



---

# BOFIT Online

---

2001 • No. 7

---

**Jouko Rautava**

Venäjän reformistrategia:  
rakenneuudistukset vs. liberalisointi

Suomen Pankki  
Siirtymätalouksien tutkimuslaitos, BOFIT

---

Suomen Pankki  
Siirtymätalouksien tutkimuslaitos (BOFIT)

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

ISSN 1456-811X (online)  
28.6.2001

Helsinki 2001

---

## Sisällys

Tiivistelmä .....	4
Putinin hallinnon ensimmäinen vuosi .....	5
Venäjä heikoilla järjestelmävertailuissa .....	5
Kalliit ”erityispiirteet” .....	6
Rakenneuudistuksissa pitkä aikaperspektiivi .....	7
Säätelyn raskas taakka .....	8
Lisäpainoa liberalisoinnille .....	9

Jouko Rautava

## Venäjän reformistrategia: rakenneuudistukset vs. liberalisointi

### Tiivistelmä

Parin viime vuoden hyvästä talouskehityksestä huolimatta yritysten toimintaympäristöä koskevissa vertailussa Venäjä ei pärjää ja maahan virtaa vain hyvin vähän ulkomaisia investointeja. Eurooppalaisiin siirtymätalouksiin verrattuna Venäjällä selkeän toimintaympäristön puuttuminen vähentää investointeja tavalla, joka vastaa tilannetta, jossa yrityksille asetetaan 10-25 prosentin ylimääräinen tulovero. Yritysten toimintaedellytysten parantaminen edellyttää lainsäädäntöön perustuvia rakenneuudistuksia, mutta tällä lohkolla eteneminen on prosessin luonteesta johtuen hidasta. Reformistrategian kannalta on oleellista, että halutessaan Venäjä voisi nopeasti parantaa toimintaympäristöä liberalisoinnilla eli purkamalla yletöntä byrokratiaa. Uskottavuuden takia tavoitteena tulisi olla EU:n kanssa mahdollisimman pitkälle yhteensopiva järjestelmä ja käytännöt.

**Asiasanat:** Venäjä, talousuudistus, liberalisointi, verotus, investoinnit

## Putinin hallinnon ensimmäinen vuosi

Vuosi sitten vastavalittu presidentti Putin ja hänen uusi hallituksensa laativat talousohjelman, joka vastasi pitkälle länsimaidenkin toiveita. Varsinainen yllätys oli kuitenkin se, että aikaisemmasta poiketen hallitus onnistui nopeassa tahdissa myös hyväksyttämään ohjelmaan sisältyvää lainsäädäntöä duumassa ilman suurempia kompromisseja. Tämä asetelma viritti toiveet Venäjän tulevaisuudesta korkealle etenkin, kun talouskasvu näytti jo muutenkin vahvalta.

Sittemmin kasvu on selvästi hidastunut ja skeptisyys talousuudistusten etenemisen suhteen kasvanut. Kasvun hidastuminen ei ole sinällään ihme, sillä halpaan ruplaan ja korkeisiin vientihintoihin perustuva kasvu ei voi olla kovin vakaalla pohjalla.

Kysymys presidentti Putinin hallinnon ensimmäisen vuoden saavutuksista talousuudistusten rintamalla sen sijaan näyttää monivivahteisemmalta kuin usein ajatellaan. Asiassa löytyy muitakin sävyjä kuin keskustelussa yleensä esiin tulevat ääripäät.

## Venäjä heikoilla järjestelmävertailuissa

Ennen uudistusstrategian tarkastelua on ehkä hyvä palauttaa mieleen, millaisena nyky-Venäjä näyttäytyy kansainvälisissä vertailuissa investoijien näkökulmasta eli millaisiin ongelmiin uudistuspolitiikalla pitäisi vastata. Pelkästään viimeisen vuoden aikana on ilmestynyt lukuisia tähän tarkoitukseen sopivia selvityksiä.

Vaikka Venäjän viime vuoden 8 prosentin talouskasvu oli Euroopan kärkeä ja pörssikurssien nousulla mitaten se pärjäsi loistavasti jopa maailmanlaajuisesti, talousjärjestelmää koskevissa viimeaikaisissa vertailuissa maa on sijoittunut kehnosti.

World Economic Forumissa tuottamassa 59 hyvin erityyppistä maata käsittävässä reaalista kilpailukykyä talouden eri osa-alueilla mittaavassa selvityksessä vuodelta 2000 Venäjän sijoitus oli 55. Rahoitusmarkkinoiden avoimuutta ja yritysten pääoman saatavuutta selviteltyt Milken Institute –tutkimuslaitos puolestaan päätyi viime vuonna tulokseen, jonka mukaan 81 tutkitun maan joukossa tilanne on Venäjää huonompi vain Valko-Venäjällä. Huomattavaa on myös, että vaikka pörssikursseilla mitaten tilanne onkin viimeisen vuoden aikana parantunut, esimerkiksi Euromoney- tai Institutional Investor –julkaisuiden mukaan Venäjän luottokelpoisuutta kuvaava sijoitus 185 maan joukossa on edelleen selvästi 90. sijan huonommalla puolella, mikä käytännössä tarkoittaa hyvin rajoitettua pääsyä kansainvälisille lainamarkkinoille ja erittäin kalliita lainakustannuksia.

Kesäkuun lopulla 2001 Transparency International julkaisi vuotuisen korruptioluokituksensa, jossa 91 maata on pantu järjestykseen sen mukaan, miten suureksi ongelmaksi korruptio kussakin massa arvioidaan. Kuten aikaisempina vuosina, Venäjällä korruptio nähdään erittäin vakavaksi ongelmaksi ja Venäjän sijoittuukin korruptiolistalla häntäpäin jakamalla sijan 79 Ecuadorin ja Pakistanin kanssa. Eurooppalaisista siirtymätalouksista Venäjän takana huonommalla sijalla on vain Ukraina (83.). Listan kärjessä vähiten korruptoituneeksi arvioidaan Suomi jo toisena vuonna peräkkäin.

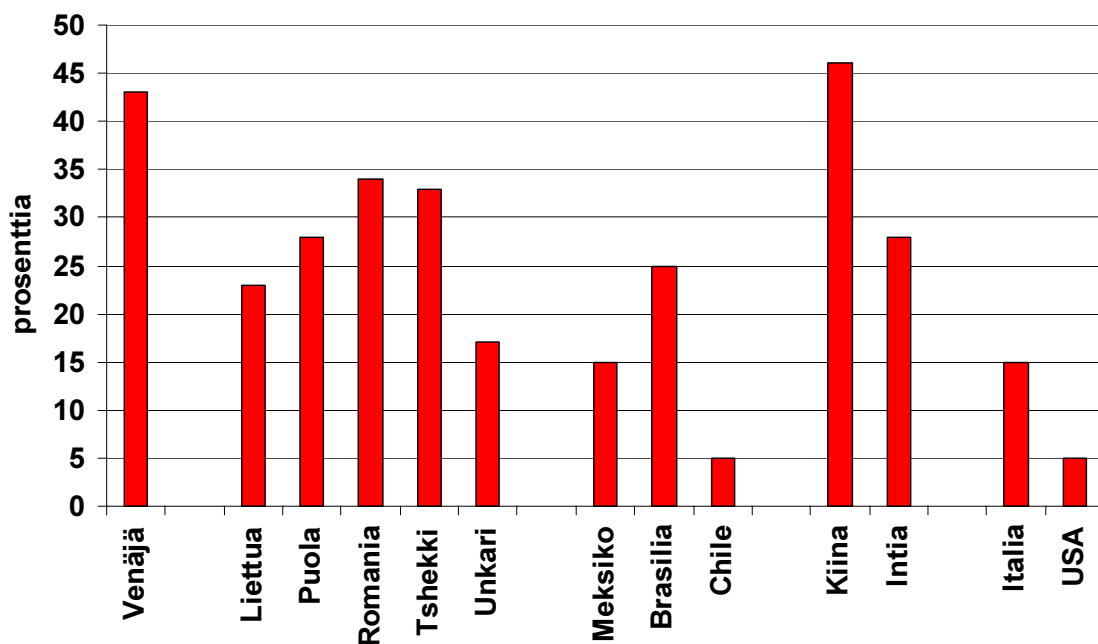
## Kalliit "erityispiirteet"

Esimerkiksi korruptio, byrokratia, lainsäädännön puutteet ja verojärjestelmän sekavuus on usein nostettu keskeisiksi Venäjän kehitystä kahlitseviksi ongelmiksi. Niinpä herääkin kysymys, kuinka suurta roolia nämä toimintaympäristöön liittyvät epäselvyydet ja poikkeamat yleisesti hyväksytyistä toimintatavoista – ”Venäjän erityispiirteet” – oikein näyttävät yritysten investointipäätöksissä.

Kuluvan vuoden alussa julkaistiinkin tunnetun kansainvälisen yritysten laskentatoimeen ja hallintoon erikoistuneen PricewaterhouseCoopersin (PwC) johdolla tehty mielenkiintoinen selvitys, jossa pyrittiin arvioimaan sitä, kuinka suuren lisäkustannuksen erilaiset yritysten kannalta epäselvät järjestelmät ja toimintatavat aiheuttavat. Arvioinnin pohjaksi rakennettiin toimintaympäristön epäselvyyttä kuvaava indeksi, joka koostuu viideltä rahoitusmarkkinoiden kannalta tärkeältä osa-alueelta kootuista tiedoista: (i) korruptio, (ii) lainsäädäntö, (iii) yleinen talous- ja finanssipolitiikka, (iv) kirjanpitoikäytännöt ja yrityshallinto sekä (v) talouselämän säätely. Julkaistussa raportissa on tiedot 35 maasta, joiden joukossa on sekä teollisuusmaita että siirtymätalouksia ja kehitysmaita. Raportin pohjana olevat yritysjohtajien, rahoitusmarkkina-asiantuntijoiden ja PwC:n paikallisten asiantuntijoiden haastattelut tehtiin viime vuoden jälkipuoliskolla.

Raportin tulosten tarkastelua helpottaa se, että yleistä liiketoimintaympäristön epäselvyyttä kuvaava abstrakti indeksi on muutettu helposti ymmärrettäväksi yrityksille asetettavaksi lisäkustannukseksi. Edellä olevan perusteella on tietysti helppo arvata, että Venäjällä nämä lisäkustannukset ovat varsin korkeat. Verrattuna Singaporeen, jossa toimintaympäristö arvioitiin selkeimmäksi, Venäjällä korruptiosta, lainsäädännöstä, verotuksesta, kirjanpidosta yms. epäselvyyksistä johtuvat ongelmat vaikuttavat investointeihin samalla tavalla kuin jos investoijille asetettaisiin 43 prosentin ylimääräinen tulovero. Vastaavasti voidaan ajatella, että epäselvästä toimintaympäristöstä johtuen Venäjä joutuu kansainvälisillä lainamarkkinoilla maksamaan noin 12 prosenttiyksikköä enemmän korkoa kuin Yhdysvallat.

Kuvio 1. Läpinäkyvyyden puutteesta johtuva ”piilovero” (vertailumaa Singapore = 0)



Lähde: PricewaterhouseCoopers, The Opacity Index, January 2001, ([www.opacityindex.com](http://www.opacityindex.com))

PwC-selvityksessä on myös arvioitu, kuinka paljon toimintaympäristön epäselvyydet maksavat menetettyinä suorina sijoituksina eli kuinka paljon nykyistä enemmän Venäjä pystyisi houkuttelemaan suoria sijoituksia, jos maan toimintaympäristö olisi yhtä helppo kuin vertailumaina olevien Chilen, Iso-Britannian, Singaporen ja Yhdysvaltojen. Näiden laskelmien mukaan Venäjä voisi saada vuodessa vähintään yli 7 miljardin dollarin lisäinvestoinnit suorien sijoitusten muodossa, jos sen investointiympäristö olisi yhtä selkeä kuin vertailumailla.

Vertailukohteina Singapore tai Yhdysvallat ovat tietysti kovin kaukaisia, joten onkin ehkä mielekkäämpää verrata Venäjän tilannetta eurooppalaisiin siirtymätalouksiin, joista tutkimukseen on valittu Liettua, Puola, Romania, Tshekki ja Unkari. Oheisesta kuviosta näkyy, että eurooppalaisiin siirtymätalouksiin verrattuna Venäjällä selkeän toimintaympäristön puuttuminen vähentää investointeja tavalla, joka vastaisi yritysten verorasituksen nostamista 10-25 prosentilla. Lienee selvää, että tällainen kustannusmarginaali on vaikuttanut investointien suuntautumiseen.

Kiinnostavaa – ja yllättävää – on, että Kiina on PwC-selvitykseen valituista maista ainoa, jossa toimintaympäristön ongelmat arvioidaan Venäjää suuremmiksi. Kiinassa markkinoiden koko ja kasvu sekä muut mahdolliset positiiviset tekijät näyttävät kuitenkin kompensoineen tunnettuja lainsäädäntöön, yrityshallintoon ja korruptioon liittyviä ongelmia, sillä Kiinaan on houkutellettu runsaasti ulkomaisia investointeja. Vuonna 2000 Kiinaan suuntautui uusia suoria sijoituksia 41 miljardin dollarin arvosta (32 USD/asukas), kun investointivirta Venäjälle oli vajaat 3 miljardia dollaria (18 USD/asukas).

Yksittäisistä Venäjälle ominaisista ongelma-alueista PwC-selvityksessä nousevat esille erilaiset pääoman tuottoon ja liiketoimintaan vaikuttavat lakien ja määräysten muutokset, korruptio sekä kirjanpitoikäntöön puutteet. Venäjällä verotus onkin pitkälle määrännyt kirjanpitoikäntöön, mikä on osaltaan estänyt siirtymisen kansainvälisten standardien mukaiseen kirjanpitoon.

## Rakenneuudistuksissa pitkä aikaperspektiivi

Luonnollisesti PwC-selvityksen laskelmat ovat vain suuntaa antavia, mutta ne osoittavat konkreettisesti muun muassa erilaisiin verohelpotuksiin perustuneen “investointistrategian” heikkoudet – Venäjällä verohelpotuksiin perustunut investointistrategia on ollut omiaan hämärtämään koko järjestelmän toimivuutta, mikä puolestaan on aiheuttanut kokonaisinvestointien jäämiseen kauas toivotusta tasosta. Verojärjestelmän ja siihen liittyvien toimintatapojen uudistamiselle on siis mitä suurin tarve.

Presidentti Jeltsinin kaudella verouudistus polki pitkään paikallaan, koska Jeltsinin ja duuman äärimmäisen huonot välit vaikeuttivat tarvittavan lainsäädännön valmistelua. Vasta vuonna 1999 hyväksyttiin verokoodeksin ensimmäinen osa, jossa määriteltiin sekä verovelvollisten että viranomaisten vastuut ja velvollisuudet. Liiketoiminnan kannalta uusi lainsäädäntö oli tärkeä, koska siinä rajattiin suureksi ongelmaksi muodostunutta viranomaismielivaltaa esimerkiksi verorangaistusten osalta.

Verokoodeksin toinen osa, joka käsittelee yksittäisiä veroja, onkin jo pilkottu osiin. Kuluvan vuoden alussa tulivat voimaan arvonlisä-, liikevaihto-, tulo-, sosiaali- ja valmisteveroja koskevat muutokset, joilla selkiytettiin ja yksinkertaistettiin olemassa olevia järjestelmiä. Yritysten kannalta oleellisempia asioita eri voittoveroa ja vähennysoikeuksia vasta käsitellään duumassa. Kesäkuun lopussa 2001 duuma hyväksyi toisessa käsittelyssä voittoveron laskemisen 35 prosentista 24 prosenttiin (keskukselle 7 % ja alueille 17 %). Ilmeisesti alueiden välisen kilpailun mahdollistamiseksi alueilla on oikeus laskea omaa

osuuttaan 4 prosenttiyksiköllä. Voittoveron laskun myötä on tarkoitus lakkauttaa lukematon määrä erilaisia verohelpotuksia, jotka ovat tehneet järjestelmästä erittäin vaikeaselkoisen. Toistaiseksi ei ole selvää, miten yritysten verovähennysoikeudet muuttuvat eikä ylipäätään se, miten arviolta 160 miljardin ruplan (5.5 mrd. USD) voittoverotulojen menetykset tullaan kompensoimaan budjetissa. Hallituksen toiveena kuitenkin on, että uudistukset tulisivat voimaan vuoden 2002 alusta.

Vaikka Venäjän verouudistus etenisi hallituksen kaavailemalla tavalla, niin verojärjestelmä ei luonnollisesti ole vuodenvaihteessa 2001/2002 ”valmis”. Hallituksen suunnitelmissa on esimerkiksi vuoden 2003 alussa luopua kokonaan liikevaihtoverosta, jonka määrä kuluvan vuoden alussa laskettiin 4 prosentista 1 prosenttiin. Oma lukunsa on vielä verouudistuksen toimeenpano Venäjän eri alueilla, ja tässä suhteessa tilanne näyttää vähemmän lupaavalta. Eräiden tietojen mukaan Venäjän hallinnollisilla alueilla on kymmeniä alueelliseen veronkantoon liittyviä asetuksia, jotka ovat ristiriidassa federaatiotason verolainsäädännön kanssa ja joiden muuttaminen tulee viemään aikaa. Lisäksi keskushallinnon tiukentunut ote verotuloista on johtanut siihen, että aluejohtajat pyrkivät turvaamaan aikaisemmat verotulot käyttämällä suoraa vaikutusvaltaansa paikallisiin yrityksiin, mikä on omiaan hidastamaan järjestelmän läpinäkyvyyden kasvua. (EastWest Institute, Russian Regional Report No18/2001).

Verojärjestelmän uudistus on esimerkki sellaisesta rakenneuudistuksesta, jossa järjestelmän muuttaminen edellyttää uuden institutionaalisen pohjan rakentamista. Kuten edellä näimme, niin nyky-Venäjällä laajaa lainsäädäntöä vaativa instituutioiden rakentaminen kestää helposti viitisen vuotta – ja tämä siis edellyttää toimivaa yhteistyötä duuman, hallituksen ja presidentin hallinnon välillä. Lisäksi verouudistuksen positiiviset vaikutukset talouskehitykseen riippuvat muun muassa kirjanpituudistusten toimeenpanosta, joten uudistusten vaikutusten täysimittainen leviäminen talouteen tapahtuu asteittain.

Vastaavia edessä olevia instituutioiden rakennusprojekteja ovat muun muassa pankkisektorin uudistaminen, maalainsäädäntö, maatalousreformi ja kilpailupolitiikan vaatimat toimet. Tältä pohjalta syntyy kuva, että parhaassakin tapauksessa puheena olevat talousuudistukset vaikuttavat maan talouskehitykseen kunnolla vasta vuosikymmenen viimeisinä vuosina, eikä asiantilan parantamiseksi ole paljonkaan tehtävissä.

## Sääntelyn raskas taakka

Verrattuna määrätietoisempaa talouspolitiikkaa harjoittaneisiin maihin, Venäjä ei ole jäljessä pelkästään instituutioiden rakentamisen osalta, vaan myös talouden liberalisointi on jäänyt pahasti puolitiehen. Niinpä maassa on tulkuton määrä liiketoimintaa rajoittavaa byrokratiaa. Tuoreiden tietojen mukaan Venäjällä 400-500 liiketoiminnan lajia vaatii lisenssin ja käytännössä lupamenettelyn kaikki vaiheet mukaan lukien maassa on noin 2500 lisenssityyppiä (Business Eastern Europe, April 9, 2000). Samaan aikaan länsimaissa sanotaan olevan tyypillisesti 30-90 lisenssiä vaativaa liiketoiminnan muotoa. Pakollisten tuotesertifiointien osalta ero länsimaihin on vielä räikeämpi.

Yletön lupabyrokratia yhdessä keskeneräisten instituutioiden kanssa onkin johtanut siihen, että yritysten toiminnalle ei ole olemassa selkeitä ja kaikille samoja pelisääntöjä. Tämä luonnollisesti tarkoittaa sitä, että yritysten toimintaa rasittavat erilaisiin lupiin liittyvät viralliset ja epäviralliset (korruptio) maksut, joita ei ole selkeän toimintaympäristön maissa. Näiden epäselvyyksien kustannuksia käsiteltiin edellä.



Talouspolitiikassa sääntelyn korostaminen liberalisoinnin kustannuksella on johtanut muun muassa siihen, että toimintamahdollisuuksien luominen kokonaan uudelle yritystoiminnalle on jäänyt vaille riittävää huomiota. Tämän seurauksena Venäjällä on täysin alikehittynyt PK-sektori. Kun EU-maissa pienet ja keskisuuret yritykset työllistävät selvästi yli puolet työvoimasta, niin Venäjällä osuus on 10 prosentin paikkeilla.

## Lisäpainoa liberalisoinnille

Presidentti Putinin hallinnon ja uuden duuman yhteistyön kautta Venäjälle on oikeastaan vasta nyt avautunut mahdollisuus rakentaa markkinatalouden vaatimia instituutioita. Tämä rakennustyö perustuu lainsäädäntöön, ja vähänkään laajempien kokonaisuuksien uudistaminen kestää helposti puolenkymmentä vuotta. Tulevaisuudessa oman mausteensa kehitykseen tuo tietysti vaalit ja niihin mahdollisesti liittyvät politiikkakäänteet.

Reformistrategian kannalta oleellista on kuitenkin se, että Venäjällä on päättäjien niin halutessa mahdollisuus suhteellisen nopeasti parantaa yritysten toimintaympäristöä yksinkertaisella punakynän käytöllä eli vähentämällä tarpeetonta byrokratiaa ja muita yritystoiminnan esteitä. Toisin kuin instituutioiden rakentamisessa, jossa hitaaseen etenemiseen liittyy toimijoiden oppimisprosessi, liberalisoinnissa puutteellinen hallintokapasiteetti ei ole ongelma – pikemminkin sääntelyn vähentäminen vähentää myös hallinnon pullonkauloja.

Vaikka Venäjän hallitus on esitellyt duumalle byrokratian karsimiseen tähtäävän uudistuspaketin, niin käytännössä asia ei ole juurikaan edistynyt. Alkuvuonna annetut uudet tullausta vaikeuttavat määräykset, yritysten pelot uusista tuotesertifiointivaatimuksista sekä viranomaisten määrän kasvu viime vuonna 30 000 henkilöllä vähentävät uskoa todelliseen muutokseen.

Venäjän uudistushistorian raskaasta painolastista johtuen päättäjien on vaikea vakuuttaa toimijat uudistushalukkuudestaan ja –kyvystään. Uskottavuuden lisäämiseksi liberalisoinnin ja hallinnon uudistamisen tulisi perustua johdonmukaiselle ja selkeälle suunnitelmalle. Tässä yhteydessä EU voisi tarjota Venäjälle luontevimman ja uskottavimman – joskaan ei välttämättä parhaan – viitekehyksen niin, että Venäjän hallituksen suunnitelmia ja toimia voisi suoraan verrata siihen, miten asiat on järjestetty EU:n alueella. EU:lla yhdessä OECD:n kanssa on paljon kokemusta ja valmista materiaalia byrokratiatalkoista ja hallinnon uudistamisesta.

- 1999**
- No 1* Jouko Rautava: Suorat sijoitukset Suomesta Venäjälle ja Baltian maihin vuonna 1997
  - No 2* Pekka Sutela: The Northern Dimension: Interdependence, specialisation and some popular misconceptions.
  - No 3* Tuomas Komulainen, Lauri Taro: The 1998 economic crisis in Russia and Finland's foreign trade
  - No 4* Pekka Sutela: RUSSIA: The State and Future of the Economy
  - No 5* Anton Stroutchenevski: RUSSIA: Virtual Stabilization and Real Crisis
  - No 6* Laura Solanko: Regional budgets and intergovernmental transfers in Russian North and Northwest regions
  - No 7* Jukka Taskinen: Changing incentives for Chinese state-owned enterprises
  - No 8* Iikka Korhonen: Some implications of EU membership on Baltic monetary and exchange rate policies
  - No 9* Lauri Taro: Baltic economies in 1998 – 1999: effects of the Russian financial crisis
  - No 10* Juhani Laurila: Power Politics and Oil as Determinants of Transition: The Case of Azerbaijan
  - No 11* Pekka Sutela: The Financial Crisis in Russia
  - No 12* Vladimir Mau: Russian Economic Reforms as Perceived by Western Critics
- 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 vuosituhaten 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