



---

# BOFIT Online

---

2002 • No. 4

---

Laura Solanko – Merja Tekoniemi

Fiskaalifederalismi Venäjällä

Suomen Pankki  
Siirtymätalouksien tutkimuslaitos, BOFIT

---

Suomen Pankki  
Siirtymätalouksien tutkimuslaitos (BOFIT)

PL 160  
00101 Helsinki  
Puh: (09) 183 2268  
Fax: (09) 183 2294  
bofit@bof.fi  
www.bof.fi/bofit

**BOFIT Online**  
**Päätoimittaja Tuomas Komulainen**

ISSN 1456-811X (online)  
10.4.2002

Helsinki 2002

# Sisällys

Tiivistelmä.....	4
1 Johdanto .....	5
2 Fiskaalifederalismin kehitys Venäjällä .....	6
2.1 Neuvostoliiton perintö.....	6
2.2 Hajaannuksen 1990-luku – sopimuksesta toiseen (1991-1993).....	7
2.3 Hajaannuksen 1990-luku – vaalit ja eritasoisia yhteistyöpyrkimyksiä (1994-1999).....	8
2.4 Putinin aika – hajaannuksesta kohti vallan keskittämistä .....	10
3 Fiskaalifederalismi tämän päivän Venäjällä .....	10
3.1 Keskuksen alueille antama tuki.....	12
4 Hajauttamisen vaikeus – oppia Kiinan kokemuksista.....	13
5 Venäjän fiskaalifederalistisen järjestelmän kehittämishaasteet .....	16
6 Yhteenveto ja johtopäätökset .....	18
Kuviot.....	20
Taulukot .....	22
Viitteet.....	24
Lähteet.....	26

Laura Solanko – Merja Tekoniemi<sup>1</sup>

## Fiskaalifederalismi Venäjällä

### Tiivistelmä

Artikkelissa tutkitaan Venäjän fiskaalifederalismin kehitystä 1990-luvulta nykypäivään. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeisenä aikana entisten neuvostotasavaltojen itsenäisyyspyrkimykset olivat yleisiä ja tämä heijastui myös fiskaalifederalistisiin suhteisiin. Koko 1990-luku pyrittiin erilaisten virallisten ja epävirallisten sopimusten avulla vallan ja vastuiden määrittämiseen keskuksen ja alueiden välillä, mikä teki fiskaalifederalistisen järjestelmän sekavaksi. Aluepolitiikka ei kuulunut hallituksen prioriteetteihin muuten kuin maan yhtenäisyyden osalta. Vuosikymmenen puolivälistä alkaen alueiden fiskaalista itsenäisyyttä lisättiin ja aluetukia pyrittiin kanavoimaan enemmän virallisten kanavien, lähinnä Aluetukirahaston, kautta. Edelleenkin Venäjän fiskaalifederalistiset suhteet kaipaavat kuitenkin selkeyttä, läpinäkyvyyttä, ennustettavuutta, tasapuolisuutta ja kovia budjettirajoitteita. Vuosikymmenen lopun kehittämissuunnitelmat vaikuttavat tässä suhteessa lupaavilta.

**Asiasanat:** Venäjä, fiskaalifederalismi, verotus, Kiina

# 1 Johdanto

Fiskaalifederalismin<sup>2</sup> tutkimuskohteena on julkisen vallan taloudellisen päätöksenteon hajuttaminen hallinnon eri tasoille (keskusvalta, aluetaso ja paikallistaso). Alan tutkimuksissa analysoidaan mm. julkisen vallan tulojen ja menojen optimaalista jakamista hallinnon tasojen välillä. Fiskaalifederalismin teoriassa lähdetään yleensä siitä, että keskusvallan on perusteltua hoitaa makrotalouden vakauteen ja tulonjakoon vaikuttavat tehtävät samoin kuin kansalliset julkishyödykkeet kuten esimerkiksi maanpuolustus. Mikäli federaation eri osat ovat selkeästi erilaisia ja niiden voidaan olettaa arvostavan tai tarvitsevan eri määriä paikallisia julkishyödykkeitä ja julkisia palveluita, näiden tehtävien hoito tulisi antaa alue- tai paikallistason tehtäväksi.<sup>3</sup> Hajauttamisen hyötyinä pidetään paitsi julkishyödykkeiden tarjonnan vaihtelua paikallisten preferenssien mukaan myös hajauttamisen mahdollistamaa alueiden välistä kilpailua, kokeilua ja sitä kautta uusien tehokkaampien käytäntöjen muodostumista ja käyttöönottoa.<sup>4</sup> Mikäli työvoima ja pääoma liikkuvat federaation sisällä vapaasti, ne oletettavasti asettuvat alueelle, jonka tarjoamat julkisipalvelut parhaiten vastaavat niiden kulloisiakin tarpeita.

Jotta vastuiden jakamisesta olisi saavutettavissa taloudellista hyötyä, on kullekin tasolle annettava myös aitoa valtaa päättää asioiden hoidosta. Alueilla on siis oltava omia tulonlähteitä niiden hoitamien julkisipalveluiden rahoittamiseksi. Muussa tapauksessa aluetason taloudellinen päätöksenteko on täysin riippuvaista keskusvallasta. Yleisenä talousteorian tukemana periaatteena voidaan pitää sitä, että keskusvalta verottaa liikkuvaa veropohjaa (pääoma ja osin työvoima) tai hyvin epätasaisesti jakautunutta veropohjaa (luonnonvarat), kun taas alue- ja paikallistaso verottaa liikkumatonta veropohjaa. Aluetasolle sopivina omina tulonlähteinä kirjallisuudessa mainitaan usein esimerkiksi kiinteistö- ja perintöverot sekä erilaiset käyttömaksut. Koska vastaavista lähteistä saatavat tulot ovat varsin vaatimattomia, on alueille eräissä maissa annettu oikeus asettaa alueellinen osa jonkin keskusvallan veron kylkiäiseksi.

Jotta taas alueiden välinen kilpailu voisi olla millään lailla hedelmällistä, kilpailun sääntöjen on oltava kaikille alueille samat. Poliittisin perustein myönnetty valtionapu väärinää alueiden välistä kilpailua yhtä paljon kuin yksityisten yritystenkin välistä kilpailua. Keskusvallan maksamien tulonsiirtojen pitäisi siis perustua läpinäkyviin ja ennustettavissa oleviin jakosääntöihin paitsi korruption ja väärinkäytösten välttämiseksi myös fiskaalifederalismin toimivuuden takia. Täsmälleen samat periaatteet tulee huomioida myös aluetason ja paikallishallinnon välisissä taloudellisissa suhteissa.

Artikkelissamme tarkastelemme Venäjän federaatiota, joka jakautuu 89 alueeseen ja useisiin tuhansiin paikallishallinnon yksiköihin (mm. kaupunkeihin ja piirikuntiin). Venäjän fiskaalifederalistisista suhteista puhuttaessa viitataan useimmiten yksinomaan keskusvallan ja alueiden väliseen taloudellisen vallan ja vastuiden jakoon.<sup>5</sup> Tämä johtunee sekä siitä, että paikallistason toimista on saatavilla vain hyvin rajoitetusti luotettavaa tietoa että siitä, että paikallistaso on – etenkin julkistaloutta koskevissa päätöksissä – muodollisesta itsenäisyydestään huolimatta lähes täysin riippuvainen ylempien hallintotasojen päätöksistä. Näin ollen usein puhutaankin konsolidoidusta aluebudjetista, jolla tarkoitetaan aluehallinnon ja sen alaisten paikallishallinnon yksiköiden yhdistettyä budjettia.

Venäjän johto on historian kuluksa ollut vaihtelevassa määrin kiinnostunut suuren valtakuntansa eri osien hoidosta – pääasia on ollut, että pääkaupunkiin on virrannut riittävä määrä verotuloja. Kaukaisen kuvernementin johto saattoi 1800-luvulla todeta alueen hoitoa kummastelevalle kulkijalle, että “Jumala on kaukana ja Pietari vielä kauempana”. Neuvostoaikana maata johdettiin korostetun keskitetysti puolueen valvovan silmän tarttuessa jokaiseen pieneen yksityiskohtaan. Neuvostoliiton hajoamiseen vaikuttivat lukuisat eri

syyt, mutta lopullinen kuolinisku keskitetylle jättiläisvaltiolle oli se, että suurimmat osatasavallat kieltäytyvät tottelemasta keskusvallan määräyksiä ja vaativat täydellistä itsenäisyyttä. Maan hajoamisen jälkeen uusi keskusvalta ei halunnut eikä myöskään pystynyt kontrolloimaan jokaisen alueen toimia poliittisen ja taloudellisen muutoksen pyyhkiessä koko valtakunnan yli. Niinpä eräissä arvioissa 1990-luvun alkupuolella pelättiin valtiollisen hajoamisprosessin jatkuvan vielä Venäjän sisälläkin.

Uuden valtion viralliseksi nimeksi tuli Venäjän federaatio, mutta liittovaltiomaisesta perustuslaistaan huolimatta se muistuttaa väljästi tulkiten lähinnä hajautettua yhtenäisvaltiota. Itsenäisten alueiden liitto Venäjä ei millään lailla ole koskaan ollut, eikä siitä viime vuosikymmenen muutosten seurauksena sellaista ole tullut. Venäjän julkisen talouden vallan ja vastuiden jakoa eri hallinnontasojen välille – eli siis Venäjän fiskaalifederalismia – on tarkasteltava tätä taustaa vasten. Vallan ja vastuiden jakaminen julkisen sektorin eri hallinnontasojen välillä on väistämättä poliittinen prosessi. Taloudellinen tehokkuus on tuskin koskaan ollut fiskaalifederalistisen järjestelmän rakentamisen päällimmäinen huolenaihe. Tämä piti erityisen hyvin paikkansa 1990-luvun Venäjällä, missä keskusvalta ensin jakoi poliittista valtaa omaa asemaansa vahvistaakseen ja sitten taloudellisia vastuita oman budjettinsa tasapainottamiseksi. Sekavat järjestelyt kruunattiin tarpeen mukaan suorilla tulonsiirroilla alueille. Tarpeet olivat milloin taloudellisia milloin poliittisia, mutta pääsääntöisesti neuvoteltavissa. Lopputuloksena syntynyt järjestelmä ei erityisen hyvin vastaa taloustieteen käsitystä tehokkaasta ja mielekkästä julkisesta sektorista.

Tässä artikkelissa pyrimme antamaan yleistajuisen kuvan Venäjän fiskaalifederalistisen järjestelmän kehityksestä viime vuosikymmenen aikana ja tuomaan esille joitain sen erityispiirteitä. Lisäksi vertaamme Venäjän kehitystä lähinnä Kiinan kokemuksiin ja hahmottelemme talousteorian valossa joitain tulevaisuuden kehityshaasteita.

## 2 Fiskaalifederalismin kehitys Venäjällä

### 2.1 Neuvostoliiton perintö

Kuten Venäjän valtiorajat, myös sen alueellinen jako on Neuvostoliiton aikainen. Aluejako suunniteltiin ensin leniniläisen kansallisuuspolitiikan mukaisesti, jolloin syntyi huomattava osa Venäjän kansallisista tasavalloista. Seurannut Stalinin aika ja toinen maailmansota muuttivat aluejakoa vastaamaan uusia poliittisia vaatimuksia. Aluerajoja täsmennettiin vielä Hrushtshovin aikana. Niinpä Venäjän 89 aluetta ovat siis lähinnä keskusvallan määrittelemiä hallintoalueita, eivät millään lailla historiallisesti ja kulttuurillisesti erilaisia osavaltioita. Lisäksi suurin osa alueista on taloudellisia yksiköinä pieniä. Sanakirjan mukaan federaatiossa on kyse valtioliitosta, jossa osavaltioilla on mahdollisimman suuri itsenäisyyttä koskeva oikeus. Venäläinen federaatio on tästä määritelmästä huomattavan kaukana.

Neuvostoliiton aikana fiskaalifederalistinen järjestelmä oli hyvin keskitetty. Vuosittaiset ja pitemmän tähtäyksen kehityssuunnitelmat muodostivat taloussuunnittelun ytimen. Muut suunnitelmat eri hallintotasojen budjetit mukaan luettuna olivat alisteisia Valtion suunnittelukomitean – Gosplanin – kehityssuunnitelmille. Myös valtion budjetti oli vain väline sen takaamiseksi, että kvantitatiiviset suunnitelmatavoitteet tulivat täytetyksi. Fiskaalipolitiikalla oli näin ollen passiivinen, taloussuunnitelmille alisteinen rooli talouspolitiikassa.

Valtion budjetin tulot kerättiin 1970-80-luvuilla pääosin neljästä tulolähteestä – siirroista yrityksiltä, liikevaihtoveroista, ulkomaankaupan tuloista ja tuloveroista. Muita ra-

hoituslähteitä olivat lainat keskuspankilta, väestön talletukset säästötileillä ja vähäisessä määrin myös valtion obligaatiot. Neuvostotasavallat saivat vaihtelevan osuuden kaikista tuloista, mutta ulkomaankaupan tulot jäivät yksinomaan keskushallinnon käytettäväksi. Muiden budjettitulojen osalta jakosäännöt vaihtelivat vuosittain ja tasavallan tulotason mukaan. Valtion budjetista maksettiin puolustus-, turvallisuus- ja oikeuslaitosmenot, ulkomaansektorin tukiaiset ja useimmat investoinnit. Tasavalloissa vastattiin lähinnä sosiaalimenoista. Haluttu menojen taso oli suunnitelmien lähtökohtana ja tulot mitoitettiin niiden mukaan. Alempien hallintotasojen budjettivajeet katettiin tulonsiirroilla ylemmiltä hallintotasoilta. Ainoastaan koko Neuvostoliiton budjetti saattoi olla vajeellinen<sup>6</sup> eikä tälläkään vajeella lähes koko Neuvostoliiton aikana ollut ilmeisesti kovin suurta reaalitaloudellista merkitystä. 1990-luvun alussa edellisen vuosikymmenen loppupuolen suuret budjettivajeet vääristivät rahatalouden tasapainoa ja osaltaan heijastuivat myös reaalitalouteen.

Fiskaalifederalismiin liittyvillä kysymyksillä oli tärkeä osansa Neuvostoliiton hajoamisprosessissa. Venäjä oli Ukrainan kanssa ensimmäisiä Neuvostoliiton tasavaltoja, jotka lopettivat tulonsiirrot keskushallituksen budjettiin. Kun muut tasavallat seurasivat perässä ja poliittiset itsenäistymispaineet lisääntyivät, Neuvostoliiton hajoaminen vuoden 1991 lopulla oli sinetöity.

## 2.2 Hajaannuksen 1990-luku – sopimuksesta toiseen (1991-1993)

Venäjän fiskaalisen federalismin kehityksessä 1990-luku oli pirstaleinen – aluetason pyrkimykset veivät maan eri osia eri suuntiin samalla, kun alueellinen eriarvoisuus lisääntyi. Vuosikymmenen alkuvuosina Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen tasavaltojen itsenäistymispyrkimykset olivat yleisiä ja myös fiskaaliasioissa pyrittiin mahdollisimman suureen alueelliseen päätäntävaltaan. Yleisenä kehityssuuntana oli, että tiukasti keskitetystä järjestelmästä haluttiin voimallisesti eroon seurauksista piittaamatta. Kehityssuunnan kärjessä olivat erityisesti luonnonvaroiltaan rikkaat alueet (Tatarstan, Bashkiria, Saha), joiden esimerkkiä monet muutkin tasavallat seurasivat. Poliittisesti kaaosmaisessa tilanteessa keskusvallan oli maan koossapysymiseksi tärkeää säilyttää hyvät suhteet alueiden kanssa – seikka, jota presidentti Jeltsinin kuuluisaksi tullut lausahdus *"ottakaa niin paljon valtaa kuin haluatte"*, saattoi heijastaa. Vaikka irtautuminen vahvasti keskusvaltaisesta mallista olikin tarpeellista, riistäytyivät tasavaltojen itsenäistymispyrkimykset todellisuudessa hallinnasta. Vuosikymmenen alkupuolella aluejohtajat hyödynsivät maksimaalisesti asemansa sekavassa tilanteessa. Useilla alueilla säädettiin omia lakeja, asetuksia ja veroja eikä keskushallinnolle tilitetty asetusten mukaisia veroja ja muita maksuja.

Keskuksen ja alueiden välisten suhteiden – vallan ja vastuiden – määrittämiseen pyrittiin Venäjällä koko 1990-luku. Etenkin 1990-luvun alkupuoliskolla tämä tapahtui lähinnä federaatiosopimuksen ja sitä täydentävien bilateraalisten sopimusten avulla. Ne eivät käytännön tasolla kuitenkaan pystyneet selkiyttämään tilannetta. Vuoden 1992 federaatiosopimus pyrki linjaamaan keskuksen ja alueiden päätösvallassa olevia asiakokonaisuuksia. Tshetsheniaa ja Tatarstania lukuunottamatta kaikki Venäjän alueyksiköt allekirjoittivat sen. Sopimus suosi tasavaltoja muiden aluesubjektien kustannuksella. Niille annettiin mm. ulkomaankauppa-oikeuksia ja ne saivat hallintaansa alueen mineraalivarat. Historiallisten syiden lisäksi<sup>7</sup> nimenomaan tasavaltojen itsenäistymispyrkimysten uskottiin olevan suuri uhka Venäjän yhtenäisyydelle. Neuvostoliiton hajoamisen jälkimainingeissa Venäjän suistumista kohti ns. matrioska-nationalistista<sup>8</sup> kehitystä pidettiin mahdollisena.

Federaatiosopimuksen jälkeen hyväksyttiin perustuslaki (1993) ja aloitettiin – ensin vain poikkeustapauksissa - bilateraalisten sopimusten solmiminen keskuksen ja alueiden välillä. Perustuslaki laadittiin ilmeisesti tarkoituksella erittäin väljäksi, sillä sopivan väljyyden jättäminen teki mahdolliseksi tilanteen mukaan suotuisimmat tulkinnat. Perustuslakia oli myöhemmin tarkoitus täsmentää, mutta toistaiseksi siihen ei ole ryhdytty. Bilateraaliset sopimukset puolestaan vahvistivat alueiden välistä eriarvoisuutta. Näillä sopimuksilla määrättiin mm. alueen ja keskusvallan välisistä rahavirroista sekä kummankin osapuolen oikeuksista ja velvollisuuksista. Sopimukset laadittiin yleensä muutamaksi vuodeksi kerrallaan. Usein taloudellisesti parhaimmassa asemassa olevat tasavallat saivat neuvoteltua itselleen edullisimmat sopimukset, jotka takasivat näille mm. oikeuden alueella kerätyihin verotuloihin tiettyjä velvoitteita vastaan. Näin syntyi käsite *epäsymmetrinen federaalisuus*, jolla tarkoitetaan Orwellia mukaillen federaatiota, jossa tietyt alueet ovat tasavaroisempia kuin toiset huolimatta perustuslain edellyttämästä alueiden täydellisestä tasavaroisuudesta. Presidentti Jeltsinin mukaan bilateraalilla sopimuksella vahvistettiin Venäjää korostamalla alueiden erilaisuutta ja oikeutta yksilöllisiin sopimuksiin keskuksen kanssa. Julkistalouden kehitystä ajatellen keskenään erilaisiin ja salaisiin bilateraalisiin sopimuksiin perustuva julkisen vallan hajauttaminen on kuitenkin tuhoisaa. Kuten johdannossa totesimme, fiskaalifederalismi edellyttää toimiakseen avoimia ja yhteneväisiä pelisääntöjä.

Selkeän kehikon puuttuminen keskuksen ja alueiden väliltä näkyi 1990-luvulla selvästi fiskaalisuhteissa. Koska verojärjestelmän oli Neuvostoliiton aikainen, sen muuttaminen markkinatalouden oloihin sopivaksi oli jatkuvan talousuudistuksen keskellä vaikeaa ja hidasta. Samalla verojärjestelmää olisi pitänyt hajauttaa, jotta alue- ja paikallistasojen tulolähteet olisi jotenkin voitu määrittellä. Alue- ja paikallistasoilla ei 1990-luvun alkuvuosina ollut lainkaan omia merkittäviä tulolähteitä ja ne saivat rahoituksensa osittain suorina tulonsiirtoina federaatiobudjetista ja osittain osuutena alueella kerätyistä federaation veroista. Selkeiden sääntöjen puuttuessa alueiden saamat tuet olivat etenkin vuosina 1992-1993 tavanomaisesti könttäsummia, joiden jakamisperusteet olivat poliittisen neuvotteluprosessin tulosta (*ns. bargained tax sharing*).<sup>9</sup> Alueille pyrittiin 1990-alkupuolelta lähtien siirtämään aiemmin keskushallinnon vastuulla olleita erityisesti sosiaaliseksiin liittyviä velvoitteita, vaikka niiden fiskaalinen itsenäisyys oli aluksi erittäin rajallista. Syntyi ns. rahoittamattomien velvoitteiden (*unfunded mandates*) ongelma – alueille siirrettiin suuri määrä velvoitteita, joita ne eivät kuitenkaan pystyneet omien tulojensa puitteissa hoitamaan.<sup>10</sup>

### 2.3 Hajaannuksen 1990-luku – vaalit ja eritasoisia yhteistyöpyrkimyksiä (1994-1999)

Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen presidentti Jeltsinin aikaisen keskushallinnon mielenkiinto kohdistui lähinnä talousuudistuksen pääelementtien hahmottamiseen. Presidentti Jeltsin totesi helmikuussa 1993 hallituksen istunnossa: *“Hallituksella ei ole ollut aluepolitiikkaa. Tämä ei tarkoita sitä, että aluepolitiikan hahmottaminen on kesken, vaan todella sitä, ettei sitä ole ollutkaan.”*<sup>11</sup> Ehkä selvimpänä keskuksen yleisenä tavoitteena aluesuhteissa oli, että maa pysyisi yhtenäisenä ja että uudistusmieliset Jeltsinille lojaalit vaikuttajat syrjäyttäisivät vanhan puoluenomenklatuuran. Uuden perustuslain hyväksymisen jälkeen kukin alue sai uuteen parlamentin ylähuoneeseen kaksi vaaleilla valittua edustajaa<sup>12</sup>, mikä oli tärkeää syksyn 1993 sekavassa tilanteessa.



Yrityksiä keskuksen ja alueiden väliseksi käytännön yhteistyöksi esiintyi jo 1990-luvun puolivälissä muodollisten sopimusten solmimisen ohessa. Alueet olivat ensin perustaneet omia liittojaan tarkoituksena pyrkiä niiden avulla edistämään keskinäistä yhteistointa suhteessa keskushallintoon.<sup>13</sup> Kesällä 1994 parlamentin ja alueliittojen kesken tehtiin yhteistyösopimus, jonka mukaisesti sovittiin alueliittojen edustajien mielipiteiden kuulemisesta alueita koskevissa laeissa (ml. budjetti- ja verolait). Lisäksi sovittiin siitä, että alueliitot huolehtivat federaatiotason kehitysohjelmien toteuttamisesta alueella. Tämä merkitsi selkeästi alueaspektin uudenlaista huomioonottamista päätöksenteossa. Sopimuksen käytännön merkitystä romutti kuitenkin se, että alueiden itsenäisyyspyrkimykset ja oman edun tavoittelemisen ajoivat usein yhteisen alueellisen edun ohi, eikä alueliitoista näin ollen syntynyt varteenotettavaa poliittista voimaa.

Viime vuosikymmenen puolivälissä markkinatalouskehitykseen kielteisesti suhtautuvien ryhmittymien kannatus alkoi kasvaa. Joulukuun 1993 parlamenttivaalit ja vuonna 1994 alueilla pidetyt paikallisneuvostojen edustajien vaalit osoittivat vanhan puoluenomenklatuuran vahvuuden. Tätä taustaa vasten presidentti Jeltsinin oli tärkeää yrittää taata aluejohtajien tuki vuoden 1996 kesällä pidettäviä presidentinvaaleja silmälläpitäen. Keskushallinto pyrki nyt käyttämään vakiintumatonta subventiopolitiikkaa aseenaan taistelussa kommunisteja, agraaripuolueen edustajia ja liberaali-demokraatteja (Zhirinovski) vastaan. Treismanin (1998) mukaan keskusvallan tulonsiirtoja ohjattiin alueille, joissa aiemmin oli äänestetty Jeltsinin vastustajia.<sup>14</sup> Presidentin edustajat<sup>15</sup> alueilla saivat lisävaltuuksia, jotka ulottuivat mm. federaation omaisuuden ja federaation alueelle jakamien subventioiden käytön seurantaan.

Vuosikymmenen puolivälistä lähtien alueiden fiskaalista itsenäisyyttä lisättiin. Keskuksen kanssa yhteisten verojen jakosäännöt alkoivat vakiintua ja ne vahvistettiin vuosittain federaatiobudjetin yhteydessä. Aiemmin jakosäännöt olivat käytännössä neuvoteltavissa ja etenkin arvonlisäveron jakosuhteita muuttamalla alueille kanavoitiin huomattaviakin summia budjetoimattomia tulonsiirtoja. Käytännön muuttumiseen ja tiukentumiseen vaikutti osaltaan myös keskusvallan pyrkimys makrotalouden vakauttamiseen. Vuoden 1995 jälkeen keskuspankki ei enää entisessä määrin painanut lisää ruplia, joita oli voitu suhteellisen helposti jakaa finanssiavun tarpeessa oleville alueille ja yrityksille. Alueet saivat oikeuden asettaa alueellisia veroja ja alentaa yritysveron alueellista osaa. Tilanne johti kuitenkin toiseen äärimmäisyyteen - alueet pyrkivät maksimoimaan verotulojensa määrän ottamalla käyttöön mahdollisimman suuren määrän erilaisia veroja.<sup>16</sup> Lukuisten taloudellisessa mielessä pienten verojen ja maksujen viidakko loi hyvät mahdollisuudet verovelvollisten ja aluehallinnon välisille neuvotteluille sekä suoranaistulle korruptiolle. Muutoinkin sekava verojärjestelmä paisui entisestään.

Vuodesta 1995 lähtien keskuksen alueille jakamat tuet pyrittiin kanavoimaan yhä suuremmissa määrin vuonna 1994 perustetun Aluetukirahaston kautta. Tämän rahaston, kuten periaatteessa kaikkien keskusvallan 1990-luvun tulonsiirtojen, tavoite oli alueiden välisten tuloerojen tasaaminen. Tavoitteen toteutumista häytti kuitenkin oleellisesti se, että lähes kaikki maan alueet olivat oikeutettuja saamaan tukea tästä rahastosta. Lisäksi tukirahastosta jaetut varat eivät ylipäänsä olleet riittäviä tasaamaan alueiden välisiä eroja. Alueet oli jaettu kolmeen ryhmään niiden tarvitseman tuen määrän mukaan, mikä ei riittävästi heijastanut alueiden välisiä eroja. Rahaston tarkoituksena oli myös selkiyttää tukijärjestelmää ja siitä piti muodostua ainoa tukikanava keskuksen ja alueiden välillä. Todellisuudessa ilmeisestikin hyvin suuri määrä tukea on lähes koko 1990-luvun kulkenut myös muiden, lähinnä epävirallisten kanavien kautta. Lisäksi edelleen jatkuneet kahdenväliset neuvottelut keskuksen ja alueyksiköiden välillä sekoittivat tilannetta, koska myös niillä oli vaikutusta rahastosta jaettavien tukien suuruuteen. Vuoden 1997 lopulla Aluetukirahaston tuen jakoperusteissa tapahtui muutoksia, joiden käytännön merkitystä ei vielä ole tutkittu

riittävästi.<sup>17</sup> Keskinäisistä sopimuksista on pyritty selkeästi eroon, mutta niiden täydelliseen eliminoimiseen kuluu vielä aikaa.

## 2.4 Putinin aika – hajaannuksesta kohti vallan keskittämistä

1990-luvun viimeisinä vuosina paineet sekavan ja tehottoman fiskaalifederalistisen järjestelmän uudistamiseksi alkoivat kasvaa. Useat kansainväliset asiantuntijat, rahoittajat ja mm. Kansainvälinen valuuttarahasto IMF alkoivat kiinnittää entistä enemmän huomiota Venäjän julkisen sektorin tehottomuuksiin, jolloin myös keskusvallan ja alueiden väliset suhteet nousivat esille. Elokuun 1998 devalvaation jälkeen koko federaatio ajautui sisäisesti sekavaan tilaan, jolloin mm. useat alueet asettivat paikallisia vientikieltoja ja jättyivät hintojaan. Muutamat alueet olivat myös laskeneet liikkeelle dollaripohjaisia velkakirjoja, joiden hoitokulut karkasivat käsistä ruplan menetettyä valtaosan ulkoisesta arvostaan. Myöhemmin hyväksyttiin alueiden ulkomaista lainanottoa rajoittava laki, sillä aluehallintojen ottamien ulkomaisten lainojen jättäminen hoitamatta (default) olisi entisestäänkin vaikeuttanut koko federaation ulkomaisten lainojen hoitoa.

Vladimir Putinin valinta Venäjän presidentiksi vuonna 2000 tarkoitti selvää muutosta keskuksen ja alueiden välisiin suhteisiin. Putin halusi selkeyttä edellisen vuosikymmenen pirstaloituneeseen kehitykseen ja otti vahvan keskusjohtoisen linjan. Venäjän 89 aluesubjektia jaettiin heti seitsemään federaatiopiiriin, joiden rajat olivat yhtenevät sotilaspiirien kanssa. Federaatiopiirien johtoon tulivat Putinille läheiset, usein korkean sotilasarvon omaavat edustajat samalla, kun presidentti Jeltsinin nimittämät vanhat edustajat menettivät paikkansa.<sup>18</sup> Myös kuvernöörin asema on Putinin aikana heikentynyt. Kun he vuodesta 1995 alkaen olivat yhdessä alueen lainsäädäntöelimen johtajan kanssa viran puolesta automaattisesti parlamentin ylähuoneen eli federaationeuvoston jäseniä, sai Putin vuonna 2000 läpi lakimuutokset, joiden seurauksena kuvernöörit menettivät paikkansa federaationeuvostossa kautensa loppuun mennessä.<sup>19</sup> Lakimuutokset antoivat presidentille myös oikeuden erottaa lakeja rikkonut kuvernööri virastaan. Vaikka tämän mahdollisuuden käyttäminen lieneekin hyvin vaikeaa, sillä on henkisesti huomattava merkitys kuvernöörin asemaan. He eivät enää ole erottamattomia.<sup>20</sup> Samaa tahtia poliittisen vallan kanssa myös taloudellista valtaa alettiin uudelleen keskittää. Putinin aikana keskusvallan osuus sekä julkisen vallan tuloista että menoista on kasvanut. **(kts. kuviot 1 ja 2.)**

## 3 Fiskaalifederalismi tämän päivän Venäjällä

Selkeän yksiselitteisen kuvan antaminen Venäjän nykyisistä fiskaalifederalistisista suhteista on vaikeaa. Neuvostoliiton perintö ja viime vuosikymmenen sekavat kehityssuunnat vaikuttavat edelleen. Tehokkaan, läpinäkyvän ja objektiivisen järjestelmän luominen jatkuu ja monien yksityiskohtien hiomisessa kuluu helposti vuosikymmen. Tämän vuosikymmenen puolella on tullut voimaan useita fiskaalisiin suhteisiin vaikuttavia lakeja (mm. budjettikoodeksi ja osa verokoodeksia), joiden merkitys jää toistaiseksi nähtäväksi. Selkeimmin keskuksen ja alueiden välisiä fiskaalisia suhteita on säädellyt hallituksen kesällä

1998 hyväksymä asiaa koskeva ohjelma vuosiksi 1999-2001, joka elokuussa 2001 sai jatko-ohjelman vuosiksi 2002-2005.

Huolimatta 1990-luvun jatkuneesta poliittisen ja taloudellisen vallan valumisesta keskusvallalta aluetasolle Venäjän fiskaalifederalistinen järjestelmä on virallisesti edelleen hyvin keskusjohtoinen. Vaikka suuren osan 1990-lukua keskusvallan osuus konsolidoidun budjetin tuloista ja menoista oli alle puolet, alue- ja paikallistason todellinen taloudellinen itsenäisyys oli hyvin pientä. Aluebudjetin merkittävimmät verotulonlähteet – tulovero ja voittovero- ovat federaation veroja. Alueille tilitetään kulloinkin sovittu osuus näiden verojen tuotoista, mutta kaikki päätökset veroasteista, veropohjasta jne. tehdään keskushallinnossa. Vain noin 15 prosenttia aluebudjettien kaikista tuloista tulee veroista, joiden kantamisesta alueet voivat itsenäisesti päättää.<sup>21</sup> Vuonna 1999 voimaanastuneen verokoodin ensimmäisen osan mukaan puhtaasti alueellisia veroja on lisenssimaksujen lisäksi kuusi ja paikallistasolla vastaavasti viisi.

Myöskään menopuolella alueiden suuri osuus konsolidoidusta budjetista ei merkitse, että vastaava osuus julkisista menoista olisi aluetason päätettävissä. Muodollisesti alue- ja paikallistason hoidettavaksi on annettu lukuisia sellaisia julkisen vallan tehtäviä, joiden hajauttaminen katsotaan yleensä perustelluksi. Näitä ovat mm. palolaitoksen, paikallisen järjestyspoliisin, peruskoulutuksen ja kunnallisen asumisen järjestäminen. Lisäksi periaatteessa alueiden ja keskusvallan yhteisessä hoidossa on mm. lukuisia koulutukseen ja terveydenhoitoon liittyviä kokonaisuuksia, mutta tosiasiasa liki koko julkisen talouden menopuoli on keskusvallan määriteltävissä. Alue tai piirikunta ei omilla päätöksillään voi muuttaa sille delegoitujen julkisten palveluiden sisältöä, hintoja tai kattavuutta. Federaatiotason lait ja asetukset määräävät jopa aluehallinnon virkamiesten palkat, ml. sosiaalietuudet. Vuonna 1999 tehdyn tutkimuksen mukaan pelkästään 25 tärkeintä “federaation mandaattia” eli keskusvallan päätöksellä alueille delegoitua menoerää vastasi 60 prosenttia konsolidoidun aluebudjetin menoista.<sup>22</sup>

Venäjän julkisen vallan eri tasojen välisen tehtävänjaon analysointi onkin erityisen vaikeaa nimenomaan siksi, että periaatteiden ja keskusjohtoisen sääntelyn ristiriita on huomattava. Kaiken lisäksi viime vuosikymmenen käytäntö ei oikein ole noudattanut kumpaakaan. Keskusvalta on työntänyt aluetasolle lukuisia sellaisia federaation mandaatteja, joiden rahoituksesta ei ole selvyttä. Käytännössä alueet ovat joutuneet jättämään osan tehtävistään hoitamatta, mikä on johtanut palkkarästeihin, maksamattomiin energialaskuihin jne. Koska keskusvalta ei ole pystynyt rankaisemaan tällaista toimintaa tai osoittamaan mandaateilleen selkeää rahoituslähdettä, aluetasolle on kuin huomaamatta tarjottu huomattava määrä epävirallista taloudellista valtaa. Niukkuuden vallitessa kukin alue on saanut päättää, jääkö joku lainsäädännön määräämä tehtävä väliaikaisesti hoitamatta vai pyrkiikö alue jollain omilla päätöksillään keräämään ylimääräisiä lisätuloja (kts.kpl 3.1). Tällä kehityksellä on taas ollut surullisenkuuluisat vaikutukset paitsi julkisen sektorin toimintaan, myös Venäjän viime vuosikymmenen kokonaistaloudelliseen kehitykseen.

Putinin aikaa leimaava keskusvallan roolin vahvistuminen näkyy myös fiskaalipuolella. Julkinen sektori<sup>23</sup> on vuosina 1994 – 2000 ollut suuruudeltaan keskimäärin 36 - 39 % BKT:stä ja sen koko on Putinin aikana selvästi kasvanut. Federaatiobudjetin osuus julkisen sektorin ja etenkin konsolidoidun budjetin tuloista on Putinin aikana kasvanut niinkään **(kuvio 1.)**. Vuonna 2000 noin 54 prosenttia konsolidoidun budjetin tuloista tuli federaatiobudjetista, kun osuus vuonna 1997 oli alhaisimmillaan 47 prosenttia. Vuoden 2001 aikana federaatiobudjetin osuus tuloista on ennakkotietojen mukaan edelleen kasvanut. Tämä on johtunut mm. verotulojen jakosääntöjen muutoksista keskushallinnon eduksi. Kolmen tärkeimmän tulolähteen joukossa aluebudjeteissa koko 1990-luvun olleen arvonlisäveron tulojen jakautumista keskuksen ja alueiden kesken muutettiin vuoden 2000 alusta siten, että keskusvallan käyttöön jää 85 prosenttia veron tuotosta aiemman 75 prosentin sijaan.

Vuoden 2001 alusta alkaen federaatiobudjettiin ovat ohjautuneet kaikki arvonlisäveron tuotot Venäjällä tuotetuista tai sinne tuoduista tuotteista ja palveluista. Aluebudjeteille myöskin tärkeistä tuloverotuloista, jotka aiemmin olivat kokonaan alueiden käytössä, ohjattiin vuonna 2000 kymmenen prosenttia federaatiobudjettiin. Seuraavana vuonna tosin palattiin lähes aiempaan käytäntöön, kun ainoastaan prosentti tuloveron tuotoista tuloutettiin federaatiobudjettiin. Menopuolella federaatiobudjetti vastaa noin puolesta koko konsolidoidun budjetin menoista (**kuvio 2.**).

Tällä hetkellä voittovero, tulovero ja tulonsiirrot keskusvallalta muodostavat reilusti yli puolet konsolidoidun aluebudjetin tuloista. Eri tulonlähteiden merkitys on kuitenkin erilainen sekä 89 aluesubjektissa ja toisaalta verrattuna paikallisbudjetteihin. Korvauksettomat tulonsiirrot ylempiltä hallintotasoilta ovat tärkein yksittäinen tulonlähde kummallakin tasolla. Aluesubjekteissa ne muodostavat neljänneksen ja paikallistasolla kolmanneksen kaikista tuloista.<sup>24</sup> Aluesubjektien tärkein verotulolähde on yritysten voittovero, kun taas paikallisbudjeteille se on yksityishenkilöiden tulovero (**taulukko 1.**).

Alueiden konsolidoiduista menoista noin puolet on koulutus-, asumis- ja terveydenhoitomenoja. Niiden merkitys on erityisen suuri paikallisbudjeteissa, joiden menoista koulutus, asuminen ja terveydenhoito kattavat lähes 70 prosenttia Nähtäväksi jää, kuinka suunnitteilla oleva kunnallistariffien uudistus tulee vaikuttamaan alue- ja paikallisbudjettien menoihin. Tarkoituksena on siirtää yhä suurempi osa ja lopulta kaikki asumiskustannukset asukkaiden itsensä maksettavaksi. Tämä toisaalta vähentää aluebudjettien kustannuksia, mutta toisaalta saattaa lisätä niiden sosiaalimenoja, mikäli yhä useampia perheitä on tuettava vuokrien yms. maksamisen mahdollistamiseksi. Etenkin köyhillä alueilla kunnallistariffireformin vaikutukset eivät välttämättä ole suoraviivaisesti positiivisia. Toisaalta keskusvallan vielä määrittelemätön tukipolitiikka voi onnistuessaan tasoittaa tilannetta.

### 3.1 Keskuksen alueille antama tuki

Peruskehikko finanssivirroista keskuksen ja alueiden välillä esitetään **kuviossa 3.** Finanssivirrat voidaan jakaa virallisiin eli budjetin kautta kulkeviin virtoihin ja toisaalta epävirallisiin virtoihin, joiden kirjo on monimuotoinen. Saattaa myös olla, että on olemassa virtoja, jotka periaatteessa näyttävät virallisilta, mutta niihin sisältyy osittain epävirallisia elementtejä. Virallisen tuen suuruus oli Venäjän finanssiministeriön ja OECD:n tietojen mukaan BKT-osuutena suuruudeltaan yhden ja runsaan kahden prosentin välillä vuosina 1995-1998. Kun tähän lisätään arvio epävirallisista finanssivirroista, tuen suuruus oli luokkaa 1.5 – 3 prosenttia BKT:stä. Vuosina 1999-2000 koko tuen määrän arvioidaan laskeeneen lähemmäs 1 – 1.5 prosentin BKT-osuutta<sup>25</sup> (**taulukko 2.**).

Budjetin kautta kulkevista rahavirroista valtaosa kulkee erilaisten tukirahastojen kautta. Tärkein näistä on *Alueiden tukirahasto*. Venäläisen Siirtymätalouden instituutin ja finanssiministeriön tietojen mukaan lähes 70 prosenttia kaikesta alueille annettavasta tuesta kulki vuonna 2000 rahaston kautta, kun vielä vuonna 1997 osuus oli hieman alle 50 prosenttia. Alueiden tukirahaston lisäksi federaatiobudjetista kanavoidaan pienimuotoisempaa tukea alueille kolmen muun rahaston kautta ja uusi viides rahasto on tarkoitus perustaa vuonna 2003-2004. Vuodesta 2000 alkaen on toiminut *Alueellisen kehityksen rahasto*, josta rahoitetaan alueellisia yritysten infrastruktuurihankkeita kilpailuperiaatteella. Sen toiminnasta ja tuloksista ei julkisuudessa ole esiintynyt tietoja, mutta hallituksen mukaan rahaston toimintaperiaatteita on tarkoitus uudistaa vuosien 2002-2003 aikana *Aluebudjettien uudistamisrahasto* toimii vain vuosina 2001-2004, jolloin sen rahoituksella tuetaan alueiden budjettiuudistusten toteuttamista. Rahaston kautta on jaettu kilpailuperiaatteella ainakin

Maailmanpankin tähän tarkoitukseen myöntämien lainojen varoja. Vuodesta 2001 alkaen toimineen *Kompensaatorahaston* tarkoituksena on tukea federaation mandaattien laajempaa toteutumista alueilla. Kyse on siis tiettyjen aluetason hoidettaviksi säädettyjen lakien mukaisten velvoitteiden hoitamisesta. Näistä ehkä tärkeimpiä ovat lapsilisien maksaminen sekä erilaisten sotaveteraanien saamien etuisuuksien tukeminen. Muutaman vuoden kuluessa perustettava *Sosiaalimenojen tukirahasto* kanavoi tukea sosiaalialan uudistusten toteuttamiseksi. Budjetista myönnettävien lainojen osuus (netto) muodosti neljänneksen kaikesta alueille myönnettävästä tuesta vielä vuonna 1997. Taloudellisen tilanteen muuttuminen suotuisammaksi näkyy tämän tukimuodon kohdalla erityisen selvästi, sillä vuodesta 1999 alkaen lainoja on maksettu takaisin enemmän kuin niitä on myönnetty.

Epäviralliset finanssivirrat käsittävät mm. keskuksen ja alueiden välisiä keskinäisiä tilityksiä, joita vuonna 2000 oli nettomääräisesti viidennes kaikesta alueille annetusta tuesta. Keskinäisten tilitysten merkitys kasvoi kymmenen prosentin osuudesta vuonna 1999. Osuuden nousun taustalla oli vuoden 2000 huomattavasti budjettitavoitteet ylittävien lisätulojen kanavointi alueille lähinnä keskinäisten tilitysten kautta. Periaatteessa keskinäisiin tilityksiin voidaan laskea kuuluviksi kaikki alueille kohdistettavat rahamääräiset siirrot, joita ei säädellä budjetin kautta. Niiden taustalla on usein kahdenvälisiä neuvotteluja ja lobbaamista keskuksen ja alueen välillä.

Välillisesti epävirallisiin finanssivirtoihin voidaan laskea kuuluvaksi myös muita järjestelyjä, jotka lisäävät alueiden fiskaalista itsenäisyyttä. Niiden avulla alue saa itselleen lisätuloja joko suoraan tai epäsuorasti, siten, että keskukselle tilitetään vaikkapa pienempiä verotuloja kuin lakien mukaan on määrätty. Tällaisista järjestelyistä on useita esimerkkejä. Aluehallinnon ja yritysten suhde on Venäjällä erityisen tiivis - yritykset saavat usein verohelpotuksia tai lainojen uudelleenjärjestelyjä vastapalvelukseksi sijoituksistaan mm. alueen infrastruktuuriin tai sosiaalisiin toimintoihin kuten asuntojen ylläpitämiseen. Aluehallinnon edustajat ovat usein tärkeitä osakkaita myös alueen suurissa yrityksissä. Budjettien ulkopuoliset rahastot tarjoavat myös mahdollisuuden saada epävirallisia varoja. Yritykset voivat lahjoittaa varoja näihin rahastoihin, jotka eivät kuulu viralliseen budjettiin eivätkä siis budjettivalvonnan piiriin. Erityisesti aluehallinnoilla uskotaan olevan lukuisia aluebudjetin ulkopuolisia rahastoja, joista hallinnon sisäpiiriin kuulumattoman on hyvin vaikeaa saada tietoa. Kyseiset rahastot tarjoavat alueille keinon salata keskusvallalta osa tuloistaan. Koska rahastojen tuloista ei keskushallinnon tasolla ole tietoa, kaikki niihin kerätyt varat jäävät alueelle ja niiden käyttö on aluejohdon päätettävissä. Aluehallinnoilla on myös omia tilejään, joihin tilitetään mm. sakkomaksuja ja muita ylimääräisiä tuloja, joita myös käytetään epävirallisesti epämääräisiin tarkoituksiin. **(kuvio 4.)**

## 4 Hajauttamisen vaikeus – oppia Kiinan kokemuksista

Venäjän kokoisissa suurissa maissa (mm. USA, Kanada, Brasilia ja Kiina) julkistalouden valtaa ja vastuita on tyypillisesti jaettu eri hallinnontasojen kesken. Vallan ja vastuiden jakamisen aste vaihtelee maittain eikä voida katsoa olevan vain yhtä oikeaa tapaa fiskaalifederalististen suhteiden järjestämiseksi. Lisäksi järjestelmän muotoutumiseen vaikuttavat väistämättä poliittiset aspektit, joiden varjoon saattavat jäädä taloudelliset tehokkuusvaatimukset. Onnistuakseen järjestelmän on määriteltävä selkeästi vallan ja vastuiden rajat – tärkeitä ovat mm. verotusoikeuksiin, ulkomaiseen lainanottoon ja budjettivajeisiin liittyvät kysymykset.

Venäjän vertailumaaksi hyvin käyvä Kiina on toteuttanut fiskaalisektorin uudistuksia jo 1970-luvun lopusta asti. Yleisesti ottaen Kiinan hajautettua fiskaalijärjestelmää on pidetty yhtenä tärkeänä elementtinä maan nopeassa talouskasvussa. Blanchardin ja Schleiferin (2000)<sup>26</sup> mukaan fiskaalisesta hajauttamisesta saadut edut realisoituvat kuitenkin vasta, mikäli maa on "poliittisesti keskittynyt" eli keskusvallalla on riittävä määräysvalta alue/paikallishallitukseen. Kiinassa kommunistisella puolueella on edelleen tiukka ote alueista, joiden etujen mukaista on useimmiten toimia keskushallinnon määräämällä tavalla. Venäjällä alue/paikallishallinnon suhteet yritystasoon ovat tiiviit ja niiden keskinäinen yhteistyö ajaa useimmin keskushallinnon prioriteettien ohi. Poliittisen taloustieteen puolella Kiinan federalistista järjestelmää on luonnehdittu markkinoita ylläpitäväksi (market preserving)<sup>27</sup>, kun taas Venäjän järjestelmää on pidetty markkinoita vääristävänä (market-distorting)<sup>28</sup>. Näkemysten mukaan Kiinan ja Venäjän federalistisen järjestelmän erona on etenkin se, että Kiina on onnistunut kannustamaan aluetasoa verotulojen lisäämiseen ja taloudelliseen kasvuun tasoittaen samalla tuloeroja<sup>29</sup>, kun Venäjä puolestaan ei tähän ole pystynyt. Venäjällä verotulojen kasvu paikallisbudjetissa on Zhuravskajan tutkimuksen (2000) mukaan johtanut lähes samansuuruiseen tukien ja vero-osuuksien supistumiseen, mikä ei kannusta paikallistasoa verotulojen lisäämiseen. Samantyyllisen asetelman voisi olettaa vallitsevan myös keskuksen ja alueiden välisissä suhteissa.

Eroista huolimatta Kiinan fiskaalijärjestelmän ongelmat ja uudistustarpeet ovat hyvin samanlaisia kuin Venäjän. Uudistusten tavoitteena on talouskehityksen nopeuttaminen mm. parantamalla tuotantopanosten ja tulojen jakautumista. Pääasiallisia ongelmia ovat budjettitulojen ja -menojen ja niihin liittyvien vastuiden ja velvoitteiden epätasainen jakautuminen sekä suuret alueelliset kehityserot. Kumpakaan ongelmaa ei riittävän tyydyttävästi ole saatu vielä ratkaistua, mutta muutaman kymmenen vuoden aikaisista uudistuksista on saatu paljon arvokasta kokemusta ja tietoa siitä, miten asiat pitäisi järjestää. Periaatteellisella tasolla Kiinan fiskaalijärjestelmä näyttäisikin olevan hyvin suunniteltu, mutta toisaalta käytännössä asioita ei aina hoideta suunnitelmien mukaisesti.

Ennen uudistuksia Kiinan fiskaalijärjestelmä oli erittäin keskitetty – ilmeisesti Neuvostoliiton järjestelmääkin keskitetympi. Aluetasolla<sup>30</sup> ei ollut erillisiä budjetteja ja keskushallinto keräsi kaikki tulot itselleen. Talousuudistuksen aikaiset fiskaalijärjestelmän uudistukset ovat edenneet useassa vaiheessa, joista viimeisin ja nykyjärjestelmän pohjana oleva uudistus toteutettiin vuonna 1994. Viime vuosikymmenen lopussa Kiinan konsolidoidun aluetason tulot koostuivat budjettituloista (44 prosenttia), korvauksettomista siirroista keskukselta (29 prosenttia) ja budjetin ulkopuolisten rahastojen tuloista (27 prosenttia). Budjettitulot ovat pääosin verotuloja, joista suurimmat tulonlähteet ovat palveluita tuottavien yritysten voittovero (lähes 30 prosenttia alueiden verotuloista), liikevaihtovero (20 prosenttia) ja yleinen yritysten voittovero (16 prosenttia).<sup>31</sup> Kaikki em. verot ovat ns. jaettuja veroja keskuksen kanssa. Yhtenä ongelmana onkin ollut puhtaasti alueellisten verojen vähäinen merkitys aluebudjettien tulonlähteenä. Myös Venäjällä verotulot ovat aluebudjettien suurin yksittäinen tuloerä, josta valtaosan muodostavat keskuksen kanssa jaetut verot (voittovero ja vuoteen 2001 saakka jaettuna säilynyt yksityishenkilöiden tulovero, jonka tulot vuoden 2002 alusta ohjautuvat kuitenkin täysimääräisesti aluebudjetteihin). Vuonna 2001 Venäjän puhtaasti alueellisista veroista tärkein oli omaisuusvero, joka kattoi noin 7 prosenttia kaikista aluetason tuloista. Venäjän eikä Kiinan aluetasoilla ei ole laajoja oikeuksia omien verojen käyttöönottoon. Korvauksettomat siirrot keskukselta olivat Venäjällä alle 17 prosenttia kaikista aluetason tuloista eli olivat merkitykseltään huomattavasti Kiinan vastaavia siirtoja (29 % kaikista aluetason tuloista) vähäisemmät. Kiinan järjestelmä onkin kansainvälisestäkin arvioituna erittäin tukipainotteinen. Toisaalta käytännössä myös Venäjällä on runsaasti aluesubjekteja, joissa korvauksettomien siirtojen osuus

kaikista tuloista nousee yli 50 prosentin. Paikallistasolla on vieläkin suuremmissa määrin ylemmän hallintotason budjettisiirroista riippuvaisia alueita.

Tehokkaalla ja läpinäkyvällä tukijärjestelmällä on tärkeä merkitys erityisesti suurissa siirtymätalousmaissa, joissa alueiden väliset erot ovat suuret. Kiinan tukijärjestelmäänkin kuuluu elementtejä, jotka eivät vielä kyseisiä kriteerejä täytä (erikoistuet ja sekalaiset tuet). Venäjällä yleinen ratchet-ongelma tuli Kiinassa esiin vuoden 1988 uudistusten jälkeen. Tällöin alueet saivat pitää itsellään tietyn rajan yli menevän osuuden verotuloista, mutta niiden määrä oli seuraavan vuoden pohjataso. Näin alueet pyrkivät salaamaan keskukset tulojaan. Vuonna 1994 käyttöön otettiin järjestelmä, jonka mukaan kaikkien hallintotasojen budjetit koordinoidaan kansallisesti ja niiden sisällöstä päätetään aiempaa enemmän ylemmillä hallintotasoilla. Kiinassa alueiden oma lainanotto on kielletty, mitä alueet käytännössä pyrkivät kiertämään erilaisilla järjestelyillä. Venäjällä alueiden lainanotto on sen sijaan mahdollista, mutta sitä rajoitetaan. Budjettikoodeksiin mukaan velan määrä ei alueilla voi ylittää niiden vuotuisia budjettituloja vähennettynä keskushallinnon siirroilla. Tosin vuoden 2001 lopulla kaavailtiin budjettikoodeksiin muutoksia, jotka lisäisivät alueiden oikeuksia ulkomaiseen lainanottoon.<sup>32</sup>

Kiinan aluetasojen menorakenne on Venäjään verrattuna pitkälti yhtäläinen, sillä huomattavat yksittäiset menoerät muodostuvat koulutuksesta ja terveydenhoidosta yms. Selvimpänä erona on Kiinan erityisen suuret hallintokustannukset ja erilaiset talouskehitystä tukevat menot.<sup>33</sup> Venäjällä näiden merkitys ei ainakaan budjettijaottelun mukaan ole olennainen. Kansainvälisessä vertailussa Venäjän aluetason tulojen osuus konsolidoiduista tuloista on samaa luokkaa Kiinan, Intian, Saksan ja USA:n kanssa. Menopuolella aluetason merkitys on Venäjällä suhteellisesti vähäisempi kuin monissa muissa maissa. Kiinaankin verrattuna ero on selvä. Kiinan aluetason menot olivat 1990-luvun lopulla lähes 70 prosenttia julkisen sektorin konsolidoiduista menoista, kun Venäjällä ne vastaavasti olivat alle 50 prosenttia. Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, osuus konsolidoidusta budjetista ei kuitenkaan välttämättä anna oikeaa kuvaa fiskaalifederalistisista suhteista. Jos mittarina on aluetason omien verotulojen määrä, Venäjällä keskusvallan rooli on huomattavasti suurempi kuin saman kokoluokan federaatioissa kuten Kiinassa, Brasiliassa, Intiassa tai USA:ssa.<sup>34</sup>

Kiinan fiskaalifederalistisen järjestelmän ongelmakohdat aluebudjettien menopuolella ovat tuttuja Venäjälläkin. Alueet ovat saaneet paljon kustannusvastuita, vaikka niillä on vähän varsinaista tulonkeruuvalltaa tai riittävästi keskushallinnon tukea vastuiden hoitamiseksi (ns. rahoittamattomien mandaattien ongelma). Kiinassa aluetasolle on annettu hoidettavaksi mm. tappiollisten valtionyritysten tukeminen, mikä on huomattava menoerä. Vastuiden jako aluetasojen sisällä on pitkälti määrittelemättä ja käytännöt eri alueilla sekaavat.

Viimeisimmät kehityssuunnat Kiinassa tuntuvat osoittavan jälleen keskitetympään suuntaan ja tulevat vuodet tulevat näyttämään, ovatko tehdyt ratkaisut osuneet oikeaan. Kiinan saavutusten ja ongelmien analysoinnista on epäilemättä hyötyä myös Venäjän oloissa. Julkisen sektorin taloudellisen vallan jakaminen eri hallinnontasoille on niin Venäjällä ja Kiinassa kuin muissakin maissa vaativa tehtävä. Tiedetään, että hallitsematon hajauttaminen voi vaikeuttaa keskusvallan tavoitetta makrotalouden vakaudesta ja jopa ulkomaisesta lainanhoitokyvystä (tähän liittyy mm. vaatimus aluetason lainanoton kontrolloimisesta ja joissain maissa ulkomaisen lainanoton kieltäminen). Toisaalta niin teoria kuin käytännön kokemuksetkin viittaavat siihen, että julkistalouden sopiva hajauttaminen voi toimia taloudellisen kasvun moottorina. Tietyissä julkispalveluissa ja julkishyödykkeiden tarjonnassa alue- tai paikallistaso voi olla keskusvaltaa merkittävästi parempi resurssien allokoija. Kuten jo todettu, yksi tärkeimmistä edellytyksistä hajauttamiselle on selkeä vastuiden ja velvoitteiden jako, ja siinä erilaiset ratkaisut saattavat toimia eri maissa.

## 5 Venäjän fiskaalifederalistisen järjestelmän kehittämishaasteet

Venäjän nykyinen fiskaalifederalistinen rakenne on siis syntynyt viime vuosikymmenen aikana pääosin hyvin spontaanisti ja suunnittelematta. Lopputuloksena on sekava, erilaisiin ja eritasoiisiin lakeihin, asetuksiin, määräyksiin ja kirjoittamattomiin sopimuksiin perustuva järjestelmä, jossa muutokset ovat aina olleet mahdollisia. Talouden tehokkaan toimimisen kannalta tällaisen taloudellisen rakenteen kannustinvaikutukset eivät voi olla kovin toivottavia. Mikäli alueen saamat keskusvallan tulonsiirrot riippuvat positiivisesti aluehallinnon edellisvuoden budjettialijäämästä, on vaikea nähdä miksi budjettia yritettäisiinkään tasapainottaa. Jos taas seuraavana vuonna alue jää ilman tulonsiirtoja siksi, että naapurialue on onnistunut neuvottelemaan paremmat tuet keskusvallalta, ei oman alueen taloudenpitoon kannata kiinnittää ylenmääräistä huomiota.

Nämä esimerkit ovat kärjistettyjä, mutta tuovat esiin sen, että vaikka tulojen ja menojen jako julkisen vallan eri hallinnontasojen kesken olisikin lähinnä poliittisen neuvotteluprosessin tulosta, syntyneen rakenteen on kuitenkin täytettävä ainakin muutamat perusedellytykset ollakseen taloudellisessa mielessä järkevä. Nämä edellytykset ovat: 1) vallan ja vastuiden jaon eri hallinnontasojen välillä on oltava selkeä, 2) järjestelmän on oltava ennustettavissa, 3) sääntöjen on oltava samat kaikille alueille ja 4) budjettirajoitteiden on oltava kovia. Mikään näistä edellytyksistä ei Venäjällä ole erityisen hyvin täyttynyt, joten uudistustarpeet ovat valtavat.

Venäjän julkistalouden vallanjakoa eri tasojen kesken on selkiytettävä ja jatkuvasta muutoksesta on päästävä pysyviin ja läpinäkyviin sääntöihin, jotka kannustavat nykyistä tiukempaan budjettikuriin. Tähän pyritäänkin vuoden 2001 elokuussa hyväksytyssä, vuoteen 2005 ulottuvassa fiskaalifederalismin kehittämisohjelmassa. Yhdessä vuosittaisten budjettien kanssa se asettaa suuntaviivat keskuksen ja alueiden välisten fiskaalisten suhteiden kehittämiseksi. Edellisen kehittämisohjelman aikana (1999-2001) saavutettiin jo joitakin tärkeitä edistysaskeleita, mutta tärkeimpien suurten uudistustarpeiden toteuttaminen siirtyi myöhempään. Yleisellä tasolla on pyritty parantamaan fiskaalifederalismiin liittyvää lainsäädäntöä ja budjettisuunnittelua. Yksittäisten alueiden ja keskuksen välisiä sopimuksia on pyritty karsimaan, että päästäisiin kaikille alueille tasapuolisiin ja yhtenäisiin käytäntöihin. Ehkä tärkein konkreettinen saavutus on ollut vuonna 1994 perustetun Alueiden tukirahaston tuen jakamisperusteiden muuttaminen vuonna 1999 siten, että niiden tulisi kannustaa alueita vastuullisemman ja rationaalisemman budjettipolitiikan harjoittamiseen. Lisäksi tukea on pyritty kohdistamaan tarkemmin sitä eniten tarvitseville alueille. Yleisesti ottaen uudistukset ovat olleet oikeansuuntaisia, mutta niiden vaikutuksista ei ole täsmällistä tutkimustietoa.

Uusi kehittämisohjelma jatkaa edellisen ohjelman pohjalta samoilla linjoilla. Ohjelman pääasiallinen tavoite on alueiden fiskaalisen itsenäisyyden lisääminen selkeästi säädellyissä raameissa. Tämän päivän epämääräisistä valta- ja vastuukysymyksistä pyritään siirtymään eri budjettitasoille delegoituihin tehtäviin, jotka niiden on myös niille annettun fiskaalisen itsenäisyyden puitteissa mahdollista toteuttaa. Tämä tarkoittaa käytännössä yhä vähäisemmässä määrin keskuksen ja alueiden yhteisessä hoidossa olevia asioita. Tulojen jakamisessa tavoitteen toteuttaminen näkyy siinä, että tietyt verotulot kohdistetaan tietyille budjettitasolle eikä aiemmassa määrin enää suosita jaettuja veroja, joiden jakosuhteet ovat tyypillisesti muuttuneet vuosittain. Vuoden 2001 budjetissa tämä näkyi kaikkien arvonlisätulojen siirtymisenä federaatiobudjettiin ja lähes kaikkien (99 prosenttia) yksityishen-



kilöiden tuloverotulojen jäämisenä aluetasolle. Vuoden 2002 budjetin mukaan kaikki yksityishenkilöiden tuloverotulot ovat nyt alueiden käytettävissä.

Uudistustarpeet ovat kuitenkin mittavia, eikä uusikaan ohjelma voi niihin kaikkiin vastata. Osa Venäjän fiskaalisuhteiden järjestämiseen liittyvistä ongelmista on sidoksissa koko talousjärjestelmän muutoksiin. Päälimmäinen näistä on verotusjärjestelmän uudistaminen. Kuten edellä todettiin, erityisesti yritysverotusta on viime vuosina muutettu ja selkeytetty huomattavasti ja on odotettavissa, että koko verojärjestelmän uudistaminen venäläisen markkinatalouden olosuhteisiin sopivaksi tulee jatkumaan vielä useita vuosia. Merkittävimpien federaation verojen veropohjan tai veroasteen muutokset vaikuttavat väistämättä myös alueiden saamiin verotuloihin. Toinen erittäin merkittävä uudistus, jota ei vielä ole edes aloitettu, koskee asumiskustannuksien siirtämistä asukkaiden maksettaviksi. Tällä olisi toteutuessaan suuria ja jokseenkin arvaamattomia vaikutuksia erityisesti paikallistason budjetteihin. Mikäli sähkön ja energian kuluttajahintoja joskus pyritään nostamaan edes hieman lähemmäksi maailmanmarkkinahintoja, vaikutukset tulevat näkymään mm. alue- ja paikallisbudjettien menopuolella.

Näiden sekä lukuisten muiden välttämättömien julkistalouden uudistusten helpottamiseksi olisi tärkeää, että alue- ja paikallistasoa kannustettaisiin rakenneuudistuksiin. Tutkimuksissa on osoitettu (Zhuravskaja 2000), että ainakin alue- ja paikallishallinnon välisissä fiskaalisuhteissa *ns. ratchet-ilmiö* on vielä erittäin vahva. Tällä tarkoitetaan sitä, että jos paikallisyksikkö jonain vuonna onnistuu saamaan budjettinsa tasapainoon tai jopa ylijäämäiseksi, sen saamia tuloja supistetaan seuraavana vuonna vastaavalla summalla. Näin ollen paikallishallinnon kannattaakin aina pyrkiä lievästi alijäämävään tilinpäätökseen.<sup>35</sup> Alueiden ja keskusvallan välillä ratchet-ilmiön olemassaoloa ei ole tutkittu, mutta on oletettavissa, että sitä esiintyy myös tällä tasolla. Koska mikään julkisen vallan taso ei voi suoranaisesti mennä konkurssiin, alemmille tasoille maksettavat tulonsiirrot riippuvat aina jossain määrin näiden ali- tai ylijäämistä. Erityisesti siirtymätalousmaassa kaikilla julkishallinnon tasoilla tulisi kuitenkin olla taloudellisia kannustimia rakenneuudistusten läpivientiin. Jos jokin alue esimerkiksi verotustaan selkeyttämällä tai omaa hallintoaan karsimalla onnistuu hankkimaan lisätuloja tai karsimaan ylimääräisiä menoja, on suurin osa saavutetusta taloudellisesta hyödystä jäätävä alueen käytettäväksi. Muussa tapauksessa minkäänlaisiin tehokkuutta parantaviin uudistuksiin ei kannata ryhtyä.

Venäjän kokoluokan maassa alueiden välisen erot ovat huomattavia ja viime vuosikymmenen kehitys on huimasti kasvattanut niitä. Tuloerot köyhimmän ja rikkaimman alueen välillä ovat moninkertaisia millä tahansa mittarilla tarkasteltuna. Tästä syystä keskusvallan on perusteltua pyrkiä tulonsiirtopolitiikallaan tasoittamaan tuloeroja. Taloudellisen ja poliittisen järjestelmän muuttuessa jatkuvasti on tulonsiirtopolitiikan tavoitteista ja keinoista sopiminen osoittautunut erityisen vaikeaksi. Tulevaisuuteen liittyvistä epävarmuuksista johtuen kukin alue on pyrkinyt vain maksimoimaan omaan lyhyen aikavälin etuaan. Suuriksi muodostuneet tuloerot eivät ole saaneet aikaan minkäänlaista köyhien alueiden yhteistyötä tulonsiirtopolitiikan tehostamiseksi. Yksi, joskin kieltämättä hidas ja vain osittainen, tapa tuloerojen kaventamiseksi voisi olla alueiden välisen terveen kilpailun edistäminen. Klassinen talousteoria osoittaa, että tuotannontekijöiden liikkeessä vapaasti alueelta toiselle tuloerot tasoittuvat muuttoliikkeen kautta. Voidaan myös osoittaa, että tiettyjen ehtojen vallitessa alueiden välinen kilpailu voi jopa edistää talouden rakenneuudistuksia.<sup>36</sup>

Yksi huomattavan tärkeä Venäjän fiskaalijärjestelmän piirre, johon emme tässä artikkelissa ole syventyneet on alueiden ja paikallistason välisen fiskaalisuhteet. Venäjä on kolmitasoinen federaatio, jossa huomattava osa julkisista palveluista kuten peruskoulutus, perusterveydenhuolto ja asumispalvelut ovat paikallistason vastuulla. Kaikki ne periaatteet, jotka edellä on käyty läpi keskusvallan ja aluetason välillä koskevat myös kahden alimman tason välisiä fiskaalisuhteita. Vaikka keskusvallan ja aluetason välisiä fiskaalisuhteita on

viime vuosina tarmokkaasti pyritty selkeyttämään ja järkipäristämään, alue-paikallistason fiskaalisuhteet odottavat vielä täysremonttia.

## 6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Venäjän kokoisessa maassa, jossa alueiden väliset taloudelliset erot ovat huomattavan suuria, julkisen sektorin toimien hajauttamiselle on hyvät perusteet. Sekä fiskaalifederalismin teoria että käytännön esimerkit osoittavat, että vastuu ainakin joidenkin julkisten palveluiden hoidosta kannattaa antaa alue- tai paikallistasoille. Tämän päivän Venäjällä on kuitenkin hyvin vähäisessä määrin kyse aidosta fiskaalifederalismista. Venäjä on fiskaalipuoleltaan lähinnä keskitetty yhtenäisvaltio, jossa aluetaso saa etupäässä könttäsunnanomaisia tulonsiirtoja, joita vastaan se on velvoitettu hoitamaan tiettyjä keskusvallan sille määräämiä tehtäviä. Näitä tehtäviään aluetaso ei kuitenkaan pysty täysimääräisesti hoitamaan osittain alueiden vähäisen oman tulopohjan, osittain riittämättömien tulonsiirtojen vuoksi. Tässäkin suhteessa alueiden välillä on kuitenkin suuria eroja.

Venäjän fiskaalifederalistisissa suhteissa ydinongelmana on vallan ja vastuiden toisaalta epäselvä, toisaalta epätasainen jakautuminen. Niin Venäjän kuin Kiinankin esimerkki osoittaa, että epäselvät valta- ja vastuukysymykset johtavat väistämättä epätoivottuihin lopputuloksiin julkisen sektorin toiminnassa. Fiskaalifederalistisen järjestelmän on oltava ennustettavissa eikä millään alueella voi olla epävirallista suosituimmuusasemaa keskusvallan tulonsiirroista päätettäessä. Ongelman ratkaisussa on lähdettävä liikkeelle julkisen vallan tehtävien jakamisesta maan omat erityispiirteet ja kunkin hallintotason resurssit huomioon ottaen. Sellaiset keskushallinnon alueille delegoimat tehtävät, joita niissä ei pystytä syystä tai toisesta hoitamaan, on siirrettävä keskushallinnon rahoitettaviksi. Venäjällä on lisäksi puntaroitava julkisen vallan hoitamien velvoitteiden laajuutta yleisemminkin. Arvioiden mukaan (Lavrov et al. (2001) ) pelkästään federaation mandaattien täysimääräinen hoitaminen lisäisi aluetason budjettien menoja räjähdysmäisesti<sup>37</sup>, mikä antaa aiheen uskoa, että Venäjän on mahdollista järkipäristää ja karsia julkisen sektorin velvoitteita.

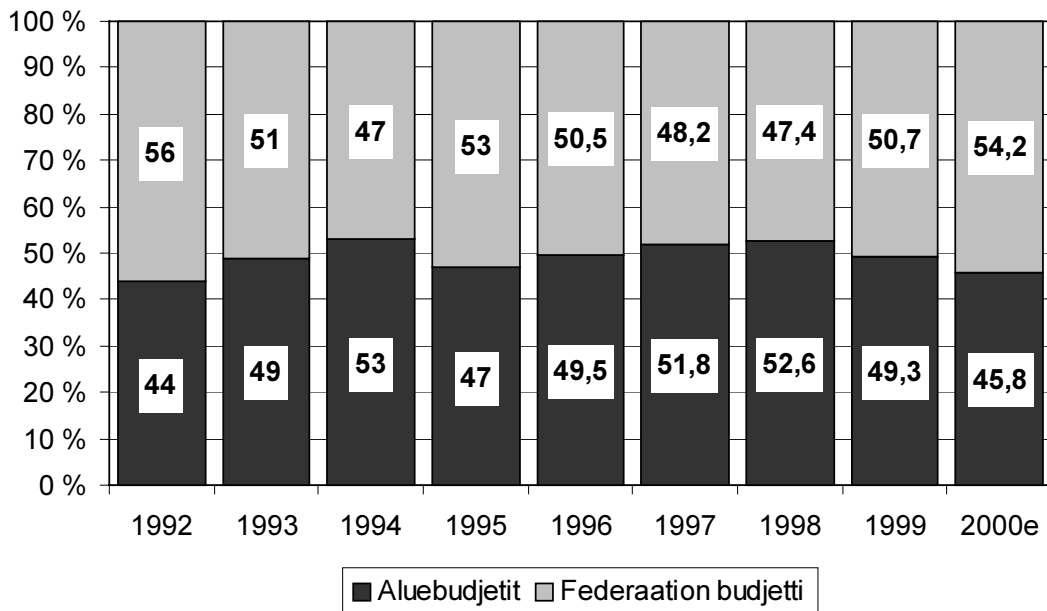
Nykyinen tilanne on epäsuorasti kannustanut alueita epävirallisten ja laittomien keinojen käyttöön tulojensa takaamiseksi. Alueille delegoitujen federaation mandaattien hoitaminen on niukkojen virallisten taloudellisten resurssien puitteissa ikään kuin laillistanut laittomien keinojen käytön. Sekä vallan että vastuiden jako ja alueiden tukijärjestelmä olisi kuitenkin rakennettava siten, ettei alueille jää kannustimia eikä välttämättä mahdollisuksiakaan epävirallisten keinojen käyttöön. Tämä edellyttäisi mm. ratchet-ilmiöstä eroon pääsyä ja tehokkaita ja selkeitä sääntöihin pohjautuvia tulonsiirtomekanismeja, mikä on erityisen tärkeää Venäjän alueiden välisten suurten tuloerojen vuoksi. Tasapainon löytäminen toisaalta alueiden riittävän kannustamisen että niiden välisten tuloerojen tasoittamisen välillä ei ole helppoa.

Venäjän viime vuosikymmenen lopun ja kuluvan vuosikymmenen alun fiskaalifederalismiin liittyvät uudistussuunnitelmat vaikuttavat lupaavilta. Niiden toteutuminen käytännössä olisi tärkeää sekä fiskaalisektorin toimivuuden kuin myös koko talousuudistuksen etenemisen kannalta. Talouspolitiikan rooli on 1990-luvulla muuttunut neuvostoajan passiivisesta aktiivisemmaksi, ja sen tehostaminen vaatii muutoksia kaikilla maan hallintotasoilla. Keskusjohtoisesta historiasta ja yhtenäisvaltion taustasta johtuen Venäjän voi olla perusteltua säilyttää keskusvallalla paljon valtaa – kenties selvästi nykyistä enemmän. Tä-

mä tarkoittaisi alueiden osuuden supistumista koko julkisesta sektorista. Samalla on kuitenkin ehdottomasti taattava, että aluetasolle annetaan riittävät resurssit itsenäisesti rahoittaa ja hoitaa sille annetut tehtävät.

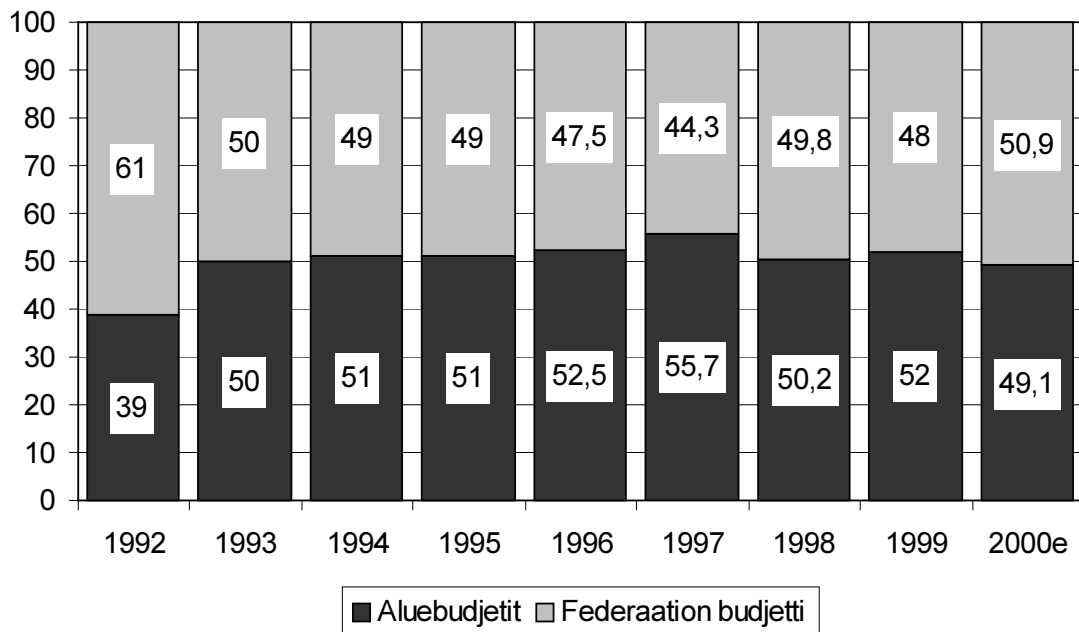
## Kuviot

Kuvio 1. Federaatio- ja aluebudjettien osuus konsolidoidun budjetin tuloista vuosina 1992-2000



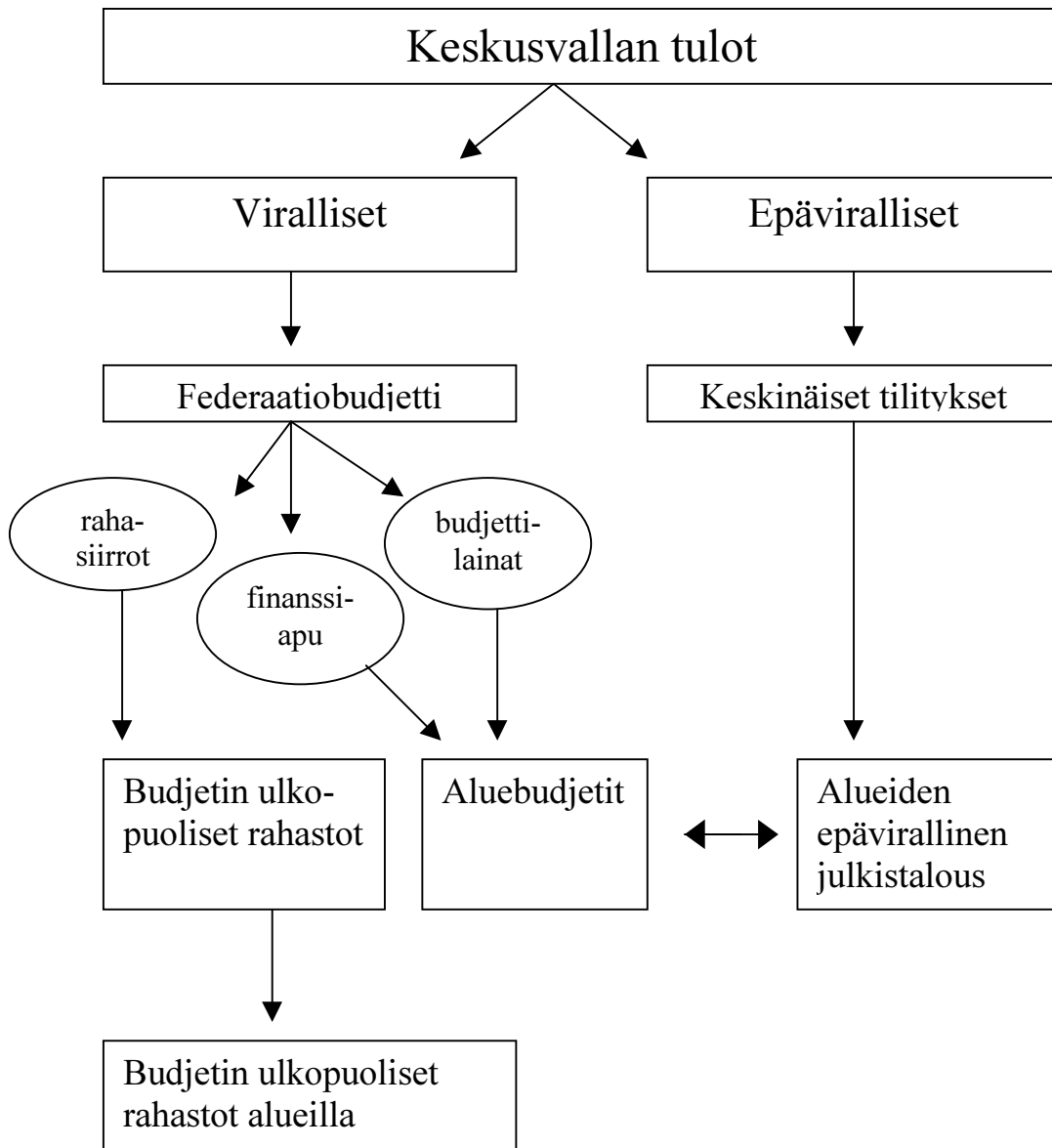
Lähde: Goskomstat

Kuvio 2. Federaatio- ja aluebudjettien osuus konsolidoidun budjetin menoista vuosina 1992-2000



Lähde: Goskomstat

Kuvio 3. Yksinkertaistettu kaavio Venäjän keskuksen ja alueiden välisistä rahavirroista\*



\* Keskukselta alueille annetaan suoraan mm. joitain erityistukia. Koska näiden merkitys on suunnitelmien mukaan kuitenkin vähenemässä ja niitä pyritään kanavoimaan entistä enemmän rahastojen kautta, ne on jätetty kuviosta pois.

## Taulukot

Taulukko 1. Venäjän konsolidoitu aluebudjetti, aluetason budjetti ja paikallistason budjetti vuonna 2001 (%)

	<b>Konsolidoitu aluebudjetti</b>	<b>Alueet</b>	<b>Kunnat (paikallistaso)</b>
<b>Tulot,</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Josta			
<b>Verotulot</b>	<b>67</b>	<b>56</b>	<b>61</b>
* yritysten voittovero	23	22	17
* yksityishenkilöiden tulovero	19	14	21
* omaisuusvero	7	5	7
* maksut luonnonvarojen käytöstä	6	6	5
* myyntivero	4	3	3
* valmisteverot	3	3	2
* muut verotulot	5	3	7
<b>Korvauksettomat tulonsiirrot</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>33</b>
<b>Budjettirahastojen tulot</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>0</b>
<b>Muut tulot</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>6</b>
<b>Menot</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Asumisen tukeminen	18	9	25
Koulutus	18	7	28
Terveystenhoito	13	9	15
Budjettirahastojen menot	10	14	0
Teollisuus, energia, rakentaminen	9	8	7
Sosiaalipolitiikka	8	7	7
Hallinto	5	3	7
Liikenne	5	5	2
Maatalous ja kalastus	4	4	2
Oikeus- ja poliisilaitos	3	3	2
Kulttuuri	2	2	3
Velanhoito	1	1	0
Siirrot muiden hallintotasojen bud- jetteihin	0	21	0
Muut menot	6	7	4

Lähde: <http://www.minfin.ru> ja omat laskelmat

Taulukko 2. Keskuksen alueille suuntaama tuki Venäjällä vuosina 1997-2000

	1997		1998		1999		2000	
	% BKT:stä	% koko tuesta	% BKT:stä	% koko tuesta	% BKT:stä	% koko tuesta	% BKT:stä	% koko tuesta
Alueiden tukirahasto	1,22	49	1,12	70	0,99	71	0,98	67
Keskinäiset tilitykset	0,43	17	0,36	23	0,14	10	0,29	20
Valtiontuet	0,22	9	0,12	7	0,26	18	0,18	13
Lainat (netto)	0,64	25	-0,03	0	-0,28	0	-0,06	0
Yhteensä	2,51	100	1,57	100	1,11	99	1,39	100

Lähde: Insitut “Vostok-Zapad“, Federalnyi bjudzhet i regiony – Struktura finansovyh potokov (Moskova, MAKS Press, 2001, s.96)

## Viitteet

1. Artikkelin on kirjoittanut Johan Bäckmanin toimittamaan kirjaan "Venäjän aatteet ja todellisuus", joka julkaistaan vuonna 2002. Artikkelissa esitetyt mielipiteet eivät välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.
2. Fiskaalifederalismin voisi myös suomentaa taloudelliseksi federalismiksi, mutta käytämme tässä artikkelissa vakiintuneempaa englanninkielistä termiä.
3. Musgrave (1958), Oates (1972).
4. Alueiden välisen kilpailun hyvinvointihyödyt ei kuitenkaan suinkaan olla yksimielisiä ja suurin osa fiskaalifederalismin klassisesta kirjallisuudesta pitää sitä haitallisena.
5. Tässä artikkelissa käytetään Venäjän 89 hallinnollisesta alueesta nimityksiä alue, aluetaso, alueyksikkö tai aluesubjekti. Mikäli puhutaan nimenomaan paikallistason hallinnollisista yksiköistä, tämä mainitaan erikseen.
6. Sutela (1994, s. 9-10); Keller (1992, s.3-6)
7. Stalinin kansallisuuspolitiikka suosi tasavaltoja.
8. Tällä tarkoitetaan Venäjän hajoamista separatistiliikkeiden johtamiin osiin.
9. Tätä jo Neuvostoliiton ajalta periytyvää käytäntöä pyrittiin estämään vuoden 1992 alussa hyväksytyllä uudella verolailla, jonka mukaan federaatiossa päätettiin veropohjasta ja verotusasteesta, mutta alueet saivat itselleen tietyn veron tuoton kokonaan. Käytännössä tämä "tax assignment"-periaate ei kuitenkaan toiminut, vaan pitäydettiin verojen jakamisessa sopimusperusteisesti. ( Sutela (1994, s. 12-13)
10. Kts. Wallich, (1994) ja Bird & Ebel & Wallich (1996)
11. Jeltsinin "*ottakaa niin paljon valtaa kuin haluatte*" - lausahduksen jälkeen ei toisaalta ole ihmeellistä, jos aluepolitiikan hahmottaminen ei ollut hallituksen prioriteetti.
12. Vuodesta 1995 alkaen siirryttiin järjestelmään, jossa ylähuoneessa oli viran puolesta kaksi alueen edustajaa (alueen hallinnollinen johtaja ja alueen lainsäädäntöelimen johtaja). Presidentti Putinin aikana federaationeuvostoon on valittu edelleen kaksi edustajaa kultakin alueelta. Näistä toinen on alueen johtajan valitsema edustaja ja toinen alueellisen lainsäädäntöelimen valitsema edustaja.
13. Vuonna 1993 Venäjällä oli kahdeksan alueiden välistä liittoa.
14. Kts. esim. Treisman (1998, 893-906)
15. Venäjän 89 aluesubjektiin nimettiin vuonna 1993 presidentin edustajat, jotka toimivat tiedonvälittäjinä alueelta suoraan presidentille.
16. Mm. vero paikallisen jalkapallojoukkueen ylläpitämiseksi.
17. Aluetukirahaston tuen jakamisperusteista ennen vuoden 1997 uudistuksia kts. esim. Stewart (1997) ja uudistusten jälkeen Federalnyi byudzhet i regiony – Struktura finansovyh potokov, Institut Vostok-Zapad (2001)
18. Kullakin alueella on nyt tarkastaja, joka raportoi vastaavan federaatiopiirin johtajalle.
19. 1.2.2002 asti federaationeuvostossa oli vanhoja ja uudella periaatteella valittuja jäseniä. Tämän jälkeen siirryttiin täysin uuden järjestelmän mukaiseen jäsenten nimittämiseen. Kuvernöörien ääntä kuullaan nyt ns. valtakunnan neuvostossa, jonka puhemiehistö kokoontui ensimmäisen kerran syksyllä 2000. Neuvosto kokoontuu yleensä noin kerran neljännesvuodessa ja sillä on neuvonantava rooli asioissa, joissa Putin haluaa erityisesti kuulla sen mielipiteen. Neuvosto on perustettu presidentin asetuksella ja hänellä on myös asetuksellaan mahdollisuus neuvoston hajottamiseen.



20. Richard E. Ericsonin (2000) mukaan Venäjä on uusfeodalistinen maa, jossa kuvernöörit hallitsevat kuten läänitysherrat aiemmin. Kuvernöörien vallan kavennuttua Putinin kaudella tällainen asetelma on kuitenkin entistä epätodennäköisempi.
21. Lavrov & Litwack & Sutherland (2001), s 11.
22. Lavrov et al (2001), s. 12. Kaikkien tässä haastattelututkimuksessa mainittujen federaation mandaattien yhteenlaskettu taloudellinen rasitus olisi vastannut noin 170 prosenttia koko maan konsolidoidusta aluebudjetista.
23. Venäjän julkinen sektori koostuu federaatiobudjetin lisäksi *konsolidoidusta aluebudjetista* (yhdistetty alueiden ja paikallistason budjetti) ja budjetin ulkopuolisista rahastoista. Kun tarkoitetaan yhdistettyä federaatio-, alue- ja paikallisbudjettia, puhutaan pelkästään *konsolidoidusta budjetista*. Vuonna 2000 konsolidoidun budjetin tulot olivat 29,9 % BKT:stä ja menot 26,9 % BKT:stä julkisen sektorin tulojen oltua 39,1 % BKT:stä ja menojen 34 % BKT:stä. (Voprosy ekonomiki 4/2001)
24. Konsolidoidussa aluebudjetissa eli yhdistetyssä alue- ja paikallistason budjetissa tulonsiirtojen osuus on noin 17 %.
25. OECD, Economic Surveys 1999-2000 Russian Federation, s.134 ja Institute for the economy in transition, Russian economy in 2000 Trends and outlooks (2001, s.96)
26. Kts. esim. Blanchard & Schleifer (2000) (<http://www.nber.org/papers/w7616>)
27. Kts. esim. Jin, Qian & Weingast (1999)
28. Kts. esim. Slider (1997).
29. Kiinassa tuloerot ovat kuitenkin edelleen suuria.
30. Kiinan fiskaalifederalistinen järjestelmä on keskushallinto mukaan lukien viisitasoinen.
31. Tax Yearbook of China 2000, China Statistical Yearbook 2000. Kiinan verojärjestelmästä on Venäjän finanssiministeriön internet-sivulla <http://www.nalog.ru/world/china.shtml> venäjänkielinen selvitys.
32. Reuters Business Briefing 15.11.2001
33. Lavrov & Litwack & Sutherland (2001, s.10)
34. Lavrov & Litwack & Sutherland (2001, s.12)
35. Ratchet-ilmiöstä kts. esim. Roland (2000), s. 205-213.
36. Katso esim. Qian-Roland (1998) ja Solanko (2001)
37. Lavrovin et al. haastattelututkimuksen mukaan federaation mandaattien yhteenlaskettu taloudellinen rasitus olisi toteutuessaan vastannut noin 170 prosenttia maan konsolidoidusta aluebudjetista.

## Lähteet

Richard M. Bird & Robert D. Ebel & Christine I. Wallich, Decentralization of the Socialist State – Intergovernmental Finance in Transition Economies (Great Britain, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, 1996)

Olivier Blanchard & Andrei Schleifer, Federalism with and without political centralization: China versus Russia, Working paper 7616 (Cambridge, National bureau of economic research, March 2000) (<http://www.nber.org/papers/w7616>)

China Statistical Yearbook 2000

Richard E. Ericson, The Post-Soviet Russian Economic System: An Industrial Feudalism? (Helsinki, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition, BOFIT Online, 8/2000) <http://www.bof.fi/bofit>

Andrei Illarionov, Economic Policy under Conditions of the Open Economy with Major Raw Materials Sector, julkaisussa Voprosy ekonomiki 4/2001

Institut “Vostok-Zapad“, Federalnyi bjudzhet i regiony – Struktura finansovykh potokov (Moskova, MAKS Press, 2001)

Russian economy in 2000 Trends and outlooks (Institute for the economy in transition, Moskova, 2001)

Hehui Jin & Yingyi Qian & Barry R. Weingast, Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style (Fourth CEPR Conference of Transition Economics, 1999)

L.M. Kapustina, Elovjutsija otnoshenii tsentra i regionov Rossii, Region julkaisussa Ekonomika i sotsiologija 3/2001

Wolfgang Keller, Soviet Union and Republics: Fiscal Decentralization and the Theory of Fiscal Federalism. (Austria, IIASA, WP-92-05 January 1992)

A. Lavrov, J. Litwack, D. Sutherland, Fiscal Federalist Relations in Russia: A Case for Subnational Autonomy (OECD, 2001)

Lin Justin Yifu & Liu Zhiqiang, Fiscal Decentralization and Economic Growth in China, the 4<sup>th</sup> Annual International Conference on Transition Economics, Beijing, China July 23-25, 1999

Jorge Martinez-Vazquez and Jameson Boex, Russia’s Transition to a New Federalism (Washington, D.C., The World Bank, 2000)

Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance (McGraw-Hill, 1958)

Wallace Oates, Fiscal Federalism, (Harcourt Brace Jovanovich, NY, 1972)

OECD, Economic Surveys 1999-2000 Russian Federation

Yingyi Qian and Gerard Roland, Federalism and the Soft Budget Constraint julkaisussa American Economic Review, vol 88:5, 1998

Gerard Roland, Transition and Economics – Politics, Markets, and Firms (MIT Press, 2000)

Darrell Slider, Russia's Market-Distorting Federalism, julkaisussa Post-Soviet Geography and Economics, 1997/38, s.489-504

Pekka Sutela, Fiscal Federalism in Russia, (Helsinki, Suomen Pankki, Review of Economies in Transition Idäntalouksien katsauksia 7/1994)

Kitty Stewart, Are Intergovernmental Transfers in Russia Equalizing?, Unicef, Innocenti Occasional Papers , Economic and Social Policy Series 59, September 1997

Laura Solanko, Fiscal Competition in a Transition Economy, lisensiaatintyö, Helsingin yliopiston Valtiotieteellinen tiedekunta, Kansantaloustieteen laitos, 26.01.01

Tax Yearbook of China 2000

Daniel Treisman, Depichering Russia's Federal Finance: Fiscal Appeasement in 1995 and 1996 julkaisussa Europe-Asia Studies 50 (5), July 1998

Programma razvitija bjud<z>etnogo federalizma v Rossiiskoi Federatsii na period do 2005 g., hyväksytty hallituksen asetuksella nro 584, 15.8.01

Christine I. Wallich, Russia and the Challenge of Fiscal Federalism (Washington D.C., The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank ,1994)

Jekaterina Zhuravskaja, Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style, RECEP (Russian European Center for Economic Policy) Working Paper No1, Moscow 1998

Jekaterina Zhuravskaja, Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style, Journal of Public Economics 76 (2000), s. 337-368

- 2000** *No 1* Iikka Korhonen, Mare Randveer: Assessment of the euro's implications for economic development in the Central and Eastern Europe
- No 2* Rupinder Singh: Political Stability and Consensus: Keys to Sustainable Transition
- No 3* Tuomas Komulainen: Siirtykö Venäjä vuonna 1999 kriisistä vakauteen?
- No 4* Pekka Sutela: Venäjä vaalien jälkeen
- No 5* Iikka Korhonen, Toivo Kuus, Villu Zirnask: Baltic Securities Markets
- No 6* Seija Lainela: Lamasta kasvuun – Baltia vuosituuhannen vaihteessa
- No 7* Elmar Koch and Iikka Korhonen: The Aftermath of the Russian Debt Crisis
- No 8* Richard E. Ericson: The Post-Soviet Russian Economic System: An Industrial Feudalism?
- No 9* Peter Backé and Jarko Fidrmuc: The Impact of the Russian Crisis on Selected Central and Eastern European Countries
- No 10* Rasmus Pikkani: The Monetary Sector under a Currency Board Arrangement: Specification and Estimation of a Model with Estonian Data
- No 11* Magnus Feldmann: Understanding the Baltic and Estonian Puzzles: The Political Economy of Rapid External Liberalization in Estonia and Latvia
- No 12* Vladimir Tikhomirov: Is Russian Economic Crisis Really Over?
- No 13* Thomas E. Graham, Jr.: The State of U.S.-Russian Relations and the New Bush Administration
- 2001** *No 1* Magnus Feldmann and Razeen Sally: From the Soviet Union to the European Union: the political economy of Estonian trade policy reforms, 1991-2000
- No 2* Tuuli Koivu ja Iikka Korhonen: Talouskasvu ripeää Baltiassa vuonna 2000
- No 3* Jouko Rautava: Suomen Venäjän-kauppa 2000 - Epävakaa toimintaympäristö rajoittaa kauppaa
- No 4* Iikka Korhonen: EU-kandidaatit ja rahaliitto
- No 5* Pekka Sutela: Venäjän talouden kasvunäkymät
- No 6* János Gács, Iikka Korhonen and Mare Randveer: The Impact of EMU's Third Stage on Estonian Economic Development, 1999-2000
- No 7* Jouko Rautava: Venäjän reformistrategia: rakenneuudistukset vs. liberalisointi
- No 8* Tuuli Koivu: Current issues in pension reform in the Baltics
- No 9* Jaana Rantama: Baltian pankkijärjestelmät
- No 10* Pekka Sutela: Venäjän talouspolitiikka ja talouden näköalat lokakuussa 2001
- No 11* Pekka Sutela: Finnish relations with Russia 1991-2001: Better than ever?
- No 12* Tarja Kauppila: Puolan talouskasvu hidastuu
- No 13* Katja-Leea Klemola: Siirtymätalouksien tutkimuslaitoksen lukijatutkimus
- No 14* Katja-Leea Klemola: Survey of readers of BOFIT publications, spring-summer 2001
- No 15* Michael Funke: Determining the taxation and investment impacts of Estonia's 2000 income tax reform
- No 16* Merja Tekoniemi: Venäjän maatalouden kehitys ja uudistaminen 1990-luvulla
- No 17* Jian-Guang Shen: China's Exchange Rate System after WTO Accession: Some Considerations
- 2002** *No 1* Juhani Laurila: Determinants of transit transports between the European Union and Russia
- No 2* Tarja Kauppila: Polish Economic Review 1/2002
- No 3* Tuomas Komulainen: Elokuun 1998 talouskriisi
- No 4* Laura Solanko - Merja Tekoniemi: Fiskaalifederalismi Venäjällä