BOFIT-blogi

Valtionyhtiöiden todelliseen uudistamiseen ei ole riittävästi poliittista tahtoa Kiinassa

Kiinan talous | 27.11.2018 | Juuso Kaaresvirta

KIRJOITTAJA



Juuso Kaaresvirta
Vanhempi ekonomisti

Kiinan päättäjien mielissä valtionyhtiöt tiiviine yhteyksineen puolueeseen ja hallintoon muodostavat edelleen talouden tukirangan, jonka avulla talouspolitiikkaa voidaan toteuttaa ja sen vaikutusta vahvistaa.

Kiinan talousreformien aloittamisesta tulee tänä vuonna kuluneeksi 40 vuotta. Tuona aikana Kiina on siirtynyt valtiovetoisesta suunnitelmataloudesta markkinatalouden suuntaan antamalla yksityiselle sektorille lisää liikkumatilaa ja vapauksia, mikä on ollut yksi Kiinan talousmenestyksen keskeisiä reseptejä. Viimeisen kymmenen vuoden aikana uudistusvauhti on kuitenkin ollut hidasta, ja Kiina on jopa alkanut korostaa valtionyhtiöiden merkitystä taloudessa. Niistä on erilaisten ohjelmien ja etujen avulla pyritty tekemään suurempia sekä vahvempia, mikä on kaventanut yksityisen sektorin liikkumavaraa. Päättäjien mielissä valtionyhtiöt tiiviine yhteyksineen puolueeseen ja hallintoon muodostavat edelleen talouden tukirangan, jonka avulla talouspolitiikkaa voidaan toteuttaa ja sen vaikutusta vahvistaa.

Viime aikoina kansainvälinen yhteisö on alkanut suhtautua yhä penseämmin Kiinan uudistusvauhdin hitauteen ja kiinalaisia valtionyhtiöitä suosivaan toimintamalliin. Valtionyhtiöiden suosiminen on yksi keskeisistä tekijöistä, miksi Kiina on ajautunut kauppasotaan Yhdysvaltain kanssa. Epäluulo valtionyhtiöiden toiminnan todellisista tarkoitusperistä on saanut monet maat suhtautumaan kriittisesti kiinalaisyritysten sijoituksiin ja ylipäätään Kiinan toimintaan.

Syksyn aikana kun talouskasvu on hidastunut, huolet tulevasta kasvusta ovat lisääntyneet ja kansainvälinen on kritiikki kasvanut, maan johto on alkanut puhua aiempaa selvästi enemmän yksityisen sektorin tärkeydestä. Presidentti Xi Jinping on useissa yhteyksissä korostanut

yksityisen sektorin merkitystä maan taloudelle ja luvannut puolustaa sen etuja. Tähän asti toimet yksityisen sektorin tukemiseksi ovat keskittyneet lähinnä siihen, että pankkeja kannustetaan lisäämään lainanantoa yksityiselle sektorille. Keskeistä olisi kuitenkin vähentää valtionyhtiöiden etuja tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi, mutta tämä on epätodennäköistä.

Kiinassa on paljon valtionyhtiöitä, mutta ne työllistävät suhteellisen vähän ihmisiä

Kiinan valtionyhtiöt toimivat monilla eri sektoreilla maataloudesta teollisuuteen ja palvelusektorille. Etenkin monilla palvelusektorin aloilla valtionyhtiöt ovat dominoivassa asemassa. Talouden ohjaamisessa keskeinen pankkisektori on pitkälti valtion omistama. OECD:n mukaan Kiinassa toimi vuoden 2015 lopussa 160 000 valtionyhtiötä (ks. taulukko), kun konsernien tytäryhtiöt lasketaan omiksi yhtiöikseen. Suuri osa yhtiöistä on paikallishallinnon alaisuudessa. Keskushallinnon alaisuudessa on yhteensä 96 konsernia, joilla on OECD:n mukaan noin 50 000 tytäryhtiötä. Näitä konserneja, joiden joukossa ovat lähes kaikki Kiinan suurimmat yritykset, hallinnoi valtion omaisuudenhoitokomissio SASAC.

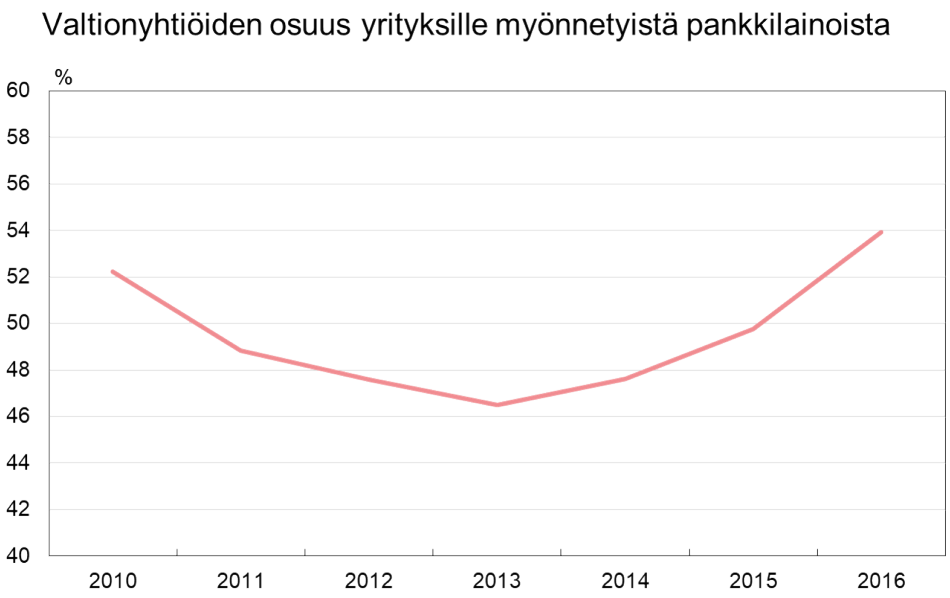
Taulukko.
Kiinan keskus- ja paikallishallinnon alaiset yritykset sektoreittain vuoden 2015 lopussa

	Yritykset, kpl	**Työntekijät, miljoonaa**
Alkutuotanto	13 000	11
Valmistus	25 000	7
Rahoitus	1 300	3
Tietoliikenne	800	1
Sähköntuotanto	6 000	2
Kuljetus	10 000	5
Kiinteistö	16 000	1
Muu	87 000	10
Yhteensä	159 000	40
Lähde: OECD (2017): The Size and Sectoral		

Distribution of State-Owned Enterprises.

Toisin kuin usein ajatellaan, valtionyhtiöt työllistävät suhteellisen vähän ihmisiä. OECD:n mukaan valtionyhtiöt työllistivät vuoden 2015 lopussa yhteensä 40 miljoonaa ihmistä, vaikka joidenkin Kiinan omien virallisten arvioiden mukaan ne työllistävät yhteensä 60 miljoonaa ihmistä (14 % kaupunkialueiden työllisistä). Muita resursseja kiinalaiset valtionyhtiöt sitovat kuitenkin runsaasti. Niiden osuus esimerkiksi teollisuuden yhteenlasketuista taseista on noin 40 %, ja tänä vuonna osuus on kääntynyt hienoiseen kasvuun. Vuoden 2013 jälkeen valtionyhtiöiden osuus yrityksille myönnetyistä pankkilainoista on kasvanut ripeästi, ja vuonna 2016 se oli 54 % (ks. kuvio).

Kuvio 1.



Lähteet: CEIC, Kiinan keskuspankki ja BOFIT.

27.11.2018
eurojatalous.fi

Valtionyhtiöt Kiinassa eivät ole läheskään yhtä tehokkaita mitä yksityiset yritykset. Pääoman tuotto on pääsääntöisesti selvästi yksityisiä matalampi. Koska myös valtaosa rahoitussektorista on valtion hallinnassa, valtionyhtiöillä on lähes vapaa pääsy halpaan rahoitukseen. Pankit kokevat, että valtionyhtiöillä on valtion takaus. Näin pankit myöntävät yrityksille lainaa matalalla korolla yrityksen taloustilanteesta ja hankkeen kannattavuudesta piittaamatta. Riskien hinnoittelun vääristyminen on johtanut siihen, että monilla valtionyhtiöillä on tilanteeseensa ja näkymiinsä

nähden huomattavan paljon velkaa. Yritykset ovat usein käyttäneet halpaa rahoitusta investointeihin, joiden tuotto-odotukset voivat olla heikot. Pankkien taseissa holtiton lainananto on taas johtanut siihen, että pankkien todellisten roskalainojen määrä on merkittävä. Monet keskeiset kansainväliset toimijat ovat toistuvasti korostaneet, että Kiinan on päästävä eroon valtionyhtiöiden implisiittisestä valtiontakauksesta talouden resurssien allokoitumisen parantamiseksi.

Valtionyhtiöiden uudistukset loppuivat Hu Jintaon valtakaudella

Kun talousuudistukset aloitettiin 1970-luvun lopulla, valtion roolin kaventaminen taloudessa oli koko uudistusten ydin, josta valtionyhtiöiden uudistaminen oli keskeinen osa. Heti uudistusten alussa valtionyhtiöille annettiin enemmän päätäntävaltaa ja niiden sallittiin pitää osa voitoistaan. 1990-luvulla tehtiin useita merkittäviä uudistuksia, joilla pyrittiin tehostamaan valtionyhtiöiden toimintaa ja vähentämään niiden velkaongelmia. Vuonna 1992 valtionyhtiöille annettiin aiempaa enemmän mahdollisuuksia uudistaa toimintaansa ja yksityistäminen polkaistiin käyntiin. Vuonna 1995 tehtiin suuri omistusuudistus, jolloin valtio päätti säilyttää 500–1000 suurta konsernia itsellään ja salli periaatteessa muiden yksityistämisen. Uudistusta seuranneiden kymmenen vuoden aikana kymmeniä tuhansia, ehkä jopa 150 000, yhtiöitä suljettiin, yhdistettiin toiseen yhtiöön tai yksityistettiin kokonaan tai osittain. Joidenkin arvioiden mukaan irtisanottujen työntekijöiden määrä nousi yhteensä 20–30 miljoonaan. Yksityistämisen yhteydessä uusi omistaja sopi usein auttavansa irtisanottuja työllistymään ja toisaalta valtio sekä alueet tukivat työllistymistä yksityistämisestä saaduilla varoilla. Julkinen sektori asetti myös kannustimia yrittäjyydelle.

Vaikka valtionyhtiöiden uudistaminen on yksi tärkeimpiä reformilohkoja, 2000-luvun puolivälin jälkeen uudistukset ovat lähinnä keskittyneet siihen, että yhtiöitä kasvatetaan entistäkin suuremmiksi ja kansainvälisesti merkittäviksi toimijoiksi. SASACin hallinnoimien suurten konsernien määrä onkin puolittunut, kun niitä on yhdistelty toisiinsa. Muutama vuosi sitten käynnistettiin kampanja, jolla pyrittiin myymään osuuksia valtionyhtiöistä yksityisille omistajille, mutta sen tulokset ovat jääneet laihoiksi. Jo uudistusta esiteltäessä monet arvelivat, ettei alle 50 prosentin omistusosuuden myyminen yksityiselle muuta mitenkään yhtiön toimintaa ja että kyseessä on pikemminkin tapa rahoittaa yhtiötä. Joitain pienehköjä paikallistason valtionyhtiöitä on tiettävästi myyty viime vuosien aikana toimivalle johdolle, mikä on herännyt kysymyksiä, onko myyntihinta ollut liian alhainen. Epäilysten takia yksityistämisiä on laitettu jäihin.

Viime vuosina puolue on ulottanut vaikutusvaltaansa yhä enemmän myös yksityisiin yrityksiin. Yritykset on pakotettu perustamaan puoluekomiteoita, ja yritysjohtajia on nostettu mukaan

puolueorganisaatioon. Lisäksi kuluvana vuonna julkiset toimijat ovat ostaneet osuuksia pörssilistatuista yksityisistä yrityksistä, kun vaikeuksissa olevien yritysten osakekursseja on päätetty tukea. Uutistoimisto Bloombergin lokakuun lopussa tekemän arvion mukaan ainakin 50 yksityisestä yrityksestä on myyty tai tullaan myymään osuus valtiotaustaiselle toimijalle.

Miksei mitään tapahdu?

Uudistusten läpiviennin suurin ongelma on se, että talouspolitiikan ohjaamista toteutetaan edelleen valtionyhtiöiden kautta. Päättäjät käyttävät valtionyhtiöitä talouspolitiikan työkaluna takaamaan esimerkiksi sen, että asetettuihin talouskasvu- ja muihin tavoitteisiin päästään. Myös työllisyyden ylläpitäminen koetaan tärkeäksi, vaikka valtionyhtiöiden rooli työllistäjänä on tätä nykyä suhteellisen pieni. Valtionyhtiöitä on niiden ajoittaisesta nurinasta huolimatta helpompi komentaa palvelemaan valtion ja puolueen tarkoitusperiä kuin yksityisiä yrityksiä. Tästä työkalusta on vaikea luopua, ja etenkin vaikeina aikoina Kiina on tavallisesti palannut vanhoihin tuttuihin suunnitelmatalouden määräyksiin.

Muutosta vastustetaan laajasti myös siksi, että uudistukset sotivat päättäjien omaa etua vastaan. Valtionyhtiöillä on erittäin tiiviit yhteydet poliittisiin päättäjiin. Niiden johdossa on usein puolueen valitsema johtaja, ja on tavallista, että henkilöitä kierrätetään yhtiöiden ja julkisten päättävien elinten välillä. Paikallispäättäjille julkisesti omistettujen yhtiöiden menestymisestä on hyötyä myös urakehityksen ja mahdollisesti myös oman varallisuuden kartuttamisessa, minkä vuoksi niille annetaan etuoikeuksia yksityisiin yrityksiin nähden. Paikallishallinnot haluavat myös turvata yhtiöiden taloudellisen aseman, etteivät ne vain joudu tukemaan yhtiöitä budjettivaroistaan.

Vaikka kotimaiset ongelmat ovat kasautuneet, vastustus maan toimintaa kohtaan on lisääntynyt ulkomailla ja talouskasvu on hidastumassa, on vaikea nähdä, että tulevaisuudessa aukeaisi parempia hetkiä uudistuksille kuin nyt, sillä rakenteelliset tekijät alkavat jarruttaa talouskasvua yhä enemmän. Tästä huolimatta Kiina tuskin aloittaa merkittäviä valtionyhtiöiden uudistuksia lähiaikoina. Suunta on ollut pikemminkin päinvastainen: valtio ja puolue ovat kasvattaneet kontrolliaan taloudesta.

Asiasanat

BOFIT, Kiina, uudistukset, valtionyhtiöt