

Venäjän talouden muuttaminen läpinäkyväksi

A l e n a V. L e d e n e v a

Globalisaation ansiosta läpinäkyvät ja läpinäkymättömät taloudet erottuvat toisistaan aiempaa selvemmin.¹ On tyypillistä, että läpinäkymättömät taloudet ovat haluttomia omaksumaan kansainvälisten standardien mukaista hallintojärjestelmää ja että finanssipääoma puolestaan on haluton sijoittamaan niihin. Läpinäkymättömät taloudet mielletään usein arvaamattomasti käyttäytyviksi ja vaaraksi maailmantalouden finanssitasapainolle. Aivan samalla tavalla kuin elokuun 1998 kriisi lopetti lyhyeen uskon Venäjän talouden nousuun, myös talouden nopea elpyminen oli vähintäänkin yhtä suuri yllätys.² Sannonasta, jonka mukaan “Venäjällä ei ole mikään niin vahvaa tai niin heikkoa kuin miltä se näyttää”, on tullut lähes arkipäiväinen totuus. Tarve ymmärtää kuinka Venäjän talous todella toimii on suurempi kuin koskaan.

Jotta Venäjän taloudesta voidaan tehdä läpinäkyvä, on se ymmärrettävä sen omista lähtökohdista. Toisin sanoen, mieluummin kuin yrittää katsoa mikä ei toimi ja miksi, on parempi keskittyä siihen mikä toimii ja miten. Seuraava esimerkki valaisee ehdottamaani lähestymistapaa parhaiten. Eräs Venäjän talouden ja poliittisen kehityksen pääeste on lainsäädäntöön perustuvan hallinnon toimimattomuus. Se ei ainoastaan hidasta ulkomaisten investointien saamista maahan, vaan estää myös yritykset hillitä sellaisia akuutteja ongelmia kuin pääomien maastapako, veronkierto ja yritysjohtamisen väärinkäytökset. Tämä pakottaa esittämään kysymyksen: jos lainsäädäntöön perustuva hallinto ei toimi Venäjällä, niin mikä sitten toimii?

Kirjoittamattomat lait

Alustava vastaus voidaan löytää kansanviisaudesta, jonka mukaan “Venäjä on kirjoittamattomien lakien ja sääntöjen maa”. Tai niin kuin sanotaan, “lakiemme vajavaisuus kompensoidaan kiertämällä niitä” (nesoveršenstvo naših zakonov kompensiruetsja ih nevyopolneniem). Ei voida kuitenkaan sanoa, että Venäjältä puuttuisivat oikeusvaltiolta vaadittavat peruselementit. Ongelmana on pikemminkin se, että neuvostoliiton hajoamisen jälkeen syntyneet erilaiset käytännöt ovat heikentäneet oikeusvaltion toimintakykyä. Venäjällä noudatettavien pelinsääntöjen muuttaminen läpinäkyvämmäksi ja niiden uudistaminen on helpompaa, jos ymmärretään kuinka kirjoittamattomat lait toimivat.

Jos tarkastellaan Venäjän laajaa epävirallista taloutta, ei ole vaikea löytää esimerkkejä kuinka kirjoittamattomat lait toimivat. Pelkästään veronkierto ja niistä sopiminen tarjoavat loistavan tilaisuuden tutkia asioiden epävirallista hoitamista. Yrityssektorin puolella tuhoisinta talouden läpinäkyvyydelle ovat niin kutsutut yritysidentiteettien piilottamiset³ ja raportoinnin vääristelyt. Tämä tarkoittaa sitä, että yritykset piiloutuvat vähintäänkin kahden kulissirytyksen taakse, luovat erilukuisen määrän peite- ja paperifirmoja ja rakentavat näistä monimutkaisen yritysverkoston. Erityisesti veroparatiisiyhtiöitä käytetään keräämään voittoja osakkeenomistajien ja yritysjohtajien sisäpiirille. Kirjoittamattomat lait ovat voimassa barter-kaupassa sekä yritysten välisissä ja poliittisissa taisteluissa. Mitä sitten ovat nämä kirjoittamattomat lait?

— Kirjoittamattomat lait ovat tietotaitoa, jota tar-

vitaan luovittaessa virallisten ja epävirallisten määräysten välillä. Kysymys on määräysten soveltamisesta niin, että lopputulos on yrityksen kannalta mahdollisimman edullinen. Epäviralliset lait ovat julkilausumaton säännöstö siitä, mitä käyttäytymissääntöjä missäkin tilanteessa noudatetaan ja mikä on paras tapa hoitaa jokin asia. Virallisten lakien valikoiva noudattaminen, erilaisten rajoitusten (lainaukset ja filterit) ja pienellä painettujen lisämääräysten käyttäminen, joidenkin päätösten toteuttaminen ja toisten jättäminen unohduksiin ovat esimerkkejä siitä, kuinka määräyksiä

voidaan soveltaa. Kirjoittamattomien lakien sovelluksen kohteena eivät sinänsä ole lait ja määräykset vaan tavat, miten lakeja ja määräyksiä voidaan soveltaa. Suoraan sanoen kirjoittamattomat lait määrittävät tavat, joilla sekä virallisia että epävirallisia määräyksiä voidaan kiertää soveltamalla niitä omaksi edukseen. Epäviralliset lait luovat käytännöt ja tavat soveltaa virallisia lakeja niin, että ei jouduta sille puolelle lakia, josta seuraa rangaistus.

— Jos erotamme pääasiassa virallisten sääntöjen puitteissa toimivat organisaatiot ja epävirallisen säännösten puitteissa toimivat sosiaaliset verkostot, voidaan havaita, että kirjoittamattomat lait sääntelevät näiden kahden välistä toimintaa. Toisin sanoen, ne luovat ja sääntelevät organisatoristen periaatteiden mukaan toimivien instituutioiden ja epävirallisten sukulais- ja ystävyysverkostojen välistä vuorovaiikutusta. Esimerkiksi, kirjoittamattomat lait ohjaavat niitä tapoja, joilla hyväveli- tai sukulaisverkostot tunkeutuvat moderneihin instituutioihin. Neuvostoajan *blat*⁴ — henkilökohtaisten verkostojen laajamittainen käyttö vaikeasti saatavien tavaroiden ja palvelusten hankkimiseksi — on klassinen esimerkki kirjoittamattomista laeista, jotka ohjasivat virallisen jakelijärjestelmän resurssija epävirallisten verkostojen ”portinvartijoille”. *Blat* oli olennainen osa neuvostoyhteiskunnan systeemiä, jossa se paikkasi typerien rajoitusten kahlehtimaa virallista taloutta. Tämän päivän Venäjällä kirjoittamattomat lait luovat sillan virallisen ja epävirallisen välille sektoreilla, jotka valtio on jättänyt tyh-

jäksi, mutta joita kansalaisyhteiskunta ei ole vielä ehtinyt täyttää. Epäviralliset lait ovat synnyttäneet sinne organisaatioiden ja verkostojen välistä kanssakäymistä määräävät periaatteet.

— Kirjoittamattomia lakeja esiintyy kaikissa yhteiskunnissa, mutta ne ovat hallitsevia (ja tulevat jopa välttämättömiksi) sellaisissa yhteiskunnissa, joissa viralliset ja epäviralliset lait eivät toimi synkronoidusti eivätkä muodosta ehjää oikeusvaltiota. Maapallon pohjoisen puoliskon yhteiskunnat ovat esimerkki siitä, että kun ihmiset pitävät vallitsevaa systeemiä reiluna ja oikeudenmukaisena, jää-

vät liiketoiminnan ja lainkäytön kustannukset mataliksi. Se puolestaan lisää talouden tehokkuutta. Vastaavasti, jos ihmiset pitävät systeemiä epäoikeudenmukaisena, nousevat liiketoiminnan kustannukset. Toisin sanoen, ellei virallisten ja epävirallisten lakien muodostama kokonaisuus toimi tasapainoisesti, ne voivat sekoittaa kirjoittamattomien lakien rooli saattaa kasvaa virallisten lakien kustannuksella. Voisi olla houkuttelevaa ajatella, että kirjoittamattomat lait ovat yleisestikin ottaen epäedullisia yhteiskunnan toiminnalle. Tämä pitää paikkansa vain jos oikeusjärjestelmä — virallinen ja epävirallinen säännöstö ja niiden toteutus — on sidottu julkiseen intressiin ja on hyödyksi taloudelle. Koska asiat eivät ole olleet Venäjällä aina näin, kirjoittamattomien lakien yhteiskunnallista vaikutusta ei voida tulkita niin yksiselitteisesti.

Noidankehän murtaminen

Lainsäädännön porsaanreiät, lakien tehoton toimeenpano ja ylipäänsä kunnioituksen puute lakeja kohtaan kasvattavat käänteisesti luottamusta kirjoittamattomiin lakeihin. On selvää, että pidättyvä ja skeptinen suhtautuminen lakeihin synnyttää julkiselle valalle perustavanlaatuisia ongelmia ja vaikeuttaa institutionaalisten rakenteiden luomista. Lakiin perustuva hallitsemisjärjestelmä ja vakiintuneet instituutiot ovat toimivan markkinatalouden oleellinen edellytys. Jotta Venäjä kykenisi voittamaan riippuvuutensa kirjoittamattomista laeista, sen on päästävä ulos seura-

Kirjoittamattomat lait tietotaitoa luovittaessa virallisten ja epävirallisten määräysten välillä

vanlaisesta kierteestä:

— Talouden pelinsäännöt eivät ole läpinäkyviä ja vaihtuvat usein, koska olemassa oleva lainsäädäntö ei toimi. Läpinäkyvän markkinatalouden peruspilarit, kuten maalaki, korruption vastainen lainsäädäntö ja toimiva pankkisynteesi, puuttuvat. Myöskään markkinatalouden institutionaaliset edellytykset, kuten avoin kilpailu, omistusoikeudet ja läpinäkyvä yritysjohtaminen, eivät ole kunnossa, niin kuin niiden pitäisi. Virallisen lainsäädännön puutteet pakottavat melkein kaikki venäläiset, halusivat tai eivät, rikkomään lakeja ja toimimaan virallisten instituutioiden ulkopuolella luotujen sääntöjen mukaan.

— Koska talous toimii niin, että kaikki joutuvat rikkomään sääntöjä, voidaan myös kuka tahansa tuomita koska vain syylliseksi jonkin lain rikkomisesta. Esi-

merkiksi, kaikkien on pakko toimia epävirallisen talouden puolella selvittääkseen hengissä siitä huolimatta, että käytäntö on rangaistavaa tai se voidaan tehdä sellaiseksi. Liiketoimintaa verotetaan niin rankasti, että veroja on pakko kiertää, jotta toiminta olisi kannattavaa. Valtion omaisuuden kavaltamisesta ja veronkierrosta on tullut kaikkialle tunkeutuva käytäntö. Valtion instituutioissa kukoistaa kaikkialle ulottuva korruptio, kuten lahjonta ja erilaisten etuisuuksien kiristys. Tämä tekee tilanteesta lainvalvojan kannalta mahdottoman, sillä kaikkia ei voida rangaista.

— Kaikkialle ulottuva rangaistuksen mahdollisuus synnyttää tilanteen, jossa sen toimeenpano on valikoivaa. Päätös jonkun valitsemiseksi rankaisutoimenpiteiden kohteeksi tehdään usein laillisten tuomioistuinten ulkopuolella. Periaatteessa jokainen venäläinen elää jatkuvan rankaisu-uhan alaisena, vaikka sen toimeenpanosta onkin pidättäytytty. Rangaistus voidaan kuitenkin panna toimeen milloin tahansa, jolloin syntyy niin sanottu "siirretyn rangaistuksen" systeemi. Siihen sisältyy tietty määrä vapautta ja joustavuutta, mutta sitä voidaan myös rajoittaa milloin tahansa. Systeemi toimi tehokkaasti jo Neuvostoliiton aikana. Syntyy tilanne, jossa viranomaiset nou-

dattavat kirjoitettuja sääntöjä vain "jos se on tarpeen". Syyt käytäntöön ovat samat tänään kuin aiemminkin. Viralliset lait eivät toimi riittävän tehokkaasti ja toisaalta lakia rikkomään pakotettuja ihmisiä on niin paljon, ettei kaikkia ole mahdollista rangaista.

— Kirjoittamattomat lait kompensoivat yhteiskunnan puuttuvat pelinsäännöt ja luovat perustan valikoivasti langetetuille rangaistuksille. Kirjoittamattomien lakien rikkomisen voi johtaa kirjoitettujen lakien perusteella langetettaviin rangaistuksiin, joka korostaa entisestään kirjoittamattomien — ei kirjoitettujen — lakien merkitystä. Tämä puolestaan ruokkii

Venäjän talouden pelinsääntöjen läpinäkyvyyttä.

Valitettavasti nämä yhteiskunnan piirteet eivät näytä muuttuneen kovinkaan paljon sinä aikana, kun Venäjä on siirtynyt markkinata-

louteen. Aivan samalla lailla kuin Neuvostoliiton aikainen suunnitelmatalous ei todellisuudessa ollut suunnitelmataloutta, vaan se toimi erilaisten välimiesten (*tolkaši*) kautta ja *blat* sekä muut epäviralliset järjestelyt nojasivat kirjoittamattomiin lakeihin, ei myöskään nykyinen markkinatalous ole todellista markkinataloutta. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että kirjoittamattomilla laeilla on yhä avainrooli koko systeemin toiminnassa.

Vaikeasti avautuva talouden logiikka

Länsimaisilla avustusohjelmilla on rahoitettu kunnianhimoisia makrotaloudellisia uudistuksia, joiden tarkoituksena on ollut siirtää Venäjä shokkiterapian avulla markkinataloudeksi. Ulkomaiset investoijat ovat yrittäneet ottaa käyttöön länsimaisia talouden käytäntöjä ja normeja venäläisessä kontekstissa. Ulkoisista yrityksistä ja sisäisestä poliittisesta tahdosta huolimatta systeemin perusteiden muuttaminen on osoittautunut vaikeaksi tehtäväksi. Kirjoittamattomat lait ovat vaikuttaneet pitkään Venäjän poliittiseen kulttuuriin vahvana näkymättömän kätenä. Ei ole todennäköistä, että niiden merkitys myöskään vähenisi lähitule-

Kaikkialle ulottuva rangaistuksen mahdollisuus synnyttää valikoivaa lainsäädännön toimeenpanoa

vaisuudessa.

Virallisten määräysten opportunistinen ja manipulatiivinen käyttö sekä mahdollisuus rakentaa yritysstrategioita sen perustalle nostivat kirjoittamattomat lait pintaan 1990-luvulla. Voidakseen harjoittaa normaalia liiketoimintaa yhtiöiden, liikeyritysten ja tuotantolaitosten on ollut pakko turvata selustansa. Ne ovat palkanneet henkilöitä ja yksityisiä turvallisuusalan yrityksiä, jotka hallitsevat Venäjän monimutkaiset rahoitusmarkkinat ja lainsäädännön mahdollisuudet sekä osaavat myös niin kutsutut epäviralliset neuvottelutekniikat. Ensin mainittu viittaa lähinnä verolainsäädännön, lisenssi vaatimusten, konkurssilainsäädännön, laskutuksen ja pankkitoiminnan ammattilaisuuteen lisättyä tarpeellisella tietotaidolla siitä, kuinka näitä säännöksiä voidaan manipuloida yrityksen eduksi. Jälkimmäinen tarkoittaa kykyä kerätä arkaluontoista tietopääomaa, kompromettoivaa aineistoa (*kompromat*), jota voidaan tarvittaessa käyttää kiristykseen. Tällaista tietoa voivat olla pankkimääräysten kopiot, valuuttasiirrot, liiketoiminnan ja reaaliomaisuuden kaupat sekä muut viralliset dokumentit. Samoin yleinen kirjeenvaihto, henkilökohtainen informaatio ja salaiset nauhoitukset jonkun maineen vaarantavista puhelinkeskusteluista voivat toimia *kompromattina*.

Yksityiset turvallisuusyritykset eivät ole rajoittaneet toimintaansa vain "traditionaaliin" tehtäviin, kuten fyysiseen suojeluun ja tietoturvaan, vaan ne ovat muuttuneet de facto talouden hallinnolliseksi voimaksi. Niiden lainkirjaimen ylittävä toiminta mahdollistaa puutteellisen institutionaalisen systeemin toimintakyvyn. Turvallisuusyritysten edustajat tekevät mahdolliseksi valtion ja muiden taloudellisten organisaatioiden keskinäisen kanssakäymisen, mukaan lukien kilpailevat liikeyritykset, organisoitu rikollisuus ja muut suoje luorganisaatiot. Yksityisten suoje luyritysten liiketoiminnastaan veloittamat maksut, kaikkialle tunkeutuva korruptio ja korkean riskin liiketoimintaympäristö heikentävät pienten yritysten selviytymismahdollisuuksia markkinoilla. Syntyy kierre, jossa yhteiskunnan toimintamekanismit pitävät kirjoittamattomat lait voimassa. Se taas hyödyttää niitä, jotka ovat kiinnostuneet pitämään liiketoiminnan kustannukset korkeina.

Kykeneekö Venäjä katkaisemaan riippuvuutensa

kirjoittamattomista laeista? Meidän ei ole syytä suhtautua siihen pessimistisesti. Jotta kirjoittamattomien lakien vaikutusta talouteen voitaisiin heikentää ja markkinoiden vaikutusta voimistaa, ei riitä pelkkä virallisten sääntöjen muuttaminen. Oleellinen tehtävä on vaikuttaa epävirallisten lakien systeemiin. On otettava kohteeksi ne epäviralliset mekanismit, joita pitkin epäviralliset lait leviävät ja vaikuttavat, uudistettava viralliset lait ja saatava ne toimimaan epävirallisten lakien sijaan. Muuten tulee olemaan mahdoton tehtävä estää pettymysten loputtoman sarjan jatkuminen Venäjän uudistusten tiellä.

Mahdollisen taide

Kaiken avainkysymys on, miten voimme heikentää epävirallisten lakien merkitystä, jos ne ovat välttämätön edellytys talouden toiminnalle? Tehtävä vaikuttaa hieman samalta kuin leikkaisi oksaa, jolla itse istuu. Johtoajatustani seuraten joitakin käytännöllisiä askelia on kuitenkin mahdollista ottaa erityisesti nyt, kun makrotaloudelliset uudistukset ovat enemmän tai vähemmän suoritettu ja tehtäväksi on asetettu hienovaraisempia uudistuksia, kuten lainsäädännön reformi. Mahdolliset uudistukset voidaan luotella lyhyesti:

1. Lailliset säännöt, jotka liittyvät selvästi laittomiin käytäntöihin, on tunnistettava ja muutettava samalla lailla kuin tehtiin verolainsäädännön suhteen. Aivan yhtä tärkeää on, että toimimaton lainsäädäntö tunnistetaan ja poistetaan. Yhteiskunnassa on saatava aikaan konsensus sitoutumisesta uudistetun ja puolueettomasti toimivan lainsäädännön voimaansaatamiseen.

2. Epäviralliset säännöt, jotka kietoutuvat komentosysteemiin perintöön ja traditionaaliin käytäntöihin kuten patruunavaltaan yms. on otettava käsitteelyyn. Se voidaan toteuttaa epävirallisista säännöistä käytävän julkisen keskustelun avulla. Siinä voidaan osoittaa, että lakien toimintaan perustuva yhteiskunta on paljon edistyneempi sosiaalisen sopimuksen muoto kuin nykyinen jne.

3. Järjestelmä, joka voimistaa motivaatiota, professionaalisuutta ja hyvää hallintoa tuottaa spontaanisti muutoksia kirjoittamattomiin lakeihin. Venäjän kansalla on valtava kekseliäisyyden potentiaali, joka

voi olla positiivisen muutoksen lähde, jos se yhdistyy talouden intresseihin kokonaisuudessaan.

4. Henkilöverkostot, joilla on yhä edelleen Venäjällä tuhansittain erilaisia tehtäviä, kuten jakelu, selviytyminen (ruoka, raha, keskinäinen apu), turvallisuus, liiketoiminta, vuokra-asuntojen löytäminen, on

“modernisoitava”. Nämä verkostot ovat valtava potentiaali, mutta ne on muutettava toimimaan avoimesti ja pikemminkin kaiken kattavasti kuin valikoivasti ja poissulkevasti.

Viitteet:

¹ Artikkelin koko versio: *Unwritten Rules: How Russia Really Works*. Centre for European Reform, 2001. Tilaukset info@cer.org.uk; www.cer.org.uk.

² Todellinen BKT kasvu 1999 – 3.2 prosenttia; 2000 – 7,7 prosenttia. *The Economist Intelligence Unit Country Report*, March 2001.

³ Ledeneva käyttää termiä corporate identity split eli kirjaimellisesti yritysidentiteetin jakaminen

⁴ See A. Ledeneva, *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking and Informal Exchange*. CPU, 1998.

5. Ulkopuolinen vaikutus ja organisaatiot voivat olla tärkeässä roolissa muutettaessa kirjoittamattomia lakeja. Yritystasolla investoijat, juristit ja konsultit voivat toimia “roolimalleina” tuomalla Venäjän talouteen uusia käytäntöjä ja normeja.

Tämän lähestymistavan takana on vankka käsitys kirjoittamattomien lakien olemassaolosta ja päättäjäin yrityksestä muuttaa niitä. Sen onnistuminen on välttämätön edellytys tehokkaan ja läpinäkyvän markkinatalouden luomiselle.

**Englannista suomentanut
Markku Kangaspuro**