

Budjettituen ja arvonnäveron käyttönoton vaikutuksista kehitysmaissa

Kaisa Alavuotunki

Budjettituen antaminen köyhien ja korruptoituneiden maiden hallituksille on ”*mieleöntä hyväuskoisuutta*”, linjasi kulttuurihistorian ja sosiologian dosentti Jari Ehrnrooth Helsingin Sanomien haastattelussa elokuussa 2016 (HS 18.8.2016). Muutama vuosi sitten pankkiiri Björn Walhroos oli Suomen Kuvalehden haastattelussa kehitysavusta puhuessaan puolestaan sitä mieltä, että ”*olemme 50 vuotta heittäneet rahaa Kankkulan kaivoon*” (SK 19.3.2010). Wahlroosin ajattelun taustalla on kansainvälisiä bestsellereitä kirjoittaneen ekonomisti Dambisa Moyon apukritiikki, jonka mukaan annettu kehitysapu on paitsi turhaa, se on myös haitallista sitä saaville maille: apu on tuottanut riippuvuutta, rohkaissut korruptiota ja lopulta tehnyt pysyväksi huonon hallinnon ja köyhyyden (Moyo 2009).

Kehitysavun kritisoiminen ei ole uutta. Apua on kritisoitu tehottomaksi lähes koko sen viisikymmenvuotisen historian ajan. Kehitys-

avun kriitikot käyttävät apujärjestelmän ongelmia perustelemaan sitä, että koko avusta pitäisi luopua. Viimeaikainen tutkimustieto kuitenkin viittaa siihen, että avulla on ollut positiivisempi vaikutus kehitykseen, talouskasvuun ja köyhyyden vähentämiseen kuin mitä aikaisempi tutkimus on antanut ymmärtää (Arndt ym. 2015; Glennie ja Summers 2014; Mekasha ja Tarp 2013).

Osallistun tähän keskusteluun avun tehokkuudesta väitöskirjani kolmessa ensimmäisessä artikkelissa, joissa tarkastelen yleisen budjettituen jakoperusteita ja sen vaikutuksia vastaanottavan maan talouskehitykselle ja valtionhallinnon rahankäytölle. Yleinen budjettituki on kehitysapua, joka maksetaan suoraan avunsajamaan valtion kassaan. Sieltä vastaanottajamaan hallitus käyttää rahat budjetin osana omien mielty mystensä mukaan. Budjettituki kattaa noin kymmenesosan kaikesta teollisuusmaiden antamasta kehitysavusta. Aina viime

Kirjoitus perustuu Aalto-yliopistossa 26. elokuuta 2016 tarkastettuun väitöskirjaan ”Essays on Financing for Development”. Väitöstilaisuudessa vastaväittäjänä toimi professori Edward Samuel Jones (University of Copenhagen) ja kustoksena toimi professori Pertti Haaparanta (Aalto-yliopisto). KTT Kaisa Alavuotunki (kaisa.alavuotunki@aalto.fi) on apurahatohtoritutkija Yrjö Jahnssoonin apurahalla.

vuoteen asti Suomi pyrki lisäämään budjettituen osuutta projektien ohella, mutta nykyisen hallituksen budjettileikkausten jälkeen Suomen antama budjettituki on kokonaan lakkautettu.

2000-luvulla yleistynyttä budjettitukea on tutkittu huomattavasti vähemmän kuin muita avun muotoja. Onkin ajankohtaista kysyä, miten yleisen budjettituen vaikuttavuutta voisi mitata. Budjettituki on nimittäin kaikkea muuta kuin läpinäkyvä. On erittäin hankalaa osoittaa, että jokin asia avunsaajamaassa on tapahtunut juuri budjettituen ansiota. Tämä aiheuttaa tervettäkin epäilyä varojen väärinkäytöstä. Budjettituen arviointi on vaikeaa myös, koska siihen liittyy samat valikoitumisen tuomat harhat kuin muuhunkin kehitysapuun. Apua saaviksi maiksi saattavat valikoitua juuri kehityspotentiaalisemmat maat (tai päinvastoin), jolloin maitten välisessä vertailussa näkyvät lähinnä valikoitumisen tuomat erot pikemmin kuin kehitysavun ansioilla saavutetut erot.

Tarkastelen tutkimuksessani erityisesti terveysmenojen kehitystä ja vaikuttavuutta. Pyrin poistamaan valikoitumisesta tulevan harhan kahden eri menetelmän avulla. Maatason estimoinneissa käytetään tarjontapuolen instrumenttia (Dreher ja Langlotz 2015; Arnt ym. 2010) ja maakohtaisessa tarkastelussa synteettistä kontrollia (Abadie 2003; Abadie ym. 2010).

Väitöskirja tulokset osoittavat, että kehitysavun jakoperusteissa on tapahtunut selvä muutos vuosituhanen vaihteessa, jolloin budjettituki otettiin käyttöön. Jakoperusteissa korostuvat nykyisin aiempaa enemmän saajamaan tarpeet, ja toisaalta aiempaa vähemmän avunantajamaan omat kaupalliset intressit. Budjettituen yhteys talouskasvuun vaikuttaa tulosten valossa olleen positiivinen. Budjettitukea saa-

vat maat käyttävät keskimääräistä suuremman osan budjettinsa varoista terveydenhuoltoon ja koulutukseen verrattuna maihin, jotka saavat kehitysapua muussa muodossa. Avunantajamaiden ja budjettitukea saavien maiden tavoitteet ovat siis ainakin keskimäärin olleet yhteneviä, ja tukea on käytetty juuri köyhyyttä alentavien sektorien rahoitukseen avunantajamaiden toiveiden mukaisesti.

Tutkin lisäksi budjettituen vaikutusta terveysmenoihin budjettitukea eniten saavien maiden keskuudessa ja käytän siihen synteettisen kontrollin menetelmää, joka mahdollistaa maakohtaisen tarkastelun ja kontrafaktuaalin määrittämisen. Menetelmässä imitoidaan koeasetelmaa rakentamalla tarkasteltavalle maalle synteettinen kontrolliryhmä. Sen sijaan, että esimerkiksi Tansaniaa verrattaisiin suoraan johonkin toiseen maahan, verrokkimaista rakennetaan menetelmän avulla synteettinen Tansania, jonka kehitys jäljittelee Tansanian kehitystä ennen budjettitukea. Tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että budjettituen vaikutus terveysmenoihin onkin hyvin heterogeenista eli vaihtelee paljon jopa näiden eniten apua saavien maiden keskuudessa.

Tarkastelen myös vastasyntyneiden kuolleisuutta niissä maissa, joissa terveyssektorin rahoitus on kasvanut, sillä pelkkä rahoituksen ohjaaminen ”oikeille” sektoreille ei tietenkään vielä takaa, että annettu raha menee järkevään köyhyyttä estävään toimintaan. Vastasyntyneiden kuolleisuutta voi pitää mittarina, joka reagoi nopeasti terveydenhuollon saatavuuden tai laadun parantumiseen tai huonontumiseen. Niissä maissa, joissa terveysmenot ovat kasvaneet budjettituen seurauksena, myös vastasyntyneiden kuolleisuus on laskenut selkeästi enemmän kuin muunlaista apua saaneissa maissa. Tuloksen voi tulkita kertovan siitä, että

terveydenhuoltoon allokoidulla lisärahalta on ainakin osittain tehty oikeita asioita.

Väitöskirjan neljäs artikkeli keskittyy tarkastelemaan kehityksen rahoitusta hieman eri näkökulmasta eli kansallisista verojärjestelmistä käsin. Se tarjoaa ensimmäiset laatuun olevat estimoinnit arvonlisäveron käyttöönoton vaikutuksista tuloeroihin makrotasolla. YK:n kestävän kehityksen vuosituhattavoitteiden ensimmäisenä tavoitteena on poistaa maailmasta köyhyys sen kaikissa muodoissa vuoteen 2030 mennessä. Tämän tavoitteen toteutuminen tulee vaatimaan esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmien luomista kehittyvissä maissa, mihin tarvitaan toimivia kansallisia verojärjestelmiä. Kehitysapu vuosittaisine vaihteluineen soveltuu huonosti tämän tyyppisen kehityksen rahoittamiseen.

Arvonlisäveron käyttöönotto on ollut yksi tärkeimmistä mutta myös kiistanalaisimmista veropolitiikan instrumenteista. Toisaalta arvonlisäveroa pidetään erityisesti hyödyllisenä valtion tulojen kasvattajana, mutta toisaalta sitä syytetään regressiivisyydestä (Keen ja Lockwood 2010; Emran ja Stiglitz 2007; Bird ja Zolt 2005; Gemmell ja Morrissey 2005).

Väitöskirjan tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että arvonlisäveron käyttöönotto on kasvattanut tuloeroja silloin, kun tarkastellaan käytettävissä olevien tulojen suhteellista jakautumista. Toisaalta pelko regressiivisyydestä voi olla liioiteltu, sillä kun tarkastellaan tulonjakoindeksiä, jossa näkyy myös arvonlisäveron alennusluokkien vaikutukset kulutuskäyttämiseen, niin arvonlisävero ei vaikuta olleen juurikaan aikaisempia verojärjestelmiä regressiivisempi. Arvonlisäveron vaikutukset valtion tuloihin eivät tulosten mukaan ole yhtä positiivisia kuin mitä aikaisemmat tutkimukset ovat väittäneet.

Keskustelu kehitysrahoituksen tehokkuudesta on ajankohtaisempi tänään kuin koskaan ennen mutta hieman eri syistä kuin aikaisemmin. Ensinnäkin voidaan kysyä, onko kehitysapu enää tärkeä ja relevantti kehitysrahoituksen muoto niille maille, joita ei voida enää pitää äärimmäisen köyhinä. Näissä maissa toimivat kansalliset veroratkaisut ovat nousseet tärkeiksi teemoiksi. Toiseksi globaali taloustilanne on jo vaikuttanut avunantajamaiden kehitysapubudjettien pienenemiseen. Vähenevien resurssien kohdentaminen ja hyvin erilaiset avunsaajamaiden ryhmät ja tarpeet vaativat tietoa toimivista rahoitusmalleista kussakin tilanteessa. Toistaiseksi julkisen keskustelun keskittyminen kehitysavun määrään on valitettavasti vienyt päähuomion siltä, että olisi keskitytty seuraamaan sitä, mitä avulla todella voitaisiin saada aikaan – vaikka pienimmilläänkin määrillä.

Rahan Kankkulan kaivon heittäminen ei liene kenenkään tavoitteena. Niinpä olisi tärkeää, että Suomessa tuettaisiin kehitysrahoituksen tehokkuutta tarkastelevaa analyttistä tutkimusta. Väitöskirjassani pyrin pieneltä osalta edistämään metodologista osaamista arvioida erilaisten kehitysrahoitusmuotojen vaikuttavuutta. □

Kirjallisuus

- Abadie A. ja Gardeazabal J. (2003), “The economic costs of conflict: A case study of the Basque country”, *American Economic Review* 93: 113–32.
- Abadie A., Diamond A. ja Hainmueller J. (2010), “Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California’s tobacco control program. Applications and case studies”, *Journal of the American Statistical Association* 105: 493–505.

- Arndt C., Jones S. ja Tarp F. (2015), "Assessing foreign aid's long-run contribution to growth and development", *World Development* 69: 6–18.
- Arndt C., Jones S. ja Tarp F. (2010), "Aid, growth, and development: Have we come full circle?", *Journal of Globalization and Development* 1: 5–5.
- Bird R. ja Zolt E. (2005), "Redistribution via taxation: The limited role of the personal income tax in developing countries", Law & Economics Research Paper Series Nro. 05–22, University of California.
- Dreher, A. ja Langlotz, S. (2015), "Aid and growth. New evidence using an excludable instrument", London, Centre for Economic Policy Research, http://www.cepr.org/active/publications/discussion_papers/dp.php?dpno=10811 (viitattu 15.10.2015).
- Emran, S.M. ja Stiglitz J.E. (2007), "Equity and efficiency in tax reforms in developing countries", Social Science Research Networks Working Paper Nro. 1001269, Rochester, NY.
- Gemmell N. ja Morrissey O. (2005), "Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: How little we know", *Development Policy Review* 23: 131–144.
- Glennie J. ja Sumner A. (2014), "The \$138.5 billion question: When does foreign aid work (and When doesn't it)?", Washington, DC: Center for Global Development.
- Helsingin Sanomat 18.8.2016, "Hyvinvointivaltio perustuu valheelle, julisti kirjailija – nyt hän kertoo kymmenen asiaa, joilla Suomi pelastetaan", <http://www.hs.fi/kulttuuri/a1471489561183> (viitattu 11.11.2016).
- Keen M. ja Lockwood B., (2010), "The value added tax: Its causes and consequences", *Journal of Development Economics* 92: 138–151.
- Mekasha T. ja Tarp F., (2013), "Aid and growth. What meta-analysis reveals", *Journal of Development Studies* 49: 564–583.
- Moyo D., (2009), "Dead aid: Why aid is not working and how there is another way for Africa", London: Allen Lane.
- Suomen kuvalehti 19.3.2010, "Björn Wahlroos: Kehitysapu syytä lopettaa", <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/bjorn-wahlroos-kehitysapu-syyta-lopettaa/> (viitattu 11.11.2016).