

Kuutti Koski
LAITON PÄÄOMAPAKO
KEHITYSMAISTA JA SUOMEN
KEHITYSPOLITIIKKA

Pro gradu -tutkielma
Sosiologia
Syksy 2009

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta
Työn nimi: Laiton pääomapako kehitysmaista ja Suomen kehityspolitiikka
Tekijä: Kuutti Koski
Koulutusohjelma/oppiaine: Sosiologia
Työn laji: Pro gradu -työ_X_ Sivulaudaturtyö__ Lisensiaatintyö__
Sivumäärä: 92 + 5 (4 liitettä)
Vuosi: 2009

Tiivistelmä:

Kehitysmaat menettävät vuosittain laittoman pääomapaon seurauksena moninkertaisesti varoja verrattuna koko maailman yhteenlaskettuun kehitysapuun. Suurin osa laittomasta pääomapaosta on yritysten veronkiertoa ja varat siirretään yleensä piiloon veroparatiiseihin tai pankkivaltioiden varoihin. Tarkastelen pro gradu -tutkielmassani, miten Suomen virallisessa kehityspolitiikassa on toimittu tämän ilmiön suhteen sekä miksi on toimittu, kuten on toimittu. Liitän aiheen kehityspolitiikan korruptiokysymyksiin ja lähdän liikkeelle määritelmästä, jossa myös veronkierto nähdään korruptiona.

Tutkimusaineistona käytän asiantuntijahaastatteluja sekä ulkoasiainministeriön ”Korruption vastaisen toiminnan käsikirjaa”. Tausta-aineistona käytän muita ulkoasiainministeriön julkaisuja. Tarkastelen Suomen kehityspolitiikkaa Pierre Bourdieun kenttäteorian kautta tulkiten kehityspolitiikkaa tilana, jossa käydään kamppailua käsitteiden ja käytäntöjen sisällöstä. Käyttämäni tutkimusmetodi on yhdistelmä bourdieuläistä kenttäanalyysiä ja diskurssien erittelyä. Tieteenfilosofisesti tukeudun kriittisen realismin perinteeseen ja tarkastelen aineistoani niin sanotusta faktanäkökulmasta suhtautuen siihen informaationa Suomen kehityspolitiikan kentän käytännöistä.

Suomi on ollut kehityspolitiikassaan aktiivinen korruption kitkemisessä, mikäli on ollut kyse jonkin kehitysmaan julkisen sektorin korruptiosta. Veroparatiisitalous ja veronkierto ovat kuitenkin olleet Suomen kehityspolitiikan marginaalissa. Tulkintani mukaan tämä johtuu struktuurista, jota kutsun valikoivan valtiosuvereniteetin struktuuriksi. Tuossa struktuurissa on oleellista erilainen suhtautuminen valtiosuvereniteettiin riippuen siitä, mistä laittoman pääomapaon muodosta on kyse. Tästä seuraa, että Suomen kehityspolitiikka ei ole korruptiokysymysten suhteen johdonmukaista, koska iso osa korruptiosta ja sitä mahdollistavista rakenteista jää vaille huomiota. Tällä on kehitysmaiden kehityksen kannalta vakavia seurauksia.

Avainsanat: Pääomanliikkeet, veroparatiisit, korruptio, Suomen kehitysmaapolitiikka, Pierre Bourdieun kenttäteoria, valikoiva valtiosuvereniteetti

Muita tietoja:

Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi_X_
Suostun tutkielman luovuttamiseen Lapin maakuntakirjastossa käytettäväksi_X_
(vain Lappia koskevat)

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	5
1.1 Korruptio, laitton pääomapako ja kehityspolitiikka: Mikä on ongelma?.....	5
1.2 Analyysin rakenne ja tutkielman kulku.....	6
2. AINESTO JA MENETELMÄT	8
2.1 Teemahaastattelut ja ulkoasiainministeriön julkaisut aineistona.....	8
2.2 Bourdieuläinen kenttäanalyysi kriittistä realismia ja diskurssiteoriaa yhdistäen	10
3. PÄÄOMAPAKO KEHITYSMAISTA, VEROPARATIISIT JA KORRUPTIO	17
3.1 Laitton pääomapako kehitysmaista.....	17
3.2 Pääomavirrat kehitysmaihin	19
3.3 Laitton pääomapako, offshore-talous ja veroparatiisit	21
3.4 Kuinka laitton pääomapako tapahtuu: Esimerkkinä väärinhinnoittelu	24
3.5 Laitton pääomapako, veroparatiisitalous ja demokratiakysymykset	26
3.6 Laitton pääomapako kansainvälisenä korruptiona.....	28
4. KEHITYSDISKURSSI JA SUOMEN KEHITYSPOLITIIKAN KENTTÄ.....	31
4.1 Kehitysdiskurssi ja symbolinen vallankäyttö	31
4.2 Kehityspolitiikka ja kehitysapu	33
4.3 Suomen kehityspolitiikan kentän rakenteistuminen	35
4.4 Suomen kehityspolitiikan toimijat	37
4.5 Kansainväliset toimijat ja Suomen kehityspolitiikan tehtävänjako	40
5. KORRUPTIODISKURSSI SUOMEN KEHITYSPOLITIIKAN KENTÄLLÄ.....	43
5.1 Interdiskursiivisuus ja kansainväliset toimijat.....	43
5.2 Korruptiodiskurssin asema Suomen kehityspolitiikan kentällä.....	47
5.3 Hyvä hallinto ja korruptio	49
5.4 Julkinen ja yksityinen sektori korruptiodiskurssissa.....	50
5.5 Korruptiodiskurssin keskeiset piirteet.....	54

6. AKTIIVISUUS JA OSALLISUUDET HANKKEISSA.....	55
6.1 Laittomaan pääomapakoon puuttuminen uutena kehitysrahoitusmekanismina	55
6.2 Keinoja laittomaan pääomapakoon puuttumiseksi	56
6.3 Suomen kehityspolitiikan toimet	58
6.4 Aktiivisuus laittoman pääomapaon eri muotojen suhteen.....	62
7. TEKIJÄT KÄYTÄNTÖJEN TAUSTALLA.....	64
7.1 Kehitysavun logiikka, hyvä hallinto ja jumittuminen julkiseen sektoriin.....	65
7.2 Aiheen vaikeus ja poliittinen ”realismi”	67
7.3 Suvereenin valtion oma vastuu	71
7.4 Valtiosuvereniteetti ja laitton pääomapako kehitysmaista	72
8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA	75
8.1 Miten Suomi on toiminut liittyen laittomaan pääomapakoon kehitysmaista ja miksi?	75
8.2 Kohti johdonmukaisempaa korruption kitkemistä.....	78
LÄHTEET	81
LIITE 1: AINEISTO.....	93
LIITE 2: HAASTATTELURUNKO	94
LIITE 3: KUVIOT	96
LIITE 4: LYHENTEET.....	97

1. JOHDANTO

“One might have thought that money would flow from rich countries to the poor countries; but year after year, exactly the opposite occurs” (Joseph E. Stiglitz 2002, 24).

1.1 Korruptio, laitton pääomapako ja kehityspolitiikka: Mikä on ongelma?

Kehitysavusta ja kehityspolitiikasta puhuttaessa jätetään usein mainitsematta, etteivät todelliset rahavirrat kehittyneiden ja kehitysmaiden välillä ole yksisuuntaisia resurssien siirtoja rikkaista köyhiin maihin. Kuten talousnobelisti ja Maailmanpankin entinen pääekonomisti Joseph E. Stiglitz yllä toteaa, rahavirtojen suunta on päinvastainen. Mikäli maailmantalouden prosesseja tarkastellaan lähemmin, huomataan, että pääomia siirretään kehitysmaista teollisuusmaihin huomattavan suuria määriä. Ilmiöstä käytetään yleisesti termiä pääomapako. Sony Kapoor puhuu kehitysavun myytistä ja näkee pääomapaon kehitysmaista rikkaisiin maihin esteenä kehitykselle ja kehitysavun vaikuttavuudelle. Hän kirjoittaa aiheesta seuraavasti:

”Jokaista apudollaria kohti kehitysmaat menettävät kymmenen pääomapakoon (...) Mikäli köyhyys ja muut kehitysmaiden ongelmat aiotaan ratkaista, on oleellista tehdä ensin tosiasiat selviksi ja aloittaa rehellinen keskustelu kehitysrahoituksesta. Rehellinen keskustelu, puhumattakaan virheiden korjaamisesta, on mahdotonta, ellemmme riisu kehitysapuun liittyviä myyttejä ja ryhdy toimiin kehitysmaista virtaavien pääomien tukkimiseksi.”(Kapoor 2007, 5.)

Pääomapakoa tapahtuu sekä laillisesti että laittomasti. Olen rajannut tutkielmani käsittelemään laitonta pääomapakoa. Laittomalla pääomapaolla tarkoitetaan laittomasti hankittujen, käytettyjen tai siirrettävien varojen liikuttelua valtion rajojen ulkopuolelle (Baker 2005, 23). Pelkästään laitton pääomapako ylittää arvioiden mukaan moninkertaisesti koko maailman yhteenlasketun kehitysavun (Baker 2005, 165–173; Baker ym. 2003, 3; Kar & Cartwright-Smith 2008, 10). Kehitysmaista tapahtuva laitton pääomapako liittyy kiinteästi niin sanottuihin veroparatiiseihin, sillä laittomat pääomat päätyvät yleensä veroparatiisien kätköihin (Christensen 2009a, 1; Kapoor 2007, 2; Mosioma & Awuor 2009, 181; Sarre 2008, 8). Veroparatiisit mahdollistavat laittoman pääomapaon ja tämän vuoksi olen ottanut ne mukaan tarkasteluuni.

Tarkastelen kehitysmaista tapahtuvaa laitonta pääomapakoa liittäen sen korruptiokysymyksiin. En tarkastele korruptiota kuitenkaan yleisesti, vaan rajaten tarkasteluni korruptiotapauksiin, joissa tapahtuu laitonta pääomapakoa.

Tutkielmani pääkysymykset ovat:

1. Miten Suomi on toiminut kehityspolitiikassaan laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen?
2. Miksi Suomen kehityspolitiikassa on toimittu laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen siten kuin on toimittu?

Ensimmäiseen pääkysymyksen vastaan tarkastelemalla Suomen virallisen kehityspolitiikan toimia ja kannanottoja. Toiseen kysymykseen vastaan tutkimalla noiden toimien taustalla vaikuttavaa diskursiivisesti muodostunutta struktuuria. Saadakseni esittämiini kysymyksiin relevantteja vastauksia, minun on kuitenkin ensin tutkittava Suomen kehityspolitiikan kentän rakennetta ja rakenteistumista sekä korruptiodiskurssin asemaa ja sen keskeisiä piirteitä Suomen kehityspolitiikan kentällä.

1.2 Analyysin rakenne ja tutkielman kulku

Lähden liikkeelle aineistosta, menetelmistä ja tutkimuksellisista lähtökohdista (luku 2), minkä jälkeen siirryn tarkastelemaan itse ilmiötä, eli laitonta pääomapakoa, veroparatiiseja ja korruptiota (luku 3). Luvussa 3 tarkastelen ilmiön lisäksi myös siitä tehtyjä tutkimuksia, käsitteellistyksiä ja teorioita. Luvussa 4 analysoin Suomen kehityspolitiikan kenttää tarkastellen sitä symbolisen vallankäytön näkökulmasta. Tutkin kentän rakenteistumista sekä rajaan kenttää ja sen legitiimejä toimijoita. Luvussa 5 tutkin yleisesti Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssin erityispiirteitä. Tämän jälkeen siirryn tarkastelemaan Suomen virallisen kehityspolitiikan aktiivisuutta liittyen laittomaan pääomapakoon ja veroparatiiseihin (luku 6). Tutkin erityisesti Suomen osallistumista ja toimintaa aiheen kannalta keskeisissä kansainvälisissä elimissä. Luvussa 7 analysoin luvun 6 johtopäätösten valossa niitä diskursseja ja struktuureja, jotka vaikuttavat Suomen kehityspolitiikan toimien taustalla. Lopuksi luvussa 8 kokoan saamani tutkimustulokset

vastaten edellä esittämiini kysymyksiin ja pohdin niiden merkitystä Suomen kehityspolitiikan kannalta, pohtien erityisesti kysymyksiä kehityspolitiikan johdonmukaisuudesta. Pysin myös esittämään käytännön toimintaehdotuksia ja ideoita mahdollisiin jatkotutkimuksiin.

2. AINESTO JA MENETELMÄT

”Meidän täytyy edetä ottamalla objektiiviset rakenteet analyysin kohteeksi, jolloin voimme selittää diskurssin erityisyydet, retoriset strategiat, osallisuudet eri hankkeissa, antagonismit sekä yritetyt ja aikaansaadut liikkeet. Niin voimme selittää kaiken sen, minkä diskurssianalyysi uskoo voivansa ymmärtää pelkästään diskurssin pohjalta.” (Pierre Bourdieu & Loic Wacquant 1995, 302.)

2.1 Teemahaastattelut ja ulkoasiainministeriön julkaisut aineistona

Aineistoni koostuu asiantuntijahaastatteluista ja ulkoasiainministeriön julkaisuista. Ulkoasiainministeriön julkaisuista käytän varsinaisena aineistona vain vuonna 2002 julkaistua *Korruption vastaisen toiminnan käsikirjaa*. Tausta-aineistoina käytän ulkoasiainministeriön internetsivuja ja uusinta, vuonna 2007 julkaistua kehityspoliittista ohjelmaa (ks. liite 1). Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa käsitellään pääosin Suomen kehitysapua, joka on vain yksi osa Suomen virallista kehityspoliittista. Se on kuitenkin keskeisin toistaiseksi julkaistu Suomen korruption vastaista kehityspoliittista toimintaa käsittelevä ja sitova asiakirja, minkä vuoksi olen ottanut sen osaksi aineistoani. Ulkoasiainministeriön julkaisuissa puhutaan korruptiosta, muttei oteta juuri kantaa laittomaan pääomapakoon eikä korruption tarjontapuoleen, joten analysoin niiden suhdetta korruptioon lähinnä haastatteluiden kautta. Haastatteluiden avulla sain myös valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin näkökulmat mukaan tarkasteluuni.

Suomen virallinen kehityspoliittika on jaettu kolmeen osaan: ulkoasiainministeriölle, valtiovarainministeriölle sekä Suomen Pankille siten, että päävastuu on ulkoasiainministeriöllä. Olen haastatellut kaikista organisaatioista henkilön, joka on ollut mukana kansainvälisissä instituutioissa käydyssä kehitysrahoituskeskustelusta. Lisäksi haastattelin ulkoasiainministeriöstä vanhempaa neuvonantajaa saadakseni mukaan enemmän OECD:ssa käytyä korruptiokeskustelua. Haastatteluaineisto koostuu siis neljästä haastattelusta. Ulkoasiainministeriöstä haastattelin korruptiokysymyksiin perehtyneen neuvonantajan lisäksi kehitysrahoituslaitosten yksikön päällikköä, joka on ollut Suomen edustajana kansainvälisissä rahoituslaitoksissa (esim. Maailmanpankin uusia kehitysrahoitusmekanismeja käsittelevässä LG:ssa) ja Yhdistyneiden Kansakuntien (YK)

kehitysrahoituskokouksissa. Valtiovarainministeriöstä haastattelin erityisasiantuntijaa, joka toimii Maailmanpankki-asioiden vastuuhenkilönä ja Suomen Pankista kansainvälisten asioiden pääsihteerinä, joka taas on ollut Suomen edustajana Kansainvälisessä valuuttarahastossa (IMF).

Haastatteleamalla kansainvälisissä rahoituslaitoksissa ja muissa kehitysrahoituksen kannalta merkittävissä elimissä toimineet edustajat kaikista kolmesta instituutiosta, sain selville näiden organisaatioiden esittämät kannat ja roolin korruptio- ja pääomapakokeskustelussa. Muiden organisaatioiden edustajien haastateleminen ei olisi ollut kysymyksenasetteluni kannalta mielekästä, sillä Suomen virallinen kehityspolitiikka on jaettu näille kolmelle instituutiolle.

Tein haastattelut siten, että haastateltavat vastasivat kysymyksiin nimenomaan organisaationsa virallisina edustajina, eivät yksityishenkilöinä. On kyseenalaista voiko kukaan vastata koskaan kysymyksiin vain organisaationsa edustajana. Ennen haastattelua tein haastateltaville kuitenkin selväksi, etten pyri tutkimaan heidän omia kantojaan, vaan tarkoitukseni on saada heidän edustamansa organisaation ja Suomen kehityspolitiikan kannat esiin. Pyysin haastateltavia mainitsemaan, jos he esittävät omia näkemyksiään. Nuo kohdat eivät kuitenkaan ole tutkimuskysymyksen kannalta relevanttia aineistoa, joten olen jättänyt ne analyysini ulkopuolelle. En myöskään kiinnitä analyysissäni sinänsä huomiota aineistoon puheena, vaan otan sen informaationa Suomen kehityspolitiikan käytännöistä. Keskittyminen kehityspolitiikan sisältöihin vahvistaa myös sitä, että saan nimenomaan organisaatioiden näkökulmat esiin.

Haastattelujen avulla saan tutkittua Suomen virallisen kehityspolitiikan näkemyksiä ja toimintaa liittyen kehitysmaista tapahtuvaan laittomaan pääomapakoon, veroparatiiseihin ja korruptioon. Tarkoitukseni on päästä sisään Suomen kehityspolitiikan yleiseen diskurssiin laittomasta pääomapaosta, veroparatiiseista ja korruptiosta.

Koska haastateltavat ovat kertoneet Suomen kehityspolitiikasta virkansa ja instituutionsa edustajina, heidän tietojensa peittely ei ole tutkimuseettisesti tarpeen. Haastateltavien henkilöllisyys ei ole kuitenkaan tutkielmani kannalta oleellista, joten en mainitse heitä nimeltä. Haastateltavien asema Suomen kehityspolitiikan kentällä on tutkielmani relevanssin kannalta tärkeää, minkä vuoksi käsittelin heidän tehtäviään ja asemaansa omassa organisaatiossaan.

Haastattelut tein kesän 2008 aikana, eli tilanteessa, jossa oltiin tekemässä valmisteluja loppuvuodesta Dohassa järjestettävään kehitysrahoitusta käsittelevään YK:n huippukokoukseen. Haastateltavien valinnassa käytin niin sanottua lumipallomenetelmää, koska se oli paras tapa saada tiukasti aiheeseen liittyviä asiantuntijahaastatteluita. Lumipallomenetelmän idea on, että etsitään aihepiirin kannalta keskeisiä informantteja, eli avainhenkilöitä, joiden kautta hankitaan lisää haastateltavia (Hirsjärvi & Hurme 2001, 59–60). Ensimmäinen informanttini (kansalaisyhteiskunnan edustajana ei osa varsinaista aineistoa) oli Kehitysyhteistyön Palvelukeskuksen kehityspoliittinen sihteeri, joka oli perehtynyt aiheeseen ja tiesi Suomea kansainvälisissä organisaatioissa edustaneita tahoja.

Käytin haastattelumenetelmänä puolistrukturoitua teemahaastattelua (ks. esim. Hirsjärvi & Hurme 2001, 47–48). En siis ole esittänyt haastateltaville täsmälleen samoja kysymyksiä täsmälleen samassa muodossa ja järjestyksessä, vaan lähdin liikkeelle käsiteltävistä teemoista ja annoin haastattelujen ohjautua haastattelutilanteessa jonkin verran teemojen sisällä. Kävin haastatteluissa ensin läpi haastateltavan roolia Suomen kehityspoliitikassa, minkä jälkeen siirryin itse teemoihin, joita olivat korruptiokeskustelu yleisesti, laitton pääomapakko ja veroparatiisit. Näiden teemojen suhteen erittelin haastattelut toiminnan tason mukaan, joita olivat haastateltavan oman organisaation toiminta, Suomen kehityspoliitiikan sisäinen toiminta ja toiminta kansainvälisissä instituutioissa. Teemojen ja eri kehityspoliitiikan tasojen sisällä olen käsitellyt esimerkiksi seuraavanlaisia aiheita: korruptio- ja pääomapakokeskustelun yleisyys, poliittiset toimet niihin liittyen, korruption ja laittoman pääomapaon suhde toisiinsa, yksityinen ja julkinen sektori korruption toimijoina ja perusteet Suomen kehityspoliitiikan toiminnalle. (ks. Liite 2).

2.2 Bourdieuläinen kenttäanalyysi kriittistä realismia ja diskurssiteoriaa yhdistäen

Tutkielmani teoreettisena kehyksenä on Pierre Bourdieun kenttäteoria ja analysoin bourdieuläisestä symbolisen vallankäytön näkökulmasta laittoman pääomapaon ja veroparatiisien roolia Suomen kehityspoliitiikan kentällä. Käsitän Suomen kehityspoliitiikan kenttänä (ks. luku 4), missä eri toimijat käyvät kamppailua kehityspoliitiikan sisällöstä ja sitä kautta kehityspoliittisesta toiminnasta.

Doksa, heterodoksia ja ortodoksia ovat Pierre Bourdieun kenttäteorian keskeistä symboliseen pääomaan ja symboliseen vallankäyttöön liittyvää käsitteistöä. Pierre Bourdieun käsitteistössä doksa tarkoittaa kyseenalaistamatonta näkökulmaa. Se on itsestäänselvä ja luonnollistettu tapa nähdä maailma ja toimia. (Bourdieu 1998, 111–112, 120, 136.) Doksan voima on juuri siinä, ettei sitä pidetä vaihtoehtona, vaan ainoana tapana nähdä jokin asia: ”Doksaan perustuva kokemus luo kaikkia muita uskomuksia (mielipiteitä) perustavamman uskon, koska se ei pidä itseään uskona” (mt. 136). Doksa ei ole Bourdieun teoriassa neutraali käsite, vaan se on tapa hallita ihmisiä: ”Doksa on erityinen näkökulma, hallitsevien näkökulma, joka esiintyy universaalina ja joka määrää itsensä universaaliksi” (mt. 112).

Bourdieu kutsuu ortodoksiaksi hallitsevaa, mutta kuitenkin kyseenalaistettua näkemystä. Sen täytyy siis puolustella itseään, toisin kuin doksan. Bourdieu kirjoittaa ortodoksiasta: ”Se on hallitseva näkemys, joka on hyväksyttänyt itsensä kilpailevia näkemyksiä vastaan käytyjen taisteluiden päätteeksi.” (mt. 111.) Kilpailevia näkemyksiä, joiden kanssa ortodoksia on puolustuskannalla, Bourdieu kuvaa käsitteellä heterodoksia. Ortodoksiaan päädytään ainoastaan, mikäli ilmaantuu doksan kyseenalaistavaa heterodoksiaa. Vasta tällöin syntyy Bourdieun mukaan diskursiivinen tila, jossa argumentointi on mahdollista. (Bourdieu 1977, 166–169; 1998, 111–112, 166–169.) Modernit yhteiskunnat eriytyvät Bourdieun mukaan kentiksi, joissa muodostuu diskursiivisia tiloja. Myös kenttien diskursiivisia tiloja kuitenkin ympäröi doksa, jonka varaan ne rakentuvat. (Bourdieu 1977, 168.)

Pääomat ovat myös Bourdieun kenttäteorian keskeistä käsitteistöä. Jollain kentällä menestymiseen tarvitaan juuri tietynlaisia pääomia (Bourdieu & Wacquant 1995, 126). Taloudellinen, kulttuurinen ja sosiaalinen pääoma ovat kolme keskeistä pääoman lajia ja niihin kaikkiin liittyy symbolinen pääoma (Bourdieu 1985b, 197). Symbolinen pääoma on Bourdieun teoriassa ”pääomien pääoma” (Suopajarvi 2001, 25), jonka kautta muut pääomat tulevat merkityksellisiksi ja jollain kentällä legitimeiksi (Bourdieu 1985b, 197; 1998, 141). Symbolinen pääoma ja valta liittyvät toisiinsa hyvin keskeisesti ja symbolinen valta voidaan Leena Suopajarven (2001, 105) mukaan tulkita Bourdieun teoriassa symbolisen pääoman aktivoituneena muotona. Tarkastelen tutkielmassani laittoman pääomapaon asemaa Suomen kehityspolitiikan kentällä nimenomaan symbolisen pääoman aktivoituneen muodon, symbolisen vallankäytön, näkökulmasta. Muiden pääoman muotojen perusteellinen tarkasteleminen ei ole tutkimuskysymykseni kannalta oleellista.

Tutkin, miten laitton pääomapakko asemoituu Suomen kehityspolitiikan kentällä, erityisesti korruptiodiskurssissa. En siis tutki korruptiodiskurssia kokonaisuudessaan, vaan nimenomaan suhteessa laittomaan pääomapakoon. Bourdieun käsitykset doksaasta, ortodoksiasta, heterodoksiasta ja symbolisesta vallankäytöstä vaikuttavat ajatteluni taustalla, mutta varsinaisessa analyysissä käytän tarkempaa diskurssien erittelyä. Yhdistän tulkintani kuitenkin yleisemmälle tasolle käyttäen Bourdieun käsitteistöä.

Käsitän tutkielmassani diskurssit Arja Jokisen ja Kirsi Juhilan tapaan ”säännönmukaisista merkityssuhteista muodostuviksi erottelujen systeemeiksi” (Jokinen & Juhila 1991, 15) ja lähdän liikkeelle Michel Foucault’n näkemyksestä, jossa diskurssit nähdään konkreettisesti ilmenevinä käytäntöinä. Foucault tarkasteli inhimillistä todellisuutta kahdesta näkökulmasta tutkien itse diskurssia ja myös sen rakentumisen sääntöjä, jotka täytyy ilmaista ei-diskursiivisilla tekijöillä, kuten taloudellisilla ilmiöillä, poliittisilla tapahtumilla ja institutionaalisilla muutoksilla (Alasuutari 2007, 105–106; ks. esim. Foucault 1999). Pysin tutkielmassani pääsemään juuri noihin diskurssin rakentumisen sääntöihin tutkimalla Suomen kehityspolitiikkaa suhteessa taloudelliseen ilmiöön nimeltä laitton pääomapakko.

”Hulluuden historiassa” ja ”Klinikan synnyssä” Foucault käyttää *struktuurin* käsitettä kuvaamaan käytäntöjen ja diskurssien taustalla vaikuttavia käsityksiä (Alhanen 2007, 38–41). Esimerkiksi Hulluuden historiassa Foucault selittää hulluuteen liittyvien käytäntöjen ja diskurssien analogisuuden taustalla vaikuttavalla struktuurilla (Foucault 1999, 116). En käytä Foucault’n kehittämää struktuurianalogioiden analyysiä (ks. Alhanen 2007, 39), mutta viittaan Foucault’n struktuurin käsitteeseen tarkastellessani Suomen kehityspolitiikan käytäntöjen taustalla vaikuttavia diskursiivisesti muodostuneita rakenteita. Myös Bourdieu puhuu luokittelujen järjestelmistä ja mentaalisista rakenteista, jotka on objektiivisesti iskostettu sosiaalisiin rakenteisiin (Bourdieu 1994, 169). Koen Foucault’n struktuurin käsitteen kuitenkin analyysini kannalta käyttökelpoisemmaksi.

Foucault’n mukaan diskursseja tutkittaessa on oleellista määrittää säännöt, joiden mukaan hajanaisilta vaikuttavat elementit ovat muotoutuneet (Foucault 2005, 97). Foucault puhuu diskursiivisista käytännöistä ja niitä ohjaavista säännöistä, jotka rajaavat diskurssia ja siinä esitettäviä lausumia:

”Diskursiivisessa käytännössä tietynä aikana vaikuttavat säännöt selittävät, millä tavoin jokin asia nähdään (tai ohitetaan), millä tavoin jokin sen piirre huomataan ja analysoidaan jollakin tasolla, ja millä tavoin jotain sanaa käytetään jossain merkityksessä jonkin tyyppisessä lauseessa.” (Foucault 1994, 776, suom. Alhanen 2007, 65.)

Aineistosta tulkitsemani informaation avulla analysoin tämän hetken Suomen kehityspolitiikan käytäntöjä. Etsin käytäntöjä ohjaavia sääntöjä analysoimalla niiden taustalla vaikuttavia diskursseja sekä struktuuria, jonka mukaisesti diskurssit ovat rakentuneet. Tarkastelussani on myös keskeistä, mitkä asiat Foucault’n sanoin ”ohitetaan”.

Käyttämäni analyysi kytkeytyy Jokisen ja Juhilan kuvaamaan hegemonisten diskurssien tulkintaan, joka on yksi tapa tehdä valta-analyysiä (ks. Jokinen & Juhila 1993, 75–85). Bourdieun käsittein voitaisiin puhua dominanteista diskursseista (Bourdieu 1994, 169). En keskity niinkään aineistossa esiintyvään moninaisuuteen, vaan hegemonisten diskurssien etsimisessä on Jokisen ja Juhilan mukaan oleellista keskittyä ”diskursiivisen kentän heterogeenisuutta kahlitsevien tekijöiden paikantamiseen” (Jokinen & Juhila 1993, 76). Tällöin etsitään itsestään selviä, hallitsevia tapoja nähdä jokin asia. Tämä ei tarkoita, että etsisin asioita, jotka pomppaavat aineistosta itsestään selvästi esiin. Hegemonisten diskurssien tulkinnassa oleellisia kriteerejä ovat Jokisen ja Juhilan mukaan niiden toistuvuus ja toisaalta vaihtoehdottomuus (mt. 76–81.). Lähden siis tarkastelemaan niitä Suomen kehityspolitiikan kentällä vallitsevia korruptiota, laitonta pääomapakoa ja veroparatiiseja käsitteellistäviä säännönmukaisia merkityssuhteita, jotka ovat toistuvia ja vaihtoehdottomia.

Tilanteissa, joissa sosiaalinen todellisuus kytkeytyy vakiintuneisiin tulkintoihin ja käytäntöihin, ei moninaisuuden ja eroavaisuuksien korostaminen ole tutkimuksellisesti mielekästä (Wetherell & Potter 1992, 173). Kehityspolitiikan kentällä käydään jatkuvaa kamppailua ja eroaviakin mielipiteitä luonnollisesti löytyy. Kehityspolitiikan kenttä on kuitenkin institutionalisoitunut ja varsin valtiokeskeinen yhteiskunnan osa-alue (ks. luku 4) ja hyvin selkeän hierarkkisuutensa vuoksi sitä on mielekästä tarkastella hegemonisten diskurssien näkökulmasta.

Konkreettisesti ilmaistuna lähden hegemonisten diskurssien erittelyssäni lukemaan aineistoa tulkiten siitä yhteneväisiä, säännönmukaisia ja ”itsestään selvinä” pidettyjä syitä siihen, miksi Suomen virallisessa kehityspolitiikassa on toimittu, kuten on toimittu liittyen laittomaan

pääomapakoon ja veroparatiiseihin. Noiden syiden kautta rakennan Suomen kehityspolitiikan käytäntöjen taustalla vaikuttavat hegemoniset diskurssit. Lisäksi tarkastelen niitä suhteessa toisiinsa kuvaten struktuurin, joka määrittää olennaisesti niiden sisältöä ja sitä kautta suomen kehityspolitiikan käytäntöjä.

Tieteenfilosofialtaan näkökulmani tukeutuu kriittisen realismin perinteeseen, erityisesti Andrew Sayerin kehittelemään metodologiseen realismiin (ks. esim. Sayer 1984; 2000). Kriittinen realismi on paljolti Roy Bhaskarin ajatusten innoittamana rakentunut suuntaus, joka syntyi kritiikkinä niin positivismille kuin toisaalta äärirelativistisille tutkimusotteille (Kuusela 2006, 11; Patomäki 2002, 5; Sayer 2000, 2; 2004, 6). Yleisesti realismissa lähdetään liikkeelle siitä, että on olemassa objektiivinen ulkoinen todellisuus, joka on osittain ihmismielestä ja tutkijasta riippumaton (Kuusela 2006, 13; Patomäki 2002, 8; Sayer 2000, 10). Erotuksena naiiviin realismiin, kriittisessä realismissa tiedostava subjekti kuitenkin myös muokkaa todellisuutta (Salonen 2008, 212). Siinä ei siis oleteta naiivin realismin, tai Andrew Sayerin termin empirisen realismin (Sayer 2000, 11) tapaan, että havainnot sellaisenaan vastaisivat todellisuutta (Salonen 2008, 212). Kriittinen realismi korostaa myös kuinka havainnot ovat sidoksissa käsitteisiin ja teorioihin (Sayer 2000, 11; 27). Kriittinen realismi lähtee myös siitä, että todellisuus ja tietomme siitä ovat muuttuvia (Bhaskar 1991, 141; 1997, 25). Lisäksi kriittiseen realismiin sisältyy ajatus tieteen emansipatorisuudesta (Bhaskar 1991, 142–144; Patomäki 2002, 10; Sayer 2000, 18), mihin tutkielmani myös sitoutuu.

Näen siis aineistostani voitavan tulkita asioita, jotka viittaavat aineiston ulkopuoliseen, olemassa olevaan todellisuuteen, joka on olemassa minusta riippumatta ja on jatkuvasti muutoksen tilassa. Suhtaudun tutkielmassani kriittiseen realismiin Andrew Sayerin tapaan tieteenfilosofisena perustana, en yhteiskuntateoriana (Sayer 2004, 16). En siis lähde tarkastelemaan Suomen kehityspolitiikkaa esimerkiksi Roy Bhaskarin ”sosiaalisen toiminnan muutosmallin” (ks. Bhaskar 1979) tai Margaret S. Archerin ”realistisen yhteiskuntateorian” (ks. Archer 1995) kautta, vaan tukeudun tutkielmani yhteiskuntateoriassa nimenomaan Bourdieun kenttäteoriaan. Bourdieun kenttäteorialla ja kriittisellä realismilla on itse asiassa varsin paljon yhtymäkohtia (Patomäki 2002, 7; Potter 2000, 245–246). Esimerkiksi Garry Potterin (2000, 245–246) mukaan Bourdieun sosiologia ja kriittinen realismi tukevat toisiaan ja Bourdieun tiedonsosiologiaa onkin pidetty perspektivistisenä realismina (Sayer 2000, 52). Heikki Patomäen mukaan myös Foucault’n tuotannossa on piirteitä kriittisestä realismista

(Patomäki 1992, 2). Sayer suhtautuu kriittisesti Foucault'n diskurssiteoriaan, mutta näkee sen toimivana menetelmänä, mikäli sitä sovelletaan kriittisen realismin lähtökohtiin (Sayer 2004, 17–18). Nähdäkseni kriittisen realismin yhdistäminen kenttäanalyysiin ja diskurssiteoriaan on mielekäs tapa lähestyä tutkimuskohdettani.

Tarkastelen aineistoa näkökulmasta, jota Pertti Alasuutari kutsuu faktanäkökulmaksi (Alasuutari 1999, 90–113). Näen aineistoni ikään kuin linssinä todellisuuteen. En tutki miten käytännöt rakennetaan tekstissä ja puheessa, vaan otan aineiston informaationa käytännöistä. Otan käytännöt ikään kuin jo rakennettuina ja niistä keräämäni informaation avulla tulkitsen niitä käsityksiä, joihin käytännöt perustuvat. Nämä käsitykset ymmärrän tutkielmassani diskursseina, jotka ovat osa laajempaa korruptiodiskurssia.

Tällöin on oleellista, että informantit ovat asemassa, jossa he todella tietävät tutkittavasta ilmiöstä. Tämän vuoksi olen valinnut haastateltaviksi henkilöitä, jotka ovat olleet Suomen virallisen kehityspolitiikan edustajina aiheen kannalta tärkeimmässä kansainvälisissä instituutioissa.

Joidenkin tulkintojen mukaan diskurssianalyysissä ei voida analysoida aineiston ulkopuolista todellisuutta (esim. Jokinen & Juhila 1991, 58–59), mikä sulkee pois mahdollisuuden yhdistää diskurssianalyysi kriittiseen realismiin ja faktanäkökulmaan (Sayer 2000, 20; 62). En näe diskurssiteoriaa kuitenkaan näin kapeasti sovellettavana. Kriittinen realismi suhtautuu varsin avoimesti erilaisten metodien käyttöön (Sayer 1984, 46; 2000, 19). Diskursseja voi analysoida kriittisen realismin perinteestä käsin, mikäli tutkimus ei keskity ainoastaan diskurssien sisäisiin asioihin, vaan diskursseja tutkitaan myös suhteessa niiden ulkopuoliseen todellisuuteen (Sayer 2000, 10; 20; 62) ja niiden avulla pyritään myös kausaaliseen selittämiseen (Sayer 2004, 13; 17). Kriittinen realismi ei myöskään sinänsä suhtaudu kriittisesti siihen, että diskurssit rakentavat käsityksiämme todellisuudesta, mutta kriittisen realismin mukaan todellisuus ei rakennu ainoastaan sosiaalisten konstruktioiden kautta. Kriittinen realismi, ainakaan Sayerin kriittinen realismi, ei siis ole ristiriidassa maltillisen konstruktionismin kanssa. (Sayer 2000, 62–64; 2004, 6–7.)

Tulkitsenkin analyysissäni Suomen kehityspolitiikan toimien taustalla vaikuttavia tekijöitä kriittiseen realismiin tukeutuvasta faktanäkökulmasta, diskurssiteorian käsitteistön avulla,

ymmärtäen diskurssit osana kehityspoliittista todellisuutta. En tutki ainoastaan diskurssia, vaan otan tutkimukseni kohteeksi Pierre Bourdieun tapaan myös ”objektiiviset rakenteet”, jotka vaikuttavat diskurssien taustalla (Bourdieu & Wacquant 1995, 302). Koska en kuitenkaan varsinaisesti tutki kieltä, enkä aineistoa tekstinä tai puheena, vaan informaationa, ei analyysini perinteisessä mielessä ole diskurssianalyysiä. Tämän vuoksi en käytäkään siitä termiä diskurssianalyysi.

Käytän diskurssiteoriaa, koska ymmärrän Suomen kehityspoliitikan korruptiokäsitykset ainakin osittain diskursiivisesti muodostuneina. Kehityspoliitikan kenttä on jatkuvassa kamppailujen tilassa, myös liittyen korruption sisältöön. Korruptiokäsitykset ovat kontingentti ilmiö. Ne voisivat aina olla toisin. Sen kautta, miten Suomen kehityspoliitikassa on toimittu ja miksi (eli mihin diskursseihin ja struktuureihin perustuen), pyrin rakentamaan niitä toistuvia sääntöjä, joiden mukaisesti laitton pääomapako ja veroparatiisit suhteutuvat Suomen kehityspoliitikan kenttään ja sen korruptiodiskurssiin. Kriittinen realismi lähtee ajatuksesta, että tutkimuksen varsinaisena kohteena ovat rakenteet ja mekanismit jonkin ilmiön taustalla, eivät tapahtumat sinänsä (Bhaskar 1997, 25; Töttö 2006, 48). Käytän Suomen kehityspoliitikan rakenteiden paljastamisessa apunani diskurssiteoriaa, koska sen avulla pääsen käsiksi Suomen kehityspoliitikan käytäntöjen taustoihin.

Jari Eskola ja Juha Suoranta kommentoivat menetelmien käyttöä seuraavasti: ”Erilaisia tekstien ja käytäntöjen analyysimalleja on viisasta tuntea, jotta niistä voi muokata omiin tarkoituksiinsa sopivan tekniikan” (Eskola & Suoranta 1998, 189). Esimerkkinä tällaisesta menetelmästä Eskola ja Suoranta esittävät Tommi Hoikkalan väitöskirjan, jossa hän käyttää diskurssianalyysiä luodakseen omaan tutkimukseensa sopivan metodologian. Hoikkala toteaa tutkimusotteestaan seuraavasti: ”Ote on konkreettinen eikä mikään universalistinen metodologia; ote on räätälöity tätä työtä varten” (Hoikkala 1993, 37). Itse toimin samaan tapaan hyödyntäen diskurssianalyttistä käsitteistöä, soveltaen sitä kriittiseen realismiin tukeutuvasta faktanäkökulmasta bourdieuläiseen kenttäanalyysiin.

3. PÄÄOMAPAKO KEHITYSMAISTA, VEROPARATIISIT JA KORRUPTIO

”Verotusvalta on sidottu taloudelliseen toimintaan puuttumiseen tietyn alueen puitteissa – lähtökohta joka muuttuu yhä kuvitteellisemmaksi maailmanyhteiskunnan luomien toimintamahdollisuuksien takia” (Ulrich Beck 1999, 36).

3.1 Laiton pääomapako kehitysmaista

Kehitysmaista laittoman pääomapaon kautta virtaavista varoista ei ole saatavilla tarkkoja tilastoja. Arvioita on kuitenkin tehty ja esimerkiksi talousrikostutkija Raymond W. Bakerin johtamien selvitysten mukaan kehitysmaat ja niin sanotut transitiovaiheen maat menettävät pelkästään laittoman pääomapaon vuoksi vuosittain yhteensä vähintään reilut 500 miljardia Yhdysvaltain dollaria (Baker 2005, 165–173; Baker ym. 2003, 3). Tämä on varovainen arvio (Baker 2005, 172), mutta summa on silti noin viisi kertaa koko maailman yhteenlaskettu kehitysapu. Global Financial Integrity -ohjelmalle aiheesta tutkimuksen tehneet Dev Kar ja Devon Cartwright-Smith ovat päätyneet vielä suurempiin lukuihin, vaikka heidän tutkimuksessaan oli mukana vain kehitysmaiksi määritellyt maat. Kar ja Cartwright-Smith ovat tutkineet laitonta pääomapakoa kehitysmaista vuosina 2002–2006 ja heidän arvionsa vuodelta 2006 on 858,6 miljardista 1,06 biljoonaan dollaria. Summat ovat myös nousseet voimakkaasti vuosi vuodelta Karin ja Cartwright-Smithin tutkimalla ajanjaksolla. (Kar & Cartwright-Smith 2008, 10.) Mikäli laittomasti siirrettävistä pääomista maksettaisiin verot, verokertymä olisi Matti Kohosen laskelmien mukaan kehitysmailla noin 271 miljardia dollaria (Kohonen 2009, 54). Summa on varovaisillakin arvioilla moninkertainen suhteessa kaikkeen teollisuusmaiden antamaan kehitysapuun. Arviot eivät ole täsmällisiä ja niitä onkin kritisoitu (esim. UNODC & World Bank 2007, 16). Virhemarginaalista huolimatta on kuitenkin selvää, että kyse on niin suurista summista, että ilmiö on kehitysmaiden kehityksen kannalta iso ongelma (Baker ym. 2003, 3).

Raymond Baker erottelee ”likaisen rahan” kolmeen kastiin: rikolliseen, julkisen sektorin korruptiosta aiheutuvaan ja kaupalliseen (Baker 2005, 23). Nämä kaikki liittyvät kehitysmaista tapahtuvaan laittomaan pääomapakoon, mutta suurin tekijä on kuitenkin kaupallinen ”likainen raha”, joka muodostaa Bakerin mukaan noin kaksi kolmasosaa (n. 350 miljardia dollaria alimmillaan) kaikesta laittomasta pääomapaosta. Kaupallinen pääomapako

on pääosin yritysten veronkiertoa. Korruptoituneiden julkisen sektorin toimijoiden pimitämien rahojen aiheuttama pääomapakko (n. 20 miljardia dollaria alimmillaan) on pieni summa tähän verrattuna, mutta kuitenkin myös merkittävä resurssien menetys kehitysmaille. (mt. 172.) Tarkastelen tutkielmassani kaikkia laittoman pääomapaon muotoja, keskittyen enimmäkseen kuitenkin kaupalliseen laittomaan pääomapakoon. Järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttaman laittoman pääomapaon jätän vähimmälle huomiolle, koska se ei suoranaisesti liity kehityspolitiikan korruptiokysymyksiin.

Eeva Simola on FinnWatchille tekemässään raportissa tarkastellut suomalaisyritysten aiheuttamaa pääomapakkoa (Simola 2009). Itse en keskity erityisesti suomalaisyritysten toimintaan kehitysmaissa, vaan tarkastelen miten Suomen kehityspolitiikassa on kansainvälisellä tasolla yleisesti suhtauduttu yritysten veronkiertoon ja muuhun laittomaan pääomapakoon kehitysmaista.

Laiton pääomapakko ja veroparatiisit eivät ole vain kehitysmaiden ongelma. Kehitysmaille ne tuottavat kuitenkin suurimmat ongelmat, sillä pääomia on usein jo ennestään hyvin niukasti, veropohja on varsin kapea (Simola 2009, 5–6) ja lisäksi kehitysmailla on usein erittäin puutteellinen verotarkkailu (Lewis 2006, 39; Simola 2009, 4; Ylönen 2008a, 135). Laittoman pääomapaon kitkeminen ei tietenkään itsestään loisi kehitystä kehitysmaissa. Taloudellinen pääoma ei yksin siihen riitä ja kehityksen kannalta olisi luonnollisesti myös oleellista, miten nuo varat käytettäisiin. On kuitenkin selvää, että pääomien pakeneminen maasta on hyvin keskeinen kehityksen este kehitysmaille. Lisäksi se ei vaikuta ainoastaan taloudelliseen kehitykseen (ks. luku 3.5).

Puhuessani pääomapaosta tarkoitan vain taloudellista pääomaa ja nimenomaan siinä mielessä kuin se ymmärretään politiikkatason keskusteluissa pääomapaosta. En siis viittaa esimerkiksi marxilaiseen teoriaan pääomasta tai koulutukselliseen pääomapakoon ja ”aivovuotoon”, vaan konkreettiseen taloudelliseen ilmiöön, jota kutsutaan nimellä pääomapakko.

Raja laillisten ja laittomien pääoman siirtojen välillä on häilyvä ja se vaihtelee myös jonkin verran maittain (TJN 2007, 73). Esimerkiksi verojen suhteen puhutaan joskus laillisesta verojen välttelystä tai aggressiivisesta verosuunnittelusta, joiden ero laittomaan veronkiertoon voi olla toisinaan melko epäselvä. Tässä tutkielmassa tarkoitan laittomalla pääomapaolla

pääomia, jotka pakenevat maasta ja, jotka ovat kyseisen maan lainsäädännön mukaan laittomasti hankittu, siirretty tai käytetty (Baker 2005, 23).

Velanhoitokulut ja velkojen, niin oikeutettujen kuin epäoikeutettujenkin velkojen, (velkakäsitteistä ks. esim. Eskelinen 2008, 4) takaisinmaksu ovat myös hyvin merkittäviä resurssien menetyksiä kehitysmailla (Kapoor 2007, 5, Kohonen 2009, 48–49; Sarre 2008, 8). Ne ovat kuitenkin hieman eri asia kuin kauppaan ja korruptioon liittyvä pääomapakko, joten olen jättänyt ne tarkasteluni ulkopuolelle.

3.2 Pääomavirrat kehitysmaihin

Ulkomaisia investointeja pidetään nykyisin jonkinlaisina kehityksen vetureina ja niistä on tullut monien avunantajamaiden sekä kansainvälisten instituutioiden kehityspolitiikassa kaikkein keskeisin kehitysrahoitusmekanismi (EURODAD ym. 2008, 6; Schulpen & Gibbon 2002, 1). Pääomapakokeskustelussakin vedotaan usein ulkomaisiin investointeihin ja pääomien vapaa liikkuvuus esitetään kehitysmailla suotuisassa valossa.

Sekä ulkomaisia investointeja että pääomapakoa on tutkittu jonkin verran, mutta niiden keskinäistä suhdetta hyvin vähän (Basu & Chau 2007, 38). YK:n talous- ja sosiaaliasioiden osasto on tutkinut pääomaliikkeitä yleisesti kehitysmaiden ja kehittyneiden maiden välillä vuosina 1995–2006. Pääomaliikkeet olivat vielä vuonna 1996 hieman kehitysmaihin päin, mutta nykyisin luvut ovat kehitysmaiden kannalta erittäin negatiiviset (noin 650 miljardia dollaria pois päin) ja pääomapaon määrä myös kasvaa vuosi vuodelta. (UNCTAD 2007, 11.) Tässä tarkastelussa ei ole edes otettu laitonta pääomapakoa huomioon. Sekä laillisia, että laittomia pääomaliikkeitä tarkasteltaessa, on vielä selvempää, että kehitysmaat kärsivät kasvavasta pääomapaosta (ks. esim. Sarre 2008, 8).

Investoinnit ovat joissain tapauksissa edistäneet voimakkaasti kehitystä, mutta ne ovat yhä enemmän keskittyneet vain tiettyihin kehitysmaihin, lähinnä Kiinaan, Intiaan, Brasiliaan ja Meksikoon. Esimerkiksi Saharan eteläpuoleiselle Afrikalle ei ole pääomien liikkuvuudesta ollut juuri hyötyä. Ulkomaiset yritykset ovat myös kaikista suurin pääomapaon väylä kehitysmaissa. (Kapoor 2007, 6.) Lisäksi ulkomaiset investoinnit ovat usein olleet tuhoisia

kehitysmaiden paikallisille pienyrittäjille (Stiglitz 2004, 107–114). Niissäkin tapauksissa, joissa on ollut paljon ulkomaisia investointeja ja kehitystä on tapahtunut, ulkomaiset investoinnit ovat lähinnä seuranneet tai vauhdittaneet kehitystä, eivät luoneet sitä (EURODAD ym. 2008, 6). Sitä ei siis voida pitää kehityksen varsinaisena käynnistäjänä. Lisäksi hyvin useissa kehitysmaiden julkisen sektorin lahjustapauksissa lahjusten antaja on kehittyneestä maasta tuleva yritys (Stiglitz 2004, 112–113; UNODC & World Bank 2007, 19). Yksi keskeinen ongelma ulkomaisissa investoinneissa on ollut myös se, että niitä on usein perustettu erityissopimuksin, joiden avulla yritykset ovat saaneet veroetuuksia esimerkiksi niin sanottujen vapaatuotantoalueiden avulla (Kohonen 2009, 53).

Toki ulkomaisista investoinneista voisi olla paljon hyötyä kehitysmailla. Joillekin maille niistä on ollutkin, hyvin monille taas ei. Ulkomaisten investointien asemaan kehitysrahoituskoneiston keskeisimpänä moottorina tulisi suhtautua kriittisesti. Ulkomaisten investointien potentiaalia kehityksen edistäjänä ei tulisi sulkea pois, mutta kriittinen keskustelu siitä, miten ulkomaiset investoinnit ovat vaikuttaneet kehitysmaihin, olisi erittäin tärkeää virheiden korjaamiseksi. Selvää on myös, ettei ulkomaisista investoinneista ole juuri hyötyä, mikäli voitot kotiutetaan maksaen erittäin vähän tai ei lainkaan veroja. Ulkomaisten investointien ja pääomapaon suhteesta tulisi tehdä lisää kriittistä tutkimusta stereotyyppisten virhekäsitysten korjaamiseksi. Tähänastisten tutkimusten valossa on selvää, etteivät ulkomaiset investoinnit kumoa kehitysmaiden pääomapako-ongelmaa. Matti Ylönen toteaa aiheesta osuvasti:

”Monet poliitikot ja liikemiehet ehdotavat mielellään kaupan lisäämistä ja liiketoiminnan kehittämistä vastauksena kehitysmaiden ongelmiin. Jos tätä tarjotaan yksinkertaisena patenttilääkkeenä, lienee taustalla väärinymmärrys sekä markkinoiden että politiikan toiminnasta. Liiketoiminta ei kehity itsestään, jos markkinoita hallitsevat kansainväliset yhtiöt ovat käytännössä monopoliasemassa. Väliin tarvitaan valtiota, joiden täytyy pystyä suojelemaan orastavaa paikallista yritystoimintaa ja keräämään verovaroja myös yhtiöiltä. Siten voidaan rakentaa yritystoiminnan tarvitsemaa infrastruktuuria, oikeusvaltiota ja koulutusjärjestelmiä, terveydenhuollosta puhumattakaan.” (Ylönen 2008, 135.)

Toinen keskeinen kehitysmaihin suuntautuva rahavirta on siirtolaisten entiseen kotimaahansa lähettämät rahat, jotka muodostavat arvioiden mukaan yhteenlaskettuna huomattavia summia. Rahalähetyksiin ja niiden kehitysvaikutuksiin liittyy kuitenkin myös paljon ongelmia. (Ylönen 2008c, 25–26.)

Raymond Bakerin mukaan niin ulkomaiset investoinnit, kehitysapu kuin siirtolaisten rahalähetykset ovat riittämättömiä paikkaamaan laittoman pääomapaon aiheuttamat menetykset kehitysmailla. Pääomien liikkeillä kehitysmaihin päin ei myöskään voi oikeuttaa niiden laitonta siirtelyä toiseen suuntaan. (Baker 2005, 173.)

3.3 Laiton pääomapako, offshore-talous ja veroparatiisit

Veroparatiisit ja niin sanottu offshore-talous liittyvät kiinteästi pääomapako-ongelmaan. Laittomasti siirretyt pääomat päätyvät yleensä piiloon veroparatiiseihin ja pankkisalaisuusvaltioihin (Christensen 2009a, 1; Kapoor 2007, 2; Mosioma & Awuor 2009, 181; Sarre 2008, 8). OECD:n määritelmän mukaan veroparatiisit ovat hallintoalueita, jotka perivät vain nimellistä tai nollaverotusta, ja joissa on lisäksi seuraavat piirteet: Puutteita tiedonvaihdossa, puutteita läpinäkyvyydessä ja alueella on paljon yrityksiä, joilla ei todellisuudessa ole taloudellista toimintaa kyseisellä alueella (OECD 2001, 4). OECD:n näkemys on käytetyin ja arvostetuin määritelmä veroparatiiseista ja yleisyyden lisäksi sen vahvuus on, että siinä erotetaan veroparatiisit selkeästi offshore-finanssikeskuksista (Ylönen 2006, 32–33). Mikäli alue tarjoaa vain verovapauksia ilman salailua, puhutaan offshore-finanssikeskuksista, joista esimerkkejä ovat Lontoon City ja Frankfurt. Mikäli alue tarjoaa vain tiukkaa salailua, puhutaan pankkisalaisuusvaltioista, jollaisia ovat esimerkiksi Luxemburg ja Sveitsi. Myös offshore-finanssikeskukset ja pankkisalaisuusvaltiot ovat osa globaalia korruptio-ongelmaa, mutta varsinaiset veroparatiisit ovat kaikista ongelmallisimpia. (Sorsa 2007, 67–72.) Veroparatiisitalouteen liittyy lisäksi niin sanottuja välittäjäyrityksiä, kuten tilintarkastusyhtiöitä, jotka ovat myös osa ongelmaa (Christensen 2009c, 115; TJN 2007, 77–78; Ylönen 2008a, 38; 55–69).

Vaikkei täsmällisiä tietoja ole saatavilla on kuitenkin ilmiselvää, että veroparatiisit ovat erittäin iso ja kasvava tekijä maailmantaloudessa (Palan 2002, 156). Esimerkiksi IMF on arvioinut, että noin puolet maailman pääomavirroista kulkee veroparatiisien kautta (Cassard 1994; Errico & Musalem 1999, 10). Määritelmästä hieman riippuen maailmassa katsotaan olevan noin 70 veroparatiisia (Palan 2002, 151; Sorsa 2007, 68). Niitä on paljon myös kehitysmaissa, mutta suurin osa veroparatiiseista sijaitsee kuitenkin kehittyneissä maissa tai

niiden autonomisilla alueilla. Esimerkiksi lähes puolet niistä on juridisesti, taloudellisesti tai historiallisesti sidoksissa Iso-Britanniaan. (Lewis 2006, 41.)

Veroparatiisit eivät sinänsä ole uusi ilmiö. Vastaavan tapaista taloudellista toimintaa oli jo Antiikin Roomassa (Doggart 1997). Perustat ja mahdollisuudet veroparatiisitoiminnalle on rakennettu pikkuhiljaa historian kuluessa (veroparatiisien historiasta Palan 2002, 159–172; Patomäki & Teivainen 2003, 180–181), mutta laadussaan, määrässään ja vaikuttavuudessaan veroparatiisit ovat globaalin aikakauden ilmiö (Diamond & Diamond 1998, 2; Palan 2002, 159–173). Nykyisen kaltainen globaali finanssijärjestelmä, jonka osa veroparatiisit ovat, ei olisi edes ollut mahdollinen ilman informaatioteknologian huimaa kehitystä ja 1980-luvulta alkanutta finanssimarkkinoiden vapauttamista (Hampton & Christensen 2002, 1657).

Ulrich Beckin mukaan globalisaation myötä monikansalliset yritykset voivat käytännössä päättää missä toimivat ja minne maksavat veronsa (Beck 1999, 35–40). Beck puhuu virtuaalisista veronmaksajista:

”Talouskasvun gladiaattorit, joita poliitikot kosiskelevat, syövät maata valtion auktoriteetin alta, koska he vaativat osakseen valtion palveluksia mutta samalla väistävät sen verotusta. Erityisen kärkevästi tämä ilmenee siinä, että juuri kaikkein rikkaimmista ihmisistä tulee *virtuaalisia veronmaksajia* ja heidän rikkautensa perustuu suurelta osin juuri tähän virtuaalisuuteen.” (Beck 1999, 36.)

Beckin aikalaisdiagnostinen pohdinta maailmantalouden virtuaalisuudesta on osuvaa ja liittyy nimenomaan veroparatiisitalouteen. Beck korostaa ylikansallisten, ei-valtiollisten toimijoiden roolia globaalissa taloudessa. Veroparatiisitalous ei kuitenkaan ole jotain valtioiden ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa.

Ronen Palanin mukaan veroparatiisit ovat kiinteästi yhteydessä modernin kansallisvaltiollisen kehityksen kanssa. Hän tulkitsee veroparatiisien olevan seurausta konfliktista westfalenilaisen valtiosuvereniteetin ja pääomien vapaan liikkumisen välillä. Poliittinen sääntely on pysynyt kansallisena, mutta taloudelle on luotu juridisia tiloja, joissa sääntely on paljon vähäisempää. (Palan 2002, 159–173.) Cameron ja Palan kuitenkin korostavat, ettei tämä ole tapahtunut itsestään tai valtioiden ulkopuolella, vaan koko offshore-talous on itse asiassa valtioiden luoma järjestelmä, joka käyttää hyväkseen valtiosuvereniteettia. He korostavat, ettei offshore-taloutta tulisi sekoittaa perinteiseen talouden globalisaatiodiskurssiin, jossa globalisaatio

nähdään jonain valtioiden ulkopuolisena vääjäämättä etenevänä möhkäleenä. Offshore-talous on toki keskeisessä roolissa globalisaatioksi kutsutussa ilmiössä. Offshore-taloudessa ei kuitenkaan ole kyse useimmissa globalisaatioteorioissa esitetystä kansallisvaltioiden liudentumisesta, vaan offshore-talous käyttää hyväkseen valtiosuvereniteettia ja on mahdollista nimenomaan sen avulla. Offshore-talous on rakennettu sisään kansainväliseen poliittiseen järjestelmään. (Cameron & Palan 2004, 98–103.)

Kansainvälisiä yrityksiä ja globaalia demokratiaa tutkinut sosiologi Matti Kohonen näkee Anthony Giddensin (ks. 1990) myöhäismodernin käsitteen ja Manuel Castellsin (ks. 1996) teorit verkostoyhteiskunnasta liian mekanistisina kuvaamaan offshore-talouteen liittyviä ilmiöitä. Kohonen kritisoi myös innokkaimpia globalisteja ja globalisaatioskeptikkoja siitä etteivät he tavoita offshore-talouden toimintaa. (Kohonen 2009, 60–62.)

Maailmanyhteiskuntaa selittämään pyrkivistä sosiologisista teorioista niin sanotut maailmanjärjestelmäteoriat sopivat tulkintani mukaan edellä esitettyjä teorioita paremmin kuvaamaan veroparatiisitalouden roolia globaalissa järjestelmässä. Esimerkiksi Immanuel Wallerstein lähtee liikkeelle siitä, että kapitalistinen maailmanjärjestelmä ja suuryritykset tarvitsevat nimenomaan suvereneja valtioita, eikä kapitalistisessa maailmanjärjestelmässä ole kyse täysin vapaisiin markkinoihin pyrkimisestä (Wallerstein 1999, 63; 2004, 24–25, 42). Myöskään veroparatiisitalous ei perustu täysin vapaille markkinoille, vaan valtiollisten suojamuurien hyväksikäytölle. Wallersteinin (2004, 24–25) tulkinnan mukaan elämme maailmajärjestelmässä, jonka yksi osa valtiot ovat. Wallerstein (mt. 28–29) jakaa maailmanjärjestelmän kolmeen tasoon: ytimiin, semiperiferioihin ja periferioihin, eikä Wallersteinin maailmanjärjestelmä ole vääjäämättä kehittynyt kokonaisuus. Ytimet ovat Wallersteinilla maailmantalouden keskuksia ja ne toimivat käyttäen hyväkseen valtion suojamuureja (Wallerstein 1999, 57–75; 2004, 28–29). Tulkitsen veroparatiisit maailmanjärjestelmän ytiminä, jotka ovat jakautuneet maantieteellisesti eri puolille maailmaa.

Juuri valtiosuvereniteetti tekee veroparatiisikysymyksestä erittäin vaikean. Tämän vuoksi paneudun myös analyysissäni valtiosuvereniteettiin liittyviin kysymyksiin. Veroparatiiseja ei voi vain kieltää lailla, sillä valtiosuvereniteettiin vedoten esitetään, että ne ovat valtioiden omia asioita (Palan 2002, 173; Sorsa 2007, 69). Kansainvälinen yhteistyö ja valtiosuvereniteettiin puuttuminen on siis välttämätöntä, mikäli ongelmaan aiotaan todella

vaikuttaa (Kohonen 2009; 57–59; Palan 2002, 173; Sorsa 2007, 70). Toisin sanoen on puututtava kansainväliseen poliittiseen järjestelmään, jonka sisään koko veroparatiisitoiminta on rakennettu.

3.4 Kuinka laitton pääomapako tapahtuu: Esimerkinä väärinhinnoittelu

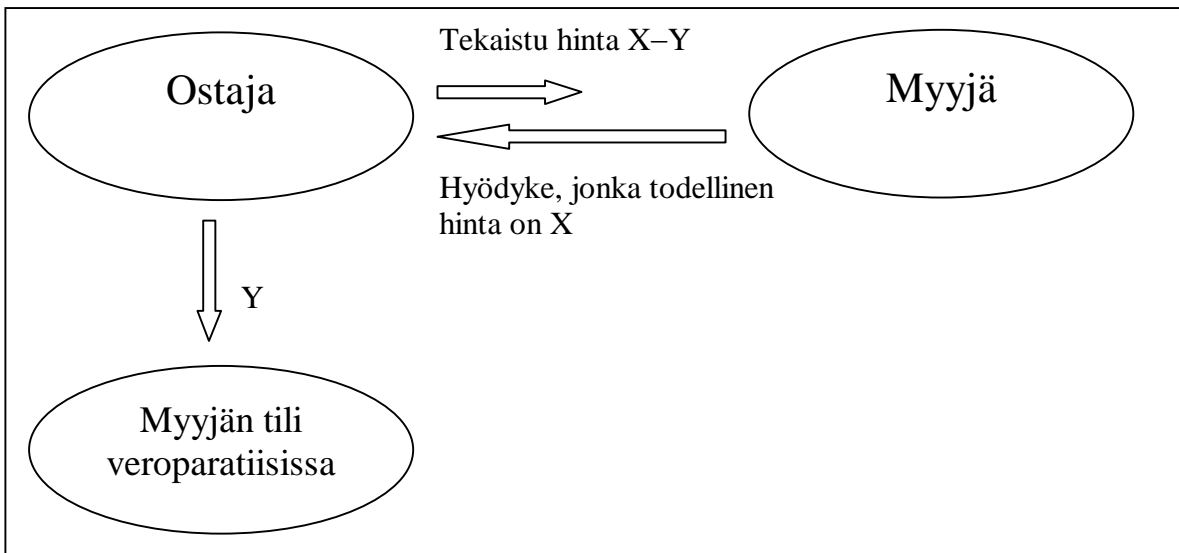
Tarkastelen pääomien laitonta siirtelyä lähinnä kaupallisten toimijoiden kautta. Myös julkisen sektorin korruption tai rikollisuuden kautta varoja hankkineet tahot käyttävät kuitenkin samoja keinoja ja väyliä pääomien siirtämiseen (Baker 2005, 24; Baker ym. 2003, 8). Yleisin ja merkittävin tapa pääomien laittomalle siirtämiselle on väärinhinnoittelu (”mispricing”) (Baker 2005, 25–38). Myös muita tapoja on, esimerkiksi lisenssimaksujen ja patenttien käyttö, yritysten sisäiset vakuutusjärjestelyt sekä tekaistut yritykset ja asiakirjat (Baker 2005, 24; Ylönen 2008a, 50–53). Kaikkien laittomien pääomien siirtotapojen läpikäyminen olisi kuitenkin mahdotonta, joten keskityn tässä vain niistä merkittävimpään, eli väärinhinnoitteluun.

Väärinhinnoittelun ideana on kiertää veroja maksamalla tuotteesta tai palvelusta keinotekoisesti korkea tai alhainen hinta, sen mukaan miten se on verotuksellisesti kannattavaa (Baker 2005, 25–33). Veronkierron välttämiseksi keinotekoisien hintojen käyttö maailmankaupassa on kielletty. Esimerkkejä räikeistä väärinhinnoittelusta ovat lähes tuhannen dollarin muovikämpärit ja reilun viidenkymmenen dollarin ohjuksenlaukaisualustat. (Ylönen 2008a, 43–45.)

Usein väärin hinnoittelussa käytetään hyväksi yritysten tytäryhtiöitä, jolloin kyse on siirtohinnoittelun väärinkäytöstä (”abusive transfer pricing”) (Baker 2005, 170). Kansainvälisestä kaupasta yli puolet tapahtuu konsernien sisällä tytäryhtiöiden välillä (Baker 2005, 30; Ylönen 2008, 43) ja siirtohinnoittelun väärinkäyttö muodostaakin suurimman osan väärinhinnoittelusta (Baker 2005, 171). OECD:n säännösten mukaan konsernien sisäisen kaupan tulisi tapahtua maailmanmarkkinahinnoin. Yritysten organisaatorakenteet ovat monimutkaisia ja veroparatiiseissa olevista tytäryhtiöistä ei yleensä ole edes mahdollista saada tietoja. (Ylönen 2008a, 42–45.) Maksamalla keinotekoisesti korkea hinta jostain tuotteesta saadaan siirrettyä varoja yhtiön sisällä jollekin alueelle, jossa on hyvin alhainen

verotus. Vastaavasti maksamalla keinotekoisen alhaista hintaa, saadaan siirrettyä tuotteita alueelle, josta ne voidaan myydä sitten markkinahintaan maksaen huomattavasti vähemmän veroja. Joissain tapauksissa koko kauppa saattaa olla tekaistu, eli rahaa vain siirretään verotuksellisista syistä, ilman että tuote oikeasti vaihtaisi omistajaa (Kohonen 2009, 56).

Väärin hinnoittelu voi tapahtua myös muuten kuin konsernien sisäisesti. Siinä on ideana, että maksamalla keinotekoisen alhaista tai korkeaa hintaa ja siirtämällä oikean kauppahinnan loppusumma muuta kautta veroparatiiseihin ja offshore-finanssikeskuksiin vältetään maksamasta tuotteiden markkina-arvon mukaista veroa (Baker 2005, 25–33.). Alla olen hahmotellut Bakerin (mt.) kirjan perusteella kuviot alihinnoittelusta ja ylihinnoittelusta.

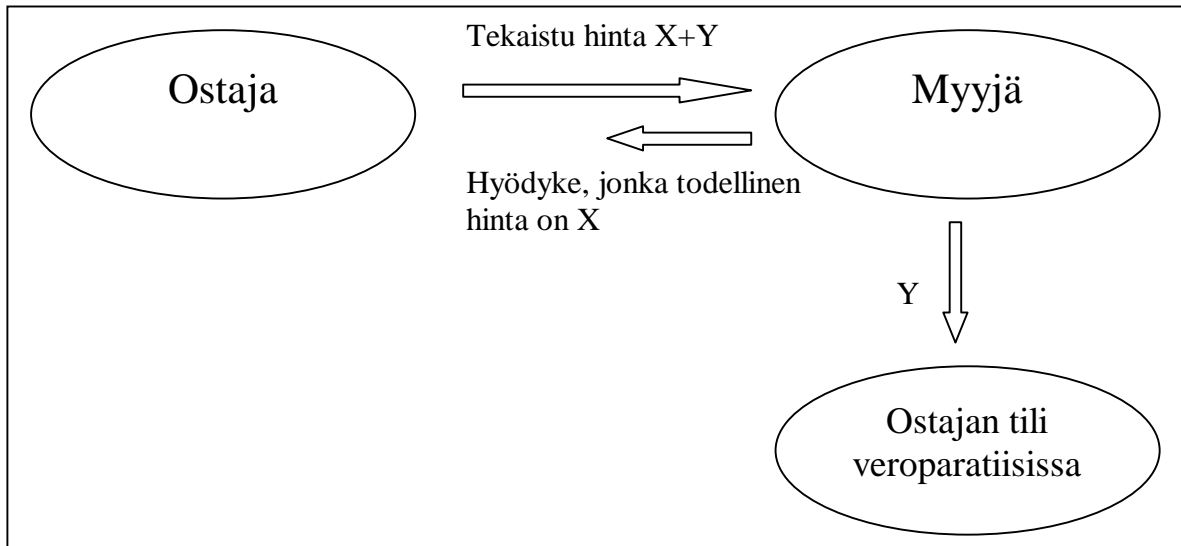


Kuvio 1. Alihinnoittelu

Alihinnoittelussa (kuvio 1) ostaja maksaa myyjälle vain osan varsinaisesta summasta ($X-Y$) ja loppuosa (Y) toimitetaan myyjän tilille veroparatiisiin. Bakerin (mt.) esimerkissä alihinnoittelusta ukrainalainen taidekauppias sopii 200 000 dollarin (X) kaupasta saksalaisen taidegallerian kanssa. He kuitenkin sopivat, että ostaja toimittaa taidekauppiiaan Kiovan tilille vain puolet varsinaisesta summasta ($X-Y$) ja puolet summasta (Y) toimitetaan verottajalta piiloon taidekauppiiaan tilille Frankfurtiin. Taidegalleria suostuu, koska haluaa teokset kokoelmiinsa.

Ylihinnoittelussa (kuvio 2) ostaja maksaa enemmän kuin on todellinen kaupan hinta ($X+Y$) ja ylimääräinen osa (Y) toimitetaan ostajan tilille veroparatiisiin. Baker (mt.) esittää

ylihinnoittelusta esimerkin, jossa venezuelalainen liikemies ostaa Yhdysvalloista koneita tehtaaseensa miljoonalla dollarilla (X). Venezuelalainen ostaja kuitenkin haluaa maksaa 1 200 000 dollaria ($X+Y$), jotta myyjä toimittaa ylimääräisen 200 000 (Y) ostajan veroparatiisitilille.



Kuvio 2. Ylihinnoittelu

Väärinhinnoittelun mekanismit saattavat vaikuttaa yksinkertaisilta, mutta niitä on vaikea paljastaa veroparatiisien salailukäytäntöjen ja yhtiöiden monimutkaisten rakenteiden ja ketjuttamisen vuoksi. Ongelmia tuo myös se, kuinka määritellään maailmanmarkkinahinta, etenkin jos kyseessä on jokin hieman abstraktimpi hyödyke, esimerkiksi palvelu. Selviä tapauksia (esim. tuhannen dollarin muovikämpärit) löytyy kuitenkin paljon ja väärinkäytöksiä on mahdollista jossain määrin selvittää. (Ylönen 2008a, 38–45.) Kyse on siis asiasta, johon voidaan puuttua.

3.5 Laiton pääomapakko, veroparatiisitalous ja demokratiakysymykset

Laittomaan pääomapakoon ja veroparatiiseihin puuttuminen on tärkeää paitsi suoraan kehitysmaiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen kannalta, myös niiden demokraattisen yhteiskuntakehityksen kannalta (Christensen 2009a, 12; 2009c, 125, 128). Laiton pääomapakko ja veroparatiisit vaikuttavat myös koko maailmanpolitiikan ja maailmantalouden demokraattisuuteen (Kohonen 2009, 57).

Ensinnäkin laitton pääomapako on yksi suurimpia kehitysmaiden itsenäisen demokratiakehityksen esteitä. Toimivan demokratian rakentaminen edellyttää valtion kykyä tukea kehitystä julkisilla investoinneilla, missä veronkantokyky on oleellinen tekijä (Christensen 2009c, 128). Demokratiakehityksessä ei ole kyse vain rahasta. Laittoman pääomapaon ongelmallisuus kehitysmaiden sisäisen demokratiakehityksen kannalta liittyy myös luottamukseen julkisen sektorin toimintaan (Christensen 2009a, 12). Kansalaisten luottamus verojärjestelmän toimivuuteen on oleellista demokraattisen valtiokehityksen kannalta.

Kehitysmaiden itsenäisen kehityksen kannalta toimiva ja itsenäinen valtiontalous on hyvin tärkeää. Osa kehitysmaista on hyvinkin kehitysapuriippuvaisia (Koponen & Seppänen 2007, 345), jolloin avunantajamaalla on myös usein valtaa avunsaajamaan talouspolitiikan suhteen (Christensen 2009c, 125; Kapoor 2007, 1). Kehitysmailla tulisi olla mahdollisuus päättää demokraattisesti omista asioistaan. Veronkierron ja muun laittoman pääomapaon kitkeminen edistäisi kehitysmaiden irrottautumista kestävämmästä kehitysapuriippuvuudesta ja tämän kautta lisäisi niiden päätäntävaltaa omasta talouspolitiikastaan.

Veroparatiisit ovat myös ongelmallisia koko maailmantalouden kannalta niin kehitysmaissa kuin muualla maailmalla. Mikä hyvänsä demokratiaan perustuva suuntaus suhtautuu kriittisesti siihen, että valtio tai hallintoalue mahdollistaa muiden maiden verorahoilla rakennetuista hyödyistä nauttimisen ilman veronmaksua ja kieltäytyy antamasta tietoja tuon maan kansalaisten verojen välttelystä. Veroasteesta päättävät henkilöt, jotka on valittu edustamaan kansaa (enemmän tai vähemmän) demokraattisesti. Demokraattisen päätöksenteon mukaan tuon maan verovaroilla hankituista eduista nauttivan henkilön tulisi maksaa myös veronsa kyseiseen hallintoalueeseen. Veroparatiisien nollaverotus yhdistettynä valtiosuvereniteetin kunnioittamiseen perustuvaan pankkisalaisuuteen ja olinpaikan näennäisyyteen mahdollistaa tästä poikkeavan toiminnan. Mikäli veroparatiiseissa rahojaan pitävät henkilöt todella toimisivat veroparatiiseissa ja toiminta olisi julkista, ei se olisi demokraattisen päätöksenteon kanssa ristiriidassa. Näin ei kuitenkaan ole.

Veroparatiisitalous mahdollistaa sen, että suuryritykset ja varakkaat yksityishenkilöt voivat toimia maailmantaloudessa demokraattisen päätöksenteon ulkopuolella (Kohonen 2009, 57). Veroparatiisit ovat niin iso tekijä maailmantaloudessa, että niiden mahdollistama

epädemokraattisuus tarkoittaa suuren osan koko maailmantaloudesta olevan epädemokraattisella pohjalla.

3.6 Laiton pääomapako kansainvälisenä korruptiona

Ulkoasiainministeriön kehitysyhteistyöosaston julkaiseman Korruption vastaisen toiminnan käsikirjan mukaan ”*korruptio on julkisen vallan hyväksikäyttöä yksityisiin tarkoituksiin*” (UM 2002, 6). Johtavan kansainvälisen korruptiota vastustavan ja tutkivan järjestön, Transparency Internationalin (TI), määritelmän mukaan ”korruptio on saadun valta-aseman väärinkäyttöä henkilökohtaisen edun nimissä” (TI 2008). Määritelmät saattavat vaikuttaa samantapaisilta, mutta niissä on hyvin tärkeä ero. Ulkoasiainministeriö määrittelee korruption julkisen vallan väärinkäytöksi, kun taas Transparency Internationalin mukaan se on ylipäänsä valta-aseman väärinkäyttöä. Ulkoasiainministeriö rajaa siis yksityisen sektorin veronkierron ja harmaan talouden jo määritelmällisesti pois korruptiosta käytävästä keskustelusta. Rajautuminen julkiseen sektoriin on ollut varsin yleinen tapa määritellä korruptio kehityspolitiikassa (Seppänen & Virtanen 2008, 15). Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessakin korruption käsite liitetään yleensä nimenomaan julkisen viran velvollisuuksiin (Isaksson 1997, 36). Myös Transparency Internationalia on syytetty jumittumisesta julkisen sektorin korruptioon (esim. Ylönen 2008a, 109–110). Transparency Internationalin määritelmä mahdollistaa kuitenkin yksityisen sektorin huomioimisen korruption toimijana (Seppänen & Virtanen 2008, 15).

Korruptio on tietysti paljon muutakin kuin vain laitonta pääomapakoa. Esimerkiksi lahjontaan tai nepotismiin ei useinkaan liity laitonta varojen siirtoa veroparatiiseihin, mutta ne ovat silti vakavia korruptio-ongelmia etenkin kehitysmaissa. Olen kuitenkin rajannut tutkielmani käsittelemään korruptiota nimenomaan tapauksissa, joissa tapahtuu laitonta pääomapakoa.

Sosiologiassa on tutkittu jonkin verran korruptiota, muttei liittyen laittomaan pääomapakoon kehitysmaista ja veronkiertoon. Järjestäytyntä rikollisuutta Venäjällä tutkinut sosiologi Frederico Varese (1997, 170–180) on kuitenkin tutkinut veronkiertoa korruptioon liittyvänä kysymyksenä. Varese (mt. 180) näkee yksityisen sektorin veronkierron keskeisenä korruptioon liittyvänä ongelmana Venäjällä, mutta käsittelee sitä vain korruptioon liittyvänä kysymyksenä, ei itsessään korruptiona. Varesen tarkastelussa julkisen sektorin viranomaiset,

jotka vastaanottavat veroja kiertävien yritysten lahjuksia ovat korruption varsinaisia toimijoita.

Laittomaan pääomapakoon perehtynyt lakimies, YK:n verokomitean jäsen ja Tax Justice Network -järjestön vanhempi neuvonantaja David Spencer esittää, että veronkierto ja muut yritysten toimet pääomien siirtämiseksi pois kehitysmaista ohi paikallisen verotuksen pitäisi määritellä korruptioksi kehityspolitiikassa. Spencerin mukaan korruption käsitettä tulisi laajentaa siten, että kyetään ottamaan kantaa ja vaikuttamaan globaaliin korruptioon. (Spencer 2008, 8.) Myös Raymond Baker, John Christensen ja Nicholas Shaxson ovat esittäneet veronkierron huomioivaa korruption uudelleenmäärittelyä (Baker ym. 2008, Christensen 2007) ja esimerkiksi Kenian korruption vastainen komissio määritteleeekin veronkierron yhdeksi korruption muodoksi (Mosioma & Awuor 2009, 176–177). Samaa ajatusta korruption uudelleenmäärittelystä on Suomessa pitänyt esillä veroparatiisitutkija Matti Ylönen (Ylönen 2008a, 108–111; 152). Kritisoituaan Transparency Internationalin korruptioindeksien jumittumista julkisen sektorin korruptioon Ylönen jatkaa:

”Korruptioksi tulisi kuitenkin nähdä myös kustannukset, joita yksityisen sektorin väärinkäytökset aiheuttavat valtiolle. Myös niissä on kyse saadun valta-aseman väärinkäytöstä kaupan edun hyväksi.” (Ylönen 2008a, 110.)

Keskittyminen pelkkään julkiseen sektoriin jättää huomiotta yksityisen sektorin veronkierron kautta kehitysmaalle aiheutuvan pääomapaon, joka on arvioiden mukaan noin 17-kertainen julkisen sektorin korruption kautta tapahtuvaan pääomapakoon verrattuna (Baker 2005, 172).

Laajaa korruption määritelmää on myös kritisoitu. Esimerkiksi Sirkku Kristiina Hellsten kannattaa tiukkaa korruption määritelmän rajausta kehityskysymyksissä:

”Kehityseettistä tarkastelua ajatellen korruption käsite olisi hyvä rajata mahdollisimman tiukasti viittaamaan nimenomaan julkisten resurssien väärinkäyttöön ja virallisen aseman hyödyntämiseen oman edun ajamiseksi.” (Hellsten 2004, 172.)

Yksityisen sektorin veronkierto on nimenomaan julkisten resurssien väärinkäyttöä. Oman korruptiotulkintani perustan kuitenkin esimerkiksi Matti Ylönen tapaan ”saadun valta-aseman” painotukseen, en Hellstenin tavoin ”virallisen aseman” korostamiseen.

Otan tutkielmassani tarkastelun kohteeksi molemmat pääomapaon muodot ja suhtaudun kumpaankin korruptio-ongelmana. Lähdän tutkielmassani liikkeelle Transparency Internationalin korruption määritelmästä sekä lähtökohdasta, jossa myös yksityisen sektorin aiheuttama laitton pääomapako nähdään korruptiona. Myös yritykset voivat olla valta-asemassa olevia toimijoita, jotka kavaltavat julkisia varoja omaan käyttöönsä. Korruption ei siis välttämättä tarvita julkista sektoria. Tämä on se analyttinen näkökulma, mistä ilmiötä tarkastelen.

Perustan tutkielmani myös ajatukseen, että korruptiosta puhuttaessa ja siihen puututtaessa tulisi huomioida myös korruption tarjontapuoli, etenkin veroparatiisit (Christensen 2007, 145; Mosioma & Awuor 2009, 179; Ylönen 2008a, 10). Veroparatiisitalous tukee korruptiota mahdollistaen likaisen rahan piilottamisen. Veroparatiisikysymyksiin erikoistunut kehitystaloustieteilijä ja tutkimus- ja kampanjajärjestö Tax Justice Networkin (TJN) kansainvälisen toimiston johtaja John Christensen on kritisoinut Transparency Internationalin korruptionmääritelmääkin liian kapeaksi. Hänen mukaansa veroparatiisitalous pitäisi määritellä myös korruptioksi. (Christensen 2007, 145.) Näen veroparatiisit kuitenkin nimenomaan korruptiota mahdollistavina rakenteina ja osana korruptio-ongelmaa, mutten sinänsä korruptiona. Pitäydyn siis Transparency Internationalin korruption määritelmässä.

4. KEHITYSDISKURSSI JA SUOMEN KEHITYSPOLITIIKAN KENTTÄ

"The strength of "development" discourse comes from its power to seduce, in every sense of the term: to charm, to please, to fascinate, to set dreaming, but also to abuse, to turn away from the truth, to deceive" (Rist 2002, 1).

4.1 Kehitysdiskurssi ja symbolinen vallankäyttö

Kuten kehityksen käsitteen historiaa tutkinut Gilbert Rist alkusitaatissa osuvasti esittää, ”kehitys” ei ole neutraali asia ja sen taakse voidaan myös kätkeä paljon. Kehityksen nimissä voidaan saada monenlaisia asioita aikaan. Teppo Eskelinen kirjoittaa kehityksen käsitteen filosofisista taustoista seuraavasti:

”Kenties olennaisin tekijä, jonka ”kehitys” yhteiskunnallisen muutoksen metaforana peittää alleen, on sen tosiasian huomioiminen, että yhteiskunnallisissa prosesseissa on aina kyse ristiriidoista. Yhteiskunnat eivät koskaan ”kehity” harmonisesti, orgaanisesti tai pelkän fyysiseen kasvuun rinnastettavan kasvun mielessä, vaan muutos pitää aina sisällään ristiriitaisia tendenssejä, intressejä ja vaatimuksia. (...) Kehitysrahoitus on rahoitusta jonkinlaiselle kehitykselle, eli joitain ihmisryhmiä ensisijaisesti hyödyttävälle kehitykselle. Tämä näkökulma helposti peittyi, kun kehitysopeja esitellään ”kokonaisvaltaisina” ja vaihtoehdottomina.” (Eskelinen 2007, 82–83.)

Kehityksen käsite on siis hyvin epämääräinen ja moniselitteinen, vaikka sitä usein pidetäänkin itsestään selvänä asiana. Juhani Koponen esittää, että epämääräisyys on itse asiassa välttämätöntä, jotta kehitysinterventioita voitaisiin pitää oikeutettuina (Koponen 2007b, 64–65). Hän kirjoittaa seuraavasti:

”Kehityksen käsitteen moniselitteisyys liittyy juuri tähän intervention legitimointi- eli oikeuttamistarkoitukseen. Tästä näkökulmasta kehityksen käsitteen täytyykin olla moniselitteinen ja sen käyttö tahallisen epämääräistä. Kehitystä käytetään löyhänä iskusanana, joka sopii moniin tarkoituksiin ja palvelee toisinaan keskenään aivan ristiriitaisiakin etuja. Se toimii niin kauan, kuin sitä ei ryhdytä määrittelemään tai sen määrittely-yrityksiä ei ainakaan oteta liian vakavasti.” (mt.)

Kehityskriittinen ajattelu on viime aikoina voimakkaasti lisääntynyt. Kärjekkäimmän kehityskritiikin yhteydessä voidaan jo puhua omasta ”postdevelopmentalistisesta” koulukunnasta. Postdevelopmentalistit kyseenalaistavat koko kehityksen idean ja esittävät,

että kehityksen nimissä on saatu kehitysmaissa lähinnä pahaa aikaa. (Koponen 2007b, 65–66.)

Myös kehitysmaa on kamppailujen kautta konstruoitu käsite, joka ei ole mitenkään yksiselitteinen. Niin sanottuihin kehitysmaihiin sisältyy hyvin monenlaisia valtioita, joilla ei välttämättä ole toistensa kanssa juurikaan yhteistä. Erottelua kehitysmaihiin ja kehittyneisiin maihin perustellaan kuitenkin esimerkiksi yhteisellä historiallisella kokemuksella (Koponen 2007a, 46). Historiallisen kokemuksen yhdenmukaisuuskin on tulkintani mukaan varsin kyseenalainen väite. Erottelua kehittyneisiin maihin ja kehitysmaihiin tulisi perustella pikemminkin käytännöllisin syin. Esimerkiksi kehitysapuvarojen suuntaamisesta päätettäessä valtiot on jaettava avunantajiin ja avunsaajiin. Tämä vastaa jakoa kehittyneisiin maihin ja kehitysmaihiin, mutta käytännön politiikan kannalta jako on välttämätön (Koponen 2007a, 40–41.). Käsite kehitysmaa on siis sosiaalinen konstruktio, mutta ainakin toistaiseksi välttämätön sellainen. Puhuessani kehitysmaista tarkoitan niitä maita, jotka OECD:n kehitysapukomitea (DAC) on määritellyt kehitysavun vastaanottajamaiksi.

Kehitysdiskurssi ja developmentalismi (käsitteestä ks. luku 4.3) ovat asioita, joita tulee tarkastella kriittisesti. Tutkielmassani en lähde kuitenkaan tarkastelemaan kehityksen käsitteen sisältöä ja perusteluja. En paneudu yleisesti kehityksen ortodoksiaan. Se sanottakoon, että suhtaudun kriittisesti kehityksen käsitteeseen, mutten yhdy postdevelopmentalistien fundamentaaliseen kritiikkiin. Juhani Koponen kirjoittaa kärjekkäimmistä kriitikoista osuvasti:

”Toiset kriitikot haluavat hylätä kehityksen kansainvälisenä toimintana ja siirtyä toimimaan erilaisissa ”paikallismaailmoissa”. Tämä tuskin tyydyttää niitä, joille kehitys on moraalinen vaatimus globaalien epäkohtien oikaisemiseksi.” (Koponen 2007b, 66.)

Suhtaudun kehitykseen epämääräisenä käsitteenä, jolla voidaan saada aikaan sekä positiivisia että negatiivisia vaikutuksia. Tutkin taloudellista ilmiötä nimeltä laitton pääomapako, joka vaikuttaa negatiivisesti kehitysmaiden kehitykseen, mutten näe kehitystä ainoastaan taloudellisena kysymyksenä. Laitton pääomapako kehitysmaista on kuitenkin taloudellisesti niin iso ilmiö, että se on vakava ongelma ja kehityksen este kehitysmaalle, määriteltiin niiden kehitys lähes miten hyvänsä. Tiedostan siis kehityksen käsitteen epämääräisyyden, mutten ota tutkielmassani yleisesti kantaa kehityksen merkityksiin. Otan annettuna, että on olemassa

jonkinlainen kehitys, jota kohti kehitysmaissa pyritään ja laitton pääomapako on tuolle kehitykselle merkittävä este.

4.2 Kehityspolitiikka ja kehitysapu

Ulkoasiainministeriö määrittelee kehityspolitiikan seuraavasti:

”Kehityspolitiikalla tarkoitetaan johdonmukaista toimintaa kaikilla niillä kansainvälisen yhteistyön ja kansallisen politiikan lohkoilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan.” (UM 2008).

Kehityspolitiikka tarkoittaa siis kaikkea kehitysmaiden asemaan vaikuttavaa politiikkaa. Sillä ei viitata esimerkiksi Suomen kehittämiseen tähtäävään politiikkaan, vaan nimenomaan kehitysmaihin liittyvään kehityspolitiikkaan. En käytä termiä kehitysmaapolitiikka, koska kehityspolitiikka on vakiintunut käsite, jolla tarkoitetaan kehitysmaiden kehitykseen liittyvää politiikkaan. Julkinen kehitysapu taas tarkoittaa apua, jota annetaan OECD maiden kehitysapukomitean DAC:n määrittelemistä kehittyneistä maista sen määrittelemiin kehitysmaihin (Koponen & Seppänen 2007, 339; Koponen 2007b, 41; Siitonen 2005, 18–19). Kehityspolitiikka on siis melko epämääräinen kattokäsite, johon kehitysapukin sisältyy.

Pierre Bourdieun rakentaman yhteiskuntateorian mukaan moderni yhteiskunta koostuu erilaisista sosiaalisista tiloista joita hän kutsuu *kentiksi*. Osmo Kivisen tulkinnan mukaan Bourdieu itse asiassa korvaa koko yhteiskunnan käsitteen sosiaalisen tilan ja kentän käsitteillä (Kivinen 2006, 250). Kentät ovat suhteellisen autonomisia kokonaisuuksia, joilla on omat sääntönsä ja logiikkansa, ja joilla käydään kamppailua niille ominaisista resursseista. Kentillä on omat sääntönsä ja rakenteensa, jotka rajoittavat kentällä toimimista, mutta sääntöjä rikkomalla kentän rakennetta voi myös muuttaa. Kentillä käydään siis jatkuvaa kamppailua. (Bourdieu 1998, 44; Bourdieu & Wacquant 1995, 125.) Jokaisella kentällä on omat sääntönsä, logiikkansa, legitiimit toimijansa ja omat spesifit kamppailunsa (Bourdieu 1985a, 105). Tämä pätee myös kehityspolitiikkaan. Kehityspolitiikan kentän erityisyys on, että se on muodostunut kehityksen käsitteen ympärille. Bourdieu vertaa kenttää peliin. Pelaamalla kentälle ominaista peliä, kentän toimijat osallistuvat kentän kamppailuihin ja osoittavat, että pitävät tärkeinä niitä resursseja, joista kamppailua käydään. (Bourdieu & Wacquant 1995,

125–126.) Kehityspolitiikan kentällä tuon pelin nimi on kehitys. Se on jotain mitä kaikki kentälle osallistuvat pitävät tärkeänä ja siihen liittyvät kamppailut koetaan merkityksellisiksi.

Kehitysavun suhde kehityspolitiikkaan on varsin mielenkiintoinen. Tulkitsen kehityspolitiikan muodostuneen kehitysavun kautta, mutta siitä on ainakin teoriassa muodostunut oma kenttä, jolla on oma logiikka. Siinä kamppaillaan samalla tavalla kehityksestä ja sen sisällöstä, mutta säännöt ovat erilaiset. Kehitysavun kentällä on avun antaja ja avun saaja ja koko kentän idea on resurssien siirto. Kehityspolitiikkaan taas liittyy ainakin määritelmällisesti kokonaisvaltaisempi näkemys kehitysmaiden kehitykseen vaikuttavista asioista. Myös Suomi on sitoutunut johdonmukaiseen, kokonaisvaltaiseen kehityspolitiikkaan:

”Tällä vuosituohannella on siirrytty kehitysyhteistyöpolitiikasta kokonaisvaltaiseen kehityspolitiikkaan. On tunnustettu, että tarvitaan muutoksia myös muilla politiikkasektoreilla, joilla vaikutetaan kehitysmaiden asemaan.” (UM 2007, 5.)

Tämä on ideaali, mutta se on ideaali, johon Suomi on kehityspolitiikassaan sitoutunut ja otan sen tutkielmassani vakavasti.

Nykyisin ei niinkään puhuta kehitysavusta, vaan on siirrytty käyttämään kehitysyhteistyön käsitettä. Kehitysyhteistyöhön sisältyy ajatus tasaveroisesta kumppanuudesta. Todellisuudessa toimintaan liittyy kuitenkin selkeä hierarkia, eikä kumppanuus kuvaa ilmiön todellisuutta (ks. esim. Koponen & Seppänen 2007, 337; Siitonen 2005, 18–19). Kehitysapu on edelleen hierarkioihin perustuvaa resurssien siirtoa ja tämän vuoksi myös pitäydyn kehitysavun käsitteessä.

Tomohisa Hattori esittää, gramscilaisittain, että koko kehitysapu ja sitä ylläpitävät instituutiot perustuisivat globaalin kapitalismin moraaliseen tukemiseen. Hän lähtee liikkeelle lahjan ideasta viitaten Marcel Maussin (Mauss 1967), Marshall Sahlinsin (Sahlins 1972) ja Pierre Bourdieun (Bourdieu 1977) käsityksiin lahjasta sosiaalisen suhteen luomisena. Hattori esittää kehitysavun sisältävän symbolista vallankäyttöä, jolla luodaan moraalinen ylemmyys ja eettinen hegemonia avunantajille, minkä avulla kehitysmaat saadaan kehittyneiden maiden ja globaalin kapitalismin vallankäytön ja painostuksen alaisiksi. (Hattori 2003.)

Mielipiteet kehitysavusta ovat kehitysmaatutkimuksessa varsin kahtiajakautuneita. On paljon kehitysavun puolustajia ja paljon sen vastustajia (Pankaj 2005, 104). Itse suhtaudun kriittisesti

kehitysapuun, mutten kuitenkaan lukeudu sen vastustajiin. Tomohisa Hattorin analyysi kehitysavusta moraalisen ylemmyyden ja hegemonian luomisen välineenä saattaa vaikuttaa pessimistiseltä, mutta siinä on myös jotain perää. Kehitysapu ei ole yksinkertaista resurssien siirtoa ”rikkaista” ”köyhiin” maihin ja siihen on sisältynyt paljon ehdollistamista ja avunantajamaan omien intressien ajamista (Akyüz 2007, 4; Koponen & Seppänen 2007, 337-338; Maijala 2008; Pankaj 2005, 120). Kehitysapu on tekopyhää pyrkimystä moraaliseen ylemmyyteen niin kauan kuin muu politiikka ja talous eivät ole sen kanssa johdonmukaisia. Ongelma ei ole kuitenkaan vain kehitysavussa. Kehitysapu on vain yksi osa kehityspolitiikkaa. Se ei ole mikään ihmelääke, eikä se voi toimia, mikäli muu politiikka on ristiriidassa kehitysavun tavoitteiden kanssa (Koponen 2006).

Suomen kehitysapua on tutkittu jonkin verran ja sen sisällöstä ja etenkin määrästä käydään jatkuvasti debattia (Koponen 2006, 11–12). Kehityspolitiikkaa on myös yleisemmin tutkittu ja siitä käydään luonnollisesti myös keskustelua. Pääosin keskustelu pyörii kuitenkin kehitysavun ympärillä. Kehitysavussa liikkuvat rahavirrat ovat pieniä, mikäli niitä verrataan moniin muihin globaaleihin pääoman liikkeisiin (Kapoor 2007; Koponen & Seppänen 2007, 342–345). Korostaessaan kauppapolitiikan merkitystä, ulkoasiainministeriön edustaja 1 totesi: *”Ja ei se maailma parane näillä meidän kehitysapurahoilla. Ne on kuitenkin niin pieniä.”* (UM:n edustaja 1.) Tämän vuoksi haluan nostaa esiin kehityspolitiikan merkittävyyden. Kohdistan huomioni laitonta pääomapakoa ja korruptiota koskettaviin kysymyksiin, sillä ne ovat kehitysmaiden kannalta ongelmia, joissa liikkuu suuret pääomat.

4.3 Suomen kehityspolitiikan kentän rakenteistuminen

Kehitys on ikivanha käsite, mutta siinä merkityksessä, missä se esiintyy tämän päivän kehityspolitiikassa, se kehitettiin toisen maailmansodan jälkeen (Koponen 2007b, 60–61; Rist 2003, 69–79). Gilbert Ristin mukaan tuolloin siirryttiin laajalti emämaa - siirtomaa asetelmasta kansainväliseen kehittyneet maat - kehitysmaat ajatteluun. Keskeisenä virstanpylväänä tämän ajattelutavan nousussa Rist mainitsee Yhdysvaltain presidentin Harry S. Trumanin vuonna 1948 pitämän puheen, jossa ensimmäistä kertaa käytettiin virallisesti ”alikehittyneen maan” käsitettä. (Rist 2003, 70–75.) Juhani Koponen kirjoittaa nykyisen kehityskäsityksen ja kehityspolitiikan muotoutumisesta:

”Kehityksen käsite toki on ollut olemassa jo paljon ennen toista maailmansotaa. Vuosien 1945–1949 tienoilla kuitenkin tapahtui historiallinen käänne: käsitteen funktio eli tehtävä muuttui. ”Kehitys” astui siirtomaavallan, ”edistyksen” ja ”sivistyksen” saappaisiin. Muutosta selvittää developmentalismin käsite.” (Koponen 2007b, 60.)

Developmentalismilla ja developmentalistisella kompleksilla viitataan kaikkiin modernin kehityksen idean ympärille nivoutuneisiin toimijoihin, rakenteisiin, instituutioihin, käytäntöihin ja ajatusmalleihin. Developmentalismi on toisen maailmasodan jälkeen muotoutunut paradigma, jonka sisään kehityspolitiikka, myös Suomen kehityspolitiikka, kuuluu. (Koponen 2007b, 60–61.)

Kehityspolitiikka on varsin uusi sana ja Suomen kehityskaasuhteissa se on myös aika lailla uusi asia. Suomella ei ole ollut siirtomaita ja Suomen suhteet kehitysmaihin ovat rakentuneet hyvin kehitysapuvetoisesti. Toki kauppaa on käyty jonkin verran ja esimerkiksi Suomen lähetysseuralla on ollut projekteja jo ennen varsinaista kehitysapua (Artto 2005, 5), mutta verrattuna entisiin siirtomaavaltoihin ja muihin isoihin valtioihin, Suomen kehityskaasuhteet ovat olleet vähäisiä. Tulkintani mukaan kehitysapu on suppeampi kenttä, jonka kautta varsinainen Suomen kehityspolitiikan kenttä on lähtenyt muodostumaan. Suomen kehityspolitiikan muotoutumista onkin mielekkäintä tarkastella lähtien liikkeelle Suomen kehitysavun historiasta.

Juhani Koponen (1999, 22–24) on jakanut Suomen kehitysavun historian kolmeen vaiheeseen. Ensimmäinen, muotoutumisvaihe, kesti 1950-luvulta 1970-luvun alkuun, jolloin Suomen kehitysavussa pyrittiin yksipuolisesti taloudelliseen kehitykseen ja kehitysmaiden modernisointiin. Tuolloin kehitysavun suhteen oltiin varsin yltiöoptimistisiä ja taloudellisen panostuksen uskottiin kurovan rikkaiden ja köyhien maiden elintasokuilun umpeen. Suomen antaman kehitysavun määrä oli kuitenkin melko vähäinen, ja Koponen tulkitsee kehitysavun alkuvaiheessa Suomella olleen suuri tarve osoittaa olevansa osa vaurasta länttä olemalla avunantajien joukossa

Suomen kehitysavun toista vaihetta Koponen (mt.) kutsuu pohjoismaiseksi/kansalliseksi vaiheeksi, ja hän sijoittaa sen 1970-luvun alun ja 1990-luvun väliin. Tuolloin ei enää uskottu ihmeperannukseen. Perustarveajattelu sekä huoli ympäristöön ja sukupuolten tasa-arvoon

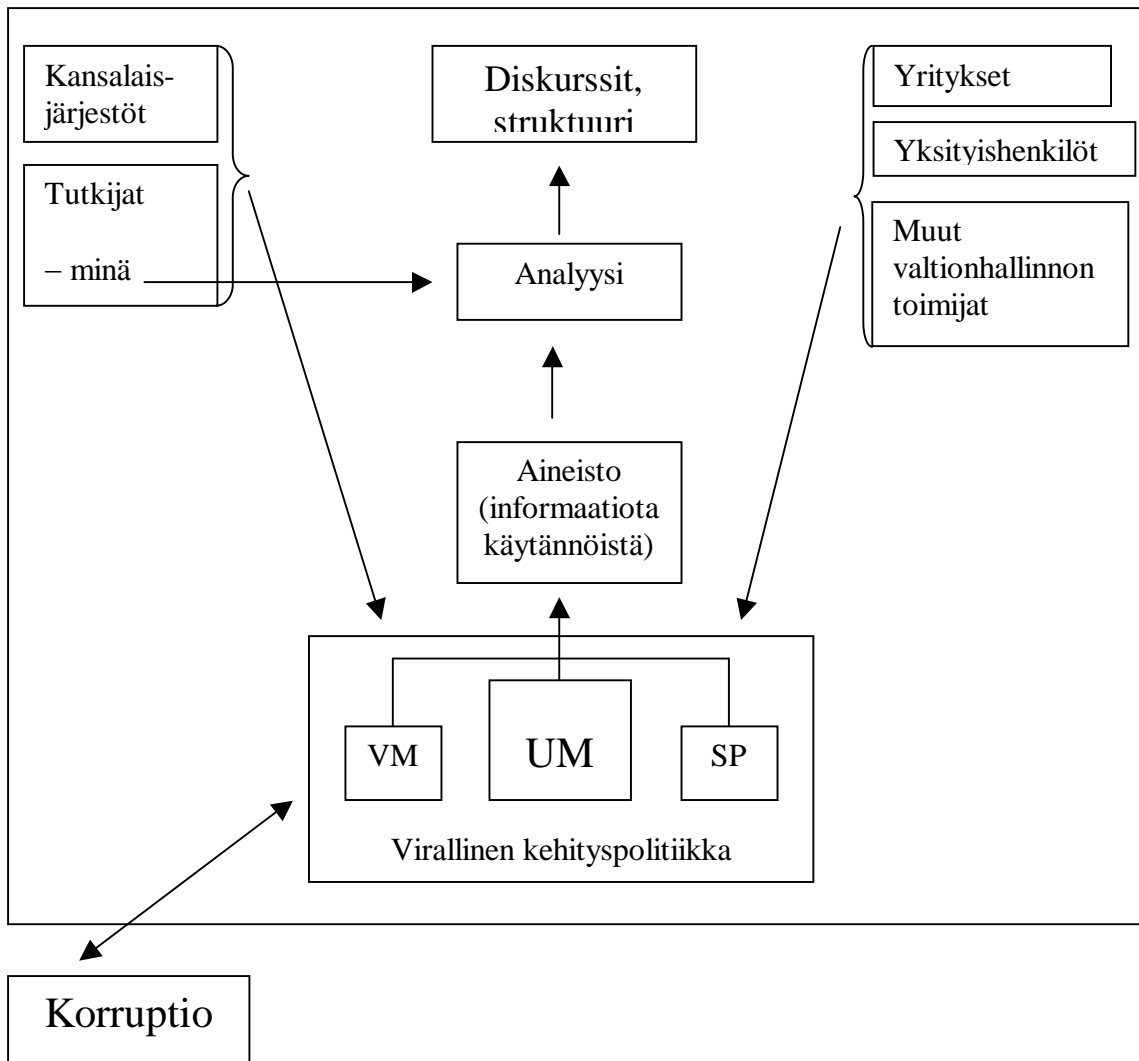
liittyvistä kysymyksistä nousivat esiin Suomen kehitysavussa. Samaan aikaan kehitysmaille usein varsin tuhoisat rakennesopeutusohjelmat tulivat kuitenkin osaksi kehitysapua. Avustusten määrä kasvoi, mutta apu oli entistä sidotumpaa antajamaan määrittelemään politiikkaan ja Suomen omaan taloudelliseen etuun.

Kolmas Koposen (mt.) erittelemä ajanjakso on EU/globalisaatiovaihe, jonka hän sijoittaa alkaneeksi 1990-luvun alkupuolella. Apu on nykyisin enemmän suunnattu EU:n ja muiden kansainvälisten organisaatioiden kautta. Lisäksi kehitysapuun on tullut painokkaammin huoli kestävästä kehityksestä, hallinnon laatuun liittyvistä seikoista sekä omistajuuteen liittyvistä kysymyksistä. Elinkeinoelämä on tullut kolmannessa vaiheessa myös vahvemmin osaksi kehitysapua. Tiukoista rakennesopeutusohjelmista ja avun ehdollistamisesta on siirrytty ”valikoivuuteen”. Siihenkin tosin liittyy vahvasti avunsaajamaan politiikan sääntelyä, muttei yhtä vahvasti uusliberaalin doktriinin mukaisesti kuin aiemmin. Silti avun valikoivuuskin painostaa varsin markkinaehtoiseen politiikkaan. (Koponen 1999, 22–24; Koponen & Seppänen 2007, 351–352.)

Tämä on se pohja, jolta Suomen kehityspolitiikkaa on lähdetty rakentamaan. Varsinainen johdonmukainen kehityspolitiikka on melko uusi asia, mutta se ei ole rakentunut tyhjän päälle. Suomen kehityspolitiikan kentällä on juurensa lähes 60-vuotisessa kehitysavun antamisessa, mutta siitä on ainakin ideaalina muodostunut laajempi ja logiikaltaan erilainen yhteiskunnallinen kenttä.

4.4 Suomen kehityspolitiikan toimijat

Bourdieuun mukaan jotain kenttää analysoitaessa ”on kartoitettava niiden toimijoiden tai instituutioiden hallussa olevien asemien välisten suhteiden objektiivinen rakenne, jotka kilpailevat siitä spesifin arvovallan legitiimistä muodosta, jonka kentästä on kysymys” (Bourdieu & Wacquant 1995, 133). Kuvioon 3 olen koonnut tulkintani Suomen kehityspolitiikan kentästä, sen toimijoiden ja instituutioiden välisistä suhteista ja rakenteista.



Kuvio 3. Suomen kehityspolitiikan kenttä ja sen suhde tutkielmaani.

Tutkimuskohteeni on Suomen kehityspolitiikka kenttä, mutta lähdän tarkastelemaan sitä virallisen kehityspolitiikan käytäntöjen kautta. Korruption ymmärrän varsinaisen kentän ulkopuolella tapahtuvina konkreettisina tapahtumina. Se, mitkä konkreettiset asiat otetaan mukaan Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssiin, on seurausta symbolisesta kamppailusta. Suomen virallinen kehityspolitiikka on jaettu ulkoasiainministeriölle (UM), valtiovarainministeriölle (VM) ja Suomen Pankille (SP).

Virallinen kehityspolitiikka ei kata koko Suomen kehityspolitiikan kenttää, valtiot eivät ole ainoita kehityspolitiikan ja kehitysavun toimijoita. Kansalaisyhteiskuntakeskustelu nousi kehitysavussa voimakkaasti esille 1990-luvulla ja sen roolia ja merkitystä ruvettiin voimakkaasti korostamaan. Sittemmin liiallista innostumista kansalaisyhteiskunnasta on kritisoitu, mutta sillä on kuitenkin edelleen merkittävä rooli ainakin kehitysavussa.

(Hakkarainen & Kontinen 2007, 307–308.) Myös pääomapakoon liittyvien kysymysten esiin nostamisessa järjestöt ovat olleet hyvin keskeinen kehityspoliittinen toimija (Maurer 2008, 163–164), vaikka myöskään useimmat kehitysmaakysymysten parissa toimivista järjestöistä eivät ole olleet pääomapakokysymysten suhteen kovin aktiivisia (Christensen 2009c, 126; Wilks 2008). Pohjoismaisten kehityspoliittisten järjestöjen toiminta rahoitetaan suurimmaksi osaksi valtion julkisista kehitysapuvaroista (Hakkarainen & Kontinen 2007, 324), joten järjestötoimintakin on jossain määrin osa valtion virallista kehityspoliitikkaa.

Viime vuosina kaupankäynnin merkitys on voimakkaasti korostunut kehityspoliitikassa ja yrityksistä on tullut entistä merkittävämpiä kehityspoliittisia toimijoita (esim. Schulpen & Gibbon 2002, 1). Näin on myös Suomen kehityspoliitikassa: *”On aikaansaattava maailmanlaajuinen kehityskumppanuus, johon osallistuvat julkinen ja yksityinen sektori niin kehitys- kuin teollisuusmaissakin”* (UM 2007, 12).

Suomen kehityspoliitikan kentällä on siis paljon muitakin merkittäviä toimijoita kuin vain valtion virallisen kehityspoliitikan toimijat. Esimerkiksi erinäiset kansalaisyhteiskunnan toimijat, tutkijat, virallisen kehityspoliitikan ulkopuolella olevat valtiolliset toimijat ja yksityiset yritykset ovat osa Suomen kehityspoliitikan kenttää. Korruptio- ja pääomapako-ongelmaan puuttumisessa toiminta ohjautuu kuitenkin valtioiden ja kansainvälisen yhteisön tasolla. Tämän vuoksi tarkastelen aihetta Suomen kansainvälisissä yhteyksissä esittämien kantojen ja toimien kautta. Tarkasteluni ei sulje muita toimijoita ulos. Muut Suomen kehityspoliitikan toimijat vaikuttavat ilmiöön virallisen kehityspoliitikan kautta ja muiden toimijoiden kannat ja toiminta on enemmän tai vähemmän mukana virallisen tason toiminnassa.

Kehityspoliitikan kentällä on myös muita vaikuttavia tekijöitä, esimerkiksi markkinavoimat. En miellä markkinavoimia kuitenkaan varsinaisena toimijana kehityspoliitikan kentällä, vaan pikemminkin kentän toimijoihin vaikuttavana tekijänä.

Olen sijoittanut myös itseni kehityspoliitikan kentän sisälle. Tutkijapositioni ei ole ulkopuolisen tarkkailijan rooli, vaan katson tulkintojeni olevan osa kehityspoliittista keskustelua ja kehityspoliitikan sisällä käytävää symbolista kamppailua.

Pierre Bourdieu pitää valtiota erittäin suurena pääomien keskittymänä:

”Valtio on eri pääomalajien keskittymisprosessin tulos: fyysisen voiman tai pakotuksen välineiden (armeija, poliisi), taloudellisen pääoman, kulttuurisen tai pikemminkin tiedollisen pääoman ja symbolisen pääoman. Keskittyminen tekee valtiosta eräänlaisen metapääoman haltijan, joka jakaa valtaa toisille pääomalajeille ja niiden haltijoille.” (Bourdieu 1998, 92.)

Hän näkee valtion etenkin symbolisen vallankäytön keskuksena:

”Kaikkein keskeisintä on symbolisen pääoman keskittyminen tunnustetuille auktoriteeteille. (...) Valtiolla on käytössään keinot määrätä ja iskostaa mieliin omiin rakenteisiinsa mukautuvat kestävät havaitsemis- ja jaotteluperiaatteet. Siksi valtio on symbolisen vallan keskittymisen ja käyttämisen nimenomainen instanssi.” (mt. 99.)

Doksan Bourdieu näkee nimenomaan valtion symbolisen vallankäytön keinona: ”Doksa on niiden näkökulma, jotka hallitsevat hallitsemalla valtiota ja jotka tekevät näkökulmastaan universaalin muodostaessaan valtion” (mt. 112).

Joillain kentillä Bourdieun esittämä kuvaus valtiosta ”metapääoman haltijana” ja symbolisen vallankäytön keskuksena on liioiteltu (kriitikistä ks. esim. Kauppi 2006, 169). Kehityspolitiikan kentällä Bourdieun ajatukset pitävät kuitenkin hyvin pitkälti paikkansa. Kehityspolitiikassa kolmannen sektorin, liikemaailman ja muiden ei-valtiollisten toimijoiden rooli on jonkin verran kasvanut, mutta valtiot ja valtioiden muodostamat kansainväliset instituutiot ovat edelleen ne toimijat, jotka loppujen lopuksi määräävät kehityspolitiikan suunnan ja sisällön. Niillä on valta siihen, kenen toimijoiden kantoja otetaan huomioon ja missä määrin. Suomen kehityspolitiikka on kenttä, jossa erityisesti valtio käyttää taloudellista, poliittista ja kulttuurista valtaa symbolisen käsitekamppailun kautta.

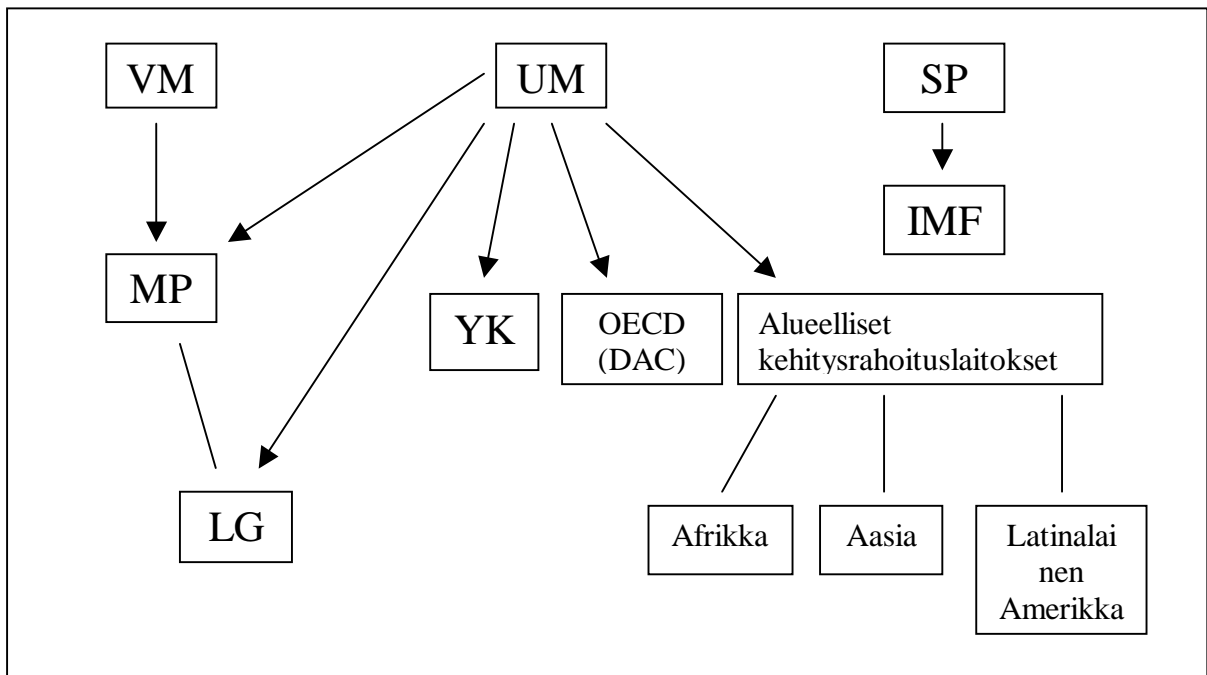
4.5 Kansainväliset toimijat ja Suomen kehityspolitiikan tehtävänjako

Nykyisin kehityspolitiikka tapahtuu entistä enemmän kansainvälisten instituutioiden kautta ja kansainväliset rahoituslaitokset ovat tässä merkittävässä asemassa (Koponen 1999, 18–23). Kuten ulkoasiainministeriön edustaja 2 totesi haastattelussa:

”Näitä asioita ei koskaan katota vaan niin kun Suomen vinkkelistä, vaan miten Suomi on osana kansainvälisiä järjestöjä ja niiden kautta tapahtuvaa kehitysyhteistyötä ja politiikkatyötä ja niin pois päin” (UM:n edustaja 2).

En käy kaikkien kehityspoliittisten instituutioiden toimintaa tutkielmassani läpi, mutta tarkastelen Suomen kehityspoliittista toimintaa ja kannanottoja eri instituutioissa, jotka ovat kehityspoliittisesti ja erityisesti laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen merkittäviä.

Haastatteluiden perustella olen kuvannut Suomen kehityspoliitikan vastuualueiden jakautumista kansainvälisesti merkittävien kehityspoliittisten instituutioiden suhteen kuvion 5 mukaisesti. Suomen kehityspoliitikka on jaettu kolmeen osaan ulkoasiainministeriölle (UM), valtiovarainministeriölle (VM) sekä Suomen pankille (SP) siten, että päävastuu on ulkoasiainministeriöllä. IMF suhteista vastaa kuitenkin Suomen Pankki. Maailmanpankki (MP) suhteissa keskeinen toimija on valtiovarainministeriö, mutta myös ulkoasiainministeriö on mukana. Maailmanpankin oheen perustetussa uusien kehitysrahoitusmekanismeja käsittelevässä Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development -ryhmässä (LG) edustus on ainakin toistaiseksi ollut ainoastaan ulkoasiainministeriöstä. Myös YK- ja OECD-asioissa ulkoasiainministeriö on vastuuviranomainen, kuten myös alueellisissa kehitysrahoituslaitoksissa.



Kuvio 4. Suomen virallisen kehityspoliitikan vastuualueet keskeisissä kansainvälisissä instituutioissa.

Ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön välillä on vastuunjakoja myös muuten kuin kansainvälisten instituutioiden suhteen:

”Se työnjako on, vaikei sitä oo suoraan missään kirjattu, niin se on aika selvä: VM on kiinnostuneempi keskitulotason maiden asioista, UM on kiinnostuneempi varsinaisten kehitysmaiden asemasta.” (UM:n edustaja 1.)

Kahdenvälisen kehitysavun toteuttaminen on kokonaan ulkoasiainministeriön vastuulla. Suomen kehityspolitiikka on siis varsin ulkoasiainministeriövetoista.

Suomen virallisen kehityspolitiikan toimijat eivät ole aina välttämättä samoilla linjoilla, mutta ne muodostavat silti asioista yhtenäisen kannan, jonka mukaan toimitaan kansainvälisellä tasolla:

”Ja sitten me, jotka tehdään tätä työtä niin me tavataan.. meillä on semmonen kehikko, missä me niin kun mennään läpi ne asiat. Että Suomen kannat, ne on niin kun yhteneväisiä kaikilla foorumeilla.(...) Niin kyllä me nää isot linjat niin me tavallaan käydään läpi. Me ei puhuta ristiin tai esitetä eriäviä mielipiteitä. (SP:n edustaja.)

Analysoin eri toimijoiden kannoista ja toiminnasta tulkitsemieni asioita muodostaen niistä koko Suomen virallisen kehityspolitiikan kentän kattavia diskursseja ja struktuureja, joita tulkitseen Bourdieun kenttäteorian kautta. En sulje pois ulkoasiainministeriön, valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin näkemysten eroja. Pyrin kuitenkin pääsemään käsiksi niitä yhdistäviin, hegemonisiin diskursseihin, joiden pohjalta Suomen kehityspolitiikan korruption vastaista toimintaa toteutetaan liittyen laittomaan pääomapakoon.

Aineistoni kautta pääsen käsiksi Suomen kehityspolitiikan kenttään ja sen diskursseihin. Tämän laajemmalle en voi tutkimustuloksia yleistää. Näen Suomen kehityspolitiikan monitasoisena diskursiivisena kenttänä, johon vaikuttavat ulkopuolelta tulevat diskurssit ja myös tietyllä tavalla isommat kansainväliset diskurssit. Suomen virallisen kehityspolitiikan diskurssit eivät tule tyhjiöstä ja Suomen kehityspolitiikan kentän diskurssit ovat interdiskursiivisia. Varsinainen tutkimuskohteeni on kuitenkin nimenomaan Suomen kehityspolitiikan kentän virallinen diskurssi korruptiosta. Tutkin kuinka laajemmat diskurssit näkyvät Suomen kehityspolitiikan kentällä, mutta itse kansainvälisiä diskursseja en tutki.

5. KORRUPTIODISKURSSI SUOMEN KEHITYSPOLITIIKAN KENTÄLLÄ

“Let me say too, that, as far as our institution is concerned, there is nothing more important than the issue of corruption. (...) I say it because we, at the World Bank, start with the issue of poverty as central to our objective.” (James D. Wolfensohn 1999, 1.)

5.1 Interdiskursiivisuus ja kansainväliset toimijat

Seuraavaksi tarkastelen, mitkä kansainväliset toimijat ovat aineistossa keskeisessä osassa. Suomen kehityspolitiikan korruptiodiskurssia tarkastellessa on käsiteltävä myös kansainvälisiä toimijoita, jotka vaikuttavat diskurssien taustalla. Näin pääsen ainakin jossain määrin käsiksi Suomen kehityspolitiikan kentän interdiskursiivisuuteen.

	UM:n edustaja 1	UM:n edustaja 2	VM:n edustaja	Suomen Pankin edustaja	Korruption vastaisen toiminnan käsikirja
YK	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Maailmanpankki	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
IMF	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
OECD	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Alueelliset kehitysrahoituslaitokset	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä
EU	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Transparency International	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä

Kuvio 5. Kansainväliset Instituutiot, joihin viitataan liittyen korruption ja laittoman pääomapaon kitkemiseen.

Kuviossa 5 olen listannut mihin keskeisimpiin instituutioihin haastateltavat ja Korruption vastaisen toiminnan käsikirja viittaavat. Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa viitataan

instituutioihin vain korruptioon liittyen. Siinä ei viitata suoraan pääomapakoon. Haastateltavat taas ovat vastanneet nimenomaan liittyen sekä korruptioon että laittomaan pääomapakoon. Haastateltavien ja käsikirjan viittaukset eivät siis ole vertailtavissa samanarvoisina aineistoina. Ne ovat tämän tarkastelun kannalta erilaisia aineistoja myös siinä mielessä, että haastatteluissa osa taulukon instituutioista tuli esiin jo siksi, että kysyin juuri niihin liittyviä kysymyksiä ja haastateltavat olivat olleet tekemisissä juuri tiettyjen instituutioiden kanssa. Haastatteluiden perusteella tekemissäni tulkinnoissa kansainvälisesti merkittävistä instituutioista on siis aukkoja, mutta se antaa suuntaa siitä, mitkä kansainväliset instituutiot ovat merkittävässä asemassa Suomen kehityspolitiikan kentän korruptio- ja pääomapakodiskurssien muotoutumisessa.

Korruption vastaisen toiminnan käsikirjan suhteen tulkinnoissa ei ole ongelmia. Se on tutkijasta riippumaton Suomen ulkoasiainministeriön virallinen asiakirja, joka ohjaa Suomen kehityspolitiikan korruption vastaista toimintaa. Siitä ei kuitenkaan ole tulkittavissa laittoman pääomapaon kannalta keskeisinä pidettyjä auktoriteetteja. Tämän vuoksi on tarpeen analysoida kansainvälisesti legitimeiksi miellettyjä instituutioita myös haastatteluista.

Olen listannut taulukkoon instituutiot, joihin viitataan, riippumatta siitä, miten niihin viitataan. Se, mihin instituutioihin haastateltavat yleisesti viittaavat kertoo jotain siitä, mitkä instituutiot ovat korruptio- ja pääomapakokysymyksissä jollain tapaa esillä. Se, mitkä instituutiot mielletään legitimeinä toimijoina, vaatii tarkempaa tarkastelua. Seuraavaksi avaan hieman sitä, miten nämä kansainväliset toimijat esiintyvät aineistossa.

YK:n, Maailmanpankin, IMF:n ja OECD:n keskeinen rooli korruptio- ja pääomapakokysymyksissä on ilmeistä. Esimerkiksi ulkoasiainministeriön edustaja 1 nimesi nämä neljä instituutiota keskeisinä toimijoina laittomaan pääomapakoon ja korruptioon puuttumisessa:

”Varsinkin Bretton Woods siis IMF ja Maailmanpankki, niin ne on niitä joilla on se ikään kuin ekspertti olemassa. Ja tietysti OECD siinä mukana. (...) Ja sit YK järjestelmä. Ja sitä ei pidä unohtaa vaik se onkin kauheen hidas ja vaikee ja pitkällisten neuvottelujen ja erilaisten kompromissien juttu. Mut sieltä tavallaan sitten niinku tulee sitten jos siellä saadaan hyviä päätöksiä, niin se on sitten niinku lainausmerkeissä semmonen legitimi foorumi, minkä päätöksiä voi joka paikas ajaa.” (UM:n edustaja 1.)

Bretton Woods -instituutioilla ja OECD:llä on siis erityisosaamista laittoman pääomapaon suhteen, mutta YK nähdään kuitenkin legitimiimpänä toimijana. Bretton Woods -instituutioissa äänivalta jakautuu omistussosuuden mukaan ja OECD on vain teollistuneiden maiden järjestö. Näiden instituutioiden sisällä haastateltavat mainitsivat erilaisia alajärjestöjä ja ohjelmia. Haastattelussa viitattiin useaan otteeseen esimerkiksi Maailmanpankin yhteyteen perustettuun ”Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development” -ryhmään (LG) ja Maailmanpankin ja YK:n ”Stolen Assets Recovery” -aloitteeseen (StAR), OECD:n kehitysapukomiteaan ja OECD:n ”Financial Action Task Forceen” (FATF) sekä YK:n verokomiteaan ja IMF:n rahoituskomiteaan. Kansainvälinen öljy- ja kaivosteollisuuden ongelmiin pureutunut koalitio ”Extractive Industries Transparency Initiative” (EITI) tuli esiin vain yhdessä haastattelussa. Haastateltavat puhuivat myös erilaisista säädöksistä ja indekseistä. Haastateltavat kertoivat esimerkiksi YK:n ja OECD:n korruption vastaisista sopimuksista, Maailmanpankin laatimista hyvän hallinnon indekseistä ja IMF:n standardeista ja koodeista. EU nousi myös haastattelussa esiin lähinnä veroparatiiseista ja niihin puuttumisesta kysyttäessä. EU nähdään keskeisenä instituutiona, vaikka sen toimintamahdollisuuksiin suhtaudutaan myös hieman skeptisesti (ks. luku 6.3).

Alueelliset kehitysrahoituslaitokset mainittiin kaikissa paitsi yhdessä haastattelussa, vaikken varsinaisesti kohdistanut niihin kysymyksiäni. Myös korruption vastaisessa käsikirjassa on viittauksia alueellisiin kehitysrahoituslaitoksiin. Alueelliset kehitysrahoituslaitokset tulevat kuitenkin esiin vain viittauksina. Niiden roolia ei korosteta.

Transparency Internationalin korruptioindeksit ovat laajasti uutisoitu ja arvovaltainen tekijä korruptiokysymyksissä. Myös kaksi haastateltavista viittasi Transparency Internationaliin ja sen korruptioindekseihin, vaikken erikseen kysynyt kansalaisjärjestöjen roolista:

”Semmonen järjestö kun Transpasency International nousi merkittäväksi toimijaksi, joka vuosittain, niin kun varmaan hyvin tiedät, luokittelee maat korruptiotilastoista (...) Ja nää on ollu hirveen tärkeitä nää Transparency Internationalin nää kansalliset toimistot. Koko siis korruptiokysymyksen nostamisessa esille, kansalaismielipiteeseen vaikuttamisessa ja muokkaamisessa, yks tärkeä tapa edistää niin kun korruption kitkemistä. Mikään yksittäinen kansalaisjärjestö ei siihen toki kykene eikä pysty, eikä siitä oo edes kysymys vaan siitä, että muokkaa julkista mielipidettä.” (UM:n edustaja 2.)

” Et sieltä löytyy tietenki niinku Transparency Internationalin nää tota indeksit ja niistä voi päästä jossain määrin eteenpäin” (VM:n edustaja).

Transparency Internationalin toiminta ja indeksit nähdään tärkeässä asemassa etenkin Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa. Kansallisten korruptioselvitysten käsittelyn yhteydessä käsikirjassa viitataan Transparency Internationalin indeksien käyttöön: ”Näiden lisäksi tulee käyttää Transparency Internationalin tuottamaa ”Corruption Perception Index” arvon muutosta” (UM 2002, 11). Transparency Internationalia käsitellään enemmänkin ja käsikirjassa otetaan hyvin selkeästi kantaa järjestön puolesta:

”Kansainvälisellä tasolla sellaiset järjestöt kuin Transparency International ovat keskeisessä asemassa yleisen tietoisuuden nostamisessa sekä ratkaisumallien kehittämisessä. (...) Suomi tukee Transparency Internationalin (TI) työtä korruption ehkäisemiseksi. (...) TI on ainoa maailmanlaajuinen järjestö, jolla on korruptiokysymykset erityiskohteena.” (UM 2002, 19–20.)

Myös kansalaisjärjestöt voivat nousta legitiimin toimijan asemaan Suomen kehityspolitiikan kentällä, kuten Transparency Internationalin esimerkki osoittaa, ja järjestöjen kannanotot voivat näkyä virallisen kehityspolitiikan tason korruptiokäsityksissä. Huomionarvoista kuitenkin on, että Transparency International on ainoa kansalaisjärjestö, joka on saanut huomiota Suomen kehityspolitiikan kentällä korruptioon liittyen.

Korruption vastaisessa käsikirjassa on erittäin paljon viittauksia eri kansainvälisiin instituutioihin. Kansainvälisten sopimusten ja sitoumusten osalta viitataan OECD:n korruption vastaisiin määräyksiin, EU:n ja Euroopan neuvoston korruption vastaisiin sopimuksiin sekä YK:n korruption vastaiseen julkilausumaan ja konventioon korruption vastaisista toimista. Lisäksi sitoumusten osalta viitataan Maailmanpankin suositukseen (UM 2002, 52–56.) Käsikirjassa mainitaan myös yhteistyöohjelmista useiden eri kansainvälisten järjestöjen, kuten IMF:n, ETYJ:n ja WTO:n kanssa (UM 2002, 19). Lisäksi YK:n, OECD:n ja Maailmanpankin sisäiset järjestöt esiintyvät eri yhteyksissä. Kansalaisjärjestöistä huomiota saa ainoastaan Transparency International.

Suomen kehityspolitiikassa tukeudutaan siis korruptiokysymyksissä hyvin laajaan kansainvälisten virallisten instituutioiden verkostoon. Tuo verkosto vaikuttaa siihen, minkälaisia korruptiokäsityksiä ja diskursseja Suomen kehityspolitiikan kentällä muodostuu. Kansainväliset kehitysrahoituslaitokset, OECD ja YK nähdään keskeisimpinä toimijoina laittomaan pääomapakoon ja korruptioon puuttumisessa. Niiden säädökset ja indeksit ovat auktoriteetteja, joihin Suomen kehityspolitiikan korruptiodiskurssissa viitataan. Lisäksi legitiimiksi korruption vastaisen toiminnan toimijaksi on Suomen kehityspolitiikan kentällä

noussut Transparency International. Myös Euroopan Unioni on Suomen kehityspolitiikan korruptiodiskurssiin ja veroparatiisikysymyksiin vaikuttava toimija.

5.2 Korruptiodiskurssin asema Suomen kehityspolitiikan kentällä

Suomi on sitoutunut useisiin korruption vastaisiin säädöksiin, jotka sitovat Suomea myös korruption kitkemiseen kehityspolitiikassaan. Korruptiokysymyksistä puhutaan nykyisin melko paljon kehityspolitiikassa, niin Suomessa kuin muuallakin. Korruptio nähdään merkittävänä kehityksen esteenä, toisin kuin vielä jokin aika sitten, kuten ulkoasiainministeriön edustaja totesi:

”Sehän on, edelleen se on vaikea kysymys, koska se on hyvin monitahoinen ja se on semmonen niin kun.. se on tavallaan semmonen möykky, et on vaikea päästä tavallaan käsiksi sen ytimeen. Mutta se on niin kun tämmösenä ongelmana tiedostettu ja se ei ole samalla tavalla enää tabu. Kun sanotaan tuossa 90-luvun puolivälissä ja sitä edeltävänä aikana se oli tavallaan tämmönen asia että siitä niin kun ei kehityspolitiikassa, en tarkota nyt ainoastaan Suomen, vaan ylipäättänsä siitä ei puhuttu. Koska se oli vähän tavallaan niin kun maiden sisäisiin asioihin puuttumista. Tai se miellettiin sellaisena.” (UM:n edustaja 2.)

Korruptiota ei pidetä helppona asiana, mutta asiana, johon tulee kuitenkin puuttua. Aiemmin korruption suhteenkin kunnioitettiin valtiosuvereniteettia. Korruptio oli kehitysmaiden ”sisäinen asia”. Nykyisin niin kansainväliset rahoituslaitokset kuin yksittäiset valtiotkin puuttuvat ainakin kehitysavun ja lainojen saajien hallinnollisiin kysymyksiin.

Myös korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa todetaan korruptiokeskustelun olevan nykyisin paljon esillä kehityspolitiikassa: *”Korruptiosta keskustellaan avoimesti eri foorumeilla eikä ole mitään syytä kohdella asiaa tabuna”* (UM 2002, 9). Korruption kitkeminen ei ole myöskään jäänyt vain keskustelun tasolle ja se tiedostetaan vakavana ongelmana:

”Viime aikoina kansainvälinen yhteisö on yhä enemmän kiinnittänyt huomiota korruptioon ja sen ehkäisyyn, sillä korruptio vaarantaa kehityksen ja uhkaa hyvinvointia monella eri tapaa. Kärjistäen voisi sanoa, että korruptio on institutionalisoitu tapa varastaa köyhiltä, sekä naisilta että miehiltä.” (UM 2002, 6.)

Koko Korruption vastaisen toiminnan käsikirja sai syntynsä, kun keskustelu korruptiosta ja siihen usein liitetty keskustelu ”hyvästä hallinnosta” nousi esiin myös Suomen sisällä ja erityisesti kehityspolitiikassa:

”Ja se taas syntyi siitä tarpeesta että ylipäätänsä korruptio ja huono hallinto, käänteisesti hyvä hallinto, niin ne kysymykset nousi tuossa 2000-luvun taitteessa aika paljon niin kun keskusteluun Suomessa meillä itsellä. Ja oli tarve niin kun kirjottaa auki, että mitä se korruptio on ongelmana suhteessa kehityspolitiikkaan. Se ei oo tietenkään mikään uus ilmiö, mut se et miten se niin kun liittyy kehityspolitiikkaan ja sen toteuttamiseen niin nousi tossa 2000-luvun taitteessa paljon esille.” (UM:n edustaja 2.)

Korruption määrittely ja kitkeminen on osa Suomen kehityspolitiikan kentän diskursiivisia käytäntöjä. Se ei enää ole asia, joka Michel Foucault’n sanoin ”ohitetaan” (Foucault 1971, 55, suom. Alhanen 2007, 60).

Suomi on tunnetusti ollut kaikkein vähiten korruptoituneita maita Transparency Internationalin korruptioindekseissä. Suomi on ollut myös kansainvälisesti merkittävä toimija liittyen korruption kitkemiseen kehityspolitiikassa:

”Tai käsikirjahan aikoinaan, silloin kun oli Suomen tää tällöinen OECD:n kehitysapukomitean tällöinen peer review, eli säännöllisin aikavälein tarkastellaan eri jäsenmaiden niin kun kehityspolitiikan kehittymistä niin se noteerattiin tällöiseksi merkittäväksi asiakirjaksi, missä Suomi on niin kun profiloitunu. Eli se oli meidän niin kun kontribuutio kansainväliseen keskusteluun. Esimerkiksi Afrikan kehityspankissa sitä käytettiin esimerkkinä näiden asioiden nostamisesta esille.” (UM:n edustaja 2.)

Suomi on ollut aktiivinen paitsi kahdensivälisessä kehitysavussa myös kansainvälisessä työssä esimerkiksi YK:n kautta:

”Suomi on aika vahvasti ollu tän hiljattain solmitun YK:n vastaisen.. (korjaa) korruption vastaisen sopimuksen kehittämässä mukana. Ja siellä niin kun etunojassa sitä sopimusta ollu työstämässä ja viilaamassa YK:n puitteissa.” (UM:n edustaja 2.)

Kun puhutaan yleisesti korruption vastaisesta työstä, Suomi on ollut vahvasti, Bourdieun termin, ”osallisena hankkeissa” (Bourdieu & Wacquant 1995, 302).

Korruptiokeskustelu ja korruptioon puuttuminen ovat siis tulleet viimeistään 2000-luvun taitteessa merkittäväksi osaksi kehityspolitiikkaa niin kansainvälisesti kuin Suomessakin.

Kysymykset korruptiosta eivät yleisesti ole kehityspolitiikan kentällä enää heterodoksian asemassa. Korruption vastainen toiminta on tärkeäksi tunnustettu osa Suomen virallista kehityspolitiikkaa.

5.3 Hyvä hallinto ja korruptio

Korruption kitkeminen ei ole ilmaantunut kehityspolitiikan kentälle yksin. Se liitetään keskusteluun hyvästä hallinnosta, demokratiasta ja laajemmin yhteiskuntakehityksestä. Maailmanpankissa koko korruptiokeskustelu itse asiassa käydään hyvä hallinto keskustelun sisällä:

”No tuota jos lähetään liikkeelle tosta korruptiosta niin ,niin kun mä kirjoitin (viittaa sähköpostikeskusteluun) ja niin kun itsekin totesit, niin sehän on, se on semmonen aihe, josta jo löytyykin materiaalia ja se niin kun noin yleisellä tasolla, politiikkatasolla, se on yks niitä aiheita johon nimenomaan Maailmanpankissa on valtavasti kiinnitetty huomiota. Mutta se, se millä tasolla siitä puhutaan, niin se oikeastaan piiloutuu tämmösten sanojen taakse kun hallinto, yleinen hallinto, governance-asiat.” (VM:n edustaja.)

Myös muissa kansainvälisissä instituutioissa korruptiokeskustelua käydään nimenomaan hyvä hallinto diskurssin sisällä:

”Meillä käydään aika paljon korruptiokeskustelua. Ja sitä käydään niin kun eri foorumilla, että me ollaan erityisesti niinku näitten.. niinku sanotaan, että se korruptio on osa tätä governance-keskustelua ja sitä governance-keskustelua käydään ihan joka foorumilla: YK:ssa, pankeissa, kahdenvälisessä työssä, EU-yhteistyössä. (UM:n edustaja 1.)

Tarkentaessani valtiovarainministeriön edustajalta, ymmärsinkö oikein, että Suomen kehityspolitiikan korruptiokeskustelussa on painotettu nimenomaan hyvän hallinnon kysymyksiä, hän totesi lyhyesti: *”Se on se punanen lanka tavallaan, jolta kannalta tätä on enemmän katsottu meillä”* (VM:n edustaja).

Hyvä/huono hallinto -keskustelu on kehityspolitiikassa viime vuosikymmeninä noussut käsitepari, jolla on yleensä viitattu nimenomaan julkishallinnon läpinäkyvyyden, demokraattisuuden ja korruptoituneisuuden tilaan. Esimerkiksi Maailmanpankki ja OECD ovat kehittäneet hyvän hallinnon indikaattoreita, joilla mitataan kehitysmaiden

valtionhallintoa. Hyvä hallinto on ollut myös osa kehitysavun ehdollistamista. (Laakso & Siitonen 2007, 303.) Se on kiinteässä yhteydessä nimenomaan kehitysavun kanssa.

Suomen kehityspolitiikassa tuodaan vahvasti esiin korruptiokysymysten linkittyminen julkishallinnon kysymyksiin, mutta myös esimerkiksi ihmisoikeuksiin:

”Julkisen sektorin parissa tapahtuva korruptio ja siihen liittyvä huono hallinto vahvistavat kehityksen epätasa-arvoista jakautumista kansalaisten kesken ja vievät siten pohjaa ihmisoikeuksien toteutumiselta” (UM 2002, 7).

Korruption kitkeminen nähdään osana laajempaa yhteiskuntakehitystä ja demokratisaatiota:

”Mut sitten taas kerran täytyy nähdä meidän näkökulmasta niin kun laajemmassa kontekstissa. Et korruptio.. niin kun demokratian ja ihmisoikeuksien edistäjänä, näkee sen osana sitä viitekehystä. Ja ollaan oltu vahvasti niin kun demokratian arvojen puolestapuhujana. Erityisesti Pohjoismaisessa viiteryhmässä, johon kuuluu sitten Ruotsi, Norja, Tanska ja Suomi.” (UM:n edustaja 2.)

Suomi on siis kehityspolitiikassaan liittänyt korruptiokysymykset osaksi laajempaa yhteiskuntakehitystä, demokratiakysymyksiä ja ihmisoikeuksia. Suomi on ollut hyvän hallinnon edistämässä osallisena kansainvälisissä instituutioissa ja profiloitunut niin sanotussa ”Pohjoismaisessa viiteryhmässä” liittäen korruptiokysymykset vahvasti demokratiakehitykseen.

Suomen kehityspolitiikassa korruptio nähdään asiana, jolla on vakavia taloudellisia ja poliittisia seurauksia. Sitä ei voida erottaa muusta yhteiskuntakehityksestä ja se nähdään etenkin kiinteässä yhteydessä kehityspolitiikassa käytyyn hyvän hallinnon keskusteluun. Korruption kytkemisestä kehitysmaiden hyvän hallinnon kysymyksiin on tullut ikään kuin luonnollistettu tapa suhtautua korruptioon.

5.4 Julkinen ja yksityinen sektori korruptiodiskurssissa

Liisa Laakso ja Lauri Siitonen esittävät, ettei hyvä hallinto ole vain tekninen käsite, vaan siihen liittyy myös tietty ideologia: länsimainen demokratia ja vapaa markkinatalous. Hyvä hallinto on ideologisuutensa lisäksi saanut kritiikkiä jumittumisesta kansalliselle tasolle. (Laakso & Siitonen 2007, 303.) Myös Suomen kehityspolitiikassa hyvästä hallinnosta puhutaan juuri kehitysmaan valtiolliseen hallintoon viitaten: *”Ne on hyvän hallinnon*

kysymyksiä. Ja tavallaan niinku.. Se liittyy siihen ku hyvä hallinto.. kansallisten järjestelmien käyttö ja siihen keskusteluun.” (UM:n edustaja 1.) Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa *”huonon ja heikon hallinnon kulttuuri julkisella sektorilla”* esitetään yhtenä keskeisenä syynä korruptioon (UM 2002, 8), mutta yksityistä sektoria ei tässä yhteydessä mainita. Kyse ei ole globaalista hallinnasta samassa mielessä kuin sosiologisessa hallinnan tutkimuksessa (esim. Held 1995, 235–237), vaan keskittymisestä kansallisella tasolla julkisen sektorin hallintoon.

Yksityinen sektori ohitetaan usein liittyen hyvän hallinnon kysymyksiin, mutta myös yleisesti korruptiokysymyksissä. Suomen Pankissa yksityisen sektorin sulkeminen korruptiodiskurssin ulkopuolelle otetaan itsestään selvänä: *”Niin ei se yksityisen sektorin korruptio, se ei niin kun kuulu tähän. Se ei oo meidän huolemme”* (SP:n edustaja). Yksityisen sektorin ulos sulkeminen perustuu käsitykseen, jossa yksityisen sektorin korruptio nähdään kansallisena kysymyksenä, johon muiden maiden ei tule puuttua: *”Yksityisen? Ei. Tavallaan se yksityisen sektorin korruptio.. Aaa.. Se.. Se on.. Se ei oo, se ei kuulu.. Koska yksityisen sektorin korruptio, sehän kuuluis jokaisen maan tavallaan oikeuslaitos hoitaa sitä.”* (SP:n edustaja.) Ideana on, että yksityisen sektorin toiminnan seuraaminen on jokaisen suvereenin valtion oma tehtävä.

Suomen Pankissa kehitysmaiden korruptio-ongelmat nähdään vakavina ongelmina, mutta yksiselitteisesti valtionhallinnon korruptio-ongelmina:

”Jos mä aattelen meidän kehityspoliittista yhteistyötä, niin tottakai korruptio nähdään pahana siinä mielessä, että.. mut kun puhutaan korruptiosta tässä mielessä, me puhutaan yleensä silloin siitä.. niin kun sen julkisten, näitten viranomaisten korruptiosta.(...) Sehän on niin kun korruptioo, jos julkinen sektori, jos pystytään todistaa, että presidentti on siirtäny rahat Sveitsiin.” (SP:n edustaja.)

Yksityinen sektori ei siis ole Suomen Pankin kehityspoliittisissa kannoissa kehitysmaiden korruptio-ongelman toimija. Ainakaan se ei ole toimija, johon voitaisiin kehityspoliitikalla suoranaisesti vaikuttaa. Tämä johtuu siitä, että valtiosuvereniteetin nojalla yksityisen sektorin toiminnan kontrollointia ja siihen puuttumista pidetään jokaisen maan omana asiana. Valtiovarainministeriössäkin yksityinen sektori ei ole juuri noussut korruptioyhteyksissä esiin: *”Ei tuu mieleen, että se ois ollu erityisenä teemana”* (VM:n edustaja).

Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa korruptio on määritelty julkisen sektorin toiminnaksi ja korruption vastaisessa työssä lähdetään nimenomaan liikkeelle julkisesta sektorista ja kansallisesta tasosta: ”*Kansalliset korruption vastaiset strategiat ovat viitekehyksiä korruption vastaiselle työlle, jolloin keskitytään julkisen sektorin instituutioihin*” (UM 2002, 13). Yksityistä sektoria ei ole käytännössä rajattu kokonaan pois. Yksityisen sektorin korruptio on kuitenkin rajattu vain lahjustapauksiin:

”Lahjuksen antaminen ja ottaminen eivät ole kiellettyjä ainoastaan silloin kuin lahjuksen saajana on julkisyhteisö Suomessa tai ulkomailla. Rikoslain 30 luvussa kielletään myös lahjonta yksityisoikeudellisten yritysten ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen välillä.” (UM 2002, 41.)

Lahjuskysymyksissä yksityiset toimijat huomioidaan siis sekä tarjoajina, että vastaanottajina. Kyseisessä rikoslaissa puututaan kuitenkin vain lahjustapauksiin ja ainoastaan suomalaisten kehitysavussa mukana olevien yritysten osalta: ”*Mikäli esimerkiksi kehitysyhteistyöhanketta koskevassa tarjouskilpailussa tarjoamassa on useampi yritys, ei näidenkään välinen lahjusten anto ja otto ole sallittua*” (UM 2002, 41). Lahjonta on vain yksi korruption monista muodoista (Seppänen & Virtanen 2008, 15–16) ja siihen puuttuminen tarkoittaa yhteen korruption osa-alueeseen puuttumista. Lisäksi puuttuttaessa yksityisen sektorin korruptioon vain Suomen kehitysavun osalta, ei ole kyse kattavasta kehityspoliittisesta puuttumisesta yksityisen sektorin korruptioon.

Yleiselläkin tasolla yksityinen sektori toki nähdään ulkoasiainministeriössä merkittävänä korruption osapuolena, mutta vain osapuolena:

”Joo siis. Joo ja ei. Siis koska korruptiohan tapahtuu pääasiassa yksityissektorilta. Yksityissektorin toimijat lahjoo julkisen sektorin toimijoita saadakseen itselleen erilaisia kontrakteja. Siitä yksinkertaistaen on kysymys.” (UM:n edustaja 2).

Ulkoasiainministeriökin on keskittynyt korruption vastaisessa kehityspoliittisessa työssään nimenomaan julkiseen sektoriin:

”Mutta koska meidän pääpaino on ollu siinä sikäläisen julkisen sektorin kehittämisessä. Se on ollu niin kun se kiinnostuksen kohde, ei niinkään yksityissektori. Ei niin, ettei yksityissektori olisi tärkeä, mutta me olemme itekin julkinen viranomainen, niin se tavallaan täysin luonteva yhteistyökumppani on vastaavat julkiset toimijat sitten kehitysmaissa.” (UM:n edustaja 2.)

Julkinen sektori nähdään luontevana yhteistyökumppanina, missä ei sinänsä ole mitään poikkeuksellista. Suomen kehityspolitiikan keskittyminen kehitysmaiden julkiseen sektoriin perustuu kuitenkin käsitykseen, jossa kehitysmaan julkinen viranomaisnähdään ainoana luontevana yhteistyökumppanina korruption kitkemisessä.

Kuten luvussa 2 totesin, Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa korruptio on rajattu julkisen sektorin korruption määritelmällä: ”*Korruptio on julkisen vallan hyväksikäyttöä yksityisiin tarkoituksiin*” (UM 2002, 6). Haastatteluista tekemäni tulkinnot tukevat tämän kaltaista käsitystä korruption toimijoista. Yksityisestä sektorista ei Suomen kehityspolitiikan korruptiokeskusteluissa juuri puhuta ja sen rooli globaalilla tasolla korruption toimijana on hegemonisessa diskurssissa vain lahjuksen antajan rooli. Suomen kehityspolitiikassa on jonkin verran eroja tämän suhteen. Ulkoasiainministeriössä yksityinen sektori nähdään kyllä korruption toimijana, mutta se nähdään vain toisena osapuolena, joka ei ole korruption kitkemisen kannalta oleellinen. Suomen Pankissa ja valtiovarainministeriössä taas yksityistä sektoria ei huomioida lainkaan osana korruptiota.

Korruption yhdistäminen hyvän hallinnon, demokratian ja ihmisoikeuksien kanssa ei sinänsä ole tulkintani mukaan ongelmallista, eivätkä julkisen sektorin ja yksityisen sektorin korruption kitkeminen ole ristiriidassa, päinvastoin. Mikäli korruption puuttuminen nähdään kuitenkin ainoastaan kehitysmaan julkisen sektorin hallinnon kehittämisenä, jää iso osa korruption rakenteista vaille huomiota. Oleellista on myös se, miten kehitysmaiden julkisen sektorin kautta pyritään puuttumaan myös yksityisen sektorin korruption. Suomen kehityspolitiikassa tähän on pyritty vain lahjustapausten kautta.

Se, että korruption puututaan vain kehitysmaiden hallintoon puuttumalla, on asia jota ei edes tarvitse perustella Suomen kehityspolitiikan kentällä. Tämä on se hegemonisessa asemassa oleva näkemys, joka yhdistää kaikkia Suomen virallisen kehityspolitiikan tahoja liittyen julkiseen ja yksityiseen korruption kehityskaikontekstissa. Tulkintani mukaan tämä näkemys korruption toimijoista on koko kehityspolitiikan kentällä ortodoksian asemassa. Jotkut kentän toimijat kyseenalaistavat sen, mutta virallisen kehityspolitiikan hegemonisessa diskurssissa se on asia, jota ei kyseenalaisteta.

5.5 Korruptiodiskurssin keskeiset piirteet

Tässä luvussa olen käsitellyt Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssin keskeisiä piirteitä suhteessa kansainvälisiin toimijoihin ja interdiskursiivisuuteen, korruption asemaan, hyvä/huono hallinto-kysymysten merkitykseen sekä julkisen ja yksityisen sektorin rooliin. Olen tiivistänyt tärkeimmät havainnot kuvioon 6.

<u>Aihealue</u>	<u>Keskeisimmät piirteet</u>
Interdiskursiivisuus ja kansainväliset toimijat	Viralliset kansainväliset instituutiot tärkeässä asemassa, kansalaisjärjestöistä TI
Korruptiodiskurssin asema Suomen kehityspolitiikan kentällä	Aiemmin tabu, muttei enää.
Hyvä/huono hallinto	Kulkee käsi kädessä korruptiokysymysten kanssa.
Julkisen ja yksityisen sektorin roolit korruption toimijoina	Keskittyminen lähinnä julkisen sektorin hallinnon kysymyksiin.

Kuvio 6. Korruptiodiskurssin keskeiset piirteet Suomen kehityspolitiikan kentällä.

Kansainväliset instituutiot, etenkin YK, Maailmanpankki, IMF, OECD ja EU ovat Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssissa hyvin keskeisessä osassa. Niiden toimiin, standardeihin ja indekseihin viitataan, ja ne vaikuttavat Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssin muotoutumiseen. Kansalaisjärjestöistä ainoastaan Transparency International on saanut merkittävän legitiimin toimijan aseman.

Korruptiodiskurssi on Suomen kehityspolitiikan kentän keskiössä. Siitä puhutaan ja siihen puututaan, eikä se ole enää tabu. Korruptiokysymykset liitetään kuitenkin itsestään selvästi kehitysmaiden julkishallinnon kysymyksiin. Suomen kehityspolitiikan kentällä vallitsee ortodoksia, jonka mukaan kehitysmaiden korruptio-ongelmat ovat vain niiden kansalliseen julkiseen hallintoon liittyviä ongelmia.

6. AKTIIVISUUS JA OSALLISUUDET HANKKEISSA

“New and highly globalized financial instruments continue to change the nature of risks in the world economy, requiring continuing enhancement of market oversight and regulation” (YK 2008, 19).

6.1 Laittomaan pääomapakoon puuttuminen uutena kehitysrahoitusmekanismina

Norjan hallitus on ottanut laittoman pääomapaon kehityspolitiikkansa keskiöön ja pitänyt siitä keskustelua yllä myös kansainvälisissä instituutioissa. Norjan painostuksesta Maailmanpankki on ruvennut kiinnittämään aiheeseen huomiota, mikä osoittaa, että pienikin maa voi saada määrätietoisilla kannanotoilla jotain aikaan kansainvälisissä instituutioissa. (Ylönen 2008b, 54.) Tämän vuoksikin on mielekästä tutkia, miten Suomen kehityspolitiikassa suhtaudutaan aiheeseen.

Pääomapakokysymykset ovat melko tuore asia kehityspolitiikassa. Ne ovat varsinaisesti nousseet keskusteluihin vasta 2000-luvun puolella. Tärkeä virstanpylväs oli 2002 solmittu YK:n niin sanottu Monterreyn konsensus, missä korostettiin kehitysmaiden omien resurssien parempaa hyödyntämistä (YK 2002, 11). Verotuskysymykset nousivat entistä enemmän esiin ja vuoden 2005 YK:n huippukokouksessa omien resurssien hyödyntäminen yhdistettiin jo suoraan pääomapakokysymyksiin. Myös Maailmanpankki ja OECD ovat ottaneet esille verotuksen merkityksen kehitysmaiden kehitykselle. Pääomapakoon puuttuminen on noussut yhdeksi niin sanotuista ”uusista kehitysrahoituksen muodoista”. Sitä on pidetty esillä esimerkiksi, Maailmanpankin yhteyteen perustetussa uusista kehitysrahoituksen muotoja käsittelevässä Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development -ryhmässä (LG), jossa Suomikin on mukana. (Ylönen 2008c, 4–7.) Myös loppuvuodesta 2008 Dohassa järjestetyssä YK:n huippukokouksessa pääomapakokysymykset ja kehitysmaiden veronkantokyky olivat keskeisessä osassa (Christensen 2009b; YK 2008, 18–21). Ilmiö linkittyy siis viimeaikaiseen kehitysrahoituskesusteluun.

Hallituksen uusimmassa kehityspoliittisessa ohjelmassa on pieni maininta uusista kehitysrahoituksen muodoista ja niihin suhtaudutaan hieman epäilevästi:

”Avunantajat ovat kehittämässä kehitysrahoitukselle uusia menetelmiä (ns. innovatiiviset rahoitusmenetelmät). Hallitus korostaa perinteisen julkisen kehitysyhteistyön merkitystä, mutta osallistuu samalla aktiivisesti kansainväliseen keskusteluun uusista rahoitusmekanismeista.” (UM 2007, 23.)

Suomi on siis kuitenkin sitoutunut uusista kehitysrahoitusmuodoista käytävään keskusteluun. Onhan Suomi mukana Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development -ryhmässäkin. Ilmiön siis voi olettaa olevan uusista kehitysrahoituksen muodoista käydyn keskustelun kautta osa myös Suomen kehityspolitiikkaa, vähintäänkin keskustelun tasolla.

6.2 Keinoja laittomaan pääomapakoon puuttumiseksi

Laiton pääomapako on osa globaalia korruptio-ongelmaa ja siihen tulee puuttua nimenomaan kansainvälisellä tasolla (Kohonen 2009; 57–59; Sorsa 2007, 68–70). Tämän vuoksi on oleellista, miten Suomi on toiminut kansainvälisten instituutioiden kautta. Ensimmäinen askel on, että ollaan ylipäänsä aktiivisesti mukana laittomaan pääomapakoon puuttuvissa kansainvälisissä elimissä (Kepa 2009a, 8; Ylönen 2008a, 152). Tällaisia ovat esimerkiksi aiemmin mainittu LG sekä YK:n kehitysrahoituselimet.

Julkisen sektorin korruption aiheuttamaan laittomaan pääomapakoon voidaan puuttua esimerkiksi painostamalla kehitysavun suhteen tai muilla taloudellisilla pakotteilla: *”Mikäli negatiivinen kehitys jatkuu, Suomi voi, mielellään yhdessä muiden EU-maiden kanssa, vähentää kehitysyhteistyötään maan kanssa tai siirtää sen painopistettä kohti sellaisia muotoja, joissa korruption riski on vähäinen”* (UM 2002, 10). Kehitysavun tuoman valta-aseman vuoksi julkisen sektorin korruptioon voidaan siis puuttua suoraan taloudellisin keinoin. Järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamaan pääomapakoon on jonkin verran kyetty puuttumaan suoraan veroparatiisien kautta, sillä syyskuun 11. iskujen jälkeen veroparatiisit ovat raottaneet hieman pankkisalaisuuttaan rikollisten rahojen suhteen (Ylönen 2008a, 17).

Laittoman pääomapaon kitkemisessä olisi tärkeää, että puututtaisiin kaikkiin laittoman pääomapaon muotoihin. Kaikista suurimman laittoman pääomapaon muodon, yksityisen sektorin veronkierron, kitkeminen on hieman mutkikkaampaa, mutta siihenkin on keinonsa. Jotta veronkiertoon puututtaisiin, tulisi se määritellä osaksi korruptio-ongelmaa (TJN 2007, 92; 110; Ylönen 2008a, 152). Tämän asian ajaminen kansainvälisesti merkittävässä

instituutioissa on yksi askel veronkiertoon puuttumisessa. YK:n verokomitean vahvistaminen on yksi keskeisenä pidetty keino laittomaan pääomapakoon puuttumisessa (Kepa 2009a, 8; Kohonen & Mestrum 2009 225; Ylönen 2008a, 152). Myös kokonaan uuden maailman verojärjestön perustamista on ehdotettu (Kohonen & Mestrum 2009, 224–225; Sorsa 2007, 70), minkä ajaminen kehityspolitiikassa on myös yksi mahdollinen keino. Etenkin kehitysmaat ovat usein kykenemättömiä tarkkailemaan globaalien yritysten hinnoittelumekanismeja ja veronmaksua (Christensen 2009c, 114), minkä vuoksi verotarkkailuun tarvitaan globaaleja elimiä ja suoraa avustusta veroasioissa kehitysmailla (TJN 2007, 111–112).

Kehitteillä on myös ollut erilaisia globaaleja veromalleja, joiden käyttöönotto voisi markkinoiden vakauttamisen ja suorien verovarojen keräämisen lisäksi hillitä veroparatiisitoimintaa (Ylönen 2008a, 154; Patomäki & Teivainen 2003, 173–194). Globaalit verot ovatkin olleet esillä keskusteluissa niin sanotuista uusista kehitysrahoitusmekanismeista ja esimerkiksi valuutanvaihtovero on ollut alusta asti osa Monterreyn konsensusta (Ylönen 2008c, 6). Heikki Patomäki ja Teivo Teivainen ovat esittäneet idean uudesta globaalista, valuutanvaihtoveron keräämistä ja valvomista varten perustettavasta organisaatiosta, joka ottaisi myös veroparatiisien kitkemisen tehtäväkseen verottamalla valuutanvaihtojen lisäksi veroparatiisien ja muiden alueiden välistä rahaliikennettä (Patomäki & Teivainen 2003, 181). Yksi esitys on myös suoraan pankkialailusta koituvat verot (Ylönen 2008c, 22). Nämä ovat ehkä pidemmän aikavälin keinoja, mutta kuitenkin varteenotettavia vaihtoehtoja, joita voi ajaa myös kehityspoliittisissa keskusteluissa.

Yrityksiä koskevien maakohtaisten kirjanpitosäännösten ja automaattisten tiedonvaihtosääntöjen kehittäminen ja tukeminen ovat myös keinoja vaikuttaa laittomaan pääomapakoon (Kohonen & Mestrum 2009, 224; TJN 2007, 8–10). Jotta tiedonvaihtosopimuksista olisi todella hyötyä myös kehitysmailla, niiden tulisi kuitenkin olla automaattisia ja monenkeskisiä (TJN 2009, 1; 5–6). Tähänastisissa kansainvälisissä sopimuksissa on ollut kyse kahdenvälisistä sopimuksista, joissa tiedonvaihto ei ole automaattista (TJN 2009, 2–4).

Veroparatiiseihin ja kehitysmaista tapahtuvaan laittomaan pääomapakoon puuttuminen ei ole helppoa. Keinoja kuitenkin on ja iso osa näistä keinoista voidaan toteuttaa ainakin osittain

juuri kehityspolitiikan kautta. Ensiarvoisen tärkeää on, että näitä kysymyksiä pidetään aktiivisesti esillä kansainvälisesti merkittävässä kehityspoliittisissa instituutioissa.

6.3 Suomen kehityspolitiikan toimet

Korruption vastaisen toiminnan käsikirjassa todetaan korruptiosta seuraavasti:

”Korruptio on niin kehittyneiden maiden kuin kehitysmaiden ongelma. Korruptio ylittää helposti rajat ja suurimittainen korruptio on luonteeltaan kansainvälistä rikollisuutta.” (UM 2002, 6.)

Korruption kansainvälinen luonne tiedostetaan ja siihen on myös päätetty puuttua: *Kansainvälinen yhteisö on siis päättänyt puuttua korruption, rahanpesun ja muun talousrikollisuuden ongelmiin systemaattisesti*” (UM 2002, 6). Korruption vastainen käsikirja kuitenkin jatkuu: *”Päämääränä on luoda sitovaa kansainvälistä oikeutta ainakin joillekin korruption vastaisen toiminnan osa-alueille*” (UM 2002, 6). Systemaattinen puuttuminen tarkoittaisi puuttumista kaikkiin korruption osa-alueisiin ja sitä mahdollistaviin rakenteisiin, esimerkiksi veroparatiiseihin. Niistä ei ole käsikirjassa mainintaa.

Kirjanpito- ja tilintarkastussäännöksistä käsikirjassa puhutaan:

”Kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevat säännökset ovat merkittävä ennaltaehkäisevä keino korruption ja taloudellisten väärinkäytösten ehkäisemiseksi. Säännösten avulla voidaan myös valvoa, onko kirjanpitovelvollisen liike- tai ammatinharjoittajan, valtion viraston, laitoksen tai muun kirjanpitoon velvoitetun varojen käytössä ja toiminnassa ilmennyt väärinkäytöksiä, jotka voivat liittyä korruptioon.” (UM 2002, 41.)

Kirjanpito-yhtiöt ja niitä koskevat säännökset (tai lähinnä niiden puute) ovat keskeinen osa veroparatiisitaloutta (Christensen 2009c, 115; TJN 2007, 77–78; Ylönen 2008a, 55–69). Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole kyse viime aikoina nousseista vaatimuksista monikansallisia yrityksiä koskevista maakohtaisista kirjanpitosäännöksistä (ks. Christensen 2009c, 118–124; Ylönen 159–160), vaan kehitysapuun liittyvän toiminnan kirjanpidosta: *”Kehitysyhteistyöhankkeita toteuttavien yritysten on huolehdittava kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevien lakien ja muiden säännösten edellyttämällä tavalla*” (UM 2002, 42). Nykyisissä kirjanpitosäännöksissä on kriitikoiden

mukaan pahoja aukkoja (esim. Christensen 2009c, 118 –120), ja vaikka kirjanpitosäännökset olisivat toimivia, korruption vastaisen toiminnan käsikirjan velvoitukset koskevat vain virallisessa kehitysavussa mukana olevia yrityksiä.

Veroparatiisit ja korruption tarjontapuoli eivät ole olleet juuri esillä Suomen kehityspoliitikassa:

”Hyvin vähän. Et totta kai, nehän on ilman muuta ongelma. Mut se ei oo taas ollu kehityspoliitikan niin kun se keskeinen toiminnan kohde. Että veroparatiisit ja muut, ne ei oo oikeen ollu niin kun meidän tutkalla niin sanotusti.” (UM:n edustaja 2.)

Veroparatiisitalous ei ole ollut Suomen kehityspoliittisen toiminnan keskiössä myöskään valtiovarainministeriön osalta: *”No sanotaan, et mä oon ollu neljä vuotta täällä VM:ssä näiden asioiden kanssa tekemisissä ja ei ministeriön sisällä tätä keskustelua oo mun havaintojen mukaan juurikaan käyty” (VM:n edustaja).* Keskustelu kansainvälisissä instituutioissa kuitenkin tiedostetaan:

”Mutta tietysti, niin kun näissä instituutioissa, niin kun Maailmanpankissa, niin tiedämme että siellä on ollut omia hankkeita, niin kun just laittoman pääomapaon, voisko sanoa virtojen, muuttamiseksi ,ja näitten laittomien pääomien saattamiseksi oikeille omistajilleen, eli niinku lähinnä näille kehitysmailla sinänsä. Mutta tää ei ole ollu johtokunnassa semmonen asia josta olis käyty niinku varsinaista politiikkakeskustelua edes.” (VM:n edustaja.)

Laiton pääomapako ei ole ollut Maailmanpankin johtokunnan asialistalla, mutta kansainvälisissä yhteyksissä on käsitelty laitonta pääomapakoa kuitenkin jonkin verran: *”No pankeissa on aika paljon tätä keskustelua nyt ollu” (UM:n edustaja 1).* Suomi on ollut mukana hankkeissa, mutta kuitenkin melko passiivisesti:

“Esimerkiksi tämmöset Extractive Industry’s Transparency Index, tää tämmönen Initiative EITI. Suomikin pohtii parhaillaan että pitäiskö meidän lähteä tukemaan sitä maailmanpankissa. (UM:n edustaja 1.)

EITI on erinäisten valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden muodostaman koalition esittämä aloite, jolla ajetaan kaivos- ja öljyteollisuuden läpinäkyvyyttä (EITI 2009). Se, että Suomi pohtii aktivoitumista EITI:ssä, on osoitus siitä, etteivät pääomapakokysymykset ole ihan kokonaan pimennossa Suomen kehityspoliitikassa, vaikkakin EITI:n toimivuudesta,

puuttumattomuudesta veroparatiiseihin ja sen jäsenten veroparatiisiyhteyksistä voi olla montaa mieltä (ks. esim. Murphy & Shaxson 2007).

Maailmanpankin yhteydessä on myös muita pääomapakokysymyksiin liittyviä toimijoita. Esimerkiksi Stolen Assets Recovery (StAR), josta ulkoasiainministeriön edustaja totesi seuraavasti:

”Toinen on maailmanpankissa tämmöinen Stolen Assets Recovery (StAR), joka just näitten esimerkiksi se Nigerian se Abacha ku se pisti ne rahat Sveitsiin ja niin edespäin, et ne tavallaan saatas sitten niinku sen.. koska näillä harvoin on niinku resursseja ruveta käymään tämmöstä lakiprosessia. Mut että sitten siellä vastaanottavassa päässä, esimerkiksi jossain Sveitsin pankeissa, niin heillä on kyllä resursseja käydä tätä... tässä halutaan tämmösillä aloitteilla nostaa julkisuutta tälle asialle ja sitten donor-rahotuksella antaa kapasiteettia käydä sitä neuvottelua niitten rahojen palauttamisesta. Siihen Suomi ei oo ainakaan tässä vaiheessa ollut mitenkään erityisesti menossa mukaan rahottajaksi.” (UM:n edustaja 1.)

Suomen kehityspolitiikassa siis tiedostetaan Maailmanpankin hankkeet ja kehitysmaiden neuvotteluja kaivos- ja öljyteollisuuden kanssa tukevaan hankkeeseen Suomi harkitsee lähtevänsä mukaan. StAR:ssa Suomi ei ole mukana. Maailmanpankin yhteyteen perustetussa LG:ssa Suomi on mukana, muttei kovin aktiivisesti:

”Sit on olemassa tämmöinen Leading Group for Innovative Financing Mechanisms, whatever mikä se nimi nyt sitten onkaan, kutsutaan lyhyesti vaan Leading Group tai LG. Ja siinä on ulkoministeriö se focal point, minä oon se focal point. Ja minä aina silloin tällöin käyn näissä kokouksissa, en aina.” (UM:n edustaja 1.)

”Suomi on mukana tämmösessä kohtalaisen tuoreessa kansainvälisessä ryhmässä, jonka nimi on Leadin Group on.. mikä se nyt oli.. Innovative Finance Instruments. Ja tiedämme, että tämmösessä ryhmässä on Norjan aloitteesta keskusteltu nimenomaan tästä veroparatiisikysymyksestä. Mutta Suomi ei oo ollu aktiivinen siinä keskustelussa. (VM:n edustaja.)

Suomi on ollut mukana lähinnä LG:n yleistasolla, muttei kovin aktiivisesti juuri laitonta pääomapakoa käsittelevässä ryhmässä:

”Mut Suomi on nyt sen jäsen ja me osallistutaan näihin keskusteluihin lähinnä tällä Leading Group plenary-tasolla. Leading Groupissa on myöskin sitten eri työryhmiä, ja yks on nimenomaan sitten tähän illicit financial flows tämmöinen task force. Suomi oli mukana siinä ensimmäisessä kokouksessa, mutta ei toisessa

kokouksessa. Ja nyt kolmas kokous on joskus lokakuussa. Ja mä oon pannu lyijärillä sen mun kalenteriin että ehkä meen sinne.” (UM:n edustaja 1.)

Suomen mukanaolo LG:ssa on nostattanut myös erimielisyyksiä Suomen kehityspolitiikan kentällä ulkoasiainministeriön ja valtiovarainministeriön välillä: *”Ja se että Suomesta tuli jäsen tähän Leading Groupiin oli jo saavutus sinänsä, koska VM ei välttämättä ollu samaa mieltä”* (UM:n edustaja 1). Suomen virallisessa kehityspolitiikassa on siis myös harmonisaatio-ongelmia liittyen veroparatiiseihin ja pääomapakokysymyksiin (ks. tarkemmin luku 6.3).

LG ei ole ainoa kansainvälinen veroparatiisikysymyksiä käsittelevä foorumi. Maailmanpankissa veroparatiisikysymykset ovat kuitenkin jääneet paljolti LG:in varaan, kuten valtiovarainministeriön edustajan kommentit veroparatiisikeskustelun yleisyydestä osoittavat: *”No aika rajoitetusti, koska Maailmanpankissa katsotaan, että ne ei oikein kuulu sen mandaattiin”* (VM:n edustaja). Maailmanpankillakin on esimerkiksi StAR -ohjelma ja korruptoituneiden hallitsijoiden varoja kyllä jäljitetään, mutta veropoliittisesti se nähdään Maailmanpankillekin liian vaikeana ja ulkopuolisena kysymyksenä:

”Maailmanpankissa on varmaan niitä, jotka näkee että se on tavallaan myös kehityspolitiikkaan vaikuttava kysymys. Ja Maailmanpankki on ollu tukemassa näitä ohjelmia, joissa sitten yritetään saada näitä varastettuja varoja takaisin, joka on enemmän niin kun laillisuus ja oikeudenmukaisuus kysymys sinänsä. Mutta tämmösenä niin kun veropoliittisena kysymyksenä, Maailmanpankissa nähdään et se menee heidän mandaattinsa ulkopuolelle.” (VM:n edustaja.)

IMF:ssa on myös ollut keskustelua liittyen pankkialaisuuksien heikentämiseen:

”No se on aika paljon ollu tapetilla itse asiassa. IMF:ssä käydään paljonkin keskustelua näistä niin sanotuista offshore financial centeristä. Koska niillä on.. koska nää offshore financial centerit ja veroparatiisit niin niitä koskevat säännöt on usein niin kun paljon leppsumpia ja ehkä kaikkein.. miten mä sen sanosin.. Käydään paljon keskustelua siitä, että pankkialaisuudet.. että sitä tulis.. tavallaan heikentää.” (SP:n edustaja.)

Suomen Pankissa korruption ja veroparatiisien yhteys myös tiedostetaan. IMF:ssa ja sitä kautta myös Suomen pankissa keskustelu on kuitenkin keskittynyt korruptoituneiden hallitsijoiden kavaltamiin rahoihin sekä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja terrorismiin:

”Mutta kyllä se on tavallaan, se korruptio on sit ollu sellasta, et nää hallitsijat ja niitten sitten niin kun tavallaan lähipiiri jollakin tavalla on pystynyt siirtämään suunnattomia summia nimenomaan niin kun.. Sveitsi on ollu yleinen paikka, missä

rahaa on pidetty. (...) Keskustelussa nimenomaan puututaan siihen, koska sehän liittyy läheisesti myös tähän terrorismin vastaiseen rahoitukseen (...) Se liittyy rahanpesuun ja sitten tämmöseen rikollisuuden rahoitukseen ja muuhun. Näistähän keskustellaan kyllä hirveesti.” (SP:n edustaja.)

Suomi on ollut myös mukana OECD-vetoisessa Financial Action Task Forcessa (FATF). FATF on kuitenkin ohjelma, jossa kiinnitetään huomiota nimenomaan terrorismiin ja kansainväliseen rikollisuuteen, ei niinkään muuhun kehitysmaista tapahtuvaan laittomaan pääomapakoon:

”Sehän perustettiin jo kauan aikaa sitten, mut sehän sai lisävirtaa siinä vaiheessa kun oli Amerikassa nää nine elevenit ja muut. Sen avulla pyrittiin saamaan selvyyttä tästä terrosistirahotuksen niinku rahavirroista, että miten ne rahat menee ja ruvettiin kattomaan että miten rahat menee Afganistaniin tai Pakistaniin ja mistä ne tulee ja näin. Et se on yks semmonen väline, mitä tämmösessä rahaliikenteen seurauksessa voidaan käyttää. Siinä ei kaikki maat oo suinkaan mukana ja sil on liian paljon niinku yhteyttä siihen terroristirahotuksen seurantaan.” (UM:n edustaja 1.)

FATF ei esimerkiksi sisällytä yritysten veronkiertoa korruption määritelmäänsä, eikä siten myöskään korruptiota kitkevään toimintaansa (Simola 2009, 25; Ylönen 2008c, 16). Terroristien rahoituksen seuraaminen on aiheellista, mutta kansainväliseen rikollisuuteen liittyvät rahansiirrot veroparatiiseihin ovat vain yksi osa laitonta pääomapakoa kehitysmaihin. Veronkierrosta aiheutuva pääomapako on suhteessa kansainvälisen rikollisuuden siirtämiin rahoihin moninkertainen (Baker 2005, 23; 172.)

OECD on muutenkin ottanut kantaa veroparatiiseihin: *”OECD:ssä tätä teemaa käsitellään kyllä”* (VM:n edustaja). Sitä ei kuitenkaan liitetä suoraan kehitysmaakysymyksiin. Kysyessäni ulkoasiainministeriön kehityspoliittista osastoa OECD:ssa edustaneelta haastateltavalta, voidaanko tulkita, että nämä teemat ovat OECD:ssa kehityspoliittisen keskustelun ulkopuolella, hän vastasi : *”No ehkä vois sanoa, että se ei oo ainakaan.. se on ehkä jossain siellä on the margins niin sanotusti”* (UM:n edustaja 2).

6.4 Aktiivisuus laittoman pääomapaon eri muotojen suhteen

Tässä pääluvussa olen käsitellyt Suomen virallisen kehityspolitiikan toimia laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen. Tässä alaluvussa kokoan Suomen keinoja ja väyliä

laittoman pääomapaon eri muotoihin puuttumiseksi Raymond Bakerin (Baker 2005, 23) tekemän jaottelun perusteella.

<u>Laittoman pääomapaon toimija</u>	<u>Puuttumiskeinot</u>
Julkinen sektori	- kahdenvälinen kehitysapu - julkishallinnon korruptioon puuttuminen hyvän hallinnon kautta (Maailmanpankki, IMF, OECD, YK...)
Järjestäytynyt rikollisuus/terrorismi	- FATF, IMF
Kaupallinen	- (EITI)

Kuvio 7. Keinot laittoman pääomapaon eri muotoihin puuttumiseen Suomen virallisessa kehityspolitiikassa.

Tarkasteltaessa Suomen kehityspolitiikan aktiivisuutta Bakerin (mt.) jaottelemien laittoman pääomapaon eri muotojen suhteen, käy ilmi, että kaupallinen laitton pääomapakko ei ole rakenteistunut samalla tavalla osaksi Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssia kuin julkisen sektorin, järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin aiheuttama laitton pääomapakko.

Järjestäytyneen rikollisuuden ja terroristien rahoja jäljitetään FATF:n kautta ja myös IMF:ssa Suomi on ollut mukana käsittelemässä asiaa. Julkisen sektorin aiheuttamaan laittomaan pääomapakoon puututaan hyvän hallinnon edistämisen kautta niin kahdenvälisessä kehitysavussa kuin erinäisten kansainvälisten instituutioidenkin kautta. Yksityisen sektorin kaupalliseen laittomaan pääomapakoon ei puututa muuten kuin harkitsemalla aktivoitumista EITI:ssä, joka taas jättää veroparatiisit tarkastelunsa ulkopuolelle.

Suomi on ollut kehityspolitiikassaan kaiken kaikkiaan varsin passiivinen veroparatiisikysymyksissä, mutta etenkin liittyen kaupalliseen pääomapakoon. Bourdieun käsitteistöön sovellettuna tulkitsen veroparatiiseihin ja kaupalliseen laittomaan pääomapakoon puuttumattomuuden olevan ortodoksian asemassa Suomen kehityspolitiikan kentällä. Niihin ei sinänsä puututa. Veroparatiiseihin virtaaviin laittomiin pääomiin kuitenkin puututaan, mutta vain kehitymaan hallintoon puuttamalla, jolloin iso osa yksityisen sektorin aiheuttamasta laittomasta pääomapaosta jää vaille huomiota.

7. TEKIJÄT KÄYTÄNTÖJEN TAUSTALLA

“It is impossible to conceive of the possibility of combating corruption without also tackling the broader issues of tax havens and the offshore economy” (John Christensen 2007, 135).

Suomi ei ole kehityspolitiikassaan puuttunut aktiivisesti veroparatiiseihin ja kaupalliseen laittomaan pääomapakoon. Ulkoasiainministeriössä todetaan näiden kysymysten olevan kehityspolitiikan korruptiokeskustelujen ulkopuolella ja eri toimijoiden tehtäväaluetta: *”Joo. Näin on, et se on niin kun eri foorumit ja eri toimijat (...) Et se ei oikeen kuulu meille.”* (UM:n edustaja 2.) Yritysten toiminnasta johtuva laitton pääomapakko ei kuulu ulkoasiainministeriön kehityspolitiikan tehtäväkuvaan: *”Se ei suoraan kuulu niinku meidän kehityspoliittisen osaston rooliin lainkaan”* (UM:n edustaja 2).

Etenkin valtiovarainministeriössä katsotaan, että kyse on suuremmasta ilmiöstä kuin vain kehityspolitiikkaan liittyvästä kysymyksestä. Tämän vuoksi siihen ei tulisi valtiovarainministeriön mukaan keskittyä kehityspolitiikassa, vaan yleisemmillä areenoilla, erityisesti EU:ssa: *”VM:n kannalta se ei ole ollu erityisesti kehityspolitiikkaan liittyvä asia, vaan se on ollu enemmänkin niin kun, fokus on ollu tässä veroharmonisoinnissa erityisesti EU:n sisällä”* (VM:n edustaja). Valtiovarainministeriön edustaja tosin totesi, ettei EU:ssa ole veroparatiisikysymyksissä päästy kovin pitkälle, eikä Suomikaan ole ollut EU:ssa sen suhteen aktiivinen (luku 6.3). Ajatus siitä, että näihin kysymyksiin tulisi puuttua yleisemmillä areenoilla, on aiheellinen, mutta se ei poista sitä, että niihin tulisi puuttua myös kehityspolitiikassa. Kuten jo aiemmin totesin, Suomi ei myöskään ole ollut yleisemmillä areenoilla aktiivinen veroparatiisikysymyksissä.

Se, etteivät pääomapakokysymykset ole olleet Suomen kehityspolitiikan keskiössä johtuu myös siitä, että on yksinkertaisesti keskitytty muihin kysymyksiin jättäen pääomapakoon liittyvät ongelmat vähemmälle huomiolle:

”No ei, se ei oo tällä hetkellä sillain tapetilla. Hyvästä hallintotavasta, siitähän on aina puhetta. Sanotaan tällä hetkellä se on tavallaan siirtynyt taustalle, koska tällä hetkellä kaikkein keskeisimmät asiat on tää öljyn hinta ja ruuan hinta ja climate change. Et se pääomapakko, niin se on tavallaan jääny taustalle.” (SP:n edustaja.)

Koska kaupallinen laitton pääomapako ohitetaan korruptiodiskurssissa, se ei ole muodostunut osaksi virallisen kehityspolitiikan tehtäväkuvaa ja koska se ei ole muodostunut osaksi tehtäväkuvaa, siihen ei tarvitse puuttua. Suomen kehityspolitiikka on profiloitunut muihin, tärkeämpiä pidettyihin teemoihin. Suomen virallisen kehityspolitiikan korruptiodiskurssissa on muodostunut itsestään selvä säännönmukainen erottelu, jossa yksityisen sektorin aiheuttama laitton pääomapako ohitetaan korruptiokysymyksissä, koska sen ei nähdä kuuluvan kehityspolitiikan tehtäviin. Tässä luvussa pyrin vastaamaan siihen, miksi laitton pääomapako ja veroparatiisit eivät ole rakenteistuneet keskeiseksi osaksi Suomen kehityspolitiikan ongelmakenttää. Tämä tapahtuu jäljittämällä säännönmukaisia erottelujen systeemejä, eli diskursseja ja niiden taustalla vaikuttavaa struktuuria, joihin Suomen kehityspolitiikan toiminta perustuu.

7.1 Kehitysavun logiikka, hyvä hallinto ja jumittuminen julkiseen sektoriin

Yksi syy siihen, miksi Suomi ei ole profiloitunut kehityspolitiikassaan laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen on kehitysapudiskurssi, jossa huomio kiinnitetään korruptiokysymyksissä nimenomaan julkisen sektorin hallintoon. Laitton pääomapako nähdään kysymyksenä, joka sisältyy hyvään hallintoon: *”Et se on tämmösten isompien kokonaisuuksien, niinku hyvä hallinto, niin se on siellä sit niinku, siellä alapolvessa tämmönen asia”* (UM:n edustaja 2). Koska Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssissa on hyvin selkeästi keskitytty kehitysmaan julkiseen sektoriin, ei yksityisen sektorin laittomaan pääomapakoon ole juuri kiinnitetty huomiota.

Keskittyminen julkisen sektorin korruptioon ja hyvään hallintoon on yhteydessä Suomen omiin investointeihin:

”Mut että meillä on tietenkin yhteistyötä jonkun verran näissä asioissa mut niin kun mä sanoin niin ehkä tää pääomapako ei oo se meidän ensimmäinen juttu. Me tiedostetaan se. Ikään kuin riskinä sille meidän investoinnille tohon suuntaan.”
(UM:n edustaja 1.)

Suomen kehityspolitiikassa ollaan kiinnostuneita pääomapaosta riskinä kehitysapuinvestoinneille ja pankkiluotoille:

”Mutta sitten kun sä yhistät tähän tän korruption, niin sen korruption kitkemiseksi niin.. kaikkein tärkeintä on, että kun maa saa ulkomaista pääoma, tulee se sitten kehitysapuna tai IMF luottona tai pankkiluottona, että se käytetään siihen tarkotukseen, mihin se on tarkotettu.” (SP:n edustaja.)

Tässä on taustalla se, että on kyse kehitysavun antajamaiden veronmaksajien rahoista:

”Että jos sä haluat siitä niin kun saada semmosen julkisen.. meidän sanotaan virallisen kannan, niin tottakai kaikki se raha mikä me.. myös se IMF:n raha on jäsenmaiden.. se on meidän.. me ollaan maksettu IMF:n jäsenosuus ja sitä jäsenosuutta.. siitä jäsenosuudesta sitten niille maille, jotka haluaa sieltä luottoa, niin lainataan sinne. Eli jos IMF menettäis kaikki nää luottonsa, niin tottakai se ois silloin meillekin tappio.” (SP:n edustaja.)

”Eli yksinkertaistettuna sanoen, miten Suomen veronmaksajien varoja käytetään (...) Et meneekö se veroraha sinne ja siihen tarkotukseen, mihin se oli alun perin tarkotettu. Se on se meidän intressi pääasiallisesti.” (UM:n edustaja 2.)

Mikäli on kyse suomalaisten veronmaksajien rahoista ja niiden käytöstä, tällöin kyllä katsotaan tarkkaan, mihin varat päätyvät:

”Ja tottakai sitä kautta jos Suomen valtio antaa esimerkiksi budjettitukea jollekin vastaanottavalle yhteistyökumppanilleen, jos se menee sitten kyseisen valtion budjettiin, budjetin kautta, niin toki meitä sitten kiinnostaa miten kyseinen maa käyttää sitä budjettia. Ja siellä korruptiokysymykset nousee vahvasti esille.” (UM:n edustaja 2.)

Suomen kehityspolitiikan korruptiodiskurssissa on lähdetty liikkeelle nimenomaan siitä, että valvotaan ”omien” rahojen liikkeitä. Tästä on seurannut, että kehityspolitiikan tehtäväksi on tullut puuttua vain kehitysmaan julkisen sektoriin ja kansalliseen hallintoon:

”Ja sit on niinku takaraivossa se että katotaan ettei se pussi vuoda ettei kaikki mitä sinne kannetaan niin palaudu jotain.. se taas liittyy siihen governance keskusteluun ja hyvän hallinnon edistämiseen ja kansallisten järjestelmien käyttöön ja kapasiteetin rakentamiseen.” (UM:n edustaja 1.)

Kansallisten järjestelmien käyttö ja julkishallinnon parantaminen ja vahvistaminen ovat tietysti erittäin tärkeitä asioita. Ne eivät kuitenkaan ole riittäviä, eivätkä ainoita keinoja laittomaan pääomapakoon puuttumiseksi (keinoista ks. luku 6.2). Yritysten lahjustapauksiinkin puututaan, mikäli ne liittyvät Suomen kehitysapuun (ks. luku 5.4).

Tulkintani mukaan tässä on taustalla Suomen kehityspolitiikan jumittuminen kehitysavun logiikkaan korruptiokysymyksissä. Kehitysapu suuntautuu pääosin julkisen sektorin kautta, minkä vuoksi Suomen kehityspolitiikassa ollaan erityisen kiinnostuneita juuri julkisesta sektorista. Tällöin suurin osa laittomasta pääomapaosta jää kehityspolitiikan korruptiodiskurssin ulkopuolelle. Johdonmukaista kehityspolitiikkaa ei voi tehdä puuttumalla ainoastaan siihen, miten omia kehitysapuvaroja käytetään, jättäen muun laittoman pääomapaon ja sen mahdollistavat rakenteet vaille huomiota. Tällöin on kyse kehitysapupolitiikasta, ei johdonmukaisesta kehityspolitiikasta.

7.2 Aiheen vaikeus ja poliittinen ”realismi”

Keskeinen tekijä puuttumattomuudessa laittomaan pääomapakoon ja veroparatiiseihin on myös se, että nämä kysymykset mielletään Suomen kehityspolitiikassa liian vaikeina asioina. Ulkoasiainministeriössä ei ole riittävää osaamista aiheeseen puuttumiseen:

”Ei oo oikeestaan ministeriöissä ja kehitysyhteistyöviranomaisilla, ei oo oikeestaan kompetenssia tuollaisten asioiden käsittelyyn. Se on kuitenkin niin oma alansa ja teemansa ja vaatii oman asiantuntijuutensa.” (UM:n edustaja 2.)

Valtiovarainministeriössä tuota osaamista olisi:

”Me kärsitään siitä että meillä ei oo sitä niinku raakaa osaamista, jota me tarvittas sitten VM:ltä. Mut heillä ei oo ollu nyt resursseja laittaa siihen.” (UM:n edustaja 1.)

Suomen kehityspolitiikan sisällä on harmonisaatio-ongelmia laittoman pääomapaon ja veroparatiisien kitkemisen suhteen:

”Et me UM:ssä, meillä on, me ollaan niinku tämmösiä, meillä on tämmönen poliittisempi rooli, eikä niinkään se teknisen osaamisen rooli. Meidän pitäis sit pystyä yhdistämään se UM:n semmonen poliittisempi rooli siihen, että VM:n veroasiantuntijat ois oikeesti mukana tässä ja niinku auttas meitä siinä.” (UM:n edustaja 1.)

Diskurssi, jossa nämä kysymykset nähdään Suomen virallisessa kehityspolitiikassa liian vaikeina kysymyksinä, liittyy siis ongelmiin eri instituutioiden välisessä yhteistyössä.

Suomi ei ole ollut LG:issa, etunenässä puuttumassa veroparatiiseihin (ks. luku 5). Tässäkin on osittain taustalla ongelmia osaamisessa: *”Miten mä nyt sanoisin sen, ettei se tulis sillä tavalla*

sanottua.. että siis meillä ei oo tehty sitä taustatyötä niin, että me voitais olla yhtä aktiivisia siinä kun Norja esimerkiksi.” (UM:n edustaja 1.) Kyse ei ole kuitenkaan pelkästään osaamisen puutteesta, vaan myös siitä, että kysymykset nähdään myös poliittisesti liian vaikeina:

”No meidän ei olla.. siis näistä asioista.. Tietenkin me ollaan sitä mieltä että nää on asioita mitä pitää edistää. Eikä missään tapauksessa haluta antaa semmosta kuvaa että me halutaan olla jotenkin vaikeita. Mut et kyllä me tätä realismia pyritään kans viljelemään. Et se ei oo niin helppoa et me vaan nyt halutaan.” (UM:n edustaja 1.)

”Ne on teettäny selvityksiä kansalaisjärjestöillä ja ekonomisteilla. Ja sitä kautta yrittäny saada asiaa esille päättäjille. Mutta aika hidastahan se on ollu. Että ei se oo oikeen ottanu tuulta alleen. Koska ne on hirveen hankalia asioita. Sehän siinä on taustalla.” (VM:n edustaja.)

Myös LG:in suhteen Suomen passivisuuteen liittyy kuitenkin myös harmonisaatio-ongelmia ja ristiriitoja Suomen kehityspolitiikan sisällä:

”Et sinne tulee ulkoministeriöitä ja kansalaisjärjestöjä, mut et ku se näitten innovatiivisten rahoitusmekanismien ja tämmösten veroparatiisikysymysten hoito on paljon keskuspankkien ja valtiovarainministeriöitten asia sitten täällä julkisella puolella. Siellä on se osaaminen ja siellä on se koneisto, mikä valmistelee lainsäädäntöä jos sitä pitää valmistella ja muuttaa sitten, jos sitä pitää muuttaa. Et tietenkin se, et me ollaan siellä mukana niin edistää sitä asiaa, mut ennen siitä oikeen Suomen kohalla tuu valmista, ennen ku me saahan yhtenäinen valtionhallinnon näkemys tähän, joka vie sitä asiaa eteenpäin. (...) Et eihän, VM ei oo näihin Leading Group kokouksiin ikinä lähteny mukaan. Et se on ollu aina UM:läinen kaikissa. (UM:n edustaja 1.)

LG:ssa ei siis ole voitu toimia kovin aktiivisesti johtuen osaamisen puutteesta, mikä taas on johtunut siitä, ettei valtiovarainministeriö ole ollut mukana LG:in työssä. Se, ettei Suomen kehityspolitiikka ole ollut aktiivisesti mukana LG:issa johtuukin osittain siitä, ettei valtiovarainministeriössä pidetä LG:ia legitimiinä toimijana näiden asioiden tiimoilta:

”Mutta Suomi ei oo ollu aktiivinen siinä keskustelussa. Koska me on nähty, että näistä aiheista käydään keskustelua myöskin muilla foorumeilla, jotka on niin kun tämmösiä.. miten mä nyt sanon, sellasia joissa valtion edustus on toisella tavalla edustettuna kun tällä hyvinkin epävirallisella ryhmällä.” (VM:n edustaja.)

Kuten aiemmin totesin, Suomen kehityspolitiikassa laitton pääomapako ja veroparatiisit nähdään isompana kysymyksenä, minkä vuoksi valtiovarainministeriössä on nähty nämä kysymykset lähinnä EU:n asiana. Suomi ei ole kuitenkaan EU:ssakaan ollut viime aikoina aktiivinen johtuen asian poliittisesta vaikeudesta:

”Mutta se asia on poliittisesti niin vaikee, että se ei oo liikkunu toistaseks mihinkään että Niinistön jälkeen meidän ministeritkään ei oo nähny oikeen mahdolliseks käytännössä sitä lähteä ehdottelemaan.

Ja jos oot seurannu sitä keskustelua, mitä EU:n piirissä on käyty esimerkiks näistä nyt Luxemburgiin tehdyistä sijoituksista, et Luxemburgin erilaisesta lainsäädännöstä, saksalaisten sijoituksista, niin Luxenburgiin jo niin se on ihan siellä EU:n ytimessä, niin on hyvin erilaisia lähestymistapoja tähän kysymyksen. Ja ei oo näköpiirissä että EU:n piirissä lyhyellä aikavälillä päästäis tästä asiasta yhteisymmärrykseen.” (VM:n edustaja.)

Myös ulkoasiainministeriössä suhtaudutaan kriittisesti EU:n mahdollisuuksiin veroparatiisikysymyksissä: *”Mut et sit ku mennään Brysseliin ja ruvetaan neuvottelemaan jostain Euroopan verolainsäädännöstä, niin eihän siinä ensimmäistä kahvitaukoa pidemmälle päästä, kun se alkaa jo tökkiä”* (UM:n edustaja 1). EU-tasollakin veroparatiisit nähdään poliittisesti liian vaikeana kysymyksenä, eikä Suomi ole ollut EU:ssa viime vuosina aktiivinen veroparatiisien suhteen.

Myös kansainvälisen valuutanvaihtoveron ajaminen on törmännyt poliittiseen vaikeuteen ja tiettyjen valtioiden vastustukseen:

Aina kun aiotaan valuutanvaihtoveroa tai jotain muuta, niin heti ensimmäinen reaktio on, et se on pois heidän bisneksistään (...). Et se on semmonen nousukauden juttu, millon semmonen asia saadaan läpi. Nyt kun mennään alamäkeen, niin kaikki varjelee sitä omaa pikkupikku voittoansa sieltä. (UM:n edustaja 1.)

Tässä on taustalla ajatus, ettei valuutanvaihtoveron ajaminen ole talouskriisin vuoksi poliittisesti realistista. Yksi keskeinen argumentti Suomen kehityspolitiikassa on myös, ettei pääomien vapaaseen liikkuvuuteen voida puuttua, koska se ei ole hyväksi kehitysmaille:

Raa’asti sanottuna niin se meidän rahavirtaseuranta on se, että me halutaan nähä että mahollisimman paljon rahaa menee sinne etelään. Kyl me ollaan huolissaan siitä, et miten paljon sitä tulee sieltä poisikin. Mut sit taas toisaalta niin kuin mä sanoin siinä aluks niin pääoman pitää saada liikkua. Muuten kukaan ei investoi mihinkään. (UM:n edustaja 1.)

Ulkomaiset investoinnit nähdään Suomen kehityspolitiikassa jonkinlaisena kehityksen moottorina. Kuten luvussa 2.2 totesin, näin ei etenkään köyhimmissä kehitysmaissa usein ole tapahtunut. Pääomien vapaa liikkuvuus on ollut kaksiteräinen miekka, josta jotkut isommat kehitysmaat ovat hyötäneet, kun taas joissakin maissa ne eivät ole edistäneet kehitystä. Pääomanliikkeiden kontrollointia ei kuitenkaan nähdä mahdollisena:

Jos hallitus asettaa sääntöjä, että pääomaa ei voi viedä ulos niin silloinhan sitä viedään niin kun. Et semmoset pääoman kontrollit ei tavallaan toimi. Eli monet on ehdottanu, että köyhien maiden pääomapako voitais estää sillä, että asetetaan pääomanliikkeille rajoituksia. Se voi tietenkin osittain toimia, mutta se ei oo.. se ei toimi kuitenkaan kunnolla. (SP:n edustaja.)

IMF:ssa ja sitä kautta Suomen pankissa sitä ei nähdä ideologisestikaan mahdollisena:

”Mutta sillain varsinaisesti, että me IMF:n johtokunnassa niinku pyrittäis auttaan kehittämään jonkinlaista kontrollia tai tämmösiä rajoitteita pääoma ulosviennille, niin sitä ei periaatteessa, se ei kuulu IMF:n niin kun agendaan, eikä mandaattiin. Se ei kuulu sen mandaattiin, eikä oikeastaan siihen ideologiaankaan.” (SP:n edustaja.)

Tämä on mielenkiintoista sikäli, että viimeaikaisen finanssikriisin edetessä yhä useammat hyvin erilaisistakin ideologisista lähtökohdista ammentavat tahot ovat ruvenneet puhumaan pääomanliikkeiden kontrolloinnin tarpeellisuudesta myös kehittyneissä maissa (esim. G20 2009; YK 2008, 18–21).

Suomen kehityspolitiikan kentän hegemonisiin käsityksiin liittyy diskurssi, jossa laitton pääomapako ja veroparatiisit nähdään liian vaikeina asioina puuttua. Vaikeus liittyy myös siihen, ettei ole yhtenäistä näkemystä. Jonkinlainen yhtenäinen näkemys kyllä aina luodaan, mutta varsinaista yhtenäistä toimintamallia ja Suomen kehityspolitiikan toimijoiden välistä yhteistyötä, jolla puututtaisiin veroparatiiseihin, ei kuitenkaan ole. Ulkoasiainministeriöllä ei ole osaamista veroparatiisikysymyksistä ja yhtenäistä koordinoitua toimintaa eri ministeriöiden välillä ei juuri Suomessa ole laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen.

Kyse ei ole ainoastaan osaamisen ja harmonisaation puutteesta johtuvista vaikeuksista Suomen kehityspolitiikassa, vaan myös diskurssista, jossa kyseiset asiat nähdään yleisesti poliittisesti liian vaikeina asioina. Suvereenit valtiot ovat erimielisiä, eikä veroparatiiseihin kyetä puuttumaan valtiosuvereniteetin vuoksi. Aiheen vaikeuteen liittyvät myös kysymykset pääomien liikkeiden kontrolloinnista. Pääomien vapaan liikkuvuuden diskurssia pidetään virallisessa kehityspolitiikassa vaihtoehdottomana, minkä vuoksi pääomapakoon puuttumista ei pidetä mahdollisena.

Suomen kehityspolitiikan passiivisuuden taustalla on diskurssi, jossa laittomaan pääomapakoon ja veroparatiiseihin puuttumista pidetään liian vaikeana asiana. Kutsun tässä tuota diskurssia poliittisen ”realismin” diskurssiksi.

7.3 Suvereenin valtion oma vastuu

Laittomaan pääomapakoon puuttumisen vaikeuteen ja poliittisen ”realismin” diskurssiin liittyy valtiosuvereniteetti. Suvereniteetilla tarkoitan Noam Chomskyn sanoin ”poliittisten entiteettien oikeutta seurata omaa tietään – joka saattaa olla ihmisten kannalta suotuisa tai haitallinen – ilman ulkoista asioihin puuttumista” (Chomsky 2002, 347).

Luvussa 4.4 osoitin, että Suomi on kehityspolitiikassaan keskittynyt korruptiokysymyksissä lähinnä julkiseen sektoriin. Suomen kehityspolitiikan kentällä vallitsee hegemoninen diskurssi, jossa yksityisen sektorin aiheuttama laitton pääomapako käsitetään jokaisen valtion omana asiana. Ulkoasiainministeriössä lähdetään siitä, etteivät muut valtiot pysty vaikuttamaan näihin asioihin: *”Ikään kuin se maa itse hoitaisi tämän asian, ettei meidän tarvi olla siellä poliisina, koska ei me sit siihen kuitenkaan pystytä”* (UM:n edustaja 1). Niihin ei katsota pystyttävän kehityspolitiikalla vaikuttamaan muuten kuin julkista hyvää hallintoa kehittämällä:

”Et tää on sellanen asia, jossa suvereenit valtiot.. tää liittyy just EU:ssakin et tää ei oo yhteisen päätösvallan alainen asia, vaan se on jokaisen EU:n jäsenmaan oma asia, miten verotetaan. Niin silloin on hyvin vaikeaa lähteä ottamaan kantaa esimerkiks EU:n sisällä, et miten jossain toisessa EU maassa verotetaan tai ei veroteta, onko se verolainsäädäntö helposti kierrettävissä tai ei. Että mitä sitten kehitysmaihin tulee, niin tää on kans semmonen näkökohta, joka liittyy ylipäänsä siihen hyvän hallinnon arviointiin.” (VM:n edustaja.)

Yksityisen sektorin aiheuttama laitton pääomapako käsitetään siis kansallisena kysymyksenä. Kyse ei ole kuitenkaan ainoastaan siitä, että suvereenin valtion toimiin olisi vaikea puuttua, vaan siitä, että nämä kysymykset yksinkertaisesti käsitetään Suomen kehityspolitiikassa jokaisen suvereenin valtion omana asiana:

”Tietysti täytyy ajatella, että yksityinen sektori on verovelvollinen yleensä yhdelle maalle tai sen hallitukselle tai sitten riippuen siitä jos sillä on semmosia verotettavia toimipaikkoja eri puolilla Eurooppaa niin, tai sitten maailmaa, niin missä sitä toimintaa on ja silloin se on aina sen asianomaisen niin kun hallinnon ja

sitten tän yrityksen välinen asia. Että eihän meillä Suomessakaan oteta kantaa kun siihen vaan että Suomessa toimivat yritykset mahdollisesti kiertäs veroja. Mutta me ei olla lähdetty ottamaan kantaa sitten siihen, miten naapurimaat tai miten kehitysmaat niin kun toimii tässä tilanteessa.” (VM:n edustaja.)

”Se on kunkin maan sisäinen asia miten ne hoitaa talousrikollisuutta” (SP:n edustaja).

Tässä on taustalla ajatus suvereenista valtioista, jotka hoitavat itse talousrikollisuutensa ja veropohjansa. Näissä kysymyksissä westfalenilainen valtiosuvereniteetti on juurtunut tiukasti Suomen kehityspolitiikkaan.

Valtion huonoon hallintoon katsotaan voitavan puuttua. Suomen Pankissa aihetta ei kuitenkaan nähdä ainoastaan hyvän hallinnon kysymyksenä: *”Mut sitten taas se pääomapako ei liity yksistään hyvään hallintoon. Se liittyy kyllä paljon niin kun sen maan taloudellisiin ongelmiin.”* (SP:n edustaja.) Suomen Pankissa pääomapako, myös laitton pääomapako, nähdään seurauksena valtion huonosta talouspolitiikasta tai epävakaasta poliittisesta tilanteesta:

”Tutkimusten mukaan tärkeimmät syyt miks köyhistä maista teollisuus, yksityinen teollisuus, vie ja yksityiset ihmiset vie varallisuutta ulos on se että siellä inflaatio laukkaa eli se niiden oman rahan arvo tavallaan romahtaa. Ne haluaa viedä sen talteen ulkomaille. Niin ne vie sen ulos joko virallisesti tai epävirallisesti. Tai yks syy on, et siellä on poliittisesti epävakaat olosuhteet.” (SP:n edustaja.)

Suomen Pankissa siis nähdään, että yksityisen sektorin aiheuttama laitton pääomapako on seurausta huonosta hallinnosta, huonosta valtionaloudesta ja poliittisesta epävakaudesta. Kyse on kuitenkin edelleen kehitysmaan julkishallinnon ongelmista, joihin tulee puuttua.

7.4 Valtiosuvereniteetti ja laitton pääomapako kehitysmaista

Olen edellä eritellyt niitä hegemonisia diskursseja, jotka vaikuttavat Suomen virallisen kehityspolitiikan toiminnan taustalla suhteessa laittomaan pääomapakoon kehitysmaista ja veroparatiiseihin. Tässä luvussa kokoan nuo diskurssit yhteen ja analysoin struktuuria, jonka mukaisesti ne ovat rakentuneet.

Tulkintani mukaan Suomen passiivisuuden taustalla vaikuttaa kolme keskeistä diskurssia. Nimitän noita diskursseja kehitysapudiskurssiksi, poliittisen ”realismin” -diskurssiksi ja suvereenin valtion vastuu -diskurssiksi. Nämä diskurssit liittyvät hyvin paljon toisiinsa ja menevät osittain päällekkäinkin. Esimerkiksi poliittisen ”realismin” -diskurssi liittyy myös suvereenin valtion vastuu -diskurssiin. Tulkitsen ne kuitenkin erillisinä vaikuttavina tekijöinä Suomen kehityspolitiikan toimien ja kannanottojen taustalla. Mielenkiintoista näissä diskursseissa on se kuinka ne poikkeavat toisistaan niiden suhteessa valtiosuvereniteettiin (kuvio 8).

<u>Diskurssi</u>	<u>Suhde valtiosuvereniteettiin</u>
Kehitysapudiskurssi	Kehityksmaan julkishallintoon puuttuminen ei este, mikäli kehitysapuvaroja ei käytetä asianmukaisesti
Poliittisen ”realismin” – diskurssi	Valtiosuvereniteetin vuoksi ei voida puuttua veroparatiiseihin.
Suvereenin valtion vastuu – diskurssi	Kaupallinen laitton pääomapakko ja veronkierto ovat jokaisen suvereenin valtion omalla vastuulla.

Kuvio 8. Suomen kehityspolitiikan käytäntöjen taustalla vaikuttavien diskurssien suhde valtiosuvereniteettiin.

Tulkintani mukaan Suomen kehityspolitiikan laittomaan pääomapakoon liittyvien käytäntöjen taustalla vaikuttavissa hegemonisissa diskursseissa on oleellista erilainen suhtautuminen valtiosuvereniteettiin eri tilanteissa. Tämä on se kaikkein keskeisin tekijä, jonka mukaisesti Suomen kehityspolitiikan käytännöt muotoutuvat. Siksi tarkastelen käytäntöjen ja diskurssien taustalla vaikuttavaa struktuuria nimenomaan valtiosuvereniteettiin suhtautumisen kautta.

Kehitysapudiskurssissa valtiosuvereniteettiin puuttuminen ei ole mikään este. Mikäli on kyse jonkin kehityksmaan julkisen sektorin korruptiosta, valtiosuvereniteettia ei kunnioiteta. Kehitysmaiden julkisen sektorin korruptio ei ole enää tabu kuten vielä aiempina vuosikymmeninä, eikä julkisen sektorin korruptiota ja huonoa hallintoa katsota sormien lävitse (ks. Luku 4).

Poliittisen ”realismin” -diskurssi taas perustelee sitä, miksi veroparatiiseihin ei ole puututtu vedoten juuri valtiosuvereniteettiin esteenä toiminnalle. Valtiosuvereniteetin kunnioittamisen vuoksi veroparatiisit nähdään niin vaikeina kysymyksinä, ettei Suomi ole ruvennut aktiivisesti puuttumaan niihin kehityspolitiikassaan. Suvereenin valtion vastuu -diskurssissa valtiosuvereniteetti asettuu myös syyksi siihen miksi kaupalliseen laittomaan pääomapakoon ei ole puututtu. Se nähdään suvereenin valtion omana asiana. Veronkierto nähdään asiana, johon ulkopuolisten valtioiden ei tule puuttua ja veroparatiisien kohdalla keskeisin peruste sille, miksei niihin olla aktiivisesti puututtu on valtiosuvereniteetti.

Amitav Acharya on tutkinut Yhdysvaltain ”terrorismin vastaisen sodan” vaikutuksia valtiosuvereniteettiin. Hän on kiinnittänyt huomiota valikoivan valtiosuvereniteetin käsitteeseen Yhdysvaltojen ulkopolitiikassa, jossa vedotaan suvereenien valtioiden turvallisuuteen, mutta samalla ohitetaan tiettyjen valtioiden suvereniteetti tietyssä tilanteessa (Acharya 2007.) Valikoivan valtiosuvereniteetin käsite kuvaa tulkintani mukaan osuvasti myös sitä struktuuria, jonka mukaisesti Suomen kehityspolitiikan hegemoniset diskurssit laittomasta pääomapaosta ja korruptiosta muodostavat.

Acharya (mt.) käyttää käsitettä liittyen turvallisuuspolitiikkaan, mutta periaate on sama. Tietyissä tapauksissa vedotaan valtiosuvereniteettiin ja toisissa sitä taas ei kunnioiteta. Toimimattomuus veroparatiisi- ja pääomapakokysymyksissä perustuu diskurssiin, jonka taustalla on westfalenilainen valtiosuvereniteetti, mutta toisissa tilanteissa taas toimiminen perustuu diskurssiin, jossa valtiosuvereniteettia ei kunnioiteta.

8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

”Mutta talouspolitiikan velvollisuutena on viime kädessä valvoa, etteivät fanaattiset oman edun tavoittelijat tai maailmalle vieraat taloudellisen rauhan apostolit vie aseita oman kansakunnan käsistä” (Max Weber 1990 [1894–1896], 103).

8.1 Miten Suomi on toiminut liittyen laittomaan pääomapakoon kehitysmaista ja miksi?

Ennen pääkysymyksiini vastaamista selvitin Suomen kehityspolitiikan rakennetta ja rakenteistumista sekä korruptiodiskurssin asemaa ja sen keskeisiä piirteitä Suomen kehityspolitiikan kentällä. Suomen kehityspolitiikan kenttä on varsin valtiojohtoinen ja rakenteistunut paljolti kehitysavun kentän pohjalta. Suomen virallisen kehityspolitiikan kenttä on jaettu ulkoasiainministeriölle, valtiovarainministeriölle ja Suomen Pankille, mutta Suomen kehityspolitiikka on varsin ulkoasiainministeriövetoista. Suomen kehityspolitiikan kenttä on hyvin interdiskursiivinen ja sen käytäntöihin vaikuttavat monet kansainväliset toimijat.

Korruptio ei enää ole tabu Suomen kehityspolitiikan kentällä, mutta sen määrittelyssä on oleellista, mitkä asiat siihen sisällytetään ja mitkä jätetään sivuun. Korruptiokysymykset liitetään automaattisesti julkisen sektorin hallinnon kysymyksiin. Aiemmin korruptioon puuttuminen nähtiin kehityspolitiikassa maiden sisäisenä asiana. Nykyisin Suomen kehityspolitiikassa yksityisen sektorin korruptioon puuttuminen nähdään asiana, joka kehitysmaiden tulee itse hoitaa. Siihen suhtaudutaan siis samaan tapaan kuin aiempina vuosikymmeninä suhtauduttiin yleisesti kehitysmaiden korruptioon.

Tutkielmani ensimmäinen pääkysymys oli miten Suomi on toiminut kehityspolitiikassaan laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen. Tarkastelussani kävi ilmi, että Suomi on ollut virallisessa kehityspolitiikassaan hyvin passiivinen kaupallisen laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen. Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssissa on keskitytty lähes yksinomaan julkishallinnon korruptiosta johtuvaan laittomaan pääomapakoon, jättäen yksityisen sektorin veronkierto vähälle huomiolle.

Veronkiertoa ei nähdä Suomen virallisessa kehityspolitiikassa korruptiona, eivätkä veroparatiisit ole Suomen kehityspolitiikan kentän korruptiodiskurssin ytimessä.

Haastattelujen toteuttamisen aikaan Suomi harkitsi lähtemistä rahoittajaksi kaivos- ja öljyteollisuuden läpinäkyvyyttä ajavaan EITI -koalitioon. Muulla tavoin yksityisen sektorin aiheuttamaan laittomaan pääomapakoon ei ole puututtu.

Veroparatiisit eivät ole täysin korruptiodiskurssin ulkopuolella. Ne huomioidaan kuitenkin ongelmana juuri julkisen sektorin korruption aiheuttaman laittoman pääomapaon sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin aiheuttaman laittoman pääomapaon piilopaikkana. Suomi ei silti ole kehityspolitiikassaan pyrkinyt aktiivisesti kitkemään veroparatiiseja, vaan julkisen sektorin korruption on pyritty puuttumaan kehitysmaan julkishallintoon puuttumalla, niin kahdenvälisen kuin monenkeskisenkin kehitysavun keinoin. Veroparatiisit siis mielletään osaksi korruptio-ongelmaa, mutta niihin ei silti ole lähdetty puuttumaan.

Suomen kehityspolitiikan kentällä suhtaudutaan kehitysmaista tapahtuvaan laittomaan pääomapakoon varsin ambivalentisti. Suomen kehityspolitiikan kentällä vallitsee ortodoksia, jossa korruption puututaan julkisen sektorin hallintoon puuttumalla. Veroparatiiseihin ei puututa, mutta niitä ei täysin suljeta pois korruptiodiskurssista. Veroparatiisien roolia korostavat näkemykset ovat heterodoksian asemassa Suomen kehityspolitiikan kentällä. Kaupallinen laitton pääomapako on vielä voimakkaammin marginaalissa Suomen kehityspolitiikan kentällä kuin veroparatiisit. Aiheesta ei juuri puhuta, mutta siitä on kuitenkin jossain määrin mahdollista puhua. Kyse ei siis ole aihetta täysin poissulkevasta doksasta, vaan pikemminkin ortodoksiasta.

Toinen pääkysymykseni oli, miksi Suomen kehityspolitiikassa on toimittu laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen, siten kuin on toimittu. Tulkintani mukaan kaupallinen laitton pääomapako ja veroparatiisit ovat jääneet ulkopuolisiksi asioiksi Suomen kehityspolitiikan kentällä, johtuen kolmesta hegemonisesta diskurssista ja valtiosuvereniteettiin valikoivasti suhtautuvasta struktuurista, jonka mukaisesti nuo diskurssit ovat rakentuneet. Erittelemäni diskurssit ovat kehitysapudiskurssi, poliittisen ”realismin” -diskurssi ja suvereenin valtion oma vastuu -diskurssi ja niitä ohjaavaa struktuuria kutsun valikoivan valtiosuvereniteetin struktuuriksi.

Kehitysapudiskurssissa on kyse siitä, että Suomen kehityspolitiikan korruptiokäsitykset ovat edelleen jumissa kehitysavun logiikassa. Tämä johtuu todennäköisesti osittain siitä, että Suomen kehityspolitiikan kenttä on niin selkeästi rakenteistunut kehitysavun pohjalta (luku

4.3). Suomi on kiinnostunut varoista, jotka suuntautuvat kehitysmaihin kehitysapuna. Mikäli kehitysapurahoja virtaa laittomasti pois kehitysmaista, Suomi puuttuu asiaan, mutta muunlaiset laittomat pääomavirrat eivät näy Suomen virallisen kehityspolitiikan korruptiokäsityksissä. Mikäli on kyse jonkin kehitysmaan julkisen sektorin korruptiosta ja Suomen kehitysapuvaroista, valtiosuvereniteettia ei kunnioiteta.

Veroparatiisien kohdalla taas keskeisin peruste sille, miksei niihin olla aktiivisesti puututtu on valtiosuvereniteetin kunnioittaminen. Valtiosuvereniteetin vuoksi veroparatiisit nähdään niin vaikeina kysymyksinä, ettei Suomi ole ruvennut aktiivisesti puuttumaan niihin kehityspolitiikassaan. Kutsun tätä poliittisen ”realismin” -diskurssiksi. Veronkierto ja muu kaupallinen laiton pääomapakko nähdään myös asioina, joihin ulkopuolisten valtioiden ei tule puuttua. Sitä pidetään jokaisen suvereenin valtion omana tehtävänä. Tästä on kyse suvereenin valtion oma vastuu diskurssissa.

Koska valtiosuvereniteettiin suhtaudutaan eri tavalla eri tilanteissa (valikoivan valtiosuvereniteetin struktuuri), Suomi ei ole puuttunut kehityspolitiikassaan aktiivisesti kaupalliseen laittomaan pääomapakoon ja veroparatiiseihin. Valikoivan valtiosuvereniteetin struktuuri pitää yllä tilannetta, jossa korruption vastainen kehityspolitiikka on epäjohtonmukaista.

Suomea voidaan ehkä pitää edelläkävijänä kehitysapuun liittyvässä korruption vastaisessa toiminnassa. Ongelman ydin on kuitenkin siinä, etteivät perinteiset kehitysapuinstrumentit riitä korruption vastaiseen toimintaan kehitysmaissa. Suomi on sitoutunut johdonmukaiseen, kokonaisvaltaiseen kehityspolitiikkaan, jossa vaikutetaan kaikkiin kehitysmaiden asemaan vaikuttaviin politiikan osa-alueisiin. Korruption kitkemisessä on kuitenkin edelleen kyse pikemminkin kehitysapupolitiikasta kuin johdonmukaisesta, kokonaisvaltaisesta kehityspolitiikasta. Johdonmukainen kehityspolitiikka korruptiokysymyksissä tarkoittaisi, että otettaisiin huomioon kaikki keskeiset globaalit korruption toimijat mukaan lukien kansainväliset suuryritykset ja veroparatiisit, ja puututtaisiin niiden toimintaan. Näin ei ole tapahtunut.

8.2 Kohti johdonmukaisempaa korruption kitkemistä

Laittomasta pääomapaosta ei juuri ole akateemista tutkimusta. Kyse on kuitenkin niin suurista summista ja isosta maailmantaloudellisesta tekijästä, että tarkempia tutkimuksia olisi syytä tehdä. (Kohonen 2009, 55–57.) Aihetta voisi tutkia muutenkin kuin vain pääomien määrien suhteen. Tässä tutkielmassa on tutkittu aiheeseen liittyviä poliittisia toimia ja niiden taustoja Suomen virallisessa kehityspolitiikassa, mutta myös laajemmat tutkimushankkeet olisivat tarpeen. Myös esimerkiksi laittonan pääomapaon paikallisia sosiaalisia vaikutuksia sekä sen yhteyttä demokratiakysymyksiin ja yleiseen yhteiskuntakehitykseen, olisi syytä tutkia etenkin kehitysmaissa, joissa laittonan pääomapaon vaikutukset ovat suuria. Myös nimenomaan veroparatiiseihin kohdistuva tutkimus on toistaiseksi ollut, ainakin Suomessa, melko vähäistä (Ylönen 2008a, 98–99). Lisäksi kirjanpitosäännöstöihin ja kirjanpito-yhtiöihin kohdistuva tutkimus olisi tarpeen, koska ne ovat isossa osassa veroparatiisitaloudessa.

Mikäli korruptiota haluttaisiin käsitellä kokonaisvaltaisemmin ja johdonmukaisemmin, veroparatiisitalous ja kaupallinen laittonan pääomapakko tulisi ottaa selkeämmin mukaan korruption vastaiseen toimintaan ja yhteiskuntatieteelliseen korruptiotutkimukseen. Korruptio tulisi käsittää niin korruption vastaisessa toiminnassa kuin korruption tutkimuksessakin siten, että siinä otettaisiin selkeämmin mukaan yksityinen sektori korruption toimijana sekä korruptiota ja laitonta pääomapakkoa mahdollistavat rakenteet, kuten veroparatiisit. Globaalien korruption tutkimiseksi ja kitkemiseksi tarvitaan korruption uudelleenmäärittelyä.

Hyvä hallinto ja kehitysapuun liittyvä korruption kitkeminen ovat olleet Suomen kehityspolitiikan korruption vastaisen toiminnan keskiössä osittain siksi, että ne on nähty mahdollisina keinoina puuttua korruptioon. Se ei ole kuitenkaan ainoa tapa, jolla Suomi voisi kehityspolitiikassaan taistella korruptiota vastaan. Ensinnäkin, mistä voisi lähteä liikkeelle, olisi veronkierron sisällyttäminen korruption määritelmiin ja tämänkaltaisen määritelmän ajaminen kansainvälisesti merkittävässä instituutioissa sekä aktiivisempi toiminta laittonan pääomapakoon puuttuvissa järjestöissä, esimerkiksi LG:ssa (Ylönen 2008a, 152). Aiheeseen liittyvän tutkimustoiminnan tukeminen ja rahoittaminen lisääisivät myös mahdollisuuksia aiheeseen vaikuttamiseen (TJN 2007, 11; Ylönen 2008a, 152). Muita ehdotuksia ovat esimerkiksi kaikkia yrityksiä koskevien maakohtaisten kirjanpitosääntöjen luominen ja automaattisten tiedonvaihtosääntöjen rakentaminen (Kohonen & Mestrum 2009, 224; TJN

2007, 8–10) sekä YK:n verokomitean vahvistaminen (Kohonen & Mestrum 2009, 225; Ylönen 2008a, 152). Näitä prosesseja Suomi voisi kehityspolitiikassaan tukea (muista keinoista ks. luku 6.2). Tämä kuitenkin edellyttäisi, että saataisiin yhtenäinen, kaikkien toimijoiden osaamisen yhdistävä ja johdonmukainen laittomaan pääomapakoon ja veroparatiiseihin puuttuva suunnitelma osaksi Suomen virallista kehityspolitiikkaa.

Aktiivisuus nimenomaan kehityspolitiikassa olisi tärkeää, koska laitton pääomapako vaikuttaa kaikista eniten juuri kehitysmaihin (Christensen 2009c, 108; Lewis 2006, 39; Ylönen 2008, 154). Hyvästä hallinnostaan ja vähäisestä korruptiostaan (viimeaikojen vaalirahoitusotkuja lukuun ottamatta) tunnettu Suomi voisi olla kehityspolitiikassaan estämässä laitonta pääomapakoa myös kehitysmaista. Veroparatiiseihin puuttuminen olisi kaiken lisäksi myös Suomen etu. Suomestakin siirtyy verovaroja laittomasti veroparatiisien kätköihin, vaikkei ihan samassa mittakaavassa kuin useimmissa kehitysmaissa.

Aineistonkeruuvaiheessa Suomi harkitsi lähtemistä mukaan kaivos- ja öljyteollisuuden läpinäkyvyyttä ajavaan EITI -hankkeeseen. Toukokuussa 2009 Suomi liittyi EITI:n rahoittajaksi (Kepa 2009b). EITI:ssäkin on ongelmansa (Murphy & Shaxson 2007), eikä sekään ota lainkaan kantaa korruption tarjontapuoleen. EITI on kuitenkin jonkinlainen yritys puuttua globaalilla tasolla yksityisen sektorin korruptioon, minkä vuoksi Suomen mukanaolo yhtenä rahoittajana on yksi askel ainakin kohti suvereenin valtion oma vastuu -diskurssin murenemistä. Laittomaan pääomapakoon ja korruptioon puuttuminen edellyttää kuitenkin puuttumista myös veroparatiiseihin. Veroparatiiseihin puuttuminen ei tietysti ole ainoastaan kehityspolitiikan tehtävä, mutta osana kehitysmaiden pääomapako-ongelmaa, se on myös kehityspolitiikan tehtävä. Tämän vuoksi olisi perusteltua sisällyttää veroparatiisien kitkeminen osaksi Suomen kehityspolitiikkaa.

Laitton pääomapako ja veroparatiisit ovat nousseet viime aikoina paljon esille kansainvälisellä tasolla. Finanssikriisin myötä länsimaissakin on havahduttu veroparatiisien haitallisuudelle ja esimerkiksi G20-maiden huippukokouksessa huhtikuussa teollisuusjättien johtajat lupautuivat puuttumaan veroparatiiseihin ja pankkivalvontakysymyksiin (G20 2009, 4). G20-kokouksessa kokoontuivat kuitenkin vain 20 suurinta teollisuusmaata ja asiaa ei käsitelty kehitysmaiden näkökulmasta. Kehitysmaiden näkökulmasta laitonta pääomapakoa käsiteltiin erityisesti viime vuoden lopulla järjestetyssä Dohan kehitysrahoituskokouksessa sekä kesäkuun lopulla järjestetyssä talouskriisiä käsitelleessä YK:n huippukokouksessa.

Taluskriisikokouksen pohjana toimi Joseph E. Stiglitzin johtaman YK:n alaisen komitean laatima raportti, jossa pohditaan kuinka maailman talousjärjestelmää tulisi uudistaa taluskriisistä selviämiseksi. Raportissa tuotiin esiin kehitysmaiden ongelmia ja yksi sen vaatimuksista oli veroparatiiseihin puuttuminen (YK 2009, 9). Myös Dohan kokouksessa pääomapakokysymykset olivat voimakkaasti esillä (YK 2008, 18–21). Niin G20-kokouksessa kuin YK:n kokouksissa puhuttiin veroparatiiseista ja niihin pakenevista rahavirroista, mutta sitovia sopimuksia ei kuitenkaan saatu aikaan. YK on kuitenkin foorumi, jossa myös kehitysmaat ovat tasaveroisesti mukana, toisin kuin esimerkiksi G20-ryhmässä. YK on myös foorumi, missä Suomen kaltaiset pienemmät teollisuusmaat saavat äänensä kuuluviin.

Laajempien keskustelujen kautta kysymykset veroparatiiseista ja laittomasta pääomapaosta ovat tulleet jossain määrin ainakin keskustelujen tasolla osaksi myös Suomen kehityspolitiikkaa. Suomi on virallisessa kehityspolitiikassaan ollut laittoman pääomapaon ja veroparatiisien suhteen varsin passiivinen, mutta Suomen kehityspolitiikan kentältä löytyy myös tahoja, jotka pyrkivät nostamaan asiaa esille. Toistaiseksi aihetta on käsitelty lähinnä puheen tasolla, mutta odotettavissa on ehkä konkreettisia toimia niin kansainvälisesti kuin Suomen kehityspolitiikassakin.

LÄHTEET

Acharya, Amitav (2007). State Sovereignty after 9/11: Disorganised Hypocrisy. *Political Studies* 55:2, 274–296.

Akyüz, Yılmaz (2007). Monenkeskisen kehitysrahoituksen uudistaminen (suom. Allan Seuri). <http://www.maailmantalous.net/?q=fi/node/195/print> (artikkeli alun perin julkaistu Social Watch 2006 - raportissa.) Luettu 25.5.2008.

Alasuutari, Pertti (1999). Laadullinen tutkimus. Vastapaino. Tampere.

Alasuutari, Pertti (2007). Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus. Gaudeamus. Helsinki.

Alhanen, Kai (2007). Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Gaudeamus. Helsinki.

Archer, Margaret S. (1995). *The Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*. Cambridge University Press. Cambridge.

Arto, Juhani (2005). Kohti kumppanuutta: Kuinka Suomi oppi tekemään kehitysyhteistyötä 1965–2005. Ulkoasiainministeriö. Helsinki.

Baker, Raymond W. (2005). *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and how to Renew the Free Market System*. John Wiley & Sons Inc. Hoboken, New Jersey.

Baker, Raymond W; Brionne Dawson; Ilya Schulman & Clint Brewer (2003). *Dirty Money and Its Global Effects*. Center for International Policy. Washington D.C.
<http://www.ciponline.org/dirtymoney.pdf>. Luettu 26.9.2008.

Baker, Raymond W; John Christensen & Nicholas Shaxson (2008). Catching up with Corruption. *The American Interest* 4:1. <http://www.the-american-interest.com/ai2/contents.cfm?MIId=21>. Luettu 23.12.2008.

Basu, Arnab K. & Chau H. Nancy (2007). A risk-based rationale for two-way capital flows: Why do capital flights and inward foreign direct investments co-exist. *International Review of Economics and Finance* 16:1, 37–59.

Beck, Ulrich (1999). Mitä globalisaatio on? *Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia*. Vastapaino. Tampere.

Bhaskar, Roy (1979). *The Possibility of Naturalism*. Harvester. Brighton.

Bhaskar, Roy (1991). *Philosophy and the Idea of Freedom*. Blackwell. Oxford.

Bhaskar, Roy (1997). *A Realist Theory of Science*. Verso. London & New York.

Bourdieu, Pierre (1977). *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge University Press. New York.

Bourdieu, Pierre (1985a). *Sosiologian kysymyksiä*. Vastapaino. Tampere.

Bourdieu, Pierre (1985b). The Social Space and the Genesis of Groups. *Social Science Information* 24:2, 195–220.

Bourdieu, Pierre (1994). *Language and Symbolic Power*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Bourdieu, Pierre (1998). Järjen käytännöllisyys: *Toiminnan teorian lähtökohtia*. Vastapaino. Tampere.

Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loic J.D (1995). *Refleksiiviseen sosiologiaan: Tutkimus, käytäntö ja yhteiskunta*. Joensuu University Press. Joensuu.

Cameron, Angus & Palan, Ronen (2004). *The Imagined Economies of Globalization*. Sage. London.

- Cassard, Marcel (1994). The Role of Offshore Centers in International Financial Intermediation. IMF Working Paper. WP/94/107. Washington D.C.
- Castells, Manuel (1996). The Rise of the Network Society. Blackwell. Cambridge.
- Chomsky, Noam (2002). Yhteiskunnallis-taloudellisesta suvereenisuudesta. Teoksessa Noam Chomsky: *Ideologia ja Valta 1: Ideologiakritiikkiä ja vapauden näkökulmia*. Like. Helsinki, 347–369.
- Christensen, John (2007). Mirror, Mirror on the Wall, who's the most corrupt of all. Esitelmä World Social Forumissa Nairobissa tammikuussa 2007. Julkaistu liitteenä teoksessa TJN: *Closing the Floodgates: Collecting tax to pay for development*, 132–147.
<http://www.globalpolicy.org/nations/laundry/haven/2007/2007taxjustice.pdf>. Luettu 11.1.2009.
- Christensen, John (2009a). Africa's Bane: *Tax Havens, Capital Flight and the Corruption Interface*. Real Instituto Elcano, Working Paper 1/2009. Madrid.
<http://se1.isn.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=ISN&fileid=61FC48D9-7FCE-39DF-38CA-CFD14918772C&lng=en>. Luettu 27.3.2009.
- Christensen, John (2009b). Doha: A cup half full. *Tax Justice Focus* 4:4, 8–9.
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-4_Next_Steps.pdf. Luettu 2.2.2009.
- Christensen, John (2009c). Taxing transnational corporations. Teoksessa Matti Kohonen & Francine Mestrum (toim.) *Tax Justice: Putting Global Inequality on the Agenda*. Pluto Press. London, 107–130.
- Diamond, Walter H. & Diamond, Dorothy B. (1998). *Tax Havens of the World*. Matthew Bender Books. New York.
- Doggart, Caroline (1997). *Tax Havens and Their Uses*. EIU. London.
- EITI (2009). <http://eitransparency.org/>. Luettu 21.4.2009.

Errico, Luca & Musalem, Alberto (1999). Offshore Banking. An Analysis of Micro- and Macro-Prudential Issues, IMF Working Paper. Washington D.C.

Eskelinen, Teppo (2007). Kehitysajattelun filosofian taustat. Teoksessa Ville-Pekka Sorsa (toim.) *Kehityksen kestävä rahoitus*. Attac ry. Helsinki, 80–90.

Eskelinen, Teppo (2008). Kansainvälinen velkasovittelu: *Analyysi eri toteutustavoista*. Kepa ry. Helsinki.

Eskola, Jari & Suoranta, Juha (1998). Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Vastapaino. Tampere.

EURODAD, CRBM, WEED & Bretton Woods Project (2008). Addressing development's black hole: Regulating capital flight. http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Eurodad-WEED-CRBM-BWP_Capital_Flight.pdf. Luettu 29.11.2008.

Foucault, Michel (1994). *Dits et écrits I (1954–1969)*. Gallimard. Paris.

Foucault, Michel (1999). *Madness and Civilization. A History of Insanity in the Age of Reason*. Routledge. London.

Foucault, Michel (2005). *Tiedon arkeologia*. Vastapaino. Tampere.

G20 (2009). London Summit – Leaders' Statement 2 April 2009. <http://www.unesco.org/education/G-20Londoncommunique.pdf>. Luettu 24.4.2009.

Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press. Stanford.

Hampton, Mark P. & Christensen, John (2002). Offshore Pariahs? Small Island Economies, Tax Havens, and the Re-configuration of Global Finance. *World Development* 30:9, 1657–1673.

Hakkarainen, Outi & Kontinen, Tiina (2007). Kansalaisyhteiskunta–ihmeläkkeestä uusiin mahdollisuuksiin. Teoksessa Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.) *Kehitysmatutkimus: johdatus perusteisiin*. Gaudeamus. Helsinki, 307–334.

Hattori, Tomohisa (2003). Giving as Mechanism of Consent: *International Aid Organizations and the Ethical Hegemony of Capitalism*. *International Relations* 17: 2, 153–173.

Held, David (1995). *Democracy and the Global Order: From the modern State to cosmopolitan Governance*. Polity Press. Cambridge.

Hellsten, Sirkku Kristiina (2004). Korruptio kehityksen uhkana. Teoksessa Heta Gylling (toim.): *Kehityksen etiikka ja filosofia*. Gaudeamus. Helsinki, 171–193.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001). Tutkimushaastattelu: *Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Yliopistopaino. Helsinki.

Hoikkala, Tommi (1993). Katoaako kasvatus, himmeneekö aikuisuus? Gaudeamus. Helsinki.

Isaksson, Paavo (1997). Korruptio ja julkinen valta. Yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen julkaisu 15/1997. Tampereen yliopisto. Tampere.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1991). Diskursseja rakentamassa: *Näkökulma sosiaalisten käytäntöjen tutkimiseen*. Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia, sarja A nro 2, Tampereen yliopisto. Tampere.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi (1993). Valtasuhteiden analysoiminen. Teoksessa Arja Jokinen, Kirsi Juhila ja Eero Suoninen: *Diskurssianalyysin aakkoset*. Vastapaino. Tampere, 75–108.

Kapoor, Sony (2007). Myytti kehitysavusta – rahavirta köyhistä rikkaisiin maihin (suom. Lasse Salvi.) <http://www.maailmantalous.net/?q=fi/node/190> (artikkeli alun perin julkaistu Social Watch 2006 - raportissa.) Luettu 8.2.2008.

Kar, Dev & Cartwright-Smith, Devon (2008). *Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2002–2006*. Global Financial Integrity.

<http://www.fidngo.org/documentrepository/GFI%20Report.pdf>. Luettu 5.12.2008.

Kauppi, Niilo (2006). Bourdieun strukturaalikonstruktivistinen politiikan teoria: *Yhteiskunnallinen hallinta, poliittinen arviointikyky ja politiikan kenttä*. Teoksessa Semi Purhonen & J.P. Roos (toim.): *Bourdieu ja minä: Näkökulmia Pierre Bourdieun sosiologiaan*. Vastapaino. Tampere, 163–175.

Kepa (2009a). Talouskriisin globaalit ratkaisut –mitä Suomen tulee tehdä? Kepan ajankohtaiskatsaukset. Kepa ry.

Kepa (2009b). Suomi mukaan ehkäisemään “resurssikirousta”. Kepan globaaliuutiset 20.5.2009. <http://www.kepa.fi/uutiset/7102/>. Luettu 16.6.2009.

Kivinen, Osmo (2006). Habitukset vai luontumukset? *Pragmatistisia näkökulmia bourdieulaisittain objektiiviseen sosiologiatieteeseen*. Teoksessa Semi Purhonen & J.P. Roos (toim.): *Bourdieu ja minä: Näkökulmia Pierre Bourdieun sosiologiaan*. Vastapaino. Tampere, 227–265.

Kohonen, Matti (2009). Rationale for World Public Finance: *Mapping the tools for social change*. Teoksessa Matti Kohonen & Francine Mestrum (toim.) *Tax Justice: Putting Global Inequality on the Agenda*. Pluto Press. London, 45–65.

Kohonen, Matti & Mestrum, Francine (2009). Postscript. Teoksessa Matti Kohonen & Francine Mestrum (toim.) *Tax Justice: Putting Global Inequality on the Agenda*. Pluto Press. London, 223–225.

Koponen, Juhani (1999). Developmentalism vs. Instrumentalism: an interpretation of the history of Finnish development aid. FAD Working Paper 1/1999. Helsingin yliopisto, Kehityskaatutkimuksen laitos. Helsinki.

Koponen, Juhani (2006). Kehitysapu puntarissa. *Ulkopolitiikka* 3/2006, 11–15.

Koponen, Juhani (2007a). Kehitysmaat ja maailman ymmärtäminen. Teoksessa Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.): *Kehitysmaatutkimus: johdatus perusteisiin*. Gaudeamus. Helsinki, 29–47.

Koponen, Juhani (2007b). Kehityksen merkitykset. Teoksessa Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.): *Kehitysmaatutkimus: johdatus perusteisiin*. Gaudeamus. Helsinki, 49–66.

Koponen, Juhani & Seppänen, Maaria (2007). Kehitysyhteistyön monet kasvot. Teoksessa Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.): *Kehitysmaatutkimus: johdatus perusteisiin*. Gaudeamus. Helsinki, 335–363.

Kuusela, Pekka (2006). Realismi, kriittinen realismi ja sosiaalitieteet. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.): *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. UNIPress. Kuopio, 9–21.

Laakso, Liisa & Siitonen, Lauri (2007). Valtio ja demokratia kehitysmaissa. Teoksessa Juhani Koponen, Jari Lanki & Anna Kervinen (toim.): *Kehitysmaatutkimus: johdatus perusteisiin*. Gaudeamus. Helsinki, 285–305.

Lewis, Mike (2006). Global Tax Evasion. Teoksessa *Social Watch Report 2006: Impossible Architecture*. The Third World Institute. Montevideo, 39–41.

Maijala, Anu (2008). Pohjoismaisen kehitysyhteistyön ehdollisuuden neokolonialistisuus. Julkaisematon Pro gradu -tutkielma. Lapin yliopisto. Rovaniemi.

Maurer, Bill (2008). Re-Regulating Offshore Finance? *Geography Compass* 2:1, 155–175.

Mauss, Marcel (1967). *The Gift: Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*. Norton. New York.

Mosioma, Alvin & Awuor, Bob (2009). Breaking the vicious circle: *Grand corruption in Kenya*. Teoksessa Matti Kohonen & Francine Mestrum (toim.) *Tax Justice: Putting Global Inequality on the Agenda*. Pluto Press. London, 167–185.

Murphy, Richard & Shaxson, Nicholas (2007). African graft is a global responsibility. *Financial Times* 1.6.2007. <http://www.taxresearch.org.uk/Documents/FT2-6-07MurphyShaxson.pdf>. Luettu 21.4.2009.

OECD (2001). The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report. <http://www.oecd.org/dataoecd/60/28/2664438.pdf>. Luettu 25.6.2008.

Palan, Ronen (2002). Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty. *International Organization* 56:1, 151–176.

Pankaj, Ashok Kumar (2005). Revisiting Foreign Aid Theories. *International Studies* 42:2, 103–121.

Patomäki, Heikki (1992). *Critical Realism and World Politics: An Explication of a critical theoretical and possibilistic Methodology for the Study of World Politics*. University of Turku. Studies in Political Science no. 12. Turku.

Patomäki, Heikki (2002). *After International Relations. Critical Realism and the (Re)construction of World Politics*. Routledge. London & New York.

Patomäki, Heikki & Teivainen, Teivo (2003). *Globaali demokratia*. Gaudeamus. Helsinki.

Potter, Garry (2000). For Bourdieu, against Alexander: *Reality and Reduction*. *Journal for the Theory of Social Behaviour* 30:2, 229–246.

Rist, Gilbert (2002). *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*. Zed Books. London.

Sahlins, Marshall (1972). *Stone Age Economics*. Aldine. Chicago.

Salonen, Toivo (2008). *Filosofian sanat ja konseptit*. Lapin yliopistokustannus. Rovaniemi.

Sarre, Phillip (2008). Global Financial Flows: *The big picture*. *Tax Justice Focus* 4: 2, 6–8.
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-2_AABA_-_Research.pdf. Luettu 28.10.2008.

Sayer, Andrew (1984). *Method in Social Science: A Realist Approach*. Hutchinson. London.

Sayer, Andrew (2000). *Realism and Social Science*. SAGE Publications. London.

Sayer, Andrew (2004). Foreword: Why Critical Realism? Teoksessa Steve Fleetwood & Stephen Ackroyd (eds.): *Critical Realist Applications in Organization and Management Studies*. Routledge. London & New York, 6–20.

Schulpen, Lau & Gibbon, Peter (2002). Private Sector Development: Policies, Practises and Problems. *World Development* 30:1, 1–15.

Seppänen, Maaria & Virtanen, Pekka (2008). *Corruption, Poverty and Gender: With Case Studies of Nicaragua and Tanzania*. Ulkoasiainministeriö. Helsinki.

Siitonen, Lauri (2005). Aid and Identity Policy: Small Donors and Aid Regime Norms. Turun yliopiston julkaisuja. *Annales Universitatis Turkuensis*. Sarja B, osa 283. Turku.

Simola, Eeva (2009). *Köyhiltä rikkaille: Yritysten veronmaksu, kehitysmaat ja vastuullisuus*. FinnWatch. Helsinki.

Sorsa, Ville–Pekka (2007). Kolme kriisiä kehitysrahoituksen haasteena. Teoksessa Ville–Pekka Sorsa (toim.): *Kehityksen kestävä rahoitus*. ATTAC ry. Helsinki, 67–72.

Spencer, David (2008). From Monterrey to Doha: *An Overview*. *Tax Justice Focus* 4:1, 7–8.
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf. Luettu 28.10.2008.

Stiglitz, Joseph E. (2002). A Fair Deal for the World. *The New York Review of Books* 49:9, 24–26.

Stiglitz, Joseph E. (2004). *Globalisaation sivutuotteet*. Like. Helsinki.

Suopajärvi, Leena (2001). Vuotos- ja Ounasjoki-kamppailujen kentät ja merkitykset Lapissa. Lapin yliopiston julkaisuja. *Acta Universitatis Lapponiensis* 37. Rovaniemi.

TJN (2007). Closing the Floodgates: *Collecting tax to pay for development*.
<http://www.globalpolicy.org/nations/laundry/haven/2007/2007taxjustice.pdf>. Luettu 11.1.2009.

TJN (2009). Tax Information Exchange Arrangements: *Tax Justice Briefing*.
http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Tax_Information_Exchange_Arrangements.pdf.
Luettu 15.6.2009.

TI (2008). <http://www.transparency.fi/>. Luettu 25.6.2008.

Töttö, Pertti (2006). Kriittinen realismi ja sosiaalitieteiden menetelmät. Teoksessa Pekka Kuusela & Vuokko Niiranen (toim.): *Realismin haaste sosiaalitieteissä*. UNIpress. Kuopio, 45–75.

UNCTAD (2007). *World Economic Situation and Prospects 2007*. YK. New York.
http://www.unctad.org/en/docs/wesp2007_en.pdf. Luettu 6.9.2008.

UNODC & World Bank (2007). *Stolen Asset Recovery Initiative: Challenges, Opportunities and Action Plan*. World Bank. Washington D.C.

Varese, Frederico (1997). The Transition to the Market and Corruption in Post-socialist Russia. Teoksessa Paul Heywood (toim.): *Political Corruption*. Blackwell Publishers. Oxford, 163–180.

Wallerstein, Immanuel (1999). *The End of the World as we know it: Social Science for the Twenty-First Century*. University of Minnesota Press. Minneapolis.

Wallerstein, Immanuel (2004). *Worldsystems Analysis: An Introduction*. Duke University Press. Durham.

Weber, Max (1990), alkuteos 1894–1896. Pörssi. Tutkijaliitto. Helsinki.

Wetherell, Margaret & Potter, Jonathan (1992). *Mapping the Language of Racism. Discourse and the Legitimation of Exploitation*. Harvester Wheatsheaf. Cornwall.

Wilks, Alex (2008). Waking the slumbering Giants: Why Development NGOs have been slow to take up Tax Justice. *Tax Justice Focus* 4:1, 9–10.

http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJF_4-1_Doha.pdf. Luettu 15.12.2008.

Wolfensohn, James D. (1999). Puhe kansainvälisessä korruption vastaisessa konferenssissa Durbanissa 10–15 lokakuuta.

http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/durban_pdfs/durban-jdw.pdf. Luettu 28.4.2009.

YK (2002). Report of the International Conference on Financing for Development. Monterrey, Mexico 18-22 March 2002.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/392/67/PDF/N0239267.pdf?OpenElement>.

Luettu 3.4. 2009

YK (2008). Doha Declaration on Financing for Development: outcome document of the Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus. <http://www.ipu.org/splz-e/finance09/doha.pdf>. Luettu 24.4.2009.

YK (2009). Recommendations by the Commission of Experts of the President of the General Assembly on reforms of the international monetary and financial system.

<http://www0.un.org/ga/president/63/letters/recommendationExperts200309.pdf>. Luettu 6.5.2009.

Ylönen, Matti (2006). Sovereign Ventures? – Transborder Corporations and the Politics of Offshore. Julkaisematon Pro -gradu tutkielma. Tampereen yliopisto.

Ylönen, Matti (2008a). Veroparatiisit: 20 ratkaisua varjotalouteen. Like. Helsinki.

Ylönen, Matti (2008b). Uusia lähteitä kehitysrahoitukseen. Ulkopolitiikka 2/2008, 50–54.

Ylönen, Matti (2008c). Kehitysrahoituksen uudet muodot – pääomapako kuriin ja globaalit verot käyttöön. Kepa ry. Helsinki.

LIITE 1: Aineisto

SP:n edustajan haastattelu. 15.7.2008 rahamuseon tiloissa.

UM:n 1. edustajan haastattelu. 16.7.2008 ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston tiloissa.

UM:n 2. edustajan haastattelu. 30.7.2008 ulkoasiainministeriön kehityspoliittisen osaston tiloissa.

VM:n edustajan haastattelu. 22.7.2008 valtiovarainministeriön tiloissa.

UM (2002). Korruption vastaisen toiminnan käsikirja. Ulkoasiainministeriö. Helsinki.

UM (2007). Kehityspoliittinen ohjelma 2007: *Kohti oikeudenmukaista ja kestävää ihmiskuntapolitiikkaa*. Ulkoasiainministeriö. Helsinki.

UM (2008). <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentlan=1&culture=fi-FI&nodeid=15316>. Luettu 28.4.2008.

LIITE 2: HAASTATTELURUNKO

Kaikkien teemojen sisällä olen jaotellut toiminnan oman organisaation sisällä, Suomen kehityspolitiikassa ja kansainvälisissä instituutioissa.

Aloitus:

Käydään läpi mistä on kysymys ja mitä olen tutkimassa. Muistutan, että haastateltava on haastateltavana organisaationsa edustajana, eikä yksityishenkilönä ja kehotan mainitsemaan, mikäli haastateltava esittää omia näkemyksiään.

Haastateltavan tausta ja asema

– haastateltavan asema Suomen kehityspolitiikan kentällä ja haastateltavan keskeiset tehtävät

Teema 1: Yleisesti korruptiokeskustelu

- yleisesti korruptiokeskustelusta: kuinka paljon esillä, mihin liittyen..
- yksityinen sektori korruptiokeskustelussa
- toiminta omassa organisaatiossa ja Suomen kehityspolitiikan sisällä sekä Suomen kannat ja toiminta kansainvälisissä instituutioissa
- perusteet Suomen toimille

Teema 2: Laiton pääomapako

- keskustelu ja toimet liittyen laittomaan pääomapakoon kehitysmaista
- laiton pääomapako suhteessa korruptiokeskusteluun
- toiminta omassa organisaatiossa ja Suomen kehityspolitiikan sisällä sekä Suomen kannat ja toiminta kansainvälisissä instituutioissa
- perusteet Suomen toimille

Teema 3: Korruption tarjontapuoli ja veroparatiisit

- keskustelu ja toimet asian suhteen

- veroparatiisit suhteessa korruptiokeskusteluun
- toiminta omassa organisaatiossa ja Suomen kehityspolitiikan sisällä sekä Suomen kannat ja toiminta kansainvälisissä instituutioissa
- perusteet Suomen toimille

Muut haastateltavat

- ketä muita henkilöitä asian tiimoilta olisi syytä haastatella

LIITE 3: KUVIOT

Kuvio 1. Alihinnoittelu	25
Kuvio 2. Ylihinnoittelu	26
Kuvio 3. Suomen kehityspolitiikan kenttä ja sen suhde tutkielmaani	38
Kuvio 4. Suomen virallisen kehityspolitiikan vastualueet keskeisissä kansainvälisissä instituutioissa	41
Kuvio 5. Kansainväliset Instituutiot, joihin viitataan liittyen korruption ja laittoman pääomapaon kitkemiseen	43
Kuvio 6. Korruptiodiskurssin keskeiset piirteet Suomen kehityspolitiikan kentällä.....	54
Kuvio 7. Keinot laittoman pääomapaon eri muotoihin puuttumiseen Suomen virallisessa kehityspolitiikassa.	63
Kuvio 8. Suomen kehityspolitiikan käytäntöjen taustalla vaikuttavien diskurssien suhde valtiosuvereniteettiin	73

LIITE 4: LYHENTEET

DAC (OECD) = Development Assistance Committee

ETYJ = Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö

EITI = Extractive Industries Transparency Initiative

EU = Euroopan Unioni

FATF (OECD) = Financial Action Task Force

IMF = International Monetary Fund

Kepa = Kehitysyhteistyön palvelukeskus

LG (Maailmanpankki) = Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development

OECD = Organisation for Economic Co-Operation and Development

TJN = Tax Justice Network

SP = Suomen Pankki

StAR (Maailmanpankki ja YK) = Stolen Assets Recovery

TI = Transparency International

TJN = Tax Justice Network

UM = Ulkoasiainministeriö

UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development

VM = Valtiovarainministeriö

WTO = World Trade Organisation

YK = Yhdistyneet Kansakunnat