

Rahoituksen demokratia ja demokratian rahoitus

Huomioita kehitysrahoituksen uudistamisesta

TEPPO ESKELINEN & VILLE-PEKKA SORSA (2010)

YTT Teppo Eskelinen on filosofi, taloustoimittaja ja kansalaisaktivisti. Eskelinen on väitellyt Jyväskylän yliopiston yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitoksella globaalista oikeudenmukaisuusteoriasta ja normatiivisista kehityskäsityksistä. Eskelinen osallistuu myös aktiivisesti kehitysmaiden velkakriisistä käytävään keskusteluun ja on toimittanut aiheesta useita julkaisuja.

YTM Ville-Pekka Sorsa on väitellyt tohtoriksi Oxfordin yliopistossa talousmaantieteen alalla ja opettaa johtamista Helsingin yliopistossa. Hänen tutkimuskohteisiinsa kuuluvat monet rahoitukseen liittyvät kysymykset, erityisesti eläkerahastot, sijoitustoiminnan organisointitavat sekä rahoituksen rooli eri yhteiskunnissa. Sorsa on myös toimittanut ja kirjoittanut kirjoja ja artikkeleita kehitysrahoituksesta, globaaleista veroista, veroparatiiseista ja yritysten yhteiskuntavastuusta.

Kirjoittajat kiittävät lämpimästi Otto A. Malmin lahjoitusrahastoa, jonka myöntämä rahoitus mahdollisti molemmille kirjoittajille taustapaperin kirjoitustyön ja työn vaatiman taustatutkimuksen tekemisen.

KEPAN TAUSTASELVITYKSET 31, 2010

ISSN 1796-6469

ISBN 978-952-200-152-8 (PDF)

ISBN 978-952-200-151-1 (NID.)

TAITTO: JUKKA-PEKKA JÄNKÄLÄ JA JOEL SAARELMA



KEHITYSYHTEISTYÖN PALVELUKESKUS

TÖÖLÖNTORINKATU 2 A

00260 HELSINKI, FINLAND

TEL +358-9-584-233

FAX+358-9-584-23-200

INFO@KEPA.FI

WWW.KEPA.FI

TUETTU ULKOMINISTERIÖN KEHITYSYHTEISTYÖVAROIN.

ESITETYT MIELIPITEET OVAT HENKILÖKOHTAISIA EIVÄTKÄ VÄLTTÄMÄTTÄ EDUSTA KEPAN VIRALLISTA KANTAA.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Esipuhe

1. Mitä on kehitysrahoitus ja miten se liittyy demokratiaan?

Johdanto: kehitys ja rahoitus

Kuinka kehitysrahoituksesta on totuttu puhumaan

Rahoittajat ja niiden valta

Rahoitus demokraattisessa yhteiskunnassa

Julkinen rahoitus

Yksityinen rahoitus ja demokratia

2. Verotuksen rooli kehityksen rahoituksessa

Verotus ja kehitysrahoituksen tarve

Verotuksen demokraattinen oikeutus

Miten verotuksen demokratiaa voidaan kehittää eri tasoilla?

Johtopäätökset: kuinka vahvistaa demokraattista kehitystä verotuksen avulla?

3. Kehitysmaiden velkojen mitätöinti demokratiakysymyksenä

Velkahelpotukset ja niiden kriteerit

Kasvava tuotanto, köyhtyvä valtio

Uusia kriteerejä, uusia kannustimia

Kuinka verotuloja voitaisiin painottaa?

Johtopäätökset: demokratiaa vahvistavat velkahelpotukset

4. Lopuksi

Esipuhe

Kehitysrahoituksesta käytävä keskustelu rajoittuu valitettavan usein kapeasti kehitysapuun. Kehitysapupuhetta puolestaan vaivaa koherenssin puute, ja sen suhde muuhun rahoitukseen jää helposti käsittelemättä. Tässä taustaselvityksessä kehitysrahoitusta käsitellään laajana kokonaisuutena. Lähtökohtamme on käytettävissä olevien resurssien kokonaisuus, johon ”positiivisten” rahoitusmuotojen lisäksi kuuluvat myös ”negatiiviset” rahoitusmuodot, eli esimerkiksi valtioiden velkojenmaksun aiheuttamat raskaudet ja köyhien valtioiden heikko kapasiteetti kerätä verotuloja – osin niistä itsestään riippumattomista syistä.

Käsittelemme tarkimmin kehitysrahoituksen demokratisointia sekä kehitysrahoituksen ja demokratian suhdetta yleisesti. Rahoituksesta ja demokratiasta on totuttu puhumaan toisistaan erillisinä; perinteisesti rahoitus on kuulunut talouden ja demokratia politiikan piiriin. Yhteiskuntatieteissä näitä tutkimuskenttiä varten on vanhat perinteiset tieteenalansa. Tällaiset jaot ovat kuitenkin osoittautuneet kyseenalaisiksi jo käytännön tutkimuksessa ihmisten arkipäivästä puhumattakaan. Nykytaloudessa yksittäisten ihmisten ja yhteisöjen mahdollisuudet vaikuttaa elämänsä puitteisiin ovat keskeisiä kysymyksiä riippumatta siitä, miten asiakokonaisuudet on jaettu. Talouden jättäminen politiikan ulkopuolelle merkitsisi jonkinasteista politiikan loppua.

Kehityksen käsite nivoo talouden ja politiikan kentät erittäin tiiviisti yhteen. Kehitystutkimuksessa on syntynyt vahva käsitys siitä, että poliittisia vaikuttamismahdollisuuksia ei tule jättää kehityksen käsitteen ulkopuolelle. Itse asiassa useat historialliset epäonnistumiset yhteiskuntien kehityksessä ovat johtuneet juuri demokratian roolin syrjäyttämistä. Tämän selvityksen yhtenä keskeisenä tarkoituksena onkin kysyä, millä tavoin rahoituksen kriteerejä voidaan kehittää demokratiaa vahvistaviksi. Demokratia ymmärretään tässä yhteydessä laajasti. Se tarkoittaa muodollisten vaikutusmahdollisuuksien lisäksi muun muassa mahdollisuutta arvioida poliittisia valintoja.

Jotkut asiantuntijuutta vaativat päätökset, esimerkiksi rahoituksen monimutkaisessa maailmassa, voivat toki olla vain rajallisesti liitettävissä laajasti ymmärretyn demokratian piiriin.

Jokaisella päätöksellä on kuitenkin aina tavalla tai toisella suhde demokratiaan. Tätä suhdetta on mahdollista lähestyä kahdella tavalla: miten rahoituspäätöksiä voidaan tehdä demokraattisesti ja miten demokratiaa voidaan vahvistaa rahoituspäätöksillä. Koska demokratia ei nivoudu vain päätöksenteon prosesseihin, voidaan yhtä lailla kysyä, millainen rooli rahoituksella yleisemmin ottaen yhteiskunnassa on ja millainen tämä rooli voisi demokraattisten instituutioiden ja käytäntöjen vahvistamisessa olla.

Nämä kaksi teemaa yhdistyvät saumattomasti niin sanotussa kannustinajattelussa, johon on viime aikoina kiinnitetty paljon huomiota myös kehitysrahoituskeskusteluissa. Kannustimilla tarkoitetaan erilaisten vakiintuneiden rakenteiden ja toimintatapojen ohjaavia vaikutuksia ihmisten toimintaan. Pohdimme tässä selvityksessä ennen kaikkea kysymystä siitä, miten rahoitustoiminnan ohjausvaikutukset muutettaisiin demokratiaa paremmin tukeviksi.

Taloutta voi verrata fortunapöytään, jossa peliin lyöty kuula tulee välttämättä aina alaspäin. Tappien ja pussien asettelulla voidaan ratkaisevasti vaikuttaa siihen, miten kuula liikkuu ja millaisiin lopputuloksiin se luultavimmin päätyy. Samoin taloudellisella toiminnalla on tietty logiikkansa: kannustimiin ja muihin rakenteisiin puuttamalla voidaan lopputulokseen vaikuttaa ratkaisevasti ilman, että tietyt lopputulokset taattaisiin. Fortuna-vertauksen perusteella ”puhdasta taloutta”, johon ei sisältyisi tällaisia valintoja, ei ole olemassa. Valinta olla sijoittamatta yhtään tappia fortunapöytään on aivan yhtä merkittävä valinta kuulien ohjaamisessa kuin se, että tapit asetettaisiin ohjaamaan kaikki kuulat samaan pussiin. Fortunapeli ei ole erityisen mielenkiintoinen kummassakaan tapauksessa. Siinä missä tappien ja pussien sijoittelu tekee pelistä ja pelin lopputuloksesta mielekkään, erilaiset kannustimet tekevät taloudesta mielekäästä ja merkityksellistä.

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian nykykeskusteluista ammennetun pohdintamme tavoitteena on kehitysrahoitusjärjestelmän ”hienosäätö”. Tarkastelemme näin ollen fortunapöydän tappien ja pussien sijaintia ja uudelleensijoittelun mahdollisuuksia – emme pöytää tai kuulia eli koko kansainvälisen talousjärjestelmän, valtiojärjestelmän tai kaikkien mahdollisten rahoitustoimijoiden luonnetta. Luovat ja radikaalit avaukset rahoituksen luonteesta ovat toki erittäin tarpeellisia ja toivottavia jo pelkästään erilaisten tulevaisuudenvisioiden laatimiseksi

ja poliittisen mielikuvituksen ylläpitämiseksi. Hienosäädön etu on siinä, että pienemmillä ja helpommin toteutettavissa olevilla muutoksilla voidaan paitsi vaikuttaa asioihin myös ratkaisevasti paremmin ennustaa, mitä laajemmat muutokset voisivat tuoda tullessaan.

Hienosäätö ei tietenkään tarkoita sitä, että kyse olisi millään tavalla pienistä muutoksista, koska kyseessä ovat suuret teemat kuten yhteiskunnallinen kehitys ja demokratia. Ehdotuksistamme tekee hienosäätöä lähinnä se, että ne ovat toteutettavissa suurilta osin nykyrakenteiden puitteissa, mikäli poliittista tahtoa löytyy. Käsittelemämme hienosäätöä vaativat ongelmat liittyvät ennen kaikkea rahoituksen kriteereihin ja tekniikoihin sekä niiden suhteisiin demokratian erilaisiin käytäntöihin.

Mutta miksi demokratiasta pitäisi ylipäänsä olla huolissaan? Maailmahan on demokraattisempi kuin koskaan aiemmin! Asiantuntijat ovat tästä kysymyksestä kuitenkin hyvin erimielisiä. Varmaa onkin vain se, että muodollinen demokratia eli mahdollisuus äänestää on yleistynyt globaalisti. Samaan aikaan näyttäisi kuitenkin siltä, että yksilöiden ja monien yhteisöjen todellinen mahdollisuus vaikuttaa asioihin saattaa olla globaalisti jopa kaventumassa. Taustalla ovat muun muassa ”yhden vaihtoehdon politiikan” voimistuminen, talouspoliittisen liikkumatilan kaventuminen ja maapallon taloudellisten valtasuhteiden suuri murros. Koska perinteinen talouspolitiikka ei todennäköisesti kykene edistämään demokraattisia toimintatapoja ja luomaan demokratiaa tukevia kannustimia maailmanlaajuisesti, on ratkaisuja lähdeävä etsimään muualta. Luontevin paikka etsinnälle on nykyisen maailmantalouden keskeisimmän vallankäytön kenttä ja yksi harvoista aidosti maailmanlaajuisista rakennelmista: rahoitus.

Demokratia on luonnollisesti huomattavasti monisyisempi kysymys kuin mihin kannustimien tai rahoituksen toimintatapojen näkökulmasta voidaan viitata. Huomio on tällaisessa kapeammassa tarkastelussa väistämättä suhteellisen yksinkertaisissa, helposti osoitettavissa olevissa sekä jo osittain vakiintuneisiin instituutioihin perustuvissa demokratian muodoissa. Tämä rajaus ei ole sinänsä ongelmallinen, kunhan muistetaan pitää sen rajallisuus jatkuvasti mielessä. Näkökulmamme pohjautuu ulkoisen arvioinnin ja tieteellisen evaluaation periaatteisiin. Tuloksena olisi ollut melko toisenlainen arviointi, jos lähtökohtana olisi demokratian sisäinen näkökulma. Evaluoinnin näkökulma politiikkaan

korostaa päätöksentekoa ja sen mekanismeja tietyssä yhteiskunnallisessa viitekehyksessä. Rahoituksen piirissä kiinnostuksen kohteena ovat tällöin rahoitusmaailman erilaiset vakiintuneet toimijat ja toimintatavat sekä niille asetetut yhteiskunnalliset tavoitteet.

Näistä varauksista ei pidä päätellä, että rahoitus olisi demokratian keskeisin ongelma. Rahoitus on kuitenkin demokratian kannalta tärkeä ulottuvuus, joka ansaitsee puheenvuoroja ja tutkimusta omassa viitekehyksessään.

Esittelemme ensimmäisessä luvussa rahoituksen, demokratian ja kehityksen välisiä suhteita yleisellä tasolla. Tarkastelemme kehityksen rahoituksen ja siitä käytävän keskustelun luonnetta sekä yksityisen ja julkisen rahoituksen mekanismeiden suhdetta demokratiaan. Myöhemmin tarkastelemme kehitysrahoituksen ja demokratian suhdetta myös kahdella tapaustutkimuksella.

Toinen luku keskittyy verotukseen. Siinä käsitellään julkisyhteisöjen rahoitustoimintaa, jossa varojen käyttökohde ja varainkeruun tapa on erotettu toisistaan. Kehityksen rahoituksen viitekehyksessä viittamme muun muassa kysymyksiin siitä, mikä on verotuksen rooli yhteiskunnallisessa kehityksessä, millaista demokraattista kehitystä voidaan rahoittaa verotuksen keinoin sekä miten erilaisten verotuskäytäntöjen demokraattisuutta voidaan arvioida ja vahvistaa.

Kolmas luku keskittyy syvemmin monitahoisiin demokratiakysymyksiin. Käytämme siinä esimerkkinä tiettyä viime aikoina suosittua ja YK:n vuosituhattavoitteistakin löytyvää rahoitusmekanismikokonaisuutta: kehitysmaiden velkojen mitätöintiä. Tutkimme erityisesti sitä, minkälaiset velkahelpotusten kriteerit tukisivat demokraattista päätöksentekoa parhaiten. Selvityksen lopuksi esitämme muutamia johtopäätöksiä.

1. Mitä on kehitysrahoitus ja miten se liittyy demokratiaan?

Johdanto: kehitys ja rahoitus

Mitä on kehitysrahoitus? Kysymykseen voidaan esittää kaksi periaatteessa täsmälleen yhtä pätevää vastausta.¹ Yksinkertaisin vastaus on, että kehitysrahoituksella pyritään saavuttamaan kehitykseksi kutsuttuja päämääriä. Kyse on siis keinoiltaan vaihtelevasta rahoitustoiminnasta, jonka päämäärät ovat ennalta määriteltynä. Toisen vastauksen mukaan kehitysrahoituksessa on kyse tietyistä rahoitusmenetelmistä, jotka poikkeavat muusta rahoituksesta tavalla tai toisella, esimerkiksi rahoituksen ehtojen, toimintatapojen ja toimijoiden osalta. Kyse on siis tietynlaisesta rahoitusmenetelmien joukosta. Nykyään puhutaan entistä useammin ensimmäisestä, eli kehityksen rahoittamisesta (*financing for development*) perinteisen kehitysrahoituksen (*development finance*) sijaan. Näiden kahden ero on pähkinänkuoressa se, että kehitysrahoitus on rahoitusvetoista ja kehityksen rahoitus kehitysvetoista.

Kehitysrahoituksella on kehitystaloustieteessä perinteisesti tarkoitettu kehittyville maille myönnettävää luottoa kehitysprojekteihin, joihin niillä ei muuten olisi varaa. Tämän määritelmän mukaan kehitysrahoitus on erotettu muusta rahoitustoiminnasta niin ehtojen, toimijoiden kuin rahoitusmuodonkin myötä. Ensimmäkin kehitysrahoitus tarkoittaa lainoja, ei esimerkiksi pääomasijoituksia. Kehitysrahoituksessa lainan ehtojen on oltava muuta saatavilla olevaa rahoitusta edullisempia tai jopa ainoita sellaisia, joihin rahoituksen saajilla on varaa. Rahoitettavien tahojen on oltava köyhiä valtioita eli kehitysmaita – erotuksena esimerkiksi teollisuusmaista, yrityksistä tai järjestöistä – ja rahoittajien joko valtioita tai niiden muodostamia monenkeskisiä rahoituslaitoksia. Rahoituksen kohteena tulee olla projekti, jonka tarkoituksena on parantaa kehityksmaan tuotannon ja kansan-

talouden tulevaisuutta. Rahoituksen tulee myös olla väliaikaista, eikä sen tulisi olla muodoltaan sellaista, joka aiheuttaa riippuvuutta tai korvaa tavanomaisia yksityisiä ja julkisia rahoitusmekanismeja. Perinteisen kehitysrahoituksen keskustelujen ala on näin ollen kapea ja poissulkeva eli eksklusiivinen.

Kehityksen rahoitus on vähemmän rahoitusinstituutioihin ja teknisiin rajanvetoihin sidottua. Kehityksen rahoitukseen kuuluvat perinteisen kehitysrahoituksen lisäksi niin kehitysmaiden velkojen mitätöinti, yritysten ja yksityisen rahoituksen tapojen sitominen kehityspäämääriin kuin miltei kaikki rahoitusta sivuavat sääntelykysymykset. Kehityksen rahoitus on paitsi temaattisesti laaja aihepiiri, myös hyvin monenlaisia toimijoita ja toimintatapoja koskeva inklusiivinen keskustelu. Keskustelu ei rajoitu joihinkin tiettyihin toimijoihin kuten valtioihin ja kehitysrahoituslaitoksiin tai rahoitusmekanismeihin kuten lainoihin. Keskustelua hallitsee rahoituksen vaikutusten johdonmukaisuus suhteessa tavoiteltaviin kehityspäämääriin.

Kehityksen rahoituksen tarkastelun kohteena on aina se, tukeeko toiminta todella kehitystä, millä tavalla tämä tapahtuu ja kuinka paljon se sitä edistää. Kaikki rahoitustavat eivät tue kehitystä ja jotkut muodot voivat tukea sitä toisia paremmin. Keskustelun rajaaminen tapahtuu kehityksen, ei rahoituksen ehdoilla. Oleellista tässä keskustelussa on se, että kehityksen täytyy olla ainakin yhdessä rahoitusprosessin vaiheessa rahoituksen ehdoton kriteeri. Kriteerissä voi olla kyse rahoituskohteen tai -keinovalinnasta, rahoitusehtojen määrittämisestä, näiden taustalla olevista periaatteista, viimekätisen rahoituspäätöksen tekemisestä tai edellisen rahoituksen käytön arvioinnista lisärahoituksen myöntämisessä.

Tässä taustaselvityksessä olemme kiinnostuneita kehityksen rahoituksesta, eli kaikesta rahoitustoiminnasta, jonka päämääränä on yhteiskunnallinen kehitys. Ennen kaikkea kiinnostuksemme kohteena on demokraattinen yhteiskunnallinen kehitys, eli (tavalla tai toisella rajatessa) *yhteisössä laajamittaisesti toivottu ja odotettu, ihmisten vaikutusmahdollisuuksia parantava sekä yhteisesti jaettu ennakoitujen tapahtumien sarja* (ks. tekstilaatikko). Tarkastelemme sekä perinteistä kehitysrahoitusta että muita olemassa olevia kehityksen rahoituksen toimintatapoja ja esitämme uudistusehdotuksia.

¹ Ville-Pekka Sorsa (toim.) (2007): *Kehityksen kestävä rahoitus* (Helsinki: Attac).

Millaista on demokraattinen kehitys?

Termi ”kehitys” samaistetaan usein taloudelliseen kehitykseen. Kehityksen kriteeriksi eivät kuitenkaan riitä talouden tilan perusmittarit kuten bruttokansantuote tai ostovoima. Talous on vain yksi, joskin oleellinen osa kehitykseen liittyviä yhteiskunnallisia suhteita ja järjestelmiä. Kehityksen käsitettä voidaan käyttää sen erilaisia osa-alueita kuten taloutta tai kansalaisoikeuksia painottaen, mutta kehitys itsessään on hyvin laaja ja osatekijöitään laajempi yhteiskunnallinen prosessi.

Kehitys tarkoittaa ennen kaikkea lisääntyneitä todellisia mahdollisuuksia hahmottaa ja tehdä entistä enemmän yksilöllisesti ja yhteisöllisesti haluttuja asioita.² Kyse on siis paitsi materiaalisesta elintasosta myös demokratiasta. Laajassa yhteiskuntapoliittisessa mielessä demokraattiset käytännöt voidaan ymmärtää esimerkiksi kriittisen arvioinnin reaalina mahdollisuuksina. Tällöin demokratiaan kuuluu se, että erilaisia toimia voidaan suunnitella ja olemassa olevaa yhteiskunnallista todellisuutta muuttaa. Kriittisen arvioinnin muodostavat kolme osa-aluetta: *muodollinen demokratia, perusvapaudet ja itsensä kehittämisen mahdollisuus sekä aidon muutoksen mahdollistava yhteiskunnallinen järjestys.*

Muodollinen demokratia viittaa niin sanottuun proseduraaliseen legitimaatioon eli määriteltyyn käytäntöön, joka oikeuttaa yhteisön päätökset. Tällä tarkoitetaan sitä, että päätöksenteon pitää perustua eräänlaiseen testiin, jonka täyttäminen oikeuttaa päätökset ja niiden toteutuksen. Testinä voi toimia esimerkiksi edustuksellisen demokratian lainsäädännön laatimisessa noudatettava enemmistö päätöksen periaate. Testin pitää kuitenkin olla myös hyväksytty yhteisön yhteisellä päätöksellä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että vaalit järjestetään asianmukaisesti. Muodollisen demokratian ehdon täyttäminen vaatii esimerkiksi korruption puuttumista ja testiä valvovan oikeusjärjestelmän toimintaa.

Perusvapaudet ja itsensä kehittämisen mahdollisuus ovat demokratian kannalta välttämättömiä. Esimerkiksi sananvapaus on välttämätöntä siksi, että käsitys halutusta kehityksestä voitaisiin muodostaa tai ylipäätään havaita odotusten olevan läsnä yhteisössä. Mikäli jotkin äänet vaiennetaan, ei demokraattista keskustelua vaihtoehtoista ole olemassa. Sananvapauteen kuuluvat ennen kaikkea median vapaus ja tiedon saatavuuden takaaminen. Tässä mielessä esimerkiksi avoin kirjastojärjestelmä tai julkisten internet-yhteyksien saatavuus voivat olla demokratian keskeisiä ehtoja. Perusvapauksien tarkoitus on taata alusta demokraattiselle keskustelulle.

Itsensä kehittämisen mahdollisuudella viitataan siihen, että erilaisten politiikkavaihtoehtojen ja yhteiskunnan toimintatapojen tulee olla ymmärrettäviä, jotta aito keskustelu niistä olisi ylipäänsä mahdollista. Vaikka jokainen yksilö ei tietenkään pysty tietämään kaikkea tai ymmärtämään jokaista asiaa, tulee hänellä olla mahdollisuus kehittää itseään siten, että hänen elämäänsä koskettavat yhteiskunnalliset ilmiöt ovat ymmärrettävissä ja arvioitavissa. Tämän vuoksi esimerkiksi peruskoulutusjärjestelmä tai tulkkaukspalvelut voivat olla välttämättömiä demokratian kannalta. Toisaalta periaate sitoo myös yhteiskunnallisen keskustelun käymisen tapoja. Esimerkiksi poliitikkojen sekä talous- ja yhteiskuntatieteilijöiden usein käyttämä kapulakieli voi olla este demokratialle. Voidaan myös ajatella, että perusteelliset, raskaat ja vaikeatkin argumentit tulee tehdä sisällöllisesti ymmärrettäväksi: erilaisia vaihtoehtoja ei pidä sulkea pois tai yksinkertaistaa liikaa sisällön kustannuksella.

Jotta demokraattinen kehitys voisi toteutua, on yhteiskunnassa – oli kyseessä paikallinen, alueellinen, kansallinen, kansainvälinen tai sitten globaali yhteisö – oltava *muutoksen mahdollistava järjestys*. Esimerkiksi jatkuvassa poikkeus- ja sotatilassa demokratia ei voi toteutua. Muutoksen mahdollistava järjestys viittaa ennen muuta siihen, että erilaisia vahvoja riippuvuuksia on vältettävä ja että aitoja päätöksiä on kyettävä tekemään useilla eri tasoilla. Kuten tulemme näkemään, rahoitusmekanismeilla voi olla tässä suhteessa merkittävä rooli.

² Määritelmä nojaa pitkälti siihen, joka esitetään teoksessa Amartya Sen (1999): *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press).

Demokratian vajeet yhdellä tasolla voivat aiheuttaa vajeita myös toisella tasolla. Esimerkiksi viime vuosikymmeninä rikkaat valtiot ovat joutuneet toteuttamaan yksityistämisen, sääntelyn purkamisen ja verotuksen vähentämisen ”yhden vaihtoehdon politiikkaa” hyvinvointivaltioiden näennäiseksi säilyttämiseksi. Kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta lainattu valtionvelka on taas pakottanut köyhät maat harjoittamaan samanlaista politiikkaa. Nämä ratkaisut ovat voineet olla ainoita tarjolla olevia ratkaisuja annetuissa olosuhteissa. Itse olosuhteet, kuten tässä tapauksessa kansainvälisen sääntelyn puute, verokilpailu ja ylikansallisen pääoman mahdollisuus valita verottajansa sekä kansainvälisten rahoituslaitosten toimintatavat, olisivat kuitenkin olleet muutettavissa, mikäli niihin olisi tartuttu globaalin hallinnan keinoin. Globaalia demokraattista hallintoa eli muutoksen mahdollistavaa järjestystä ei kuitenkaan ole perustettu, mikä aiheuttaa demokratiavajetta paitsi globaalilla myös kansallisella tasolla.

Demokratiakäsityksemme on laaja, eikä se palaudu sellaisenaan päätöksenteon prosesseihin – kun puhumme rahoituksen ja demokratian suhteesta, emme välttämättä aina puhu sitä, onko jokin yksittäinen rahoituspäätös tehty demokraattisesti jonkin määritellyn päätöksentekotavan puitteissa (esimerkiksi äänestämällä rahoituskohdeesta tai ehdoista). Päätöksenteon demokratisaatiosta on jo olemassa huomattava määrä talouden rakenteisiin ja kehitykseen liittyvää yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta, minä vuoksi³ lähestymme demokratiaa sen sijaan politiikkojen (ei politiikan teon) näkökulmasta. Tavoitteenamme on tutkia joka tilanteessa sitä, mitkä ja miten erilaiset rahoitustoimet ja -institutiot voisivat kannustimina tukea demokraattista yhteiskunnallista kehitystä aiempaa enemmän ja paremmin.

Kehityksen käsitteen lisäksi on tärkeää määritellä, mitä tarkoitamme rahoituksella. Rahoituksella tarkoitetaan *ihmiskunnan resurssien jakamista eri toimijoiden kesken erilaisilla ehdoilla ja aikaperspektiiveillä*. Rahoitus tapahtuu erilaisen vakiintuneiden pelisääntöjen ja rakenteiden puitteissa, joissa toimijat vaihtavat rahan lisäksi muun muassa riskejä. Rahoitus on yksi keskeisiä modernin talouden valtajärjestelmiä: siinä päätetään, kuka saa toteuttaa päämääriään ja millä ehdoilla. Rahoituksen maailma on kirjava – on olemassa julkista ja yksityistä rahoitusta; on lainoja, pääomaa ja johdannaisia; on lukuisia valtioita, pankkeja, vakuutusyhtiöitä, rahastoja ja muita rahoituksen suhteen oleellisia toimijoita.⁴

3 Ks. esim. Heikki Patomäki & Teivo Teivainen (2003): *Globaali demokratia* (Helsinki: Gaudeamus) ja John S. Dryzek (1996): *Democracy in capitalist times: Ideals, limits, and struggles* (New York: Oxford University Press).

4 Hyvänä yleistajuisena johdantona kehitykseen liittyviin rahoituskäsitteisiin toimii Kavaljit Singh (2000): *Taming Global Financial Flows. A Citizen's Guide* (Noida: Zed Books).

Eri rahoituksen muodoilla ja toimijoilla on hyvin erilainen suhde demokratiaan erityisesti ja valtaan yleensä.

Rahoitus voidaan kuitenkin karkeasti jakaa suoraan ja välineelliseen rahoitukseen. Suora rahoitus viittaa ennen kaikkea investointiin, eli rahalliseen panostamiseen johonkin konkreettiseen toimeen. Välineellinen rahoitus taas viittaa sijoituksiin rahaan sen lukuisissa erilaisissa muodoissaan. Kehitysajattelun viitekehyksessä suorassa rahoituksessa on kyse konkreettisten toimien toteuttamisesta ja niihin sitoutumisesta, kun taas välineellisessä rahoituksessa kyse on ennemmin rahan saatavuudesta tarvittaessa. Demokraattisen kehityksen rahoituksesta puhuttaessa ollaan yleensä kiinnostuneita suorasta, sitoutumiseen perustuvasta rahoituksesta, koska tällä rahoituksen tavalla voidaan kohdistaa katse konkreettisiin kehitystavoitteisiin pelkkien rahamääräisten ja abstraktien velvoitteiden sijaan. Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, etteikö välineellisen rahoituksen saatavuudella olisi erittäin tärkeä asema kehityksessä esimerkiksi sijoitustuottojen, takauksien, vakuutusten tai vaikkapa väliaikaisten maksuhäiriöitä korvaavan rahoituksen kautta.

Kuinka kehitysrahoituksesta on totuttu puhumaan

Kehitysrahoitus on perinteisesti ollut ja on edelleen varsin epädemokraattinen ja teknokraattinen keskustelun alue. Puhetta kehitysrahoituksesta käydään lähinnä ekonomistien ja muiden asiantuntijoiden kesken, eikä poliitikoilla saati sitten laajaa ja vaikeaa rahoitussanastoa tuntemattomilla kansalaisilla useinkaan ole ollut kiinnostusta tai mahdollisuutta ottaa osaa kes-

kusteluun. Tavallisin puheenaihe on ollut kehitysrahoituksen määrä. Tällöin voidaan puhua käytännössä vain julkisesta kehitysavusta tai sitten yksityisistä investoinneista ja edellytysten luomisesta niille.

Asiantuntijavetoisuuden kritiikki ei tarkoita sitä, etteikö asiantuntijoita tarvittaisi. Kaikki eivät voi olla jokaisen alan asiantuntijoita. Se, että rahoituspuhe on tyypillisesti käsittämätöntä ei-asiantuntijoille, on kuitenkin tyystin eri asia kuin se, miten keskustelua voitaisiin käydä. Myös asiantuntijat voivat pyrkiä demokratisoimaan keskustelua paitsi tuottamalla tietoa myös kansantajuistamalla sitä. Kehitysrahoituskeskustelua ei tarvitse käydä munkkilatinalla.

Asiantuntijavetoisuuden lisäksi kehitysrahoituspuhe on ollut hyvin funktiokeskeistä. Tällöin otetaan jokin tavoite annettuna ja pyritään tuohon tavoitteeseen mahdollisimman tehokkaasti. Tehokkuuspyrkimykset tuottavat omanlaistaan politiikkaa. Itse asiassa tehokkuus voi olla demokratian kannalta ongelma, kuten julkishallinnon tutkijat toisinaan huomauttavat. Vaikka rahoituksen päämäärät olisivat sinänsä jaloja, on erittäin tärkeää kysyä, minkälaisen prosessin kautta rahoituspäätöksiä tehdään ja millaisia seurauksia rahoituksella on. On esimerkiksi tärkeää kysyä miten erilaisiin rahoituksen "sivuvaikutuksiin" tulee suhtautua tai millä aikavälillä jokin rahoitusmuoto on ylimalkaan tehokas. Kehitysrahoitusta voidaan kanavoida lyhyellä aikavälillä varsin rationaalisesti ja hyväksytysti, mutta silti tuottaa pitkällä aikavälillä ei-toivottuja sivuvaikutuksia ja lopputuloksia.

Kehitysrahoituksen käytännöistä ei ole totuttu puhumaan politiikkana, mikä on tarkoittanut myös kehitysrahoitukseen ja -rahoittajiin kohdennetun vallankäytön häivyttämistä. Kehitysrahoitus on kuitenkin mitä suurimmassa määrin politiikkaa. Tässä väitteessä ei ole kysymys pelkästään politiikan laajasta määritelmästä, jonka mukaan kaikki yhteiskunnallinen toiminta on jostain näkökulmasta poliittista toimintaa. Kehitysrahoitus on jo kapeiden määritelmien mukaan politiikan ytimessä. Kehitysrahoitukseen liittyy tietynlaisen yhteiskunnallisen todellisuuden tuottamista; arvovalintoja siitä, mitä pidetään rahoittamisen arvoisena, vallankäyttöä sen monissa eri muodoissa sekä monenlaisia kannustimia lyhyen ja pitkän aikavälin yhteisöllisille ja yksilöllisille toimille. Rahoituspäätöksillä ja rahoituksen muodoilla säädellään aina muuta kuin kulloinkin kyseessä olevaa rahoitusongelmaa.

Olisi suotavaa, että kehitysrahoituksesta pystyttäisiin keskustelemaan nykyistä laajemmassa viitekehityksessä. Mikä on esimerkiksi demokrati-an ja osallisuuden ala ja autenttisuus: ketä rahoituspäätökset koskevat, miten osalliset pääsevät vaikuttamaan rahoituspäätöksiin ja niiden toteuttamiseen, ja miten tosissaan osallisten tahtoon sitoudutaan? On myös muita olennaisia kysymyksiä. Minkälaisiin käsityksiin kehityksestä myönnettävä kehitysrahoitus ylipäänsä nojaa? Onko edes mahdollista puhua ihmislähtöisestä, demokraattisesta, vaihtoehtoja luovasta, osallistavasta tai ympäristöystävällisestä kehitysrahoituksesta – tai kaikista näistä yhtä aikaa?⁵

Kehitysrahoituksen ja siitä käytävän keskustelun metodologinen ongelma on siinä, että keskustelussa nojataan edelleen pitkälti vanhaan kansantalousajatteluun, joka on käytännössä katsoen lakannut pätemästä muun muassa kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden avaamisen ja talouden sääntelyn purkamisen myötä. Kun kehitysapu hyvin laajana hankkeena aloitettiin, yleisesti ajateltiin, että kehitysmaat tarvitsevat ennen muuta lisää tuotannollista pääomaa. Ratkaisuna kehittymättömyyden ongelmaan oli siis pääoman siirtäminen tai "ruiskuttaminen" (*injection*) maiden kansantalouteen, tai maiden oman pääoman muodostuksen vahvistaminen⁶. Taustalla oli usko siihen, että lisäpääoma muuttuu tuottavien paikallisten investointien kehäksi: kasvaneesta tuotannosta seuraisi lisää säästämistä ja lainaamista, näiden myötä uusia investointeja ja edelleen lisää tuotantoa. Samalla julkinen sektori kasvaisi ja valtion mahdollisuudet esimerkiksi koulutukseen panostamiseen lisääntyisivät.

Kansantalous-oletus on muuttunut entistä hankalammaksi lukuisista eri syistä. Köyhissä maissa tehdyt voitot esimerkiksi pakenevat helposti veroparatiiseihin paikallisen talouden karruttamisen sijaan. Rikkaan Pohjoisen yhtiöt ovat kotiuttaneet köyhien maiden talouskasvun hyödyt ja erilaiset Etelän eliitit ovat kyenneet siirtämään "kansantalouksiin" siirtyvää julkista rahaa henkilökohtaiseksi omaisuudekseen. Tästä ilmiöstä käytetään tavallisesti käsitettä *velan sosialisointi*: lainoista saatavat hyödyt ovat yksityisiä

⁵ *Kehityskäsityksistä ks esim Richard Peet (1999): Theories of development. (Lontoo: Guilford press) ja Des Gasper (2004): The ethics of development (Edinburgh: Edinburgh University press).*

⁶ *Ks esim. H.W.Arndt (1987): Economic development. The history of an idea. (Chicago: The University of Chicago press), s. 54-60 ja Richard Peet (1999): Theories of development. (Lontoo: Guilford press), s. 37-40.*

mutta velka julkista. Ironista kyllä, kehitysavun sivuvaikutuksena on ollut valtava resurssien siirtymä köyhistä maista rikkaisiin maihin. Kansantaloudesta puhuminen klassisessa mielessä näyttää siis johtavan virheellisiin suosituksiin.

Kansantalousoletuksen lähtökohtien murtuessa on alettu kiinnittää entistä enemmän huomiota yksityisten ja paikallisten investointien edistämiseen. Maailmanlaajuinen kilpailu investoinneista on koventunut pääomamarkkinoiden vapauttamisen ja yritysten suojaa korostavien investointisopimuksien myötä. Yksityisten investointien ongelma kehityksen suhteen on siinä, että niiden houkuttelemiseksi käytetään usein vapaatuotantoalueiden perustamisen ja verolomien kaltaisia keinoja, joiden myötä maan omien työntekijöiden ja julkisen talouden hyötyminen investoinneista tulevat kyseenalaisiksi.

Julkisen talouden tila on perinteisessä kansantaloudejattelussa varsin vähän keskusteltu aihe. Tämä johtuu osittain siitä, että julkisen talouden on oletettu kohentuvan ja uusien investointien tapahtuvan automaattisesti lisääntyvän tuotannon ja kasvavan viennin seurauksena. Tuotannon hyötyjen (ja haittojen) jakautuminen erilaisten ryhmien kesken on kuitenkin poliittinen kysymys, jossa ketään ei voi olettaa automaattiseksi hyötyjäksi. Esimerkiksi verotuksen välttelemisestä on tullut suuren mittakaavan toimintaa, jonka mahdollistaviin rakenteisiin toiminnasta hyötyvät eivät tahdo kenenkään puuttuvan. Keskittyminen tuotantoon ja vientiin on palvellut tiettyjen ryhmien intressejä, jotka ovat myös ymmärrettävästi pyrkineet säilyttämään kehitysajattelun poliittisen *status quon*.

Rahoittajat ja niiden valta

Kehitysrahoittajiksi voidaan lukea ainakin kansainväliset rahoituslaitokset, valtiot ja niiden vientiluottolaitokset sekä yksityiset rahoituslaitokset kuten pankit ja institutionaaliset sijoittajat. Näistä yksityisiä tahoja ei lasketa perinteisesti kehitysrahoituksen piiriin. Kansainvälisiä rahoituslaitoksia ovat Maailmanpankki, Kansainvälinen valuuttarahasto IMF sekä useat alueelliset kehitys pankit. Yksittäisten valtioiden rahoitus voi olla pehmeäkorkoista kehityslainaa, lainakomponentin sisältävää kehitysapua tai lahjarahaa. Käytännössä avun ja lainan erottaminen toisistaan ei ole aina helppoa.

Rahoittajien valta ilmenee hyvin monella tavalla.⁷ Mikä tahansa rahoitusta suuntaava taho määrittelee aina sitä, millaiset ilmiöt saavat tilaa yhteiskunnassa ja millä ehdoilla. Periaatteessa rahoituksellisessa vallassa ei ole mitään ongelmallista niin kauan, kun molemmat osapuolet hyväksyvät rahoituksen ehdot ja kun päätökset rahoitusinstituutioissa tehdään hyväksyttävien periaatteiden pohjalta ja rahoituksen vastaanottajan osallisuuden tai omistajuuden mahdollistavalla tavalla. Suurilla rahoituslaitoksilla on kuitenkin käytännössä runsaasti valtaa rahoitusta saavien maiden tulevaisuuden suuntaamisessa, näiden laitosten omia rahoituspäätöksiä laajemmassa mielessä. Tämä johtuu ennen kaikkea siitä, että yksityiset rahoittajat seuraavat laitosten rahoituspäätöksiä ja arviointeja.

Esimerkiksi Maailmanpankki arvioi jokaista maata niiden taloudellis-poliittisen suoriutumisen perusteella. Maailmanpankin CAS-arviointi (*country assistance strategy*) on satunnaisia tilastotietoja vaikutusvaltaisempi tiedon muoto. Köyhien maiden lainaehdot ovat suoraan riippuvaisia arvioinnista: yksityiset rahoittajat vetoavat Maailmanpankin arvioihin päättäessään, millä ehdoilla ne lainaavat rahaa. Useimmiten kyse on nimenomaan lainojen ehdoista, ei niiden saatavuudesta. Huonot CAS-pisteet saava maa päätyy maksamaan lainarahastaan korkeampaa korkoa kuin paremmin pisteytyksessä ”sijoittuva” maa. CAS-menetelmän merkittävin ongelma on se, että Maailmanpankki julkaisee ainoastaan valmiita indikaattoreita, ei niiden pohjana olevaa raakadataa. Tämän läpinäkyvyysongelman vuoksi on lähes mahdotonta varmistaa, että poliittinen paine ja korruptio eivät pääse vaikuttamaan CAS-tuloksiin.

CAS-arvioinnissa on kyse hyvin merkittävästä poliittisen vallan välineestä. Nykyään köyhiltä mailta vaaditaan merkittävää rohkeutta, mikäli ne aikovat kieltäytyä noudattamasta Maailmanpankin politiikkaohjeita. Maailmanpankin lainat sisältävät ehtoja, jotka eivät liity suoraan laina-ehtoihin (mm. takaisinmaksuaikataulu ja korko) vaan ovat luonteeltaan talouspoliittisia (esim. yksityistäminen ja markkinoiden avaaminen). Näin ollen Maailmanpankki ei harjoita ainoastaan rahoituksellista valtaa vaan myös suoraa poliittista valtaa.

Käytännössä myös monet muut julkiset rahoittajat tekevät päätöksiään suoraan Maa-

⁷ Ajankohtaisista tieteellisistä keskusteluista ks. esim. Paul Langley (2008): *The Everyday Life of Global Finance* (Oxford: Oxford University Press).

ilmanpankin tilastojen perusteella. Tämä tendenssi näyttää olevan jopa vahvistumassa, kun kehitysavun harmonisoinnin nimissä suunnitellaan entistä vaikutusvaltaisempaa ja laajempaa kehikkoa tausta-analyysille. Tällaisen kehikon avulla voitaisiin määritellä lähes kaikkien kehitysrahoittajien rahoituksen suuntaviivat. Maailmanpankki ja IMF johtavat tätä suunnitteluprosessia. Jo aikaisemmin kahdenväliset rahoittajat ovat sitoutuneet voimakkaasti Maailmanpankin johtaman PRSP-prosessin (*poverty reduction strategy plan*) tuloksiin rahoituksensa kohdentamisessa. Näyttää siltä, että suurten rahoituslaitosten valta on entisestään vahvistumassa.

Kaikki kehitystä tuottavat toimet eivät tietenkään ole Maailmanpankista riippuvaisia. Rahoituksen tarve on hyvin erityyppistä erilaisissa tilanteissa. Rahoitusta saatetaan tarvita lyhytaikaisesti tai hyvinkin pitkäaikaisesti hankkeisiin. Usein valtion tai laajemmin julkisen sektorin tarvitsema rahoitus on luonteeltaan pitkäaikaista. Esimerkiksi erilaiset infrastruktuurihankkeet alkavat tuottaa voittoa mahdollisesti vasta vuosikymmeniä investoinnin tekemisen jälkeen, jos silloinkaan. Lyhyet hankkeet taas kestävät vain vuoden tai parin ajan. Taloudellisessa mielessä kehitysrahoituksen ongelma on se, että usein valtiot tarvitsisivat kipeästi pitkän aikavälin sijoituksia mutta tällaisia sijoituksia voi olla vaikeaa saada lyhyellä aikajänteellä toimivilta rahoitusmarkkinoilta. Köyhät maat voivat tulla riippuvaisiksi pitkän aikavälin rahoituksesta, jota tarjoavat tahot eivät välttämättä tarjoa sitä suotuisin ehdoin tai vaativat sataprosenttisia vakuuksia hankkeille. Toisaalta rahoituksen tarve saattaa yhtä lailla liittyä puhtaasti budjettivajeen tilapäiseen täyttämiseen valtion normaalien toimintojen ylläpitämiseksi. Useilla köyhillä mailla on jatkuvasti alijäämäisiä budjetteja, mikä on saattanut ne riippuvaisiksi kehitysavusta myös lyhyen aikavälin rahoitustoiminnassa.

Myös erilaisten rahoittajien harjoittamisessa käytännöissä on suuria eroja. Eräs merkittävä kysymys on niiden läpinäkyvyys. Tämä tarkoittaa sitä, että rahoittajien päätökset ovat julkisia ja niiden kriteerit ovat helposti selvitetävissä. Tällöin sekä viimekätisen rahoituspäätöksen perusteiden ja päätäntäprosessin että päätöksen taustalla olevan analyysin tulisi olla mahdollisimman julkista. Läpinäkyvyys on välttämätön edellytys, mikäli uskotaan, että arviointikriteerejä parantamalla voidaan tuottaa parempia lopputuloksia yhteiskuntien kehityksessä.

Yksityisen rahoituksen läpinäkyvyys on useimmiten varsin rajattua prosessien osalta ja keskittyy tunnuslukujen julkaisemiseen. Valitettavasti myös kansainväliset rahoituslaitokset ovat osoittautuneet varsin kaksinaamaisiksi läpinäkyvyyskysymyksissä. Siinä missä Maailmanpankki ja IMF vaativat korruptionvastaisen taistelun nimissä kehitysmailta entistä suurempaa läpinäkyvyyttä, ne eivät ole olleet halukkaita julkaisemaan merkittäviä tietoja omasta toiminnastaan. Esimerkiksi IMF:n johtokunnan pöytäkirjat ovat salaisia vähintään 10 vuoden ajan. Maailmanpankin kohdalla keskeinen ongelma on jo mainittu epäselvyys siitä, kuinka maakohtaisia indikaattoreita laaditaan. Samankaltaisia ongelmia liittyy myös alueellisiin kehityspankkeihin.

Kahdenväliset julkiset rahoittajat joutuvat olemaan avoimempia päätöksenteossaan niiden julkisen luonteen vuoksi. Tyypillisesti erilaiset asiakirjojen julkisuutta koskevat lait koskevat myös kehitysrahoituksen päätöksentekoa. Tällöin virkamiehillä ja valtion virastoilla on periaatteellinen velvollisuus luovuttaa kenelle tahansa kansalaiselle tietoa tehdyistä päätöksistä. Tämä periaate toteutuu käytännössä joskus paremmin, joskus huonommin.

Rahoitus demokraattisessa yhteiskunnassa

Rahoitus ei koskaan tapahdu luonnonlain kaltaisesti. Vaikka taloudelliset tekijät ja yhteiskunnallinen viitekehys toki ohjaavat rahoitusta, rahoituspäätöksillä on kuitenkin aina joku aktiivinen tekijä ja täten myös vastuullinen taho. Rahoittaja voi olla tilivelvollinen osakkeenomistajille, äänestäjille tai muille vastaaville instituutioille tai ihmisryhmille. On siis kysyttävä, kenellä on valta tehdä rahoituspäätöksiä, kuka näiden päätösten tekemiseen voi tavalla tai toisella ottaa osaa sekä erityisesti sitä, millaisen informaation, arvojen tai yhteiskuntakäsitysten pohjalta näitä päätöksiä tehdään. Kehitysrahoituksessa nämä ongelmat ovat erityisen polttavia paitsi äärimmäisen köyhyyden kärsimystä aiheuttavan luonteen vuoksi, myös siksi, että osallisuuden ja kehityksen kaltaiset käsitteet voidaan määritellä hyvin monella tavoin.

Vallitsevassa liberaalidemokraattisessa ajattelussa on lähdetty siitä, että talous ja politiikka ovat toisistaan erillisiä toiminnan kenttiä. Tätä ajatusmallia on vahvistanut vuosien 2007–08

Banco del Sur

Viime aikojen mielenkiintoisin keskustelu kehitysrahoittajien vallasta ja kehityksen kriteereistä on liittynyt niin sanottuun *Etelän pankki* -aloitteeseen. Venezuelan, Brasilian, Ecuadorin, Argentiinan, Bolivian, Paraguayn, Uruguayn ja Kolumbian hallitukset ovat mukana aloitteessa, joka pyrkii luomaan ja vakiinnuttamaan vaihtoehtoisen kehityspankin. Mukana olevien Etelä-Amerikan maiden hallitukset ovat kyllästyneet vallitsevaan kansainväliseen rahoitusarkkitehtuuriin, jossa maiden rahoja on pakko sijoittaa ulkomaisiin pankkeihin samalla kun maat joutuvat ottamaan lainaa kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta. Valtiot ovat alkaneet rakentaa omia kansainvälisiä rahoituslaitoksiaan tämän epäkohdan korjaamiseksi.⁸

Vaihtoehtoisuuden ei tarvitse kuitenkaan pysähtyä päällekkäisten kilpailevien instituutioiden luomiseen. Vaihtoehtoiset instituutiot voivat nojata myös vaihtoehtoiseen toimintalogiikkaan. Mitä tämä voisi tarkoittaa käytännössä?

Vaihtoehtoisuuden yksi määre koskee rahoituskohteita. Etelän pankin sisällä voidaan määritellä poliittisia tavoitteita, joiden pohjalta rahoituspäätöksiä tehdään pelkkien tuotto-odotusten ohella. Tavoitteisiin kuuluvat useat aluetaloudelliset tavoitteet, kuten kaasuputken rakentaminen Venezuelasta Brasiliaan. Lisäksi luomuviljelyn kehittämisen kaltaisten toimenpiteiden on nähty olevan poliittisesti toivottavia ja siksi myös kehitysrahoituksen arvoista. Poliitiikka voidaan ymmärtää myös negatiivisen määritelmän kautta, eli keskittymällä siihen, mitä ei rahoiteta. Monikansalliset yritykset voivat kuulua tähän listaan.

Toinen vaihtoehtoisuuden määre koskee ehdollisuuksien puutetta tai ainakin vähäisyyttä. Monenkeskiset rahoituslaitokset ovat myöntäneet lainansa siten, että niiden ehtona ovat olleet pitkälle menevät uusliberaalit politiikkaohjelmat. Etelän pankki puolestaan lähtee liikkeelle siitä, että tällaisia ehdollisuuksia ei tarvita. On huomattava, että ehdollisuudet ovat vastuullisen lainaamisen kannalta kaksiteräinen miekka. Esimerkiksi diktatuurien rahoittamista on kritisoitu hyvin ja vahvoihin perusteisiin. Tästä voidaan helposti päätellä, että jonkinlaisia ehdollisuuksia on pidettävä toivottavina. Rahoituslaitokset ovat kuitenkin käyttäneet tällaisia esimerkkitapauksia oikeuttaakseen tarpeettoman rajoittavaa talouspolitiikkaa ja ehdollistettua lainaamista. Periaatteellisten argumenttien tarkastelussa on syytä kiinnittää huomiota myös käytäntöihin. Tässä valossa ehdollisuuksien muuttaminen tai jopa poistaminen näyttää perustellulta.

Kolmas vaihtoehtoisuuden piirre on edustuksellinen demokraattisuus. Etelän pankkia on rakennettu yksi maa, yksi ääni -periaatteelle siinä missä IMF ja Maailmanpankki perustuvat dollari ja ääni -periaatteeseen. Haasteeksi nousee se, että kannustimet sijoittaa pankkiin perustamispuolesta vaihtelevat eri maiden kohdalla huomattavasti. Pankin demokraattisuuteen kuuluu myös läpinäkyvyyden ja tilivelvollisuuden vaatimus. Tämä tarkoittaa sitä, että pankin virkailijat eivät ole ainoastaan teknisiä virkamiehiä tai asiantuntijoita, vaan hallituksen työntekijään rinnastettavassa asemassa olevia tilivelvollisia toimijoita. Tämä merkitsee sen tunnustamista, että lainaaminen on väistämättä politiikkaa.

Toiminnan vaikutusten suhteen kahta jälkimmäistä piirrettä voi pitää muodollisina ja ensimmäistä sisällöllisenä. Muodollisten piirteiden käytännön määrittely on helpompaa kuin sisällöllisten, koska demokraattinen päätöksenteko mahdollistaa monenlaiset vaikutukset. Etelän pankin poliittinen ydin tulee kuitenkin olemaan se, millaisiin hankkeisiin tai minkälaisille tahoille se käytännössä tulee myöntämään lainaa oman kehityskäsityksensä nojaten. Olennaisinta on se, että vaihtoehtoisen kehityspankin idea pakottaa käymään keskustelua kehityksen tavoitteista ja näiden tavoitteiden suhteesta rahoituspäätöksiin.

⁸ Katso lisää esim. Thomson Gale (2007): *Banco del Sur set to begin operations in 2007. NotiSur – South American political and economic affairs. Newsletter 23.3.2007*

finanssikriisiin asti kestänyt ja valtioiden yliviel-
kaantumisen takia todennäköisesti myös jatkuva
kehitys, jossa julkiset toimijat ovat vetäytyneet
talouden toiminnasta entistä voimakkaammin.
Todellisuudessa edes yksityinen rahoitus ei kos-
kaan toimi poliittisessa tyhjiössä. Julkinen val-
ta mahdollistaa yksityisen rahoituksen rahan
ja omistusoikeuksien ylläpidon sekä sääntelyn
kautta. Julkinen valta tekee siis paljon päätöksiä
rahoituksen ohjaamisen suhteen. Nämä päätök-
set heijastavat aina vallitsevia poliittisia linjoja.
Kehitysrahoitus puolestaan kuuluu tavallisesti
suoraan poliittisen päätöksenteon vaikutus-
piiriin. Lisäksi on olemassa luonteeltaan puolijulkista rahoitusta (esim. valtion omistamien
yhtiöiden investointipäätökset sekä valtioiden
pääomarahastot ja julkiset eläkerahastot), jonka
suhde poliittiseen toimintaan voi olla varsin mo-
nimutkaista.

Rahoituksen ja demokratian suhdetta poh-
dittaessa on mielekästä lähteä liikkeelle siitä,
että osa talouden toiminnasta on aidosti liike-
toiminnan oman päätöksenteon piiriin kuulu-
vaa, eikä tällaista päätöksentekoa ole mielekästä
alistaa suoran demokraattisen päätöksenteon
piiriin muuten kuin välillisten lupa-, ohjaus- ja
kannustinmekanismien määrittelemän man-
daatin kautta. Esimerkiksi liikepankin kaltaisen
toimijan jokaista investointi- tai sijoituspäätöstä
ei ole mielekästä päättää kansanedustuslaitok-
sen tai kaupunginvaltuuston piirissä. Harmaa
alue demokraattisia päätöksiä vaativien ja nii-
den ulkopuolella olevien rahoituspäätösten vä-
lillä on kuitenkin äärimmäisen suuri.

Puhuttaessa kansainvälisistä rahoituspää-
töksistä – jollaisia kehitysrahoituspäätökset
yleensä luonteeltaan ovat – demokratia muuttuu
vaativaksi käsitteeksi. Käsitteeseen kuuluu aja-
tus kansalaisuuteen perustuvasta osallisuudesta.
Jos esimerkiksi Suomessa tehtävällä päätök-
sellä yritetään edistää kehitystä jollain alueella
Afrikan mantereella, tuntuu demokraattiasitys
auttamattoman kapealta, mikäli se viittaa osal-
lisuuteen vain Suomen kansalaisuuteen noja-
ten. Demokratian kenttää tällaisissa tapauksis-
sa voidaan jäsentää esimerkiksi yhtäaikaaisesti
muodollisen päätöksenteon ja päätösten vaiku-
tusten testin kautta. Ensin mainittu tarkoittaa
sitä, että niiden valtioiden tai alueiden, joihin
päätöksillä on vaikutusta, tulee olla päätöksen-
teko-prosessissa edustettuina. Ongelmana on se,
että eri valtioiden sisäinen osallisuus vaihtelee.
Useissa valtioissa politiikkaan kytköksissä oleva
taloudellinen eliitti voi hyötyä jostakin rahoitus-

päätöksestä siinä missä useat ihmiset kärsivät
samasta päätöksestä. Patojen kaltaiset suuret vä-
estönsiirtoja edellyttävät infrastruktuurihanke-
kkeet ovat tyypillisiä esimerkkejä tällaisista ti-
lanteista. Keskustelussa on näin ollen erotettava
toisistaan valtion osallisuus ja hankkeen omassa
elämässään kokevien ihmisten osallisuus.

Viimeaikainen tutkimus ja uudet pyrki-
mykset määritellä kehitystä ovat korostaneet
erityisesti poliittisen osallisuuden merkitystä.
Käsityksen mukaan köyhyyden vähentäminen
edellyttää mahdollisuutta vaikuttaa asioihin ja
saada ääntään kuuluviin. Voidaan esimerkiksi
ajatella, että köyhät ja marginalisoidut ihmiset
tietävät itse parhaiten, mitä he tarvitsevat. Tämä
ei kuitenkaan vielä tarkoita sitä, että he tuntisi-
vat parhaat keinot näiden tarpeiden tyydyttämi-
sen mahdollistamiseksi. Kehitysrahoituksessa
tulisi huomioida tämänkaltaiset käsitykset ke-
hityksestä huomattavasti paremmin, tarjoten
samalla välineitä keinojen etsimiseen.

Kehitysrahoituksen demokraattiasityksen
tulisi perustua ainakin jossakin määrin päätös-
ten vaikutuspiirissä olevien tahojen osallisuu-
teen. Englanninkielisessä keskustelussa tätä aja-
tusta kutsutaan nimellä *all-affected principle*.⁹
Ajatuksen mukaan demokratian edellytys on se,
että kaikkien niiden, joiden elämään päätöksel-
lä on vaikutusta, tulee olla jonkinlaisen meka-
nismin kautta riittävästi edustettuina päätöstä
tehtäessä. Tätä periaatetta on korostettu viime-
aikaisessa keskustelussa kansallisvaltion kehyy-
sen riittämättömyydestä. Lähtökohta tuntuu
kuitenkin usein perustuvan perättömiin tausta-
oletuksiin kansallisen demokratian luonteesta.
Esimerkiksi Euroopan keskuspankin viitekoro-
nostaminen vaikuttaa ihmisten elämään myös
kehitysmaissa. Tästä voidaan vetää johtopäätös,
että kehitysmaiden ihmisten tulisi jonkin me-
kanismin kautta saada vaikuttaa päätökseen.
Ongelmana kuitenkin on se, että edes Euroopan
kansalaisilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa asi-
aan keskuspankin itsenäisyyden vuoksi. Toisin
sanoen on aina tarkkaan pohdittava, mihin pe-
riaatteen johdonmukainen soveltaminen oike-
astaan johtaa.

⁹ Ks. esim. Nancy Fraser (2005): *Reframing justice in a glo-
balizing world*. *New Left Review* 36.

Julkinen rahoitus

Oli kyseessä kylä, kaupunki, valtio, valtioiden keskinäinen liittouma, globaali yhteisö tai mikä tahansa muu tavalla tai toisella rajattu yhteisö, vaaditaan useimpien sen tekemien päätösten toteuttamiseen rahoitusta. Tämä pätee erityisen vahvasti demokratian kriteerit täyttäviin, eli julkisiin, laajapohjaisiin odotuksiin perustuviin, yhteisesti jaettuihin, osallistaviin ja yhteisöllisesti tehtyihin päätöksiin.

Käytännössä kaikki julkisyhteisöt tarjoavat jonkinlaisia *julkishyödykkeitä*,¹⁰ joiden tuottaminen vaatii julkista rahoitusta. Julkishyödykkeet voivat olla esimerkiksi terveydenhuollon, kirjastojen ja erilaisten tiedotuskanavien kaltaisia julkisia palveluita, monia erilaisia yhteiskunnallisia sosiaalisia ja fyysisiä rakenteita kuten oikeusjärjestelmä, osakemarkkinat tai viemäriverkko, eläkkeiden kaltaisia sosiaalivakuutuksia sekä väestöryhmien välisiä tulonsiirtoja. Julkishyödykkeet ovat kaikkien saatavilla yhteisesti määritellyillä ehdoilla. Silloin, kun vain jonkin ehdon täyttämisen rajaama ryhmä on oikeutettu hyödykkeeseen, on kyseessä *meriittihyödyke*. Mikäli taas kaikki yhteisön jäsenet ovat oikeutettuja hyödykkeeseen, on kyseessä universaali *julkishyödyke*.

Kaikki julkisesti rahoitetut asiat eivät ole julkishyödykkeitä. Yhden yhteisön julkishyödykkeet eivät välttämättä ole hyödykkeitä muille, ja julkisrahoituksella voi olla monia muita päämääriä kuin julkishyödykkeiden tarjoaminen. Siinä missä esimerkiksi valtion puolustukseen tarkoitettu armeija voi olla puolustusta ja jonkinasteista turvallisuutta takaava julkishyödyke omalle yhteisölle, voi se samaan aikaan tuottaa muualla kaikkea muuta kuin turvaa. Julkisten hyödykkeiden tai ”hyvien” (*public goods*) lisäksi on olemassa myös julkisia haittoja tai ”pahoja” (*public bads*). Tällaisina voidaan pitää ennen kaikkea saastuttamista ja muita ympäristöhaittoja – oli haitan lähde julkinen tai yksityinen, pieni tai suuri, yhteisö tai yksilö, kärsivät haitasta kaikki.

Julkipä rahoitusta voidaan luontevimmin lähestyä rahoituksen käyttökohteen ja rahan-keruun menetelmän keskinäistä suhdetta tarkas-

telemalla. Oletetaan, että jokin yhteisö päättää tuottaa julkishyödykkeen, josta yhteisön kaikki jäsenet ovat oikeutettuja pääsemään osallisiksi ja jota kaikkien tiedetään käyttävän. Esimerkkinä toimikoon johonkin valtioon kuuluvan alueen päätös toteuttaa universaali terveydenhuolto valtiolta saadun luvan ja väestöltä saadun hyväksynnän jälkeen.

Julkishyödyke voidaan rahoittaa kokonaan tai osittain ulkoisella rahoituksella, tai sitten kokonaan sisäisellä rahoituksella. Esimerkiksi yhteisö voi saada ulkoisen rahoituksen valtiolta, joka kerää omien menetelmiensä avulla varoja, tai vaikkapa hyväntekeväisyysäätiöiltä tai kehitysavusta. Rahoitus voidaan siis kerätä ainakin osittain eri hallintotasolla kuin millä rahoitettavan toiminnan kohde sijaitsee. Riippumatta siitä, millainen yhteisö on kyseessä ja onko rahoittaja sama kuin julkishyödykkeen tuottaja, tarvitaan kuitenkin aina jossain vaiheessa suoraa rahoitusta. Ellei esimerkkitapauksemme alueelle mikään ulkoinen taho sitä myönnä, on sen itse kerättävä rahoitusta.

On olemassa viime kädessä kaksi tapaa järjestää julkishyödykkeen suora julkinen rahoitus: verot ja maksut. Näitä voidaan myös yhdistellä esimerkiksi suomalaisten terveyskeskusten tapaan siten, että osa hyödykkeestä rahoitetaan veroilla ja osa maksuilla. Verotus tarkoittaa sitä, että rahoitus ja julkishyödyke erotetaan toisistaan. Veroja voidaan kerätä eri toimista kuin hyödykkeen käytöstä, ja molemmista voidaan päättää erikseen. Maksut taas tarkoittavat sitä, että vaihtoehtoisesti kaikki hyödykkeen käyttäjät tai kaikki yhteisön jäsenet maksavat tietyn summan joko hyödykkeen käytöstä riippuen tai siitä riippumatta. Jälkimmäisessä tapauksessa käytetään usein termiä veroluonteinen maksu. Kerätyt verot eivät ole maksujen tapaan korva-merkittyjä tiettyihin toimiin.

Veroilla ja maksuilla on molemmilla etunsa ja haittansa. Maksujen tärkein etu on läpinäkyvyys. Yhteisön jäsenet näkevät tarkalleen, paljonko he käyttävät resursseja julkishyödykkeeseen. Maksut voidaan myös tehdä erisuuruiseksi eri käyttäjille, jolloin maksuilla voidaan tuottaa haluttua uudelleenjakoa tai toteuttaa muita vastavia johonkin oikeudenmukaisuuskäsitykseen nojaavia politiikkoja. Maksujen huono puoli on niiden joustamattomuus niin poliittisessa kuin julkistaloudellisessakin mielessä. Maksujen laajamittainen nostaminen on poliittisesti hyvin vaikeaa, ja köyhien käyttämiin julkishyödykkeisiin kohdistuessaan tuhoisaa. Lisäksi maksu-

¹⁰ *Julkishyödykkeistä ja niiden kansainvälisestä rahoituksesta lisää*, ks. Inge Kaul, Pedro Conceição, Katell Le Goulven & Roland U. Mendoza (2003): *Providing Global Public Goods: Managing Globalization* (UNDP. New York: Oxford University Press) sekä Fransisco Sagasti & Keith Bezanson (2001): *Financing and Providing Global Public Goods. Expectations and Prospects*. (Tukholma: Ministry for Foreign Affairs Sweden)

jen kerääminen muina kuin käyttömaksuina on usein teknisesti vaativaa. Maksut eivät jätä tilaa reaaliaikaiselle demokratialle. Mikäli jokin asia päätetään toteuttaa heti, tulee se joko viivästy- mään maksuperusteisen järjestelmän käyttöön- oton takia tai sitten sen hinta nousee, koska pää- töksen toteuttamiseen heti tarvitaan ulkoista lainarahaa, jonka kustannukset nostavat käyttö- maksuja.

Näiden seikkojen vuoksi monet julkishyödyk- keet tuntuvat mahdottomilta rahoittaa mak- superusteisesti. Esimerkiksi käyttömaksuihin perustuva poliisi tuntuu oudolta ajatukselta lä- hes kaikista taloudellisista, poliittisista ja oikeu- denmukaisuusnäkökulmista. Puhumattakaan käytännön näkökulmasta: onko maksuja todel- la mahdollista kerätä rikollisilta ja/tai rikoksen kohteiksi joutuneilta? Yleisen esimerkiksi pal- kasta kerättävän veroluonteisen ”poliisimaksun” kerääminen taas kuulostaa joustamattomalta. Poliisien rahantarve on kiinni siitä, miten aktii- visesti rikolliset päättävät toimia, eikä tätä voida ennakoida maksuja määritettäessä. Maksuista saatavat resurssit voivat loppua kesken, mikä on mahdoton ajatus poliisin tehtävän luonteen vuoksi.

Verotus korjaa maksujen heikkoudet. Ve- rotusta voidaan kutsua demokratian peruspi- lariksi. Kun rahankeruuta ja käyttökohdetta ei korvamerkitä tiukasti, voidaan päätöksiä tehdä reaaliajassa. Veroja voidaan myös yhdellä ajan- hetkellä kerätä välttämättömiä ja ennakoitavis- sa olevia menoja enemmän toista ajanhetkeä varten, mikä lisää demokratian joustavuutta. Veroja voidaan kerätä mistä tahansa taloudelli- sista transaktioista, joissa raha vaihtaa omista- jaa, sekä omaisuudesta.

Verotukseen liittyy paljon mahdollisuuksia. Toisaalta verotuksen toimeenpano vaatii erittäin paljon valtaa ja vahvoja yhteiskunnallisia raken- teita. Kaikilla yhteisöillä ei ole mahdollisuutta toimeenpanna verotusta. Tämän vuoksi verot ovat olleet lähinnä modernien ja/tai suurten yhe- teisöjen julkisrahoituksen keinovalikoimassa. Verotuksen huonot puolet riippuvat siitä, miten verotus käytännössä suunnitellaan. Esimerkiksi kehysbudjetointi, eli päätös kerätä vain tietyn verran veroja, voi tuottaa tarpeettomia josta- mattomuusongelmia.

Kun rahoitus irrotetaan teknisesti käyttöko- hteista, voidaan näitä rahankeruumekanismia tarkastella itsenäisinä toimina, joihin liittyy omat vahvuutensa ja heikkoutensa. Demokrati- an näkökulmasta tarkasteltuna verotukseen liit-

tyy ainakin neljä oleellista politiikan ulottuvuu- ta, jotka tuottavat yhteiskunnallisia vaikutuksia. Ne voivat tehdä verotuksesta hyvää tai huonoa, oikeudenmukaista tai epäoikeudenmukaista, toimivaa tai toimimatonta.

- *Julkinen tarve.* Yhteisön julkinen rahantarve määrittelee verotuksen kokonaismäärän, ja verovaroin rahoitettavat toimet puolestaan verotuksen laajimmat yhteiskunnalliset vai- kutukset. Julkisen rahoituksen luonne mää- rittelee myös muita verotuksen ominaisuuksia. Jotta demokratiaa voidaan toteuttaa kestävästi, tulee rahavirtojen olla riittävän vakaita. Tämän vuoksi veroja on kerättävä riittävän monista toimista (esim. pääoma- tulot, kulutus, yritysten voitot) ja riittävän ennustettavissa olevista lähteistä (esim. an- siotulot). Veropohjan on oltava laaja ja osan veroista niin sanottuja massaveroja, mikäli halutaan rahoittaa suuria julkishyödykkei- tä.
- *Kannustinvaikutukset.* Verotus on talou- dellista vallankäyttöä: sen avulla voidaan puuttua hinnanmuodostukseen. Ihmiset reagoivat laskeviin ja nouseviin hintoihin sekä eri toimien tai tuotteiden hintaeroihin. Esimerkiksi asetettaessa uusiutuvan energi- an kulutukselle matalampi vero kuin uusiu- tumattoman kulutukselle, voidaan ohjata kuluttajia vaihtamaan ympäristöystävälli- sempään energiankäyttöön. Myös haittave- rot ovat mahdollisia. Mikäli esimerkiksi tu- pakan hinnalle asetetaan viiden prosentin vero, sauhuttelu vähenee ja käytännössä loppuu ainakin laillisen myynnin puitteissa kokonaan, jos vero nostetaan 100 000 pro- senttiin. On olemassa myös haitallisia kan- nustinvaikutuksia. Tämä näkyy erityisesti kannustinloukuissa: eri verojen yhdistelmi- en seurauksena verotaakka voi muodostua huomattavan korkeaksi ja siten estää teke- määstä joitain toimia, jotka sinällään olisivat toivottavia ja muuten kannustettuja. Ve- rotuksen suunnittelulla voidaan kannustaa ih- misiä ja organisaatioita toimimaan tietyillä tavoilla, minkä vuoksi verotus on tehokas vipuvarsi demokraattisen ohjauksen toteut- tamisessa.
- *Uudelleenjako.* Yksi demokraattisen yhteis- kunnan keskeisiä piirteitä on niin sanottu sosiaalinen koheesio. Jos yhteisön rikkaim- pien ja köyhimpien väliset varallisuus- ja tuloerot ovat suuret, tarkoittaa tämä yleensä näiden ryhmien välisten jännitteiden koros-

tumista ja kulttuurista vieraantumista. Näissä olosuhteissa demokratian toteuttaminen voi osoittautua hankalaksi. Verotuksella voidaan tasata sekä varallisuus- että tuloeroja riippuen siitä, mitä toimia verotetaan ja miten. Yksi perinteinen näkemys verotuksen oikeudenmukaisuudesta on korostanut yksittäisen verojen tai kokonaisverotuksen progressiivisuutta, eli sitä, että suurituloisemmat tai varakkaammat maksavat kysynsä mukaisesti veroja korkeamman veroprosentin mukaan kuin pienituloiset tai vähävaraisemmat. On myös mahdollista verottaa vain sellaisia toimia, joita vain kaikkein varakkaimmat harjoittavat. Esimerkiksi globaalien valuutanvaihtoveron ajatuksena on ollut verottaa maailman finanssieliittien ja suuryritysten toimia. Vaikka kyseessä olisi tasavero, olisi se maailmanlaajuisesti rikkailta köyhemmille tuloja uudelleenjakava käytäntö.

- *Verojärjestelmien keskinäiset suhteet.* Suurin osa verojärjestelmistä toimii keskinäisissä vaikutussuhteissa. Oletetaan, että jokin valtio on päättänyt verottaa erittäin korkeasti pääomatuloja sekä samaan aikaan mahdollistanut pääoman vapaan liikkuvuuden maahan ja sieltä pois. On ilmeistä, että osa pääoman omistajista siirtää tällöin pääomansa muualle. Verotusta suunniteltaessa on aina otettava huomioon se, että verotettavat subjektit voivat vaihtaa maisemaa. Ongelmallista tästä tulee, jos subjektit voivat vaihtaa vain pääomansa taustayhteisöä eli veroprosenttia ilman, että mikään muu muuttuu. Jos toinen yhteisö ei kerää veroja, vaan tarjoaa ainoastaan nimellisen kotimaan pääomalle, on kyse paitsi vapaamatkustajuudesta myös huomattavasta demokratiavajeesta. Toisaalta subjekti nauttii demokraattisen yhteisön julkishyödykkeistä, mutta samalla tuottaa sille haittaa olemalla hyödykkeiden rahoituksen ulkopuolella.

Yksityinen rahoitus ja demokratia

Siinä missä julkinen rahoitus on demokratian ytimessä, on yksityisen rahoituksen suhde demokratiaan harvemmin akateemisten ja poliitikkien keskustelujen kärkiaiheena. Aihepiiri voidaan jakaa karkeasti kolmeen lähestymistapaan: yksityisen rahoitustoiminnan yhteiskunnallisiin

rooleihin ja vaikutuksiin, yksityisten rahoitustoimijoiden demokraattisen hallinnoinnin mahdollisuuksiin sekä demokratiaan rahoituspäätösten kriteerinä ja tekotapana. Pohdimme seuraavassa näitä kysymyksiä toimijälähtöisesti.

Yksityinen rahoitus ei ole selvästi määriteltävissä. Saman otsikon alle mahtuu hyvin erilaisia toimijoita. Tyypillisin yksityisen rahoituksen muoto eli liiketoiminnallinen rahoitus perustuu siihen, että rahoitustoiminnalla pyritään yksinkertaisesti saavuttamaan taloudellista voittoa. Rahoituspalveluiden tarjoajat kuten pankit ja sijoitusrahastot kuuluvat tähän laveaan ryhmään, samoin esimerkiksi hyvin monimutkaista sijoitustoimintaa harjoittavat hedge-rahastot. Institutionaaliset sijoittajat ovat rahoituslaitoksia, jotka harjoittavat sijoitustoimintaa pääasiallisen toiminnan seurauksena. Useanlaiset eläkerahastot ovat tärkeimpiä institutionaalisia sijoittajia. Myös yksityishenkilöt harjoittavat rahoitustoimintaa esimerkiksi suoran osakesijoituksen. Yksityisen rahoituksen piiriin kuuluvat liiketaloudellisten ja yksilötoimijoiden lisäksi erilaiset säätiöt ja muut hyväntekeväisyyslaitokset, jotka ovat nykyään entistä enemmän mukana myös kehityksen rahoituksessa. Suora rahoitus tapahtuu tällöin ilman rahallisen voiton tavoittelua, mutta säätiöt harjoittavat myös voittoa tavoittelevaa sijoitustoimintaa säätiöiden varallisuuden kasvattamiseksi tai vähintään sen ylläpitämiseksi esimerkiksi apurahojen maksamisen mahdollistamiseksi.

Eri rahoitustoimijoilla on usein hyvin erilaiset toiminnalliset viitekehykset ja rajoitteet, jotka juontavat juurensa julkisista päätöksistä. Liiketoiminnallisten rahoittajien ja institutionaalisten sijoittajien on tuotettava voittoa koko sijoitustoiminnallaan, joskaan ei välttämättä jokaisen yksittäisen rahoituskohteen osalta. Myös aikaväleillä ja erilaisilla rahavirtojen asymmetrioilla on merkitystä. Esimerkiksi pankit ottavat vastaan talletuksia, jotka asiakkaat voivat nostaa koska tahansa haluavat. Sen sijaan pankit myöntävät lainoja ja tekevät sijoituksia, joista saadaan ennalta määriteltyä tuottoa ennalta määritellyin aikavälein. Pankkien riskit ovat siis jatkuvasti epäsymmetrisessä suhteessa. Tämä rajoittaa toimintaa merkittävästi, koska riskejä on hallittava jatkuvasti. Eläkerahastojen sitoumukset eläkkeiden maksuun ja kartuttamiseen sijoitustoiminnalla taas ovat vuosikymmenten mittaisia. Suurten yksittäisten sijoitusten on tuotettava voittoa jatkuvasti ja pitkällä aikavälillä. On siis pidettävä mielessä, että useat toi-

mijat voivat tehdä vain tietynlaisia, tavallisesti riittävän tuottavia ja turvaavia sijoituksia.

Lisäksi rahoitustoimintaa on rajoitettu erilaisiin rahoitusinstrumentteihin, joilla kauppaa käydään. Instrumentit ovat sopimuksia, jotka määrittelevät toimijoiden väliset suhteet. Rahoitusmarkkinoilta löytyy kolmenlaisilla instrumenttien kategorioita: pääomaa, velkaa ja johdannaisia. Pääomalla viitataan oman pääoman ehtoiseen rahoitukseen, ennen kaikkea osakkeisiin. Yritysten liikkeelle laskemat osakkeet an-

tavat oikeuden osuuteen yrityksen tekemästä voitosta sekä osuuden yrityksen päätösvallassa. Velka viittaa vieraan pääoman ehtoiseen rahoitukseen eli käytännössä lainoihin. Laina on sopimus, jossa velkoja antaa tietyn verran rahaa velalliselle, joka maksaa summan mahdollisine korkoineen ennalta määritellyin ehdoin. Johdannaiset taas määrittelevät muiden rahoitusinstrumenttien kauppaa. Johdannaiset voivat koskea kaupan ajankohtaa, hintaa tai muuta vastaavia ehtoja.

Finanssikriisit demokratian kriiseinä

Liiketoiminnallinen rahoitus on eräs keskeisimmistä rahoituksen lähteistä modernissa taloudessa ja keskeinen talouden globalisaation veturi. Hyvä indikaattori rahoituksen globaalin roolin kasvusta on kansainvälisten rahavirtojen volyymin kasvu. Vuosien 1977 ja 2004 välillä maailman kaikkien maiden tavaroiden ja ei-rahoituksellisten palveluiden vuosittainen vienti kahdeksankertaistui, mutta päivittäisten valuutanvaihtojen määrä sen sijaan satakertaistui.

Kasvua ovat leimanneet vakavat finanssi- ja talouskriisit ympäri maailman. Merkittäviä finanssikriisejä on toki ollut jo puolen vuosituhannen ajan, mutta viime vuosikymmenten kriisit ovat paljastaneet globaalien riippuvuussuhteiden todellisen syvyyden. Kriisejä on puhjennut viime aikoina paljon: 1980-luvun alussa Etelä-Amerikan eteläkärjen maissa, vuonna 1987 Wall Streetilla, lähes kaikkialla Euroopassa useita kertoja 1980- ja -90-luvuilla, 1994 Meksikossa, vuodesta 1997 alkaen ensin Kaakkois-Aasiassa ja myöhemmin laajasti Aasiassa, sekä vuonna 1998 Brasiliassa ja Venäjällä. Rikkaiden maiden suuri IT-kupla puhkesi 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen alussa sekä ylivelkaantumisen ja rahoitusnovaatioiden epäonnistumisen aiheuttama kupla saman vuosikymmenen lopulla, johtaen niin sanottuun sub-prime-kriisiin ja luottolamaan¹¹.

1970-luvulta vuosituhannen vaihteeseen nähtiin yli kaksikymmentä vakavaa talouskriisiä ja noin yhdeksänkymmentä valuuttakriisiä. Köyhissä maissa nämä ovat tapahtuneet yleensä yhtäaikaisesti, rikkaissa yksi kerrallaan. Käytännössä kaikkiin näihin kriiseihin on liittynyt lyhytaikaisen kiinteistö- ja arvopaperikaupan toteuttaminen monimutkaisin järjestelyin lainarahalla.

Talouskriisien lähde on ollut kaiken, myös hyödyllisen ja jopa talouden jokapäiväisen toiminnan kannalta välttämättömän sääntelyn ja valvonnan purkamisen avaamissa bisnesmahdollisuuksissa. Utopististen sijoitusten houkuttelun ja huonon talouspolitiikan luoma kuplatalous sekä kansainvälisten spekuloiden toimet ovat raivanneet tietä romahdukselle. Mahdolliset seuraukset voivat olla äärimmäisiä: rahoitustuotteiden hinnat romahtavat, eläkerahastot menettävät arvoaan, paikalliset toimijat kirjaavat äärimmäisen suuria tappioita, asuntokuplat puhkeavat, valuuttakurssit romahtavat, tuotanto pysähtyy, ulkomailta tuotavan ruoan hintaa moninkertaistuu, työpaikkoja menetetään ja niin edelleen.

Latinalaisen Amerikan finanssikriisien ja Aasian talouskriisin kohdalla kyse oli ennen kaikkea demokratiaongelmista. Siinä missä rahoituskuplat synnyttäneiden sijoittajien toimien vastuullisuudesta ei voi sanoa mitään yleispätevää, oli romahduksien alkusoiton tehneiden kansainvälisten keinoittelijoiden toiminta kiistatta epädemokraattista. Heidän toimintansa hyödyt olivat yksilöllisiä, mutta toiminnan riskit ovat koskettaneet kokonaisia kansakuntia. Amerikkalaiset suursijoittajat tekivät toiminnallaan miljardien dollareiden voitot Aasian talouskriisin synnyttämisestä, mutta kriisin kustannukset kaakkoisaasialaisille olivat äärimmäisen suuret, mitä kuvastaa hyvin koko bruttokansantuotteen hetkellinen laskeminen lähes viidenneksellä ja eräiden aasialaisten valuuttojen arvon puolittuminen muutamassa päivässä. Paikalliset yhteisöt eivät ole halunneet päätösten mukaista

¹¹ Ks. esim. Niall Ferguson (2008): *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. Penguin Press.

kehitystä eivätkä he olleet osallisia päätöksissä, jotka ovat koskettaneet heidän elämäänsä ratkaisevasti.

Muodolliseen demokratiakäsitykseen nojaten on mahdollista argumentoida, että keinottelutoimet ovat olleet täysin lainmukaisia, eikä niissä ole siten ollut mitään vikaa demokratian näkökulmasta – kuplatkin ovat olleet suureksi osaksi valtiollisen talouspolitiikan tuotteita. Tässä argumentissa on kuitenkin ongelmansa. Ensinnäkin sääntelyn purkaminen ei ole tapahtunut valtioiden oman tahdon perusteella, vaan Kansainvälisen valuuttarahasto IMF:n ja Maailmanpankin sanelupolitiikan takia. Talouspolitiikka ei ole ollut lähtöisin yhteisön omasta tahdosta, eikä se ole ollut laajasti toivottua tai edes jaettavaa. Toiseksi keinottelutoiminta on tapahtunut ennen kaikkea veroparatiiseista käsin, eikä toimien lainmukaisuudesta voida siten itse asiassa sanoa mitään varmaa, koska tietoa ei veroparatiiseista ole saatavilla – jo rajoittuneen demokratiakäsityksen kriteerit vaatisivat tämän tiedon. Veroparatiisien takia on mahdotonta tietää, liittyykö arkipäiväiseenkin sijoitustoimintaan sisäpiirikauppoja, huijauksia, korruptiota tai muita vastaavia seikkoja. Käytännössä katsoen aggressiivinen kansainvälinen rahoitustoiminta on tapahtunut lakien ulkopuolella. Tällainen suursijoittaja George Sorosin harjoittaman toiminnan kaltainen keinottelutoiminta ei täytä juuri mitään demokratiaa kunnioittavan toiminnan tunnusmerkkejä.

Useimmille on selvää, että kansainvälistä yksityistä rahoitustoimintaa ei tule lopettaa: siitä saatavat hyödyt ovat valtavia hyvin monille toimijoille ympäri maailman, eikä yksityiselle ja institutionaaliselle pääomalle ole olemassa riittävästi korvaavia rahoituslähteitä. Mutta miten kansainvälisen yksityisen rahoituksen yhteiskunnallista roolia voisi demokratisoida? Suurin osa demokratiaongelmista juontaa juurensa kansallisten lainsäädäntöjen eriyvyyksistä, ylikansallisen demokraattisen hallinnon puutteesta sekä rahoitustoiminnan globaalin läpinäkyvyyden täydellisestä puuttumisesta. Demokratian vahvistamiseksi on ryhdyttävä kansainvälineen yhteistyöhön yhtenäisten lakien ja sääntöjen luomiseksi, ylikansallisten demokraattisesti valittujen ja sitovien valvonta- ja hallintaelinten perustamiseksi sekä globaalien keskustelukanavien avaamiseksi globaalien säännösten tai ohjenuorien luomista varten.

Erilaisilla toimijoilla on erilaisia valta-asemia. 2000-luvun alkua kuvastaa rahoitusmaailman hajaantuminen. Jopa miljardeilla ihmisillä on pankkitilejä tai niihin verrattavia säästöjärjestelyitä, useilla sadoilla miljoonilla työntekijöillä on eläkesäästöjä, lähes yhtä monilla kotitalouksilla on arvopaperisäästöjä, maailmassa on lukemattomia sijoitusrahastoja – ja niin edelleen. Vain harvat toimijat pystyvät kuitenkin kanoivoimaan näitä lukemattomia ääniä yksittäisiksi toimiksi. Eläkerahastot ovat harvoja toimijoita, jotka pystyvät tätä tekemään. Yhteensä kymmenien biljoonien pääomia hallinnoivat eläkerahastot harjoittavat osakesijoitustoiminnassaan entistä useammin suoraa vaikuttamista kohdeyhtiöiden suhteen. Tähän vaikuttamiseen ovat kuuluneet varsinkin läpinäkyvyyden lisääminen ja pitkän aikavälin strategioiden laatiminen sekä yritysten hallintokulttuurin muuttaminen avoimemmaksi.¹² Tätä ei pidä kuitenkaan aja-

tella demokraattiseksi kehityskuluksi yritysten toimintaan osallisten vaikutusmahdollisuuksien lisääntymisen mielessä: erittäin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta edes vakuutetuilla ei ole ollut mitään sananvaltaa siihen, miten rahastojen valtaa käytetään, puhumattakaan kansalaisista. Yhdysvalloissa tämä on käytännössä vahvistettu jopa lainsäädäntöön.

Ehkä vahvin vaikutuskanava, jonka kautta voidaan vaikuttaa yksityisten rahoittajien toimintaan, on lainsäädäntö. Laissa voidaan määritellä rahoittajien vastuita ja toimintatapoja sekä rahoitusinstrumenttien luonnetta hyvin tarkasti. Tärkeitä demokratiakysymyksiä ovat se, miten lakien säätäminen tapahtuu, koskevatko lait kaikkia toimijoita, ovatko lakiin liittyvät tulkintakysymykset ymmärrettävissä ja siten arvioitavissa, ja niin edelleen. Toisaalta kyse on myös lakien sisällöistä: rahoituksen ylikansallisen luonteen vuoksi kaikki kansalliset lait eivät välttämättä ole demokraattisia.

Toinen vaikutusmahdollisuus on rahoitustoimintaan osallisten yhteisöjen suora vaikuttaminen, johon usein törmätään yhteiskuntavastuun

¹² Ks. esim. Gordon L. Clark & Tessa Hebb (2004): *Pension fund corporate engagement : The fifth stage of capitalism. Relations industrielles / industrial relations*, 59(1): 142-170 sekä Gordon L. Clark & Dariusz Wójcik (2007): *The geography of finance : Corporate governance in the global marketplace* (Oxford: Oxford University Press).

vaatimisen otsikon alla. Yhteiskuntavastuulla tarkoitetaan vastuuta laajojen yhteiskunnallisten odotuksien määrittelemistä asiakokonaisuuksista sekä näiden vastuiden sitovaa kantamista toiminnassa. Kuten demokratiassakin, oleellisia teemoja yhteiskuntavastuussa ovat läpinäkyvyys, osallistavuus ja avoimuus. Siinä missä lainsäädäntö on vahva muodollinen keino kokonaisten rahoittajajoukkojen toiminnan ohjaamiseen, mahdollistamiseen ja rajoittamiseen, perustuu suora vaikuttaminen lähinnä tapauskohtaiseen vaikutusvaltaan ja julkiseen keskusteluun. Lainsäädännön ja sen toimeenpanon muuttaminen perustuu ennen kaikkea muodollisiin poliittisiin instituutioihin vaikuttamiseen siinä missä suora painostus on epämuodollisempaa ja joustavampaa.

On kuitenkin huomattava, että rahoitusinstrumentit rajoittavat merkittävästi paitsi vallankäytön mahdollisuuksia myös päätöksentekoprosesseja. Teknisesti tärkeimmät vaikutuskeinot rahoittajien käyttäytymiseen ovat osakesijoitusten kohdalla sijoituskriteerit ja omistajapolitiikat, jotka määrittelevät sen, mihin kohteisiin rahaa annetaan ja mihin ei (valta valita) sekä sen, miten omistajuuden tuomaa valtaa voidaan käyttää (valta vaikuttaa). Näitä kriteerejä voidaan upottaa esimerkiksi lainsäädäntöön tai yksittäisen toimijan sijoituspolitiikkaan. Käytännössä katsoen on olemassa kolmenlaisia valintaa liittyviä päätöksenteon kriteerejä, jotka tuottavat yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kriteerit voivat olla luonteeltaan positiivisia tai negatiivisia.

- *Listauksessa* määritellään ne kohteet, joihin rahoitusta voidaan myöntää, tai sitten ne kohteet, joihin rahoitusta ei voida myöntää. Listausta voidaan käyttää useisiin eri rahoitusinstrumentteihin ja tarkoitukseen. Esimerkiksi diktatuurit ja ihmisoikeusrikkomuksiin syyllistyneet valtiot (joukkovelkakirjat) tai veroja kiertävät yritykset (joukkovelkakirjat ja osakkeet) voidaan asettaa mustalle listalle. Tätä menetelmää käytetään yleisesti eettisissä sijoitusrahastoissa, joissa mustalle listalle asetetaan tiettyjä toimialoja kuten ase- ja alkoholiteollisuus. Laissa määritelty musta lista on vahva vallankäytön keino, jolloin suljetaan pois kaikki ei-toivotut rahoituskohteet.
- *Preferenssijärjestyksessä* määritellään ennalta mitattavissa olevat kriteerit. Kriteerien täyttäminen asettaa sijoituskohteet keskinäiseen järjestykseen ja kannustaa kilpai-

lemaan useilla eri kriteereillä. Sijoituksia voidaan tehdä joko suoraan järjestyksen mukaisesti tai sitten *benchmarking*-periaatteella, jolloin sijoituskohteen on saatava tietty, parhaiden sijoittuvien kohteiden suorituskyvyn parantumisen mukaan kasvava pistemäärä, jotta siihen voitaisiin sijoittaa. On huomattava, että osakkeen tuotto-odotukset ovat välttämättä tärkeä kriteeri lähes kaikille toimijoille, minkä vuoksi tuotto on usein dominoiva lähtökohta pisteytykselle. Preferenssijärjestykseen vaikuttaminen on merkittävä positiivinen, useisiin hyväksytyihin toimiin resursseja kanavoiva ohjauskeino.

- Kaksi edellistä kriteeristöä voivat olla joko rahoittajakohtaisia tai useiden rahoittajien yhteisiä. *Indeksointi* puolestaan on aina useita rahoittajia kerrallaan koskettava kriteeristö. Indeksillä tarkoitetaan joko listausta tai preferenssiperusteista mittaristoa, jolla määritellään tietyn sijoituskohteen kuulumisen indeksiin tai sen jääminen indeksin ulkopuolelle. Indeksit ovat siis keskitettyjä tietokantoja, joiden kuulumisen kriteerit voidaan tarkentaa edellisiä tarkemmiksi. Indeksointi voi olla melko tehoton keino toiminnan ohjaamiseen, ellei sen käyttäminen ole sijoittajille lakisääteinen pakko. Tällöin kuulumisen indeksiin tulee sijoituskohteelle elintärkeäksi. Tämän vuoksi indeksointi voi olla erittäin tehokas, mutta hyvin epäsuora keino yritysten ohjaamisessa.

Toisin kuin edellä esitellyt mekanismit, omistajapolitiikka perustuu sijoituksen mukanaan tuoman vallan käyttöön. Osakkeet esimerkiksi mahdollistavat suoran vaikuttamisen yritysten toimintaan. Useimmat osakkeet tuovat äänioikeuden yhtiökokouksissa. On muistettava, että yhden äänioikeuden tuoma valta on erittäin pientä, mikä tekee osakkeenomistajien yhteistyöstä keskeistä. Omistajapolitiikka voi olla muodoltaan lähes millaista tahansa. Se on myös äärimmäisen vahvasti riippuvaista eri maiden lainsäädännöstä, jotka määrittelevät, millä tavalla yritysten omistajat voivat vaikuttaa yritysten toimintaan.

Ehkä parhaan kuvan yksityisen rahoituksen demokraattisuudesta saadaan pohtimalla negatiivista määritelmää eli sitä, milloin yksityinen rahoitus on epädemokraattista tai demokratiavastaista. Rahoituspäätökset ovat epädemokraattisia silloin, jos siitä juontuvat teot eivät ole yhteisöllisesti hyväksytyjä tai toivottuja; jos

niissä ei huomioida päätösten vaikutusta kaikkiin sidosryhmiin; tai jos päätöksien vaikutuksia ja perusteluja ei pystytä avoimesti ja julkisesti arvioimaan. On huomattavaa, että nämä kriteerit harvoin täyttyvät missään yksityisen rahoituksen piirissä tapahtuvassa toiminnassa. Mutta kyse ei ole demokratiakäsityksemme mukaan vain päätöksenteon prosesseista sijoituskohteen valinnan mielessä, vaan näissä prosesseissa eri vaiheissa huomioitavista kysymyksistä ja sijoituksen tuoman vallan käyttötavoista – tuli aloite tähän sitten lainsäädännöstä tai sijoittajien omasta toiminnasta. Viime kädessä yksityisen rahoituksen demokratiassa on kyse muodollisten normien noudattamisen ja läpinäkyvyyden ohella sijoittajien erilaisista kyvyistä ja toimista eri yhteisöjen tahdon tunnustamiseksi sekä sitoutumisesta yhteisön erilaisiin toiveisiin.

2. Verotuksen rooli kehityksen rahoituksessa

Verotus ja kehitysrahoituksen tarve

Kun kehityksen rahoitusta tarkastellaan prosessina, voidaan prosessissa ennemmin tai myöhemmin havaita perustavana rahoituslähteenä olevan lähes jonkin valtion keräämät verot. Kahdenvälinen kehitysapu myönnetään käytännössä suoraan kehittyneen maan verovaroista köyhän maan budjettiin sen keräämien verovarojen täydennykseksi, joko korvamerkittynä tai suoraan budjettitukena. Kansainväliset rahoituslaitokset taas saavat toimintapääomansa kansainvälisiltä rahoitusmarkkinoilta, mutta sijoitusten takauksena toimivat jäsenvaltioiden verovaroista maksetut jäsenmaksut. Myös lähes kaikki uudet, ”innovatiiviset rahoituslähteet” palautuvat verotukseen jossain vaiheessa.¹³ Suuri osa ehdotuksista itse asiassa koskee suoraan kansainvälisten tai globaalien verojen käyttöönottoa.

Yksityisillä lahjoituksilla suoraan rahoitetut julkiset kehityshankkeet eivät ole verorahoitteisia. Suuret lahjoitukset ovat suhteellisen harvinaisia, sillä suurin osa kehitysmaihin virtaavista lahjoituksista ovat maahanmuuttajien kotiinsa lähettämiä pieniä rahalähetyksiä (*remittances*). Lahjoitukset voivat kuitenkin vähentää verotuloja: ne oikeuttavat verovähennyksiin monissa rikkaissa maissa. Lisäksi yksityisiä lahjoituksia on vaikea kuvitella syntyvän yhteiskunnissa, joissa talouden toimintaa ei taata verovaroin rahoitetulla oikeusjärjestelmällä, rahoitusmarkkinoilla ja muilla julkishyödykkeillä. Yksityisellä rahoituksella toteutetut julkiset hankkeet eivät myöskään onnistu kehitysmaissa ilman toimivaa verorahoitteista julkishallintoa.

Voidaan sanoa, että perinteisen kehitysrahoituksen tarve juontaa juurensa köyhien maiden kyvyttömyydestä kerätä veroja tai maksuja eli mobilisoida riittäviä resursseja julkiseen

käyttöön. Kehitysrahoituksen myöntäminen taas on mahdollista riittävän veronkantokyvyn ansiosta. On oikeutettua sanoa, että verotus on kehityksen rahoittamisen ydinkysymys. Tästä huolimatta köyhien yhteisöjen on ollut vaikeaa kerätä riittävästi veroja kehityksen vauhdittamiseksi. Ilmiö jakautuu kahteen ongelmakenttään: verojärjestelmien käyttöönottamisen ja verotuksen toimeenpanon ongelmiin.

Monet köyhät valtiot eivät joko ole halunneet ottaa käyttöönsä monia verotusmuotoja verokilpailuun tai korruptioon vedoten, tai ne ovat olleet pakotettuja verotuksen minimointiin kansainvälisten rahoituslaitosten, länsimaiden tai yritysten painostuksen myötä.¹⁴ Tämä kehitys on ollut läsnä myös kauppapolitiikassa. Rikkaat maat ovat pakottaneet lukuisat kehitysmaat luopumaan tullimaksuista ja siirtämään verotulojen menetykset kulutusverotukseen useimmiten epäonnistuneesti. Lisäksi eräissä veroparatiiseiksi luonnehdittavissa maissa sekä maailman lukuisilla erilaisilla vapaatuotantoalueilla verolainsäädäntöä on suunniteltu hyvin pitkälle ylikansallisten yritysten ehdoilla. Yritykset nauttivat vapaatuotantoalueilla hyvin alhaista tai olematonta verotusta, eli niillä on julkinen lupa olla antamatta panostaan julkiselle taloudelle.

Viime kädessä verotuksen käyttöönotossa on kuitenkin kyse poliittisesta tahdosta. Verolakien käyttöönottoa laajamittaisempana käytännön ongelmana voidaan pitää sitä, että köyhillä valtioilla – pienemmistä yhteisöistä puhumattaakaan – ei ole usein resursseja minkäänlaisen kehittyneen verotusjärjestelmän toimeenpanoon. Jo verotarkastajien vähäisyys, korruptioalttius ja ylikansallisten toimijoiden harjoittama veroparatiisien käyttö tekevät laajapohjaisen veronkannon tehokkaan toimeenpanon mahdottomaksi, minkä vuoksi monet maat ovat pakotettuja liikkumattoman veropohjan verotukseen ja välilliseen verotukseen. Esimerkiksi kulutusverot ovat luonteeltaan regressiivisiä. Toisin sanoen köyhimmät joutuvat maksavat suhteellisesti suuremman osan tuloistaan veroihin kuin varakkaammat. Verojärjestelmän heikkous vähentää käytettävissä olevia poliittisia vaihtoehtoja ja lisää riippuvuutta ulkopuolisista rahoituslähteistä. Siinä missä OECD-maat ovat kykeneviä keräämään veroja vaivatta vähintään 20–30 prosenttia bruttokansantuotteestaan, on jo 15 prosentin kerääminen erittäin suuri haaste köyhille

¹³ Ks. A.B. Atkinson (2004): *New Sources of Development Finance: Funding the Millennium Development Goals*. UNU-WIDER Policy Brief No. 10.

¹⁴ Kavaljit Singh (2005): *Questioning Globalization*. (Lontoo: Zed Books).

maille.¹⁵ Lisäksi köyhät taloudet ovat länsimaita pienempiä, minkä vuoksi verotuotot ovat myös absoluuttisina summina varsin pieniä.

Ongelmat liittyvät kiinteästi siihen, mistä veroja kerätään. Suurin ongelma koskee ns. välitöntä verotusta, eli veroja, jotka verovelvollinen maksaa itse. Rikkaat maat keräävät välittömiä veroja n. 12–18 prosenttia bruttokansantuotteesta, kun taas köyhien maiden kyky rajoittuu 2–6 prosenttiin. Välittömillä veroilla kuten ansiotulo- ja pääomatuloveroilla voidaan toteuttaa tehokkaasti uudelleenjakoa, kerätä riittävästi julkista rahoitusta sekä taata veropohjan laajuus ja verokannan muutokset tarvittaessa. Syy veronkantokyvyn heikkouteen on rikkaiden yksityishenkilöiden ja monikansallisten yritysten harjoittamassa verojen välttelystä ja kierrossa sekä harmaan ja mustan talouden muotojen verottamisen piiriin tuomisen vaikeudessa.

Epävirallisen talouden suuruus on ehkä suurin haaste verotukselle. Epävirallisella taloudella tarkoitetaan sääntelyn (mukaan lukien verotus) ulkopuolista taloutta, joka ei siis ole laitonta muttei myöskään lain suojaamaa. Kyse ei ole harmaasta taloudesta, joka viittaa samaan ilmiöön vain silloin, kun muuten laillisen talouden harjoittaminen on yleisesti ottaen kiellettyä lain ulkopuolella. Epävirallisen sektorin suuruus vaihtelee maittain maailmanlaajuisesti muutamasta prosentista jopa yli yhdeksäänkymmeneen.

Kyse ei ole vain köyhien harjoittamasta toiminnasta: myös rikkaat toimivat epävirallisen talouden piirissä. Jo erittäin varovaisen arvion mukaan kehitysmaat menettivät 2000-luvun alussa epävirallisen talouden (285 mrd.), veroparatiisien kautta harjoitetun verojen välttelyn (50 mrd.) ja yritysten harjoittaman voittojen näistä maista pois siirtämisen (50 mrd.) takia vähintään 385 miljardia Yhdysvaltain dollaria verotuloja vuosittain, eli moninkertaisesti vuosittain myönnettävän kehitysavun verran.¹⁶ Tämä luku perustuu paitsi hyvin varovaisiin arvioihin, myös alhaisiin veroprosentteihin ja ainoastaan liiketoiminnan verottamiseen. Kun yksityishenkilöiden harjoittama verojen välttely otetaan

mukaan, päästään todennäköisesti vielä huomattavasti suurempiin lukuihin.¹⁷

Toimiva verojärjestelmä vähentää muun kehitysrahoituksen tarvetta. Verojärjestelmän toimivuus vaatii kuitenkin useiden seikkojen huomioonottamista, mikäli sen halutaan täyttävän demokraattisen toiminnan kriteerit. Ensinnäkin verotuksen taustalla tulee olla selkeät rahoituksen tarvetta, uudelleenjakoa, kannustimia ja suhdetta muihin verojärjestelmiin koskevat periaatteet, jotka ovat laajasti jaettuina, hyväksytyjä ja ymmärrettyjä. Esimerkiksi Pohjoismaissa verotuksen yksi johtava poliittinen ohjenuora on ollut periaate, jonka mukaan veroja tulee kerätä maksukyvyyn mukaan eli suhteellisesti enemmän niiltä, jotka veroja voivat enemmän maksaa. Toinen samanlainen periaate on ollut verotuksen universalismi: kaikki hyötyvät julkishyödykkeistä ja kaikkien tulee maksaa niistä. Vaikka nämä periaatteet eivät aina toteudu käytännössä, ovat ne periaatteen tasolla olleet hyvin laajasti hyväksytyjä.

Veropohjan, eli verotettavien taloudellisten toimien joukon, tulee olla tarpeeksi laaja, jotta veroja voidaan kerätä riittävästi ja riittävällä vakaudella. Verotuksen tulee olla sekä lain että sen toimeenpanon piirissä ennakoitavaa, jotta verotettavien luottamus verottajaan säilyy. Verojen ei tule myöskään olla kierrettävissä, jotta luottamus verotukselliseen tasa-arvoon pysyy vakaana. Verolomien myöntämisistä ja muista suurista poikkeuksista tulee välttää samalla perusteella. Yleisemmällä tasolla tärkeänä hyvän verotuksen kriteerinä voidaan pitää myös sitä, että verotuksella hankitun rahoituksen ja rahoituksen käyttökohteiden yhteys – se, mitä veroja maksamalla saadaan todella aikaan – tehdään selkeäksi ja ymmärrettäväksi.

Toimiva verojärjestelmä auttaa demokraattisesti määriteltyä ja demokratian itsensä kehitystä monella tavalla. Verotus on demokratian kannalta keskeinen rahoitusmekanismi, koska se ”katkaisee korvamerkin”. Se, että rahoituksen keruun ja rahoituksen käytön korvamerkintä katkaistaan, ei tietenkään tarkoita sitä, että molemmat toimisivat riippumatta toisistaan. Molemmista alueista (verotus ja käyttökohteet) voidaan kuitenkin käydä itsenäistä politiikkaa, jolla useimmiten on vaikutuksia toiseen alueeseen. Esimerkiksi kannustinvaikutuksilla perustellut yhteisön veronalennukset voivat johtaa verojen

15 Alex Cobham (2005): *Tax evasion, tax avoidance and development finance*. Queen Elisabeth House Working Paper 129. University of Oxford. Saatavilla internetistä osoitteessa: <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps129.pdf>

16 Raymond W. Baker (2005): *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (New Jersey: John Wiley & Sons) sekä Tax Justice Network (2005): *Tax us if you can. The true story of a global failure. A Tax Justice Network Briefing Paper* September 2005.

17 KEPA (2008): *Kehitysrahoituksen uudet muodot – pääomapako kuriin ja globaalit verot käyttöön. Kehitysyhteistyön palvelukeskuksen raportti nro. 95.*

liian vähäiseen keräämiseen, mikä pakottaa yhteisöä luopumaan joistain julkishyödykkeistä tai ottamaan velkaa ja keräämään lisää veroja myöhemmin.

Verotus mahdollistaa tietynlaisen vallankäytön tavan yhteiskunnassa. Valtaa voidaan käyttää sekä rahoituskeinojen että rahan käyttökohdeiden suhteen koko yhteisön toimesta. Tällöin yhteisö ei ole riippuvainen hyödykkeiden tarjoajista ja heidän asettamistaan maksuista, vaan voi vaikuttaa molempiin. Yhdeksi tärkeimmistä demokratiakysymyksistä verotuksen toimivuudessa nousee se, miten verotuksen oikeutus todetaan saavutetuksi. Oli yhteisön käsitys demokratiasta millainen tahansa, vaatii niin koko verotusjärjestelmän kuin yksittäisen verojen ja veroprosenttien oikeuttaminen näillä periaatteilla jonkinlaista todentamisprosessia.

Ennen kuin siirrymme tarkemmin tämän teeman käsittelyyn, on syytä lyhyesti kysyä mitkä verovarojen käyttökohteet voisivat olla oleellisimpia kehityksen kannalta. On muistettava, että demokraattisen kehityksen määrittely on eritasoisten yhteisöjen oma tehtävä, emmekä taustaselvityksen kirjoittajan ominaisuudessa halua ottaa niihin vahvaa periaatteellista kantaa. Toisaalta esimerkiksi YK:n vuosituhattavoitteiden saavuttamisen kannalta paitsi tehokkaimpia myös tavallisesti laajan demokraattisesti hyväksytyjä käyttökohteita ovat universaalit julkiset palvelut. Terveiden kohentaminen, lukutaidon parantaminen, koulutuksen lisääminen, epidemioiden leviämisen estäminen, tasa-arvon lisääminen sekä köyhyyden vähentäminen eivät onnistu ilman kaikkien saatavilla olevia palveluita. Käyttömaksuihin perustuvat palvelut eivät kannusta käyttämään näitä kehitystä tukevia palveluita, eikä kaikilla yksinkertaisesti ole varaa maksujen maksamiseen. Voidaan sanoa, että useat kehityspäämäärät ovat rahoitettavissa vain verotuksen avulla.

Palveluiden kaltaisten verorahoitteisten julkishyödykkeiden lähteen ei tietenkään tarvitse sijaita kansallisella tasolla: ne voivat olla yhtä lailla paikallisia, alueellisia kuin globaalejakin. Kaikki riippuu siitä, millä yhteisötasolla löytyy sekä poliittista tahtoa että kykyjä kerätä resursseja hyödykkeen toteuttamiseen. Eri hyödykkeitä voidaan myös rahoittaa eri tasoilta. Esimerkiksi kansallisesti tai paikallisesti toteutettavat julkishyödykkeet voitaisiin rahoittaa globaaleilla veroilla. Viime kädessä tämän ”uuden julkisrahoituksen” suurin haaste onkin se, miten rahoituksen tarpeet ja demokraattinen poliittinen

tahto saadaan kohtaamaan yhteisötasoista riippumatta.¹⁸

Verotuksen demokraattinen oikeutus

Kuten todettua, verotus on julkisen yhteisön ensisijainen varainkeruun keino, joka voidaan oikeuttaa eri tavoilla riippuen käsityksestä demokratian ja oikeutuksen luonteesta. Ensisijaisuuden taustalta voidaan löytää lukuisia erilaisia teknisiä syitä, joita käsitelimme edellä. Verotuksen taustalla on kuitenkin myös useita periaatteellisia perusteluja ja oikeutuksen muotoja. Verotuksen *demokraattinen* oikeutus on silti ollut merkittävä keskustelunaihe lähinnä valtioissa. Esimerkiksi kuninkaan jumalalliseen valtaan perustunut verotus Isossa-Britanniassa 1300-luvulta eteenpäin ei nauttinut demokraattista oikeutusta, vaan oikeuden lähde perustui monarkian vallitseviin periaatteisiin. Kansallisvaltiossa verotuksen demokraattinen oikeutus tuli esiin vasta demokraattisten parlamentaaristen käytäntöjen myötä. Ranskassa vuonna 1789 tehdystä ihmisoikeuksien julistuksessa sanotaan, että ”jokaisella kansalaisella on oikeus henkilökohtaisesti tai edustajan välityksellä varmistua siitä, onko yleinen verotus tarpeen, vapaasti myöntää veroja ja valvoa niiden käyttöä sekä päättää niiden määrästä, jakautumisesta, kannosta ja vakinaisuudesta”.

Verotusvaltaa määrittelevä sopimus puuttuu suurimmalta osalta erilaisia oleellisia yhteisöjä. Maailmanyhteisöllä ei ole olemassa globaaleja veroja oikeuttavaa sopimusta eikä esimerkiksi Isossa-Britanniassa perustuslakia, johon verotus perustuisi. Mutta edes tämä yleisesti tunnustettu periaate – *ei verotusta ilman edustusta* – ei ole riittävä demokraattisen oikeutuksen lähde.¹⁹ Demokraattinen oikeutus vaatii verotusvallan määrittelevän sopimuksen lisäksi useita asioita: reaalisten vaikutusmahdollisuuksien takaamista, kriittisen arvioinnin mahdollistamista ja verotuksen osallistavuutta.

Reaaliset vaikutusmahdollisuudet tarkoittavat verotuksen osalta sitä, että kaikkeen verotukseen, joka koskettaa yhteisöä, pitää pystyä vaikuttamaan. Tämä tuottaa suuren haasteen

¹⁸ *Julkishyödykkeiden rahoituksesta käytävästä keskustelusta ks. Inge Kaul & Pedro Conceição (toim.) (2006): The New Public Finance. Responding to global challenges. UNDP. (New York: Oxford University Press).*

¹⁹ *Ks. Peter Wahlin artikkeli teoksessa Ville-Pekka Sorsa (toim.) (2007): Kehityksen kestävä rahoitus (Helsinki: Attac).*

globaalissa taloudessa, jossa valtiot ovat merkittävimpiä verottajia, mutta verotettavat toimijat ylikansallisia ja siten myös toisten valtioiden verolakien alaisia. Kriittisen arvioinnin mahdollisuuksia vaikeuttaa se seikka, että verotusjärjestelmät ovat yleensä matemaattisesti ja juridisesti varsin monimutkaisia. Tavallisella kansalaisella on harvoin mahdollisuuksia arvioida verotusjärjestelmää edes lain perusteella, puhumattakaan sitten oikeusistuimien ja viranomaisten määrittelemistä käytännöistä, jotka tulkitsevat ja samalla mutkistavat lakia huomattavissa määrin. Osallistavuus vaihtelee suuresti verojärjestelmien mukaan. Toiset verotusjärjestelmät osallistavat huonosti – joissain järjestelmissä veroja kerätään vain harvoilta, tuottoja käytetään vain harvojen hyväksi ja veropolitiikan suunnan määrittelemineen on vain harvojen harteilla – kun taas toiset, kuten pohjoismaiset järjestelmät, osallistavat varsin perusteellisesti.

Yleisimmällä tasolla oikeutuksen suhteen voidaan sanoa jotain lähinnä verotuksen hallinnoinnista. Mikäli esimerkiksi verotuksen ja julkishyödykkeiden halutaan olevan laajasti odotettuja ja jaettuja, on verojen keräämistä ja verotuottojen käyttöä valvottava korruption estämiseksi sekä rahankeruun ja käyttökohteen välisen yhteyden vahvistamiseksi. Verotuksen oikeutus on kuitenkin viime kädessä yhteisön sopimuksenvarainen kysymys. Kunkin yhteisön on itse sovittava kriteereistä, jotka määrittelevät verotuksen demokraattisesti hyväksytyksi.

Osallistavuuden yhdeksi kriteeriksi voitaisiin laskea esimerkiksi se, miten suuri osa väestöstä maksaa veroja ja hyötyy verorahoitteisista julkishyödykkeistä. On huomattava, että tämä vaatii ahkeraa tiedotustoimintaa. Osallistavuus ja vaikutusmahdollisuudet yhdessä vaativat menetelmiä, joilla yhteisön jäsenet voivat vaikuttaa veropolitiikkaan monipuolisesti, eivät ainoastaan etäisen edustuksellisesti. Yksi mahdollisuus on jakaa päätöksentekovaltaa ja veropolitiikan valmisteluvaltaa eri tahoille tekemällä esimerkiksi valmistelusta kaikille avointa. Ellei jokin pienempi yhteisö kykene itse toteuttamaan omaa verotusjärjestelmää, on vaikutusmahdollisuuksien kannalta oleellista antaa pienille yhteisölle (esim. kaupungit) oikeus käyttää eri veroprosentteja ja käyttää tästä saatavia verotuottoja erityistarpeidensa mukaan enemmän kuin verosäädökset laativat suurempi yhteisö, johon ne kuuluvat ja johon verotuksen oikeutus perustuu.

Ehkä tärkein kriteeriryhmä koskee kriittisen arvioinnin mahdollisuuksia. Tähän tarvitaan paitsi runsaasti helppotajuisesti esitettyä tietoa myös huomion kohdistamista verotuksen rakenteisiin. Tutkimuksen tarkoituksena on osoittaa erilaisia syy-seuraus-suhteita ja paljastaa myyntejä. Esimerkiksi jatkuvat pienet veronalennukset eivät välttämättä vaikuta ihmisten haluun kuluttaa, vaikka tämä usein esitetäänkin yleispäteväksi totuudeksi ja syyksi siihen, miksi huonossakin taloustilanteessa kannattaisi alentaa veroja, vaikka valtiot ylivelkaantuisivat pahasti. Usein verojärjestelmiä syytetään oikeutetusti monimutkaisuudesta. Automaattinen verotus voisi helpottaa käytännön ongelmia, mutta tämä ei poista kriittisen arvioinnin hankaluutta. Mikäli esimerkiksi kaikkia henkilökohtaisia tuloja verotettaisiin saman asteikon mukaisesti, olisi henkilöverotuksen toiminta helppo hahmottaa. Lyhyesti sanottuna veroista ei saa tehdä vain taloustieteen jargonin ja matemaattisten kaavojen aluetta, vaan veroista pitää pystyä puhumaan avoimesti ilman yhteiskuntatieteellisen alan tohtorintutkintoa ja ydinfysiikan matemaattista osaamista.

Miten verotuksen demokratiaa voidaan kehittää eri tasoilla?

Verotus on historiallisesti ollut ennen kaikkea valtioiden tai niihin samaistettavien valtaketjien harjoittamaa toimintaa. Usein verotusmonopoli on ajateltu toiseksi valtiosuvereniteetin keskeiseksi piirteeksi väkivaltamonopolin ohella. Suvereniteetilla tarkoitetaan valtion tapauksessa itsemääräämisoikeutta, määritellyllä tavalla oikeutettua julkista valtaa tehdä alueellaan periaatteessa mitä tahansa. Tällaista verosuvereniteettia ei ole olemassa globaalilla tasolla.

Verotuksen käyttöönottoon ei kuitenkaan tarvita varsinaista suvereniteettia. Minkä tahansa yhteisötason, jonka jäsenet ovat yhteisöjä, verotus voidaan toteuttaa siten, että verotuksen tavat ja käyttökohteet määritellään globaalisti, mutta nämä toimeenpannaan jäsenyhteisöjen tasolla. Globaalinkin veronkannon toimeenpanijoina voisivat olla valtiot.

Demokratian kannalta globaali verotus on herkullinen ajatus, sillä jokainen toimiva globaali vero lisää globaalien demokratian toteutumista synnyttämällä uuden päätöksenteon areenan ja

globaalipoliittisen foorumin.²⁰ Globaalien veron toteuttaminen avaisi mahdollisuuksia demokraattisesti oikeutettujen globaalien päämäärin saavuttamiseen. Globaalien verojen tuotoista päätettäessä voitaisiin harjoittaa julkisrahoituksen tuomaa valtaa valtioista riippumatta. Tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi globaalien terveydenhuollon tai vaikkapa köyhyyttä torjuvan minimiläkejärjestelmän perustamista – tuleehan suuri osa maailman köyhistä olemaan seuraavina vuosikymmeninä vanhuksia.²¹ Merkittävä piirre on myös varallisuuden ja tulojen globaalien uudelleenjaon mahdollistaminen yhteisin päätöksin.

Käytännössä globaalit verot voitaisiin esimerkiksi suunnitella YK:n yleiskokouksessa. Verojen toimeenpanoon ja valvontaan voisi perustaa globaalien verojärjestön, jossa olisi kaksikamarinen päätöksentekojärjestelmä. Toinen kamari, joka päättäisi verotuksen käyttökohteista ja verotuksen muodosta, koostuisi maailman väestön äänestetyistä edustajista ja toinen, verotuksen toimeenpanosta päättävä kamari, maailman valtioiden edustajista. Järjestelmän perustaminen vaatisi vain mukana olevien hallukaiden maiden allekirjoituksen.

Mutta mistä taloudellisista toimista maailman ensimmäinen globaali vero voitaisiin kerätä? On selvää, että useimmat valtiot eivät kykene keräämään esimerkiksi globaalia arvonlisäveroa tai pääomatuloveroa ilman resurssien huomattavaa lisäämistä ja korruption merkittävää vähentämistä. Verotettavan toimen vähentämiseen tähtäävät haittaverot, kuten hiilidioksidipäästöihin kohdistuvat verot, ovat taas verotuotoiltaan liian epävakaita globaalien julkishyödykkeiden toteuttamiseen. Kun tulo-, varallisuus- ja ostovoimaerot sekä valuuttakurssien heilahtelut otetaan mukaan pohdintaan näiden kahden seikan ohelle, käytännössä kaikki perinteiset massaverot jäävät pohdinnan ulkopuolelle teknisen toteutuksen vaikeuden suhteen. Regressiiviset verot yleisesti ottaen tuskin saavat osakseen hyväksyntää, koska varakkaiden ja köyhien välinen kuilu on ennestään valtava. Ainoastaan harvasti esiintyvien ja pieniä joukkoja koskettavien taloudellisten toimien verottaminen taas ei täytä osallistavuuden ja yhteisen jaettavuuden ehtoa.

Demokraattisesti hyväksyttävissä olevan globaalien veron tulee siis olla hyvin kerättävissä

ja sen tulee kohdistua globaalisti esiintyviin toimiin. Nämä ehdot sellaisenaan täyttävien verojen joukko on melko vähälukuinen. Kaksi vaihtoehtoa nousee muiden edelle: valuutanvaihtovero ja monikansallisten yritysten tekemien voittojen globaali verotus.²² Mikä tärkeintä, nämä verot voisivat toimia globaalien verojärjestelmän ensimmäisinä peruskivinä, joiden täydennykseksi voi ottaa myös muita teknisesti hankalampia mutta poliittisesti toivottavampia veroja.

Valuutanvaihtoverojen verottaminen olisi teknisesti helppoa, koska käytännössä kaikki maailman valuuttavirrat kulkevat niin sanottujen clearing-keskusten läpi. Veron kerääminen vaatii käytännössä vain tietokoneohjelman, joka siirtää hyvin pienen osuuden valuutanvaihdosta globaalille verottajalle. Yksinkertaisessa valuutanvaihtoverossa jokaisesta valuutanvaihdosta peritään veroa pieni prosentti, esimerkiksi prosentin kymmenes tai sadasosa. Kaksitasoisessa, niin sanotussa Spahnin mallissa valuutanvaihtoja verotetaan kahdella eri prosentilla. Tavallisista valuutanvaihdosta kerätään veroa erittäin pienellä prosentilla, mahdollisesti niinkin pienellä kuin prosentin sadasosalla. Keinotteluun tarkoitettuja tai huomattavaa epävakautta vaihtoja taas verotetaan hyvin korkealla prosentilla.

Valuutanvaihtovero kaventaisi monikansallisten rahoitustoimijoiden epädemokraattista valta-asemaa tekemällä keinottelusta kallista. Samalla se tekisi kansainväliset rahavirrat läpinäkyvämmiksi, keräisi veroja maailman koko talouseliitiltä myös köyhien käyttöön ilman suoria liiketoiminnallisia haittoja sekä tuottaisi jopa kymmeniä miljardeja euroja yhteiseen päätöksentekoon vuosittain, mahdollistaen näin esimerkiksi globaalien terveydenhuoltojärjestelmän käyttöönoton tai vaikkapa ilmastonmuutoksen torjunnasta aiheutuvien kustannusten kompensoimisen.

Monikansallisten yritysten voittojen verotus globaalisti puolestaan voitaisiin toteuttaa asettamalla kaikissa maailman maissa vaikkapa viiden prosentin lisäys paikalliseen yritysveroon. Vero kerättäisiin tilinpäätöksessä esitetystä voitosta yhtiön kotimaassa (ei siis kaikissa maissa, joissa tytäryhtiöt toimivat) ja tilitettäisiin globaalille verottajalle. Tällainen järjestelmä olisi verokohdelultaan neutraali. Yksikään yritys ei menettäisi kilpailuetujaan, eikä vero olisi kierrettävissä, koska jokainen yritys – niin emoyhtiö kuin tytäryhtiötkin – sijaitsee juridisesti jossain maassa.

20 Ks. esim. Heikki Patomäki (2001): *Democratizing Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*. (Lontoo: Zed Books).

21 Pohdintaa aiheesta: Robin Blackburn (2007): *A Global Pension Plan*. *New Left Review* 47.

22 Ville-Pekka Sorsa (2007): *Kehityksen kestävä rahoitus* (Helsinki: Attac).

Jo pienellä veroprosentilla voitaisiin kerätä vuosittain jopa useita satoja miljardeja euroja. Mallin osittainen heikkous on siinä, että se ei pure seuraavaksi käsiteltävän verokilpailun aiheuttamaan vapaamatkustajuuden ongelmaan.

Globaalin tason täydellisen puuttumisen ohella merkittävä verotuksen demokratiavaje löytyy kansainväliseltä eli valtioiden välisen tai yhteisen toiminnan tasolla. Valtioiden rajat ylittävän tason julkiset toimet perustuvat valtioiden kahdenvälisiin tai monenkeskisiin sopimuksiin. Tämä pätee erittäin vahvasti verotukseen. Verotus on edelleen hyvin rajoittunutta valtioiden rajoihin siinä missä verotettavat kohteet eivät. Tämä aiheuttaa kansainväliseen talouteen eräitä merkittäviä demokratiavajeita erityisesti tili-velvollisuuden osalta.

Suurimpana verotuksen kansainvälisenä demokratiavajeen aiheuttajana voidaan pitää veroparatiisien ja haitallisen verokilpailun olemassaoloa. Veroparatiisit ovat valtioita tai itsehallintoalueita, jotka tarjoavat alhaista tai nollaverotusta ulkopuolisille tahoille. Veroparatiisit estävät muita viranomaisia saamasta tietoa niissä tapahtuvista toimista ja piilottavat toimijoiden henkilöllisyyden. Veroparatiiseissa sijaitsevilla yrityksillä ja niissä varojaan pitävillä yksityishenkilöillä ei yleensä ole todellista taloudellista toimintaa niissä. Nämä tahot ovat veroparatiisien verotuksen piirissä esimerkiksi sillä perusteella, että he omistavat asunnon tai toimiston veroparatiisista. Veroparatiiseilla taas on kahdenvälisiä verotussopimuksia valtioiden kanssa, mikä takaa sen, että nollaverotusta sovelletaan myös varoja kotiutettaessa.

Tiivistetysti voidaan sanoa, että veroparatiisien takia useat tahot ovat käytännössä kaiken verotuksen sekä pitkälti myös sääntelyn ulkopuolella. Näihin tahoihin kuuluvat niin suuryritykset, varakkaat yksityishenkilöt kuin järjestäytyneet rikollisuuskin. Veroparatiisit ovat siis kansainvälinen uhka kansalliselle verotukselle: osallistavuudelle ja yhteiselle jakamiselle välttelyn mahdollisuuden takia, kansalaisten vaikutusmahdollisuuksille muiden valtioiden tehdessä ratkaisevat päätökset, kriittisen arvioinnin mahdollisuuksille salailun edistämisen takia, sekä yhteisten toimien toteuttamiselle verotuotosten vähenemisen takia.

Veroparatiisien takia yritykset ja varakkaat yksityishenkilöt voivat vältellä valtiollisia veroja ympäri maailman varsin monilla tavoilla. Nämä menetelmät perustuvat ennen kaikkea hintojen vääristelyyn. Siirtohinnoittelun väärinkäytössä

yritykset myyvät tuotteitaan tytäryhtiöille hinnoilla, jotka poikkeavat maailmanmarkkinahinnoista. Hintoja säätelemällä voidaan vältellä veroja huomattavissa määrin siirtämällä yritysten voittoja sinne, missä verotus on alhaisinta ja tappioita sinne, missä niistä saa parhaat verovähennykset. Toinen keino verojen välttelemiseksi on oman pääoman vajaa rahoitus, jolloin sama toimi toteutetaan kaupan sijaan tytäryhtiöiden ja emoyhtiön välisillä velkajärjestelyillä. Tätä voidaan toteuttaa myös erilaisella vuokraus- ja leasingtoiminnalla. Varakkaat yksityishenkilöt taas voivat kiertää veroja veroparatiisipankkitilien ja -luottokorttien avulla sekä tehdä esimerkiksi sisäpiirikauppoja henkilöllisyyden kätkemismahdollisuuden takia. Pelkkien yksityishenkilöiden harjoittama verojen välttely aiheuttaa varovaisen arvion mukaan yli 255 miljardin dollarin menetetyt verotulot ympäri maailman.²³

On tärkeää huomata, että kansallisen verotuksen ja kansainvälisen ulottuvuuden demokratiaa voidaan vahvistaa tässä tilanteessa käytännössä vain yhtäaikaisesti. Tämä voidaan toteuttaa prosessimaisesti, mitä esimerkiksi Tax Justice Network on ehdottanut (ks. Taulukko 1). Tällaisessa prosessissa olisi aluksi huolehdittava siitä, että monikansalliset yritykset antavat enemmän tietoja veronmaksustaan. Maailman valtioiden viranomaisten välille tulisi luoda automaattinen tiedonvaihtojärjestelmä ja kansallisen verotuksen koordinaatioon globaali veroviranomainen. Niin yksityishenkilöiden, yritysten kuin trustienkin verotusta voidaan uudistaa näiden askelien jälkeen. Tällaiset uudistukset hyödyttäisivät ennen kaikkea köyhiä maita. On kuitenkin huomattava, että Tax Justice Networkin ehdotusten kaltaiset uudistukset vaatisivat rikkailta mailta sekä rahallista että teknistä tukea köyhemmille maille.

Oli sellaisen sisältö millainen tahansa, ei prosessi ole demokratian näkökulmasta ongelmaton, koska ei ole olemassa demokraattisesti oikeutettua kansainvälistä päätöksenteon tilaa. Jotta tämänkaltaiset uudistukset olisivat demokraattisesti oikeutettuja, tulisi niiden perustua kansalaisten laajaan tahtoon ja osallisuuteen päätöksenteossa. Edellä esiteltyt valtiollista verotusta koskevat päätökset ovat valtioiden tehtäviä, eikä kaikkien valtioiden toiminta ole käytännössä demokratian määritelmän mukaista – mitä veropolitiikkaan tulee, varsin harvat valtiot täyttävät edes osan ehdoista. Jotta demo-

²³ Tax Justice Network (2005): *The Price of Offshore. Tax Justice Network Briefing Paper.*

Taulukko 1. Tax Justice Networkin ehdotukset kansainvälisen verojärjestelmän uudistamiseksi.²⁴

| Osa-alue | Toimenpidesuosituksukset |
|---|---|
| monikansallisten yritysten yhteiskuntavastuu | <p>Seuraavien tietojen julkaiseminen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kaikki maat, joissa yhtiöllä on toimintaa • näissä maissa toimivien kaikkien tytäryhtiöiden nimet • näissä maissa tehdyt kaupat kolmansien osapuolien ja konsernin muiden osien välillä • näissä maissa maksetut työvoimakustannukset • kolmansilta osapuolilta ja konsernin muilta osilta ostettuihin tavaroihin ja palveluihin käytetty summa • paljonko yhtiö tekee voittoa kussakin maassa, jossa se toimii • paljonko yhtiö maksaa veroja kussakin maassa, jossa se toimii • kuhunkin maahan tehtyjen pääomasijoitusten määrä |
| viranomaisten välinen automaattinen tiedonvaihto | <ul style="list-style-type: none"> • Rahoitusalan yritysten tulee antaa viranomaisille automaattisesti kaikista ulkomaisille henkilöille tai yrityksille tehdyistä maksuista siten, että asiakkaiden henkilöllisyys on todennettavissa. • Omia kansalaisia koskevan tiedon tulee olla automaattisesti kunkin maan käytettävissä tästä tietopankista. • Ellei maa suostu käytäntöön, sitä tulee sanktioida mitätöimällä määräaikaisesti kahdenväliset kaksinkertaisen verotuksen estävät sopimukset, estämällä kyseisen maan kansalaisia saamaan verovapaita tuloja ulkomailta tai asettamalla muita negatiivisia kannustimia. |
| varakkaiden yksityishenkilöiden tulojen verotus | <p>Jokaisen valtion tulee verottaa kansalaistensa tuloja samalla prosentilla riippumatta siitä, mistä maasta tulot ovat peräisin.</p> |
| yritysverotuksen uudistus | <p>Monikansallisten yritysten tekemien voittojen jakaminen kaikille maille, joissa se toimii, vaatii:</p> <ul style="list-style-type: none"> • kaupankäynnistä tehtyjen voittojen verotusta yhdenmukaisesti • korko- ja muiden sijoitusten verottamista lähdeverona • asumisperustaisuuden vähentämistä sijoitustulojen ja -voittojen verotuksessa <p>Monikansallisia yritysten verotuksessa tulisi:</p> <ul style="list-style-type: none"> • verottaa kaikkia yrityksen tekemiä voittoja • jakaa verotuksen tuotot niille maille, joissa ne on tehty • jättää kaikille maille vapaus valita verotuksen taso, jonka mukaan ne jaettavia verotuottoja saavat |
| kansalliset toimenpiteet verotuksen vahvistamiseksi | <ul style="list-style-type: none"> • asumisen ja oleskelun määrittäminen yksiselitteisesti • asumisperusteinen verotus (ks. yksityishenkilöiden verotus) • verojen periminen maasta saatavista tuloista ennen niiden maksamista muissa maissa asuville • varmistaa, että maassa toimiva monikansallinen yritys maksaa maahan kohtuullisen osuuden maailmanlaajuisesti tekemistään voitoista, eli toisin sanoen puuttua siirtohinnoittelun väärinkäyttöön, oman pääoman vajaaseen rahoitukseen ja lisenssien väärinkäyttöihin tehokkaammin • toimiminen aktiivisesti kansainvälisessä yhteistyössä ja auttaa muita maita veronkeräämisessä |

24 Tax Justice Network (2005): *Tax us if you can. The true story of a global failure. A Tax Justice Network Briefing Paper.*

| | |
|--|--|
| yleinen verojen välttelyn vastainen periaate | Seuraavanlainen lainsäädäntö: jos transaktio tai yksikin sen askelista on tehty ensisijaisesti veroetuksien takaamiseksi, voidaan siitä saatava verohyöty periä takaisin tai verottaa siten, ettei transaktiota oteta huomioon |
| Kansainvälinen veroviranomainen (<i>World Tax Authority</i>) | YK:n alaisuuteen perustettava verojärjestö, jonka tehtävät ovat: <ul style="list-style-type: none"> • työkennellä kansainvälisten kirjanpitotahojen kanssa yritysten tekemien voittojen määrittelyssä • tuloja koskevan yhteisen veropohjan laatiminen • auttaminen monikansallisia yrityksiä koskevan verotuksen käyttöön-otossa • avustaa viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa • auttaa suojelemaan valtioita verokilpailulta • kerätä sopivia tilastoja ja tutkimuksia sekä toimia parhaiden käytäntöjen määrittelyssä foorumina |
| kehitysmaiden avustaminen verotuskysymyksissä | <ul style="list-style-type: none"> • verojärjestelmän laatimisessa ja toimeenpanossa • verohallinnon järjestämisessä • monikansallisilta yrityksiltä vaadittavien tietojen hankinnassa • verotuksen toimeenpanon kansainvälisen yhteistyön synnyttäminen • verohallinnon avainhenkilöiden kokeman epävarmuuden vähentäminen |
| tilivelvollisuuden vaatiminen valtioilta | kansainvälinen viitekehys valtioiden verotuskäytäntöjen valvomiseksi ja verojen päätyksen demokraattisesti määriteltävien kohteiden rahoittamiseksi |
| ”julkaise kuka olet” | jokaisen yrityksen tulisi julkaista seuraavat tiedot globaalisti: <ul style="list-style-type: none"> • organisaation rakenne • todellisten jäsenten nimet • todellisen johdon nimet • yrityksen vuosittain kansainvälisten säännösten mukaan tekemät tilinpäätökset |
| trustit | trustien tulee julkaista seuraavat tiedot: <ul style="list-style-type: none"> • kuka trustin on perustanut • trustisopimuksen sisältö • ketkä trustin edunvalvojat ovat • ketkä ovat trustin edunsaajat • ketkä ovat trustin asiakkaat |
| kansalliset agendat | verotusjärjestelmää koskevat itsearviointien kysymykset (useita) |

kraattisen oikeutuksen tällaisille uudistuksille voisi esittää, olisi ensin kysyttävä, halutaanko ylipäätään toteuttaa valtiollista vai suoraan laajemman tason verotusta.

Joka tapauksessa kansallisen verotuksen ja kansainvälisen ”verojärjestyksen” demokratia-vajeen vähentäminen vaatii joko globaalitason ratkaisuja tai sitten asteittaista paluuta verotuksellisesti suljetun kansallistalouden aikakautteen. Pidämme näistä jälkimmäistä vaihtoehtoa paitsi monessa muussa suhteessa äärimmäisen ongelmallisena myös ei-toivottavana itse demokratian näkökulmasta. Demokratiaan kuuluu

sekä osallisuuden laajuus että syvyys. Kuoreensa vetäytymisen vaihtoehto rajaa näistä edellistä merkittävästi.

Siinä missä kansallinen verotus ei välttämättä aina ole hyvä ratkaisu demokratiaongelmiin, voi alueellinen ja paikallinen verotus sitä olla – joskin vain hyvin toteutettuna. Valitettavasti esimerkiksi eräissä Afrikan maissa paikallisen ja alueellisen verotuksen toteutus on ollut kaikkea muuta kuin toimivaa.²⁵ Verotusta on ollut mah-

²⁵ UNCTAD (2007): *Economic Development in Africa. Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States* (Geneve: UNCTAD).

dotonta toimeenpanna muun muassa viranomaisten resurssipulan takia, verotuksen taso on ollut korkea universaalien julkishyödykkeiden kuitenkin puuttuessa tai niiden hinnan ollessa veroista huolimatta kohtuuttoman suuri, edustuksellisuusvaatimukset ovat kaikuneet kuuroille korville, luottamus veroihin on vähitellen rapautunut, eivätkä paikallispoliitikot ole olleet halukkaita edes keskustelemaan veroista.²⁶ Kyse ei ole niinkään ollut kulttuurisista tekijöistä, vaan naiiviudesta poliitikkojen suunnittelussa. Uusliberaali keskushallinnon purkamisen ja vähäisen sääntelyn eetos on näkynyt usein huonossa tiedottamispolitiikassa, lainsäädännön epäselvyydessä ja julkishyödykkeiden niukkuudessa.

Toisaalta naiiviudessa on ollut kyse myös siitä, että ihmiset eivät ole yksinkertaisesti kykeneviä maksamaan veroja. Verotuksen suunnittelussa ei ole otettu huomioon sitä, että ihmiset saattavat käyttää pienistä tuloistaan valtavan suuren osuuden esimerkiksi sukulaistensa auttamiseen oman taloudenpidon sijaan. Ihmiset ovat myös protestoineet epädemokraattista verotusjärjestelmää vastaan kieltäytymällä veronmaksusta. Epäonnistumisten tärkein opetus on se, että paikallisen verotuksen suunnittelussa on oltava perusteellinen ja demokratiakysymykset ovat valmistelun ytimessä.

Johtopäätökset: kuinka vahvistaa demokraattista kehitystä verotuksen avulla?

Verotuksen demokratian edistämistä voi toteuttaa monilla tasoilla – niin globaalilla, kansainvälisellä, kansallisella, alueellisella kuin paikallisellakin. Osallistavuutta, vaikutusmahdollisuuksia, kriittisen arvioinnin mahdollisuuksia ja laajaa jaettavuutta voidaan parantaa useilla eri tavoilla. Verotukselle voidaan myös löytää monenlaisia demokraattisia oikeutustapoja. Verotus tukee erilaisten yhteisöjen autonomista päätöksentekoa ja sen rooli kehityksen aikaansaamisessa on ratkaiseva. Veroja voidaan kerätä yhdellä tasolla ja antaa tuottojen käyttöoikeus toiselle. Kaikki verotuksella toteutettavat päämäärät eivät tietenkään aina ole saavutettavissa yhdellä toimella, eivätkä kaikki verotusmuodot ole teknisesti edes toteutettavissa. Verotus ei siis ole mikään

ihmelääke kehityksen aikaansaamiseksi, mutta se voi olla välttämätöntä tai sillä voi ainakin olla ratkaiseva rooli erilaisten kehitysprosessien aloittamisessa ja ylläpidossa.

Yksi tärkeä kysymys on vielä vastaamatta. Miten voidaan *todentaa*, että verotus, oli kyseessä kokonainen ”veroregiimi” tai yksittäinen vero, tukee demokraattista kehitystä? Voidaanko verotuksen demokraattisuutta mitata ja sen edistymistä siten seurata? Vastaus kuuluu, että kyllä ja ei. On selvää, että verotuksen demokraattisuutta ei voida mitata universaalisti. Mittaaminen on aina tapauskohtaista. Jo mittauksen tavat riippuvat siitä, millainen testi demokraattisuuden takana on ja millaista muodollinen demokratia on ylipäätään luonteeltaan. Tarkasteltavat kohteet taas riippuvat verotuksen muodosta. Verotuksen tai sen uudistamisen suunnittelu puolestaan riippuu toivotuista kehityspäämääristä.

Oletetaan, että yhteisö on määritellyt demokraattisesti demokratian ehdot täyttävän toivotun kehityskulun. Verotuksen roolia kehityksen tukemisessa ja toteuttamisessa voidaan laadullisesti arvioida paitsi itseisarvoisesti toivotun kehityksen sisältönä ja ehtona myös joko positiivisesti tai negatiivisesti niiden neljän poliittisen ulottuvuuden kautta, joita käsitelimme ensimmäisessä luvussa. Verotus voi siis tukea kehitystä julkisrahoituksen, kannustinvaikutusten, uudelleenjaon ja suhteen muihin verojärjestelmiin kautta. Verovaroilla voidaan toteuttaa toivottua kehitystä kuten vaikkapa terveydenhuoltoa, kirjastojärjestelmää tai muodollisen poliittisen järjestelmän muokkaamista. Toisaalta verotuksella voidaan myös toteuttaa kehityksen vastaista politiikkaa joko veronkannon (esim. liian suuri yksilöllinen verotaakka) tai verovarojen huonon käytön muodossa. Verotuksella voidaan myös kannustaa toimimaan halutuilla tai ei-halutuilla tavoilla hinnanmuodostuksen keinoin sekä toteuttaa toivottua tai ei-toivottua uudelleenjaoko.

Nämä mekanismit ovat helposti ymmärrettäviä ja toteutettavia. Sen sijaan suhde muihin verojärjestelmiin on hankalampi suunnitella demokratiaa vahvistavaksi. Yhteisön tulee luoda näkemyksensä siitä, millä tavalla heidän verotuskäytäntönsä on suhteessa muihin järjestelmiin yhteistyössä muiden yhteisöjen kanssa. Esimerkiksi pienen valtion kansalaiset voivat päättää veroparatiisikäytäntöjen käyttöönotosta. Jotta käytäntö olisi demokraattinen, on sen kuitenkin tapahduttava yhteistyössä kaikkien niiden tahojen kanssa, jotka ovat päätöksen vaikutuksista

²⁶ Kristine Juul (2006): *Decentralization, Local Taxation and Citizenship in Senegal. Development and Change* 37(4): 821–846.

osallisia. Tämä voi olla käytännössä mahdotonta, minkä vuoksi on mahdollista argumentoida, että jotkut verotuskäytännöt voivat osoittautua sellaisenaan käytännössä aina epädemokraattisiksi. Veroparatiisikäytännöt ovat eräs aikamme merkittäviä esteitä demokraattisen verotuksen toteutumiselle niin kauan kunnes ne joko korjataan globaalien verotuskäytäntöjen luomisella tai oikeutetaan demokratian ehdot vaikeasti täytettävillä kansainvälisillä päätöksillä.

3. Kehitysmaiden velkojen mitätöinti demokratiakysymyksenä

Velkahelpotukset ja niiden kriteerit

Köyhien maiden julkisen sektorin varoista ja liikkumatilasta puhuttaessa erittäin keskeinen kysymys on näiden maiden ulkomaanvelka. Köyhien valtioiden velkaantuneisuus ja siihen liittyvä politiikka on tavallaan vain ”negatiivisen kehitysrahoituksen” erikoistapaus, mutta mitataavaltaan niin merkittävä että se ansaitsee oman käsittelynsä. Kehitysmaiden julkisen velan määrä on niin suuri, että puuttumattomuus velkaongelmaan saa koko kehitysrahoituksen kentän näyttämään kyseenalaiselta. Kehitysmaiden velasta onkin tullut keskeinen ”negatiivisen” kehitysrahoituksen ilmiö²⁷. Samalla se kytkeytyy muuhun kehitysrahoitukseen, kun velkahelpotusohjelmien toteuttamisesta on tullut tärkeä kriteeri muulle kehitysrahoitukselle ja kehitysrahoitusta edelleen kanavoidaan paljolti lainoina. Velka myös mahdollistaa talouspolitiikan sanelun velkaantuneille kehitysmailla, mikä tekee siitä nykyratkaisujen vallitessa demokratian esteen itsessään.

Tällä hetkellä globaali kehitysrahoitusko-neisto antaa toisella kädellä mutta ottaa toisella entistä enemmän. Suuri osa köyhistä maista on niin velkaantuneita, että ne ovat eräänlaisessa jatkuvassa selvitystilassa. Kyse ei ole siitä, maksavatko nämä maat koskaan kaikkia velkojaan – jotka nykyisin ovat lähinnä jo aiemmin maksettujen velkojen kasautuneita korkoja ja korkojen korkoja. On selvää, että ne eivät pysty tähän. Pikemmin kyse on siitä, minkä verran niiden voidaan olettaa maksavan velkojaan ja ennen kaikkea miten tähän ”selvitystilaan” reagoidaan

27 *Matalan tulotason ja alemman keskitulotason maat maksoivat viimeisimpien Maailmanpankin tilastojen mukaan velanhoitokuluina noin 166 miljardia dollaria vuodessa. Vuosittainen kehitysapu on 120 miljardia, josta merkittävä osa jää avunantajamaihin. Lähde: World bank database. <http://data.worldbank.org/topic/economic-policy-and-external-debt>. Viitattu 19.2.2010.*

poliittisesti²⁸. Ongelma on siis luonteeltaan enemmän moraalisen poliittinen kuin taloudellinen. Lisäksi suuri osa tällä hetkellä perittävistä veloista on jo alun perin ollut luonteeltaan kyseenalaista. Esimerkiksi diktaattoreille myönnetty ja näiden diktaattorien yksityiseen kulutukseensa käyttämät lainat ovat tyyppiesimerkkejä tällaisista tapauksista. Tätä velkaa ei kansainvälisen lain ennakkotapausten perusteella välttämättä tarvitsisi maksaa lainkaan takaisin, mikä ei kuitenkaan estä kansainvälisiä rahoituslaitoksia ja kahdenvälisiä velkoja perimästä niitä.

Vaikka suuren osan veloista mitätöimiseen on syytä suhtautua vakavasti edellä mainitun ”sietämättömiksi veloiksi” kutsutun kansainvälisen lain periaatteen nojalla, ei tässä paperissa puututa tähän käsitteeseen – se ansaitsee omat selvityksensä²⁹. Mielenkiinto kohdistuu sen sijaan velkahelpotusten kriteereihin. Kyse on tällöin legitiimien velkojen helpotuksista taloudellisen poliittisiin kriteereihin nojaten. Lähtökohtana on se, että velkahelpotusten kriteeristö ohjaa aina talouspolitiikkaa luomalla tiettyjä kannustimia, ja että näitä kriteerejä tulisi tämän vuoksi tutkia kriittisesti, suhteuttaen niitä kehityksen päämääriin ja laajempaan kehitysrahoituksen kontekstiin. Ennen kaikkea velkahelpotusten kriteerejä on tärkeää tutkia suhteessa julkisen sektorin tuloihin ja demokratisoiviin kannustimiin.

Luonnollisesti myös sietämättömissä veloissa on kyse kannustimista. Mikäli kansainvälistä lakia sovellettaisiin johdonmukaisesti, ei esimerkiksi yllämainittuja diktaattorivelkoja tulisi maksaa takaisin lainkaan. Mitätöinnin pelko loisi kannustimia lainaajille pitäytyä suhteellisen demokraattisten hallintojen rahoittamisessa. Tällä hetkellä kannustimet ovat päinvastaisia. Rahoittajien näkökulmasta kyseenalaisille hallituksille kannattaa lainata, koska velat voi periä valtioilta aina takaisin, riippumatta siitä kestäkö diktaattorihallitus vallassa vai ei³⁰.

Kannustinvaikutus ulottuu myös maan sisälle: mikäli kuka tahansa, joka saa vallan voi ottaa velkaa omaan käyttöön maansa nimissä, on monilla ryhmillä suuri houkutus pyrkiä valtaan keinolla millä hyvänsä. Tällä hetkellä kansainvälinen rahoitusjärjestelmä käytännössä hyväksyy

28 *Esimerkkejä mahdollisista reagointitavoista ks Teppo Eskelinen (toim.) (2009): Kehitysmaiden epäoikeutettu velka. Mitä sille tulisi tehdä. (Helsinki: Attac & NIGD).*

29 *Ks. esim. Ashfaq Khalfan, Jeff King & Bryan Thomas (2003): Advancing the odious debt doctrine. (Montreal: Centre for International Sustainable Development Law).*

30 *Thomas Pogge (2002): World poverty and human rights. (Cambridge: Polity press), s. 114-115.*

kenet tahansa vallanpitäjän legitimiiksi tahoksi lainaamaan maansa nimissä. Sillä, ettei sietämättömiä velkoja ole lähdetty johdonmukaisesti mitätöimään, on selvä ja jatkuva demokratian vastainen kannustinvaikutus.

Velkahelpotusohjelmia käytännössä hallinnoidaan Maailmanpankissa, yksittäisten hallitusten seuratussa pitkälti Maailmanpankin linjaa. Maailmanpankki on ollut ohjelmissa hyvin moninaisissa rooleissa. Se on paitsi suuri velkoja, myös velkahelpotusohjelmien toteuttaja ja velallisten maiden "talouspoliittinen konsultti"³¹. Maailmanpankin korostunut rooli johtuu ennen kaikkea siitä, että suuri osa erityisesti köyhimpien maiden kaikesta velasta on muuttunut Maailmanpankin lainojen myötä julkiseksi velaksi. Pankki on lainannut maille rahaa, joilla ne ovat voineet maksaa aiempia lainojaan yksityisille pankeille. Tämän rahankierrätyksen johdosta velka yksityisille pankeille on ikään kuin ostettu velaksi Maailmanpankille.

Maailmanpankki on myös merkittävä monikeskinen instituutio, joka on kykenevä velkahelpotusohjelmien hallinnointiin ja niiden metodologian kehittelyyn. Yksityiset velkahelpotusohjelmat kuten niin sanotun Pariisin klubin (kahdenvälisen velkojen neuvottelukerho) ohjelmat jäävät metodologialtaan väistämättä *ad hoc* -tyyppisiksi, eivätkä ne täytyä edes läpinäkyvyyden peruskriteerejä. Maailmanpankin velkahelpotusohjelmat ovat myös periaatteessa koskeneet kaikkia julkisia velkoja. Pankin julkisesta luonteesta huolimatta poliittinen keskustelu velkahelpotusten metodologiasta on jäänyt varsin vähäiseksi. Sen sijaan huomiota on kiinnitetty lähinnä velkahelpotusohjelmien kustannuksiin sekä jätetty ohjelmien toteutus pankissa käsiteltäväksi tekniseksi kysymykseksi. Julkisuudessa esiin on tuotu lähinnä ohjelmien summia, jotka korvataan Maailmanpankille täysimääräisinä.

Velkahelpotusohjelmia on toteutettu useissa eri vaiheissa. 1980-luvun mittaan ohjelmia toteutettiin lähinnä yksittäisten hallitusten toimesta. 1990-luvun mittaan ohjelmat siirtyivät Maailmanpankin hallinnoitaviksi. Nämä ohjelmat ovat kantaneet nimiä HIPC (*heavily indebted poor countries initiative*), HIPC II ja MDRI (*multilateral debt relief initiative*). Käytännössä kaikki ohjelmat on synnytetty G8-johtajien päätöksillä ja Maailmanpankille on luvattu maksaa

velkahelpotusohjelmista aiheutuvat kulut. Velkahelpotusohjelmat eivät ole toimineet riittävän hyvin, mitä todistaa jo se, että kehitysmaiden kokonaisvelkataakka on kasvanut vuoden 1970 tasosta 40-kertaiseksi. Maailmanpankki on myös saanut helpotussummat kokonaisuudessaan ohjelmia rahoittavilta Pohjoisen hallituksilta, vaikka useiden lainojen markkina-arvo on vain murto-osa niiden nimellisiarvosta.

Kuten todettua, demokraattisen kehityksen näkökulmasta olennaista on riittävä julkisten resurssien taso, josta voidaan demokraattisesti päättää, sekä talouspoliittinen liikkumatila. Velan problematiikassa näkyy näiden lisäksi ulkoisten kannustimien potentiaalisesti (epä)demokratisoiva vaikutus. Ongelma on siis kahtalainen: miten taataan velkasummien riittävä laskeminen ja miten helpotusten kriteerit suunnitellaan talouspoliittista liikkumatilaa tukeviksi. Jälkimmäisessä olennaista on luoda velallisuuden eli velkahelpotusohjelmiin pääsyn kriteerit sellaisiksi, että julkisen talouden kehittämiseen kannustetaan.

Velkataakkaa voidaan mitata esimerkiksi suhteessa vientituloihin, bruttokansantuotteen tai julkisen talouden tuloihin. Velkahelpotusohjelmien kriteereistä päätettäessä on valittava joku mittari tai jollakin tavalla painotettu mittareiden yhdistelmä. Maailmanpankki on soveltanut velkahelpotusohjelmiin pääseviä maita valittaessa kriteerinä velan ja vientitulojen suhdetta, sekä ulossulkevana kriteerinä maan bruttokansantuote per asukas -lukua. Esimerkiksi HIPC-ohjelmaan pääsyn kriteerejä ovat alhainen bruttokansantuote (alle 750 dollaria asukasta kohden) sekä velan ja keskimääräisten vuotuisten vientitulojen suhde, jonka tulee ylittää suhdeluku 150. Näin ollen velkahelpotusohjelmiin päästäkseen valtion tulee olla BKT:lla mitattuna hyvin köyhä, ja sillä tulee olla korkea velkaantumisaste suhteessa keskimääräisiin vientituloihin, mikäli se aikoo kelvata velkahelpotusohjelmiin. Muut indikaattorit ovat jääneet tässä yhteydessä kuriositeeteiksi ilman käytännön merkitystä.

Näitä kriteerejä ei ole tosin aina sovellettu täysin johdonmukaisesti. HIPC-ohjelmaan hyväksyttiin esimerkiksi keskituloinen ja vain suhteellisen raskaasti velkaantunut Guyana samalla kun siitä jätettiin pois muun muassa Nigeria ja Indonesia. Nigerian velkoja on myöhemmin mitätöity, kun kriteeristöä luistaminen alkoi vaikuttaa kestävämmältä. Näiden epäjohdonmukaisuuksien syyt ovat luultavasti taloudelli-

³¹ Ks. esim. Kunibert Raffer: *Delivering greater information and transparency in debt management*. <http://ro.unctad.org/dmfas/pdfs/raffer2.pdf>. Viitattu 18.1.2010.

sia: Nigerian ja Indonesian kaltaisten suurten ja raskaasti velkaantuneiden maiden velkahelpotukset tulevat turhan kalliiksi ohjelmien rahoittajavaltioille. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin poliittisen paineen alla syntyneitä. Velkahelpotusten kriteereistä keskusteltaessa olisi voitava olettaa, että kriteerejä noudatetaan johdonmukaisesti.

Velkahelpotusten metodologia on sikäli helppo kritiikin kohde, että Maailmanpankki on itse myöntänyt metodologiassaan olevan puutteita. Pankin mukaan metodologia on ”melko kapea”, sillä siihen ei kuulu sisäinen velka eli valtion velka sen omille kansalaisille, eikä sen avulla voi tutkia julkisten varojen relevanssia kehitysohjelmien rahoittamisessa. Lisäksi laveat indikaattorit kuten velan ja bruttokansantuotteen suhde sekä velanhoitokulujen ja bruttokansantuotteen suhde vertaavat velkataakkaa koko talouden mahdollisuuksiin tuottaa tuloja. Velan ja vientitulojen suhde liittyy velan ja velanhoitokulujen määrän koko talouden ulkomaanvaluutan saantiin. Velan ja velanhoitokulujen suhde valtiontalouden tuloihin taas liittyy velkataakan julkisen sektorin kykyyn tuottaa tuloja. Mikään yksittäinen indikaattori ei kuitenkaan tavoita velan kestävyden kaikkia elementtejä.³² Tämän huomion tekeminen ei kuitenkaan vielä selitä, miksi juuri velan ja vientitulojen suhde on valittu käytännössä ainoaksi kriteeriksi.

Kasvava tuotanto, köyhtyvä valtio

Muun muassa englantilainen New Economics Foundation on kritisoinut Maailmanpankin velkahelpotusten kriteerejä siitä, että niissä ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota kansalaisten oikeuksiin julkisen sektorin varojen saamisen ja rahantarpeiden kautta. NEF:n mukaan kriteerejä voidaan pitää pikemmin velan takaisinmaksukykyyn (*debt repayability*) kuin kestäväan velkatasoon (*debt sustainability*) orientoituneina, olkoonkin että Maailmanpankki puhuu johdonmukaisesti kestävästä velkatasosta. NEF:n mukaan painopisteeksi tulisi ottaa velkaantuneiden maiden kansalaisten oikeudet vaatimukset julkisen talouden varoihin, tai pikemmin niiden kautta kustannettaviin palveluihin.³³

³² *The Challenge of maintaining long-term debt sustainability, World Bank, DC 2001-2013, April 21, 2001.*

³³ *Stephen Mandel (2006): Debt relief as if people mattered. (Lontoo: New economics foundation), s. 12-13.*

Tämän lähestymistavan esilletuominen tuottaa itse asiassa kaksi vaihtoehtoista mallia. On mahdollista painottaa joko valtion kykyä hankkia verotuloja tai kansalaisten mahdollisuutta saada perusoikeutensa toteutettua. Ensin mainittu lähestymistapa keskittyy siihen, miten julkinen sektori ylipäänsä voi saada tuloja. Lähökohtana on se, että köyhässäkin maassa poliittiset (usein ulkoiset) tekijät vaikuttavat suuresti julkisen sektorin tuloihin. Jälkimmäinen lähestymistapa on enemmän oikeusperusteinen kuin taloudellinen. Tällöin lähdetään tietyistä sosiaalis-taloudellisista oikeuksista, joihin jokainen on ihmisyytensä nojalla oikeutettu. Valtioiden tulot nähdään ainoastaan välineiksi näiden perusoikeuksien toteuttamisessa.

Vaikka jälkimmäinen lähestymistapa on erittäin perusteltu, se sisältää kahdensuuntaisia ongelmia. Ensinnäkin on epäselvää, kenen vastuulla sosiaalis-taloudellisten oikeuksien toteutuminen on. Ainoastaan paikallinen valtio ei voi olla vastuullinen näiden oikeuksien toteutumisesta, mikäli kyse on aidosti universaaleista ihmisoikeuksista. Toiseksi myös poliittinen liikumatila on kehityksen kannalta keskeistä, eikä taloudellinen hallinta ole pitkällä tähtäimellä toivottavaa edes ”hyvän imperialismin” muodossa. Hyvällä imperialismilla viitataan tilanteeseen, jossa kehitysmaille sanellaan ehtoja, jotka liittyvät esimerkiksi köyhyyden vähentämiseen tai muihin hyvinä pidettyihin tavoitteisiin. Köyhyyden vähentäminen on pahimmillaan tarjonnut uuden retorisen keinon Maailmanpankille jatkaa talouspoliittista hallintaansa.

On oletettava, että toimiva julkinen sektori edesauttaa ihmisten sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien toteutumista. Ennen kaikkea riittävästi rahoitettu julkinen sektori, jolla on myös talouspoliittista liikkumavaraa, edesauttaa demokratian periaatteiden toteutumista ja demokraattisten instituutioiden vakiintumista. Talouspolitiikan tulee olla aidon poliittisen kamppailun kohteena, mikäli demokratia tarkoittaa muutakin kuin muodollista vaalidemokratiaa. Aidolla poliittisella kamppailulla tarkoitetaan kansalaisten eriävien mielipiteiden sovittelamista talouspolitiikan perustana, kun nykyisin mielipiteenmuodostus tapahtuu pitkälti valtiokoneiston ja rahoituslaitosten neuvotteluissa.

Kuten edellisessä luvussa on todettu, velanmaksun ohella verotuskyky vaikuttaa julkisen sektorin rahoitukseen. Heikko hallinnollinen kapasiteetti vaikeuttaa verojen keräämistä. Tähän

on kiinnitetty huomattavan paljon huomiota erilaisten läpinäkyvyysvaatimusten ohella, kun kansainvälisessä kehityspuheessa on korostunut hyvän hallinnoinnin vaatimus. Myös kehitysrahoituksessa, velkojen mitätöinti mukaan lukien, korostetaan tänä päivänä hyvin paljon hallinnon kehittämistä. Tätä voidaan pitää demokrati-an kannalta dilemmana: verojen kerääminen on yhteisön talouspoliittisen päätöksenteon kannalta välttämätöntä, mutta impulssi hallinnon kehittämiseen tulee ulkopuolelta saneltuna. On kuitenkin huomattava, että puutteellinen kyky verottaa pienituloisia tai kutistuvaa virallisessa palkkatyössä käyvää keskiluokkaa on huomattavan vähäpätöinen tekijä verrattuna rikkaiden veronkiertoon. Myös korruption suurimmat syyt ovat usein pikemmin kansainvälisiä kuin köyhien valtioiden sisäisiä. Tässä mielessä rahoituksen hallinnolliset ehdollisuudet menevät ohi maalin.

Luonnollisesti se, minkä verran rahaa valti-oille ”kuuluu”, on monilta osin tulkinanvarainen asia. Esimerkiksi suuryritysten verolomat ja voittojen kotiuttamisen erikoisjärjestelyt ovat valtioiden tekemiä päätöksiä. Kuitenkin ulkoiset paineet voivat tehdä näistä päätöksistä välttämättömiä. Olennaista on, johtavatko joko velkaantumisaste tai velkahelpotusohjelmat tilanteeseen, jossa näitä päätöksiä on käytännössä pakko tehdä. Velkahelpotusohjelmissa on usein korostettu suoria ulkomaisia investointeja (FDI), joskus jopa julkisen talouden kustannuksella. Jos esimerkiksi perusraaka-aineiden vientitullien perimisen lopettaminen lisää ulkomaisia investointeja, voi käydä niin, että investoinnit lisääntyvät mutta valtion tulot heikkenevät.

Julkisen talouden tila on tekijä, jolla on ensisijaista merkitystä demokratian ja laajemman kehityskäsityksen kautta. Julkista taloutta tarvitaan keskeisten peruspalvelujen tuottamiseen. Lisäksi tarpeeksi rahoitettu julkinen sektori antaa talouspoliittista liikkumavaraa, minkä kehittyminen on demokraattisen päätöksenteon keskeinen ehto. Vaihtoehtottomuuden politiikka on demokratialle vaarallista, vaikka maassa olisikin muodollinen vaalidemokratia. Viimeaikainen demokratian kehitys maailmalla kertookin muodollisen demokratian lisääntymisestä ja käytännön demokratian alan kapenemisestä.

Minkä vuoksi julkisen talouden tilaa ei sitten painoteta keskeisenä kysymyksenä, kun suunnitellaan velkahelpotuksia? Epäilemättä taustalla on poliittisia motiiveja. Maailmanpankki on ollut hyvin sitoutunut lähestymistapaan, joka

korostaa maltillista julkista sektoria. Taustalla on erityisesti ajatus budjettitasapainoon pyrkimisestä kulujen leikkaamisen kautta sekä inflaation pelko. Joidenkin näkemysten mukaan kehitysmaat halutaankin pitää tilanteessa, jossa niillä ei ole taloudellisen liikkumavaran tuomaa talouspoliittista autonomiaa.

Kyse on myös siitä, että velkahelpotusmetodologian taustalla on vanhentuneita oletuksia. Tällainen on erityisesti oletus vientitulojen ja valtionalouden tilan yhteydestä. Perinteisessä kansantalousajattelussa voitiin olettaa, että kasvanut vienti parantaa valtionalouden tilaa automaattisesti. Tämän yhteyden takasivat vientiteollisuudessa maksettavat hyvät tai kohtuullisen hyvät palkat ja niiden verotus, yritysverotus, lisääntynyt aktiivisuus paikallisessa taloudessa sekä valtioiden kyky hyötyä viennistä esimerkiksi vientitullien avulla. Lisäksi vientiteollisuuden saattoi olettaa tekevän laajemminkin hyödyttäviä paikallisia infrastruktuuri-investointeja. Kaikkia näitä varallisuutta jakavia mekanismeja on tietoisesti heikennetty rakennesopeutusohjelmien, velkahelpotusohjelmien, kansainvälisten kauppasopimusten ja koventuneen kansainvälisen investoinneista käytävän kilpailun myötä. Verotulot vientituotannon palkoista voivat olla hyvinkin vähäisiä, sillä palkkakustannukset pidetään matalina. Myös yritykset kiertävät verotusta aiemmin mainituilla tavoilla.

Olennainen muutos on myös investointien muuttunut rooli. Klassisessa taloustieteessä oletettiin, että investoinnit pyrkisivät kasautumaan paikallisesti. Toisin sanoen ajatuksena oli, että tuottavien investointien synnyttämät pääomat loisivat lisää paikallisia investointeja. Kuitenkin pääomien vapaa liikkuvuus on monimutkaistanut tilannetta, eikä tätä klassista oletusta voi olettaa automaattiseksi. Lisäksi erityisesti Maailmanpankki on suostutellut useita maita hyväksymään investointien ehtoja, jotka lähtevät voittojen täydellisen kotiuttamisen mahdollisuudesta. Tällaiset ehdot mahdollistavat investoijille mahdollisuuden olla jättämättä juuri lainkaan rahaa paikalliseen talouteen. Mikä vielä ongelmallisempaa, usein tällaiset investoinnit perustuvat luonnonvarasektorin hallintaan. Investoinnit voivatkin käytännössä tarkoittaa paikallisten luonnonvarojen haltuunottoa sijoittajalle erittäin suotuisin ehdoin.

Filippiinit on yksi niistä maista, jossa suurin osa valtion tuloista kuluu velanhoitokuluihin. Joinakin vuosina Filippiinit on käyttänyt jopa 90 prosenttia tuloistaan velan lyhennyksiin ja

korkeisiin. On selvää, että näin valtava menoerä käytännössä halvaannuttaa julkisen sektorin toiminnan niin, että edes kaikkein välttämättömmistä toiminnoista ei selvitä, erityisesti kun valtio on varsin köyhä. Esimerkiksi vuoden 2007 budjetissa maan hallitus käytti 612 miljardia pesoa velanlyhennyksiin, kun esimerkiksi terveydenhuoltoon käytettiin 18 miljardia pesoa.

Filippiinit ei ole kuitenkaan päässyt edes mukaan velkahelpotusohjelmiin, saati sitten että olisi hyötynyt niistä. Eräs syy tähän on se, että maalla on erittäin runsaasti vientituloja. Taustalla ovat erityisesti Marcosin diktatuurin aikana perustetut vapaatuotantoalueet ja niitä muistuttavat ratkaisut. Maahan houkuteltiin runsaasti pääomaa halpateollisuuden kehittämiseksi. Käytännössä tämä tarkoittaa vientiteollisuuden kasvattamista sellaisin ehdoin, että maa itse ei hyödy ratkaisusta juuri ollenkaan. Kansainvälisille yrityksille tarjotaan veroetuja, ilmainen tai puoli-ilmainen infrastruktuuri ja erityisesti paljon työvoimaa, jolla ei käytännössä ole järjestäytymisoikeuksia ja sitä kautta mahdollisuutta vaatia parannuksia työoloihinsa. Yritysten on myös helppo lopettaa toimintansa ja siirtyä toiseen maahan, mikäli työntekijöiden asemaa pyritään parantamaan.

Filippiinien kaltaisessa maassa siis vientitulojen suuruus kertoo hyvin vähän julkisen sektorin todellisesta tilasta. Vientituotannolla on sinänsä vähän merkitystä, kun valtio ei kykene verottamaan yritystoimintaa, ja työntekijöiden palkat pysyvät niin matalina, ettei niistä juuri kerry verotuloja. Valtio on käytännössä vain halvan työvoiman tarjoajan roolissa. Jotkut paikalliset toki hyötyvät tästä tuotannosta, mutta he ovat tyypillisesti taloudellista eliittiä, joka pystyy kiertämään valtion verotusta erilaisten kansainvälisten rahanpiilotusmekanismien kautta.

Maassa on toinenkin velkaan liittyvä ongelma, jota sanotaan sosialisoiduksi velaksi. Tällä tarkoitetaan sitä, että valtio on ollut takaajana yksityisen liiketoiminnan veloissa, ja velat ovat päättyneet valtion maksettaviksi. Tällaiset tilanteet ovat ongelmallisia ainakin kahdesta syystä. Ensinnäkin yritystoiminnalle syntyy kannustimia tehdä vastuuttomia laajentumishankkeita, kun ne voivat luottaa siihen, että valtio ottaa epäonnistuneiden hankkeiden kulut maksettavakseen. Toiseksi valtioille saattaa kasautua hyvinkin yllättäen suuria määriä velkaa. Erityisesti talouskriisit rasittavat julkista sektoria tavallista voimakkaammin. Näiden lisäksi monet ovat kiinnittäneet huomiota myös sosiaalisiin

vaikutuksiin. Tilanne, jossa miljonäärit, joiden epäonnistuneiden liiketoimien aiheuttamia velkoja köyhä valtio maksaa, jatkavat toimintaansa kuten ennenkin, on potentiaalinen sosiaalisten levottomuuksien aiheuttaja. Velkojen lankeamista valtioiden maksettavaksi tulisi rajoittaa sekä julkisen sektorin kestävyys vuosiksi että taloudellisen ja sosiaalisen vakauden vuoksi.

Vastaavanlaisia maita on helppo löytää enemmänkin. Tällaisia ovat erityisesti Väli-Amerikan maat, joihin on keskittynyt runsaasti vapaatuotantoalueille tyypillistä kokoonpanoteollisuutta. Maat ovat joutuneet suostumaan taloudellisiin ohjelmiin, jossa niiltä on käytännössä viety mahdollisuus hyötyä alueellaan olevasta (tosin sinänsä kasvavasta) vientituotannosta. Käytännössä siis vienti kasvaa, mutta valtioiden tulot – ja sitä myötä velkaantumisaste – pysyvät ennallaan. On huomattava, että vaikka niin sanotut vapaatuotantoalueet ovat tyypillisiä esimerkkejä viennin ja julkisen sektorin suhteen muutoksista, sama ilmiö näkyy myös ”tavallisen” vientiteollisuuden piirissä.

Tätä ilmiötä onkin luonnehdittu tilanteeksi, jossa teollisuuttaan kasvattava maa saa ”vain työtä”. Muodollisesti taloudelliset mittarit osoittavat positiivista kehitystä, kun työllisyys ja vientitulot kasvavat. Kuitenkaan edes työntekijät itse eivät juuri hyödy taloudellisesti vapaatuotantoalueilla tapahtuvista työsuoritteista.

Uusia kriteerejä, uusia kannustimia

Kannustimista puhuttaessa on tärkeää huomata, että velkahelpotusten kriteerit luovat kannustimia useille toimijoille, eivät ainoastaan velallisille. Nimenomaan velallisia onkin ylikorostettu kannustimista puhuttaessa. Tämä johtuu lähinnä poliittisista valtasuhteista – lainaajat on haluttu päästää vähemmällä. Mikäli vastuullista lainaamista halutaan edistää, on tutkittava myös tai jopa ennen kaikkea lainaajien kannustimia. Myös muut tahot, jotka toimivat velkamarkkinoilla, kuten yritykset ja rahastot, toimivat tietyn kannustinkehikon puitteissa. Helpotusten kriteerit ohjaavat tulevaisuuden rahoituspäätöksiä merkittävästi.

Kannustimet voivat olla luonteeltaan positiivisia tai negatiivisia. Positiiviset kannustimet tarkoittavat käytännössä sitä, että toimimalla tietyllä tavalla jokin taho todennäköisesti saa (yleensä taloudellisia) hyötyjä. Negatiiviset kan-

nustimet tarkoittavat, että tietynlainen toiminta tuottaa potentiaalisesti tappiota toimijalle. Käytännössä hallitut talousjärjestelmät pitävät aina sisällään sekä positiivisia että negatiivisia kannustimia. Eksplisiittisten kannustimien pois-saolo voidaan myös tulkita tietynlaiseksi kannustimeksi, esimerkiksi kannustimeksi vastuutomaan lainaamiseen.

Velallisten valtioiden yhteydessä on nostettu esiin erityisesti niin sanotun moraalisen riskin ("*moral hazard*") ongelmaa. Tämä tarkoittaa oletusta, että velkahelpotukset luovat valtioille kannustimia holtittomaan lainaamiseen – lainaaminen kannattaa, mikäli sen varaan voi laskea, että velat tullaan myöhemmin mitätöimään. Teorian mukaan tämä tekee velkakriiseistä myös entistä todennäköisempiä tulevaisuudessa. Pelkona on myös, että lainaajat nostavat "riskivaltioiden" lainojen korkoja, koska ne tahtovat kompensoida potentiaalisten velkojen mitätöintien aiheuttamia tappioita. Kuitenkin jo nykyisen velkakriisin kesto ja poliittiset seuraukset johtavat kysymykseen, miten vakavasti otettava ongelma moraalinen riski on, kun nykyiset velallisvaltiot ovat sen johdosta pysyneet köyhinä ja poliittisesti epäitsenäisinä vuosikymmeniä. Luultavasti nykyiset raskaasti velkaantuneet kehitysmaat tekisivät kaikkensa välttääkseen uutta velkakierrettä. Moraalisen riskin ongelmaa ei ole syytä liioitella.

Nykyjärjestelmä luo lisäksi varsin erikoisia kannustimia lainaajille. Valtio on siinä mielessä poikkeuksellinen toimija markkinoilla, että julkisen luonteensa vuoksi se ei voi kadota, kuten konkurssiin menevä yritys. Valtiolle siis kannattaa tarjota, jopa tyrkyttää velkaa, koska valtioilta velat ovat aina perittävässä. Nykykäytännön mukaan esimerkiksi hallitusmuoto tai valtion poikkeuksellinen köyhyys ei vaikuta tähän tilanteeseen. Myös Maa- ja IMF ovat käytännössä toimineet siten, että velkojen maksu yksityisille lainaajille on ollut rahoituksen prioriteettina. Köyhien maiden maksukyky on tahdottu varmistaa. Lainajilla täytyisi olla siis selvempiä kannustimia vastuulliseen lainaamiseen, ja negatiivisia kannustimia diktatuurien rahoittamista vastaan. Tällaisiksi negatiivisiksi kannustimiksi on esitetty erityisesti valtioiden konkurssisäädöstä sekä sietämättömien velkojen käsitteen johdonmukaista läpivientiä. Käytännössä myös velkahelpotusohjelmien johdonmukainen läpivienti auttaa tällaisten kannustimien ylläpitämisessä.

Vastuullinen lainaaminen tarkoittaa paitsi poliittisesti kyseenalaisten hallintojen rahoitta-

misen välttämistä, myös taloudellisesti vastuullista lainaamista. Tämä tarkoittaa, että lainaajat toimivat niin, että velkakriiseiltä vältyttäisiin. Suurten rahoituslaitosten toimiminen taloudellisina "takaajina" ei ole suinkaan helpottanut tilannetta. Käytännössä lainaamisen tulisi myös olla pienemmässä roolissa kehitysrahoituksen kokonaisuudessa. Lainaamista on painotettu avun antamisen sijasta myös tilanteissa, joissa sen tiedetään tuottavan potentiaalisia ongelmia.

On myös tärkeää huomata, että velkamarkkinoilla toimii myös tahoja, jotka eivät varsinaisesti ole lainaajia mutta pyrkivät hyötymään velkojen perinnästä. Tällaisia tahoja sanotaan "korppikotkarahastoiksi" (*vulture funds*). Niiden taktiikkana on ostaa maksukyvyttömiä maiden "roskalainoja" ja pyrkiä perimään niitä myöhemmin kovalla voitolla, kun maa on saanut velkahelpotuksia. Käytännössä tämä tapahtuu oikeusteitse. Useimmat korppikotkarahastot on rekisteröity veroparatiiseihin ja niiden omistussuhteet ovat hyvin hämäriä. Velkahelpotusohjelmien tulisi ottaa huomioon tällaisen "jälkimarkkinakaupan" mahdollisuus. Käytännössä velkapaperit tulisi mitätöidä kokonaan niin, että valtioilla olisi juridinen mahdollisuus kieltäytyä velkojen maksusta velkahelpotusohjelmien tuloksiin vedoten. Mikäli helpotukset koskevat vain osaa lainoista, voivat ohjelmien ulkopuoliset toimijat hyötyä vanhoista lainoista entistä enemmän.

Julkisen sektorin tulot ovat loistaneet pois-saolollaan, kun on muodostettu kriteerejä velkahelpotuksille. Kuten edellä on todettu, julkisen sektorin rahoitus ja yleinen toimintakyky ovat ensiarvoisen tärkeitä demokraattisen kehityksen näkökulmasta. Verotulojen painottaminen velkahelpotusten kriteereissä voidaan nähdä tärkeänä kahdestakin eri syystä. Paitsi kannustimien näkökulmasta, asiaa voidaan tutkia parempana velkahelpotusten logiikkana. Jos velkaa suhteutettaisiin verotuloihin ja muihin julkisen sektorin tuloihin vientitulojen sijaan, valtioiden velkaantumisasteesta ja velanmaksukyvyistä syntyisi realistisempi kuva. Maat, jotka hyötävät vientituloistaan varsin vähän, eivät tällöin joudu velkahelpotusten väliinpuotoajiksi. Jos nämä maat hyötävät kuitenkin verottamalla teollisuustyöntekijöiden palkkaa, tämä hyötyminen näkyy joka tapauksessa verotulomittarissa.

Kuten yllä on todettu, velkamekanismi pitää yllä tilannetta, jossa velalliset maat joutuvat hankkimaan ulkomaanvaluuttaa hinnalla millä

hyvänsä. Käytännössä tämä tilanne pakottaa maat toteuttamaan monia pitkällä tähtäimellä epäedullisia hankkeita, erityisesti käyttämään luonnonvarojaan liian intensiivisesti. Vientiveitoisuus myös pitää yllä monia epäoikeudenmukaisia rakenteita, kuten keskittyneitä maanomistusolosuhteita. Tällaiset sosiaaliset ongelmat vaativat nimenomaan poliittisia demokraattisia ratkaisuja. Tehokkaat ratkaisut tällaisiin ongelmiin edellyttävät velallisten maiden velkataakan nopeaa laskemista. Tähänastisissa ohjelmissa on toimittu päinvastoin. Velkahelpotukset on myönnetty useiden vuosien mittaisen ajanjakson aikana pikku hiljaa. Näin ollen kohtuuton vientitulojen hankkimisen paine on säilynyt.

Kuinka verotuloja voitaisiin painottaa?

Yllä on esitetty, että velkahelpotusten tarpeesta saataisiin parempi kuva, ja helpotukset ohjaisivat demokraattista kehitystä paremmin, jos velkataakkaa mitattaisiin suhteessa julkisen sektorin tuloihin vientitulojen sijaan. Kaikista tällaisista mittareista puhuttaessa on kuitenkin tärkeää pitää huolta siitä, että kannustimet eivät muodostu päinvastaisiksi kuin on tarkoitettu. Esimerkiksi mikäli valtion velkataakkaa suhteutetaan verotuloihin ja velkahelpotuksia arvioidaan tältä pohjalta, riskinä on että valtiot ryhtyvät vähentämään veronkeruuta saadakseen velkahelpotuksia. Syntyy tahtomaton kannustinefekti päinvastaiseen suuntaan kuin mihin pyritään. Samaan ilmiöön on aiemmin kiinnitetty huomiota kehitysavun yhteydessä. Joidenkin kriitikoiden mukaan kehitysapu synnyttää mekanismin, joka kannustaa valtioita pitämään osan kansalaisistaan köyhinä, jotta kehitysapurahat pysyisivät virtaamassa. Ei kuitenkaan ole erityistä näyttöä siitä, että nykyinen tapa mitata vientituloja suhteessa velkaan olisi aiheuttanut negatiivista kannustinefektiä viennin lisäämistä vastaan. Käänteisen kannustinmekanismin riskiä ei siis kannata liioitella.

Kannustinmekanismin vaikutusta on myös vaikeaa arvioida. Suurten vientitulojen hankkiminen ei ole loppunut tällaisen kannustinvaikutuksen myötä, vaikka pienillä vientituloilla velkahelpotukset olisivatkin suurempia. Taus-talla voi kuitenkin olla rahoituslaitosten tiukka ote valtion politiikasta. On vaikea sanoa, miten tällaiset efektit toimisivat, mikäli valtioilla olisi enemmän taloudellista itsemääräämisoikeutta.

Itsemääräämisoikeuden vaikutus vaihtelee sekin. Mikäli valtiolla on voimakas kansalaisyhteiskunta ja vapaa tiedonvälitys, on todennäköistä että väärinkäytöksiä syntyy vähemmän. Myös sillä on merkitystä, onko maan taloudellinen ja poliittinen eliitti voimakkaasti yhteen kietoutunut. Voimakkaasti yhteen kietoutuneen eliitin sisällä voi syntyä linja nimenomaan rikkaiden verotuksen löyhentämisestä tai löysänä pitämisestä velkahelpotusten turvaamiseksi. Joka tapauksessa minkä tahansa myönteisen mekanismin luomisessa tällainen käänteisen kannustinvaikutuksen riski on olemassa.

Eräs ratkaisu negatiivisten lopputulosten hallinnassa on ollut velkahelpotusten sitominen voimakkaisiin talouspoliittisiin ehdollisuuksiin. Myös esimerkiksi demokratisoitumista ja hyvää hallintoa on esitetty asioiksi, jota pitäisi tukea ehdollisuuksien kautta. Kuitenkin käytännössä keskeinen huolenaihe ehdollisuuksien muotoilussa on ollut uuden ylivelkaantumisen riski eivätkä niinkään poliittiset huolenaiheet. Valtiot on pakotettu noudattamaan hyvin rajoittavaa talouspolitiikkaa.

Ehdollisuudet tuottavat dilemman. Tulisiko esimerkiksi demokratiaan painostaa rahoituksen tai velkahelpotuksen kaltaisen negatiivisen rahoituksen kautta? Jotkut näkevät, että tämä on suorastaan Maailmanpankin velvollisuus. Toisten mukaan Maailmanpankki on väärä taho esittämään tällaisia ehdollisuuksia – se on pikemmin osa ongelmaa kuin sen ratkaisua. Instituutiot, joiden pitäisi tukea ihmisoikeuksia ja demokratiaa, eivät ole rahoitusinstituutioita. Lähestymistapa, jossa annetaan rahaa ja pyydetään kunnioittamaan demokratiaa, on näiden kriitikoiden mukaan väärä. Laajemmin kyse on kuitenkin demokratiakäsityksestä. Ulkopuolinen ehdollisuuksia määrittelevä taho voi painostaa vaalijärjestelmän tai hallinnon kehittämiseen. Jos demokratia ymmärretään laajemmin, kuten tässä keskustelupaperissa on tehty, johtopäätöksenä on että demokratian täytyy viime kädessä syntyä ”sisältä päin”. Ulkopuolinen ei voi koskaan täysin ohjata sosiaalista dynamiikkaa, joka demokratisoi yhteiskuntaa, vaan ainoastaan luoda proseduraalisen legitimaation edellytyksiä.

Verotulojen (per capita) ohella olisi olennaista puhua verotuskapasiteetista. Tällöin on paikallisen valtion päätös, kuinka laajasti kapasiteettia tahdotaan käyttää. Kapasiteetin arviointi on luonnollisesti aina monimutkaista ja vaatii indikaattoreiden luomista. Tällaiset indikaattorit ovat aina myös arvionvaraisia ja aiheuttavat

tulkintakiistoja. Tämä on kuitenkin hyväksyttävä kaikkien arviointien ongelmana, jota tiettyyn mittaankin saakka ei voi paeta. Pyrkimys täsmällisyyteen ei saisi johtaa siihen, että käytössä pidetään systemaattisesti vähemmän olennaisia asioita kuvaavia mittareita. Verotuskapasiteetin painottamisen hyvä puoli on siinä, että tällöin syntyy aitoa talouspoliittista liikkumatilaa. Valtioilla täytyy olla mahdollisuus kerätä enemmän tai vähemmän veroja sen mukaan minkälaista talouspoliittista linjaa on päätetty noudattaa. Verotuskapasiteetti sen sijaan on valinnan tekemisen ehto (poliittisen kontrollin löyhentämisen ohella). Verotulot voivat syntyä niin, että verotetaan kaikki mikä voidaan, tai poliittisena valintana verottaa tietyn verran tiettyjä ryhmiä.

Millä tavalla verotuskapasiteettia sitten voitaisiin mitata? On tutkittava ensinnäkin sitä, *minkälaista taloudellista toimintaa alueella on*. Toiseksi on selvitettävä, *miten rahavirrat liikkuvat maasta pois*. Kolmanneksi on tutkittava valtion *asemaa kansainvälisessä järjestelmässä*, esimerkiksi suhteessa investointeihin.

Ensimmäisen tekijän osalta on huomioitava, että useat ihmiset saattavat elää paikallistalouden piirissä ja pitkälti rahatalouden ulkopuolella. Toisaalta suuri osa taloudellisesta toiminnasta saattaa olla niin sanotun epävirallisen sektorin piirissä. Joissakin kehitysmaissa jopa 80 prosenttia työvoimasta on epävirallista työvoimaa. Tällöin ongelmana on se, ettei toiminta luonteeltaan ole sellaista, että sitä kyettäisiin verottamaan (paitsi epäsuorasti). Tämä ei vaadi ainoastaan verotusjärjestelmän muutoksia, vaan myös rakenteellisia muutoksia, jotka mahdollistavat työvoiman siirtymisen organisoidun sektorin piiriin. Toisaalta myös verotusjärjestelmän muutokset saattavat olla tarpeellisia joissakin tilanteissa. Miten esimerkiksi varallisuutta verotetaan? Esimerkiksi maanomistuksen saaminen varallisuuden verotuksen piiriin olisi erittäin olennaista tilanteissa, joissa erittäin harvoilla suurmaanomistajilla on hallussaan maata, josta kaikkea ei edes viljellä.

On joka tapauksessa tärkeää havainnoida, ketä maassa verotetaan. Tyypillisesti kehitysmaissa köyhimmillä ihmisillä on niin vähän rahaa, että verottaminen voi olla moraalisesti kyseenalaista, eikä näiden verotulojen kertymällä olisi juuri valtiontaloudellista merkitystä. Olennaista olisikin taloudellisen eliitin verotuksen piiriin saaminen. Useimmiten ongelmana on, että verotettavien joukossa on käytännössä vain (usein kutistuva) keskiluokka, kun köyhimmät

eivät kykene maksamaan ja rikkaimmat eivät halua maksaa. Jos tutkitaan valtion kykyä saada verotuloja, taloudellisten eliittien tehokkaamman verottamisen rinnalla pieni- ja keskituloisilta ihmisiltä tulevat verotulot ovat käytännössä vähäisiä. Tärkeintä on hahmottaa verotuskapasiteettia ensi sijassa potentiaalisten verosummien kautta.

Toisella tekijällä viitataan kansainvälisen talouden piirteisiin, jotka mahdollistavat suurten rahasummien piilottamisen. Keskeisenä tekijänä tässä ongelmassa ovat edellisissä luvuissa käsitellyt veroparatiisit. Pankkialaisuuden turvin useiden valtioiden eliittien edustajat ovat piilottaneet verotettavia varoja tai käytännössä julkisia varoja. Myös yritykset pystyvät kiertämään verotusta veroparatiisien avulla. Vaikka valtion verotuskapasiteetti olisi muuten vahva, ei tämä auta, mikäli verotettavat pystyvät asettautumaan valtion ulottumattomissa olevien sääntöjen piiriin.

Kolmas tekijä tarkoittaa lähinnä valtioiden mahdollisuuksia hyötyä investoinneista. Erilaiset säädökset, joilla turvataan valtioiden hyötyminen yritystoiminnasta alueellaan, ovat olleet keskeinen elementti nykyisten rikkaiden maiden kasvustrategiassa. Tällaisia ovat verotuksen lisäksi esimerkiksi työvoiman oikeudet. Aikaisemmassa tilanteessa, jossa pääoman liikkeet ovat olleet rajatumpia, säädösten asettaminen on ollut helpompaa. Tällä hetkellä ongelmana on se, että valtiot joutuvat kilpailemaan kansainvälisistä investoinneista. Tämä aiheuttaa tilanteen, jossa yritykset pystyvät kilpailuttamaan valtioita keskenään, eikä niinkään päinvastoin. Valtioiden verotuskapasiteetin ominaisuus on siis niiden kyky saada etuja yritystoiminnasta alueeltaan. Tämä tarkoittaa paitsi kykyä neuvotella sopimuksia yritysten kanssa, myös kansainvälisiä sopimuksia. Esimerkiksi useiden kauppasopimusten, viimeisimpänä EU:n ja AKT-maiden välisen EPA-sopimuksen, neuvottelujen yhteydessä on esitetty huolta siitä, että valtioiden kyky hyötyä yritystoiminnasta alueellaan pyritään heikentämään.

Valtioiden tuloihin vaikuttavat varsinaisten verojen lisäksi erilaiset muut maksut. Tyypillisiä tällaisia maksuja ovat tuotteiden, erityisesti raaka-aineiden, vientitullit. Useille maille vientitullit muodostavat huomattavan osan, jopa 20 prosenttia, julkisen sektorin tuloista. Tällaiset maksutkaan eivät ole kiveen kirjoitettuja. Kansainvälisillä kauppa- ja investointisopimuksilla pyritään usein heikentämään maiden kykyä

vientitullien asettamiseen. Kyse on viime kädessä siitä, kuka hyötyy jonkun maan alueella sijaitsevista raaka-aineista.

Tietysti verotus ja muiden maksujen kautta saatavat summat – julkisen sektorin tulot – eivät ole ratkaisuja ongelmiin sellaisenaan. Keskeistä on se, miten nämä varat käytetään. Kuitenkin toimiva ja tasapuolinen verotusjärjestelmä usein lisää myös uskoa yhteiskunnan perusrakenteiden toimivuuteen ja sitä kautta aktivoi kansalaisyhteiskuntaa tarkkailemaan verorahojen käyttöä. On myös huomattava, että valtiolta saattaa olla tietoinen päätös käyttää rahoja tavalla, joka ei sovi ulkopuolisten käsityksiin sopivasta varojen käytöstä. Mikäli demokraattinen prosessi johtaa tähän tulokseen, tilanne on periaatteessa hyväksyttävä. Vaikka verojenkeruukapasiteetti ja demokratisoituminen eivät kulje käsi kädessä ja ovat jo ilmiönä hyvin erilaisia, käytännössä repressiivinen hallinta ja nimenomaan rikkaiden heikko verojenmaksu ovat kulkeneet käsi kädessä. On oletettavaa, että prosessit vahvistavat toisiaan.

Johtopäätökset: demokratiaa vahvistavat velkahelpotukset

Velkahelpotusohjelmissa tarvitaan uusia kriteerejä, jotka luovat parempia kannustimia. Useat kannustimet koskevat sekä velkojia että velallisia. Velkojien kannustimien tulisi olla sellaisia, että niillä olisi luontainen tendenssi välttää vastuutonta lainaamista. Tähän kuuluu diktatuuriin rahoittamisen ja kohtuuttoman lainataakan luomisen välttäminen. Lähtökohtana täytyy olla se, että rahoittajat ovat taloudellisesti vastuussa huonoista päätöksistään, eikä niiden voittoja priorisoida erilaisten *bail out* -tyyppisten velkajärjestelyjen kautta tai ajatella valtion olevan vastuussa veloistaan hallitusmuodosta riippumatta.

Olennaista olisi myös mitata valtioiden velkaantumisasastetta nykyistä paremmin kriteerein. Vallitseva tapa painottaa vientituloja jättää monet valtioista väliinpuotoajiksi. Näin on erityisesti niiden maiden kohdalla, joissa on paljon vientiteollisuutta, joka toimii maassa äärimmäisen suotuisilla ehdoilla. Tällöin vientitulot eivät juuri korreloi valtion tulojen kanssa. Olennaista olisi kehittää metodologiaa, jossa valtion verotuskapasiteetti nousisi vientituloja keskeisemmäksi mittariksi. Kuten yllä on todettu, verotuskapasi-

teetin mittaaminen on vaikeaa. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että se olisi mahdotonta.

Verotuskapasiteetin painottaminen täytyy erottaa verotulojen painottamisesta. Demokraattisten kannustimien luomisen kannalta tärkeää on, että syntyy talouspoliittista liikkumatilaa. Tällöin nimenomaan verotuskapasiteetin täytyy olla korkea, ja on demokraattinen päätös, mitä tahoja verotetaan ja miten paljon. Talouspoliittisen liikkumatilan eräänä vastakohtana on myös nähtävä ”hyvä imperialismi”, jossa esimerkiksi köyhyyden vähentämisen nimissä velallisia maita pidetään tiukassa talouspoliittisessa ohjauksessa.

Liikkumatilan luomisen kannalta on myös tärkeää, että velkahelpotusohjelmissa voidaan vähentää velkasummia tarvittaessa nopeasti. Tämä antaisi mahdollisuuksia kasvua tukeviin investointeihin, ja ennen kaikkea vähentäisi valtioiden painetta luonnonvarojen liikakäyttöön. Demokraattisen liikkumatilan luominen luultavasti edellyttää tällaisia ”sysäyksiä”. Vallalla oleva velkahelpotusten toteutusmalli, jossa velkaa vähennetään hyvin pitkän ajan kuluessa, ei ole kyennyt luomaan tällaisia demokratisoivia impulsseja.

4. Lopuksi

Tämän taustaseivityksen tarkoituksena ei ole ollut luoda suoraa poliittista ohjelmaa kehitysrahoituksen uudistamiseksi. Sen sijaan tarkoituksenamme on ollut alleviivata kehitysrahoituksesta käytävissä tieteellisessä keskustelussa demokratian kannalta ongelmallisiksi havaittuja tekijöitä. Käsittelymme kohteena ovat olleet kehitysrahoituksen menetelmät ja kriteerit demokraattisen kehityksen näkökulmasta. Olemme erityisesti korostaneet laajaa käsitystä kehitysrahoituksesta ja painottaneet yhteisöjen omien resurssien käyttöönottoa. Rahoituksen kannalta toistuvia teemoja ovat olleet erityisesti julkisen sektorin toimintakyky ja verotuskapasiteetti. Demokratiaa on lähestytty laajana ilmiönä, jossa korostuvat kansalaisten aidot toimintavapaudet ja hallinnon todelliset mahdollisuudet toteuttaa politiikkaa, erityisesti talouspolitiikkaa, yhteisön mielipiteen mukaisesti. Keskeinen käyttämämme käsite on ollut kansalaisten kriittisen arvioinnin ja muutoksen aikaansaamisen mahdollisuus, mikä voi tarkoittaa käsityksestä riippuen tiedon saamista, perusoikeuksia tai jopa perustoimeentuloa, jotka mahdollistavat yhteiskuntapolitiikan tarkastelun.

Kun kehitysrahoituksesta puhutaan demokraattisen kehityksen viitekehyksessä, on suora rahoitus ollut keskustelun keskiössä. Tällöin korostuu päätöksenteon näkökulma. Kysymys on siitä, miten tietty rahasumma tulisi kanavoida ja minkälaisien kriteerien perusteella rahoituspäätökset tehdään. Eri rahoitusmuodoissa on ja pitää olla erilaisia kriteerejä ja painotuksia. Näiden kriteerien tulee kuitenkin olla myös avoimia ja keskenään johdonmukaisia, jotta ne voisivat tukea laajaa yhteiskunnallista kehitystä.

Julkinen rahoitus kokonaisuutena on kehitysrahoituksen ytimessä monesta syystä. Teknisesti tarkasteltuna on loogista, että rahoitus on valtioiden hallittavissa suoraan. Verotus on erityisen keskeistä siksi, että sen avulla on mahdollista toimia tehokkaasti useilla politiikan kentillä kannustimien ja uudelleenjakavien vaikutusten myötä. Mutta verotusjärjestelmillä voidaan muodostaa suhteita muihin verotusjärjestelmiin: toimivat verotuskäytännöt voisivat vahvistaa myös muiden järjestelmien kykyä toimia demokraattisesti.

Julkisessa rahoituksessa tulee pyrkiä tasapainoon ainakin pitkällä aikavälillä. Kehitysmaiden kontekstissa tämä tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että riippuvuus ulkoisesta rahoituksesta vähenee. Ulkopuolinen rahoitus voi olla kuitenkin hyvin tarpeellista lyhytaikaisena rahoituksena tai sijoituksina pitkän aikavälin kannalta olennaisiin investointeihin. Tästä huolimatta tilanne, jossa maa on rakenteellisesti riippuvainen ulkopuolisesta rahoituksesta, on ongelmallinen. Hyvääkin tarkoittavat ulkopuoliset rahoittajat pääsevät vaikuttamaan paljon valtioiden politiikkaan omista lähtökohdistaan, jolloin rahoitettavan maan demokraattinen kehitys heikenee. Ennen kaikkea kehitysmaiden velkataakan nopea laskeminen olisi keskeinen toimenpide taloudellisen riippumattomuuden saavuttamisessa.

Julkisen rahoituksen järjestelmien tulee olla johdonmukaisia ja tehokkaita. Tehokkuus ei kuitenkaan ole ainoa arvo, kun pohditaan julkisen rahoituksen kehittämistä. Olennaista on, että muutokset toteutetaan demokraattisesti. Varsinkin verotuksesta puhuttaessa on tärkeää huomata, että tehokas verotus ei välttämättä ole demokratioivaa. Veronkeruun tulee olla tehokasta oikeassa suhteessa sopiviin verotuskohteisiin. Esimerkiksi köyhimpiä ihmisiä voidaan verottaa hyvinkin tehokkaasti arvonlisäveron muodossa, mutta mikäli tämä verotus ei ole kohtuullisessa suhteessa vaikkapa yritysverotukseen, asetelma tuskin nauttii demokraattista hyväksyntää. Myös verotuloja voidaan kanavoida tehokkaasti mutta epäoikeudenmukaisesti. Verotuksesta puhuttaessa on oltava tarkkana, että välineestä ei tule päämäärää itsessään. Verojen keräämistä ja käyttöä on kyettävä perustelemaan siten, että verotusta voidaan sanoa legitimiiksi. Eri keruun ja käytön tasojen keskinäinen johdonmukaisuus on hyvin tärkeää.

Köyhien maiden verotuskapasiteetin vahvistaminen on vaikeaa. Vero- ja hallintojärjestelmät ylipäänsä voivat olla institutionaalisesti heikkoja ja epäjohdonmukaisia. Näihin liittyviä, pääosin hallinnollisia uudistuksia kaivataan monessa maassa. Kuitenkin huomattavasti keskeisempiä ongelmia köyhien maiden verotuskapasiteetin kannalta ovat globaalitalouden rakenteet, jotka usein tekevät veronkierron äärimmäisen helppoksi. Veroparatiisikäytännöt ja salaisuuteen perustuvat pankkilainsäädännöt ohjaavat verotettavat tulot ja pääomat tehokkaasti köyhistä maista yksityishenkilöiden taskuihin. Myös kansainvälisillä kauppasopimuksilla on heikennetty

köyhien maiden verotusmahdollisuuksia. Näihin mekanismeihin on tässä paperissa viitattu ”negatiivisen kehitysrahoituksen” käsitteellä.

Toistaiseksi verojärjestelmät ovat olleet kansallisvaltioihin perustuvia, mutta tämä on demokraattisten prosessien kannalta tämä on muodostumassa ongelmalliseksi. Näyttää siltä, että tulevaisuudessa verotuksen täytyisi ulottua myös ylikansalliselle tasolle tukeakseen demokratiaa.

Toinen rahoituksen ja demokratian suhteen liittyvä erityisongelma, jota olemme käsitelleet, on kehitysmaiden velkataakka. Velanhoidotukset vaikeuttavat suuresti valtioiden julkisen sektorin toimintaa. Velanhoidokulujen suuret summat aiheuttavat myös sen, että köyhät velkaantuneet valtiot tarvitsevat jatkuvasti ulkoista rahoitusta perustehtäviensä hoitamiseen. Tällä kaksisuuntaisella rahavirralla on kaksinkertainen epädemokratisoiva vaikutus. Sekä velkojat että ulkoiset rahoittajat pystyvät sanelemaan velallisten maiden talouspolitiikkaa. Usein nämä ovat samoja tahoja, kuten kansainvälisten rahoituslaitosten tapauksessa voidaan havaita, mutteivät välttämättä aina.

Käytännössä velallisten maiden talouspolitiikan demokraattinen liikkumatila on muodostunut erittäin kapeaksi. Viime kädessä kyse on siitä, millä tahoilla on käytännön valtaa ja mahdollisuuksia talouspoliittiseen vaikuttamiseen. Velan tarkastelu puhtaana sopimusteknisesti on varsin hedelmätöntä, kun kysymys on siitä, minkälainen tila demokraattiselle päätöksenteolle annetaan. Velan perimisen ja helpottamisen periaatteet ovat joka tapauksessa poliittisesti määriteltäviä. Se, perustuvatko nämä periaatteet demokratian tukemiseen, on yksinkertaisesti valintakysymys.

Lähes kaikki mahdolliset tahot myöntävät, että velkasummaa täytyy vähentää. Maailmanpankilla ja velkojahallituksilla on ollut jo vuosikymmenten ajan käynnissä erilaisia velkahelpotusohjelmia. Näitä velkahelpotuksia voidaan kuitenkin suunnitella hyvin monella tavalla. Olennaista on saada demokraattiseen kehitykseen kannustavia kriteerejä velkahelpotusten perustaksi. Tällaisten kriteerien tulisi näkyä johdonmukaisesti velkaa hallinnoivien laitosten politiikassa.

Demokraattisia kriteerejä ja demokraattista rahoitusta ei tule nähdä välineellisenä vaan laajana päämääränä. Kyse ei siis ole pelkästään muodollisista velkahelpotusten kriteereistä vaan kriteereistä, jotka kannustaisivat demo-

kraattiseen kehitykseen velkahelpotusta saavissa maissa. Tässä prosessissa julkisen talouden rooli on keskeinen. Peruskysymys on se, miten velkahelpotusprosessi voisi tukea julkisen talouden toimintakykyä pitkällä aikavälillä. Toimintakykyyn kuuluu rahoituksen eri osa-alueita kuten verotuskapasiteetti. Paras lopputulos olisi saavutettavissa siten, että valtioiden velkahelpotukset sidottaisiin verotuskapasiteetin kehittämiseen kohdemaissa niin, että helpotukset edesauttavat valtioiden mahdollisuutta kerätä verotuloja aiempaa paremmin.

Tässä selvityksessä esitetyt näkökulmat tarjoavat lähestymistavan, jonka pohjalta kehitysrahoituksen kriteerejä voitaisiin demokratisoida. Tällainen näkökulma on väistämättä reformistinen. Tällöin joudutaan olettamaan tiettyjä instituutioita kuten valtioita, kansainvälisiä organisaatioita ja talouselämän toimijoita edelleen valtaa käyttäviksi, eikä pyritä laajan institutionaalisen reformin ohjelmaan – oli sellaiselle kuinka paljon tarvetta tahansa. Kyse on pikemmin siitä, millä periaatteilla ja ohjenuorilla oleellisten rahoitusinstituutioiden toimintalogiikkaa voitaisiin ohjailla demokratiaa tukevaan suuntaan. Tässä keskustelussa keskeisiä ovat varsinaiset rahoitusinstituutiot, käytännössä katsoen lähinnä yksittäiset valtiot ja kansainväliset rahoituslaitokset. Reformistinen ohjelma voi kuitenkin vaikuttaa pitkällä aikavälillä myös institutionaaliseen perusrakenteeseen ja siten myös vakiintuneisiin valtasuhteisiin. Paremmalla kehitysrahoituksella voi edistää koko maapallon demokratisaatiota.

Demokraattisen kehitysrahoituksen periaatteet voidaan tiivistää seuraaviksi kysymyksiksi, joihin poliittisia ohjelmia ja rahoituspäätöksiä tehdessä ja arvioidessa voidaan nojata:

- Onko rahoituksen käyttökohde sitä koskevan yhteisön odottama, toivoma ja hyväksymä?
- Onko rahoituspäätöksessä osallistettu laajasti yhteisön jäseniä ja onko päätöksessä sitouduttu yhteisön mielipiteisiin?
- Edistääkö rahoituspäätös yhteisön omia kykyjä mobilisoida resurssejaan suorasti tai epäsuorasti?
- Onko rahoituspäätös sekä sen perustelut ja vaikutukset riittävän helposti ymmärrettävissä ja avoimesti yhteisön arvioitavissa?
- Mikäli rahoitustoimella havaitaan olevan vaikutuksia jonkin muun yhteisön mahdollisuuksiin mobilisoida resursseja, voidaanko rahoitustoimi toteuttaa jonkun laajemman

tai kapeamman yhteisön piirissä siten, ettei näin kävisi?

Mikäli vastaus mihin tahansa näistä kysymyksistä on "ei", on syytä epäillä toiminnan yleisesti positiivisia kehitysvaikutuksia demokratian näkökulmasta. Epäily ei ole riippuvaista siitä, mikä yhteisö on kyseessä ja miten se määrittelee yhteisten mielipiteiden muodostamisen mekanismit, eikä siitä, mikä rahoitusmekanismi (esim. veron käyttöönotto, sijoitus, laina tai velkahelpotus) on kyseessä. Jos tällainen epäily syntyy, tulee aina pohtia sitä, voisiko jokin muu rahoitusmekanismi muuttaa ei-vastaukset myönteisiksi.



Rahoituksen demokratia ja demokratian rahoitus

Huomioita kehitysrahoituksen uudistamisesta

Rahoitus on nyky-yhteiskunnassa merkittävä vallankäytön muoto, joka voidaan valjastaa erilaisten kehityspyrkimysten airueeksi.

Rahoituksesta olisi demokratian nimissä tärkeää puhua selvästi, laajasti ja avoimesti. Valitettavan usein rahoituspuhe kuitenkin kiedotaan vaikeisiin käsitteisiin ja rahoituskysymykset jätetään asiantuntijoiden käsiteltäviksi.

Keskustelu kehitysrahoituksesta rajautuu usein kapeasti kehitysapuun, vaikka sitä tulisi tarkastella osana laajaa rahoituskokonaisuutta. Tässä selvityksessä lähtökohtana on käytettävissä olevien resurssien kokonaisuus, johon ”positiivisten” rahoitusmuotojen lisäksi kuuluvat myös ”negatiiviset” muodot kuten valtioiden velkojenmaksun aiheuttamat rasitukset ja köyhien valtioiden heikko kapasiteetti kerätä verotuloja.

Millä tavoin rahoituksen kriteerejä voitaisiin kehittää demokratiaa vahvistaviksi? Tässä selvityksessä pohditaan muun muassa sitä, miten demokratiaa voisi edistää niin kehitysrahoituksen päätöksenteossa kuin niissä konkreettisissa kehityshankkeissa, joita rahoituksen eri muodoilla toteutetaan.

Kepan taustaselvitykset

Kepan taustaselvitykset -sarja tarjoaa tietoa kehityskysymyksistä. Sarjassa julkaistaan Kepan tekemiä tai tuottamia selvityksiä, seminaarimuistioita ja artikkeleita. Niissä käsitellään muun muassa Etelän kansalaisyhteiskuntaa, kansalaisjärjestöjen kehitystyötä ja poliittista vaikuttamista, kehitysyhteistyötä, vaikuttavuuden arviointia ja kansainvälistä kauppapolitiikkaa. Tekstejä julkaistaan useilla kielillä.

Selvitykset ovat Kepan verkkosivuilla osoitteessa:
<http://www.kepa.fi/taustaselvitykset>