

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2014 vp

Valtioneuvoston selonteko kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta — Kohti reilumpaa maailmaa ilman köyhyyttä

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä toukokuuta 2014 lähettäessään valtioneuvoston selonteon kehityspolitiikan vaikuttavuudesta ja johdonmukaisuudesta (VNS 5/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että valtiovarainvaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan hallinto- ja turvallisuusjaostossa ja verojaostossa.

Asiantuntijat

Hallinto- ja turvallisuusjaostossa ovat olleet kuultavina

- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Lassi Perkinen, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- osastopäällikkö Pekka Puustinen ja talousjohtaja Risto Hakoila, ulkoasiainministeriö.

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- finanssineuvos Antero Toivainen, valtiovarainministeriö
- pääsihteeri Miia Toikka, Kehityspoliittinen toimikunta
- hankejohtaja Jaakko Mattila ja johtava veroasiantuntija Jari Salokoski, Verohallinto
- hallituksen jäsen Markku Järvenoja, Suomen Veroasiantuntijat ry
- lakimies Ilkka Geitlin, Työeläkevakuuttajat TELA ry
- professori Marjaana Helminen, Helsingin yliopisto.

Lisäksi Suomen Kuntaliitto on antanut verojaostolle kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta tarkastelee selontekoa valtion talouden näkökulmasta keskittyen aluksi kehitysyhteistyöhön käytettäviin määrärahoihin ja niiden vaikuttavuuteen. Lisäksi käsitellään suomalaisyritysten toimintaa kehitysmaissa sekä vero-

tusta yhtenä kehityspoliittisena painopistealueena.

Valiokunta on viime vuosina budjettimietinnöissään kiinnittänyt erityistä huomiota kehitysyhteistyön vaikuttavuuteen ja pitää käsittelyssä olevaa selontekoa tarpeellisena.

Valiokunta toteaa, että lausunnon laatimiseen annettu aika on lyhyt eikä se mahdollista asian syvällistä käsittelyä.

Määrärahat

Suomi käyttää kehitysyhteistyöhön ja humanitaariseen apuun vuonna 2014 yli 1,15 mrd. euroa, mikä on enemmän kuin koskaan aiemmin. Rahoituksemme on noin 0,56 prosenttia bruttokansantulosta.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2015–2018 hallitus on joutunut valtion taloudellisen tilanteen vuoksi leikkaamaan myös kehitysyhteistyömäärärahoja. Näin ollen vuonna 2015 määrärahakehitys kääntyy laskuun. Lisäksi rahoitukseen suunnataan edelleen päästöhuutokauppatuloja. Valiokunta toteaa, että uudet linjaukset eivät varmista tasaista määrärahakehitystä kohti asetettua 0,7 prosentin tavoitetta bruttokansantulosta.

Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin Valtiontalouden tarkastusviraston havainnon koskien varsinaisen kehitysyhteistyön momentin (mom. 24.30.66) edelliseltä vuodelta siirtyvää erää, joka on yhteensä 414 miljoonaa euroa vuonna 2014. Osa siirtyvistä määrärahoista on sidottu sopimuksiin ja hankkeisiin, ja mm. 23 miljoonaa euroa selittyy joulukuussa 2013 momentille lisätyillä päästöhuutokauppatuloilla.

Valiokunta pitää siirtyvää erää suurena ja pitää tarpeellisena selvittää, voidaanko määrärahan käyttöä tehostaa ottamalla vuosittaisen määrärahan suunnittelussa nykyistä paremmin huomioon määrärahan todellinen käyttö. Valiokunta kuitenkin painottaa, että toiminnan laatu tulee aina varmistaa ennen määrärahan käyttöä, vaikka aikataulu sen seurauksena viivästyisikin.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kehitysyhteistyömäärärahojen määrästä ja sisällöstä käydään aktiivista keskustelua. Tarpeellista on myös etsiä uusia innovatiivisia rahoituslähteitä sekä tunnistaa ne taloudelliset ja muut vaikutusmekanismit, jotka hidastavat kehitystä. Niukoista määrärahoista huolimatta hallituksen tulee pyrkiä säilyttämään Suomen maine vastuullisena ja pitkäjänteisenä toimijana. Maailmanlaajuinen kestä-

vä kehitys, köyhyyden ja eriarvoisuuden vähentäminen on vastuullisen toiminnan lisäksi myös Suomen vientivetoisen talouden etu.

Vaikuttavuus

Suomen resurssit kehitysyhteistyöhön ovat rajalliset, joten käytettävissä olevilla määrärahoilla tulee pyrkiä mahdollisimman suureen vaikuttavuuteen.

Valiokunta pitää siten hyvänä, että selonteko korostaa vahvasti tulosperusteisuutta, joka on linjattu jo hallituksen kehityspoliittisessa toimintaohjelmassa (2012). Tämä tarkoittaa tavoitteellisuutta, tuloshakuisuutta, pitkäjänteisyyttä ja eri politiikka-alojen johdonmukaista työskentelyä yhteisten tavoitteiden hyväksi.

Valiokunta pitää tärkeänä, että Suomi pieneenä maana saa tavoitteensa esiin myös kansainvälisissä järjestöissä ja kehitysrahoituslaitoksissa. Selonteon mukaan ulkoasiainministeriö onkin aiempaa systemaattisemmin analysoinut Suomen toimintaa ja laatinut suurten avustusten saajien vaikuttamissuunnitelmat.

Tuloksellisuutta parannetaan myös yhteistyökumppaneiden määrän vähentämisellä, asiakokonaisuuksia rajaamalla ja hankkeiden hallinnointia tehostamalla. Hankkeilta edellytetään läpinäkyvyyttä ja niiden toteuttajilta tilivelvollisuutta. Selonteossa mainitun korruption vastaisen toiminnan lisäksi valiokunta korostaa muutenkin hankkeiden hyvää hallintoa.

Oleellinen osa kehitysyhteistyötä on sekä avunantaja- että kohdemaan taholta toteutettava valvonta. Ulkoasiainministeriö teettää riippumattomia arviointeja hankkeiden ja kehityspoliitiikan toteutuksesta. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama valvonta lisää osaltaan luotamusta, ja tärkeää on myös kumppanimaiden omien hallinto- ja seurantajärjestelmien kehittäminen. Jatkuvan seurannan avulla kehitysyhteistyötä tulee ohjata haluttuun suuntaan.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella todennettujen varojen väärinkäytösten osuus kokonaisuudesta on ollut melko pieni (noin 800 000 euroa vuonna 2013). Valiokunta pitää kuitenkin myönteisenä, että jokainen epäily tut-

kitaan ja että Suomella on nollatoleranssi väärinkäytösten suhteen. Valiokunta tukee myös uusien, avoimien valvontamekanismien kehittämistä. Esimerkiksi vuoden 2014 aikana ulkoasiainministeriö ottaa käyttöön järjestelmän, jonka avulla voi nimellään tai nimettömänä ilmoittaa Suomen kehitysyhteistyövaroihin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä.

Valiokunta korostaa, että täsmälliset tavoitteet, tavoitteille asetetut selkeät mittarit ja niiden avoin valvonta lisäävät osaltaan myös yleistä luottamusta kehitysyhteistyöhön sekä kansalaisten sitä kohtaan osoittamaa hyväksyntää.

Valiokunta pitää selonteon mukaisesti myös tarpeellisenä, että ulkoasiainministeriö arvioi kehitysyhteistyöhön liittyviä riskejä järjestelmällisesti ja niiden toteutumisen ennaltaehkäisy kuuluu vakiintuneesti jokaiseen hankkeeseen. Huomioon on syytä ottaa myös se, että toimimatta jättäminenkin voi olla riski, koska konfliktin puhkeamisen jälkeen toiminnan kustannukset ovat huomattavasti suuremmat kuin ennaltaehkäiseminen.

Suomalaiset yritykset toimijoina

Valtion ja kansalaisjärjestöjen lisäksi valiokunta pitää selonteon tavoin tärkeinä toimijoina kehitysmaissa suomalaisia yrityksiä. Suomalais-taustaiset yritykset ovat kehitysmaihin suuntautuvan ja siellä tapahtuvan liiketoiminnan lisäksi osallistuneet myös kahdenvälisen hankkeiden toteutukseen. Hankkeiden kautta on siirtynyt tietoa ja osaamista kohdemaisten yrityskenttään ja valtionhallintoon.

Valtio-omisteinen rahoituslaitos Finnfund edistää osaltaan kehitysmaiden taloudellista ja sosiaalista kehitystä rahoittamalla niissä vastuullista yritystoimintaa. Valiokunta pitää tarpeellisenä myös Finnfundin yhteyteen luotua erityisriskirahoitusta, joka helpottaa suomalaisyritysten mahdollisuuksia aloittaa toimintansa ns. hauraissa valtioissa. Liikekumppanuusohjelma Finnpartnership rahoittaa puolestaan suomalaisten ja kehitysmaiden välisten liikekumppanuuksien valmistelukustannuksia. Yritykset voivat hakea tukea esimerkiksi paikallisen työvoim-

man ammattikoulutukseen. Valiokunnan mielestä näitä toimintamalleja tulee edelleen kehittää.

Valiokunta nostaa esiin myös Team Finland -verkoston, joka kokoaa laajasti yhteen suomalaisia toimijoita. Verkoston neuvontapalveluiden tehostaminen auttaa osaltaan kehityspoliittisten yritysinstrumenttien markkinointia suomalaisille yrityksille. Samoin korkeakoulujen ja instituutioiden yhteistyöllä voidaan tuoda suomalaista asiantuntemusta kumppaneiden käyttöön, kuten on tehty esimerkiksi Etiopiassa Geologisen tutkimuslaitoksen ja Ilmatieteen laitoksen toimesta.

Verotus

Verotus on nimetty hallituksen kehityspoliittisessa ohjelmassa yhdeksi niistä viidestä painopistealueesta, joilla kehitystä tukevaa politiikka-johdonmukaisuutta voidaan vahvistaa. Tämä heijastuu erityisesti siihen kansainväliseen yhteistyöhön, jolla pyritään yhä aktiivisemmin turvaamaan eri maiden veropohjia ja ehkäisemään haitallista verokilpailua. Vireillä olevista hankkeista kenties keskeisin on OECD:n johdolla etenevä BEPS-hanke (*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD 2013), joka on saanut vahvaa tukea myös G20- ja G8-maista ja jonka työhön Suomi osallistuu OECD:n eri työryhmissä.

Taustalla on toisaalta se yleinen asennemuutos, jonka seurauksena toimista aggressiivista verosuunnittelua, veronkiertoa ja veroparatiiseja vastaan on tullut keskeinen kansainvälinen huomion kohde. Muutokset näkyvät jo käytännön tasolla, kun automaattinen verotustietojen vaihto on ottamassa edistysaskelia ennennäkemättömällä nopeudella osin USA:n FATCA-lainsäädännön ansiosta (*Foreign Account Tax Compliance Act*, 2010). Kehitysmaiden kannalta on puolestaan merkittävää, että veropohjaa rapauttava veronkierto koskettaa ilmiönä myös teollistuneita maita. Intressi tehokkaiisiin vastatoimiin on siten näiltä osin yhteinen.

Suomen toimet on koottu selonteon kanssa samanaikaisesti julkaistuun *Hallituksen kansainvälisen veronkierron vastaiseen toimintaohjel-*

maan (E 61/2014 vp). Siinä kuvatut käytännön toimenpiteet on ryhmitelty niin ikään viiteen painopistealueeseen, joista yksi koskee nimenomaisesti veroasioita kehitysyhteistyössä. Toisaalta myös muut toimenpiteet parantavat edellä todetun intressiyhteyden vuoksi suoraan tai välillisesti kehitysmaiden asemaa. Toimintaohjelma on siten kokonaisuus, johon kohdistuu myös vaatimus politiikkatoimien johdonmukaisuudesta.

Valiokunta pitää erityisen perusteltuna näkemystä, jossa kehitysmaiden verotuskapasiteettia kehitetään osana kehitysyhteistyötä. Kysymys on yhtäältä verojärjestelmän oikeudenmukaisuudesta ja toimivuudesta mutta myös kehitysmaiden kyvystä hallinnoida alueellaan syntyntä tuottoa. Kehitysmaiden omien verojärjestelmien ja hallintojen kehittäminen on siten tärkeä osa kokonaisuutta. Siinä saavutettavat edistysaskeleet vähentävät myös kehitysmaiden riippuvuutta kehitysyhteistyöstä ja estävät osaltaan kehitysyhteistyön määrärahoihin liittyvää verokeinottelua.

Arviot kehitysmaiden ja kehittyvien talouksien menettämästä verotulosta vaihtelevat eri tutkimuksissa ja tarkastelukulman perusteella. Yleinen käsitys on kuitenkin, että kehitysmaat menettävät verotuloja moninkertaisesti enemmän kuin ne saavat kehitysapuna. Selonteossa on todettu lisäksi, että sääntelemätön pääomapakko kehittyvistä talouksista ja kehitysmaista kasvaa yli kymmenen prosentin vuosivauhtia. Kansainvälisten pelisääntöjen ja johdonmukaisen kehityspolitiikan tarve on siis suuri.

Valiokunta tukee Suomen näkemystä, jonka mukaan verojen tulisi kertyä valtioon, jossa taloudellista toimintaa harjoitetaan todellisuudessa. Kansainvälistynyt liiketoiminta, globaali finanssitalous ja kehittynyt tietotekniikka luovat kuitenkin puitteet, joissa yritysten on mahdollista hyötyä eri maiden verojärjestelmien eroista. Kun tämä tapahtuu täysin keinotekoisia rakenteita tai muita järjestelyjä käyttäen, hyväksyttävästä verosuunnittelusta etäännyttään veronkieron ja laittoman keinottelun puolelle. Näihin järjestelyihin tulisi kyetä puuttumaan kansainvälisellä yhteistyöllä, yhteisillä standardeilla ja te-

hokkaalla tietojenvaihdolla. Tässä OECD:n johtava rooli ja laaja yhteistyö myös sen ulkopuolisten maiden, kuten Kiinan, Intian, Brasilian, Venäjän ja Etelä-Afrikan, kanssa on keskeinen.

Voittoja ohjataan toisaalta myös laillisia keinoja käyttäen, merkittävimpana konserniyhtiöiden välinen siirtohinnoittelu. Muita tyypillisiä keinoja ovat esimerkiksi yhtiöiden välinen lainoitus ja siihen perustuvat korkosuoritukset, erilaisten hybridi-instrumenttien käyttö, palvelu- ja lisenssimaksujen veloitus jne. Konserniyhtiöiden väliset suoritteet muodostavat ylipäänsä merkittävän osan kaikesta kansainvälisestä rajat ylittävästä rahaliikenteestä, ja siksi niitä koskevat yhteiset toimintamallit ja standardit ovat tärkeitä. Valiokunta tukee myös näiltä osin OECD:n ja EU:n piirissä tapahtuvaa suunnitelmallista työtä.

Selonteossa on todettu kuitenkin realistisesti, että verotukseen, pääomaliikkeisiin ja niiden sääntelyyn liittyy eri osapuolilla runsaasti keskenään ristiriitaisia intressejä. Muutosten edellyttämään keskusteluun ja päätöksentekoon tarvitaan sen vuoksi aikaa ja kaikkien osapuolten osallisuutta. Tämä työ edellyttää toimia myös kansallisella tasolla. Esimerkiksi yritysvastuuseen ja yrityksen verojalanjäljen todentamiseen liittyvää maakohtaisen raportoinnin mallia on hyvä työstää yhdessä valtionhallinnon, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kesken. Tämän pohjalta asiaa voidaan edistää myös EU:ssa ja muussa kansainvälisessä yhteistyössä. Myös monet muut kysymykset edellyttävät huolellista valmistelua, jossa on perusteltua ottaa huomioon mm. järkevä tasapaino tiedonsaannin avoimuuden ja yritysten hallinnollisen taakan kesken, viranomaisten valmius käyttää saamaansa tietoa hyväksi jne.

Valiokunta toteaa lopuksi, että kestävä verojärjestelmän tärkeimpiä ominaisuuksia ovat oikeudenmukaisuuden lisäksi neutraalisuus ja ennustettavuus. Tällainen järjestelmä ei luo myöskään tarvetta aggressiiviseen verosuunnitteluun ja on siksi myös kansainvälisesti kilpailukykyinen. Näitä yksinkertaisia hyveitä on syytä edistää myös muiden maiden kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Lausunto

Lausuntonaan valtiovarainvaliokunta esittää,

*että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä
olevan huomioon.*

Helsingissä 3 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Matti Saarinen /sd (osittain)
vpj.	Pentti Kettunen /ps	Sari Sarkomaa /kok
jäs.	Leena Harkimo /kok (osittain)	Jouko Skinnari /sd
	Jouko Jääskeläinen /kd	Kauko Tuupainen /ps
	Timo Kalli /kesk	Kari Uotila /vas
	Sampsa Kataja /kok	Ville Vähämäki /ps
	Anneli Kiljunen /sd	vjäs. Johanna Karimäki /vihr (osittain)
	Esko Kiviranta /kesk	Esko Kurvinen /kok (osittain)
	Mika Lintilä /kesk	Riitta Myller /sd (osittain)
	Mats Nylund /r	Antti Rantakangas /kesk
	Heli Paasio /sd	Lenita Toivakka /kok (osittain).
	Kari Rajamäki /sd	

Valiokunnan sihteereinä jaostokäsittelyissä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mari Nuutila,
valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.