

Miten budjettiyhteislaitumia hoidetaan? Monipuoluehallinnon vaihtelevat vaikutukset julkistalouteen EU-maissa

JUHA YLISALO

Julkinen talous yhteislaitumena

Julkisen talouden kestävyys on Euroopan unionissa käytännössä aina asialistalla. Tekijöihin, jotka ovat tai voivat olla kestävyysongelmien taustalla, kohdistuukin jatkuvasti niin käytännöllistä kuin akateemistakin mielenkiintoa – sikäli kuin näitä kahta on tarpeen ja mahdollista erottaa toisistaan.¹

Eri maissa julkisen sektorin menot ja tulot ovat muuttuneet eri tavoin, ja budjettien pitäminen tasapainossa on osoittautunut joissakin maissa huomattavasti vaikeammaksi kuin toisissa. Julkiseen talouteen vaikuttavia tekijöitä on kiistatta lukuisia, eivätkä julkistalouden kehitystä selittävät seikat aina sulje toisiaan pois vaan pikemminkin täydentävät toisiaan. Seuraavassa keskityn yhteen selitysten joukkoon, jota käsittelen myös väitöskirjassani *Herders in the budgetary commons: The fiscal policy consequences of multiparty government in the European Union* (Ylisalo 2017). Nämä selitykset koskevat puoluejärjestelmiä ja erityisesti politiikan muotoiluun osallistuvien puolueiden lukumäärää. Tavoitteenani ei niinkään ole selvittää, ovatko tällaiset selitykset oikeita vai vääriä, vaan pikemminkin selvittää niiden soveltuvuuden ja käyttökelpoisuuden rajoja.

Politiikan ja talouden tutkimuksessa hyvin tunnetun väitteen mukaan monipuoluehallinnolla on taipumus johtaa julkisten menojen kasvuun, veroasteen nousuun, sitkeisiin alijäämiin ja julkisen sektorin velkaantumiseen (esim. Bawn ja Rosenbluth 2006; Persson ym. 2007; Velasco 2000; Weingast ym. 1981). Tämä väite lähtee olettamuksesta, että monipuoluepäätöksenteko on hajanaista, mitä tulee päätösten kustannusten ja hyötyjen vertailuun: mikään yksittäinen puolue ei huomioi toimintansa kaikkia kustannuksia vaan ulkoistaa niistä osan, jolloin kustannukset otetaan puutteellisesti huomioon (Perotti ja

Kontopoulos 2002). Suositun vertauskuvan mukaan monipuoluehallinto muistuttaa yhteisvaranto-ongelmina tai yhteislaitumen tragedioina tunnettuja luonnonvarojen ja muiden fyysisten hyödykkeiden ylikulutustilanteita (Raudla 2010). Väitteellä on myös normatiivinen puolensa: jos puolueiden lukumäärän havaitaan olevan yhteydessä julkistalouden mittareihin, politiikan voi päätellä tuottavan tehottomia lopputuloksia, joihin tulee puuttua.

Vertauskuvan voi tiivistää seuraavasti. Kun useat puolueet jakavat hallitusvallan, kukin niistä ajattelee ensisijaisesti kannattajaryhmiensä etua ja pyrkii ohjaamaan resursseja kohteisiin, joita nämä ryhmät pitävät tärkeinä. Verotuksen ja velanottomahdollisuuden ansiosta puolue kuitenkin pystyy hajauttamaan suurimman osan kustannuksista kannattajaryhmiensä ulkopuolelle ja tuleville sukupolville. Kohdennetut edut ja hajautuneet kustannukset luovat samantyyppisen kannustinrakenteen, jonka karjankasvattajat kohtaavat klassisessa kertomuksessa yhteislaitumen tuhoutumisesta (Hardin 1968).

Kuvitellaan laitumeksi sopiva alue, joka on kaikkien käytettävissä. Yksittäinen karjankasvattaja ajattelee henkilökohtaisen hyötynsä lisäystä, jonka eläinten määrän kasvattaminen tuottaa. Hän ei kuitenkaan ajattele laidunmaan eroosiota, jonka kustannukset tulevat suurimmaksi osaksi muiden yhteislaitumen käyttäjien harmiksi. Mutta kun kaikki ajattelevat tällä tavalla, eläimiä tuodaan laitumelle liikaa, ja lopulta yhteislaidun kuluu käyttökelvottomaksi liikalaidunnuksen takia.

Yhteisvaranto-ongelmista voisi luetella lukuisia esimerkkejä. Monessa maailmankolkassa veden ehtymisestä on tullut akuutti ongelma, merissä kelluu valtavia määriä muovijätettä, ja kaikesta puheesta ja sopimisesta huolimatta ilmakehään vapautetaan kasvihuonekaasuja yhtä tarmokkaasti kuin ennenkin.

Usein ajatellaan, että tämäntyyppiset ongelmat tulisi ratkaista poliittisesti. Vaarana kuitenkin on, että poliittinen järjestelmä itsessään on eräänlaisten yhteis­laitumen ongelmien riivaama.

Miten budjettiyhteisvaranto-ongelmat voisi välttää?

Kaikki Euroopan unionin jäsenmaat on luokitelta­vissa parlamentaariseksi järjestelmiksi, joissa hallit­uksen on selviytyäkseen vähintäänkin välttyttävä parlamenttienemmistön osoittamalta epäluottamuk­selta. Näissä maissa koalitiohallitukset ovat säännön­mukaisia, sillä melko harvoissa EU-maissa yksittäi­set puolueet pystyvät voittamaan enemmistöä par­lamenttipaikoista tai muodostamaan yksin vähem­mistöhallitusta.

Sitä, että monet eri ryhmiä ja ajattelutapoja edus­tavat puolueet voivat päästä käyttämään hallitusvaltaa, voi pitää merkinä poliittisen järjestelmän avoimuus­ta ja kilpailullisuudesta sekä edustuksen suhteel­lisuudesta. Edellä kuvattu yhteis­laitumen tragedia kuitenkin valottaa näiden monipuoluehallinnon myönteisten piirteiden varjopuolia, nimittäin päätöksenteon lyhytjänteisyyttä ja ryhmäetujen koros­tumista: mitä enemmän puolueita osallistuu politiikan muotoiluun, sitä enemmän varoja käytetään erilaisten ryhmien palvelemiseen ja sitä enemmän kustannuk­sia jää keskivertoveronmaksajan ja tulevien sukupol­vien kannettaviksi.

Vanhassa kiistassa enemmistö- ja suhteellisuuspe­riaatteille rakentuvien demokraattisten instituutioiden paremmuudesta enemmistöperiaate siis näyttäisi saavan tukea (ks. Powell 2000). Enemmistöjärjestel­mässä vaalien voittajan vastuu lopputuloksista on selvempi ja voittaminen oletetusti vaatii tuen hank­kimista useilta yhteiskunnallisilta ryhmiltä. Siksi enemmistöjärjestelmässä puolueiden voisi ajatella toimivan taloudellisesti vastuullisemmin kuin suhteellisuusperiaatteelle rakentuvassa järjestelmässä.

Onkin huomautettu, että edustuksen suhteellisuut­ta ja edelleen puolueiden lukumäärää rajoittaville tekijöille, kuten äänikynnyksille ja enemmistövaali­taivoille, on mahdollista antaa tehokkuusperustelu (Lizzeri ja Persico 2005). Puolueiden lukumäärään on kuitenkin käytännössä harvoin pyritty vaikutta­maan suoraan, ainakaan niin, että taloudelliset vai­kuttimet olisivat ensisijaisia. Toinen lähestymistapa, jolla on Euroopan unionissa ollut huomattavaa käy-

tännön merkitystä (Buti ja Carnot 2012; Debrun ym. 2008), perustuu budjetointisääntöihin (ks. esim. de Haan ym. 2013; Marneffe ym. 2011). Perussopimuk­siin sisällytettiin 1990-luvun alussa säännöt julkisen velan enimmäismäärästä ja sallituista budjettialijää­mistä. Lisäksi jäsenmaat ovat vaihtelevissa määrin ottaneet käyttöön kansallisia sääntöjä, jotka asettavat ylä- ja alarajoja julkistalouden tunnusluvuille ja sään­televät budjettimenettelyjä hallituksissa ja parlamen­teissa.

Sääntöjen noudattamisessa on kuitenkin ollut mai­den välillä vaihtelua. Monissa maissa budjettialijäämät ovat säännönmukaisesti ylittäneet perussopimuksis­sa ylärajaksi asetetun kolme prosenttia bruttokansan­tuotteesta, ja useiden jäsenmaiden julkisen sektorin bruttovelka on pysytellyt 60 prosentin rajan yläpuo­lella. Muun muassa James Alt, David Dreyer Lassen ja Joachim Wehner (2014) ja Jürgen von Hagen ja Guntram B. Wolff (2006) väittävät, että avoimien sääntörikkomusten ohella EU-maat käyttävät erilai­sia ”luovan kirjanpidon” menetelmiä, jotta julkista­louden tunnusluvut näyttäisivät olevan lähempänä sallittuja rajoja. Lisäksi, kuten myöhemmin tässä katsausartikkelissa käy ilmi, kansallisten sääntöjen käyttöönotossa on havaittavissa yhteyksiä julkisen sektorin puolueettomuuteen ja tehokkuuteen, jotka nekin vaihtelevat EU-maiden välillä.

Sen paremmin puolueiden lukumäärän rajoitta­minen kuin budjetointisääntötkään eivät ole täysin ongelmattomia, jos edustuksen suhteellisuutta ja päätöksenteon avoimuutta erilaisille intresseille ja ideoille pidetään arvokkaana. Siksi olisi toivottavaa, että ylikulutus- ja kestävyysongelmat olisi mahdol­lista välttää luopumatta kuitenkaan poliittisen järjes­telmän edustuksellisuudesta ja avoimuudesta. Ihan­netilanteessa monipuoluepolitiikka olisi parhaiden ratkaisujen etsimistä, jossa ohjelmalliset näkökohdat painottuvat ei-ohjelmallisen jakopolitiikan sijaan. Vähintäänkin julkistalouden kestävä hallinnointi il­man edustuksellisen päätöksenteon toimintamahdol­lisuuksia voimakkaasti kaventavia institutionaalisia rajoitteita edellyttää, että politiikka on ainakin mer­kittävässä määrin ohjelmallista. Ongelmana kuitenkin on niiden tekijöiden tunnistaminen, jotka mahdol­listavat toisaalta äänestäjien ja puolueiden suhteiden rakentumisen ohjelmien varaan ja toisaalta uskotta­vien, laajoja politiikkakokonaisuuksia käsittävien ohjelmien esittämisen.

Juuri erilaisten politiikkanteon tapojen olemassaolo on jäänyt monipuoluepolitiikan julkistaloudellisia

seurauksia käsittelevässä kirjallisuudessa vähälle huomiolle. Pikemminkin on oletettu, että monipuoluepolitiikka on pohjimmiltaan samanlaista kaikkialla, jolloin ratkaisevia ovat muodollisten instituutioiden erot. Tämä näkyy siinä, että puolueiden lukumäärän vaikutusten riippuvuutta erilaisista institutionaalisista ja menettelytapoihin liittyvistä tekijöistä on viime aikoina tutkittu melko paljon (esim. Bäck ym. 2017; Martin ja Vanberg 2013), mutta yleisempien yhteiskunnallisten ja historiallisten seikkojen ehdollistavia vaikutuksia on analysoitu varsin vähän (ks. kuitenkin Elgie ja McMenamain 2008 puoluejärjestelmien vakiintuneisuuden merkityksestä). Toisin sanoen on kiinnitetty melko vähän huomiota puoluepolitiikan kontekstiin: valtiokoneistoon, yhteiskuntaan ja historialliseen perintöön. Se, mitä poliittisten muuttujien vaikutuksille tapahtuu politiikan toimintaympäristön muuttuessa, saattaa kuitenkin olla oleellista.

Aineistosta ja muuttujista

Väitöskirjassani tutkin ensisijaisesti sitä, millaisia vaikutuksia hallituspuolueiden lukumäärällä ja hallitusten sijainnilla vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella on julkistalouden keskeisiin tunnuslukuihin. Näitä tunnuslukuja ovat muutokset julkisten menojen ja tulojen tasossa, velassa ja budjettialijäämissä.²

Käyttämäni aineisto on suurimmaksi osaksi paneeliaineiston tai ”aikasarja-poikkileikkaus-aineiston” (engl. *time-series cross-sectional data*) muodossa. Jälkimmäistä termiä suositaan vertailevassa tutkimuksessa, kun on kyse rajallisesta joukosta maita, josta on dataa verrattain pitkältä aikaväliltä; terminologisella valinnalla halutaan usein selvittää eroa tavanomaisiin paneeliaineistoihin, joissa suurta havaintoyksiköiden joukkoa havainnoidaan vain muutamia kertoja. Aineistoni kattaa Euroopan unionin nykyiset 28 jäsenmaata, niin sanotut vanhat jäsenmaat useimmissa regressiomalleissa vuodesta 1984 vuoteen 2012 ja niin sanotut uudet jäsenmaat vuodesta 1995 vuoteen 2012. Jos analyysistä jätetään pois eräitä muuttujia, joita koskevaa dataa on rajoitetusti saatavilla, vanhoja EU-maita koskeva aineisto on mahdollista ulottaa 1970-alkuun saakka.

Tutkimuksessani keskeistä on ehdollisten vaikutusten tutkiminen, toisin sanoen sen selvittäminen, miten poliittisten muuttujien vaikutukset taloudellisiin muuttujiin riippuvat kolmansista tekijöistä. Hallituspuolueiden lukumäärä ja hallitusten sijainti oh-

jelmallisella jatkumolla liittyvät varsin erilaisiin politiikan tekemisen tapoihin. Julkisten menojen, tulojen, alijäämien ja velan yhteys hallituspuolueiden lukumäärään kielii siitä, että jakopoliittiset, ei-ohjelmalliset piirteet korostuvat – puoluepolitiikka toisin sanoen muistuttaa kilpajuoksua niukkojen resurssien äärelle, mikä on omiaan vaarantamaan kyseisten resurssien kestävä hyödyntämisen. Lopputulosten riippuvuus ohjelmallisista tekijöistä taas kertoo pikemminkin siitä, että suunnitelmallisuus ja eri tavoitteiden yhteen sovittelu painottuvat julkisten asioiden hoitamisessa.

Hallituspuolueiden lukumäärä tarkoittaa yksinkertaisesti niiden puolueiden lukumäärää, joilla on paikkoja ministeristössä. Hallitusten sijaintia aatteellisella jatkumolla mitaan indeksillä, joka perustuu Comparative Manifesto Project (CMP) -hankkeen tuottamiin estimaatteihin puolueiden preferensseistä (Volkens ym. 2015). Hallituksen sijainti vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella on yhtä kuin hallituspuolueiden vasemmisto-oikeisto-sijaintia kuvaavien pistemäärien painotettu keskiarvo, jossa painokerroksina ovat hallituspuolueiden osuudet kaikkien hallituspuolueiden yhteenlasketusta parlamenttipaikamäärästä.

Usein esitetty kritiikki CMP-pistemääriä kohtaan on, että ne eivät välttämättä kuvaa puolueiden ”todellisia” preferenssejä vaan vaalikohtaiseen mielipideilmastoon sovitettua viestintää. Käsillä olevan tutkimuksen kontekstissa tämä on kuitenkin pikemminkin etu kuin haitta, sillä pistemäärät perustuvat sille, mitä puolueet lupaavat valtaan päästyään tehdä ja millaisia teemoja ne nostavat ohjelmissaan esille. Siten on mahdollista arvioida puolueiden esittämien ohjelmallisten tavoitteiden ja lupauksen informaatioarvoa todellisten lopputulosten suhteen.

Mikä ehdollistaa vaikutuksia?

Käsillä olevan tutkimuksen tulokset antavat ymmärtää, että niin hallituspuolueiden lukumäärä kuin hallitusten sijainti vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella vaikuttavat eri tavoin eri maissa ja eri aikoina. Keskeisiä ehdollistavia tekijöitä on kaksi: historiallinen tausta kapitalistisena tai kommunistisena järjestelmänä sekä hallintoinstituutioiden laatu. Jälkimmäinen termi epäilemättä kaipaa selvennystä, ja palaan siihen myöhemmin. Ensimmäinen on kuitenkin tarpeen avata jälkikommunistisen maan statuksen merkitystä.

Vuoteen 2004 saakka Euroopan integraatio oli lähinnä Länsi-Euroopan maiden projekti. Tällä vuosituhannella unioniin on kuitenkin liittynyt joukko entisiä kommunistisia maita, jotka 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa siirtyivät markkinatalouteen ja liberaaliin demokratiaan. Vaikka näitä maita ei tulekaan käsitellä homogeenisena joukkona, hieman yksinkertaistaen voi sanoa, että niissä länsieurooppalaisen mallin mukaan suunnitellut puoluedemokratian instituutiot otettiin nopeasti käyttöön, vaikka yhteiskunnat olivat varsin erilaisia kuin läntisessä Euroopassa. Siinä missä läntisen Euroopan puolueet ovat suureksi osaksi olleet olemassa vuosikymmeniä, ellei peräti yli vuosisadan, ja ovat saaneet alkunsa kansalaisyhteiskunnan liikkeistä, jälkikommunististen maiden puolueet luotiin pitkälti tyhjästä ja vieläpä nopealla aikataululla. Niinpä ne ovat alusta asti olleet löyhemmin yhteydessä muuhun kansalaisyhteiskuntaan, ja niiden toiminta on ollut selvemmin keskittyntä parlamentaaraiselle areenalle.

Kommunististen järjestelmien perintönä on tullut vahva epäluottamus poliitikkoja, puolueita ja ylipäänsä julkisen sfäärin toimijoita kohtaan. Transitiomaisissa kommunismin aikaiset eliitit eivät läheskään aina menettäneet vaikutusvaltaansa järjestelmämuutoksen myötä; on väitetty, että yleisesti ottaen melko rauhanomainen siirtyminen liberaaliin demokratiaan ja markkinatalouteen pikemminkin soi kommunistisessa järjestelmässä muotoutuneille verkostoille ja erityisintresseille enemmän toimintavapautta ja vaikutusvaltaa, mikä osaltaan johti vakaviin talousongelmiin 1990-luvulla (Olson 2000).

Hallintoinstituutioiden laatu (engl. *quality of government*) liittyy julkiseen byrokraatiaan sekä lakien ja muiden politiikkaohjelmien toimeenpanoon. Käytän käsitettä suppeassa merkityksessä. Korkealaatuinen hallinto merkitsee sitä, että lakeja soveltaessaan julkisen vallan edustajat eivät ota huomioon tapaus- tai henkilökohtaisia tekijöitä, joita laki ei ennalta mainitse (Rothstein 2011). Tämä sulkee pois joukon lakiin perustumattomia käytäntöjä, kuten lahjonnan ja lahjusten ottamisen, julkisen sektorin työpaikkojen jakamisen tietyille poliitikkojen ja viranomaisten suosimille ryhmille sekä äänten ostamisen vaaleissa. Heikkolaatuinen hallinto puolestaan merkitsee, että julkinen sektori on korruptoitunut ja puolueellinen ja erilaiset lakiin perustumattomat suosituimmuusjärjestelyt ovat yleisiä.

Hallintoinstituutioiden laatu ei suoraan liity edustuksellisen demokratian toimijoihin – nämähän toi-

mivat väistämättä puolueellisesti kerätessään kannatusta ja edistäessään tiettyjä tavoitteita. Silti hallintoinstituutioiden laatu vaikuttaa tärkeällä tavalla siihen, miten edustuksellinen demokratia toimii.

Hallinnon laatu liittyy käytäntöihin ja ilmiöihin, jotka pakenevat suoraa havainnointia ja täysin objektiivista mittaamista. Tutkimuksessani hyödynnän kirjallisuudessa laajasti käytettyä International Country Risk Guide (ICRG) -aineistoa, joka perustuu asiantuntija-arvioihin korruption määrästä, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta sekä julkisen byrokraatian autonomiasta, epäpoliittisuudesta ja meritokraattisuudesta.³

Suomessa ja Pohjois-Euroopassa yleisemminkin julkisen hallinnon lainalaisuus tuntuu itsestään selvältä. Joidenkin mielestä se menee kenties jopa liiallisuuksiin, mistä yhtenä osoituksena ovat turhautuneet avautumiset sääntö-Suomesta. Tämä ei tarkoita, etteikö julkisen vallan väärinkäyttöä ilmenisi tuon tuostakin. Tällaiset tapaukset kuitenkin saavat huomiota juuri siksi, että ne ovat poikkeuksia säännöstä eli julkishallinnon puolueettomuudesta ja lainalaisuudesta.

Jopa EU:n sisällä on kuitenkin yhteiskuntia, joissa poikkeukset puolueettomuusnormista ovat niin yleisiä, että niiden voi sanoa tulleen säännöksi itsessään. Eri kansainvälisten vertailujen perusteella⁴ tämä koskee erityisesti Bulgariaa, Romaniaa ja joitakin muita jälkikommunistisen alueen maita, mutta myös esimerkiksi Kreikkaa ja Italian eteläosia. Hallinnon puolueellisuus on näissä tapauksissa yhteiskunnan rakenteellinen piirre, ja usein ihmiset odottavatkin julkishallinnolta, että suhteet, lahjukset ja henkilökohtainen vaikutusvalta ratkaisevat riippumatta siitä, mitä lakiin on satuttu kirjaamaan (korruptiosta rakenteellisena ongelmana ks. Persson ym. 2012).

Tällaisissa olosuhteissa luottamus poliittiseen järjestelmään rapautuu. Puolueet voivat kyllä esittää idealistisia, kattavia ja pitkälle tulevaisuuteen luotavia ohjelmia, mutta tällaiset ohjelmat eivät ole uskottavia sen paremmin äänestäjien kuin muiden puolueidenkaan silmissä. Yhdistyessään verrattain heikkoon kansalaisyhteiskuntaan ja yleiseen epäluuloisuuteen vallankäyttäjiä kohtaan, jotka ovat erityisesti jälkikommunististen maiden tavallisia piirteitä, heikkolaatuinen hallinto estää ohjelmalähtöisen politiikanteon. Keskeinen väittämäni on, että näissä olosuhteissa jakopoliittiset motiivit korostuvat ja politiikka muistuttaa sellaista kilpailua henkilö- ja ryh-

mäkohtaisista eduista, jota julkistalouden yhteisvarantomallit kuvaavat.

Eurooppalaisen aineiston analysointi paljastaa, että monen puolueen hallitukset ovat kasvattaneet julkisia menoja erityisesti niissä jälkikommunistisissa maissa, joissa korruptio ja muut lakiin perustumattomat käytännöt ovat laajimmalle levinneitä. Näissä maissa sillä, ovatko hallituspuolueet nousseet valtaan vasemmistolaisilla vai oikeistolaisilla ohjelmilla, ei sen sijaan ole vaikutusta julkistalouteen.

Kuten todettua, monipuoluepolitiikka voi olla myös neuvottelua ja kompromisseja, joita puolueet tekevät ohjelmallisten tavoitteidensa pohjalta. Tällöin myös julkistalouden keskeisten mittarien pitäisi riippua pikemminkin puolueiden ohjelmista kuin puolueiden lukumäärästä.

Jos hallitusvaltaan nousevat puolueet kampanjoivat teemoilla, jotka korostavat vahvaa julkista sektoria ja laajaa sosiaaliturvaa mutta antavat vähemmän painoarvoa budjettitasapainon vartioimiselle, odotettavissa pitäisi olla julkisten menojen kasvua, tarvittaessa tasapainotetun budjetin tavoitteesta joustaa. Niin sanottua taluskuria ja yksityisen sektorin roolia korostavista ohjelmista puolestaan pitäisi seurata julkisten menojen vähenemistä ja vähemmän alijäämiä.

Tällainen politiikanteko kuitenkin edellyttää hallintokoneistoa, joka toimeenpanee päätökset luotettavasti ja pystyy myös pätevästi valmistelemaan poliittisia päätöksiä. Niissä jälkikommunistisissa maissa, joissa julkishallinnon laatu on verrattain korkea, julkistalouden kuvaajien muutokset ovatkin yhteydessä pikemminkin hallitusten sijainteihin vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella kuin hallituskoalitioiden kokoon. Vasemmistolaiset hallitukset ovat kasvattaneet julkisia menoja jonkin verran, kun taas oikeistolaiset hallitukset ovat leikanneet menoja ja pitäneet tiukemmin kiinni budjettitasapainosta.

Ainakin jälkikommunistisella alueella hallintoinstituutioiden laatu siis näyttää vaikuttavan oleellisesti siihen, miten paljon politiikassa on ohjelmallista sisältöä. Ohjelmallisen sisällön puuttuessa politiikan muotoiluun osallistuvien puolueiden lukumäärän merkitys puolestaan korostuu. Nämä ilmiöt viittaavat siihen, että monipuoluepolitiikan toimintalogiikka riippuu hallintoinstituutioiden laadusta. Kuten edellä totesin, tämäntyyppisiä seikkoja ei toistaiseksi ole juurikaan tutkittu, vaikka ehdollisiin vaikutuksiin onkin kohdistettu lisääntyvää huomiota. Kuitenkin tämäntyyppisillä seikoilla on ilmeisiä seurauksia sil-

le, miten julkistalouden ongelmia olisi ratkottava. Esimerkiksi budjetointi- ja menettelytapasääntöjen vaikutuksia julkistalouteen on tutkittu laajasti (esim. Hallerberg ym. 2009), mutta sääntöjen toivotut vaikutukset saattavat jäädä saavuttamatta muiden, sääntöihin suoraan liittymättömien tekijöiden vuoksi. Palaan tähän vielä kirjoituksen loppuksi.

Läntisen Euroopan vanhoissa EU-maissa hallitusten kokoonpanolla sen sijaan on ollut varsin vähän vaikutuksia julkistalouteen. Ennen kylmän sodan päättymistä, 1970- ja 1980-luvuilla, monen puolueen koalitiot kasvattivat julkisia menoja jonkin verran enemmän kuin kompaktit hallituskoalitiot, mutta tämä vaikutus häviää uudemmassa aineistossa; koska hallinnon laatua koskevaa dataa on saatavilla ainoastaan vuodesta 1984 alkaen, ei ole mahdollista testata, miten tämä muuttuja mahdollisesti ehdollistaisi vaikutusta vanhemmassa aineistossa. Hallitusten sijainnilla vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudella on ollut jonkin verran vaikutusta budjettitasapainoon, mutta muutoin ohjelmallisillakaan tekijöillä ei ole juuri ollut julkistaloudellisia seurauksia.

Tämä johtunee siitä, että politiikanteossa on näissä maissa vakiintuneet käytännöt, joita kulloinkin vallassa oleva hallitus horjuttaa vain vähän. Vaikka merkittäviäkin puoluekentän muutoksia on tapahtunut, puoluejärjestelmät ovat alueella olleet vuosikymmeniä verrattain vakaita, ja julkisen sektorin keskeiset instituutiot ovat toimineet pitkään. Yhdessä nämä tekijät vähentävät poliittista opportunistia, joka näkyisi kulloisenkin hallituspohjan ja politiikan lopputulosten merkittävänä yhteytenä.

Hallintoinstituutioiden laatu on vanhoissa EU-maissa keskimäärin korkeampi kuin jälkikommunistisella alueella. Tässä suhteessa on kuitenkin myös vanhojen jäsenmaiden joukossa hajontaa, ja hallintoinstituutioiden laatu on joissain maissa nähtävästi myös muuttunut ajan mittaan melko paljon. Hallinnon puolueettomuus on vahvinta pohjoisissa ja läntisissä jäsenmaissa, kun taas Etelä-Euroopan maat tapaavat sijoittua vertailuissa heikommin; jo edellä mainitsin Kreikan ja Italian esimerkkeinä tästä. Edellä mainitsemani budjetointisäännöt ovat kiinnostavalla tavalla yhteydessä hallintoinstituutioihin: maat, joissa instituutioiden laatu on korkein, ovat tavanneet ottaa käyttöön kaikkein tiukimpia budjetointisääntöjä.

Budjetointisääntöjen käyttöönottoon johtavia prosesseja on tutkittu yllättävän vähän, kun otetaan huomioon sääntöjen keskeinen asema nykyisessä politiikkaparadigmassa. Ongelmakenttää ei ole ollut

mahdollista käsitellä yksityiskohtaisesti myöskään käsillä olevassa tutkimuksessa. On kuitenkin uskottavaa, että vahvat julkishallinnon toimijat muodostavat eräänlaisen yhteisvarannon hyödyntäjien ”vaakaan yhteisön”, joka on tärkeä osa monissa fyysisten yhteisvarantojen kestävässä hallinnointijärjestelmissä (Ostrom 1990; Raudla 2010). Tuo yhteisö on kenties ollut ratkaisevassa roolissa, kun valtiot ovat laatineet sääntöjä budjettiyhteisvarantojensa hallinnoinnille. Ei kuitenkaan ole täysin ongelmatonta, jos yhteisö tosiasiansa sulkee ulkopuolelleen ne, jotka ovat saaneet vaaleissa poliittisen valtuutuksen päättää varannon käytöstä – siis puolueet, jotka pitävät parlamentti- ja hallituspaikkoja hallussaan.

Mitä on tehtävä?

Kuten edellä totesin, budjetointisääntöihin perustuvalla lähestymistavalla julkistalouden ongelmien ratkaisemiseen on Euroopan unionissa vahva jaloasija (ks. esim. Buti ja Carnot 2012; Debrun ym. 2008). Ajatuksena on ollut, että sääntöjen ja jäsenmaihin mahdollisesti kohdistuvien sanktioiden uhkan avulla on mahdollista saavuttaa budjettikuri. Perussäännöt velan ja alijäämien enimmäisrajoista ovat olleet voimassa neljännesvuosisadan, ja komissio kerää nykyään vuosittain tietoa jäsenmaissa käytössä olevista budjetointisäännöistä ja niiden toimeenpanomekanismeista. Sääntöjä on kuitenkin mahdollista rikkoa tai kiertää monin tavoin. Onkin jossain määrin epäselvää, mikä sääntöjen itsenäinen merkitys on (Heinemann ym. 2018; Rommerskirchen 2015) – kuten edellä kävi ilmi, niiden käyttöönotto saattaa myös kuvastaa perustavanlaatuisempaa poliittista sitoutumista julkisen talouden kestävyteen.

Sääntöpohjainen lähestymistapa muistuttaa monia korruptionvastaisia ohjelmia, jotka ovat perustuneet oletukselle, että korruptio on analysoitavissa agentiteorian käsitteistöllä: päämiehet (suuri yleisö) ei pysty täysin kontrolloimaan agenttien (poliitikkojen ja viranomaisten) toimintaa, minkä vuoksi jälkimmäiset edistävät omaa etuaan päämiestensä kustannuksella.

Kuten Anna Persson, Bo Rothstein ja Jan Teorell (2012) huomauttavat, agenssiteorian käyttökelpoisuus riippuu siitä, onko järjestelmässä ylipäänsä olemassa päämiestä, joka voisi pitää agentit kurissa. Näin ei ole silloin, kun korruptio ja muut puolueellisen hallinnon muodot ovat järjestelmätason ongelmia; tällöin kyse

on pikemminkin kollektiivisen toiminnan ongelmasta, vangin dilemmasta, jossa kenenkään ei kannata ryhtyä pelaamaan ”reilua peliä”. Siten voisi vain hävitä muiden hyväksikäyttäessä reilun pelin pelaajan kirkasotsaisuutta.

Jos julkistalouden ongelmat juontuvat samantyyppisistä järjestelmätason ongelmista, joissa siis pelaajat odottavat toistensa noudattavan jakopoliittisia strategioita eikä pelin yläpuolelle nousevaa tahoaa ole, on syytä epäillä varsinkin ulkoa käsin asetettujen sääntöjen käyttökelpoisuutta. Budjetointisäännöt voivat myös toimia syntipukkeina, kun kansalliset päätöksentekijät ajavat epäsuosittuja päätöksiä, mikä on omiaan heikentämään unionin legitimitettä (ks. Molander 2001, 37). Eri poliittisissa järjestelmissä poikkeamat puolueettoman hallinnon normista saavat erilaisia muotoja, minkä vuoksi korruptionvastaiset toimet on suunniteltava paikallisia olosuhteita tarkasti silmällä pitäen (Mungiu-Pippidi 2015). Samoin julkistalouden kestävyteen tähtäävillä säännöillä voi olla erilaisia seurauksia eri tilanteissa, riippuen vallankäytön ja tilivelvollisuuden muodoista.

On tärkeää huomata, että julkistalouden kestävyden varmistaminen niin, että sillä on ainakin jonkinlainen hyväksyntä kansalaisilta, vaatii politiikan ohjelmallaisuutta. Klientelistisissä järjestelmissä, joissa äänestäjien ja puolueiden suhteet perustuvat kohdennettujen etujen ja poliittisen tuen vaihdantaan, budjettien tasapainottaminen on vaikeaa, sillä julkisrahoitteisten etujen jakaminen kannattajille on puolueiden elinehto (esim. Afonso ym. 2015). Budjettien tasapainottamiseksi puolueiden on päinvastoin kyettävä esittämään uskottavia ohjelmia ja muotoilemaan kattavia, pitkävaikutteisia politiikkakokonaisuuksia, mikä ei ole mahdollista ilman riittävän tehokasta ja kattavaa julkishallintoa. Muutoin politiikka jumiutuu jakopoliittiseen ansaan, josta ei ole helppoa ulospääsyä.

Jos julkistalouden kuvaajat pääsevät sellaisissa olosuhteissa syöksykierteeseen, niiden suuntaa on vaikeaa oikaista demokraattisin keinoin. Laajalle levinneestä korruptiosta, suurpiirteisestä verolakien soveltamisesta ja julkisen sektorin politisoituneisuudesta tunnettu Kreikka on pian vuosikymmenen ajan ollut tästä esimerkki. Kreikan kriisissä euroalueen rakenteellisilla piirteillä on epäilemättä ollut osansa. Silti puolitiehen jäänyt modernin julkishallinnon rakentaminen ei ainakaan ole helpottanut ongelmien ratkaisua, kun ne kerran ovat realisoituneet.

Meillä on siten jälleen yksi motivaatio puolueet-

toman ja tehokkaan julkishallinnon rakentamiselle. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole täysin tyydyttävää selitystä sille, miksi joissain maissa julkisen vallan käyttö on tiukasti sidoksissa lakiin, vaikka toisissa maissa erilaiset suosituimmuusjärjestelyt ovat pikemminkin sääntö kuin poikkeus. Esimerkiksi Francis Fukuyama (2014) toistaa perinteisen näkemyksen, jonka mukaan puolueeton julkishallinto on ollut todennäköisin siellä, missä valtiokoneiston rakentaminen on edeltänyt demokratisoitumista; jos poliittinen järjestelmä on kehittynyt päinvastaisessa järjestyksessä, julkisesta sektorista on tullut poliittisille kannattajille jaettavien palkintojen lähde ja siksi puolueellinen. Näin onkin monesti käynyt. Alina Mungiu-Pippidi (2015) kuitenkin nostaa esille myös tapauksia, joissa määrätietoinen poliittinen toiminta on onnistunut murtamaan järjestelmätason korruption.

Huonon hallinnon juuriminen on silti osoittautunut kerta toisensa jälkeen kovin vaikeaksi. Vaikka kansainväliset järjestöt ja lahjoittajavaltiot ovat olleet aktiivisia korruptionvastaisten ohjelmien rahoittamisessa ja toimeenpanossa, ohjelmien tulokset ovat olleet melko laihoja. Tähän mennessä ei ole pystytty kehittämään toimenpidepakettia, jolla Pohjois-Euroopassa normaalina pidetty asiointi – puolueeton julkishallinto – olisi saavutettavissa muualla.

Vaikka julkinen sektori olisikin tehokas ja puolueeton ja näin ollen mahdollistaisi uskottavien ohjelmien esittämisen ja sitoutumisen tiukkoihin sääntöihin, on kuitenkin saavutettu vasta puitteet julkistalouden kestäväälle hoitamiseksi. Optimaalisten lopputulosten määrittäminen objektiivisesti on vaikeaa ellei mahdotonta. Siksi on muun muassa päätettävä, mitä lopputuloksia on pidettävä tavoittelemisen arvoisina, missä määrin on hyväksyttävää joustaa budjettitasapainon tavoitteesta muiden päämäärien saavuttamiseksi – ja toisinpäin – ja miten edut ja kustannukset on oikeudenmukaista kohdentaa. Nämä ovat kauttaaltaan poliittisia kysymyksiä, joihin vastaamista ei voi jättää virkakoneiston tehtäväksi.

KIITOKSET

Tätä työtä ja väitöstutkimusta, johon se perustuu, ovat rahoittaneet Suomen Kulttuurirahaston keskusrahasto ja Varsinais-Suomen rahasto sekä Suomen Akatemia Julkisen valinnan huippuyksikön (Public Choice Research Centre, PCRC), akatemiahankkeen ”Demokraattinen järjely: deliberaatio, tilivelvollisuus ja luottamus edustuksellisissa demokratioissa” (274305) ja Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittaman ”Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO)” -hankkeen (312671) kautta.

VIITTEET

¹ Kirjoitus perustuu 16. joulukuuta 2017 Turun yliopistossa tarkastetun väitöskirjan *Heders in the budgetary commons: The fiscal policy consequences of multiparty government in the European Union* lectio praecursoriaan.

² Julkistaloudellisten muuttujien tärkeimmät lähteet ovat OECD:n, Eurostatin ja IMF:n tilastot. Hallitusten ja parlamenttien kokoonpanoa koskevat tiedot ovat *ParlGov*-tietokannasta (Döring ja Manow 2016).

³ ICRG-aineiston tuottaa maariskiarvioihin erikoistunut PRS Group -yhtiö (ks. Howell 2012). Tässä tutkimuksessa käytetty muuttuja on Göteborgin yliopiston ylläpitämässä Quality of Government Dataset -aineistossa (Teorell ym. 2015) saatavilla oleva summamuuttuja.

⁴ Tähän viittaavat muiden muassa Maailmanpankin (2018) *Worldwide Governance Indicators* -aineisto, Transparency Internationalin (2017) vuosittaiset korruptiovertailut sekä käsillä olevassa tutkimuksessa käytetty ICRG-aineisto. Eri lähdemateriaaleihin perustuvat ja julkishallinnon eri puolia painottavat mittarit antavat varsin yhtenäisen kuvan siitä, missä Euroopan osissa hallinto on puolueellisinta ja missä puolueettominta.

LÄHTEET

- Afonso, Alexandre, Zartaloudis, Sotirios ja Papadopoulos, Yannis. 2015. How party linkages shape austerity politics: Clientelism and fiscal adjustment in Greece and Portugal during the eurozone crisis. *Journal of European Public Policy* 22:3, 315–334.
- Alt, James, Lassen, David Dreyer ja Wehner, Joachim. 2014. It isn't just about Greece: Domestic politics, transparency and fiscal gimmickry in Europe. *British Journal of Political Science* 44:4, 707–716.
- Bawn, Kathleen ja Rosenbluth, Frances. 2006. Short versus long coalitions: Electoral accountability and the size of the public sector. *American Journal of Political Science* 50:2, 251–265.
- Buti, Marco ja Carnot, Nicolas. 2012. The EMU debt crisis: Early lessons and reforms. *Journal of Common Market Studies* 50:6, 899–911.
- Bäck, Hanna, Müller, Wolfgang C. ja Nyblade, Benjamin. 2017. Multiparty government and economic policy-making: Coalition agreements, prime ministerial power and spending in Western European cabinets. *Public Choice* 170:1, 33–62.
- de Haan, Jakob, Jong-A-Pin, Richard ja Mierau, Jochen O. 2013. Do budgetary institutions mitigate the common-pool problem? New empirical evidence for the EU. *Public Choice* 156, 423–441.
- Debrun, Xavier, Moulin, Laurent, Turrini, Alessandro, Ayuso-i-Casals, Joaquim, Kumar, Manmohan S., Drazen, Allan ja Fuest, Clemens. 2008. Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy* 23:54, 297–362.
- Döring, Holger ja Manow, Philip. 2016. *Parliaments and governments database (ParlGov)*. URL: www.parlgov.org.
- Elgie, Robert ja McMenamin, Iain. 2008. Political fragmentation, fiscal deficits and political institutionalisation. *Public Choice* 136, 255–267.
- Fukuyama, Francis. 2014. *Political order and political decay: From the Industrial Revolution to the globalisation of democracy*. Lontoo: Profile Books.
- Hallerberg, Mark, Strauch, Rolf Rainer ja von Hagen, Jürgen. 2009. *Fiscal governance in Europe*. New York: Cambridge University Press.

- Hardin, Garrett. 1968. The tragedy of the commons. *Science* 162:3859, 1243–1248.
- Heinemann, Friedrich, Moessinger, Marc-Daniel ja Yeter, Mustafa. 2018. Do fiscal rules constrain fiscal policy? A meta-regression-analysis. *European Journal of Political Economy* 51, 69–92.
- Howell, Llewellyn D. 2012. *International Country Risk Guide Methodology*. URL: <https://www.prsgroup.com/wp-content/uploads/2012/11/icrgmethodology.pdf>.
- Lizzeri, Alessandro ja Persico, Nicola. 2005. A drawback of electoral competition. *Journal of the European Economic Association*. 3:6, 1318–1348.
- Maaailmanpankki. 2018. *Worldwide Governance Indicators*. URL: info.worldbank.org/governance/wgi/.
- Marneffe, Wim, van Aarle, Bas, van der Wielen, Wouter ja Vereeck, Lode. 2011. The impact of fiscal rules on public finances in the euro area. *CESifo DICE Report* 3/2011, 18–25.
- Martin, Lanny W. ja Vanberg, Georg. 2013. Multiparty government, fiscal institutions, and public spending. *The Journal of Politics* 75:4, 953–967.
- Molander, Per. 2001. Budgeting procedures and democratic ideals: An evaluation of Swedish reforms. *Journal of Public Policy* 21:1, 23–52.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2015. *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 2000. *Power and prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorships*. New York: Basic Books.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Perotti, Roberto ja Kontopoulos, Yianos. 2002. Fragmented fiscal policy. *Journal of Public Economics* 86, 191–222.
- Persson, Anna, Rothstein, Bo ja Teorell, Jan. 2012. Rethinking the nature of the grabbing hand. Teoksessa Sören Holmberg ja Bo Rothstein (toim.), *Good government: The relevance of political science*. Cheltenham: Edward Elgar, 251–273.
- Persson, Torsten, Roland, Gerard ja Tabellini, Guido. 2007. Electoral rules and government spending in parliamentary democracies. *Quarterly Journal of Political Science* 2:2, 155–188.
- Powell, G. Bingham, Jr. 2000. *Elections as instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*. New Haven: Yale University Press.
- Raudla, Ringa. 2010. Governing budgetary commons: What can we learn from Elinor Ostrom? *European Journal of Law and Economics* 30, 201–221.
- Rommerskirchen, Charlotte. 2015. Fiscal rules, fiscal outcomes and financial market behavior. *European Journal of Political Research* 54:4, 836–847.
- Rothstein, Bo. 2011. *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Teorell, Jan, Dahlberg, Stefan, Holmberg, Sören, Rothstein, Bo, Hartmann, Felix ja Svensson, Richard. 2015. *The Quality of Government Standard Dataset, version Jan15*. Göteborg: The Quality of Government Institute, Göteborgin yliopisto. URL: <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Transparency International. 2017. *Corruption Perceptions Index: Overview*. <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>
- Velasco, Andrés. 2000. Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking. *Journal of Public Economics* 76:1, 105–125.
- Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth A. ja Johnsen, Christopher. 1981. The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. *Journal of Political Economy* 89:4, 642–664.
- von Hagen, Jürgen ja Wolff, Guntram B. 2006. What do deficits tell us about debt? Empirical evidence on creative accounting with fiscal rules in the EU. *Journal of Banking & Finance* 30:12, 3259–3279.
- Volkens, Andrea, Lehmann, Pola, Matthieß, Theres, Merz, Nicolas, Regel, Sven ja Werner, Annika. 2015. *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2015a*. Berliini: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). URL: <https://manifesto-project.wzb.eu/>.
- Ylisalo, Juha. 2017. *Herders in the budgetary commons: The fiscal policy consequences of multiparty government in the European Union*. Turku: Turun yliopisto. URL: <http://www.utupub.fi/handle/10024/144235>.