

FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 6/2014 rd

Statsrådets redogörelse för utvecklingspoliti- kens genomslagskraft och samstämmighet — För en rättvisare värld utan fattigdom

Till utrikesutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 maj 2014 statsrådets redogörelse för utvecklingspolitikens genomslagskraft och samstämmighet — För en rättvisare värld utan fattigdom (SRR 5/2014 rd) till utrikesutskottet för behandling och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande till grundlagsutskottet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets förvaltnings- och säkerhetsdelegation och skattedelegation.

Sakkunniga

Förvaltnings- och säkerhetsdelegationen har hört

- effektivitetsrevisionschef Lassi Perkinen, Statens revisionsverk
- avdelningschef Pekka Puustinen och ekonomidirektör Risto Hakoila, utrikesministeriet.

Skattedelegationen har hört

- finansråd Antero Toivainen, finansministeriet
- generalsekreterare Miia Toikka, Utvecklingspolitiska kommissionen
- projektchef Jaakko Mattila och ledande skatteexpert Jari Salokoski, Skatteförvaltningen
- styrelseledamot Markku Järvenoja, Suomen Veroasiantuntijat ry
- jurist Ilkka Geitlin, Arbetspensionsförsäkrarna TELA
- professor Marjaana Helminen, Helsingfors universitet.

Dessutom har skattedelegationen fått ett skriftligt yttrande från Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet granskar redogörelsen med hänsyn till statsfinanserna med tonvikt inledningsvis på anslagen för utvecklingssamarbete och vilket genomslag de har. Därefter behandlas den verksamhet finländska företag bedriver i utvecklingsländerna och beskattningen som ett prioriterat område inom utvecklingspolitiken.

Utskottet har i sina budgetbetänkanden på senare år fäst särskilt uppmärksamhet vid utvecklingssamarbetets effektivitet och anser att den aktuella redogörelsen behövs.

Den tid som reserverats för beredningen av utlåtandet är kort, och det är därför inte möjligt att behandla frågan mera ingående.

Anslag

Finland använder över 1,15 miljarder euro på utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 2014, vilket är mera än någonsin tidigare. Det motsvarar cirka 0,56 procent av bruttonationalinkomsten.

I planen för de offentliga finanserna 2015—2018 tvingas regeringen minska anslagen också för utvecklingssamarbete på grund av det statsfinansiella läget. Därmed kommer anslagen att minska från och med 2015. Vidare kommer intäkter från utsläppsauktioner att styras till utvecklingssamarbetet. Utskottet konstaterar att de nya riktlinjerna inte garanterar en balanserad anslagsutveckling i riktning mot det uppställda målet på 0,7 procent av bruttonationalinkomsten.

I detta sammanhang vill utskottet lyfta fram en iakttagelse som Statens revisionsverk gjort i fråga om budgeten för 2014, nämligen överföringen från föregående år av en post på sammanlagt 414 miljoner euro från momentet för egentligt utvecklingssamarbete (moment 24.30.66). En del av de anslag som överförs är bundna till avtal och projekt, och medel på 23 miljoner euro förklaras av de intäkter från utsläppsauktioner som införts under momentet i december 2013.

Utskottet anser den överförda posten stor och anser det vara nödvändigt att utreda om användningen av anslaget kunde effektiviseras genom att det vid planeringen skulle fästas större vikt vid den faktiska användningen av anslaget. Det är skäl att framhålla att arten av verksamheten alltid ska säkerställas innan anslagen används, även om det skulle leda till förskjutningar i tidtabellen.

Det är viktigt att föra en aktiv debatt om biståndsanslagens belopp och innehåll. Det är också nödvändigt att försöka hitta nya, innovativa sätt att finansiera biståndet och att känna igen de ekonomiska mekanismer och andra mekanismer som bromsar utvecklingen. Trots de knappa anslagen bör regeringen försöka bevara Finlands rykte som en ansvarsfull och långsiktig aktör. En hållbar global utveckling och minskad fattigdom och ojämlikhet bidrar inte bara till ansvars-

full verksamhet utan gynnar också Finlands exportdrivna ekonomi.

Effektivitet

Finlands resurser för utvecklingssamarbete är begränsade, och det är därför önskvärt att de disponibla anslagen används så effektivt som möjligt.

Det är enligt utskottet bra att redogörelsen kraftigt tar ställning för den resultatbaserade bedömning som regeringen gick in för redan i sitt utvecklingspolitiska åtgärdsprogram (2012). Detta innebär planenlighet, resultatorientering, långsiktighet och konsekvent samverkan mellan olika politikområden för att uppnå de gemensamma målen.

Det är viktigt att ett litet land som Finland presenterar sina mål också för internationella organisationer och finansiella institut. Enligt redogörelsen har utrikesministeriet mera systematiskt än tidigare analyserat Finlands verksamhet och gjort upp planer för påverkan för de aktörer som får mest finansiering.

Resultatet ska också förbättras genom att antalet samarbetsparter minskas, problemkomplexen avgränsas och projektadministrationen effektiviseras. Det ska krävas att projekten är insynsbara och att de som genomför dem är redovisningsskyldiga. Utöver bekämpningen av korruption, som tas upp i redogörelsen, vill utskottet framhålla betydelsen av god förvaltning överlag.

Tillsynen — både givarlandets och mottagarlandets — är en väsentlig del av utvecklingssamarbetet. Utrikesministeriet låter göra oberoende utvärderingar av hur projekten och utvecklingspolitiken har fullföljts. Den tillsyn som utövas av Statens revisionsverk bidrar till att öka trovärdigheten, och en viktig del i processen är de system för förvaltning och uppföljning som partnerländerna själva utvecklar. Med hjälp av fortlöpande uppföljning ska utvecklingssamarbetet styras i önskad riktning.

Enligt utredning till utskottet är den andel medel som bevisligen missbrukats ganska liten i relation till de totala medlen (cirka 800 000 euro

2013). Det är ändå lovvärt att varje misstänkt fall undersöks och utskottet välkomnar att Finland tillämpar nolltolerans mot missbruk. Utskottet understöder också utvecklingen av nya, öppnare kontrollmekanismer. Bland dem kan nämnas att utrikesministeriet under 2014 kommer att införa ett system för att under eget namn eller anonymt anmäla misstankar om missbruk av medlen för utvecklingssamarbete.

Utskottet framhåller att exakt avgränsade mål, tydliga mätare för målen och öppen tillsyn över dem ökar också utvecklingssamarbetets trovärdighet och medborgarnas förtroende och acceptans gentemot samarbetet.

Enligt redogörelsen är det nödvändigt att det är ett vedertaget element i varje utvecklingssamarbetsprojekt att utrikesministeriet systematiskt överväger riskerna med projektet och försöker förebygga dem, vilket utskottet håller med om. Det är också skäl att beakta att det också kan innebära risker att inte genomföra ett projekt, eftersom kostnaderna för verksamheten efter det att en konflikt brutit ut är betydligt större än för förebyggande arbete.

Finländska företag som aktörer

Utöver staten och frivilligorganisationerna är finländska företag viktiga aktörer i utvecklingsländerna, precis som det sägs i redogörelsen. Företag med finländsk bakgrund har förutom att bedriva affärsverksamhet som riktar sig till utvecklingsländerna eller försiggår där även deltagit i bilaterala projekt. Genom projekten har kunskap och kompetens överförts till mälländernas företagsfält och statsförvaltning.

Det statsägda finansieringsinstitutet Finnfund främjar utvecklingsländernas ekonomiska och sociala utveckling genom att finansiera ansvarsfull företagsverksamhet. Också den specialriskfinansiering som förbättrar de finländska företagens möjligheter att inleda verksamhet i så kallade sårbara länder är viktig. Affärspartnerprogrammet Finnpartnership finansierar förberedelsekostnaderna för affärspartnerkap mellan finländska och utländska parter. Företagen kan ansöka om stöd även för exempelvis yr-

kesutbildning avsedd för den lokala arbetskraften. Enligt utskottet bör dessa modeller för verksamheten vidareutvecklas.

Utskottet vill också lyfta fram nätverket Team Finland som sammanför en stor mängd finländska aktörer. En effektivisering av nätverkets rådgivningstjänster stöder också marknadsföring av utvecklingspolitiska företagsinstrument till finländska företag. Likaså kan samarbete mellan högskolor och institutioner förmedla kontakter mellan finländsk expertis och partnerländerna, vilket har skett till exempel i Etiopien på initiativ av Geologiska forskningscentralen och Meteorologiska institutet.

Beskattningen

Beskattningen nämns i regeringens utvecklingspolitiska åtgärdsprogram som ett av de fem politikområden inom vilka man kan förstärka samstämmigheten för utvecklingen. Detta får återverkningar på det internationella samarbetet som bedrivs för att allt mer aktivt trygga skattebasen i olika länder och för att bekämpa skadlig skattekonkurrens. Det kanske viktigaste av de pågående projekten är det av OECD ledda BEPS-projektet (*Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting*, OECD 2013), som har vunnit brett understöd också i G20- och G8-länderna. Finland deltar i arbetet i olika arbetsgrupper inom OECD.

I bakgrunden finns också den allmänna attitydförändring som har lett till att insatser mot aggressiv skatteplanering, kringgående av skatt och skatteparadis väckt internationellt intresse. Förändringen märks redan i praxis, då det utvecklingen mot automatiskt utbyte av beskattningssuppgifter går framåt med en hastighet som saknar motstycke, delvis tack vare Förenta Staternas FATCA-lagstiftning (*Foreign Account Tax Compliance Act*, 2010). Det som är viktigt med tanke på utvecklingsländerna är att det kringgående av skatt som undergräver deras skattebas som fenomen betraktat berör också industriländerna. Det ligger därmed i allas intresse att sätta in effektiva motåtgärder.

Finlands åtgärder har samlats i Regeringens handlingsprogram mot internationellt skattekringgående (E 61/2014 vp). De praktiska åtgärder som beskrivs i programmet har även de grupperats i fem politikområden, varav ett gäller just skattefrågorna inom utvecklingssamarbetet. Också de övriga åtgärderna förbättrar direkt eller indirekt utvecklingsländernas ställning på grund av det gemensamma intresse som konstaterats ovan. Handlingsprogrammet är därmed en helhet som ska uppfylla det krav på konsekvens som ställs på politiska åtgärder.

Ståndpunkten att utvecklingsländernas beskattningsskapacitet ska utvecklas som ett led i utvecklingssamarbetet är enligt utskottet välmotiverad. Det är å ena sidan fråga om ett rättvist och välfungerande skattesystem men å andra sidan också om utvecklingsländernas förmåga att förvalta den inkomst som genereras på deras territorium. Utvecklingen av ländernas eget skattesystem och förvaltning är därmed en viktig del av processen. De framsteg som görs i detta avseende minskar också utvecklingsländernas beroende av utvecklingssamarbete och förhindrar också att beskattningen av de anslag som beviljats för samarbetet kringgås.

Uppskattningarna av hur stor andel av skatteinkomsterna som går förlorade för utvecklingsländerna och tillväxtekonomierna varierar beroende på olika undersökningar och infallsvinklar. Den allmänna uppfattningen är emellertid att utvecklingsländerna går miste om skatteinkomster till belopp som är många gånger större än de som de får i utvecklingsbistånd. Det konstateras dessutom i redogörelsen att den oreglerade kapitalflykten från utvecklingsekonomierna och utvecklingsländerna tilltar med drygt tio procent per år. Behovet av internationella spelregler och en konsekvent utvecklingspolitik är därför stort.

Utskottet stöder Finlands ståndpunkt att skatter bör tas ut i det land där den ekonomiska verksamheten faktiskt bedrivs. Internationaliserad affärsverksamhet, global finansekonomi och utvecklad informationsteknik skapar möjligheter för företagen att utnyttja skillnaderna mellan olika länders skattesystem. När detta sker utifrån helt artificiella strukturer eller andra arrange-

man, händer det lätt att godtagbar skatteplanering övergår i kringgående av skatt och olaglig spekulation. Det bör vara möjligt att ingripa i sådana arrangemang genom internationellt samarbete, gemensamma standarder och effektivt informationsutbyte. I detta avseende är OECD:s ledande roll och omfattande samarbete också med utomstående länder, som Kina, Indien, Brasilien, Ryssland och Sydafrika central.

Vinsterna styrs trots det förbi beskattningen också med lagliga metoder. En av de mest betydande är internprissättningen mellan koncernbolag. Andra typiska metoder är olika transaktioner mellan bolagen, till exempel lån och räntebetalning på lånen, användningen av olika slags hybridinstrument och debitering av service- och licensavgifter. Betalningar mellan koncernbolag utgör överlag en betydande del av alla internationella gränsöverskridande betalningar, och de allmänna modeller och standarder som gäller dem är därför viktiga. Utskottet stöder också i detta avseende det planmässiga arbete som OECD och EU bedriver.

Det konstateras emellertid helt realistiskt i redogörelsen att beskattningen, kapitalrörelserna och deras reglering hos olika parter är förknippade med ett stort antal kontroversiella intressen. Den debatt och de beslut förändringarna förutsätter kräver därför tid och att alla parter deltar. Arbetet förutsätter åtgärder också på nationell nivå. Det vore bra för varje enskilt land att till exempel utforma modeller för rapporteringen om företagsansvar och verifiering av skattefotspår som ett samarbetsprojekt mellan statsförvaltningen, näringslivet och fristående organisationer. Med resultatet som grund kunde frågan föras framåt också inom EU-samarbetet och annat internationellt samarbete. Också många andra frågor kräver noggranna förberedelser där det är motiverat att beakta bland annat en rationell balansgång mellan öppenhet vad gäller information och företagens administrativa börda, men också myndigheternas beredskap att använda erhållen information.

Avslutningsvis slår utskottet fast att en av de viktigaste egenskaper ett hållbart skattesystem kan ha utöver att vara rättvist är neutralitet och

förutsägbarhet. Ett sådant system skapar heller inget behov av aggressiv skatteplanering och är därför konkurrenskraftigt också på internationell nivå. Det är skäl att föra fram dessa enkla dygder också i samarbetet med andra länder.

Ställningstagande

Finansutskottet föreslår

att utrikesutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors den 3 juni 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml (delvis)
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Anneli Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Mats Nylund /sv
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd

Matti Saarinen /sd (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Jouko Skinnari /sd
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Ville Vähämäki /saf
ers. Johanna Karimäki /gröna (delvis)
Esko Kurvinen /saml (delvis)
Riitta Myller /sd (delvis)
Antti Rantakangas /cent
Lenita Toivakka /saml (delvis).

Sekreterare i delegationerna var

utskottsråd Mari Nuutila, utskottsråd
Maarit Pekkanen.