ja hänen tulee omata laajoja valtaoikeuksia muuhun hallitukseen nähden. Valtiovarainministeri tekee itse useimmat finanssipoliittiset päätökset, ei hallitus. Vastavasti hallituksella on voimakas valta kansanedustuslaitokseen nähden. *Commitment*-lähestymistapa korostaa puolestaan hallituksen yh-

teisesti sopimien finanssipolitiikkaa koskevien tavoitteiden roolia. Tavoitteiden tulisi olla sitovia ja niiden toteutumista tulisi seurata säännöllisesti. Kansanedustuslaitoksella voi olla merkittävä rooli, erityisesti tavoitteiden toteutumisen seuraamisessa. Jos maalla taas ei ole vahvaa valtiovarainministeriä eikä yhteisesti sovittuja tavoitteita, ei sillä ole mekanismeja, joka pakottaisi päätöksentekijöitä ottamaan kulutuksen lisäämisestä aiheutuvat todelliset kustannukset huomioon. Tällaista maata on kirjallisuudessa kutsuttu termillä *fiefdom*.

Ei ole yhdentekevää millaisen järjestelyn maa ottaa käyttöön. Tutkimuksessa käytetyn teoriakehikon mukaan finanssipolitiikan instituutioiden vaikutus finanssipolitiikkaan on riippuvainen hallitusmuodosta: maissa, joissa on säännöllisesti koalitionhallituksia, hallituksen jäsenten yhteisesti sopimat tavoitteet (*commitment*-lähestymistapa) on tehokkaampi keino CPR-ongelman ratkaisemiseksi, kun taas yksipuoluehallitusten yleisyys puoltaa vahvan valtiovarainministerin roolia (*delegation*-tapa). Jos maassa ei poliittisen epävakauden vuoksi ole tietty hallitustyyppi ollut hallitseva, kumpikaan finanssipolitiikan instituutiotyyppi ei ole todennäköisesti saanut hallitsevaa asemaa, eikä CPR-ongelmaa ole pyritty ratkaisemaan millään tavalla (*fiefdom*).

Poliittiset tekijät

Väitöskirjani neljäs luku sisältää katsauksen finanssipolitiikan instituutioiden kehittymisen kannalta relevantteihin poliittisiin tekijöihin. Jos halutaan tietää, mitkä finanssipolitiikan instituutioiden muodot olisivat jollekin maajoukolle yllä esitetyn teoriakehikon mukaan perusteltuja, tulee huomio kiinnittää maiden hallitustyyppihin. Maan hallitustyyppi taas mää-

räytyy politiikan teorioiden mukaan maan käytössä olevan vaalijärjestelmän sekä maan yhteiskunnallisen rakenteen (cleavage structure) perusteella. Suhteellinen vaalitapa johtaa enemmistövaalitapoja todennäköisemmin koalitiiohallituksiin. Mitä monitahoisempi yhteiskunnan rakenne taas maassa on, sitä enemmän muodostuu puolueita, jotka pyrkivät hyödyntämään kyseisiä eroavaisuuksia. KIE-maiden ylivoimainen enemmistö käyttää suhteellista vaalitapaa. KIE-maiden poliittisia tekijöitä käsittelevien tutkimusten perusteella voidaan todeta, että maat ovat yhteiskunnalliselta rakenteeltaan ”monitahoisia”. Tätä ovat omalta osaltaan edistäneet suuret yhteiskunnalliset muutokset. Suurimmassa 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.

Kerätty tutkimusaineisto ja regressioanalyysi

Tutkimuksen viides luku sisältää hyvin kattavan KIE-maiden finanssipolitiikan instituutioita käsittelevän aineiston. Tämänkaltaisissa tutkimuksissa on kansallisia järjestelyjä koskevas-

sa tiedonkeruussa usein turvauduttu kansallisille viranomaisille lähetettyihin kyselylomakkeisiin. Näin on toimittu myös tässä tutkimuksessa. Lomake lähetettiin kolmelle eri viranomaistaholle kussakin maassa: valtiovarainministeriöön, keskuspankkiin ja kansanedustuslaitoksen budjettia käsittelevään valiokuntaan. Vastauksia tuli kaikista valtiovarainministeriöstä, keskuspankeista sekä kuuden maan valiokunnalta.

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. Aineisto kattaa kyseiset budjettiprosessin vaiheet.

Yhteenvetona voidaan todeta, että koko hallituksen yhteisesti sopimien tavoitteiden rooli on korostunut KIE-maiden kohdalla, olkoonkin, että yhteisesti sovitut tavoitteet, ja erityisesti monivuotiset kehikot, ovat vielä puutteellisia. Yleisesti ottaen 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. Itse finanssipolitiikkaa koskevat tavoitteet voidaan useimpien – ellei kaikkien – maiden kohdalla luokitella ”heikoiksi”. Tavoitteet ovat indikaatiivisia eikä niiden rikkomisesta seuraa poliittisen maineen menettämisen lisäksi muita seu-

raamuksia. Koska erityisesti monivuotisia tavoitteita ei pääsääntöisesti sisällytetä hallitusohjelmiin, vaan tavoitteet esitetään monien maiden kohdalla verraten yleisellä tasolla, on niiden toteutumisen seuraaminen yleisön toimesta hankalaa.

Kuten parlamentaarisisissa demokratioissa yleensä, myös KIE-maiden kansanedustuslaitoksilla on hallituksiin nähden verraten pieni rooli budjettiprosessissa. Parlamenteilla ei ole mahdollisuuksia muuttaa merkittävästi hallituksen tekemää budjettiesitystä.

Todettakoon, että vertailu EU-15 -maihin osoittaa, että valtiovarainministerit ovat siellä KIE-maiden kollegojaan hieman ”vahvempia”. Erot EU-15 -maihin eivät maiden pienen lukumäärän vuoksi pääsääntöisesti ole tilastollisesti merkitseviä.

Hallituksen vahva rooli finanssipolitiikan valmistelussa ja toteuttamisessa oli odotettua poliittisten tekijöiden perusteella. Lisäksi poliittisesti muita epävakammilla mailla on ollut yleisesti ottaen heikot finanssipoliittiset instituutiot. Tämänkaltaisen 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.

Luvussa kuusi tutkimuksessa kerättyä aineistoa on käytetty finanssipolitiikan instituutioita kuvaavien indeksien muodostamiseksi, joita on puolestaan käytetty selittävinä muuttujina regressio-analysissä. Vuosien 1995–1999 osalta analyysiä häihteävät epäluotettavat julkisen talouden tunnusluvut ja taloudellinen siirtymäprosessi ja sen vaikutukset julkisen talouden käyttäytymiseen. Tälle periodille tehtyjen laskelmien mukaan finanssipolitiikan insti-

tuutioiden eroilla ei ollut vaikutusta julkisen talouden käyttäytymiseen. Sen sijaan myöhempien vuosien (1999–2002) osalta tulokset antavat tukea väitteelle, jonka mukaan budjettiprosessin keskittymistä lisäävät elementit edistävät kurinalaista finanssipolitiikkaa. Erityisesti budjetin suunnittelu- ja päätöksenteko- sekä toimeenpanovaiheilla on ollut merkitystä budjettikurin kannalta.

Johtopäätökset

Tutkimukseni tavoitteena oli osoittaa, että uskottaviin sääntöihin perustuvalla finanssipolitiikalla on hyötyjä täysin harkinnanvaraiseen finanssipolitiikkaan verrattuna, sekä tarkastella ja arvioida niitä säännöstöjä ja käytäntöjä, joiden puitteissa KIE-maat finanssipolitiikkaansa valmistelevat ja toteuttavat. Tulokset mallisimuloinneista heijastelivat hallituksen kykyä ohjata yksityisen sektorin odotuksia uskottavien sääntöjen avulla. Olennaista on siis sääntöjen uskottavuus.

Tutkimuksessa esitetyn aineiston mukaan käytännössä kaikki KIE-maat ovat vahvistaneet finanssipolitiikan säännöstöjään ja käytäntöjään, olkoonkin, että työ on vielä kesken. 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. Hallituksen yhteisesti sopimat finanssi-

politiikkaa koskevat pitävät ja uskottavat tavoitteet ovat julkisen talouden kestävyuden edistämisen kannalta tehokkain 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. □