

Lainela, Seija; Sutela, Pekka

Working Paper

Yksityistäminen itäisessä Euroopassa

Bank of Finland Discussion Papers, No. 9/1991

Provided in Cooperation with:

Bank of Finland, Helsinki

Suggested Citation: Lainela, Seija; Sutela, Pekka (1991) : Yksityistäminen itäisessä Euroopassa, Bank of Finland Discussion Papers, No. 9/1991, ISBN 951-686-285-3, Bank of Finland, Helsinki,
<https://nbn-resolving.de/urn:nbn:fi:bof-201908081364>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211612>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TIIVISTELMÄ

SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA 9/91

Seija Lainela – Pekka Sutela

Suomen Pankin Idänkaupan osasto
10.6.1991

YKSITYISTÄMINEN ITÄISESSÄ EUROOPASSA

ISBN 951-686-285-3
ISSN 0785-3572

Suomen Pankin monistuskeskus
Helsinki 1991

SISÄLTÖ

TIIVISTELMÄ

I. JORDANTO

Tämä raportti tarkastelee yksityistämisen asemaa siirtymässä sosialistisesta suunnitelmataloudesta kohti markkinataloutta. Se koostuu kolmesta osasta. Ensiksi tarkastellaan omistusoikeuksien luonnetta ja markkinatalousmaissa saatuja yksityistämiskokemuksia alan läntisen kirjallisuuden valossa. Toisessa osassa valotetaan niitä periaatevalintoja, jotka kohdetaan siirtymäpolitiikkaan kuuluvassa yksityistämisessä. Lopulta kuvataan yksityistämisen nykytilannetta Puolassa, Unkarissa ja Tšekkoslovakiassa sekä lyhyesti yksityistämisestä Neuvostoliitossa käytyä keskustelua.

Raportin tarkoituksena on antaa perusteet sen ymmärtämiselle, miksi yksityistämistä pidetään itäisessä Euroopassa siirtymäpolitiikan ytimenä.

Yksityistämisen väistämättömyys	21
Yksityistämisen vaihtoehtojen valitseminen ja pitkä- aikainen vaikutus	22
Yksityistämisen	22
Myyminen vai lahjoittaminen?	23
Kuinka lahjoittamisen tapahtuu?	26
Suhteuttaminen entisiin omistajiin	27
Yksityistämisen siirtymän vaihtelut	28
IV. KATSAUS TILANTEeseen ERI MAISSA	29
Puola	29
Unkari	31
Tšekkoslovakia	35
Neuvostoliitto	37
V. LOPPUANAT	38
KIRJALLISUUS	39

I. JOHDANTO	7
II. YKSITYISTÄMISEN PERIAATTEET	11
Omistusoikeudet	11
Läntinen yksityistämiskokemus	12
Keskusjohtoisen sosialismin omistusoikeudet	15
Omistusoikeuksien rapautuminen uudistuksissa	17
Valtionomistuksen uudelleenjärjestely	19
Työläisitehallinto vaihtoehtona yksityistämislle	20
III. YKSITYISTÄMISEN PERIAATEVALINTOJA	21
Yksityisomistuksen väistämättömyys	21
Yksityisen tuotannon salliminen ja pikku- yksityistäminen	22
Myyminen vai lahjoittaminen?	23
Kuinka lahjoittaminen tapahtuisi?	26
Suhtautuminen entisiin omistajiin	27
Yksityistäminen siirtymän vaiheittamisessa	28
IV. KATSAUS TILANTEESEEN ERI MAISSA	29
Puola	29
Unkari	31
Tšekkoslovakia	35
Neuvostoliitto	37
V. LOPPUSANAT	38
KIRJALLISUUS	39

I. JOHDANTO

Makrotaloudellisen vakauttamisen kysymykset hallitsivat pohdiskelua itäisen Euroopan maiden siirtymisestä keskusjohtoisesta suunnittelusta markkinatalouteen vielä äsken. Vaikka epätasapainon aste ja luonne vaihtelevatkin maittain, vakauttamisen periaatteellisesta tarpeesta ei ole erimielisyyksiä. Budjetin tasapainottamiseen, tiukkaan rahapolitiikkaan, useimpien hintatukien poistamiseen ja hintojen vapauttamiseen nojautuvia vakauttamisohjelmien muunnelmia on kokeiltu eri maissa. Tulokset ovat rohkaisevia, vaikkakaan eivät kiistattomia. Vaikka vakauttaminen säilyy keskeisenä talouspolitiikan tehtävänä, periaatteellinen pohdiskelu ja käytännön politiikanteon painopiste on jo siirtynyt toisaalle.

Viimeisen vuoden eniten mietitty aihe on valtionomaisuuden, ennen muuta teollisuuden yksityistäminen. Yksityistämisen välttämättömyydestä ei Euroopan entisissä keskussuunnittelutalouksissa (joista alempana käytetään *siirtymämaiden* nimitystä) näytä vallitsevan periaatteellista erimielisyyttä. Yksityistämisen luonne, tavoitteet ja keinot ymmärretään kuitenkin hyvin monin tavoin. Yksityiskohtaisin pohdinta keskittyy yleensä yksityistämisen mahdollisiin ja suotaviin tapoihin. Vain muutamissa maissa - ennen muuta Puolassa, Tšekkoslovakiassa ja Unkarissa - ollaan vuosina 1990-1991 jo oltu siirtymässä mietteistä tekoihin.

On ilmeistä, että siirtymämaissa on esiintynyt perusteetontakin toiveikkuutta yksityistämisen toteuttamisen helppouden ja siitä odotettavissa olevien tulosten suhteen. Ulkopuolisille näissä maissa käytävä yksityistämiskeskustelu vaikuttaa usein idealistiselta tai jopa väärinkäsityksiin perustuvalta. Ei ole erityisen vaikeata saada käsitys, että yksityistäminen tulkittaisiin itäisessä Euroopassa ihmelääkkeeksi, joka loisi lähes yli yön näihin maihin kilpailukykyiset kannustinjärjestelmät, riskinottokyvyn, uuden johtamiskulttuurin ja tarkoituksenmukaiset työpaikan sosiaaliset suhteet.

Siirtymämaiden yksityistämishankkeiden perusteet ja tavoitteet samoin kuin syyt valituille menettelytavoille ymmärretään usein huonosti niiden ulkopuolella. Läntiset tulkitsijat tarkkailevat siirtymämaiden kehitystä omien viitekehystensä puitteissa, useinkin ilman asianmukaiselle tulkin- nalle tarvittavaa siirtymämaiden historian, yhteiskunnallisen perimän ja nykyisen tavoitteenasettelun tuntemusta.

Länsi- ja osittain kehitysmaissa yksityistämisestä käydyn keskustelun ja yksityistämisen suhteen valittujen toimien päätelmät pyritään aivan liian usein tietoisesti tai tiedostamatta siirtämään myös siirtymämaiden olosuh- teisiin. Ne ovat kuitenkin monissa ratkaisevissa suhteissa tyystin erilaiset,

kuten alempana pyritään osoittamaan. Yksityistämällä markkinatalousolosuhteissa saavutettavat tulokset ovat useimmiten suhteellisen pieniä. Se ei sinällään kuitenkaan oikeuta päättelemään, että yksityistäminen olisi toisarvoinen seikka siirryttäessä keskusjohtoisesta suunnitelmataloudesta markkinoihin perustuvaan talouden pitoon.

Tämän raportin tarkastelu keskittyy maatalouden ulkopuoliseen valtionjohtoiseen tuotannolliseen toimintaan, ennen muuta teollisuuteen. Maatalouden erityisongelmiin puututaan vain lyhyesti. Sinällään keskeiset rahoitusjärjestelmän kysymykset ohitetaan täysin. Samoin esimerkiksi entisten hallitsevien puolueiden omistuksen erityiskysymykset sivuutetaan. Kahta sellaista tekijää, jotka olemassa olevan valtionomistuksen yksityistämisen ohella vaikuttavat tulevaan määräsuhteeseen julkisen ja yksityisen tuotantotoiminnan välillä, ei voi kuitenkaan täysin jättää huomiotta. Ne ovat suhtautuminen olemassa olevien valtionyritysten lakkauttamiseen sekä uuden yksityisen tuotannon edistäminen.

Olemassa olevien yritysten lakkauttaminen tulee kaikissa siirtymämaissa olemaan kipeä taloudellinen ja sosiaalinen pulma. Ennen muuta Saksan itäisten maakuntien tila on tehnyt entistä selvemmäksi, että yllättävän suuri osa teollisesti edistyneimmänkin sosialistisen maan perinnökseen jättämästä pääomasta on tosiasiallisesti nettoarvoltaan negatiivista. Näin on eritoten silloin, kun tuotantolaitosten arvoon lasketaan mukaan niiden työolosuhteiden ja ympäristön kuntouttamisen vaatimat kustannukset. Tältä kannalta puhdas taloudellinen harkinta usein viittaisi olemassa olevan tuotantokoneiston hävittämisen suuntaan.

Toisaalta on ilmeistä, että tuotantolaitosten lopettamisen suhteen on syytä edetä varovasti niin kauan kuin hinnat samoin kuin talouden toimintasäännöt ovat monessa suhteessa mielivaltaiset. Useinkaan ei ole mahdollista sanoa, mitkä tuotantolaitokset voisivat olla pidemmällä aikavälillä kannattavia. Yhteiskunnalliselta kannalta on kiistatta parempi erehtyä liiallisen varovaisuuden kuin turhan työpaikkojen hävittämisen suuntaan pohdittaessa rakennemuutoksen nopeutta.

Olemassa olevan tuotannon sopeuttamismahdollisuudet riippuvat myös taloudellisen avautumisen aikana noudatettavasta valuuttakurssi- ja palkkapolitiikasta samoin kuin koti- ja erityisesti ulkomaisten investointien saatavuudesta. Entisen Saksan demokraattisen tasavallan teollisuuden romahtaminen selittyy osittain Saksan taloudellisen yhdentymisen äkinäisyydellä. Samanlaista shokkia ei muissa maissa ole odotettavissa, ja työpaikkojen tilapäinen suojeleminen antaa lisää aikaa sopeuttamiseen. Tätä ei aina muisteta.

Se, kuinka pitkälle sosiaalinen ja poliittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta rajoittaa tehottoman, usein ympäristölle haitallisen ja kansainvälisesti kilpailukyvyttömän tuotannon karsimista, on maakohtainen ja ajan mukaan muuttuva kysymys. Slovakiassa suojellaan ja pyritään muuttamaan siviilikäyttöön sotilasteollisuutta, kun taas Puolan ja Unkarin määrällisesti vähäisemmän sotilasteollisuuden annetaan suurelta osin kuolla.

Joka tapauksessa on selvää, että siirtymätalouksien taloudellisia perustilastoja - esimerkiksi kokonaistuotannon tason osalta - olisi harhaanjohtavaa tulkita ottamatta huomioon, että haitallisiksi arvioitujen valtionyritysten lakkauttaminen on jossain mitassa ollut jo käynnissä eri maissa. Tilastoitua tuotannon laskua ei näin ollen voi aina pitää yhteiskunnan tarpeentyydytysmahdollisuuksien supistumisena. Samaan aikaan kehittyvä pienen mittakaavan yksityistä kauppaa ja tuotantoa, jota ei yleensä pystytä tilastoimaan asianmukaisesti.

Päinvastainenkin kehityssuunta on jo ilmennyt. Neuvostoliitossa on syksystä 1990 lähtien ennätetty päättää joidenkin aikaisemmin ympäristösyistä suljettujen tuotantolaitosten uudelleen käyttöön ottamisesta tuotannon ja työllisyyden tasoon liittyvillä perusteilla. Paine työpaikkojen suojelemiseen on selvästi lisääntynyt muissakin alueen maissa yleisten taloudellisten näkymien synkkenemisen myötä. Selvimmin tämä on näkynyt Saksan *Treuhandanstaltin* tavoitteenasettelun muuttumisessa.

Vielä kiistattomampaa kuin tarve olemassa olevan tuotannon karsimiseen on se, että uuden yksityisen tuotannon syntymistä sekä aiemmin tarjontaa vailla olleille markkinoille että kilpailemaan valtiontuotannon kanssa on edistettävä mahdollisuuksien mukaan. Kyse ei voi olla vain tasa-arvoisten toimintaolosuhteiden luomisesta yksityiselle ja valtionomistamalle tuotannolle. Sosialismin kaudella kaikki nopat oli painotettu valtionsektorin puolelle. Sen kanssa kilpaileva yksityinen tuotanto oli tavallisesti suoraan kielletty. Ellei näin jossain tapauksessa - kuten Puolan maataloudessa - ollut, valtionsektoria suosittiin voimavarojen saatavuudessa, verotuksessa, ulkomaankauppaoikeuksissa ja lukemattomin muin tavoin (ks. Hare (1990), Åslund (1985)).

Onkin ilmeistä, että nyt tarvitaan positiivista diskriminointia. Tulevien kilpailuasetelmien tasoittamiseksi on syytä asettaa yksityinen yritteliäisyys valtionsektoriin nähden etuoikeutettuun asemaan luototuksessa, palkkapolitiikassa, verotuksessa ja muilla tavoin, korostaa esimerkiksi Janos *Kornai* (1990). Vain näin menetellen luodaan yksityiselle tuotannolle todellinen mahdollisuus kilpailla vakiintuneita etujaan puolustavan valtionsektorin kanssa. Samalla kehitetään edellytyksiä sille, että uutta yritteliäisyyttä kanavoituisi kasvavassa määrin pelkän arbitraasin, mark-

kinaepätäydellisyyksistä ylivoittoja hakevan kaupankäynnin ohella myös pitkäjänteisempiin tuotannollisiin investointeihin.

Yksi siirtymäkaudella ratkaistavia ongelmia on, miten yksityisen yritteliäisyyden suosiminen on yhdistettävissä sen äärimmäisen tiukan finanssi- ja rahapolitiikan kanssa, jota selvästi vielä kauan tarvitaan vakauttamisyydestä. On jopa esitetty, että kaikki uudet voimavarat suunnattaisiin yksityiselle sektorille niin, että vanhan valtionsektorin annettaisiin vähitellen näivettyä ilman, että sitä pyrittäisiin uudenaikaistamaan ja myös yksityistämään. Tällaiset ehdotukset vaikuttavat huonosti harkituilta. Ei ole tarkoituksenmukaista, että yksityiselle sektorille tarjotaan sen hyödyntämiskyvyn ylittävä määrä rahoitusta samalla kun yhteiskunnan tuotannollinen ja sosiaalinen perusrakenne rämettyy. Tämä on pulma myös ulkopuolisille rahoittajille.

Yksityisen tuotannon suosiminen saattaa myös muodostua poliittiseksi taakaksi. Siirtymä keskusjohtoisesta suunnitelmataloudesta markkinoihin ei saa muodostua perinteisen valtionsektorin työntekijöiden taloudelliseksi ja sosiaalisesti syrjinnäksi. Toisaalta on selvää, etteivät perinteisten kommunistipuolueiden kaltaiset voimat, joiden kannatuksen väestöperusta on juuri vanhassa (eritoten raskaassa) valtiollisessa teollisuudessa, voi olla uskottavia siirtymäpolitiikan johtajia. Tämä on Neuvostoliiton syvimpiä ongelmia tätä kirjoitettaessa.

Valtionsektori tulee yksityistämiseksi valittavasta tavasta ja nopeudesta huolimatta säilymään suurena. Siksi sen toimintatapojen kehittämiseksi olisi myös annettava suuri prioriteetti. Tämä taloudellisen tehostamisen avainkysymys näyttää kuitenkin usein unohtuvan, kun siirtymäpolitiikan muut tehtävät tarjoavat runsaasti poliittisesti hedelmällisempiä ja ideologisesti kiihottavampia pulmia.

Tämä raportti jakaantuu kolmeen osaan. Ensimmäisessä osassa tarkastellaan yksityistämisen perusteita läntisen omistusoikeuksia käsittelevän kirjallisuuden valossa. Toisessa osassa otetaan esille joitain yksityistämisen periaatevalintoja siirtymätalouksissa. Lopuksi tarkastellaan yksityistämisen nykytilannetta Puolassa, Unkarissa ja Tšekkoslovakiassa. Raportin päättää lyhyt katsaus Neuvostoliiton yksityistämiskeskustelun nykytilanteeseen.

Raportti on luonteeltaan yleiskatsauksellinen. Se ei yritä tarjota lopullista totuutta niistä lukuisista yksityistämiseen liittyvistä kysymyksistä, jotka herättävät helposti sekä teoreettista että poliittista ja ideologistakin kiistaa. Seuraava tarkastelu pyrkii ennen muuta sen selvittämiseen, *miksi* itäisen Euroopan maissa yksityistämistä pidetään siirtymäpolitiikan

ytimenä. Näin se myös luo perustaa erinäisten yksityistämisen teknisten valintojen tarkastelulle.

II. YKSITYISTÄMISEN PERIAATTEET

Omistusoikeudet

Taloudellinen teoria ei tiettävästi pysty sanomaan, mikä olisi optimaalinen suhde eri omistusmuotojen välillä. *Coasen teoreema* (Coase (1960)) kylläkin kertoo, että ihanteellisissa olosuhteissa omistusmuotojen moninaisuudesta syntyy niiden paras mahdollinen yhdistelmä. Tämä on kaikessa yleisyydessään vahva perustelu minkään erityisen omistusmuodon kieltämistä vastaan. Silti Coasen teoreema ei välttämättä ennusta minkään erityisen omistusmuodon kelvottomuutta.

Yksityisen omistuksen puolesta esitetyt argumentit perustuvat useimmiten sen kannustinominaisuuksiin (Domberger - Piggott (1986), 147). Koska julkinen omistus on määritelmällisesti siirtämätöntä, yritysjohton valvonta jää valtionsektorissa helposti heikommaksi kuin yksityisen omistuksen tapauksessa. Taloudellinen toiminta rapautuu tällöin kohti erityisryhmien palvelemista (De Alessi (1983)). Tämä väittämä ei kuitenkaan ole toimivissa demokratioissa kiistaton. Voitaisiin nimittäin kuvitella, että poliittisesti määräytyvä valtionyritysten tehokkaan toiminnan valvonta olisi tällaisissa yhteiskunnissa jopa tiukempi kuin hajautetun omistuksen yksityisten yritysten tapauksessa.

Toisaalta yksityinen omistus ei välttämättä pysty tekemään kaikkea voimavarojen tehokkaan kohdentamisen mielessä yhtä hyvin kuin valtio. Joseph *Stiglitzin* (1989) tulkinnan mukaan valtion toimintamahdollisuuksia lisää sen kattava jäsenyys ja pakkokeinojen käytön mahdollisuus. Mikäli tämä tulkinta hyväksytään, valtion tuotannolliselle omistukselle saattaisi olla periaatteellinen perustelu olemassa. Stiglitzin argumentaation käytännön seuraukset eivät kuitenkaan ole erityisen helposti nähtävissä.

Ellei talousteoria pystykään sanomaan kovin paljoa omistussuhteiden optimaalisesta yhdistelmästä, se kylläkin korostaa hyvin määriteltyjen omistusoikeuksien merkitystä rationaaliselle taloudenpidolle. Roomalaisen lain klassisten määritelmien mukaan omistusoikeuksiin kuuluvat *oikeus käyttöön, oikeus tuottoon, oikeus myyntiin ja oikeus hävittämiseen*. Talousteoria on viimeisten kahden vuosikymmenen aikana alkanut uudelleen korostaa sitä, että näiden oikeuksien on oltava hyvin määritellyt,

valvotut ja toimeenpannut, jotta taloudenpitäjät voisivat reagoida saamiinsa kannustimiin ja informaatioon parhaalla mahdollisella tavalla.

On helppo nähdä, että kaikissa talousjärjestelmissä ainakin joitain omistusoikeuksia rajoitetaan perusteilla tai toisilla. Tästä on metsänomistajan asema Suomessa hyvä esimerkki. Silti voinee *Comissoa* (1989) seuraten yleistää, että puhdas taloudellinen rationaalisuus edellyttää kolmea ehtoa, jotka ovat tämän artikkelin tarkastelun taustalla. (1) Omistusoikeuksia on käytettävä taloudellisin perustein. (2) Omistusoikeudet täytyy vahvistaa puolueeton oikeuslaitos, jonka päätökset perustuvat selkeään lainsäädäntöön. (3) Omistusoikeuksien rajoituksista ja muista vastaavista politiikka-päätöksistä täytyy vastata instituutio, joka ei ole sen enempää omistusoikeuksien haltija kuin niiden vahvistajakaan.

Comisson luettelemat edellytykset pohjautuvat perinteiseen ajatteluun vallan jaosta yhteiskunnasta. Selkeän ja riippumattoman juridisen infrastruktuurin olemassaolo on niiden kannalta jopa keskeisempi kuin omistuksen yksityinen tai julkinen luonne. Yksityistäminen ilman juridista perusuudistusta ei voi tässä valossa onnistua. Siksi Comisson kriteerit soveltuvat erityisen hyvin sellaisten yhteiskuntien tarkasteluun, joille on ollut ominaista juuri tämän vallan jaon ja juridisen kehikon puuttuminen.

Yksityistämisen oikeutus tai jopa välttämättömyys siirtymäyhteiskunnissa perustuisi näin ollen kantaan, jonka mukaan valtionomistus ei voi täyttää Comisson ehtoja joko yleensä tai ei ainakaan siirtymäyhteiskuntien erityisolosuhteissa. Tässä raportissa ei puututa valtionomistuksen "yleiseen" ongelmistoon. Tarkastelu perustetaan siirtymäyhteiskuntien erityisolosuhteisiin.

Koska omistusoikeudet ovat roomalaisen oikeuden mielessä moniulotteiset, aina ei ole mahdollista sanoa yksiselitteisesti, kuka itse asiassa omistaa jonkin tuottavan varallisuuskohteen. Useimmissa jollain selkeydellä määriteltyjen omistusoikeuksien tapauksissa käyttökelpoisena nyrkkisääntönä voitaneen kuitenkin sanoa, että omistusoikeudet kuuluvat sille, jolla on oikeus taloudenpidosta syntyvään residuaali- eli jäännöstuloon (ks. esim. Hanke (1987)). Omistaminen ja riskinkanto kuuluvat tämän kriteerin mukaan yhteen. Markkinataloudessa jäännöstulo määritellään voitoksi.

Läntinen yksityistämiskokemus

Yksityistäminen voidaan tämän raportin tarpeita varten määritellä pääoman siirtämiseksi julkisesta yksityiseen omistukseen. Sitä on markkinat-

alouksmaissa harjoitettu kasvavassa määrin vuoden 1980 jälkeen. Englannissa yksityistettiin kahdeksassa vuodessa yritykset, jotka tuottivat 4,5 prosenttia kokonaistuotannosta. Chilessä yksityistettiin 15 vuodessa kokonaista neljännes tuotannosta. Tosin pääosa yksityistetyistä varallisuudesta oli siellä ennättänyt olla valtiollista vain pari vuotta ennen yksityistämisen alkua. Valtionyriyten osakkeiden osittainen myynti niin, että määräävä valta säilyy valtiolla ei nytemmin näytä olevan kiistanalaista kovinkaan monessa markkinatalousmassa.

Markkinatalousmaissa suoritettulle yksityistämislle on esitetty monia tavoitteita. Niiden joukkoon kuuluvat (1) kyseessä olevan pääoman taloudellisen tuottavuuden parantaminen, (2) taloudellisten päätösten depolitisointi, (3) valtion tulojen kerrallinen kartuttaminen omaisuuden myynnillä ja tappiollisen tuotannon aiheuttamien juoksevien menojen supistaminen, (4) yhteiskunnan luokkarakenteen muuttaminen kansankapitalismia suosimalla sekä (5) tulojen ja varallisuuden uudelleenjako (ks. esim. Hanke (1987); Yarrow (1986)).

Länsimainen kokemus viittaa *Yarrowin* (1986) mukaan siihen, että se tavoite, jota yksityistäminen voi parhaiten palvella, on taloudellisen tehokkuuden lisääminen. Voidaan esittää ainakin kolme syytä sille, miksi yksityistäminen lisääisi tuotannon tehokkuutta. *Ensiksi* on kyse yritysjohdon valvonnasta. Julkisella sektorilla valvonta on ensisijaisesti hallinnollisen virkakoneiston tehtävänä. On epäselvää, mitkä näiden valvojien tavoitteet ovat (Domberger - Piggott (1986), 147). Yhdessä ääritapauksessa virkamiehet ovat aidosti kiinnostuneita tehokkuudesta. Toinen ääri-mahdollisuus on, että virkamiehet ovat joidenkin vakiintuneiden etujen avustajia tavalla, joka syrjäyttää valtion varsinaisen omistajanintressin.

Yksityisomistuksen tapauksessa yritysjohdon toimintaa taas valvoo kolme ryhmää: osakkeenomistajat, potentiaaliset osakkeenomistajat ja rahoittajat (Vickers - Yarrow (1988), 11). Nämä ryhmät ovat periaatteessa kaikki kiinnostuneita yritysten arvon eli sen odotetun voittovirran suuruudesta. Tehokkaampi toiminta on yksi - vaikkei suinkaan ainoa - tapa lisätä pääoman arvoa.

On selvää, ettei omistusmuodon vaikutus liikkeenjohdon valvontaan ole mustavalkoinen. Erityisesti on varottava luulemasta, että osakkeenomistajat olisivat aina virkamiehiä asiantuntevampia liikkeenjohdon valvoja.

Toinen mahdollinen yksityistämisen tehokkuusvaikutus perustuu kilpailullisuuden lisääntymiseen. Koska julkisten yritysten konkurssiuhka on usein hyvin vähäinen ja budjettirajoitus vastaavasti pehmeäkö, niiden kohtaama kilpailupaine jää vähäiseksi useammin kuin yksityisten yritys-

ten tapauksessa. Kilpailu on keskeinen avain tehokkuuteen, ja yksityistämistä voidaan hyvin pitää edellytyksenä sen luomiselle.

Välttämätöntä yhteyttä omistusmuodon ja kilpailullisuuden välillä ei kuitenkaan ole olemassa (Vickers - Yarrow (1988), 43). Useissa tapauksissa on mahdollista alistaa valtionyrityksiä kilpailulle (Kay - Thompson (1986)). Käytännön yksityistämiset ovat toisaalta saattaneet laiminlyödä sekä kilpailullisuuden kehittämisen että - merkittävän markkinavoiman tapauksissa - riittävän valvonnan.

Kolmanneksi yksityistäminen voi kohentaa tehokkuutta luomalle yritykselle uusia mahdollisuuksia rahoitusrakenteen kehittämiseen ennen muuta pääomamarkkinoiden kautta. Tämä on tunnetusti ollut keskeinen peruste suomalaisten valtionyritysten pörssiin menon sallimisessa.

Yksityistämällä voi poliittisena päätöksenä luonnollisesti olla monenlaisia muitakin perusteluita, mutta taloudellisesta näkökulmasta tehostamista on syytä pitää oleellisimpana yksityistämisen tavoitteena (Fine (1990), Jasinski (1990)). Kuinka vahvoja edellä esitetyt yksityistämisen tehokkuusvaikutukset itse asiassa ovat? Yksityistämistä puoltavassa kirjallisuudessa on joskus jopa vedottu väitettyyn nyrkkisääntöön, jonka mukaan julkisen tuotannon tehokkuus on pääsääntöisesti vain puolet yksityisen tuotannon tehokkuudesta (Hanke (1987)). On kuitenkin varsin epäselvää, mihin tällainen sääntö voisi perustua.

Käytännön yksityistämisestä länsimaissa saadut kokemukset kertovatkin huomattavasti alhaisemmasta, mutta silti olemassa olevasta tehokkuusläästä (Domberger - Piggott (1986), Kay (1987), Tsupari (1988), Yarrow (1986)). Lisäksi näyttää *Yarrowin* mukaan olleen niin, että suurin toiminnan kohentuminen tapahtui valmistettaessa valtionyrityksiä yksityistettävään kuntoon. Tältä kannalta yksityistämisen havaittu vaikutus rinnastuisi siihen, joka on odotettavissa aina, kun organisaation rutiineja uusitaan ja sen toimijat pakotetaan omaksuma uusia näkökulmia toimintaansa.

Toinen opetus, joka on tehtävissä ennen muuta Englannin kylläkin hyvin pitkälle vastakkainasetteluun perustuvassa poliittisessa tilanteessa tehdyistä yksityistämistä, koskee yksityistämisen mahdollista vauhtia. Ainakin Englannin tapauksessa yksityistäminen on ollut hidas, kallis ja poliittisia intohimoja herättävä prosessi, jossa taloudellisen tehokkuuden tavoite jää helposti toissijaiseksi. Tilanne näyttää yleensä olleen toinen maissa, joissa yksityistäminen on tarkoittanut vain valtionyritysten vähemmistöosakkeiden myyntiä pörssissä. On ilmeistä, ettei ideologinen kiihko varsinaisesti edistä yksityistämisen tehokkuustavoitteiden saavuttamista.

Kolmanneksi läntinen yksityistämiskokemus näyttää osoittavan, että itse yksityistämisen samoin kuin sen suorittamiseen valittavien tekniikoiden tarkoituksenmukaisuus on erikseen harkittava kunkin maan tilannetta vastaan. *Liptonin* ja *Sachsin* (1990a) yleisten kriteerien mukaan yksityistämiseen tulee valita menetelmä, joka vallitsevissa olosuhteissa täyttää neljä vaatimusta. Ensiksi yksityistämismenetelmän on oltava nopea, oikeudenmukainen ja läpinäkyvä. Viimeksimainittu vaatimus tarkoittaa, että kiinnostuneiden kansalaisten saatavissa on oltava kaikki relevantti tieto yksityistämisen kohteista, tavoista ja tuloksista. Toiseksi tarkoituksenmukainen yksityistämismenettely suojelee valtion budjettitaloutta ainakin siihen mittaun, ettei vältettävissä olevaa lisärasitetta synny. Kolmanneksi hyvä yksityistämismenettely antaa mahdollisuuden tehokkaan yritysjohdon syntyyn. Viimein on vältettävä taloudellisen vallan keskittymistä.

On ilmeistä, että näistä lähtökohdista voidaan eri olosuhteissa hyvin päätyä erilaisiin käytännön ratkaisuihin.

Neljänneksi yksityistämistä koskevassa kirjallisuudessa ollaan pitkälle yksimielisiä siitä, että yksityistämällä saavutettavat tulokset riippuvat oleellisesti sen kilpailu- ja valvontaympäristön luonteesta, jossa yritykset toimivat (Hare (1990)). Kuten tuonnempana painotetaan, tässä suhteessa siirtymätaloudet ovat varsin omaleimaisia. Kun tähänastiset yksityistämiset on suoritettu pääosin yksityiseen omistukseen perustuvissa talouksissa, joissa sekä rahoitus- että muut markkinat ovat suhteellisen hyvin kehittyneet, siirtymätalouksissa valtion omistaman teollisuustuotannon osuus kaikesta lähentelee sataa prosenttia, tuotanto on hyvin pitkälle monopolisoitunut, kotimainen säästäminen on vähäistä ja monet keskeiset markkinainstituutiot puuttuvat tyystin.

On korostettava, että yhteiskunnan pyrkiessä siirtymään suunnittelusta markkinoihin yritysten toimintaympäristö on muuttumassa samanaikaisesti lähes kaikilta osiltaan. Kunkin yksittäisen muutoksen - kuten yksityistämisen - vaikutusta yrityksen toimintaan on lähes mahdotonta eristää. Samalla on varsin vaikeaa ennakoita, millainen muutosten kokonaisvaikutus tulee olemaan kullakin erityisellä yritystoiminnan loholla.

Keskusjohtoisen sosialismin omistusoikeudet

Perinteisen sosialismin omistusoikeuksien järjestelmä ei täytä edellä esitettyjä taloudellisesti tarkoituksenmukaisten, selkeiden omistusoikeuksien vaatimuksia. On epäselvää, kuka itse asiassa käyttää "yhteiskunnan" tai valtion nimissä omistusoikeuksia. Se voi olla esimerkiksi toimialami-

nisteriö, paikallinen tai korkein poliittinen valta, suunnittelijat, yritysjohtajat tai yritysten työntekijät. Kaikilla hierarkkisesti ylemmillä elimillä on oikeus antaa periaatteessa lainvoimaisia määräyksiä alemmilleen. Kun ylempiä tahoja on aina useita ja niiden väliset suhteet huonosti määritellyt, määrättävällä ei ole periaatteellistakaan mahdollisuutta tietää, mitä sitovia määräyksiä kullakin hetkellä on olemassa. Paradoksaalista kyllä tästä seuraa käytännössä omistusoikeuksien luisumista alaspäin. Ristiriitaisten vaatimusten esittäminen antaa tavoitetietoiselle yritysjohtajalle tilaa omaan päätäntään.

Huonosti määritellyn hierarkkisuuden toinen puoli on perinteiselle sosialismille ominainen poliittisen ja taloudellisen vallan yhteensulautuminen. Taloudellisia päätöksiä tehdään erilaisilla sekaperusteilla, käytännössä usein poliittiseksi rationaalisuudeksi verhotulla hallinnollisella mielivallalla. Tämä on pitkällä aikavälillä ollut yksi keskeisistä syistä reaaliosialismin taloudelliseen rappioon (Sutela (1991a)).

Talouden ja valtion erottaminen toisistaan onkin nähtävä yhdeksi siirtymäkauden keskeisistä piirteistä. Sillä on monta ulottuvuutta. Yritystason keskeinen kysymys on, voidaanko tuotantolaitoksista tehdä itsenäisiä taloudellisia toimijoita niin kauan kuin ne säilyvät valtion omistuksessa. Ellei näin ole, valtionyritysten yksityistäminen on ainoa tapa ensisijaistaa taloudelliset perusteet taloudellisissa päätöksissä.

Kysymykseen sosialististen valtionyritysten uudistettavuudesta ei voi vastata vetoamalla markkinatalousmaiden valtionyritysten esimerkkiin. Evolutionistinen näkökulma mutkallisten organisaatioiden käyttäytymiseen korostaa, että kyse on järjestelmistä, joiden rutiinit, työnjako ja rakenteet ovat kehittyneet vastauksina ympäristön paineisiin. Kuten *Nelson* ja *Winter* (1982) sanovat, organisaatiot 'muistavat tekemällä'. Hallinnollinen, maailmantaloudesta eristetyn liikakäyntitalouden ympäristö on vuosikymmenten myötä kehittänyt tyystin erilaisia vastauksia kuin markkinatalous on myös valtionsektorilleen luonut. Tämän asiantilan merkitykseen siirtymästrategialle palataan myöhemmin (ks. myös *Murrell* (1990)).

Vihdoin on selvää, ettei selkeiden omistusoikeuksien kolmaskaan ehto ole täytetty perinteisessä sosialismissa, jossa valtio- ja puoluekoneistojen eri tasot sekä ovat omistajia, määrittävät omistusoikeuksia että tulkitsevat niitä. Omistusoikeuksia tulkitseva riippumaton oikeuslaitos puuttuu.

Kaikkiaan unkarilaisen sosiologi *Andras Hegedus*in luonnehdinta perinteisestä sosialismista "organisoidun vastuuttomuuden järjestelmänä" kuvaa hyvin vallinneita omistussuhteita. Leonid *Abalkin*in ja muiden neuvostoliittolaisten uudistustaloustieteilijöiden mielellään käyttämä

sanonta valtionomaisuudesta "ei kenenkään" omaisuutena kuvaa samaa (ks. *Sutela* (1991b,c)). On mahdollista argumentoida *Schroederin* (1986) ja *Pejovichin* (1990) tapaan, että juuri tämä omistussuhteiden määrittelymättömyys ja siitä seurannut talousjärjestelmän ohjaamattomuus on romuttanut aikaisempia uudistusyrityksiä.

Omistusoikeuksien rapautuminen uudistuksissa

Perinteisen sosialismin epäselvät omistusoikeudet ovat edelleen rapautuneet kuluneiden vuosien talousuudistuksissa. Ensinnäkin on monella tavoin lisätty yritysjohtoon oikeutta päättää tuotantolaitosten voimavaroista. Joissain tapauksissa kannustinjärjestelmien muutokset ovat tehneet yritysjohtoa jäännöstulon saajan. Tämä on kuitenkin saattanut tapahtua ilman, että managereille olisi annettu riittävää valtaa omistusoikeuksien eri ulottuvuuksiin. Tilanne on siksi muodostunut aikaisempaakin ristiriitaisemmaksi.

Toiseksi eri maissa on lisätty työntekijäkunnan päätäntävaltaa tavalla, joka on tehnyt siitä merkittävän omistusoikeuksien käyttäjän. Tämän suuntaista kehitystä on ollut sekä Puolassa, Unkarissa ja Neuvostoliitossa että erityisesti Jugoslaviassa. Kaikissa tapauksissa on käynyt entistä epäselvemmäksi, kenelle mikäkin osa omistusoikeuksista kuuluu. Erityisen sekava tilanne on Jugoslaviassa. Siellä vallitseva ns. yhteiskunnallinen omistus pitäisi periaatteessa olla työläisitehallintoa. Kuten esimerkiksi *Lydall* (1989) osoittaa, itse asiassa yritysjohtolla, alueellisilla ja muilla puolue-elimillä sekä pankeilla on kuitenkin kullakin ollut suuri määräysvalta yritystason päätöksiin ja niiden toteuttamiseen. Tasavaltojen ja keskusjohtoon kiistat sekoittavat omistusoikeuksia sekä Jugoslaviassa että Neuvostoliitossa.

Viimeisen vuoden aikana tapahtunut itäisen Euroopan poliittisen järjestelmän romahtaminen on monessa suhteessa jättänyt valtionomistuksen vaille isäntää. Kommunistinen puolue, joka toimi yhteiskunnan tärkeimpänä integroivana voimana, on joutunut luopumaan taloudellisen vallan käytöstä, eikä sen tilalle ole välittömästi noussut uutta järjestelmää. Yksi tämän asiantilan seuraamuksista ovat varsinkin Unkarissa ja Puolassa sattuneet ns. *spontaanit yksityistämiset*, joissa tuotantolaitoksia siirretään niiden johtajien ja henkilöstön omistukseen, usein ilman varsinaista kompensatiota. Myös Neuvostoliitossa on merkkejä spontaanien yksityistämisten yleistymisestä.

Spontaanit yksityistämiset ovat ongelma ainakin kolmesta syystä. Mahdollisuudet niihin jakautuvat epätasaisesti kansalaisten kesken, kun yhdet

ovat töissä kannattavissa yrityksissä, toiset tulevissa konkurssipesissä, kolmannet kirjastoissa ja neljännet eläkkeellä. Toisaalta olemassa olevat yritysjohtajat ovat useimmissa tapauksissa nousseet asemiinsa vanhan vallan aikaisilla poliittisilla ansioilla. Heillä ei selvästikään tulisi olla etuoikeutta muuntaa vanha poliittinen valtansa uusiksi taloudelliseksi etuoikeudeksi (Staniszki (1989)). Nomenklatuurimanagereilla ei useimmissa tapauksissa ole myöskään markkinataloudellisissa olosuhteissa vaadittavaa ammattitaitoa (Hare (1990), 588-589). Vihdoin spontaaneja yksityistämisiä voidaan pitää valtion omaisuuden hukkaamisena, koska luovutus tapahtuu usein ilman sekä reaalista hintaa että moraalista oikeutusta.

Näissä suhteissa spontaaniin yksityistämiseen rinnastuu myös suuri osa yritysten vuokraamisesta ja yhteisyritysten perustamisesta. Niissäkin on usein kyse perinteisen nomenklatuurin etuoikeuksien siirtämisestä uusiin oloihin. Myös ns. valtionomaisuuden *sulattaminen* osoittaa sekavien omistussuhteiden seurauksia. Siinä yritysjohto ja työntekijät ulosmittaavat eri tavoin mahdollisimman suuren osan valtionomaisuuden arvosta omaksi edukseen. Sulattamista voi yksinkertaisesti pitää ryöstämisen muotona.

Spontaania yksityistämistä on mahdollista myös puolustaa (ks. Matolcsy (1990)). Kyse on valtion byrokratiasta riippumattomasta toiminnasta, alhaalta käsin tapahtuvasta muutoksesta. Spontaanit yksityistämiset voivat myös olla nopea tie yksityisomistukseen. Jos kyse on kauppaliikkeiden tai käsipajojen kaltaisista pienyrityksistä, yksityistämisen tulon- ja varallisuudenjakovaikutukset eivät myöskään ole suuria. Ja viimein, jos suuri osa spontaaneista yksityistämistä onkin korruption ja etuoikeuksien hyväksikäytön leimaamia, ei tilanne valtiojohtoisessa yksityistämisessä ole välttämättä lainkaan parempi.

Ainakin Unkarissa julkinen suhtautuminen spontaaneihin yksityistämisiin onkin viimeisen vuoden aikana muuttunut suopeammaksi. Silti etuoikeuksien hyväksikäytön mahdollisuus on tärkeä syy tavoitella myös nopeaa valtiojohtoista yksityistämistä.

Joka tapauksessa on kiistatonta, että *omistusoikeuksien uudelleenmäärittelyllä* on edellä esitetyistä syistä kiire. Tyystin eri asia on, tulisiko kyse olla uudelleenkansallistamisesta, yksityistämisestä, itsehallinnollistamisesta vai jonkun muun omistusmuodon vakiinnuttamisesta.

Valtionomistuksen uudelleenjärjestely

Ajatus siitä, että tuotantovälineiden uudelleenkansallistaminen voisi olla valtionomistuksen ongelmien ratkaisun osa on paradoksaalinen vain pinnallisesti (Milosevic (1991)). Tosiasiallisten omistusoikeuksien siirtäminen jonkin erityisesti perustettavan valtion elimen käsiin voidaan nähdä omistusoikeuksien järjestelyn lopputuloksena. Yksityistämisen kannalta se on tarvittava ensi askel kohti muuta omistuksen järjestelyä (Lipton - Sachs (1990a), 128). Puolassa, Unkarissa ja Neuvostoliitossa-kin menetellään juuri näin. Valtionomistuksen uudelleenjärjestelyn tarkoituksena on selventää mahdollisen myöhemmän yksityistämisen pohjaksi tuleva omistustilanne, suojella valtion omistusta välittömästi uhkaavia spontaaneja yksityistämisiä ja sulattamista vastaan ja samalla luoda väli-vaihe, jonka aikana yrityksiä saneerataan.

Käytännössä valtionomaisuuden uudelleenjärjestely useimmiten suoritetaan muuntamalla tuotantolaitokset osakeyhtiöiksi. Pieni osa osakkeista myydään yritysten työntekijöille tai muille kansalaisille, mutta pääosa pidetään valtion hallussa ministeriöiden, erikseen perustettavien holdingyhtiöiden, muiden yritysten, pankkien tai yleishyödyllisten yhteisöjen kautta. Valtionomistuksen välillisyyden katsotaan riittävän siihen, että yrityksistä tulee markkinatalouden sääntöihin ainakin jonkinpituisen välivaiheen ajan sopivia itsenäisiä toimijoita.

Mikäli uudelleenjärjestely tarkoitetaan askeleeksi yksityistämiseen, valtio sitoutuu pienentämään omistusosuuttaan nopeasti. Siihen, miten tämä voisi tapahtua, palataan myöhemmin. Toisaalta on myös esitetty, että osakeyhtiömuotoinen valtionsektori voisi olla pysyvä ratkaisu, jolla saavutettaisiin selkeiden omistussuhteiden ja itsenäisten yritysten tavoitteet ilman luopumista valtionomistuksen periaatteesta (esim. Iwanek - Swiecicki (1989)). Tätä voitaisiin kutsua markkinasosialismin ratkaisuksi, jossa yhdistyisivät valtion omistus ja markkinakoordinaatio.

Markkinasosialistiset argumentit ovat itäisessä Euroopassa kuitenkin menettäneet pääosan aikaisemmasta kannatuksestaan. Yksityistäminen ei ole tullut ainoastaan poliittisesti mahdolliseksi, vaan myös suosituksi. Kysymys markkinasosialismin toimintakyvystä jää siksi vaille empiiristä koetteluaan. Tärkein väite sitä vastaan on, että itäisen Euroopan nykyisessä taloudellisessa tilassa olisi edesvastuutonta edes suositella sellaista ratkaisua, jonka toimivuudesta ei voi olla käytännössä kokeiltua tietoa (ks. Nuti (1991)).

Käytännössä valtionomistuksen uudelleenjärjestely onkin joko yksityistämistä edeltävä vaihe tai sellaisille valtionyrityksille pysyväksi ajateltu ratkaisu, joita ei aiotakaan yksityistää. Käytännössä osakeyhtiöittäminen

on osoittautunut pulmalliseksi. Yhtäältä sitä on esimerkiksi Unkarissa syytetty uuden byrokraattisen rakenteen luomiseksi. Spontaanien yksityistämisten kasvanut hyväksyntä heijastaa osaltaan tätä ajattelua. Toisaalta voidaan hyvin perusteella väittää, että juuri valtionomaisuudeksi jäävän teollisuuden tulevan hallintotavan pohdinta on siirtymäpolitiikassa pahiten laiminlyötyjä alueita (Grosfeld - Hare (1991)).

Työläisitsehallinto vaihtoehtona yksityistämiseksi

Reaktio valtiososialismiin sai 1950-luvulta lähtien kaksi muotoa. Yksi oli valtionyritysten itsenäisyyden lisääminen talousuudistusten syklistä (Sutela (1989)), toinen työläisitsehallinto. Jälkimmäinen nähtiin "todellisille sosialistisille periaatteille" uskollisena tapana kumota ministeriöiden taloudellinen ylivalta. Päätäntä ja tosiasiallinen omistus haluttiin siirtää välittömille tuottajille.

Itsehallinnolla on ollut kannatusta kaikissa itäisen Euroopan maissa. Jugoslaviassa se tuli hallitsevaksi. Unkarin vuoden 1985 myötämäärämlain perusteella 60 prosenttiin valtionyrityksistä on perustettu neuvostot. Ne muun muassa vahvistavat yritysjohtajan valinnan. Myös Puolassa itsehallintoajattelu on vaikuttanut yritystason päätäntä säätelevään lainsäädäntöön.

Tällä hetkellä itsehallinnolla näyttää olevan erityistä kannatusta Venäjän federaation johdossa. Itsehallinto ilmeisestikin nähdään poliittisesti keinona mobilisoida työväestö Moskovan yleisliittolaisten ministeriöiden ja siten Neuvostoliiton keskusjohtajan valtaa vastaan.

Teoreettisesti itsehallinto voi olla toimintakykyinen, mikäli siihen liitetään yritysten pääoma-arvon kasvattamiseen kannustavat osake- tai vuokrausoikeusmarkkinat (Dreze (1989); Nuti (1991)). Jugoslavian itsehallintokokemus on erittäin kielteinen. Sitä voidaan haluttaessa kuitenkin pitkälti selittää sellaisilla Jugoslavian erityispiirteillä kuin pääomamarkkinoiden puutteella, valtorakenteen vakiintumattomuudella, poliittisella yksinvallassa sekä sillä, että paikallisen - ennen muuta tasavaltatason - päätäntä keskeisyys on käytännössä estänyt kilpailullisuuden (Lydall (1989)).

Itsehallintoajatuksen tärkein houkutus itäisessä Euroopassa oli kauan sen ajateltu sosialistisuus. Nytemmin tämä etu on muuttunut haitaksi. On useita muitakin syitä, miksi itsehallinto on nyttemmin itäisessä Euroopassa lähinnä eksoottiseksi koettu kanta. (1) Itsehallintoa pidetään epäoikeudenmukaisena, koska työvoima on jakaantunut jokseenkin satunnaisesti

yrityksiin, joiden pääoma-arvot markkinaolosuhteissa poikkeavat suuresti. (2) Työntekijöiden ja omistajien intressien samastumisen pelätään tekevän rakennemuutoksen läpiviennin mahdottomaksi. (3) Samoin kuin markkinasosialismia, pääomamarkkinoilla ja kilpailulla täydennettyä itsehallintoa voidaan pitää uhkarohkeana kokeiluna, jonka kaltaisiin ei nyt olisi varaa. (4) Olemassa olevien valtionyritysten osakkeiden jakaminen niiden työntekijöille ei tuo budjettituloja.

Käytännössä itsehallinto on ajatus, johon usein vedotaan spontaanien yksityistämisten yhteydessä niiden yhteiskuntapoliittiseksi oikeutukseksi. Lisäksi yksityistävät maat yleensä joko jakavat poliittisista syistä osan yritysten osakkeista ilmaiseksi tai myyvät ne huomattavalla alennuksella niiden työntekijöille.

III. YKSITYISTÄMISEN PERIAATEVALINTOJA

Yksityisomistuksen väistämättömyys

Yksityinen omistus täyttää asianmukaisen juridisen kehikon olemassaollessa alussa luetellut hyvin määriteltyjen omistusoikeuksien edellytykset. Se (a) tarjoaa yksinkertaisen taloudellisen toimintakriteerin, odotettavissa olevan tulovirran maksimoinnin, (b) luo henkilöryhmän, omistajat, joiden edun mukaista on valvoa yritysjohtajien toimintaa ja (c) ratkaisee luontevasti kilpailun kannalta keskeisen kysymyksen siitä, kuka päättää uusien yritysten syntymisestä ja vanhojen kuolemasta. Voidaan edelleen olettaa, että yksityistäminen on omiaan kovettamaan yritysten budjettirajoitteita ja siten luomaan edellytyksiä yritystason tehokkuudelle ja kokonaistaloudellista tasapainoa tavoittelevalle politiikalle.

Missään nykyajan yhteiskunnassa ei ole kokonaan kielletty yksityisomistusta. Kotitaloudet omistavat vähintään työvoimansa, mutta myös kulutusvälineensä ja lisäksi vaihtelevan määrän tuotantovälineitä ainakin kotitalouspalveluiden tuottamista varten. Sosialistisissa maissa harjoitettu politiikka yksityisen tuotannon suhteen on vaihdellut, mutta enimmäkseen - Puolassa - lähes kolmannes työvoimasta on jo nyt yksityisessä tuotannossa.

Voidaan hyvin perustella (ks. Nuti (1991)), että kun yksityisomistuksen alkeet on sallittu, ei ole luontevaa taloudellista rajaa, jonka yli menevä yksityinen toimeliaisuus olisi syytä estää. Jos kulutusvälineiden omistus sallitaan, miksi kieltää niiden vaihdanta tai säästäminen ja siten koron -

työstä riippumattoman tulon - syntyminen? Jos korko sallitaan, miksi kieltää osakkeenomistus ja yritysten perustaminen? Jos kotitalouspalveluiden tuottaminen on mahdollista, miksi estää niiden vaihtaminen tai myyminen ulkopuolelle? Jos perhe saa työskennellä yhdessä, millä perusteella kielletään perheen ulkopuolisen työvoiman palkkaaminen?

Mihinkään tällaiseen rajoitukseen ei ole selvää taloudellista perustetta. Kyse on aina enemmän tai vähemmän mielivaltaisesta poliittisesta rajanvedosta, jollaiset eivät sovi yhteen oikeusvaltion tavoitteen kanssa. Mikäli tällaiset rajoitukset taas purevat, toisin sanoen jos niillä on merkitystä taloudellisen toiminnan estämisessä, ne ovat yleensä haitallisia.

Edellä hahmotellun argumentin mukaan yksityisen omistuksen ja tuotannon salliminen ei ole ideologinen, vaan käytännöllisperusteinen päätös. Huumekaupan kieltämisessä on kyse yksityisen tuotannon halutusta laajuudesta. Sitä ei pidä sekoittaa äsken mainittuihin tuotannon syvyyden ideologisperusteisiin rajoittamisyriytyksiin. Niihin vertautuisi se, jos sallittaisiin salakuljetus veneillä, mutta ei lentokoneilla.

On siis mahdotonta kieltää yksityisomistusta ja taloudellisesti vahingollista yrittäjä estää sen syventymisen täydeksi kapitalismiksi. Yksityisomistus kehittyy, mikäli sitä ei erityisesti estetä (Kornai (1990)).

Yksityisomistukselle voidaan itäisen Euroopan taustaa vasten nähdä poliittinen itseisarvokin. Laajalle levinnyt yksityinen omistus nähdään yhteiskunnallisena takeena tapahtuneen poliittisen muutoksen palauttamattomuudelle. Yksityistäminen on keskeinen tapa muuttaa yhteiskunnan luokkarakenne. Laveassa yhteiskuntapoliittisessa katsannossa erilaisia yksityistämistapoja voidaan harkita tällä perusteella, ei esimerkiksi niiden budjetaarisen vaikutuksen valossa.

Yksityisen tuotannon salliminen ja pikkuyksityistäminen

Yksityistäminen on helpoin aloittaa ns. pikkuyksityistämisestä, ts. vähittäiskauppojen, työpajojen ja palveluliikkeiden myymisestä niiden johtajille, työntekijöille tai muille kiinnostuneille. Samaan luokkaan kuuluu myös valtion vuokra-asuntojen, kesämökkipalstojen ja viljelypalstojen yksityistäminen.

On useita syitä pikkuyksityistämisen ensisijaisuudelle. **Ensiksi**, pikkuyksityistäminen on yleisesti vähemmän kiistanalaista kuin suurtuotannon yksityistäminen. Esimerkiksi Neuvostoliitossa sitä kannatti vuoden 1989 lopulla 73 prosenttia väestöstä ja vastusti vain 17 prosenttia (*Voprosy*

ekonomiki 1990:6, s. 111-115). Suurien teollisuuslaitosten yksityistämistä kannatti saman tutkimuksen mukaan vain 22 prosenttia. Maapalstojen yksityistämisen kannattajia oli kokonaista 87 prosenttia. Myöhemmin yksityisen tuotannon kannattajien lukumäärä on selvästi lisääntynyt (Shpilko (1991)).

Toiseksi, pikkuyksityistämisen vaatimat pääomat ovat vähäisiä, mutta - kolmanneksi - tämän sektorin tehostamisen välittömät vaikutukset kansalaisten elintason voivat olla huomattavat. **Edelleen**, pikkuyksityistäminen sopii tehtäväksi spontaanisti, vaikkakin mielellään valvotusti. Pääomien arviointi ei ole kovinkaan suuri ongelma, ja virkamiehiä tarvitaan lähinnä valvontaan ja rekisteröintiin. **Ja viimein**, pikkuyksityistäminen luo omistajia ja saattaa neutralisoida mahdollista väestön ylimääräistä ostovoimaa nopeasti.

Toisaalta on muistettava, ettei kaikkea pikkuyksityistämiseen sopivaa omaisuutta välttämättä haluta ostaa. Niinpä pitkäaikaiset valtion omistaman asunnon vuokralaiset katsovat heille jo *de facto* muodostuneen omistusoikeuden, eivätkä useinkaan halunne maksaa suuria summia sen virallistamisesta. Edelleen, monet pienetkin kauppa- ja palvelulaitokset ovat paikallisia monopoleja, joiden yksityistäminen edellyttäisi kilpailun luomista tai valvontaa. On myös muistettava spontaaneihin yksityistämisiin liittyvät yleiset kielteiset puolet. Niistä monet koskevat pikkuyksityistämistä.

Myyminen vai lahjoittaminen?

Useat itäisen Euroopan maat näyttävät päätyvän kannalle, että valtionomaisuuden myyminen olisi sen luontevin yksityistämisen tapa. Toisaalta voidaan esittää perusteluja sille, miksi valtionomaisuuden jakaminen väestön kesken olisi paras menettely. Käytännössä erilaiset sekastrategiat näyttävät olevan poliittisesti helpoimmin läpivietävissä.

Perusteluja valtionomaisuuden myymisen valitsemiselle yksityistämisen ensisijaiseksi menetelmäksi on ainakin seitsemän. (1) Voidaan väittää, että sen vaihtoehto, lahjoittaminen, ei eri syistä ole käypä menettely. (2) Myynti luo uudelle omistajalle kannusteen kantaa huolta vastikkeella hankitun omaisuuden arvosta. (3) Omaisuuden myyntiä voidaan käyttää kotitalouksilla mahdollisesti olevan liiallisen ostovoiman neutralisoimiseen. (4) Omaisuuden myynti tuo valtiolle tuloja, joita tarvitaan mm. ulkomaanvelan maksamiseen, sosiaaliturvan järjestämiseen ja budjetin tasapainottamiseen. (5) Myymällä omaisuutta ulkomaisille sijoittajille tuodaan maahan kipeästi kaivattua pääomaa. (6) Myyminen luo suhteessa

vallitsevaan varallisuuden jakoon tehokkaan omistuksen jakautuman. Ne, jotka haluavat maksaa eniten, saavat omaisuuden. Ja viimein, (7) sen jälkeen kun omaisuuden arvo on saatu määritettyä, sen myynti on teknisesti helppo järjestää.

Niin vahvoilta kuin perustelut myynnin puolesta vaikuttavatkin, tähän menettelyyn liittyy myös suuria ongelmia. (1) Myytävät yritykset on arvioitava ja mahdollisesti saneerattava ennen myyntiin panoa. Koska yritykset eivät ole koskaan toimineet normaalissa markkinaympäristössä, niiden odotettavissa olevaan arvoon liittyy poikkeuksellisen suurta epävarmuutta. Myyntihinnan olisi kuitenkin oltava mahdollisimman "oikea" jotta kyse olisi kaupasta eikä mahdollisesti tahattomasta lahjoituksesta. Jos omaisuus myydään todellista arvoaan alhaisemmalla hinnalla, hyötyjät ovat niitä ihmisiä joilla alunperinkin oli tarpeeksi varallisuutta osakkeiden ostamiseen. Korruptiomahdollisuudet ovat ilmeiset.

Yritysten arviointi vie huomattavasti aikaa, työtä ja - eritoten kun joudutaan käyttämään ulkomaisia konsultteja - rahaa. Käytännössä arviointi on saattanut maksaa jopa kymmeniä prosentteja lopullisesta myyntihinnasta. Täsmällisyyttä tavoittelevan arvioinnin vaihtoehtona on omaisuuden arvon iterointi osakkeiden vähittäisellä, esimerkiksi 10 prosenttia osakannasta kerrallaan kattavalla myynnillä niin, että edellisen osake-erän kauppahinta määrää seuraavan erän lähtöhinnan.

(2) Useimmissa siirtymämaissa kotimaista varallisuutta yritysten ostamiseen tavoitellulla vauhdilla ja oikeudenmukaisilla hinnoilla ei yksinkertaisesti ole tai se on käsissä, joihin yritystoimintaa ei haluta antaa. Varallisuutta on usein kertynyt joko vanhan järjestelmän luomien poliittisten etuoikeuksien tai suoranaisesti rikollisen toiminnan kautta. Yksityistämisestä ei haluta rahan pesemisen tapaa.

Vaihtoehtoiksi jäävät joko ostamisen rahoittaminen massiivisella luotuksella tai ulkomaisten ostajien hyväksyminen. Edellinen voi olla vaarallista vakauttamismielessä, jälkimmäiseen liittyy suvereenisuusongelma. Puolassa on vastustettu ulkomaisten sijoittajien ehdottamia velka-varallisuuteen vaihtoja tällä perusteella. Toisaalta on epäselvää, kuinka paljon yksityistä ulkomaista pääomaa entisiin Itä-Euroopan maihin on kaiken kaikkiaan tulossa.

(3) Koska yritysten myyntikuntoon saattaminen on työlästä ja ostava pääoma niukkaa, yksityistäminen myynnin kautta on väistämättä hidasta. Tämä on nähty yksityistämistä harjoittaneissa tavattoman paljon vauraamissa länsimaissakin. Tätä vauhtia koko teollisuuden yksityistäminen veisi jopa vuosikymmeniä tai kauemmin. Tämä on aivan liian hidasta,

mikäli tavoitellaan yhteiskunnan luokkarakenteen muutosta tai epäillään mahdollisuutta vakauttaa talous, joka on pääosin valtion omistuksessa.

(4) Kun yritykset tulevat myyntiin yksi kerrallaan, niistä kukin voidaan nostaa poliittisesti kiistanalaiseksi erityistapaukseksi. Poliittisen vastareaktion vaara on siksi suuri.

(5) Myyminen ja toissijaismarkkinoiden kehittäminen edellyttää sellaisia rahoituslaitoksia, joita ei vielä ole kaikissa itäisen Euroopan maissa olemassa.

Vaihtoehtona valtion yritysten myymiselle on esitetty niiden osakkeiden jakamista ilmaiseksi esimerkiksi kaikkien täysikäisten kansalaisten kesken. Lahjoittamisella olisi useita etuja. (1) Yritysten arvon arviointi jäisi pois, mikä säästäisi aikaa, työtä ja rahaa. (2) Lahjoittaminen on periaatteessa mahdollista hyvin nopeasti. Käytännön ongelmat voivat kylläkin olla varsin huomattavat. (3) Kun yritysten osakkeiden jako tapahtuisi ilmaiseksi, kenelläkään ei olisi vaaraa menettää omaisuuttaan sen jälkeen kun osakkeiden arvot määräytyisivät toissijaismarkkinoilla. Osakkeiden jakaminen on tärkeässä mielessä oikeudenmukaista. Kaikki vaurastuisivat, onnekkaat tosin enemmän kuin toiset. Tuottojen jakautumista voitaisiin tasoittaa jakamalla osakenippuja tai - mikä olisi käytännön syistä yksinkertaisempaa - itse tuotantolaitokset omistavien investointirahastojen osakkeiden nippuja.

Viimeksi mainittu seikka sopii tosin myös myyntimenettelyyn. Tuntuu luontevalta luoda kansalaisten välittömän omistuksen kohteeksi instituutionaalaisia sijoittajia. Ne mahdollistavat riskin tasauksen tavalla, joka tuntuu välttämättömältä luotaessa uusia omistusmuotoja huonosti tunnettuun ja heikosti ennakoitavissa olevaan ympäristöön.

Toisaalta lahjoittamiseenkin liittyy pulmansa. (1) Lahjoittaminen merkitsisi, että valtion budjetti ja/tai maan ulkomaiset velkojat jäisivät vaille tuloja. (2) Lahjoituksen kautta syntyneistä omistajista monet eivät välttämättä vaalisi omaisuuttaan parhaalla mahdollisella tavalla. Verrattuna myyntiin, omistajia olisi ilmeisestikin enemmän ja omaisuus vastikkeetta saatua. (3) Lahjoituksen myötä syntyisi uusia osakkeenomistajia maan aikuisväestön verran. Tämä tuottaisi käytännön ongelmia esimerkiksi osakerekisterin pitämisen, yhtiökokousten järjestämisen ja muun osakkeenomistajien huollon kannalta. Syntyvät kustannukset voisivat olla erittäin huomattavat. Toisaalta kovin laajalle levinnyt omistus tekisi omistajien määräysvallan toteuttamisen hankalaksi. (4) Vaikka lahjoittaminen olisikin oikeudenmukaisempi ratkaisu kuin myyminen, siihenkin liittyy jakaumavaikutuksensa. (5) Kullekin kotitaloudelle tuleva osuus jaettavasta varallisuudesta ei välttämättä olisi niin suuri, että sillä olisi

haluttua vaikutusta kotitalouksien käsityksiin omasta luokka-asemastaan. (6) Lahjoituksella voi hyvin olla makrotason varallisuusvaikutuksia kulutuskysyntään. Tämä ei sovi hyvin yhteen välttämättömäksi nähdyn vaikuttamisen kanssa.

Ehkä tärkeimpiä väitteitä osakkeiden ilmaisjakoa vastaan ovat budjettitulojen poisjääminen ja lähtötilanteessa liian lavealle hajonneeksi muodostuva omistus. Kunkin omistajan hyvinvointi riippuisi vain hivenen yksittäisten yritysten tuloista. Yritysjohdon valvonta olisi lähes mahdotonta. Mikäli kotitalouksille jaettaisiin yritysten sijasta esimerkiksi holdingyhtiöiden osakkeita, pulma lievenisi.

Vaikka osakkeiden lavealla jaolla on kannattajansa Neuvostoliitossakin, se tuntuisi sopivan parhaiten sellaisiin suhteellisen pieniin maihin, joissa taloudellisen tietämyksen taso on korkea (Aleksashenko - Grigoriev (1991), 49-50)).

Kuinka lahjoittaminen tapahtuisi?

Valtionomaisuuden lahjoittamisesta koko väestön kesken ei ole juurikaan esimerkkejä. Britannian 1970-luvun labour-hallituksessa harkittiin tätä vaihtoehtoa Pohjanmeren öljyn hallinnalle, mutta ajatuksesta luovuttiin. Syinä olivat tietävästi ainakin (1) se, että kunkin kotitalouden saama varallisuuden lisäys olisi jäänyt niukaksi, (2) se, ettei Britannian hallituksella ollut jatkuvasti ajan tasalla olevaa tapaa tavoittaa koko aikuisväestönsä osakekirjojen jakoa ja kuittien saamista varten ja (3) se, ettei riittävää tietokonejärjestelmää jaosta syntyvän tiedoston hallintaa varten ollut kuviteltavissa.¹

Vuosina 1990-1991 on esitetty useita malleja siitä, kuinka valtionomaisuuden jakaminen väestön kesken voisi tapahtua (ks. esim. Borensztein - Kumar (1991)). Erään ensimmäisistä esitti *Feige* (1990) Neuvostoliittoa varten. Tämän ehdotuksen mukaan kukin kansalainen saisi 'kansalaisosakkeen', osuuden kaikkien noin 46'000 valtionyrityksen osakkeista. Tämän ehdotuksen hallinnolliset ja yritysjohdon valvonnan vaikeudet tekevät siitä toteuttamiskelvottoman.

Lipton ja *Sachs* (1990b) esittivät Puolalle yksityiskohtaisesti kehiteltyä mallia, joka perustuu yritysten osakkeet omistavien rahoituslaitosten osakkeiden jakoon väestölle. Valtionyritysten osakkeista puolet jaettaisiin

¹ Henkilökohtainen tiedonanto valmistelutyössä mukana olleelta virkamieheltä.

useille rahoituslaitoksille (investointirahastot, pankit, eläkerahastot), jotka valvoisivat yritysjohtoa. Osa osakkeista jaettaisiin työntekijöille ja yritysjohdolle ja suurehko osa (ehkä 35 prosenttia) jäisi valtiolle myöhempiä myyntiä varten. Investointirahastojen osakkeet (ehkä 20 prosenttia kaikista) jaettaisiin väestölle.

Tätä ehdotusta on arvosteltu lähinnä siitä, että valtion asema omistajana jäisi osakkeiden myyntiin saakka käytännössä keskeiseksi. Toisessa, *Blanchardin* ja muiden ehdotuksessa (Blanchard et al (1991)) osakkeiden omistajana toimisivat yksityiset yksityistämismyrastot. Niille olisi asetettu määräaikainen elinikä, jonka kuluessa ne saneerisivat ja myisivät omistukseensa annetut yritykset.

Toinen lähestymistapa omaisuuden lahjoittamiseen perustuu *yksityistämiskuponkien* käyttöön. Tätä lähestymistapaa ollaan toteuttamassa Tšekkoslovakiassa, mahdollisesti Romaniassa ja todennäköisesti nyttemmin myös Puolassa (Grosfeld - Hare (1991); 'Creating' (1991)).

Yksityistämiskupongit ovat kvasirahaa, jota hallitus joko jakaa ilmaiseksi tai nimellistä korvausta vastaan väestölle. Kupongeilla voidaan ostaa yksityistettävien valtionyritysten osakkeita. Joissain ehdotuksissa kuponkien myyminen ja ostaminen olisi sallittua.

Suhtautuminen entisiin omistajiin

Osakkeiden ilmaisjakoa voidaan ideologisesti perustella sanomalla, että niin valtionomistus käytännössä annetaan niille, joille sen on koko sosialismin ajan sanottu kuuluvan, koko kansalle. Tämä vastaan voidaan asettaa kansallistamista edeltäneiden omistajien oikeudet.

Omaisuuden kansallistaminen tapahtui monessa tapauksessa ilman korvausta. Siirtymäyhteiskuntien hallitukset eivät yleensä tunnusta (ainakaan kaikkien) aiempien kansallistamisten laillisuutta. Tulisiko entisille omistajille maksaa jälkikäteen korvaus tai tulisiko aikoinaan kansallistettu omaisuus peräti palauttaa heille tai heidän jälkeläisilleen?

Tämä ongelma koskee lähinnä maaomaisuutta ja kiinteistöjä, joiden nykyarvon yhteys useimmiten vuosikymmeniä sitten tapahtunutta kansallistamista edeltäneeseen arvoon on vielä osoitettavissa. Eräissä itäisen Euroopan maissa pientuotannon ja kaupan kansallistaminen kuitenkin jatkui aivan viime vuosikymmenille saakka. Myös näissä tapauksissa on olemassa yhteys nyky- ja historiallisen arvon välillä. Sen sijaan tehdasteollisuuden osalta sen osoittaminen olisi vaikeaa.

Perustelut entisten omistajien oikeuksien kunnioittamiselle ovat oleellisesti poliittisia ja muotojuridisia. Niiden mukaisia päätöksiä on tehty Tšekkoslovakiassa, eräissä Neuvostoliiton tasavalloissa ja viimeksi Unkarissa, jonka hallitus hyväksyi keväällä 1991 ns. *kompensaatiolainan*. Kuten myöhemmin nähdään, tällaisia kompensatioita voidaan arvostella hyvin taloudellisilla perusteilla.

Yksityistäminen siirtymän vaiheittamisessa

Siirtymän osien - vakauttaminen, vapauttaminen, yksityistäminen ja rakennemuutos - yhteensovittamisesta ja ajallisesta kytkemisestä on kirjoitettu paljon. Käytännön myötä on tullut ilmi, ettei ole yhtä optimaalista vaiheittamisstrategiaa. Paljon riippuu kunkin maan taloudellisesta rakenteesta, sen epätasapainon tilasta, mahdollisuuksista nopeaan kansainväliseen avautumiseen sekä poliittisen järjestelmän ominaisuuksista.

Itäisen Keski-Euroopan maille on useimmiten suositeltu mahdollisimman nopean yksityistämisstrategian valintaa. Yhtäältä jo tapahtunut muutos vaatii näkyvää ja näyttävää yksityisomistuksen suosimista. Toisaalta muutos varmistuisi yhteiskunnan luokkaperustaa muuttamalla.

Varsinkin Unkarin ja Puolan spontaanit yksityistämiset osoittavat, että siirtymä markkinatalouteen etenee myös valtiiovallan toimista riippumatta. Kun spontaaneja yksityistämisiä ei voi estää, niitä on hyvä pyrkiä valvomaan. Toisaalta nopean ilmaisjaon eri muotoja on lisääntyvästi otettu käyttöön. Näin pyritään pitämään suurempi osa yksityistämistä valvonassa, vähemmän korruptoituneena ja oikeudenmukaisempana. Yhteiskunnallinen vastareaktio yksityistämiseen pyritään välttämään.

Kolmas tie nopeampaan yksityistämiseen on ulkomaisen pääoman maa-hantulon kannustaminen. Talouksien nopea avaaminen luo myös tuontikilpailua. Näin on vähemmän välttämätöntä lisätä kotimaista kilpailullisuutta ennen yksityistämistä.

Unkarissa ja Puolassa on myös jo hyvä alku toimivalle rahoitus- ja pääomasektorille. Osakemarkkinoiden luominen etenee suhteellisen nopeasti, alan asiantuntemus karttuu ja väestölle on kehittynyt taloudellinen perusymmärrys.

Neuvostoliiton tila poikkeaa itäisestä Keski-Euroopasta kaikissa edellä mainituissa suhteissa. Maan poliittinen muutos ei vielä ole yksiselitteinen, väestön suuri osa ei ole vakuuttunut yksityisomistuksen tarpeellisuudesta, yleinen tietotaso ja taloudellinen asiantuntemus on heikkoa, maa on

rakenteellisesti suljettu, suuria ulkomaisia sijoituksia talouden useimmille sektoreille on turha odottaa, raha- ja pankkilaitos on kehittymätön ja talouden rakenne poikkeuksellisen monopolisoitunut. Suhteelliset hinnat ovat edelleen epärationaaliset. Ennen muuta, valtiollinen ja taloudellinen epävarmuus ajaa olemassa olevan yksityisen yritteliäisyyden lyhyen aikavälin spekulatioon ja laillisuuden rajan kummallekin puolelle.

Neuvostoliiton tapauksessa yksityistäminen ei voine olla ajankohtaisimpia talouspoliittisia tehtäviä.

IV. KATSAUS TILANTEESEEN ERI MAISSA

Puola

Puolan yksityistämisohjelman toteutuksen käynnisti maan edellinen hallitus osana tammikuussa 1990 aloitettua talousuudistusta. Uusi vuoden 1991 alussa nimitetty hallitus on sitoutunut talousuudistuksen jatkamiseen ja haluaa nopeuttaa uudistusprosesseja.

Puolassa on alusta lähtien ollut tarkoituksena suorittaa suuren mittakaavan yksityistäminen, eli suhteellisen lyhyessä ajassa yksityistää tärkeimpiä suuryrityksiä sekä laaja joukko pienyrityksiä. Aiemman hallituksen yksityistämisohjelman lähtökohtana on ollut, että mahdollisimman suuri osa väestöstä omistaisi yritysten osakkeita. Näin maahan saataisiin osakkeita omistava keskiluokka, mikä osaltaan vahvistaisi taloudellisten ja poliittisten muutosten pysyvyyttä.

Yksityistämisen linjasta on myös muita mielipiteitä; Puolan vahva ammattiyhdistysliike korostaa työntekijöiden omistusta ja määräysvaltaa yrityksissä. Yksityistämisen vastustus on kasvamassa näissä piireissä, joissa pelätään työpaikkojen menetyksiä.

Parlamentin heinäkuussa 1990 antamassa yksityistämislaisissa todetaan, että yksityistäminen voi tapahtua joko muodostamalla osakeyhtiöitä tai lopettamalla valtionyritys ja myymällä sen omaisuus tai osia siitä. Jälkimmäistä menetelmää käytetään lähinnä pienten yritysten yksityistämässä. Esim. vähittäiskauppoja on yksityistetty solmimalla niistä leasing-sopimuksia työntekijöiden kanssa.

Yksityistämisen prosessi on Puolassa melko tiukasti hallituksen valvonassa, millä pyritään kontrolloimaan yksityistämisiä ja välttämään kielteisiksi

koetut spontaanit yksityistämiset. Yksityistämisiä hoitamaan on Puolaan perustettu erityinen omistusoikeuden muutosten ministeriö.

Yksityistettäväksi valitut yritykset on valmisteltava prosessiin. Yritysten hinnan arviointiin Puolassa on valittu ratkaisu, jonka mukaan omistusoikeuden muutosten ministeriö asettaa lähtöhinnan yksityistettäville yrityksille. Markkinoiden ei katsota vielä olevan kykeneviä hintoja muodostamaan. Länsimaiset investointipankit ovat olleet mukana yritysten arvioinnissa. Vain suurten ja keskikokoisten yritysten katsotaan tarvitsevan kallista ja hidasta yksilöllistä arviointia, pienempiä yrityksiä voidaan arvioida ryhminä.

Osakeyhtiömuotoisessa yksityistämisessä seuraavana toimenpiteenä on valtionyrityksen muuttaminen osakeyhtiöksi, jonka osakkeet myydään sijoittajille kotimaassa tai ulkomailla. Ennen yksityistämistä osakeyhtiö kuuluu valtiovarainministeriölle. Yrityksen työntekijöille annetaan oikeus ostaa puoleen hintaan 20 % yrityksen osakkeista.

Ongelmana Puolassa kuten muissakin itäisen ja Keski-Euroopan maissa on, etteivät väestön käytettävissä olevat rahavarat riitä yksityistettävien yritysten osakkeiden hankkimiseen. Tämän vuoksi on Puolassa päätetty ottaa käyttöön ns. voucherit eli yksityistämiskuponit suurten yritysten yksityistämisessä. Näitä ilmaisia kuponkeja aiotaan jakaa kaikille täysi-ikäisille puolalaisille. Yksityistämiskupongeilla voi hankkia osuuksia sijoitusrahastoissa, jotka puolestaan ostavat yritysten osakkeita.

Suurempien yritysten yksityistäminen aloitettiin viime vuoden lopulla, jolloin kuukausien valmistelun jälkeen käynnistettiin prosessin ensimmäisenä vaiheena seitsemän keskisuuren yrityksen yksityistäminen. Kaikki yritykset edustivat eri tuotannonaloja, mm. rakennus-, vaatetus-, kaapeli- ja lasiteollisuutta sekä viihde-elektroniikkaa. Näistä viiden yrityksen yksityistäminen tapahtui myymällä niiden osakkeita väestölle ja ulkomaisille sijoittajille. Tulokset eivät olleet kovin rohkaisevia, sillä vain kahden yrityksen (rakennusfirma Exbud ja kaapeleita valmistava Slaska Fabryka Kabli) osakeanti merkittiin kokonaan, kolmen yrityksen osakkeista jäi 20 - 30 % merkitsemättä. Ulkomaisten sijoittajien osuus jäi hyvin pieneksi.

Ulkomaisten sijoittajien vähäinen kiinnostus oli pettymys puolalaisille. Ensimmäisten yksityistämisten kokemukset osoittavat, että ulkomaiset sijoittajat eivät ole kiinnostuneita tekemään Puolaan portfoliosijoituksia, vaan haluavat osallistua päätöksentekoon yrityksissä, joihin varoja sijoittavat. Sijoittajan kannalta tämä on varotoimenpide. Puolan kannalta sijoittajien osallistuminen päätöksentekoon voi muodostua tärkeäksi liikkeenjohdollisen tietotaidon tuontitavaksi.

Suhtautumisessa ulkomaiseen pääomaan Puolan uusi hallitus on ottanut edeltäjänsä vapaamielisemmän kannan ja haluaa helpottaa ulkomaisia sijoituksia. Ulkomaisten investoijien mukaansaantia kehittämään Puolan talouselämää ja puolalaisia yrityksiä pidetään tärkeänä. Useille talouden sektoreille ollaan laatimassa listoja yksityistettävistä yrityksistä, joista myös ulkomaiset sijoittajat voivat hankkia vähemmistö- tai enemmistöosuuksia. Ilman erityislupaa ulkomainen sijoittaja voi tällä hetkellä hankkia omistukseensa 10 % yrityksen osakkeista.

Taloussuodistusten toteuttamista hankaloittavat Puolan talouden vaikeudet. Taloutta ollaan parhaillaan vakauttamassa ja muuntamassa markkinataloudeksi, mutta valtionyritykset eivät ole reagoineet muuttuneisiin olosuhteisiin toivotulla tavalla eli tehostamalla toimintaansa riittävästi. Tästä syystä viime vuonna hitaasti edennyttä yksityistämistä halutaan nopeuttaa mm. menettelytapoja yksinkertaistamalla. Samasta syystä halutaan jatkossa suurempia yrityksiä yksityistettäessä painopistettä siirtää piensijoittajista suurinvestoijiin, jotka voivat olla sekä koti- että ulkomaisia.

Varsinaisesti yksityistäminen pääsee vauhtiin kuluvana vuonna, jolloin on tarkoitus yksityistää kymmenen suurta yritystä sekä 150 - 200 keskisuurta yritystä. Pienyrityksistä ainakin kolmannes on myös tarkoitus yksityistää tänä vuonna. Päämääränä on, että vuoden lopussa 15 % valtionyrityksistä on yksityistetty. Kuluvan vuoden kesällä on Puolassa myös tarkoitus avata osakepörssi.

Kasvavaa keskustelua käydään suhtautumisesta 1940- ja 1950-luvulla valtiollistettuihin yrityksiin. Vielä ei ole tehty päätöstä toimintalinjasta; keskusteluissa ovat olleet esillä pienten yritysten palauttaminen entisille omistajille tai korvauksen suorittaminen yksityistämiskuponkeina.

Unkari

Myös Unkarissa tarkoituksena on suorittaa talouden yksityistäminen nopeassa tahdissa. Hallitus on asettanut tavoitteeksi yksityistää lähimpien 3 - 5 vuoden kuluessa valtionomaisuutta yrityssektorilla siten, että valtionomistuksen osuus laskee nykyisestä 85 %:sta vajaaseen 50 %:iin.

Suhtautuminen yksityistämisen toteuttamiseen ei ole Unkarissakaan yksimielistä, ja politiikan painopisteet ovat vaihdelleet useaan otteeseen pari vuotta kestäneen yksityistämisen prosessin aikana samalla kun yksityistämisen menetelmiä on kehitelty.

Unkari, jossa yksityistäminen aloitettiin aiemmin kuin muissa itäisen ja Keski-Euroopan maissa, on erityisesti joutunut kärsimään spontaanin yksityistämisen haitoista ja yritysten omaisuuden sulattamisesta. Tunnettu esimerkki on HungarHotels-ketjun tapaus. HungarHotels, joka omistaa noin 50 maan korkeatasoisinta hotellia ja ravintolaa, myi vuonna 1989 puolet osakekannastaan pienelle ruotsalaiselle kiinteistöyritykselle 90 milj. dollarilla eli selvään alihintaan. Myynti sai aikaan suuren julkisen kohun ja maan korkein oikeus kumosi sittemmin kaupan muutoseikkojen perusteella.

Osin mainituista ongelmista johtuen Unkariin perustettiin viime vuoden maaliskuussa Valtionomaisuuslaitos, joka huolehtii valtion intresseistä yksityistämisen prosesseissa ja hoitaa ja seuraa yksityistämisiä. Valtionomaisuuslaitos mm. valvoo spontaania eli yritysten omasta aloitteesta tapahtuvaa yksityistämistä. Sen toiminta on nostattanut moitteita kohtuuttomasta byrokraattisuudesta.

Spontaanit yksityistämiset nopeuttavat yksityistämisen prosessia huomattavasti ja siksi huolimatta kielteisistä kokemuksista spontaania yksityistämistä pidetään Unkarissa tärkeänä yksityistämisen menetelmänä. Edellytyksenä on, että se tapahtuu valvotusti. Kovin tiukka yksityistämisen valvonta kuitenkin hidastaa prosessia, ja siksi on löydettävä kompromissi valvonnan tiukkuuden ja mahdollisten väärinkäytösten määrän välillä. Ilmeisesti valvonnan käytännön mahdollisuudet ovat joka tapauksessa rajalliset.

Toinen yksityistämisen muoto, jonka halutaan yleistyvän nopeasti, ovat investoijien aloitteesta tapahtuvat yksityistämiset. Niissä valtiollisista yrityksistä kiinnostuneet kotimaiset tai ulkomaiset sijoittajat ottavat yhteyttä Valtionomaisuuslaitokseen. Laitos ottaa vastaan investoijien tarjouksia, etsii niille kilpailijoita ja valitsee parhaan. Tällä tavoin saadaan yksityistettyä myös sellaisia yrityksiä, joiden johto ei itse ole kiinnostunut yrityksen yksityistämisestä. Tämä sijoittajien aloitteesta tapahtuva yksityistäminen tuli mahdolliseksi kuluvan vuoden alussa ja sen tarkoituksena on saada yksityistämisen prosessi etenemään nopeammin.

Kolmas yksityistämisen muoto ovat nk. yksityistämishjelmat, joita toteuttaa Valtionomaisuuslaitos. Yksityistämishjelmiin valitaan lähinnä suuryrityksiä.

Ensimmäisen yksityistämishjelman Valtionomaisuuslaitos julkisti viime vuoden syyskuussa. Ohjelmalla tullaan yksityistämään 20 valittua yritystä. Yksityistettäväksi on valittu Unkarin parhaimpia yrityksiä, jotka lähes kaikki ovat kannattavia ja jotka toimivat tehokkaasti - ainakin olemassa olevan järjestelmän kriteerien mukaan. Yritykset edustavat pääasiallisesti

neljää toimialaa; turismi, lääke- ja kemian teollisuus, teollisuustuotanto sekä koti- ja ulkomaankauppa. Mukana on myös nyt toistamiseen yksityistettävä HurgarHotels-ketju.

Kullekin yritykselle valittiin kansainvälisellä tarjouskilpailulla konsultti, joka suunnittelee ja toteuttaa yksityistämisen käytännössä. Valituksi tuli lähinnä länsimaisia rahoituslaitoksia ja konsulttiyrityksiä. Niiden perehtymättömyyden Unkarin olosuhteisiin valitetaan hidastaneen yksityistämistä.

Joulukuussa hallitus julkaisi toisen yksityistämishjelman ja tarkoitus on, että vastaavia tullaan julkaisemaan säännöllisesti muutaman kuukauden välein.

Työntekijöiden oikeudesta yritykseensä on päätetty, että 5 - 15 % osakkeista voidaan myydä työntekijöille. Toisin kuin Puolassa ja Tsekkoslovakiassa, Unkarissa ei suunnitella yritysten osakkeiden ilmaista tai edullista jakoa väestölle ainakaan merkittävässä määrin. Jakoajatuksella on kuitenkin kannatusta poliittisen opposition keskuudessa.

Unkarin yksityistämisen politiikka on ollut alueen maista liberaaleinta ja Unkari on vain vähäisessä määrin rajoittanut yksityistämisen kohteita. Suhtautuminen saattaa kuitenkin olla jossakin määrin muuttumassa, sillä maaliskuun lopussa Unkarin hallitus ehdotti yksityistämisen rajaamista siten, että energiasektori jäisi lähes kokonaan valtion omistukseen, samoin esim. 51 % lentoyhtiö Malevista ja joistakin tärkeimmistä tuotantolaitoksista, mm. busseja valmistavasta Ikarus-yhtymästä.

Pankkien yksityistämistä ollaan suunnittelemassa; asiaa valmistelee parhaillaan komitea, jonka on määrä raportoida työnsä tuloksista hallitukselle.

Ulkomaisten investoijien mahdollisuudet sijoittaa yksityistettäviin yrityksiin päätetään tapauskohtaisesti. Unkari on ollut periaatteessa melko liberaali suhtautumisessa ulkomaiseen pääomaan, ja yksityistäminen nojaa suurelta osin toiveille saada maahan ulkomaisia sijoituksia. Velkainen maa tarvitsee kaikki ulkomaiset sijoitukset, joita se voi saada. Unkari kiinnostaakin läntisiä sijoittajia itäisen ja Keski-Euroopan maista eniten; viime vuonna noin puolet kaikista alueen maihin suunnatuista ulkomaisista sijoituksista tehtiin Unkariin. Niiden keskikoko ja kokonaismäärä on kuitenkin edelleen suhteellisen vaatimaton. Suorien sijoitusten kokonaismäärä on alle miljardi dollaria vuodessa.

Oman ongelmansa yksityistämisessä muodostavat kannattamattomat yritykset, jotka ovat aiemmin esim. valmistaneet tuotteita vientiin muihin

SEV-maihin. Niiden avuksi odotetaan lähinnä ulkomaisia yrityksiä, jotka ottaisivat yritysten terveet osat panoksiksi uusiin yhteisyrityksiin.

Syyskuussa 1990 Unkarin parlamentti hyväksyi ohjelman pienyritysten yksityistämistä. Sen mukaan pienyrityksiä ja osia suuremmista yrityksistä voidaan myydä avoimella kilpailulla halukkaille. Prosessia valvoo Valtionomaisuuslaitos. Kaikkiaan noin 10.000 yrityksen oli määrä tulla myyntiin kuluvan vuoden alussa. Käytännön eteneminen on ollut hidasta.

Kuten edellä mainittiin, Unkarissa on päätetty korvauksista osalle kansallistamisista kärsineistä. Kevään 1991 kompensatiolain mukaan jaetaan korvauksia noin 1,5 miljoonalle unkarilaiselle, jotka menettivät omaisuuttaan 8. kesäkuuta 1949 jälkeen. Näin ollen korvaus koskee vain kommunistihallituksen toimeenpanemia kansallistamisia, ei sitä edeltänyttä maareformia ja suurteollisuuden kansallistamista.

Unkarissa korvaus maksetaan kuponkeina. Ne voidaan käyttää joko kiinteän omaisuuden (maa, kiinteistöt, asunnot) tai yksityistettäväksi tulevien valtionyritysten osakkeiden ostoon. Osuustoimintatilojen hajottaminen sallitaan.

Taloudelliselta kannalta päätöstä kompensatioista voidaan arvostella hyvin perustein. (1) Vaikka kompensatiolain tarkoitus on selventää omistussuhteita, itse asiassa entisten omistajien oikeuksien vahvistaminen luo pitkällisen epävarmuuden tilan. Saksan itäisten maakuntien kokemus osoittaa, että tämä voi olla vakava este investointien liikkeellepääsulle.

(2) Päätös kompensatiosta luo suoran budjettirasitteen. Lisäksi sillä on välillisiä budjettivaikutuksia, jos osuustoimintatilat joutuvat tulevaisuudessa vuokraamaan käyttämänsä maan sen uusilta omistajilta.

(3) Kompensaatiokuponkien muodostama ostovoima on sinällään inflatorinen. Lisäksi se saattaa katkaista alullaan olevan luottamuksen arvopaperimarkkinoihin. Pääosa kaupunkilaisista kuponkien saajista halunnee muuttaa ne rahaksi arvopaperimarkkinoiden kautta. Tämän voi odottaa aiheuttavan suurta arvopaperihintojen vaihtelua.

(4) Maan entisten omistajien oikeuksien tunnustaminen saattaa vaurioittaa Unkarin suhteellisen hyvin toimineen maatalouden suurtuotannon juridisen ja sosiaalisen perustan.

(5) Ja viimein on pantava merkille, että kompensatiolaki oli pienen hallituskoalition tarvittavan puolueen vastoin muiden kantaa ajama päätös. Se voidaan nähdä poliittisten päätäntäkkriteerien uutena ensisijaisuutena talouspolitiikassa.

Tšekkoslovakia

Tšekkoslovakian yksityistämisen prosessista tehdyn peruslinjanvedon mukaan yksityistämisen tulee olla nopeaa ja osakeomistuksen levitä mahdollisimman laajalle väestön keskuuteen. Tšekkoslovakia on yksityistämisen prosessissaan toistaiseksi ollut Puolaa ja Unkaria jäljessä, mutta kuluvana vuonna on saatu alkuun niin pienten kuin suurtenkin yritysten yksityistäminen, ja suunnitelmat yksityistämismuutoksista ovat erittäin kunnianhimoisia. Yksityistäminen on osa tammikuussa aloitettua nopeutettua siirtymistä markkinatalouteen.

Yksityistäminen halutaan pitää viranomaisten valvonnassa ja sitä hoitavat Tšekin ja Slovakian tasavaltojen yksityistämisministeriöt.

Yksityistäminen on aloitettu pienistä yrityksistä, joita koskeva yksityistämislaki hyväksyttiin parlamentissa viime vuoden lokakuussa. Lain perusteella käynnistettiin viime vuoden lopulla prosessi, jonka kuluessa on tarkoituksena myydä julkisella huutokaupalla noin 80.000 pienyritystä.

Ensimmäisellä myyntikierroksella vain Tšekkoslovakian kansalaiset saavat osallistua huutokauppaan. Ellei riittävän korkeaa tarjousta löydy, järjestetään toinen kierros, johon myös ulkomaiset ostajat voivat osallistua.

Ensimmäinen huutokauppa järjestettiin viime tammikuussa. Huutokaupassa ei myyty yrityksiä vaan kahden vuoden vuokraoikeuksia yrityksiin. Vuokrattavana oli 16 vähittäismyymälää. Hinnat nousivat hyvin korkeiksi ja myyntitulo ylitti kymmenkertaisesti asetetun minimihinnan. Ilmeistä onkin, että ainakin osa ostajista toimi ulkomaisten toimeksiantajien lukuun.

Myöhemmin tullaan ilmeisesti siirtymään vuokraoikeuksien huutokauppaamisesta varsinaiseen yritysten ja niiden toimitilojen ja tonttien kauppaamiseen.

Suurten yritysten yksityistämistä koskeva laki astui voimaan kuluvan vuoden huhtikuun alusta. Lain perusteella voidaan yksityistää yrityksiä mm. teollisuuden, ulkomaankaupan, rahoituksen ja vakuutuslaitosten alalta.

Hallituksella on kesään asti aikaa päättää yksityistämisen käytännön toteuttamistavoista. Yhtenä keinona on kuponkien käyttö. Kansalaiset saadaan yritysten omistajiksi yksityistämiskuponkien avulla siten, että tietty osuus yritysten pääomasta jaetaan kuponkeja vastaan. Lain mukaan kaikki 18 vuotta täyttäneet kansalaiset saavat itselleen nimellistä maksua

vastaan sijoituskuponkeja, jotka voidaan vaihtaa yksityistettävien yritysten osakkeisiin.

Kuponkien avulla tapahtuva yritysten osakkeiden tai sijoitusrahastojen osuuksien jako väestölle on nopein tapa yksityistämisen suorittamisessa. Nimelliseen hintaan tapahtuvaa myyntiä puoltaa Tšekkoslovakiassa lisäksi sama syy kuin muissakin alueen maissa eli väestön rahavarojen riittämättömyys osakkeiden ostoon. Kuponkien käytön tarkoituksenmukaisuudesta yksityistämässä on kiistelty paljon ja epäselvää on, kuinka laajasti kuponkijärjestelmää lopulta tullaan soveltamaan. Suurten yritysten yksityistämistä koskevan lain luonnosvaiheessa oli esillä suunnitelma, jonka mukaan kupongeilla jaetaan väestölle 40 - 80 % yksityistettävien yritysten pääomasta. Kuponkimenetelmää ei joidenkin tietojen mukaan sovelleta yrityksiin, joissa on tai joihin on tulossa ulkomainen osakas.

Liittohallitus ja tasavaltojen hallitukset ovat laatimassa periaatteita, joiden mukaan yksityistettävät yritykset valitaan. Yksityistämismisteriöt hyväksyvät yksityistettävät yritykset, jonka jälkeen yritykset itse ministeriöidensä ja mahdollisten konsulttien avulla laativat ehdotuksen yksityistämisen toteutustavasta sekä arvion yrityksen arvosta. Yksityistettävät yrityksen siirretään liittovaltion tai tasavaltojen Kansallisomaisuuksilaitosten omistukseen, jotka hoitavat yritysten myynnin huutokaupoin ja tarjouskilpailuin. Sekä koti- että ulkomaiset sijoittajat voivat hankkia yrityksiä tai niiden osuuksia. Kiinnostuneet sijoittajat voivat olla mukana jo yrityksen yksityistämistä valmisteltaessa.

Yksittäisiä yksityistämisiä on jo suoritettu, huomattavimpana niistä Skoda-yhtymän myynti Volkswagenille, josta sovittiin maaliskuussa. Sopimuksen mukaan Volkswagen ostaa 70 % Skodan osakkeista vuosien 1991 - 1995 aikana, loput 30 % on määrä myydä yksityisille sijoittajille. Myös muita suuria kauppoja ulkomaalaisten yritysten kanssa on sovittu tai valmisteilla.

Tšekkoslovakiassa on kiinnitetty muita itäisen ja Keski-Euroopan maita enemmän huomiota aiempien omistajien omistusoikeuksien palauttamiseen. Tšekkoslovakia on ensimmäisenä alueen maana viime helmikuussa hyväksynyt lain, jonka perusteella vuoden 1948 eli kommunistien valtaantumisen jälkeen tapahtunut omaisuuden kansallistaminen korvataan. Pääsääntöisesti korvaus suoritetaan palauttamalla omaisuus, mutta milloin tämä ei ole mahdollista, maksetaan korvaus rahassa. Entisillä omistajilla tai heidän perillisillään on aikaa kuluvan vuoden syyskuun loppuun asti vaatia omaisuuden palauttamista.

Neuvostoliitto

Neuvostoliitto ei ole vielä aloittanut sellaista suunnitelmataloudesta markkinoihin siirtymistä, joka johdonmukaisuudessaan, kattavuudessaan ja tavoitteellisuudessaan vertautuisi itäisen Keski-Euroopan jo meneillään oleviin muutoksiin. Yksityistäminenkin on maassa vasta hyvin alustavassa vaiheessa, eikä varmuudella voi sanoa, mitä yksityistämällä lopulta tarkoitetaan ja kuinka pitkälle omistuksen hajauttamisessa on tarkoitus mennä. Lakiehdotusten teksteistä voisi päätellä yksityistämisen olevan jo yleisesti hyväksytty päämäärä, mutta lopullisten lakien soveltaminen käytäntöön voi tuoda aivan toisenlaisia tuloksia. Maan kohti kaaosta kulkeva talous ei sekään helpota uudistusten tekoa.

On myös ilmeistä, että Neuvostoliiton sisäinen eriaineksisuus tulee vaikuttamaan keskeisesti yksityistämisen laajuuteen ja toteuttamistapoihin. Ei ole uskottavaa, että yksityistäminen voisi edetä samalla tavoin yhtäältä Baltian tasavalloissa ja toisaalta Venäjällä. Tasavaltakohtaisen päätännän täytyy tulla keskeiseen asemaan maan tulevia omistussuhteita ratkottaessa. Sitä ennen on kuitenkin selvitettävä keskushallinnon ja tasavaltojen taloudelliset ja poliittiset suhteet.

Huhtikuun alussa alettiin Neuvostoliiton parlamentissa käsitellä ehdotusta laiksi yritysten valtionomistuksen purkamisen ja yksityistämisen yleisistä periaatteista. Ehdotuksen mukaan yksityistämisen päämuotona tulee olemaan vuokraus, johon liittyy osto-oikeus. Yksityistettävät yritykset on tarkoitus muuttaa osakeyhtiöiksi. Yrityksiä voivat hankkia sekä Neuvostoliiton kansalaiset että ulkomaalaiset, mutta etuoikeus on yritysten työntekijöillä; tarkoituksena on muodostaa pääasiassa "kollektiivisia" yrityksiä. Vaikka myös osakkeiden tai osuuksien ilmaista luovutusta aiotaan käyttää, on pääpaino niiden myynnissä.

Kuluvana vuonna aiotaan yksityistää ravitsemus-, kunnallis- sekä muita päivittäispalveluita tuottavia yrityksiä. Seuraavana vuorossa ovat tappioliset yritykset. Lakiehdotusta esitelleen hallituksen edustajan mukaan lopulta yksityistäminen tullaan ulottamaan kaikille aloille, myös puolustussektorille. Epäselvää on, mitä yksityistämällä viimeksi mainitussa tapauksessa tarkoitetaan. Lisäksi muutama päivä lakiehdotuksen käsitteilyn jälkeen hallitus ilmoitti liikenteen, energiatuotannon, tietoliikenteen ja puolustusteollisuuden jättämisestä yksityistämisen prosessin ulkopuolelle.

Lakiehdotus sai parlamentissa aikaan vilkasta keskustelua, erityisesti haluttiin kasvattaa työntekijöille maksutta jaettavaa osuutta yrityksistä.

Yksityistäminen samoin kuin muutkin talousuudistuksen osat etenevät tasavalloissa ja alueilla omaan tahtiinsa ja niistä tehdään omia päätöksiä,

jotka saattavat olla ristiriidassa keskusjohdon päätösten kanssa. Yksityistämistä koskeva lakiluonnos on käsiteltävänä Venäjän federaatiossa ja myös Baltian tasavalloissa on hyväksytty tai ollaan valmistelemassa lakeja asiasta.

Venäjän federaation yksityistämistä koskevan lakiehdotuksen mukaan yksityistäminen voi koskea kaikkia kansantalouden aloja. Valtion etuja valvoo Valtionomaisuuskomitea, joka hyväksyy yksityistettävät yritykset.

Viron hallitus hyväksyi viime vuoden lopulla valtionyritysten yksityistämisen perusteet. Yksityistäminen aloitetaan pienistä kaupan, ravitsemustoimen ja muiden päivittäispalveluiden alalla toimivista yksiköistä ja sen on määrä alkaa kuluvan vuoden alkupuoliskolla. Ostajina voivat olla vähintään 10 vuotta Virossa asuneet Viron vakinaiset asukkaat sekä työyhteisöt ja osuuskunnat. Etusija annetaan yksityistettävän yrityksen työntekijöille.

Suuria ja keskisuuria Viron tasavallalle kuuluvia valtionyrityksiä aletaan muuttaa valtion osakeyhtiöiksi, joiden osakkeita tullaan myymään sijoittajille. Listoja osakeyhtiöiksi muutettavista yrityksistä on jo laadittu. Valtionyrityksiksi jää 11 yritystä, joukossa mm. energiayhtiöitä, rautatiet sekä sementtiä, jääkaappeja ja tupakkaa valmistavat yritykset.

Mm. kaupungit ovat Neuvostoliitossa jo aloittaneet yksityistämisen. Venäjän federaatiossa oli viime vuoden loppuun mennessä myyty yksittäiselle ostajalle 17 pientä vähittäiskauppaa ja muuta palveluyritystä. Työntekijöille oli myyty 90 yritystä.

Spontaaneja yksityistämisiä, joissa yrityksiä on myyty selvään alihintaan, on Neuvostoliitossakin tapahtunut. Esim. Virossa myytiin viime kesänä kylpyläkaupunki Pärnun kaikki hotellit 85.000 ruplalla yhdelle ostajalle.

V. LOPPUSANAT

Yksityistäminen on moniulotteinen ongelma. Yhden raportin puitteissa ei ole mahdollista tavoitella kattavuutta. Myöskään yksityistämisen tekniikoihin ei tässä yhteydessä ole ollut mahdollista paneutua. Nämä kysymykset, samoin kuin Neuvostoliitossa meneillään olevat kehityskulut, tullevat olemaan myöhempien raporttien aihepiirejä.

KIRJALLISUUS

Aleksashenko, S. - Grigoriev, L. (1991): *Privatisation and the Capital Market*, Communist Economies and Economic Transformation 1991:1, 41-56.

Blanchard, O. - Dornbusch, R. - Krugman, P. - Layard, R. - Summers, L. (1991): *Reform in Eastern Europe*, Cambridge, Mass.

Borenzstein, E. - Kumar, M. (1991): *Proposals for Privatization in Eastern Europe*, IMF Working Paper WP/91/36, April 1991.

Coase, R. (1960): *The Problem of Social Cost*, Journal of Law and Economics 1960:1, 1-44.

'Creating the Invisible Hand', The Economist May 11th 1991, 65-70.

Feige, E. (1990): *A Message to Gorbachev: Redistribute the Wealth*, Challenge 1990:3, 46-53.

Grosfeld, I. - Hare, P. (1991): *Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia*, CEPR Discussion Paper

Hanke, S.H. (1987): *Privatization*, The New Palgrave Dictionary of Economics, Edited by J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman, Vol. 2, London, 976-977.

Iwanek, M. - Swiecicki, M. (1989): *Joint-Stock Companies, The Missing Link in Economic Reform*, teoksessa Kessides, C. et al, eds.: *Financial Reform in Socialist Economies*, Washington.

Jasinski, P. (1990): *Two Models of Privatization in Poland*, Communist Economies 1990:3, 373-402.

Kay, J.A. (1987): The State and the Market: The UK Experience of Privatisation, New York and London.

Kornai, J. (1990): The Road to a Free Economy, London.

Lipton, D. - Sachs, J. (1990a): Creating a Market Economy in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Papers on Economic Activity 1990:1, 75-147.

Lipton, D. - Sachs, J. (1990b): Privatization in Eastern Europe: The Case of Poland, Brookings Papers on Economic Activity 1990:2, 293-341.

Lydall, H. (1989): Yugoslavia in Crisis, Oxford.

Matolcsy, G. (1990): Defending the Cause of the Spontaneous Reform of Ownership, Acta Oeconomica 1990:1-2, 1-22.

Milosevic, B. (1991): Privatisation in Post-Communist Societies, Communist Economies and Economic Transformation 1991:1, 5-40.

Murrell, P. (1990): "Big Bang" versus Evolution, PlanEcon Report, June 29.

Nelson, R.N. - Winter, S.G. (1982): An Evolutionary Theory of Economic Change, Cambridge, Mass.

Åslund, A. (1985): Private Enterprise in Eastern Europe, Oxford.

Pejovich, S. (1990): A Property-Rights Analysis of Perestroika, Communist Economies 1990:2, 157-176.

Schroeder, G. (1986): The System Versus Progress, London.

Shpilko, P. (1991): Otnoshenie naselenija k privatizatsii sobstvennosti, Voprosy ekonomiki 1991:4, 108-116.

Stiglitz, J. (1989): The Economic Role of The State, Oxford.

Sutela, P. (1989): Itä-Euroopan siirtyminen markkinatalouteen, Kansantaloudellinen aikakauskirja 1989:4, 440-452.

Sutela, P. (1991a): Miksi reaaliosialismi romahti?, TTT:n Katsaus 1991:1, 34-44.

Sutela, P. (1991b): The Economic Views of Gorbachev's Advisors, Communist Economies 1991:1, 105-120.

Sutela, P. (1991c): Economic Thought and Economic Reform in the Soviet Union, Cambridge.

Vickers, J. - Yarrow, G. (1988): Privatisation, An Economic Analysis, London.

Yarrow, G. (1986): Privatisation in Theory and Practice, Economic Policy 1986:2, 323-379.

SUOMEN PANKIN KESKUSTELUALOITTEITA

ISSN 0785-3572

- 1/91 RISTO PELTOKANGAS Usean faktorin korkorakennemallit ja immunisaatio. 1991. 82 s. (ISBN 951-686-274-8)
- 2/91 ANTTI URVAS Volatile Exchange Rates and Speculation - Can the Dollar Movements of the 1980s Be Explained? 1991. 124 s. (ISBN 951-686-275-6)
- 3/91 MIKKO NISKANEN Velkakirjojen hinnoittelu arbitraasimallissa. 1991. 87 s. (ISBN 951-686-276-4)
- 4/91 CHRISTIAN C. STARCK Specifying a Bayesian Vector Autoregression for Short-Run Macroeconomic Forecasting with an Application to Finland. 1991. 35 s. (ISBN 951-686-279-9)
- 5/91 TUOMAS SAARENHEIMO Rahoitusvirtamallit ja kotitalouksien portfoliovalinta. 1991. 132 s. (ISBN 951-686-280-2)
- 6/91 MART SÖRG Uusimmat kehityspiirteet Viron rahataloudessa. 1991. 30 s. (ISBN 951-686-281-0)
- 7/91 TIMO HÄMÄLÄINEN – ARTO KOVANEN International Capital Flows, Deregulation and the Offset Coefficient in Finland 1975–1990. 1991. 18 s. (ISBN 951-686-283-7)
- 8/91 MATTI SUOMINEN Competition in Finnish Banking – Two Tests. 1991. 32 s. (ISBN 951-686-284-5)
- 9/91 SEIJA LAINELA – PEKKA SUTELA Yksityistäminen itäisessä Euroopassa. 1991. 41 s. (ISBN 951-686-285-3)