BOFIT-blogi

Kääntyykö Venäjän talous kasvuun presidentin uudella ukaasilla?

Venäjän talous | 28.05.2018 | Heli Simola

KIRJOITTAJA



Heli Simola
Neuvonantaja

Presidentti Putin antoi 7.5.2018 heti virkaanastujaistensa jälkeen uuden ns. ukaasin, jossa määritellään taloudelliset tavoitteet hänen neljännelle presidenttikaudelleen vuosiksi 2018–2024.

Presidentti Putin antoi 7.5.2018 heti virkaanastujaistensa jälkeen uuden ns. ukaasin, jossa määritellään taloudelliset tavoitteet hänen neljännelle presidenttikaudelleen vuosiksi 2018–2024. Putin esitteli saman tyyppisen tavoite- ja tehtävälistan myös edellisen presidenttikautensa alussa vuonna 2012. Ukaasit[1] muodostavat tavallaan presidentin talousohjelman, vaikka niitä ei varsinaisen ohjelman muodossa olekaan esitetty. Uudessa ohjelmassa on paljon samoja elementtejä kuin edellisessäkin, mutta painopisteet ovat osin myös muuttuneet. Hallituksen on määrä laatia keskeisimpien teemojen ympärille yhteensä 12 kansallista ohjelmaa tavoitteiden toteuttamiseksi. Myös kansallisten ohjelmien mallia on käytetty Venäjällä aiemminkin.

Yleiset talouteen ja sosiaalisiin kysymyksiin liittyvät teemat ja tavoitteet ovat odotetusti esillä niin nykyisissä kuin edellisissäkin ukaaseissa, vaikka muotoilut ovat hieman erilaisia (taulukko 1). Yleisiä tavoitteita ovat edelleen mm. talouden kasvu, tulotason nousu ja demografiakehityksen kohentaminen. Esiin nostetuissa teemoissa on kuitenkin myös selviä eroja. Uudessa ohjelmassa puolustusmenot ja -teollisuus eivät juuri saa huomiota, ja varsinaisten ulkopoliittisten tavoitteiden sijasta esillä on lähinnä viennin edistäminen. Myös maantieteellinen ulottuvuus on aiempaa suppeampi, sillä ohjelmassa ei mainita juuri muuta kuin kaupan ja integraation kehittäminen Euraasian talousliiton kanssa.

Toisaalta uudessa ohjelmassa ei myöskään ole juuri lainkaan liiketoimintaympäristön ja hallinnon

kehittämiseen tähtääviä toimia tai pyrkimyksiä yksityistämiseen ja valtion roolin supistamiseen taloudessa, vaikka ne olisivat keskeisiä uudistuksia tulevan kasvun kannalta. Sitä vastoin infrastruktuuri (erityisesti tiet) on uudessa ohjelmassa nostettu jälleen painopisteeksi. Käytännössä täysin uusia teemoja ovat digitalisaatio sekä ympäristö. Digitalisaatiossa tosin korostetaan siihen liittyvän infrastruktuurin, teknologian ja turvallisuuden kehittämistä erityisesti kotimaisin voimin, mikä voi rajoittaa digitalisaation mahdollisuuksia tukea tuottavuuden kasvua taloudessa. Ympäristökysymyksissä taas kiinnitetään huomiota erityisesti jätehuoltoon, jonka heikko taso on viime kuukausina aiheuttanut mielenosoituksia etenkin Moskovan ympäristössä.

Taulukko 1. Presidentti Putinin ukaasit 2012 ja 2018

	2012	2018
Yhteiset teemat	Talouspolitiikka	PK-yrittäjyys
	Sosiaalipolitiikka	Työn tuottavuus ja työllisyys
	Demografia	Demografia
	Terveydenhuolto	Terveydenhuolto
	Koulutus ja tiede	Koulutus
		Tiede
	Asuminen ja kunnallispalvelut	Asuminen ja kaupunkiympäristö
Eroavat teemat	Valtionhallinto	Tiet
		Infrastruktuuri
		Digitalisaatio
	Ulkopolitiikka	Kansainvälinen yhteistyö ja vienti
	Puolustusteollisuus ja asevoimat	Ekologia
	Asepalvelus	Kulttuuri

Lähde: Venäjän presidentinhallinto.

Ohjelmassa on monia tärkeitä ja kunnianhimoisia tavoitteita. Siihen on poimittu useita teemoja Aleksei Kudrinin johdolla Venäjän taloudelle laaditusta kehitysstrategiasta, kuten makrotaloudellisen kehityksen vakaudesta huolehtiminen sekä laajemman huomion kiinnittäminen koulutuksen, terveydenhuollon ja infrastruktuurin kehittämiseen. Elintason ja elinolojen kohentaminen on tärkeää erityisesti venäläisten kotitalouksien kärsittyä tuntuvasti viime vuosien heikosta talouskehityksestä, kun kotitalouksien käytettävissä olevat reaalitulot ovat supistuneet jopa yli 10 % vuoteen 2013 verrattuna. Kudrinin ohjelmaa ei kuitenkaan ole otettu käyttöön kokonaisuudessaan, vaan monet siinä esiin nostetut keskeiset kysymykset, kuten oikeusjärjestelmän kehittäminen, on jätetty ukaasissa kokonaan ilman huomiota.

Ohjelmaa onkin myös kritisoitu niin yleisen lähestymistavan kuin joidenkin tavoitteidenkin osalta. Venäjän ukaasi- ja kansallisten ohjelmien tyyppisiin kehityssuunnitelmiin liittyviä ongelmakohtia on tuotu esiin mm. jo Kudrinin johtaman tutkimuslaitoksen pari vuotta sitten julkaisemassa raportissa[2]. Kriittisten kommenttien mukaan uudessa ohjelmassa ei ole selkeää kokonaiskuvaa tavoitellusta päämäärästä, vaan se on pikemmin luettelo yksittäisistä ongelmista ja tavoitteista. Samalla ongelmien ja ilmiöiden keskinäiset yhteydet uhkaavat jäädä syrjään. Varsinaisia talouden rakenteisiin kohdistuvia uudistuksia ei juuri ole uudessakaan ohjelmassa, vaikka jo edellisiä ukaaseja kritisoitiin niiden puutteesta. Lukuisten niin kansainvälisten kuin venäläistenkin asiantuntijoiden näkemyksen mukaan juuri rakenteelliset ja institutionaaliset uudistukset olisivat kuitenkin avainasemassa tulevan talouskasvun vauhdittamisen kannalta. Ilman niitä on hyvin vaikea toteuttaa myöskään yhtä ohjelman keskeisistä tavoitteista eli maailmantaloutta nopeampaa kasvua Venäjällä.

Vähintään yhtä keskeinen kysymys on ohjelman toteuttaminen käytännössä. Aiempien kehitysohjelmien on arvioitu toteutuneen vain varsin rajallisesti ja monia niiden puitteissa toteutettujakin toimia on kritisoitu muodollisiksi tai kosmeettisiksi, ”uudistusten imitoinniksi”[3]. Kuten vuoden 2012 ohjelmassakin, myös nyt tavoitteet vaihtelevat ainakin näennäisesti hyvin täsmällisistä numeerisista tavoitteista epämääräisempiin yleisen tason muotoiluihin. Sekä uutta että edellistä ohjelmaa on kuitenkin kritisoitu myös siitä, että monien numeeristenkin tavoitteiden toteutumista on vaikea arvioida yksiselitteisesti. Silloin on vaarana, että mittareita aletaan muokata sopiviksi, jos tavoitteita ei tunnuta muuten saatavan toteutettua. Uuden ohjelman tavoitteisiin kuuluu esim. Venäjän nostaminen maailman 10 parhaan maan joukkoon yleisen koulutuksen tasolla mitattuna ja työn tuottavuuden kohottaminen vähintään 5 prosentilla

vuodessa suurissa ja keskisuurissa yrityksissä, jotka toimivat luonnonvarasektoreiden ulkopuolisilla perustoimialoilla, mutta tarkempia mittareita näille tavoitteille ei ole määritelty. Mahdollisimman yksityiskohtaisten numeeristen tavoitteiden määrittely ei tietenkään sekään välttämättä tuota parhaita tuloksia, vaan tärkeämpää on kokonaistilanne.

Siltä osin kuin tavoitteiden toteutumista pystytään arvioimaan tilastojen valossa, useimmat vuoden 2012 taloudellisista tavoitteista eivät näytä toteutuneen toiveiden mukaisesti (taulukko 2). Poikkeuksiakin toki löytyy ja monissa tavoitteissa on edetty ainakin oikeaan suuntaan, kuten esim. odotetun eliniän suotuisa kehitys osoittaa. Joihinkin tavoitteisiin, kuten eräiden julkisen sektorin palkkojen korotuksiin, on panostettu vahvasti vielä tämän vuoden alkukuukausinakin niiden saavuttamiseksi vielä viime hetkillä. Tosin useimmista tavoitteista jääminen varsin kauaskin ei sinänsä ole kovin yllättävää Venäjän viime vuosien heikon talouskehityksen ja puolustusmenojen voimakkaan kasvun valossa, etenkin kun monet tavoitteista olivat jo alun perin hyvin kunnianhimoisia.

Taulukko 2. Vuoden 2012 ukaasien eräiden tavoitteiden toteutuminen

	Indikaattori	**Taso vuonna 2011**	**Tavoite vuoteen 2018 mennessä**	**Toteutunut vuonna 2017**
Talouspolitiikka	Investointiaste, %/BKT	21,5	27	21,7
	Korkean teknologian alojen osuus BKT:stä, %	19,7	25,6	21,7
	Työn tuottavuus, x-kert.	1	1,5	1,04 (2016)
	Doing Business –sijoitus	120	20 (2018)	35
Sosiaalipolitiikka	Reaalipalkka	1	1,4–1,5	1,09
Terveydenhuolto	Kuolleisuus kasvaimiin / 100 000 henkilöä	204,6	192,8	204,3 (2016)
	Lapsikuolleisuus /	7,4	7,5	6

	1 000 elossa syntynyttä			
Koulutus ja tiede	Venäläiset yliopistot maailman top100 listalla*	THE 0 (paras sija > 200.) ARWU 1 (sija 77.)	5 (2020)	THE 0 (paras sija 194.) ARWU 1 (sija 93.)
	T&K-menojen osuus BKT:stä, %	1,01	1,77 (2015)	1,10 (2015)
Asuminen	Asuntoluoton reaalikorko**, %	3,1	2,2	6,9
	Asuntoluottojen lkm / v.	521 000	815 000	1 087 000
Demografia	Syntyvyyskerroin	1,582	1,753	1,621
	Odotettu elinikä, v.	70	74	73

* Listaa ei ole ukaasissa määritelty, tässä käytetty Times Higher Education (THE) ja ShanghaiRanking Consultancy (ARWU), joilla sijoitukset löytyvät pidemmältä ajalta.
** Ukaasissa määritelty siten, että hypoteekkiluoton keskimääräinen korko pitäisi olla korkeintaan 2,2 prosenttiyksikköä yli inflaation.
Lähteet: Rosstat, Venäjän keskuspankki, Maailmanpankki, Times Higher Education, ShanghaiRanking Consultancy

Myös useimmat uusista tavoitteista ovat hyvin kunnianhimoisia, ja osa lienee käytännössä mahdottomia toteuttaa ainakaan muutaman vuoden aikana (taulukko 3). Tavoitteiden käytännön toteutukseen ukaasissa ei tosin puututakaan, vaan sen pohtiminen jätetään hallituksen tehtäväksi. Hallituksen on määrä laatia syksyyn mennessä kansalliset ohjelmat, joissa esitellään varsinaiset toimet eri osa-alueille asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sekä keinot niiden rahoittamiseksi.

Pääministeri Medvedevin alustavan arvion mukaan uuden ohjelman toteuttamiseen tarvitaan 25 000 mrd. ruplaa (noin 360 mrd. euroa) seuraavien kuuden vuoden aikana. Summasta pääosa sisältyy jo lähivuosien budjettisuunnitelmiin, mutta lisärahoituksen tarpeeksi arvioidaan noin 8 000 mrd. ruplaa eli keskimäärin 1 300 mrd. ruplaa vuodessa (19 mrd. euroa). Federaatiobudjetin menoihin suhteutettuna tämä tarkoittaisi menojen lisäämistä vajaalla 10 prosentilla vuosittain. Periaatteessa menot pitäisi rahoittaa joko kasvattamalla muita kuin öljytuloja tai leikkaamalla

muita menoja, sillä uusi budjettisääntö rajaa budjetin alijäämää ja sen mukaan kaikki runsaan 40 dollarin ylittävästä öljyn hinnasta kertyvät budjettitulot pitää säästää Kansallisen hyvinvoinnin rahastoon. Lehtitietojen mukaan jo alkuvuonna hyväksyttiin kokonaisarvoltaan 19 000 mrd. ruplan (noin 270 mrd. euroa) asevarusteluohjelma vuosille 2018–27, mikä rajoittanee leikkausmahdollisuuksia puolustusmenoista. Lisäksi valtiovarainministeri Siluanov ilmoitti hiljattain, että talouden verotaakkaa ei tulla seuraavina vuosina nostamaan, joten lisämenojen rahoitukseen pitäisi keksiä muita keinoja.

Taulukko 3. Vuoden 2018 ukaasin eräitä tavoitteita

	Indikaattori	**Taso vuonna 2017**	**Tavoite vuonna 2024**
Yleinen	Odotettu elinikä, v.	73	78
	Köyhyys*	19,3 milj. / 13,2 %	9,7 milj. / 6,6 %
	Teknologisia innovaatioita toteuttavien yritysten osuus, %	7 (2016)	50
	Sijoitus globaalissa BKT-vertailussa**	12. (USD) / 6. (PPP)	5.
	Maailmantaloutta nopeampi BKT:n kasvu, %***	1,5	3,7–3,9
	Inflaatio, %	3,7	max. 4
Demografia	Syntyvyyskerroin	1,6	1,7
Terveydenhuolto	Kuolleisuus kasvaimiin	204,3 (2016)	185
	Lapsikuolleisuus	6	4,5
Asuminen	Asuntorakentaminen, milj. m^2 / v.	79	120
Vienti	Viennin arvo, mrd. USD**** -muu kuin energia ja luonnonvarat -koneet	142 13 21 58	250 50 45 100

	-maatalous -palvelut		

* Ukaasissa ei ole määritelty köyhyyden mittaria, tässä käytetty virallisen köyhyysrajan alittavilla kuukausituloilla elävien henkilöiden lukumäärää / osuutta väestöstä
** Ukaasissa ei ole määritelty, onko kyse markkinahintaisesta (USD) vai ostovoiman suhteen korjatusta (PPP) BKT:stä
*** Maailmantalouden kasvuvauhtia ei ole määritelty ukaasissa, tässä käytetty IMF:n ennustetta vuosille 2018–2023.
**** Ukaasissa ei ole määritelty täsmällisesti, mitä tavaroita eri ryhmät sisältävät. Tässä muu kuin energia- ja luonnonvaravienti on koko vienti pl. HS2-luokituksen tuoteluokat 25–27, konevienti HS2 tuoteluokat 84–85 ja maatalousvienti HS2 tuoteluokat 01–24.
Lähteet: Rosstat, Venäjän keskuspankki, IMF, CEIC.

Presidentin uuden ukaasimuotoisen talousohjelman ei siis useimmissa arvioissa odoteta tuovan suuria muutoksia talouspolitiikan päälinjoihin. Talouspolitiikan painopisteen ennakoidaan pysyvän maltillisessa finanssi- ja rahapolitiikassa. Merkittäviä rakenteellisia uudistuksia ei ole ainakaan toistaiseksi näköpiirissä. Toteutuessaan monilla uuden ohjelman tavoitteilla olisi toki positiivisia vaikutuksia Venäjän taloudelliseen ja sosiaaliseen tilanteeseen. Aiempien kehitysohjelmien tavoitteet ovat kuitenkin jääneet pitkälti toteutumatta. Ilman kasvua tukevia talouden rakenteellisia uudistuksia myös monien uusien tavoitteiden saavuttaminen on vaikeaa.

Asiasanat

BOFIT, digitalisaatio, rakenneuudistus, talous, talouspolitiikka, Venäjä