

BOFIT Online
2007 No. 4

Laura Solanko

Vaurastuva ja ikääntyvä jättiläinen – katsaus Venäjän julkiseen sektoriin



EUROJÄRJESTELMÄ
EUROSYSTEMET

Suomen Pankki, BOFIT
Siirtymätalouksien tutkimuslaitos

Suomen Pankki
BOFIT – Siirtymätalouksien tutkimuslaitos

PL 160
00101 Helsinki
Puh: 010 831 2268
Fax: 010 831 2294
bofit@bof.fi

www.bof.fi/bofit

BOFIT Online
Päätoimittaja *Jouko Rautava*

ISSN 1456-811X (online)
21.3.2007

Helsinki 2007

Tässä julkaisussa esitetyt mielipiteet ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä edusta Suomen Pankin kantaa.

Sisällys

Tiivistelmä.....	3
1 Johdanto.....	4
2 Julkinen sektori 2000-luvulla.....	5
2.1 Sektorin koko.....	5
2.2 Julkisen sektorin tulot ja menot.....	7
3 Tulevaisuuden haasteista	11
3.1 Julkisen sektorin rakenne ja paikallishallinnon uudistus	11
3.2 Hallintotapa.....	12
3.3 Väestön supistuminen	14
3.4 Väestön ikääntyminen.....	17
4 Johtopäätelmiä	19
Lähteitä.....	20

Laura Solanko

Vaurastuva ja ikääntyvä jättiläinen – katsaus Venäjän julkiseen sektoriin

Tiivistelmä

Venäjän julkisen sektorin osuus maan bruttokansantuotteesta oli 1990-luvun alussa kaksi kolmasosaa, mistä se on viimeisen viidentoista vuoden aikana supistunut merkittävästi. Nykyisellään osuus on noin 35 prosenttia, mikä on samaa luokkaa kuin useissa muissa saman tulotason maissa. Monilla muilla tavoilla mitattuna julkisen sektorin rooli taloudessa on viime vuosina pikemminkin kasvanut. Virkamiesten määrä kasvaa jakuvasti ja etenkin strategisten sektorien kohdalla valtion sääätely ja suora kontrolli ovat lisääntyneet. Viime vuosina julkinen sektori on myös tullut hyvin riippuvaiseksi luonnonvarasektorin tuomista tuloista. Vuonna 2006 tullit ja luonnonvaramaksut toivatkin noin kolmanneksen koko julkisen sektorin tuloista. Julkisen sektorin toimintakyky ei kuitenkaan vaikuta parantuneen. Huono hallinto sekä jatkuvasti muuttuva hallinnon rakenne ovat edelleen sektorin perusongelmia. Lisäksi Venäjän julkisella sektorilla on edessään lukuisia väestön supistumiseen ja ikääntymiseen liittyviä uusia haasteita.

Asiasanat: Venäjä, julkinen sektori, väestö

1 Johdanto

Käsitykset julkisen sektorin (valtion, kuntien ja budjetin ulkopuolisten rahastojen) roolista aikojen saatossa ovat muuttuneet radikaalisti. Perinteisesti julkista sektoria on tarvittu omistusoikeuksien määrittämiseen ja turvaamiseen sekä puhtaiden julkishyödykkeiden kuten maanpuolustuksen tuottamiseen. Viimeisen sadan vuoden aikana julkisen sektorin tehtävät ovat kasvaneet huomattavasti, kun verovaroin on alettu huolehtia mm. monista peruspalveluista, markkinoiden sääntelystä sekä tulojen uudelleenjaosta. Kysymys julkisen sektorin oikeasta roolista sekä julkisen ja yksityisen sektorin suhteellisesta koosta on kuitenkin aina arvokysymys. Pohjimmiltaan julkisen sektorin roolia pohdittaessa pohditaan itse kunkin näkemystä hyvästä yhteiskunnasta.

Venäjällä näiden arvovalintojen tekeminen on ollut ilmeisen vaikeaa viimeisen viidentoista vuoden aikana. Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen liki kaikki olivat oikeutetusti yksimielisiä siitä, että julkisen sektorin on supistuttava ja yksityisen sektorin roolia taloudessa on radikaalisti kasvatettava. Näin myös tapahtui. Valtion vetäytyi yksityistämisten kautta suuresta osasta yritystoimintaa ja uusiakin yksityisiä yrityksiä syntyi ripeään tahtiin. Kontrollin huvetessa myös veronkantokyky romahti. Rahoituksen puute johti käytännössä siihen, että monet julkiset palvelutkin "yksityistettiin"; kouluun, yliopistoon, sairaalaan tai lääkäriin pääsemiseksi asiakkaan oli itse maksettava lääkkeet, kirjat, tarvikkeet ja usein vielä opettajan palkkiokin. Virallisesti valtio kuitenkin edelleen tarjosi laajan kirjjon palveluita tuetuista sanatoriomatkoista ja asumisesta aina ilmaisiin bussilippuihin ja kaikille avoimeen terveydenhuoltoon.

Alati supistuvalla, huonosti rahoitetulla julkisella sektorilla on kovin vaikeaa houkuttaa ammattitaitoisia väkeä. Samaan aikaan markkinatalouden instituutioiden rakentaminen olisi kuitenkin vaatinut julkiselta hallinnolta erityistä joustavuutta, muuttumiskykyä ja kokonaan uusien tehtävien omaksumista. Markkinoiden säätely ja sen edellytyksenä olevan lainsäädäntö puuttuivat kokonaan. Julkisen sektorin haasteita lisäsi entisestään se, ettei missään päin maailmaa ollut esimerkkiä siitä, kuinka neuvostomallinen byrokratia muutettaisiin markkinatalouden olosuhteita vastaavaksi. Vastaava uudistusprosessi oli toki käynnissä Keski- ja Itä-Euroopan maissa, mutta näiden maiden kokemukset eivät kuitenkaan suoraan olleet vertailukelpoisia Venäjän tilanteeseen.

Lainsäädännön siirtäminen maasta toiseen onnistuu verrattain helposti ja Venäjä onkin viimeisen kymmenen - viidentoista vuoden aikana pystynyt saattamaan lainsäädäntönsä hyvin lähelle läntisten teollisuusmaiden käytäntöä. Lakien toimeenpano ja tulkinta onkin osoittautunut paljon haastavammaksi. Oikeuskäytäntöä ja hyvää hallintotapaa kun ei voi suoraan kopioida, vaan niiden täytyy syntyä maan rajojen sisäpuolella. Viranomaistoiminnan muuttuminen uuden lainsäädännön hengen ja kirjaimen mukaiseksi on Venäjällä vielä pahasti kesken.

Venäjän julkinen sektori on supistunut ja muuttanut muotoaan sitten Neuvostoliiton hajoamisen. Sen roolin ja rakenteen määrittely on edelleen kesken. Tässä kirjoituksessa pyrin luomaan yleiskuvan sen nykyisestä rakenteesta ja tehtävistä sekä tuomaan esille muutamia keskeisiä tulevaan kehitykseen liittyviä haasteita. Esitän ensin muutamia yleisiä tunnuslukuja julkisen sektorin koosta ja rahoituksesta. Luvussa kolme paneudun tulevaisuuden haasteisiin ottaen erityiseen tarkasteluun väestön ikääntymiseen ja supistumiseen sekä hallinnon rakenteeseen ja toimintatapaan liittyviä kysymyksiä. Luvussa neljä on johdopäätösten aika.

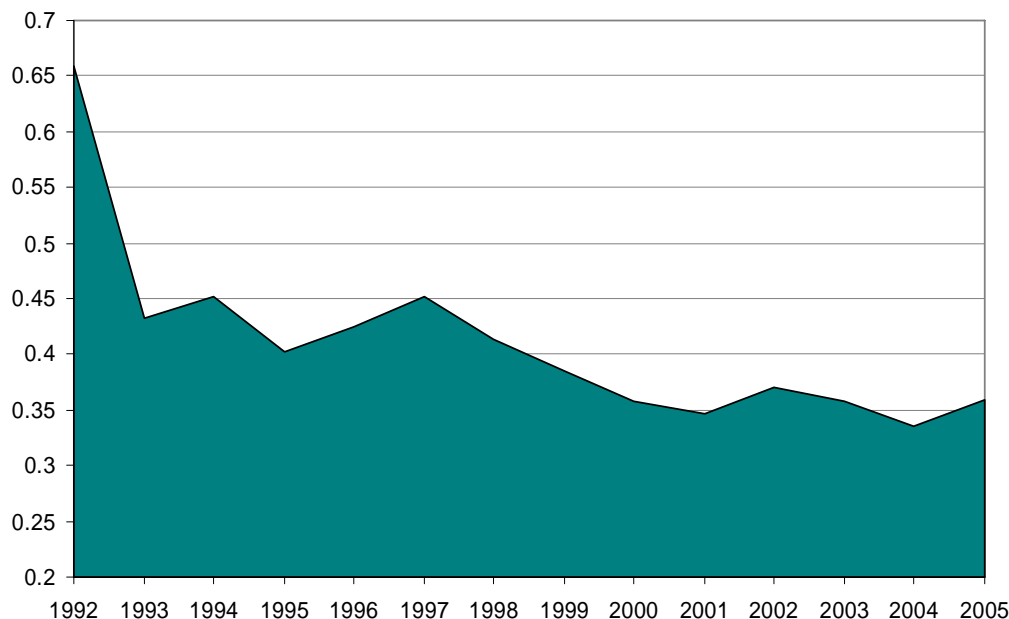
2 Julkinen sektori 2000-luvulla

2.1 Sektorin koko

Venäjä on kolmitasoinen liittovaltio, joka koostuu keskusvallasta, alue- ja paikallistasosta. Keskusvalta vastaa koko maata kattavista toimista kuten ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, raha- ja finanssipolitiikasta, alueiden välisestä tulonjaosta sekä pääsääntöisesti yleisestä hallinnosta, maanpuolustuksesta, oikeuslaitoksesta ja korkeimmasta opetuksesta. Alueatasolla on lukuisia koulutukseen ja terveydenhuoltoon liittyviä tehtäviä ja paikallistaso vastaa mm. peruskoulutuksesta ja perusterveydenhoidosta sekä asumisesta. Lisäksi Venäjällä on lukuisia julkiseen sektoriin luettavia budjetin ulkopuolisia rahastoja, joista tärkeimmät ovat eläkerahasto ja sairausvakuutusrahasto. Näiden lisäksi alueatasolla voi olla lukuisia, kooltaan ja merkitykseltään vaihtelevia budjetin ulkopuolisia rahastoja, joista on vaikea saada kattavaa kokonaiskuvaa. Näiden merkitys koko taloutta ajatellen on kuitenkin verrattain vähäinen.

Julkisen sektorin kokoa ja merkitystä arvioidaan usein tarkastelemalla sen osuutta bruttokansantuotteesta. Aasukasta kohden lasketulla bruttokansantuotteella (BKT) mitattuna Venäjä kuuluu Maailmanpankin luokitteluissa keskituloisten maiden ryhmään yhdessä mm. Unkarin, Puolan, Libyan, Venezuelan ja Turkin kanssa. Näihin maihin verrattuna Venäjän julkinen sektori on suurehko, muttei millään lailla ennätysuuri.

Kuva 1. Julkisen sektorin menot, % BKT:sta



Lähde: EBRD Transition Reports

Venäjällä koko julkisen sektorin, eli yhteenlasketun federaatio-, alue- ja paikallisbudjetin sekä budjetin ulkopuolisten rahastojen, osuus bruttokansantuotteesta on supistunut selvästi. 1990-luvun alussa julkinen sektori käsitti hyvinkin reilun kaksi kolmasosaa koko kansantaloudesta, ja vuosikymmenen lopulla osuus oli enää alle 40 % BKT:sta. Julkisen sektorin osuus suorastaan romahti vuosina 1997-2000. Kolmessa vuodessa sen osuus BKT:sta supistui noin 45 prosentista lähelle 35 prosenttia. Tällä vuosikymmenellä julkisen sektorin

menot ovat olleet noin 35 % bruttokansantuotteesta¹, mikä vaikuttaisi olevan jokseenkin tyypillinen taso saman tulotason maissa. Suhteessa bruttokansantuotteeseen Venäjän julkinen sektori onkin samaa kokoluokkaa kuin monissa Keski- ja Itä-Euroopan maissa, selvästi suurempi kuin IVY- maissa keskimäärin ja pienempi kuin EU-maissa keskimäärin.

Vaihtoehtoinen tapa arvioida julkisen sektorin kokoa on tarkastella julkisen sektorin työllisyyttä ja sen osuutta kokonaistyövoimasta. Rosstatin tietojen mukaan valtion virkamiestön määrä on viimeisen kymmenen vuoden aikana kasvanut noin 2 % vuodessa. Kasvu on viime vuosina kiihtynyt, ja vuonna 2005 kasvua raportoitiin jo yli 10 %². Kaiken kaikkiaan vuosina 1994-2005 virkamiesten määrä kasvoi kolmanneksella 1,5 miljoonaan virkamieheen. Vajaa puolet tästä oli federaatiotason viranhaltijoita ja loput alue- ja paikallistason virkamiehiä. Huomattavasta kasvusta huolimatta hallinnossa työskentelevien virkamiesten lukumäärä ei ole kansainvälisesti katsoen poikkeuksellisen suuri. Vuonna 2004 Venäjällä työskenteli 3,2 federaatiotason virkamiestä tuhatta asukasta kohden, kun sama tunnusluku Yhdysvalloissa on 3,8 ja Kanadassa 5,1. (OECD 2006.)

Tämä tosin kertoo vain osatotuuden julkisen sektorin työllisyydestä. Hallintovirkamiesten lisäksi julkinen sektori työllistää miljoonia venäläisiä mm. terveydenhuollossa, koulutuksessa, armeijassa ja turvallisuusjoukoissa. Koko julkisen sektorin työllisyyden arvioiminen onkin erittäin vaikeaa. Rosstat ei suoraan raportoi budjettisektorin työllisyyttä, joten sitä täytyy haarukoida monista eri lähteistä. Tilastojen mukaan hallintovirkamiehinä sekä armeijassa ja välttämättömien sosiaalipalveluiden parissa työskenteli vuonna 2005 noin 3,5 milj. ihmistä eli noin 5 % työllisestä työvoimasta. Tämän mukaan armeijassa ja sosiaalipalveluiden parissa työskentelisi yhteensä vain 2 milj. venäläistä, mikä lienee alankanttiin arvioitu. Esimerkiksi voisi ottaa terveydenhuoltosektorin, joka Rosstatin mukaan vuonna 2005 työllisti 0,7 milj. lääkäriä sekä 1,5 milj. terveydenhoitajaa – valtaosa näistä julkisella sektorilla. Todellisuudessa yksinään lääkäreitä ja terveydenhoitajia lienee julkisen sektorin palveluksessa vähintään saman verran kuin hallintovirkamiehiä. Maailmanpankki (2003) on arvioinut julkisen sektorin työllisyydeksi 12 % työvoimasta, mikä lienee pikemminkin liian pieni kuin suuri arvio. Joka tapauksessa myös tällä tavalla laskettu julkisen sektorin työllisyys on kasvanut viime vuosina reippaasti. Monissa saman tulotason maissa, esim. Chilessä ja Puolassa julkisen sektorin työllisyys on alle 10 % työvoimasta.

Nämäkään luvut eivät pidä sisällään valtionyritysten työllisiä. Esimerkiksi Venäjän valtionrautatiet (RZD) työllistää noin 1,3 milj. ihmistä. Rosstatin mukaan julkisen sektorin omistamissa työpaikoissa (julkisen sektori plus valtionyritykset) työskentelee noin 23 milj. ihmistä eli noin 34 % työvoimasta. Tämä on jo huomattavan suuri osuus, mutta vastaa hyvin julkisen sektorin BKT-osuutta Venäjällä. Todellisuudessa julkisen sektorin sekä julkisen sektorin kontrolloimien yritysten osuus työllisestä työvoimasta voi olla lähempänä 40 prosenttia.

Kansainvälisiä vertailuja vaikeuttaa sekin, että niin Venäjällä kuin monissa muissakin saman tulotason maissa yksityisen ja julkisen sektorin raja on perin häilyvä. Valtiovalan vaikutus talouteen on toki paljon suurempi kuin pelkät suorat tunnusluvut antaisivat olettaa. Ensinnäkin, veroja voidaan kerätä ja julkisia palveluita tarjota vain laillisen talouden piirissä. Harmaan talouden yritykset eivät määritelmän mukaan maksa veroja. Koska BKT-luvut ainakin Venäjän kohdalla pitävät sisällään myös arvion harmaasta taloudesta, 20-25 %, todellinen verorasitus ja sääntely ovat laillisesti toimiville yrityksille vastaavan verran ankarampia. Toisekseen, julkiseen sektoriin ei yleensä lasketa valtion kontrolloimia

¹ EBRD TR update, May 2006. Tulokintani on, että EBRD:n luku pitää sisällään koko julkisen sektorin kuluksen, ml. ylijäämät. Muutoin luvut eivät edes hehtaarilleen täsmää Rosstatin lukujen kanssa.

² BOFIT Viikkokatsaus 20.4.2006

yhtiöitä. Venäjän valtion omistukset ovat huomattavia sekä julkisesti noteeratuissa pörssi-yhtiöissä että muissa yksityisissä yrityksissä. Tuoreen arvion mukaan valtio omistaa yli 35 % pörssi-yhtiöiden osakkeista (Vedomosti,13.2.2007).³ Yksin Gazprom työllistää noin 400 000 ihmistä. Nämä ovat määritelmän mukaan yksityisen sektorin työllisiä, vaikka valtiomistajalla lienee huomattava sananvalta myös näiden yrityksen henkilöstöpolitiikkaan. Kolmanneksi, Venäjällä valtio käyttää huomattavaa epäsuoraa vaikutusvaltaa myös kontrolloimiensa yritysten omistusten kautta. On täysin avoin kysymys, edustavatko Gazpromin omistamat pankit ja mediatalot aidosti yksityistä vaiko julkista sektoria.

Erityisesti Putinin toisella presidenttikaudella Venäjällä on ryhdytty huomattavaan julkisen sektorin ryhtiliikkeeseen. Hallintoa on keskitetty ja eri hallinnontasojen välistä vallanjakoa on täsmennetty. Lisäksi valtio on selvästi kiristänyt otettaan yksityisen sektorin toiminnasta. Vaikuttaa siltä, että yksityinen sektori halutaan jakaa kahteen erilliseen osaan; A- ja B-sektoreihin. Strategisesti tärkeät luonnonvarat sekä tietyt osat koneenrakennusteollisuutta ja rahoitussektoria halutaan pitää valtion tiukassa ohjauksessa, ellei suorassa omistuksessa. Tälle A-sektorille ei kaivattane muita kuin valtiojohdon hyväksymiä toimijoita ja valtion omistusosuus strategisesti tärkeillä aloilla tulee säilymään merkittävänä. Sen sijaan vähemmän tärkeät talouden alat kuten kulutustavarateollisuus ja palvelut saavat toimia yksityisen sektorin ehdoin. Tällainen jako ei ole maailmanmittakaavassa mitenkään ainutlaatuinen. Öljy ja kaasu sekä niihin verrattavat luonnonvarat ovat monissa maissa valtion omistuksessa. OPEC-maiden voima perustuu osittain juuri siihen, että tuotantomääristä voidaan sopia jäsenmaiden ministerien kesken. Aivan eri asia on sitten sen arvioiminen, onko tällainen talouden jako kahteen sektoriin hyväksi talouskasvulle tai muille pitkän aikavälin tavoitteille. Joka tapauksessa öljy- ja kaasusektorien arvioidaan nykyisellään tuottavan noin 20 - 30 % Venäjän BKT:sta. Mikäli nykyinen valtiokeskeinen kehitys jatkuu, voi näiden luokittelu julkisen sektorin piiriin olla tulevaisuudessa perusteltua.

Julkisen sektorin rooli ja sen vaikutus muuhun talouteen on siis paljon laajempi kuin pelkkien suorien tunnuslukujen perusteella voisi päätellä. Tämä heijastaa osittain neuvostobyrokratian perinteitä ja siitä johtuvaa byrokratian ylisuurta valtaa, ja osittain luonnonvaratuloilla vaurastuneen valtiojohdon pyrkimyksiä lujittaa julkisen sektorin asemaa. Jatkossa pitäytytään kuitenkin "virallisen", budjettirahoituksella toimivan julkisen sektorin tarkasteluun.

2.2 Julkisen sektorin tulot ja menot

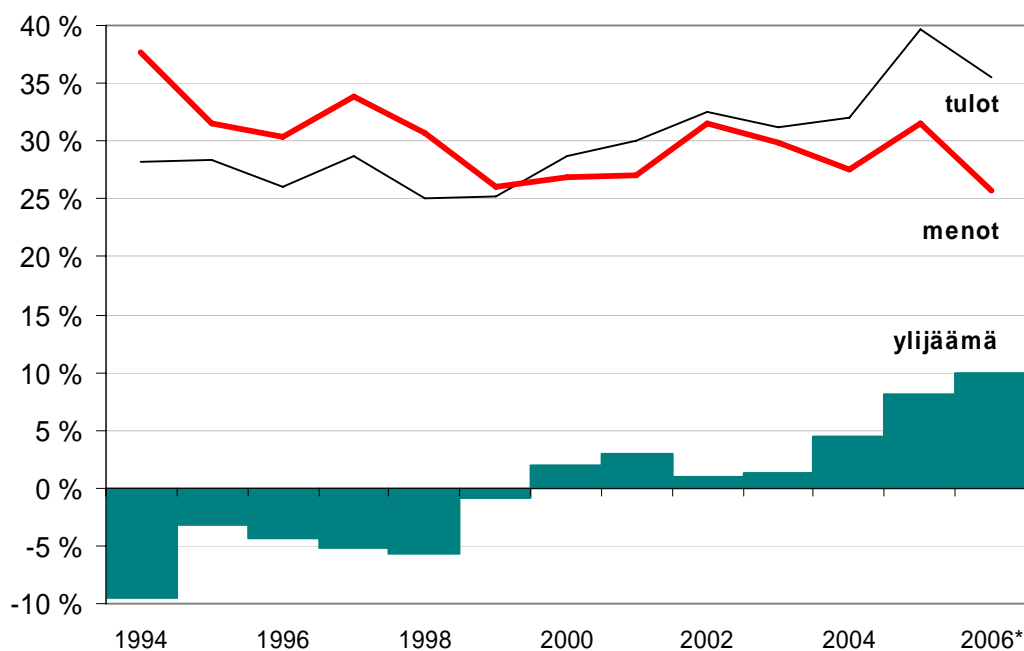
Muodollisesta rakenteestaan huolimatta Venäjä on hyvin keskitetty federaatio. Alue- ja paikallistason tulot ovat joko tulonsiirtoja ylemmän tason budjeteista tai keskusvallan määrittämien verojen tuottoja. Formaalia itsenäistä päätösvaltaa sen enempää tulo- kuin menopuolellakaan ei kovin paljoa ole. Etenkin viime vuosikymmenen kroonisen rahapulan aikana tosiasiaassa päätöksenteko siitä, mitkä lakisääteiset tehtävät rahoitetaan ja mitkä ei, jäi kuitenkin usein alue- ja paikallistasoille. Julkisen sektorin rahoitustilanteen parannuttua ja keskusjohtoisuuden lisääntyttyä viime vuosina tilanne on tässäkin suhteessa muuttunut.

Venäjän julkinen sektori on ollut ylijäämäinen koko 2000-luvun. Vuodesta 2000 alkaen koko julkisen sektorin konsolidoidun budjetin ylijäämä on joka vuosi ollut vähintään prosentin BKT:sta, vuosina 2005 ja 2006 jopa yli 8 % BKT:sta. Vastaanvan suuruisten ylijäämien ylläpitäminen useina vuosina peräkkäin on maailmanmittakaavassakin täysin poikkeuksellista. Useimmiten julkisilla sektoreilla on taipumus kasvattaa menojaan samaa

³ Alfa Bank'n arvion mukaan valtion omistamat osakkeet ovat noin 35% pörssin arvosta. Valtion rooli on suurempi vain Kiinassa (51%) sekä Latinalaisessa Amerikassa (Venezuela, Bolivia and Ecuador).

tahtia tulojen kasvun kanssa. Venäjällä menojen lisäyksissä ollaan oltu hyvin maltillisia ja budjettiylijäämiä on käytetty ensin velanmaksuun ja sittemmin vakausrahaston kasvattamiseen. Tuloksena on se, että vuonna 1998 akuttiin kassakriisiin ajatunut valtio on nyt käytännöllisesti katsoen velaton. Tämäkin on maailmanmittakaavassa perin harvinaista. Yleensä valtiot ovat merkittävässä roolissa sekä kotimaisilla että kansainvälisillä lainamarkkinoilla – nimenomaan lainanottajina. Venäjän asema lainamarkkinoilla on nyt tyystin eri kuin kymmenen vuotta sitten.

Kuva 2. Julkisen sektorin tulot, menot ja tasapaino, % BKT:sta 1994-2006*.



Lähde: Rosstat.* Vuoden 2006 luvut perustuvat tammi-marraskuun tietoihin.

Julkisen sektorin dramaattisesti parantunut asema on seurausta paitsi raaka-aineiden korkeiden maailmanmarkkinahintojen synnyttämästä voimakkaasta talouskasvusta myös onnistuneesta talouspolitiikasta. Julkisia menoja ei olla päästetty kasvamaan likikään samassa tahdissa tulojen kanssa. Mutta vähintään yhtä tärkeätä julkisen sektorin tasapainon saavuttamiselle on ollut se, että Venäjä on viime vuosina onnistunut verottamaan luonnonvarasektoriaan – etupäässä öljyn vientiä – erittäin tehokkaasti. Jopa niin tehokkaasti, että öljy-yhtiöt muutama vuosi sitten (ennen Hodorkovskin pidätystä) valittivat kaiken hyödyn hintojen noususta päätyvän suoraan valtion kassaan. Öljyn ja öljytuotteiden vientituloja on nostettu tasatahtiin maailmanmarkkinahintojen kanssa. Lisäksi myös luonnonvarojen käyttömaksuja on nostettu voimakkaasti. Venäjän valtio onkin pystynyt keräämään vähintäänkin kohtuullisen osan raaka-aineiden maailmanmarkkinahintojen nousun tuomista voitoista omaan kiristuunsa.

Samalla julkisen sektorin rahoitus on tullut erittäin riippuvaiseksi luonnonvarasektorin tuomista tuloista. Vuonna 2006 tullitulot ja luonnonvarojen käyttömaksut toivat noin 35 % koko julkisen sektorin budjettituloista. Onkin esitetty arvioita, joiden mukaan öljy- ja kaasusektori yksinään vastaa noin 30 % kaikista budjettituloista. Vastaavasti verotulojen osuus kaikista tuloista on kansainvälisesti vertaillen pieni. Teollisuusmaissa tyypillisten tulonlähteiden, kuten yksityishenkilöiden tuloveron ja yritysten voittoveron, tuotot ovat

Venäjällä verrattain pieniä. Tämä johtunee sekä hyvin alhaisista nimellisistä veroasteista että – etenkin tuloveron kohdalla - huomattavan suuresta harmaasta taloudesta.

Taulukko 1. Koko julkisen sektorin tulojen ja menojen rakenne, 1-11/2006

TULOT yhteensä, mistä	100
voittovero	16,3
tulovero	9,5
sos.vero	12,6
alv	14,5
valmisteverot	2,6
omaisuusvero	3,1
luonnovaramaksut	12,3
tullit	22,0
muut	7,1
MENOT yhteensä, mistä	100
yleinen hallinto	10,3
maanpuolustus	8,0
poliisi- ja oikeuslaitos	8,7
teollisuus,	10,3
josta liikenne	4,7
asuminen ja kunnallistekniikka	6,9
sosiaali- ja kulttuuri	55,3

Lähde: Rosstat, kuukausiraportti

Budjettitulot jaetaan ennalta määrättyjen jakosääntöjen mukaan federaatiobudjetin, aluebudjettien sekä paikallisbudjettien kesken. Kokonaisuuden kannalta merkittävimmät tulonlähteet eli ulkomaankauppatulot, arvonlisävero sekä luonnovaramaksut tilitetään suoraan federaatiobudjettiin. Pääasiassa öljyyn ja kaasuun liittyvät tullit ja luonnonvaramaksut toivatkin vuonna 2006 yli puolet federaatiobudjetin tuloista. Alue- ja paikallisbudjetit puolestaan saavat osan voittoveron tuotoista sekä tuloverojen ja omaisuusveron tuotot. Näiden jakosääntöjen seurauksena noin 60 % budjettituloista menee federaatiobudjettiin alue- ja paikallistason budjettien jakaessa loput. Kuitenkin lähes puolet koko julkisen sektorin menoista rahoitetaan alue- ja paikallisbudjeteista. Tämä väistämättä tarkoittaa, että alemman tason budjetit ovat hyvin riippuvaisia keskusvallan maksamista tulonsiirroista.

Niin Venäjällä kuin muissakin liittovaltioissa keskusvalta hoitaa pääasiassa tehtäviä, jotka liittyvät maanpuolustukseen, poliisi- ja oikeuslaitokseen sekä aluiden väliseen tulojen uudelleenjakoon. Tulonsiirrot alemman tason budjetteihin ovatkin viime vuosina olleet yksi federaatiobudjetin suurimmista menoeristä, liki samaa kokoluokkaa kuin siirrot valtion eläkerahastoon. Alue- ja paikallistasojen vastuulle jää liki kaikki julkisiksi palveluiksi luettavat sosiaaliset tehtävät, kuten koulutus, terveydenhuolto ja asuminen. Verrattuna moiniin muihin maihin koulutusmenojen suhteellinen osuus on korkea. Niiden osuus brutto-

kansantuotteesta on noin 3,5 prosentin luokkaa, kun taas terveydenhuoltoon käytetään noin 2,5 prosenttia. Useimmissa EU-maissa terveydenhoitomenot ovat koulutusmenoja suurempi julkisen sektorin menoerä.

Taulukko 2. Federaatiobudjetin sekä sulautetun⁴ alue- ja paikallisbudjetin menojen rakenne 2006, %

Federaatiobudjetti	100	Sulautettu aluebudjetti	100
yleinen hallinto	14,8	yleinen hallinto	8,2
maanpuolustus	15,0	maanpuolustus	0
poliisi- ja oikeuslaitos	12,1	poliisi- ja oikeuslaitos	4,6
teollisuus,	9,1	Teollisuus,	15,4
josta liikenne	2,5	josta liikenne	7,6
asuminen ja kunnallistekniikka	1,0	Asuminen ja kunnallistekniikka	15,0
sosiaali- ja kulttuuri	12,8	sosiaali- ja kulttuuri,	55,3
		josta koulutus	22,8
tulonsiirrot alueille	15,0		
siirrot eläkerahastoon	18,0		

Lähde: Rosstat 2007.

Venäjän talous on kasvanut voimakkaasti viime vuodet ja valtiontalouskin on ollut ylijäämäinen koko 2000-luvun. Kun polttavimmat makrotalouden ongelmat on saatu kuriin, katseet Kremlissä ovat kääntyneet uusiin haasteisiin; toisaalta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja toisaalta kotimaiseen sosiaalipolitiikkaan. Erityisesti peruspalveluiden sekä sosiaaliturvan taso romahti 1990-luvulla. Samaan aikaan syntyvyys alkoi laskea ja kuolleisuus nousta, mikä entisestään korosti sosiaalisektorin ongelmia. Vuoden 2005 lopulla presidentti Putinin lanseeraamat neljä kansallista prioriteettihanketta (asuminen, terveys, koulutus ja maatalous) nostivatkin sektorin ongelmat aivan uudella tavalla poliittisen päätöksenteon keskiöön. Yhteensä kansallisten hankkeiden federaatiobudjetista saama suora rahoitus vuonna 2006 oli noin 0,5 % BKT:sta⁵. Summat ovat huomattavia, mutta niin ovat haasteetkin. Venäjää uhkaa yhtä aikaa väestön supistuminen ja ikääntyminen samalla kun hallinnon toimintatapaan ja rakenteeseen liittyvät ongelmat muuttuvat yhä vaikeammiksi.

⁴ Sulauttaminen (consolidation) tarkoittaa, että sektorin sisäiset saamiset ja velat on vähennetty kokonaisuudesta.

⁵ Tämän lisäksi aluebudjettien ja valtiontakausten kautta kanavoituu vähintään yhtä paljon rahoitusta.

3 Tulevaisuuden haasteista

3.1 Julkisen sektorin rakenne ja paikallishallinnon uudistus

Julkisen sektorin suurin yksittäinen haaste on varmasti se, että samanaikaisesti tulisi määrittellä sekä se mitä ja millaisia julkisia palveluita halutaan että se minkälainen hallinnon rakenne halutaan niitä tuottamaan. Nyky-Venäjä on kolmitasoinen liittovaltio. Alueiden yksiköitä (fедераaatiosubjekteja eli alueita) on ollut 89, mutta keskusvallan julkilausuttu tavoite on jo vuosia ollut näiden määrän supistaminen. Vuoden 2006 alusta määrä supistui yhdellä Permin Komin liittyessä Permin alueeseen ja vuoden 2007 alusta kahdella, kun Evenkia ja Taimyr liitettiin Krasnojarsskin alueeseen. Muitakin liitoshankkeita on vireillä, etenkin Uralin itäpuolella. Virallisesti Venäjällä on siis tällä hetkellä 86 aluetta. Suhteessa maan väkilukuun sekin on jokseenkin paljon. Keskimääräisellä Venäjän alueella asuu 1,6 milj. ihmistä.

Erikoista on se, että paikallishallinto on eri alueilla järjestetty hyvinkin eri tavoin. Vuonna 1993 ja 1995 hyväksytyt lait paikallishallinnosta otettiin käyttöön valikoivasti. Joillain alueilla paikallishallinto oli vain aluehallinnon jatke, joillain toisilla alueilla taas paikalliset kunnanvaltuustot ja kunnanjohtajat valittiin suorilla kansanvaaleilla jo 1990-luvun alkupuolella. Myös kuntakoko vaihtelee rajusti alueiden välillä. Vuonna 2003 hyväksytyyn uuden paikallishallintolain tavoite olikin luoda rakenteeltaan yhtenäinen paikallishallinto koko maahan. Lain toimeenpanoa tosin on osittain lykätty vuoteen 2009 ja on epäselvää tuleeko se kokonaisuudessaan koskaan voimaan. Uuden lain mukaista kaksipor- taista paikallishallintoa on kuitenkin jo alettu rakentaa. Maa on jaettu kaupunki- ja kunta- piireihin, joista jälkimmäiset jaetaan edelleen kaupunki- ja maaseututaajamiin. Tämä on tarkoittanut yli kymmentuhannen uuden paikallishallintoyksikön luomista vuoden 2006 aikana.

Taulukko 3. Kuntien lukumäärä 2005 ja 2006*

	1.1.2005	1.9.2006
Kokonaismäärä, mistä	11 733	24 210
kaupunkipiirejä	522	1601
kuntapiirejä	900	1802
kaupunkimaisia taajamia (gorodskie poselenie)	443	1756
maaseutumaisia taajamia (selskie poselenia)	8789	19 894

Lähde: MinFin (2006). * Taulukon summat eivät täsmää, minkä takia lukuja voi käyttää lähinnä suuruusluokkien hahmottamiseen.

Uusien, perin pienien, hallintoyksiköiden muodostaminen on ollut huomattava urakka eikä ole lainkaan selvää, missä määrin pikkuriikkisten maaseutupiirien muodostaminen on järkevää niin hallinnollisesti kuin taloudellisestikaan. Pätevän henkilökunnan haaliminen on ollut vaikeata ja käytännössä esimerkiksi yksi pääkirjanpitäjä voi vastata usean maaseutu- piirin kirjanpidosta ja rahavirroista. Paikallisdemokratiaa uudistus tuskin ainakaan lyhyellä aikavälillä edistää, sillä ainakin toistaiseksi kiinnostus paikallisvaaleihin on ollut laimeata

ja äänestysprosentit usein alle 25 % rajan. Lisäksi paikallisvaaleja on usein syytetty epärehellisiksi sekä erityisen helposti korruptiolle alttiiksi.⁶

Uudistuksen myötä myös tehtävien ja tulojen jako federaatio- alue- ja paikallistasojen kesken määriteltiin uudelleen. Kullekin hallinnontasolle allokoitiin vastuu tietyistä suhteellisen selkeästi määritellyistä tehtävistä ja yhteisistä vastuualueista pyrittiin eroon. Tehtävien uudelleenjaossa aluetason vastuita supistettiin selvästi ja paikallistasoille annettiin huomattavan paljon tehtäviä. Paikallistason oma päätösvalta tehtävien järjestämisessä tosin on mitättömän pieni, koska federaatio- ja aluetason lait ja säädökset määrittelevät hyvin pikkutarkasti millaisia palveluita kansalaisille on tarjottava. Selkeän tehtävien jaon voisi toivoa tulevaisuudessa selkeyttävän julkisen sektorin toimia, mutta käytännössä tehtävien jako vaikuttaa olevan pitkä eikä kovinkaan suoraviivainen prosessi. Lisäksi alueellinen vaihtelu määräysten tulkitsemisessa ja paikallisessa soveltamisessa on suurta.

Paikallistason rahoitus on aiempaa riippuvaisempi alue- ja federaatiotason budjeteista tulevasta tulonsiirroista. Tulonsiirrot alue- ja federaatiobudjeteista muodostaa liki 60 % kaikista tuloista, minkä lisäksi noin 85% verotuloista on yksityishenkilöiden tuloveron tuottoa. Paikallishallinnoilla ei ole määräysvaltaa tuloveron veropohjan tai veroasteen määrittelyssä, mikä on ymmärrettävää ottaen huomioon paikallishallintojen valtavan määrän ja pienen koon. Mutta uudistuksen seurauksena periaatteessa taloudellisesti elinvoimaisella paikallishallinnolla ei ole pahemmin kannustimia suosia yritystoimintaa tai kasvavien verotulojen toivossa kohentaa alueensa taloudellista aktiviteettia.

Uudistus on vielä kesken ja vaikka uuden lain mukaiset hallintoyksiköt onkin suurelta osin perustettu, rajanvetoihin liittyy yhä kiistanalaisia tapauksia. Parhailaan erityisen paljon työtä teettää myös omaisuuden jakaminen eri hallintotasojen kesken. Näin ollen käytännön tasolla tehtävien jako alue- ja paikallishallinnon välillä sekä paikallishallinnon tasojen välillä on edelleen käynnissä. Voi hyvin olla, ettei lopullista varmuutta uudistuksen täysimääräisestä toteuttamisesta saada ainakaan ennen vuoden 2008 presidentinvaaleja.

Eikä olisi mahdotonta, että juuri kun uudet hallintoyksiköt on saatu muodostettua, seuraava suunta tulee olemaan alemman tason paikallishallinnon yksiköiden määrän supistaminen ja "kuntaliitokset". Kävi niin tai näin, varmaa on vain se, että huomattava osa julkisen sektorin voimavaroista tulee lähivuosina joka tapauksessa kulumaan sektorin sisäisen rakenteen määrittelyyn.

3.2 Hallintotapa

Venäjän julkista sektoria pidetään Suomessa tehottomana, korruptoituneena ja erinomaisen sekavana. Vaikka käsitys osittain johtuukin siitä, että Suomen julkinen hallinto on kansainvälisesti vertaillen epätavallisen tehokas ja huonosti lahjottavissa, ei venäläistä byrokratiaa oikein voi kehua millään mittarilla. Niin kansalaisten kuin liike-elämänkin luottamus virkamiehistön toimintaan on alhainen.

Julkinen valta myös sääntelee yritystoimintaa pikkutarkasti. Ongelma ei niinkään ole säätelyn tarkkuus kuin sen valikoiva toimeenpano ja keskenään ristiriitaiset ohjeistukset. Pikkutarkka sääntely, muuttuvat säännökset ja niiden tulkinnat, lupaprosessien hitaus ja valitusteiden puuttuminen luovat oivan kasvualustan tapauskohtaisille tulkinnoille. Kaikki-

⁶ Sunnuntaina 11.3.2007 järjestettiin alueduuman tai kaupunki- ja kuntapiirien paikallisvaaleja liki kaikilla Venäjän alueilla. Käytössä oli ensi kertaa uusi vaalilaki, joka kieltää puolueista riippumattomat ns. "itsenäiset" ehdokkaat ja nostaa äänikynnyksen viidestä seitsemään prosenttiin. Äänestysvilkkaukselle ei enää asetettu 25 prosentin alarajaa.

alla maailmassa, missä yksittäisellä virkamiehellä on tulkintavaltaa määräysten ja lakien toteuttamisessa, syntyy helposti sekä kysyntää että tarjontaa epävirallisille maksuille (lahjuksille), joilla asioita voidaan jouduttaa tai päätöksiä muuttaa. Yritysten kohdalla korruption voidaan ehkä osittain katsoa olevan osa liiketoiminnan kustannuksia, joihin voi varautua. Yksittäisten kansalaisten kohdalla lahjusten maksaminen ja vastaanottaminen johtaa täydelliseen epätasa-arvoon mm. julkisten palveluiden saatavuudessa. Lahjuksia maksamalla voi saada parempaa palvelua tai palvelua, mitä ei muutoin julkiselta sektorilta saisi. Tammikuussa 2007 tehdyn kyselyn mukaan 40 % sairaalaan joutuneista venäläisistä maksoi lahjuksia hoitohenkilökunnalle. Korruptio onkin kieltämättä Venäjällä huomattava ongelma. Samalla tulee kuitenkin muistaa, että niin se on monissa muissakin nopeasti kasvavissa talouksissa kuten Kiinassa, Intiassa tai Brasiliassa.

Korruption on Venäjällä raportoitu lisääntyneen huomattavasti. Syynä lienee sekä taloudellinen kasvu, joka kasvattaa myös lahjontaan käytettävissä olevia rahasummia, että virkamiesten lisääntynyt päätösvalta monissa asioissa. Julkisen sektorin kannalta suurempi ongelma on kuitenkin käännteinen; suuryritysten kyky vaikuttaa valtion päätöksentekoon eli ns. "state capture". Etenkin aluetasolla suuryrityksillä on suuri vaikutusvalta heikon ja hajanaisen hallintokoneiston toimintaan. Vaikutusvaltaiset yritykset ovat pystyneet muuttamaan uudistuspolitiikan suuntaa tai vauhtia, estämään kilpailijoiden markkinoilletulon tai sopimaan verorasituksensa suuruudesta. Tuoreiden arvioiden mukaan ilmiö ei ole Putinin kauden keskittämishankkeista huolimatta muuttunut mihinkään. Vaikutusvaltaiset yritykset vain ovat erilaisia kuin Jeltsinin kaudella (Yakovlev-Zhuravskaya 2006).

Huono hallinto aiheuttaa luonnollisesti sekä suoria että epäsuoria kustannuksia paitsi yksittäisille kansalaisille myös yrityksille. Merkittäviä määriä sekä rahaa että aikaa kuluu hallinnollisten ongelmien voittamiseen. Talous voisi toimia tehokkaammin ja talouskasvu voisi sitä kautta olla nykyistä paljon voimakkaampaa ja laajemmalle levinnyttä, mikäli yritystoiminnan kohtaamaa säätelyä pystyttäisiin järkipäätämään.

Huono hallintotapa ei ole rasite vain yksityisen sektorin toiminnalle. Se on ennen kaikkea este julkisen sektorin uudistamiselle. Hallintokoneiston kyky tehdä päätöksiä ja toteuttaa annettuja määräyksiä tai ohjeita on heikko, eikä tieto toteutuksesta kulje takaisin ylätasolle. Anekdootin omaisena esimerkkinä kerrotaan, että vuoden 2001 aikana vain 48% presidentin antamista määräyksistä ja 77% ukaaseista oli pantu toimeen (OECD, 2006, s.121). Edes korkeimman mahdollisen tahon antamat suorat määräykset eivät likimainkaan täysimääräisesti läpäise byrokraattista massaa. Voitaneen kuvitella, etteivät prosentit ole näitä korkeampia muillakaan hallinnontasoilla.

Tästä syystä monet hallintoon ja hallintotapaan liittyvät rakenneuudistukset jäävät keskeneräisiksi ja niiden vaikutusten arviointi on paikoin mahdotonta. Paikallishallinnon uudistus käy hyvästä esimerkistä. Keskushallinnossa valmistellaan, toisinaan ulkomaisten konsulttien avustuksella, mittavaa uudistusta, jonka tavoite on mm. parantaa julkis palveluiden laatua, lisätä paikallisdemokratiaa ja selkeyttää julkisen sektorin tehtäviä. Paperilla kaikki vaikuttaa hyvältä, mutta toteutus ontuu. Uudistusta valmistellaan useita vuosia, mutta paikallishallinnon mielipiteitä kuunnellaan vain vähän jos ollenkaan. Uudistuksen toteuttaminen vaatisi paitsi uuden lain paikallishallinnosta, myös muutoksia lukemattomiin muihin federaatio- ja aluetason lakeihin – jopa perustuslakiin. Varsinainen laki hyväksytään ensin ja siirtymäajan kuluessa muukin vaadittava lainsäädäntö pikkuhiljaa, palanen kerrallaan. Huolimatta lukemattomista selvityksistä, ohjeista, kokouksista, teknisestä avusta, päätöksistä ja ohjelmista uudistus ei etene tarkoitetulla tavalla, osittain siksi että lainsäädäntö muuttuu jatkuvasti. Niinpä siirtymäaikaa jatketaan. Samalla toimeenpanon käytännön vaikeudet käyvät selvemmiksi. Tieto ei kulje tai sitä tulkitaan maan eri osissa eri tavalla. Selvää on vain se, että paikallishallinnon rakenne on muutoksessa. Miten uudistuksen

lopulta käy, on vielä hämärän peitossa. Tyypillinen lopputulos taitaisi olla sellainen, jossa muutaman vuoden kuluessa kullakin alueella muodostuu oma käytäntönsä, millä asiat saadaan toimimaan jokseenkin samoin kuin ennenkin. Kunnes paikallishallintoa päätetään taas uudistaa.

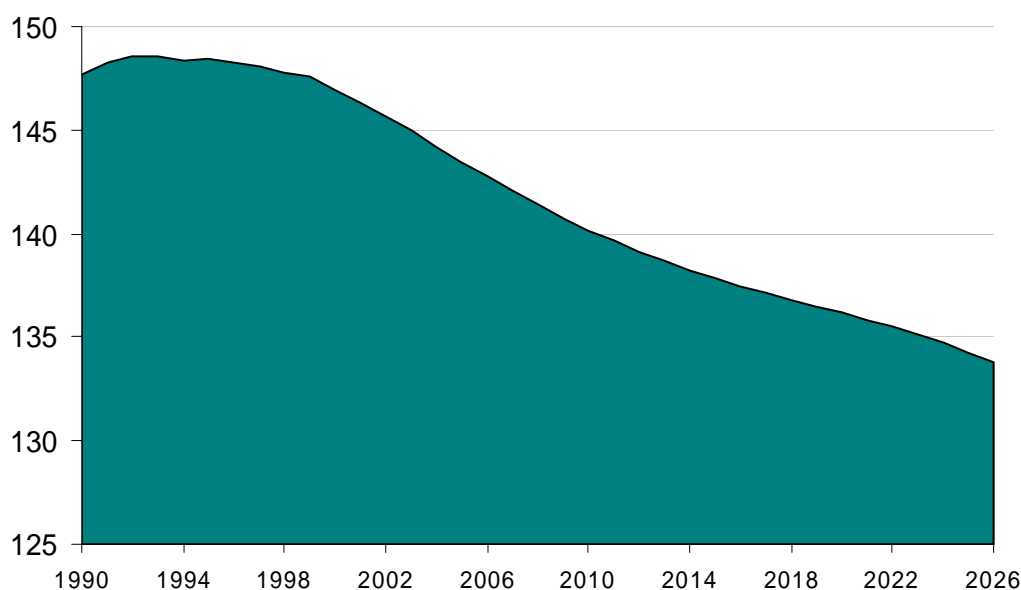
Syy näille suurenmoisille hallinnon uudistamiseen tähtääville hankkeille saattaa hyvin olla neuvostosuunnittelun ja ylhäältä johdettujen uudistusten perinne. Mutta osittain myös kansainvälisillä järjestöillä voi olla syytä katsoa peiliin. Venäjälle on viety suurella innolla kansainvälisiä parhaita käytäntöjä, jotka toimivat tehokkaasti OECD-maissa. Teknisen avun ja monien kehityshankkeiden kautta näihin käytäntöihin liittyviä lakipaketteja tuotettiin Venäjälle ilman, että kumpikaan osapuoli olisi kiinnittänyt riittävästi huomiota lakien soveltamiseen ja toimeenpanoon tyystin erilaisessa ympäristössä.

3.3 Väestön supistuminen

Venäjää kohtaa teollisuusmaissa rauhan aikana ennennäkemätön mullistus. Venäjän väestö supistuu. Toisin kuin maailmansotien tai Stalinin puhdistusten kaltaisen tragedioiden kohdalla, kehityksen syyt ovat rakenteellisia, eivät ulkoa tulevia shokkeja. Väestön supistumisen taustalla on sekä syntyvyyden jyrkkä lasku 1990-luvun alussa sekä etenkin työikäisten miesten kuolleisuuden huomattava nousu.

Venäjän väkiluku on tällä hetkellä hieman alle 143 miljoonaa. Väestö on supistunut viime vuosina noin 800 000 ihmisellä vuosittain ja supistumisen ennustetaan yhä jatkuvan. Vuodesta 2007-2008 alkaen myös työikäisen väestön määrä alkaa supistua. Rosstat ennakoii väestön olevan 140,8 milj. vuonna 2010 ja 137,7 milj. vuonna 2025. YK:n arvioiden mukaan vuoteen 2050 mennessä väestö supistuu noin sataan miljoonaan, mikäli kuolleisuus-, syntyvyys- ja maahanmuuttoluvut pysyvät nykyisillä tasoillaan. YK:n maltillinenkin ennuste ennakoii väestön supistuvan 111 miljoonaan seuraavan viidenkymmenen vuoden aikana (YK 2004).

Kuva 3. Venäjän väestö 1990-2026, milj.henkeä

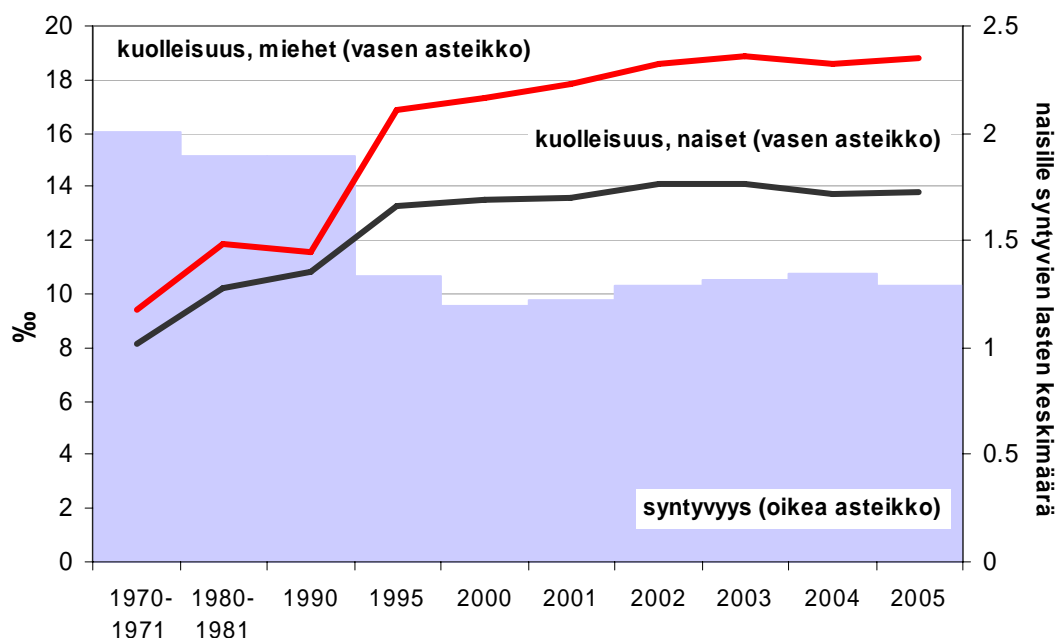


Lähde: Rosstat

Mikäli väestön supistumista halutaan merkittävästi hidastaa, mahdollisuuksia lienee kaksi; maahanmuuton tuntuva lisääminen tai luonnolliseen väestönkasvuun vaikuttaminen. Maahanmuuton suosiminen on nopea, mutta poliittisesti vaikea lääke. Kuolleisuuteen ja syntyvyyteen vaikuttaminen taas vaatii vuosikymmenen pitkäjänteisen työn perusterveydenhuollon ajanmukaistamiseksi.

1990-luvulla erityisesti etnisten venäläisten maahanmuutto IVY-alueelta oli merkittävää, ja WHO:n arvioiden mukaan noin 40% väestön luonnollisesta supistumisesta korvautuikin tällä muuttoliikellä. Viime vuosina maahanmuutto on selvästi hidastunut, eikä se enää riitä likimainkaan korvaamaan väestön luonnollista supistumista. Maahanmuuton supistumiseen on vaikuttanut se, että suurin osa venäläisestä diasporasta, joka Neuvostoliiton hajotessa jäi "väärälle puolelle rajaa" on jo 1990-luvun aikana muuttanut Venäjälle. Suurta muuttopainetta ei enää ole. Köyhistä IVY-maista olisi edelleen runsaasti tulijoita Venäjälle, mutta nämä eivät enää olisi etnisiä "kotiin palaavia" venäläisiä, vaan ei-venäläisiä vierastyöläisiä. Etenkin nykyisessä muukalaisvihamielisessä ilmapiirissä vierastyöläisten hyväksyminen Venäjän kansalaisiksi, tai edes virallisesti Venäjällä asuviksi henkilöiksi, on vaikeaa. Maailmanpankin arvion mukaan Venäjällä asuu tällä hetkellä 3 - 3,5 miljoonaa laitonta maahanmuuttajaa, joiden työpanos suurten kaupunkien rakentamisessa ja vähittäiskaupassa lienee vaikeasti korvattavissa (World Bank, 2006a). Eräät arviot tosin asettavat laittomien siirtolaisten määrän lähemmäksi kymmentä miljoonaa. Huhtikuussa 2007 astuu täysimääräisenä voimaan uusi laki, joka mm. kieltää ulkomaiden kansalaisten palkkaamisen torikauppaan sekä muutamille muille toimialoille. Levada-keskuksen mielipidemittauksen mukaan 51% venäläisistä uskoo uudistuksen nostavan torikaupan hintoja.

Kuva 4. Syntyvyys ja kuolleisuus Venäjällä



Lähde Rosstat

On siis käynyt ilmeiseksi, että luonnolliseen väestönkasvuun on kiinnitettävä huomiota. Syntyvyys on laskenut jo 1960-luvulta lähtien, mutta suuri romahdus koettiin 1990-luvun alussa. Kevään 2006 linjapuheessaan presidentti Putin nostikin syntyvyyden kasvattamisen

yhdeksi prioriteettialueeksi. Taloudellisen tilanteen kohentuessa onkin hyvin luultavaa, että syntyvyys lähtee taas nousuun lähivuosina. Mutta siitäkin huolimatta viimeiset viisitoista ikäluokkaa ovat ennätyskellisen pieniä myös tulevaisuudessa.

Kuolleisuuden vähentäminen on toistaiseksi saanut niukemmin huomiota, vaikka terveydenhuoltosektorin uudistaminen onkin noussut yhdeksi kansalliseksi hankkeeksi. Venäjä on yksi niitä harvoja maailman maita, missä odotettavissa oleva elinikä on viime vuosina laskenut. Tämä johtuu nimenomaan työikäisten miesten kuolleisuuden kasvusta. Miesten kuolleisuus Venäjällä on samaa luokkaa kuin Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Alle puolet (49 %) miesten ikäluokasta selviytyy 65-vuotiaaksi. Osuus on täsmälleen sama kuin Papua-Uudessa Guineassa ja Madagaskarilla (World Bank, WDI 2006).

Taulukko 4. Eliniänodote sekä aikuisväestön kuolleisuus eräissä maissa.

	Eliniänodote syntymähetkellä	Kuoleman todennäköisyys, 15-60 -vuotiaat miehet, %	Kuoleman todennäköisyys, 15-60 -vuotiaat naiset, %
Venäjä	66	42,4	15,3
Puola	70	22,8	8,8
Mexico	73	18,0	10,1
Turkki	70	21,8	12,0
Brasilia	68	25,9	13,6
Kirgisia	66	33,5	29,9
Saksa	78	12,6	6,0
Ranska	79	13,7	5,7

Lähde: World Bank (2005)

Yleisimmät kuolinsyyt ovat sydän- ja verisuonitaudit sekä onnettomuudet.⁷ Kuolleisuuden vähentämisessä valistus ja asennemuutos olisivat välttämättömiä. Terveydenhuollossa on perinteisesti painotettu infektioitautien ehkäisyä eikä elämäntapatautiin ehkäisyyn ole tietotaitoa sen enempää kuin välineistöäkään. Kuolleisuuden takana on kuitenkin hyvin yksinkertaisia, mutta perin raadollisia syitä. Itsemurhia tehdään paljon, jopa muihin IVY-maihin verrattua. Liikenne tappaa noin 34 000 ihmistä vuodessa. Suhteessa väkilukuun tämä on noin kaksi kertaa enemmän kuin G7-maissa. Kyseessä on melkoinen saavutus, kun ottaa huomioon erot autojen lukumäärissä. Erityisesti maaseudulla alkoholimyrkytykset johtavat usein kuolemaan. Lisäksi tupakointi, erityisesti miesten tupakointi, on maailman huippuluokkaa. Noin 60 - 65 % miehistä tupakoi, mikä on noin puolet enemmän kuin esimerkiksi USA:ssa. YK:n arvioiden mukaan AIDS leviää Venäjällä erittäin nopeasti, vaikka virallisesti rekisteröityjä tautitapauksia on vasta verrattain vähän. Valistukselle olisi sijaa myös liikuntaan ja ruokailutottumuksiin liittyvissä asioissa. Perinteinen venäläinen ruokavalio ei juuri helpota sydän- ja verisuonitaudeista kärsiviä.

⁷ Venäjällä kuolleisuus sydän- ja verisuonitauhteihin sataa tuhatta asukasta kohden on 994. Sama tunnusluku Brasiliassa on 225 ja USA:ssa 317 (World Bank 2005).

Tämän 1990-luvulla syntyneen väestöllisen ja etenkin kansanterveydellisen katastrofin hoito on väistämättä muutoinkin ylikuormitetun julkisen sektorin vastuulla. Mikään yksityinen taho ei tule kantamaan huolta sydän- ja verisuonitaudeista kärsivistä, alkoholisteista tai näiden perheistä. Työikäisten miesten korkea kuolleisuus johtaa myös kasvavaan joukkoon köyhyysrajalla sinnitteleviä yksinhuoltajia. Tämäkin osaltaan taas lisää painetta julkisten sosiaalipalveluiden kehittämiseen.

Koska aiempaa esimerkkiä väestön voimakkaasta supistumisesta ei ole olemassa, sen kaikkien vaikutusten arvioiminen on erittäin vaikeaa. Varmaa ainakin on, että ilman merkittävää muuttoliikettä koko maan pitäminen asuttuna muodostuu nykyistään vaikeammaksi ellei suorastaan mahdottomaksi. Nykyisellään väestö supistuu voimakkaimmin Kaukoidän federaatiopiirin alueella, eli siellä missä väentiheys on pienintä muutoinkin. Supistuvasta väkimäärästä ei kertakaikkiaan riitä vapaaehtoisia asuttamaan jokaista kylää ja piirikuntaa. Tulevaisuuden kannalta merkittävä piirre on sekin, että liki ainoat alueet, joissa väestö kasvaa, ovat Kaukasuksen köyhät alueet, joissa ei-venäläisten osuus on verrattain suuri.

Väestön supistumisella on vaikutusta moniin julkisen sektorin kannalta keskeisiin asioihin. Ikäluokkien pienentyessä lastentarhoja, kouluja ja kenties muitakin palveluita tarvitaan vähemmän. Tämän pitäisi vapauttaa joitain julkisen sektorin resursseja muiden palveluiden, kuten terveydenhuollon, tuottamiseen. Toimintojen karsiminen ja uudelleenjärjestely ovat aina poliittisesti hankalia ja aikaavieviä prosesseja. Myös armeijan on sopeuduttava entistä pienempiin varusmiesikäluokkiin. Selvästi nähtävissä oleva ikäluokkien pieneminen onkin yksi syy armeijan uudistamiselle, vaikka sitä harvemmin on ääneen lausuttukaan. Nykyiset uudistukset tähtäävät lähinnä ammattiarmeijan muodostamiseen, mutta asevelvollisuudesta luopumisesta ei olla keskusteltu. Tavoite on, että puolet armeijasta olisi ammattisotilaita vuoteen 2015 mennessä.

Ikäluokkien supistuminen ja työikäisen väestön korkea kuolleisuus näkyvät jo lähi-vuosina työmarkkinoilla. Mikäli vierastyöläisten osallistumista rajoitetaan, työvoimapula voi muodostua monilla aloilla kasvun esteeksi. Missään tapauksessa osaavia ammatti-ihmisiä tuskin riittää Suomen työvoimapulaa paikkaamaan. Keskisessä ja Luoteisessa federaatiopiirissä on jo nyt pulaa koulutetuista työntekijöistä ja Pietarin aluella pulaa alkaa jo olla jopa kouluttamattomastakin työvoimasta. Tämä olisi syytä pitää mielessä myös pohdittaessa Suomen tulevaisuuden vaihtoehtoja. Lisäksi supistuva, ikääntyvä ja heikkokuntoinen väestö sopii harvinaisen huonosti yhteen Venäjän suurvalta-asemaa pönkittävien poliittisten tavoitteiden kanssa.

3.4 Väestön ikääntyminen

Kuten on käynyt ilmi, väestö paitsi supistuu, myös ikääntyy. Ikääntymisen aiheuttamat haasteet ovat mittavia niin Venäjällä kuin muuallakin teollisuusmaissa. Venäjällä yli 65-vuotiaiden osuus suhteessa työikäiseen väestöön on nyt noin 20 %. UNECEn ennusteen mukaan suhde olisi vuonna 2025 noin 28 % ja vuonna 2050 47 %.⁸ Yli 60-vuotiaiden osuuden ennakoitaan kasvavan nykyisestä 17 prosentista 31 % vuoteen 2050 mennessä. Monissa keskisen Itä-Euroopan maissa (mm. Puola, Valko-Venäjä, Slovakia) ikääntymisen tosin on pienemmän kuolleisuuden ansiosta vieläkin suurempi haaste. Näissä maissa eläkeikäisten osuuden koko väestöstä arvioidaan nykytrendeillä nousevan jo lähelle 40 prosenttia vuoteen 2050 mennessä. Väestön ikääntyminen kasaa paineita sekä julkiselle eläkejärjestelmälle että terveydenhuollolle.

⁸ Suomessa vastaavat tunnusluvut ovat nyt 24 %, vuonna 2025 42 % ja 2050 49 %.

Venäjällä eläkeikä on jonkun verran alhaisempi kuin meillä, miesten eläkeikä on 60 vuotta ja naisten 55. Eläkeikä on tätäkin alhaisempi pohjoisilla alueilla tai vaaralliseksi luokitelluilla aloilla työskennelleillä. Miesten eliniänodote on tällä hetkellä alhaisempi kuin miesten eläkeikä, mikä ei tosin tarkoita sitä, etteivät miehet lainkaan ehtisi eläkkeelle. Kuolleisuuserot ovat suurimmillaan nimenomaan nuorilla aikuisilla. Keski-ikä ylittäneillä erot alkavat tasoittua. Lisäksi työkyvyttömyyseläkkeelle pääsevät ovat keskimäärin 43-vuotiaita. Niinpä liki neljännes eläkeläisistä on iältään alle virallisen 60 (55)-vuoden eläke-ikä (Siniyavskaja 2004). Kaikesta huolimatta työikäisten miesten ennätysellisen korkea kuolleisuus tarkoittaa sitä, että yhä kasvava osa eläkeläisistä on (leski-)naisia.

Eläkeläisiä on siis paljon, mutta eläkkeiden taso alhainen. Eläkkeen perusosa on noin 40 % eläkeläisten toimeentulominimistä ja keskimäärin kokonaiseläke (mukaan lukien luontaisedut) on viime vuosina ollut juuri ja juuri samansuuruinen kuin laskennallinen eläkeläisten toimeentulominimi. Virallistenkin tilastojen mukaan 15 % eläkeläisistä käy töissä. (Rosstat).

Vuonna 2002 eläkejärjestelmä uudistettiin ja siirryttiin kolmen pilarin järjestelmään, joka oli nimenomaan tarkoitettu vastaukseksi väestökehityksen tuomiin ongelmiin. Kaikille taattu perusosa sekä työssäoloajan ansioihin sidottu pieni vakuutusosa maksetaan nykyisin töissä olevan väestön maksamalla eläkemaksuilla. Käytännössä sosiaaliveron tuotto ei ole riittänyt kattamaan näiden kahden pilarin kautta maksettavia eläkemaksuja, joten eläkerahaston alijäämiä on katettu suoraan federaatiobudjetista. Kolmas pilari on täysin rahastoitu henkilökohtainen säästöosuus. Käytännössä kolmannen, eli rahastoivan, pilarin varat ovat tällä hetkellä Vnesekonombankin tilillä, jossa korko on inflaatiota alhaisempi. Vaikka rahastoivan pilarin tuotot saataisiin pikaisesti järkevämmälle tasolle, koko pilarin osuus alkaa olla huomattava vasta parinkymmenen vuoden kuluttua. Siihen saakka eläkkeiden taso on itse asiassa aiempaakin alhaisempi. Gurvich (2004) argumentoikin, että eläkeuudistus aiheutti huomattavan tulonsiirron lähivuosina eläköityviltä ikäluokilta nykyisille noin 40-vuotiaiden ikäluokille.

On luultavaa, että eläkeläisten absoluuttisen ja suhteellisen määrän kasvaessa julkista eläkejärjestelmää joudutaan vielä tarkistamaan. Yhtä luultavaa on, että julkisen eläkejärjestelmän etuudet tulevat jatkossakin olemaan hyvin pieniä. Muunlaiset ratkaisut vaatisivat suuria rakenteellisia muutoksia kuten eläkeiän nostoa kautta linjan, eläkebyrokratian karsimista sekä terveempiä työikäisiä ikäluokkia. Vaikuttaa siltä, että työnteko tai kotitarveviljely tulevat olemaan ikääntyvän naisväestön eilinehtoja tulevaisuudessakin.

Viime vuosina eläkerahaston alijäämiä on katettu federaatiobudjetin tulonsiirroilla. Vuonna 2006 siirrot eläkerahastoon olivat noin 15 % federaatiobudjetin menoista, samaa suuruusluokkaa kuin tulonsiirrot aluetasojen budjetteihin. Ratkaisu ei voi olla pitkällä aikavälillä kestävä, ja keskustelua onkin käyty mm. vakauserahaston varojen käytöstä eläkemenojen kattamiseen. Lopullisia päätöksiä asiasta ei ole tehty, mutta keskustelu tulee varmasti jatkumaan. Eläkemenojen kattaminen vakauserahaston varoilla kun sopii huonosti yhteen sen kanssa, että osasta vakauserahastoa muodostettaisiin tulevaisuusrahasto tulevien sukupolvien hyväksi.

4 Johtopäätelmiä

Venäjän julkinen sektorin osuus BKT:sta on viimeisen viidentoista vuoden aikana supistunut selvästi. Nykyisellään julkisen sektorin osuus on noin kolmanneksen BKT:sta, mikä on samaa suuruusluokka kuin muissa vastaavan tulotason maissa. Sektorin bkt-osuus on supistunut, mutta monilla muilla tavoin mitattuna julkisen sektorin rooli taloudessa on viime vuosina kasvanut. Virkamiesten lukumäärä on vuosikymmenessä kasvanut reilun kolmanneksen. Erityisesti strategisesti tärkeiden sektoreiden (luonnonvarat, osa koneenrakennusteollisuudesta) osalta sääntely ja valtion kontrolli on kasvanut. Samalla valtion omistamat tai kontrolloimat yritykset laajenevat uusille toimialoille.

Valtionyhtiöiden tehokkuudesta tai tehottomuudesta nykyisessä markkinatilanteessa ei olla täysin yksimielisiä.⁹ Mutta itse julkisen sektorin tehottomuudesta ja heikosta toimeenpanokyvystä tuntuvat sekä venäläiset että ulkomaiset asiantuntijat olevan yhtä mieltä. Periaatteessa julkinen sektori tarjoaa laajan kirjon hyvinvointipalveluita ilmaisista synnytyssairaaloista yliopistoihin ja vanhainkoteihin, mutta käytännössä palöveluiden laatu ja saatavuus riippuvat sekä aluehallinnon, paikallishallinnon että yksittäisen kansalaisen maksuvyvystä. Vain osa lakisääteisistä palveluista on määrättyssä laajuudessa tarjolla mm. resurssipulan ja ylenmääräisen byrokratian vuoksi. Nykyistenkin julkisten palveluiden laatu ja saatavuus vaihtelevat maan eri osien välillä. Yksittäisen alueen sisälläkin erot suurten kaupunkien ja maaseudun välillä voivat olla huomattavia. Kaiken lisäksi tulevaisuudessa tarvitaan uusia julkisia palveluita ja uusia painotuksia, jotta suotuisan väestökehitykseen ja taloudellisen kasvun turvaamiseen olisi mahdollisuuksia.

Samalla tehtävien jako eri hallinnontasojen välillä on ollut jatkuvassa muutostilassa. Selvää käsitystä siitä, miten ja millä resursseilla mikäkin julkinen palvelu pitäisi hoitaa, ei aina ole ollut sen enempää federaatio-, alue- kuin paikallistasollakaan. Kumpi pitäisikään olla ensin: selkeä hallinnon rakenne ja yksiselitteiset vastuualueet vaiko selkeät ja realistiset tehtävät? Ulkopuolisen silmin vaikuttaa ilmeiseltä, että julkisen sektorin ensimmäinen prioriteetti tulisi olla tavoitteiden ja tehtävien määrittely olemassa olevien resurssien mukaisiksi. Kaikenkaikkiaan Venäjän julkishallinto suoriutuu huonosti edes perustehtävistään, mikä tekee sen uudistamisen entistä hankalammaksi. Yksi keskeisiä ongelmia on, että julkinen sektori pyrkii tekemään liian paljon. Tehtäviä pitäisi pystyä karsimaan ja yksinkertaistamaan, jotta edes perustehtävien hoitaminen onnistuisi kohtuudella.

Venäjällä on myös edessään tukku demografisia ja rakenteellisia ongelmia, joiden ratkaisemisessa tarvitaan julkisia panostuksia. Kansanterveydellisen katasstrofin hoito ja eläkejärjestelmän rahoitus voivat helposti paisuttaa tehotonta sektoria entisestään. Lisäksi mm. kunnallistekniikan ja liikenneinfrastruktuurin peruskorjaus tulevat seuraavan 5-10 vuoden aikana vaatimaan huomattavia julkisia investointeja. Vaikka rahaa näihin periaatteessa olisikin, suurin huolenaihe lienee sen järkipäriäinen käyttö. Nykyaikainen projektinjohto ja kustannustehokkuus vasta tekevät tuloaan Venäjän julkiselle sektorille. Siksi "selvästi vähemmän mutta paremmin" tuntuisi terveeltä periaatteelta sektorin uudistamiselle tulevaisuudessa.

⁹ Venäjällä valtionomistus ei aina vaikuta teollisuusyritysten tulokseen ja esimerkiksi pankkisektorilla valtion omistamat pankit vaikuttavat olevan tehokkaampia kuin yksityiset venäläiset pankit (Karas et al 2007, Haaparanta et al 2003).

Lähteitä

- EBRD, Transition Reports, vuodet 2006-2000.
- Gurvich, Evsey (2004): Distributional aspects of the Russian pension system. EEG, Moscow.
- Haaparanta et al (2003): Firms and public service provision in Russia. BOFIT DP 16/2003.
- Karas, Alexei (2007): Bank Profitability in Russia, mimeo.
- Levada-keskus, www.levada.ru
- MinFin (2006): Informatsia o resultatah monitoringa mestnih, lokakuu 2006.
- OECD (2006): Economic Surveys: Russian Federation. OECD, October 2006.
- Rosstat (2007), kuukausikatsaus, tammikuu 2007
- Rosstat, Rossija v tsifrah, saatavilla osoitteessa <http://www.fsgs.ru/wps/portal>
- Sinyavskaya, Oxana (2004): Pension reform in Russia: a challenge of low pension age, PIE Discussion Paper, March 2004, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University
- UNECE, Population Statistics, <http://w3.unece.org/stat/pau.asp>
- World Bank (2003): Nick Manning and Neil Parison: International Public Administration Reform: Implications for the Russian Federation, ECA Region, February 2003.
- World Bank (2005): Dying Too Young: Addressing Premature Mortality and Ill Health Due to Non Communicable Diseases and Injuries in the Russian Federation, saatavissa osoitteesta:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/0,,contentMDK:20661159~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258599,00.html>
- World Bank, Governance Data www.worldbank.org/wbi/governance/data
- World Bank (2006a), Migration and Remittances: Eastern Europe and the Former Soviet Union.
- World Bank (2006b), World Development Indicators, <http://devdata.worldbank.org/data-query/>
- Yakovlev, E. –Zhuravskaya, K. (2006): State Capture: From Yeltsin to Putin. CEFIR / NES Working paper 94.
- YK (2006): Population Aging.
<http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2006.htm>
- YK (2004): 2004 Population Database. YK Department of Economic and Social Affairs, Population Division <http://esa.un.org/unpp/>

- 2003
- No 1 Marco Fantini: An evaluation of draft legislation on Russian deposit insurance
 - No 2 Jian-Guang Shen: China's Economic Development in 2002
 - No 3 Komulainen, Korhonen I, Korhonen V, Rautava, Sutela: Russia: Growth prospects and policy debates
 - No 4 Tuomas Komulainen: Polish Economic Review 1/2003
 - No 5 Abdur Chowdhury: Banking reform in Russia: Winds of change?
 - No 6 Laura Solanko: Why favor large incumbents? A note on lobbying in transition
 - No 7 Tuuli Koivu: Suotuisa kehitys jatkui Baltian maissa vuonna 2002
 - No 8 BOFIT: Näkökulmia Venäjän talouteen - BOFIT-seminaari 22.5.2003
 - No 9 Merja Tekoniemi: Venäjän maatalous 2000-luvulla - Venäjästakö viljanviejä?
 - No 10 Abdur Chowdhury: WTO accession: What's in it for Russia?
 - No 11 Tuomas Komulainen: Polish Economic Review 2/2003
- 2004
- No 1 Elena Smirnova: Impact of Cross-listing on Local Stock Returns: Case of Russian ADRs
 - No 2 Seija Lainela - Pekka Sutela: European Union, Russia, and TACIS
 - No 3 Seija Lainela: Investoinnit kasvussa Venäjällä
 - No 4 BOFIT: Venäjän talous Putinin aikana
 - No 5 Merja Tekoniemi: Venäjän Kaukoidän taloudellinen integraatio
 - No 6 Tuuli Koivu: The sustainability of Chinese growth
 - No 7 Tapio Korhonen: Venäjän rahoitusjärjestelmän nykytila ja näkymät
 - No 8 Tapio Korhonen ja Simon-Erik Ollus: Mikä pääomapako Venäjältä?
 - No 9 Simon-Erik Ollus: How much oil can Russia produce? – A study in the Russian oil sector
 - No 10 Tapio Korhonen: Kiinan rahoitusjärjestelmän nykytila ja näkymät
 - No 11 Simon-Erik Ollus: Miksi kesällä 2004 oli luottamusputa? – Katsaus Venäjän pankkisektorin rakenteeseen ja nykytilaan
- 2005
- No 1 Tuuli Koivu: The challenge of choosing an optimal exchange rate regime for China
 - No 2 Jouko Rautava: Is India emerging as a global economic powerhouse equal to China?
 - No 3 Pekka Sutela: EU, Russia, and Common Economic Space
 - No 4 Barbara Bils: What determines regional inequality in China? –A survey of the literature and official data
 - No 5 Laura Solanko and Merja Tekoniemi: To recentralise or decentralise – some recent trends in Russian fiscal federalism
 - No 6 Pekka Sutela: Did Putin's reforms catapult Russia into durable growth?
 - No 7 Pekka Sutela: Finnish trade with the USSR: Why was it different?
 - No 8 Anna Mahlamäki, Laura Solanko, Merja Tekoniemi ja Simon-Erik Ollus: Venäjän keskeiset tuotannonalat 2000-luvulla – sektorikatsaus
 - No 9 Katrin Robeck: Russia's Gas Business – Facts, Challenges and the Road to Reform
 - No 10 Simon-Erik Ollus – Heli Pyykkö: Suomen ja Venäjän taloussuhteiden viimeaikainen kehitys
 - No 11 Tiina Saajasto: Siirtymätalouksien tutkimuslaitoksen Internet-sivujen käyttäjäkysely 2005
 - No 12 Anna Mahlamäki: Katsaus Venäjän pankkisektoriin
 - No 13 Tiina Saajasto: BOFIT web site user survey 2005
- 2006
- No 1 Tuuli Koivu ja Tapio Korhonen: Kiinan valuuttapolitiikka ja maailman rahoitusepätasapainot
 - No 2 Tuuli Juurikkala, Vesa Korhonen, Simon-Erik Ollus, Pekka Sutela ja Merja Tekoniemi: Kestääkö Venäjän kasvu? – Seminaarijulkaisu: BOFIT Venäjä-tietoisku 8.5.2006
 - No 3 Aaron Mehrotra: India's recent macroeconomic developments
 - No 4 Tuuli Juurikkala and Simon-Erik Ollus: Russian energy sector – prospects and implications for Russian growth, Economic policy and energy supply
 - No 5 Merja Tekoniemi: Venäjän aluepolitiikan uudet tuulet – esimerkkinä Murmanskin alue
 - No 6 Sanna Kurronen: Russian electricity sector – reform and prospects
- 2007
- No 1 Simon-Erik Ollus and Heli Simola: Russia's true imports?
 - No 2 Simon-Erik Ollus and Stephan Barisitz: The Russian Non-Fuel Sector: Signs of Dutch Disease? Evidence from EU-25 Import Competition
 - No 3 Heli Simola: Russia getting closer to WTO membership – what are the practical implications?
 - No 4 Laura Solanko: Vaurastuva ja ikääntyvä jättiläinen – katsaus Venäjän julkiseen sektoriin