

Verotus, kehitys ja epävirallinen talous? Tarkastelussa Tansania¹

Sofia Selkämaa

Tiivistelmä – Artikkelissa tarkastellaan verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä erityisesti Suomen ja Tansanian tekemän yhteistyön valossa. Kehittyvissä maissa suuri osa väestöstä toimii virallisen talouden ulkopuolella, mikä heikentää työllisyyttä, vähentää valtion tuloja ja vaikeuttaa köyhyyden vähentämistä. Artikkelissa analysoidaan Suomen verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä, sen teoreettisia lähtökohtia, saavutettuja tuloksia ja mahdollisia haasteita tuloksille, kun kehitysyhteistyön lähtökohdaksi otetaan oikeusvaltion edistäminen. Epävirallisen sektorin verotuspotentiaalia pidetään hankkeissa lähtökohtaisesti suurena, joka voidaan tutkimustiedon valossa asettaa kyseenalaiseksi. Uhkia kehitysyhteistyölle aiheuttaa erityisesti Tansanian heikentynyt demokratiakehitys, joka herättää kysymyksen siitä, kuinka realistista verotuksen kehittäminen näissä olosuhteissa on. Aihetta on kokonaisuudessaan tutkittu vähän sekä teoreettisesti että empiiristi, mikä korostaa lisätutkimuksen tarvetta.

Asiasanat: epävirallinen talous, kehitysyhteistyö, kehityspoliittikka, oikeusvaltio, verotus



1. Johdanto

Suomi on kehittynyt, länsimainen oikeusvaltio. Kehittyneen valtion piirteisiin kuuluu kehityspoliittikka ja kehitysyhteistyö tai kehitysapu² keinoina tukea vielä kehittymässä olevia maita ja niiden hyvinvointia. Suomi itse on saanut kehitysapua vuosina 1945–1975³ ja osallistunut kehitysyhteistyyöhön ja antanut kehitysapua 1950-luvulta lähtien⁴. Kehitysyhteistyö voi olla paitsi suoraa rahallista tukea, lainoja tai infrastruktuurin rakentamista, myös valtionhallinnon tukemista tai, kuten tässä artikkelissa tuodaan esille, paikallista verotuksen ja sitä kautta veronkantokyvyn vahvistamista. Taustalla on ajatus siitä, että kehittämällä valtioiden omaa veronkantojärjestelmää voidaan vähentää kolmansien maiden riippuvuutta ulkomaisesta rahoituksesta.

Tässä artikkelissa tarkastellaan yhden harmaan talouden⁵ osa-alueen, epävirallisen talouden, torjumista ja verotuksen kehittämistä osana kehitysyhteistyötä. Kehittyville maille tyypillistä on, että suuri osa ihmisistä on osa epävirallista taloutta virallisen talouden sijaan, ja tämä vai-

1 Kiitän *Heli Korkeaa-Knuutia*, *Kimmo Nuotia* ja *Virve Toivosta* kommentteista ja kannustuksesta sekä anonymiä vertaisarvioitsijoita kehittävistä palautteista tekstin parantamiseksi.

2 Kehitysapu-termin ongelmallisuudesta on käyty keskustelua, ks. esim. Koponen – Kontinen 2011, s. 165. Nykyään puhutaankin enemmän kehitysyhteistyöstä, jolla pyritään kuvaamaan tasapuolisempaa suhdetta kehitysyhteistyön kumppaneiden välillä. Käytän artikkelissa pääsääntöisesti termiä kehitysyhteistyö tiedostaen kuitenkin, ettei yksin sanoja muuttamalla voida muuttaa itse kehitysyhteistyön luonnetta – jos tehtävän yhteistyön luonne ei muutu, ei sen epätasapainoinen valta-asetelma muutu pelkästään sillä, että sitä kutsutaan toisella, tasa-arvoisemmalla nimellä. Tästä samansuuntaisesti Koponen 2009, s. 38.

3 Suomi sai kehitysapuna tuettuja lainoja Maailmanpankilta ja humanitaarista apua Unicefiltä. Lainoilla rakennettiin esimerkiksi tehtaia ja teitä sekä tuettiin pienyrityksiä. Viimeisin laina myönnettiin 1975. Humanitaarisena apuna Unicefiltä Suomi sai muun muassa vaatteita ja ruoka-apua erityisesti sodan jälkeen. Ks. esimerkiksi Ylönen 2013. Suomesta tuli nettoavunmaksaja vasta 1968, kun maksetun kehitysavun määrä ylitti valtion vastaanottaman ulkomaalaisen avun määrän (ks. tästä Siitonen 2005, s. 191).

4 Ks. esimerkiksi Ainamo – Lindy 2013, s. 70–71.

5 Harmaalle taloudelle ei ole olemassa mitään yksiselitteistä määritelmää, eikä harmaaseen talouteen tutkimuskohteena ole siten olemassa mitään yksiselitteistä lähestymistapaa, vaan paljon riippuu siitä, mitä tutkimuksella yritetään saavuttaa. Ks. esimerkiksi Fleming – Roman – Farrell 2000, s. 387–389; Hirvonen – Lith – Walden 2010, s. 26; Hirvonen – Määttä 2018, s. 2.

kuttaa paitsi työllisyyteen, myös tulokehitykseen ja köyhyyden vähentämiseen.⁶ Artikkelin näkökulma on rajattu verotukseen. Artikkelissa tarkastellaan seuraavia kysymyksiä: millaista verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä Suomi on tehnyt ja millaisia tuloksia tällaisella kehitysyhteistyöllä on saavutettu, mitä teoreettisia lähtökohtia tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää, kun huomioidaan myös epävirallinen talous ja sen teoreettiset lähtökohdat ja, minkälaisia rajoitteita tai esteitä tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää, kun lähtökohdaksi otetaan oikeusvaltion edistäminen. Näitä kysymyksiä tarkastellaan erityisesti Suomen Tansanian kanssa tekemän kehitysyhteistyön valossa, jotta varsin abstraktilta tuntuvaan aiheeseen saadaan konkretiaa. Tansania on Suomen pitkäaikaisimpia kehitysyhteistyön kumppaneita.⁷ Mielenkiinto on nimenomaan verotukseen liittyvissä hankkeissa. Suomi on esimerkiksi osallistunut hankkeeseen, jossa Tansanian verohallinnon toimintakykyä on pyritty vahvistamaan niin, että se jatkossa pystyy keräämään veroja tehokkaammin.⁸

Verotuksen tukemiseen tähtäävällä kehitysyhteistyöllä on perustansa myös Yhdistyneiden kansakuntien (YK) tasolla. YK:n jäsenvaltiot sopivat vuonna 2015 kestävästä kehityksen tavoitteet, ns. Agenda 2030-toimintaohjelman. Ohjelma sisältää 17 tavoitetta ja 169 alatavoitetta (englanniksi *Sustainable Development Goals, SDGs*), joilla pyritään poistamaan äärimmäistä köyhyyttä ja edistämään kestävästä kehitystä.⁹ Artikkelin kannalta kiinnostavin tavoite löytyy SDG 17:stä, jonka tarkoituksena on tukea vahvemmin kestävästä kehityksen toimeenpanoa ja globaalia kumppanuutta.¹⁰ Alatavoite 17.1 koskee verotuksen merkitystä kehitysyhteistyössä; sen tavoite on vahvistaa kotimaisten resurssien mobilisointia esimerkiksi kehitysmailla kohdistettavalla kansainvälisellä tuella, jotta maat voivat kehittää valmiuksiaan kerätä veroja ja muita tuottoja.¹¹ Suomi on elänyt alatavoitetta todeksi vahvistamalla vuonna 2016 ensimmäisen Verotus ja kehitys-toimenpideohjelmansa vuosille 2016–2019. Sitä seurasi vastaava ohjelma vuosille 2020–2023. Vuonna 2020 vahvistetussa toimenpideohjelmassa oli kolme pääteemaa: 1) verotuksellinen kapasiteetti Afrikassa, 2) yritysten fiskaalinen vastuu ja 3) kehittyvien maiden ääni globaalissa veropolitiikan muodostamisessa.¹²

Yleisemmällä tasolla Suomen kehitysyhteistyön tavoitteet on linjattu kehityspolitiikan yliaikakautisessa selonteossa. Siinäkin on osoitettu oma paikkansa verotukselle; kehitysyhteistyön keinoin voidaan tarjota keinoja ”talouden perusten vahvistamiseen ja veronkannon kehittämiseen”¹³. Aiemmin mainitussa Verotus ja kehitys-toimenpideohjelmassa yhdeksi kehityspolitiikan tavoitteista on asetettu kehitysmaiden omien verojärjestelmien kehittäminen. Tällä pyritään poistamaan köyhyyttä ja vähentämään taloudellista eriarvoisuutta.¹⁴ Sama tavoite ja keinot asetettiin myös Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa, ja kehitysyhteistyön painopisteeksi linjattiin Afrika.¹⁵ Petteri Orpon hallitusohjelmassa kehitysyhteistyöstä ei ole ni-

6 OECD 2002, s. 12. Epävirallisella sektorilla työskentelemisen yleisyydestä kehittyvissä maissa myös Chen 2012, s. 6.

7 Ulkoministeriö 2021a, s. 2, 6.

8 Ulkoministeriö 2020, s. 6.

9 Ks. esim. Ulkoministeriö 2022.

10 UN 2015, s. 28, ks. myös Ebrahim ym. 2025, s. 851.

11 UN 2015, s. 28.

12 VNK 2020, s. 157. Tavoitteista myös Ulkoministeriö 2020, s. 5.

13 Valtioneuvosto 2021, s. 3.

14 Ulkoministeriö 2020, s. 3.

15 Valtioneuvosto 2019, s. 62–63.

menomaisia verotukseen liittyviä kirjauksia. Yleisesti kehitysyhteistyön osalta on kirjattu, että sen tulee olla ”tuloksellista, tehokasta ja ehdollista”.¹⁶

Tässä artikkelissa kehitysyhteistyön tavoitteiden saavuttaminen on ymmärretty olevan si-
doksissa kehitykseen ja oikeusvaltiollisuuteen. Oikeusvaltiolle ei ole mitään yksiselitteistä mää-
ritelmää¹⁷, mutta tässä yhteydessä oikeusvaltio ymmärretään demokraattiseksi, lakeja noudat-
tavaksi ja ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittavaksi valtioksi.¹⁸ Artikkelissa oikeusvaltion edis-
tämisen tarkastelu kehitysyhteistyön keinoin on rajattu verotuksen tukeen. Raja-
us on tehty kahdesta syystä: se on ensinnäkin edellä todetulla tavalla Suomen kehitysyhteistyön painopis-
te. Toisekseen olisi mahdotonta tarkastella kehitysyhteistyötä kokonaisuutena yhdessä artikke-
lissa.

Artikkeli ei ole perinteisen oikeustieteellinen, vaan siinä on laajempi oikeusjärjestelmän ja
erityisesti oikeusvaltion tarkastelun näkökulma.¹⁹ Lähimmäksi sen voidaan ajatella tulevan
kehitysoikeudellista tutkimusta jossa mielenkiinnon kohteena on oikeuden asema kehityspo-
liitikassa – erityisesti se, miten kehitysmaiden asukkaiden elämänlaatua voidaan parantaa oikeus-
järjestelmän avulla tai siitä huolimatta.²⁰ Jos jaottelua viedään pidemmälle, artikkeli oikeastaan
edustaa *verokehitysoikeutta* – sen tarkastelemista, miten verotuksen avulla voidaan edistää ke-
hitystä. Verojärjestelmä on osa toimivaa oikeusjärjestelmää. Oikeus näkyy siis artikkelissa
kiertotien kautta: sitä tarkastellaan verotuksen avulla. Metodi artikkelissa on lähinnä oikeuspo-
liittinen: se voidaan määritellä tutkimukseksi, jolla on pyrkimys tai kyky vaikuttaa oikeuspoliit-
tisen päätöksentekoon, lainvalmisteluun, suunnitteluun, linjausten muotoiluun tai käytän-
töihin.²¹ Tässä roolissa artikkeli pyrkii tarkastelemaan oikeusvaltiokehityksessä verotuksen tu-
kemiseen liittyvää kehitysyhteistyötä ja sen onnistumisia ja kompastuskiviä saatavilla olevan
tiedon valossa.

Artikkeli jakautuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi kolmeen osaan. Ensimmäisessä
pääluvussa tarkastellaan verotuksen ja kehityksen suhdetta ja epävirallisen talouden määritel-
miä ja teoreettisia lähtökohtia. Aineistona on käytetty, paitsi koti- ja kansainvälistä kirjallisuut-
ta, myös erityisesti Suomen vahvistamia kehitysyhteistyön asiakirjoja, joista etsitään yhtymä-
kohtia teoreettisiin lähtökohtiin – mitä voidaan sanoa Suomen kehitysyhteistyöstä tämän osalta?
Toisessa pääluvussa tarkastellaan konkreettisena esimerkkinä Suomen ja Tansanian välistä yh-
teistyötä sekä tuloksia siltä osin kuin niitä on saatavilla. Havainnot pyritään linkittämään en-
simmäisessä pääluvussa esitettyihin teoreettisiin lähtökohtiin. Kolmannessa pääluvussa tar-
kastellaan mahdollisia rajoitteita tai esteitä tämänkaltaisen kehitysyhteistyön onnistumiselle.
Johtopäätöksissä vastataan kokoavasti tutkimuskysymyksiin.

16 Orpon hallitusohjelmassa todetaan muun muassa, että painopistemaita tulee olemaan aiempaa vähemmän, ja tarkoituksena on keskittyä tasavertaisiin yhteistyömalleihin, sekä vähentää kehittyvien maiden epätervettä poliittista ja taloudellista riippu-
vuutta ulkovalloista. Painopisteinä mainitaan naisten ja tyttöjen asema, itsemääräämisoikeus sekä seksuaali- ja lisääntymister-
veyden vahvistaminen. Kansalaisjärjestöjen roolia korostetaan, kuten myös yksityisten yritysten merkitystä maiden kehityksel-
le. Valtioneuvosto 2023, s. 165–166, s. 158.

17 Ks. eri määrittelytavoista esimerkiksi Selkämä ym. 2025, s. 1–5.

18 Ks. myös oikeusvaltioperiaatteista kehityksen välineenä Nuotio 2023, s. 1131–1158.

19 Nuotio 2023, s. 1132.

20 Seppänen 2008, s. 895.

21 Ervasti 2011, s. 86.

Kehitysyhteistyöstä tästä näkökulmasta ei ole Suomessa juuri kirjoitettu, ja artikkeli täyttää osaltaan tätä tutkimusaukkoa. Artikkelin jää sen uutuusarvosta johtuen väistämättä yleispiirteiseksi ja vaille eksakteja vastauksia, mutta toimii samalla keskustelunavaajana kehitysyhteistyötä, verotusta ja epävirallista taloutta tutkivalle, yhteiskunnalliselle oikeustutkimukselle.

2. Verotus, kehitys ja epävirallinen talous

2.1. Verotus, kehitys ja Suomen tavoitteet

Tarkasteltaessa kehitysyhteistyön välineitä on paikallaan pysähtyä hetkeksi pohtimaan, miksi juuri verotus on valikoitunut kehitysyhteistyön kohteeksi. Kehitysyhteistyössä taustalla ovat usein poliittiset pohjavireet: kehitysyhteistyön keinoin vaikuttaa kulloisenkin aikakauden politiikka ja vallalla olevat uskomukset.²² Kehityspoliittikka on siis liikkunut ja muuttunut ajassa: *Samuli Seppänen* on esittänyt, että kehityspoliittisten ohjelmien – ja siten kehityspoliittikan – elinkaaret seuraavat *Thomas S. Kuhnin* esittämän luonnontieteellisen paradigman kehityskulkua.²³ Paradigmalla tarkoitetaan niin vallitsevaa tutkimussuuntausta, ettei sen perusteita kyseenalaisteta.²⁴ Kehityspoliitikalle tyypillisiä ovat olleet hegemoniset paradigmat. Tällaisia paradigmoja ovat olleet esimerkiksi 1950–60-luvun modernisaatioteoriat ja teollistumispolitiikka, 1980-luvun ja 90-luvun alussa vaikuttaneet uusliberalistiset kehitysteoriat sekä nykyiset köyhyyden vähentämistä ja ihmisoikeuksien merkitystä korostavat ohjelmat. Ensimmäisen maailmansodan jälkeen oikeus nähtiin keinona saavuttaa yhteiskunnallisia tavoitteita, kun nykyään köyhyyden poistamiseen tähtäävässä kehitysyhteistyössä oikeus näyttäytyy erityisesti heikoimpien asemassa olevien, esimerkiksi naisten, lasten tai alkuperäiskansojen, oikeuksien korostamisena.²⁵ Tämä on johtanut autonomisen kehitysparadigman syntymiseen, jossa kehitystavoitteet ovat sulautuneet ihmisoikeuksiin ja niiden edistymiseen. Kehityspoliittikkaa ei tällöin ohjata niinkään taloustieteellisistä katsantokannoista, vaan ihmisoikeuksien itseisarvon näkökulmasta.²⁶ Verotuksen on osaltaan nähty myötävaikuttavan tällaiseen ihmisoikeuksien edistämiseen, sillä verotulot paitsi kerryttävät valtion tuloja, myös edistävät sosiaalista kehitystä, jos verovarot ohjataan esimerkiksi koulutukseen tai sosiaaliturvaan.²⁷ Joidenkin tutkimusten mukaan tulojen uudelleenjakoa verotuksen kautta on tehokkaampi keino köyhyyden vähentämiseen kuin esimerkiksi tasainen talouskasvu.²⁸ Toimiva verojärjestelmä voi edistää myös hallinnon läpinäkyvyyttä ja siten ihmisoikeuksien edistämistä.²⁹

22 Kehitysyhteistyön juuret voidaan nähdä siirtomaajasssa, jolloin siirtomaavallat tarjosivat moninaista taloudellista apua siirtomaille, ks. esimerkiksi Moyo 2009, s. 10 ja Riddell, s. 24. Varsinaisesti ulkomaanapu alkoi toisen maailmansodan jälkeen, kun Yhdysvallat tarjosi ns. Marshall-apua Euroopan sodassa kärsineille valtioille. Ks. Tvedt 2007, s. 623 ja Moyo 2009, s. 12. Toisaalta Marshall-apu voidaan nähdä varsin erilaisena suhteessa nykyiseen kehitysyhteistyöhön, sillä sen kohteena oli jo valmiiksi suhteellisen kehittynyt alue, ks. Riddell 2007, s. 27. Marshall-avun toimimisella on perusteltu ajatusta siitä, että ulkomaisen tuen avulla voidaan avittaa kehitystä myös muualla maailmassa, ks. Moyo 2009, s. 13.

23 Seppänen 2007, s. 230.

24 Ks. Kuhn 1994, s. 23–24; myös Seppänen 2007, s. 230 alaviite 9.

25 Seppänen 2007, s. 230–233. Köyhyyden poistamisen tavoite ja ihmisoikeuksien korostuminen näkyy myös Agenda 2030 -tavoitteissa, ks. esimerkiksi UN 2015 s. 3. Köyhyyden poistaminen on kestävä kehityksen välttämätön edellytys, myös UN 2015 kokonaisuudessaan.

26 Seppänen 2007, s. 238–239 ja 243–244.

27 Waris 2021, s. 283–284; myös OECD 2021.

28 Ks. esimerkiksi Dagdeviran 2001, s. 1–28; myös Waris 2021, s. 284.

29 Esimerkiksi OECD 2013, s. 25–38.

Suhteessa Seppäsen esittämään ajatukseen siirtymästä taloustieteellisistä lähestymistavoista ihmisoikeusmyönteisiin kehityspoliittisiin ohjelmiin on verotus kehitysyhteistyön kohteena mielenkiintoinen. Jos tarkastelee esimerkiksi Agenda 2030 -toimintaohjelmaa³⁰, on selvää, että ainakin tavoitetasolla on siirrytty ihmisoikeuksia korostavaan lähestymistapaan. Kuitenkin nimenomaan verotuksessa taustalla vaikuttaa taloustieteellinen pohjavire siitä, millainen on hyvä ja tehokas verojärjestelmä ja miten sen avulla voidaan vauhdittaa talouskasvua, ja mahdollisesti sen *kautta* tukea esimerkiksi ihmisoikeuksien toteutumista. Jos tätä verotuksen luonnetta peilataan suhteessa Seppäsen ajatukseen, voidaan Suomenkin verotuksellisen yhteistyön ajatella edustavan näiden kahden hegemonian tai paradigman sekoittumista. Tällainen kehitysyhteistyö pohjautuu osaltaan taloustieteelliseen ajatteluun siitä, millainen on esimerkiksi toimiva, tehokas ja oikeudenmukainen verojärjestelmä³¹, mutta samalla verotuksen avulla pyritään edistämään ihmisoikeudellisia näkökulmia. Verotuksella kehitysyhteistyön kohteena on siten kaksoisluonne; se on paitsi itse tavoite, myös keino päästä tavoitteeseen.³²

Myös Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa korostetaan paitsi verojärjestelmää osana toimivaa yhteiskuntaa, myös verotuksen avulla saavutettavia kestävästä kehityksen tavoitteita. Ohjelman mukaan yhtäältä ”luotettava, tehokas ja oikeudenmukaiseksi koettu verojärjestelmä on välttämätön osatekijä yhteiskuntien toimivuuden kannalta”,³³ mutta toisaalta siinä todetaan myös, että veronkantokyky on valtioille kehityksen edellytys. Sillä rahoitetaan niin koulutusta, infrastruktuuria, oikeuslaitosta kuin sosiaaliturvajärjestelmääkin. Lisäksi verotuksen avulla edistetään muita Suomen kehityspoliittikan painopisteitä, esimerkiksi tasa-arvotavoitteita.³⁴ On siten selvää, että myös Suomen verotuksen ja kehityksen toimenpideohjelman taustalla on ihmis- ja perusoikeusmyönteisiä tavoitteita. Tätä tukevat esimerkiksi kirjaukset siitä, että verojen avulla rahoitetaan koulutusta, oikeuslaitosta ja sosiaaliturvaa sekä tuetaan naisten työllistymistä. Siten verotus on myös Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa väline suhteessa tavoitteisiin. Toisaalta tavoitteissa näkyy myös taloustieteeseen pohjautuva, nimenomaan verotuksen merkitystä kehityksen rahoittajana korostava pohjavire, jossa painotetaan verojärjestelmän itsessään olevan välttämätön osa toimivaa yhteiskuntaa. Verojärjestelmä ei siis ole pelkkä väline, vaan myös tavoite itsessään. Näin myös Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelman tavoitteissa sekoittuu Seppäsen esitystä mukaillen kaksi hegemoniaa.

30 Ks. edellä luku 1.

31 Taloustieteellä on ollut merkittävä määrittelyvalta siinä, millaista verojärjestelmää pidetään toimivana ja tehokkaana. Ks. Myrsky 2013, s. 131–142, erityisesti s. 134, jonka mukaan verojärjestelmä tulisi pyrkiä rakentamaan niin, että sillä on mahdollisimman vähän talouden toimintaa vääristäviä vaikutuksia. Kansainvälisesti taloustieteellisestä näkökulmasta esimerkiksi Atkinson – Stiglitz 1976, s. 55–75 ja Auerbach 1985, s. 61–127.

32 Toisaalta tämänkaltaisen ambivalenssi koskee myös oikeusperustaisia lähestymistapoja, jossa oikeudet (mukaan lukien muut kuin ihmisoikeudet) nähdään sekä tavoitteina että keinoina tavoitteisiin.

33 Ulkoministeriö 2020, s. 13.

34 Ulkoministeriö 2020, s. 3, 13. Tasa-arvotavoitteita tukevinä keinoina esitetään muun muassa tuloveron rakentaminen progressiiviseksi, julkisten palveluiden tukeminen työllistäjinä, koska ne työllistävät usein naisia, sekä arvonlisäveron merkityksen vähentäminen, koska se on usein tasavero ja osuu siten kovemmin pienituloisiin, jotka ovat usein naisia.

2.2. ”Harmaa” talous kehittyvissä maissa – epävirallinen talous

On yleisesti hyväksytty ajatus, että ns. harmaa talous on koostumukseltaan erilaista kehittyvissä kuin kehittyneissä maissa. Esimerkiksi OECD:n mukaan tietynlainen harmaa talous (*non-observed activities in the informal sector*) voi olla suhteellisen merkitykseltään kehittyneissä maissa, mutta näytellä suurta roolia kehittyvissä maissa.³⁵ Kun puhutaan kehittyvien maiden harmaasta taloudesta, sillä viitataan usein nimenomaan epäviralliseen talouteen (*informal economy*)³⁶, joka kääntyy vapaasti ”epävirallinen talous”. Myös tässä artikkelissa harmaata taloutta³⁷ käsitellään nimenomaan epävirallisena taloutena. Termillä viitataan siihen, että suurin osa maan työvoimasta työskentelee epävirallisella sektorilla.³⁸ Epävirallisen sektorin määritteli 1990-luvulla ILO, jolloin se määriteltiin taloudeksi, jossa suurin osa työvoimasta työskentelee joko itse epävirallisesti tai epävirallisten yritysten palveluksessa. Epäviralliseksi yritys luokiteltiin, jos sillä ei ollut oikeudellista statusta, sitä ei rekisteröity, sillä oli vain vähän työntekijöitä ja se tuotti jonkin verran tuotantoa markkinoille.³⁹ Myöhemmin määritelmää on tarkennettu niin, että henkilöiden katsotaan työskentelevän epävirallisella sektorilla, jos heidän työsuhteeseensa ei sovelleta kansallista työläinsäädäntöä, he eivät maksa tuloveroa, heillä ei ole sosiaaliturvaa tai heillä ei ole oikeutta tiettyihin työsuhteisiin liitettyihin etuihin, kuten irtisanomisaikaan.⁴⁰ Epävirallisen sektorin erottaa muista harmaan talouden osa-alueista toiminnan tarkoitus; epävirallisen sektorin toimijat eivät toimi sektorilla ainakaan pääasiallisesti sen takia, että haluaisivat välttää veroja, muita maksuja tai sääntelyä.⁴¹

Verotus kytkeytyy epäviralliseen sektoriin verotuspotentiaalın kautta. Epävirallisen sektorin saattamista verotuksen piiriin on usein ehdotettu ratkaisuksi kehittyvien maiden tulojen kasvattamiselle. Kehittyvien maiden keinoista rahoittaa toimintansa on verotus katsottu keskeisimmäksi.⁴² Epävirallisen sektorin ja verotuksen yhteys kietoutuu tästä näkökulmasta siihen, voidaanko epävirallinen talous ”virallistamalla” saada lisää verotuloja ja siten lisätä valtion omavaraisuutta. Virallistamisella voidaan tarkoittaa esimerkiksi epävirallisten työntekijöiden

35 OECD 2002, s. 37. Ks. myös Dell’anno 2022, s. 1617, jonka mukaan teoreettiset selitykset epäviralliselle sektorille eroavat kehittyneiden ja kehittyvien maiden välillä.

36 Enityisesti kehittyvissä maissa ks. esimerkiksi Charnes 2016, s. 15–17.

37 Harmaata taloutta itsessään terminä käytetään sekä oikeus- että taloustieteellisessä kontekstissa eikä sille ei ole olemassa yksiselitteistä määritelmää. Ks. tarkemmin Hirvonen ym. 2010, s. 26 ja Hirvonen – Määttä 2018, s. 2. Ks. myös legaalimääritelmästä HE 163/2010 vp., s. 13 ja Hirvonen – Määttä 2018, s. 9. Määritelmistä voidaan erottaa esimerkiksi *fiskaalinen harmaa talous*, jolla tarkoitetaan yleensä sinänsä laillista toimintaa, josta jätetään verot ja muut lakisäätöiset maksut maksamatta, ks. tarkemmin Schneider 2011, s. 11; OECD 2002, s. 37–38; Hirvonen ym., 2010, s. 29; Hirvonen – Määttä 2018, s. 3, 5, ja *kansantaloudellinen harmaa talous*, joka käsittää sellaisen toiminnan, joka jää pois kansantalouden tilinpidosta bruttokansantuotetta laskettaessa, ks. tarkemmin Hirvonen ym. 2010, s. 26; Hirvonen – Määttä 2018, s. 2; Schneider 2011, s. 11; OECD 2002, s. 13–14.

38 Tästä esimerkiksi OECD 2002, s. 39: ”The informal sector represents an important part of the economy and the labour market in many countries, especially developing countries. Thus, measurements of the informal sector are important in their own right as well as contributing towards exhaustive estimates of GDP.” Vastaavasti Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa todetaan, että Tansaniassa ja muissa Afrikan maissa sekä Aasian maissa vain pieni osa yrityksistä ja kansalaisista on verorekisterissä ja epävirallinen, ”harmaa” talous on valtavirtaa, jolloin verotulot ovat pieniä ja sosiaaliturva puutteellista. Ulkoministeriö 2020, s. 6.

39 Charnes 2016, s. 18–19.

40 Ibid., s. 18–19. Epävirallisen sektorin käsite ei kuitenkaan ole yksimielinen, ks. tarkemmin määritelmän monimuotoisuudesta ja historiasta esimerkiksi Dell’anno 2022, s. 1612–1616 ja sinä viitatu lähteet.

41 OECD 2002, s. 39 ja 161. Tämä ei tietenkään tarkoita, että kehittyvissä maissa harmaa talous olisi pelkästään epävirallisen sektorin toimintaa, vaan kehittyvissä maissa on myös sellaista harmaata taloutta, jonka tarkoituksena on kiertää veroja, muita lakisäätöisiä maksuja tai sääntelyä. Kuitenkin suhteessa esimerkiksi länsimaihin epävirallinen sektori on huomattavasti laajempi.

42 VNS 4/2024 vp, s. 41–42. Muita rahoittamisen keinoja ovat mm. ovat tullit ja velan ottaminen.

siirtymistä työskentelemään virallisiin yrityksiin, tai epävirallisten yritysten saamista rekistereiden ja verotuksen piiriin. Epävirallisten työntekijöiden näkökulmasta virallistamisella voidaan tarkoittaa heidän oikeutta päästä oikeudellisen ja sosiaalisen turvan piiriin, oikeutta nauttia esimerkiksi yhdistymisvapaudesta ja oikeutta tulla kuulluksi esimerkiksi lainsäädäntöprosesseissa.⁴³ Koska artikkelin keskiössä on erityisesti verotus, epävirallinen talous sidotaan nimenomaan siihen, että epävirallisen sektorin virallistamisella pyritään saamaan lisää verotuloja ja siten epävirallisella sektorilla toimivia yrityksiä ja henkilöitä verotuksen piiriin.

2.3. Epävirallisen talouden teoreettinen tausta

Epävirallisesta taloudesta on runsaasti tutkimuskirjallisuutta, eikä tässä artikkelissa voida tehdä kuin lyhyt, aiheen kannalta relevantti sukellus aiheeseen.⁴⁴ Teoreettiset lähtökohdat erivät esimerkiksi sen suhteen, mitä tutkimuksella tavoitellaan, ja epävirallisen talouden osalta tieteellistä keskustelua löytyy niin taloustieteen, sosiologian kuin veroteorian alalta.⁴⁵ Karkeasti epäviralliseen talouteen liittyvä tutkimuskirjallisuus voidaan jakaa kolmeen, toisiinsa yhteydessä olevaan lähestymistapaan. Ensimmäisenä sitä voidaan lähestyä siitä näkökulmasta, mikä on epävirallista, toisena mittaamiseen liittyvänä ongelmana (kuinka mitata epävirallisen talouden kokoa) ja kolmantena epävirallista taloutta voidaan yrittää selittää teoreettisesti, eli yrittää vastata kysymyksiin siitä, mitkä ovat epävirallisen sektorin syyt ja seuraukset, ja mikä on sen suhde viralliseen talouteen.⁴⁶ Artikkelin viitekehyksessä olemme erityisen kiinnostuneita teoreettisista selityksistä epäviralliseen talouteen eli niistä syistä, miksi yritykset tai henkilöt toimivat epävirallisella sektorilla.⁴⁷

Robert Dell'Anno on jakanut epävirallisen talouden teoreettiset lähestymistavat edelleen kolmeen, osittain päällekkäiseen lähestymistapaan. Lähestymistapoja ovat uusklassinen, makrotaloudellinen ja konseptuaalinen lähestymistapa. Uusklassinen keskittyy ilmiön mikrotaloudelliseen mallintamiseen ja makrotaloudellinen lähestymistapa keskittyy erityisesti ilmiön ekonometriseen mittaamiseen. Konseptuaalinen lähestymistapa voidaan jakaa edelleen kuuteen lähestymistapaan, jotka ovat modernisaatio, dualistinen, rakenteellinen, uusliberalistinen, ns. vapaamatkustaja (free-riding) ja kaksitasoinen lähestymistapa.⁴⁸

Modernisaatiossa epävirallinen talous nähdään osana siirtymää kohti markkinataloutta, ja epävirallinen talous häviää sen myötä, kun taloudellinen kehitys vauhdittuu. Syiksi ymmärretään työvoiman yltärinton, joka pienenee taloudellisen kehityksen edetessä, jonka myötä virallisen talouden puolelle syntyy enemmän työpaikkoja. Dualistinen lähestymistapa hahmottaa epävirallisen talouden ns. esimodernina, erillisenä ja pysyvänä talouden osa-alueena, joka toimii eräänlaisena välitulana virallisen talouden ja täydellisen työttömyyden välillä. Syiksi hahmotetaan epävirallisten työntekijöiden jääminen markkinatalouden mahdollisuuksien ulkopuo-

⁴³ Chen 2012, s. 15–16.

⁴⁴ Ks. kokoavasti lähteinen Dell'Anno 2022, s. 1621–1632; Godrey 2011, s. 235–245; Steiler 2020, s. 20–23.

⁴⁵ Dell'Anno 2022, s. 1618.

⁴⁶ Ibid., s. 1611.

⁴⁷ Määritelmään liittyvää keskustelua on esitelty lyhyesti edellä kappaleessa 2.2. Mittaamiseen liittyvä keskustelu on artikkelin viitekehysten ulkopuolella.

⁴⁸ Dell'Anno 2022, s. 1618.

lelle. Rakenteellisesta näkökulmasta epävirallinen talous nähdään modernin, kapitalistisen talousjärjestelmän piirteenä, jonka juurisyyt löytyvät kapitalistisista yrityksistä, jotka pyrkivät hyväksikäyttämällä epävirallisia työntekijöitä esimerkiksi alentamaan palkkatasoa.⁴⁹ Uusliberaalissa katsantokannassa epävirallinen talous nähdään markkinoiden vastauksena markkinoiden liialliseen sääntelyyn. Vapaamatkustaja-näkökulmassa epävirallisen talouden syiksi ymmärretään työntekijöiden ja yritysten tietoinen valinta toimia epävirallisella sektorilla esimerkiksi kulujen vähentämiseksi. Kaksitasoisessa näkökulmassa hahmotetaan eri tekijöitä, jotka johtavat epävirallisen talouden syntymiseen, esimerkiksi rationaalinen valinta kulujen pienentymisestä tai se, että tietyt ryhmät jätetään esimerkiksi sosiaaliturvan ulkopuolelle.⁵⁰

Olen valinnut tarkempaan tarkasteluun artikkelin viitekehityksessä modernisaation ja uusliberaalin lähestymistavan. Modernisaatio ja dualistinen lähestymistapa ovat osin päällekkäisiä, ja kummassakin tarkastellaan epävirallista sektoria kehittyvissä maissa. Uusliberaalissa näkökulmassa korostuvat oikeudelliset esteet, esimerkiksi rekisteröimismenettelyt. Rakenteellinen näkökulma ei sovi artikkelin viitekehitykseen, sillä sen on hahmotettu kuvaavan erityisesti kehittyneiden maiden epävirallista sektoria. Sama koskee vapaamatkustamisen näkökulmaa. Kaksitasoinen näkökulma puolestaan yhdistelee aiempia näkökulmia.⁵¹ On kuitenkin huomattava, että tuskin mikään yksittäinen teoria vastaa koko todellisuutta epävirallisen talouden ilmiön monimuotoisuuden takia. Voidaan siis ajatella, että jokainen teoria selittää ainakin osaa epävirallisesta taloudesta.⁵²

Modernisaatio lähtee siitä, että epävirallinen sektori on seurausta taloudellisesta alikehittyneisyydestä. Siinä kehitys yhdistetään ennen kaikkea talouskasvuun, ja epävirallinen sektori ymmärretään ikään kuin ylijäämänä, joka katoaa, kun taloudellinen kehitys vauhdittuu.⁵³ Voidaan puhua myös kahden talouden mallista (ns. dual model), jota ovat käyttäneet esimerkiksi *Rafael La Porta* ja *Andrei Shleifer*. Kahden talouden mallin mukaan epävirallisen talouden leimallisia piirteitä ovat matalat palkat ja alhainen tehokkuus sekä marginaalituottavuus. Kuten modernisaatiossa, epävirallinen talous nähdään alikehittyneenä taloutena, joka pienenee, kun kehitys vauhdittuu.⁵⁴ La Porta ja Shleifer ovat myös empiirisesti⁵⁵ päätyneet samansuuntaisiin havaintoihin: heidän tutkimuksensa mukaan epävirallisella sektorilla toimivat yritykset ovat usein pieniä ja heikkoja tuottavuudeltaan. Kun virallisen sektorin yritys työllisti keskimäärin 126 työntekijää, epävirallisen sektorin yritys työllisti vain neljä.⁵⁶ Heidän havaintojensa mukaan yritykset pysyivät epävirallisina, eli vain harvat niistä siirtyivät epäviralliselta sektorilta viralliselle sektorille. Yrityksillä ei ollut edellytyksiä pärjätä virallisella sektorilla, koska ne olivat vain vai-

49 Tätä lähellä on myös ns. uusmarxilainen lähestymistapa, jossa epävirallisen talouden syiksi nähdään kapitalismi: kapitalismi turvaa vain niiden etuja ja resursseja, jotka pärjäävät kapitalistisessa maailmassa. Koska kapitalismi ei pysty tarjoamaan resursseja, esimerkiksi rahoitusta, kaikille, osa yrityksistä ja työntekijöistä jää virallisen, kapitalistisen talouden ulkopuolelle, jolloin ne ovat pakotettuja toimimaan epävirallisella sektorilla ja jäämään vaille kasvua. Ks. tarkemmin esimerkiksi Sanyal – Bhattacharya 2009, s. 38–42 ja Maziku 2022, s. 6–7.

50 Dell’Anno 2022, s. 1620–1632, erityisesti taulukko sivuilta 1628–1631.

51 Ibid., s. 1624, 1628 ja 1630.

52 Esimerkiksi Chen 2012, s. 6.

53 Dell’Anno 2022, s. 1625.

54 Ks. esimerkiksi La Porta – Shleifer 2008, 2014 ja Maziku 2022, s. 6.

55 Kuvaus metodologiasta ja sen rajoitteista La Porta – Shleifer 2008, s. 278–280).

56 Ks. La Porta – Shleifer 2008. Tutkimuksessa hyödynnettiin Maailmanpankin kyselydataa ja tarkasteltiin tilastollisesti korrelaatiota sekä vertailtiin eri tietoaaineistoja (*datasets*). Ks. samasta tutkimuksesta myös La Porta – Shleifer 2014, s. 112–113.

voin tuottavia epävirallisella sektorilla ilman verojen tai muiden lakisääteisten velvollisuuksien tuomia rasitteita. Tällaiset yritykset eivät hyötyisi siirtymisestä, vaan ne päinvastoin kuolisivat pois virallisella sektorilla. Epävirallisten yritysten verotukseen tähtäävät toimenpiteet voivatkin toisinaan johtaa epävirallisten yritysten katoamiseen, jolloin toimenpiteet johtavatkin lisääntymään köyhyyteen eivätkä kehitykseen. Tällöin kehityksen nähdään tulevan ennemmin esimerkiksi koulutuksen kautta, jolloin yrityksiä johtaisivat ja niissä työskentelisi koulutettua työvoimaa, ja niiden edellytykset pärjätä virallisella sektorilla olisivat huomattavasti paremmat.⁵⁷ La Portan ja Shleiferin mielestä taloudellinen kehitys on erityisesti suurten, virallisella sektorilla olevien isojen yritysten harteilla, joilla on koulutettua henkilökuntaa, rahoitusta ja modernit toimintatavat.⁵⁸

Uusliberaalin⁵⁹ (myös ns. institutionaaliset ja oikeudelliset selitystavat epäviralliselle taloudelle) lähestymistavan mukaan epävirallisen talouden syynä ovat yhteiskunnan jäykät säännöt ja liiallinen talouselämän regulaatio, joiden takia ihmiset hakeutuvat epäviralliselle sektorille.⁶⁰ Epävirallisen sektorin nähdään olevan täynnä hyödyntämättömiä mahdollisuuksia.⁶¹ Tällaista näkökulmaa edustaa esimerkiksi *Hernando de Soto*, joka pitää länsimaista, virallisen oikeusjärjestelmän ohjaamaa kapitalismia kehitysmaiden harmaata taloutta tehokkaampana.⁶² Hänen mukaansa epävirallisen sektorin tuottavuuden esteenä ovat valtion asettamat rajoitukset yritysten virallistamiselle, esimerkiksi rekisteröintiin liittyvät velvollisuudet.⁶³ Esimerkeiksi hän nostaa Perun, jossa pienen yrityksen perustaminen vaati useamman ihmisen työtä kuusi tuntia päivässä 289 päivän ajan ja Egyptin, jossa luvan saaminen laillisen asunnon rakentamiseksi kesti kuudesta vuodesta yhteentoista vuoteen, joskus kauemminkin – selittäen, miksi 4.7 miljoonaa egyptiläistä oli rakentanut asuntonsa laittomasti.⁶⁴ Tällöin epävirallisen talouden virallistaminen tapahtuu regulaation asettamia esteitä purkamalla. *Ilona Steiler*, joka on tutkinut Tansanian epävirallista taloutta erityisesti katukaupan ja kotitaloussektorin osalta, on arvostellut uusliberaalia lähestymistapaa siitä, että se jättää erityisesti heikoimmassa asemassa olevat vaille suojaa.⁶⁵

Selitystavat eroavat toisistaan siinä, minkälaisiksi epävirallisen talouden piirissä toimivat yritykset ja työntekijät ymmärretään. Modernisaatiossa tai ns. kahden talouden mallissa korostetaan epävirallisen talouden yritysten perustavanlaatuista erilaisuutta muun muassa koulutustasossa verrattuna virallisiin yrityksiin. Tällöin epävirallisten yritysten saamisesta rekistereiden ja siten esimerkiksi verotuksen piiriin ei ole valtiolle hyötyä, koska yritykset eivät yksinkertaisesti ole tarpeeksi tuottavia, jotta ne voisivat maksaa veroja ja muita lakisääteisiä maksuja. Kehityksen kannalta voi olla kuitenkin tärkeää saada epävirallisella sektorilla toimivat virallisen toiminnan piiriin, jolloin he voivat saada esimerkiksi erilaisia sosiaaliturvaetuksia.⁶⁶ Tämä

57 La Porta – Shleifer 2014, s. 124–126.

58 La Porta – Shleifer 2008, s. 279–280. Näin myös Dell’Anno 2022, s. 1624.

59 Voidaan kutsua myös ns. romanttiseksi lähestymistavaksi, ks. tästä Dell’Anno 2022, s. 1624 ja La Porta – Shleifer 2008, s. 276.

60 Ks. esimerkiksi Lyons ym. 2014, s. 1593–1612; Maziku 2022, s. 7–8; Dell’Anno 2022, s. 1625; Godrey 2011, s. 247–251.

61 Steiler 2020, s. 157.

62 De Soto 2000, s. 19–20, s. 49–61. Ks. myös Seppänen 2007, s. 239–240.

63 De Soto 2000 ja La Porta – Shleifer 2014, s. 109.

64 De Soto 2000, s. 15, 17.

65 Steiler 2020, s. 32 ja 202.

66 Esimerkiksi Ghanan pääkaupungin Accran ympäristöä koskevassa tutkimuksessa todettiin, että monet epävirallisella sektorilla toimivat työntekijät maksavat jo useita erilaisia veroluonteisia maksuja (”*hidden payments*”), mutta eivät saa juurikaan valtiollisia sosiaaliturva-avustuksia. Tällöin epävirallisella sektorilla toimivia tulisi ajatella pikemminkin heikoimmassa asemassa olevina ja tukea tarvitsevinä kuin ”salaisena kultaakaivoksena”, joka tulee saada verotuksen piiriin. Ks. tarkemmin Nana Akua ym. 2022, s. 1–13.

kuitenkin vaatii sen, että valtiolla ensinnäkin on verotuloja ja toisekseen sen, että valtio päättää jakaa verotuloja uudelleen sosiaaliturvaetuksien muodossa ja kohdistaa ne eniten tarvitseville. Uusliberaali näkökulma taas korostaa valtion sääntelyn minimoimista ja sitä, että epävirallisen sektori voidaan saada verotuksen piiriin ja siten valtiolle tuottavaksi esimerkiksi sääntelyn erilaisia esteitä purkamalla. Tämä lähestymistapa olettaa, että epävirallisella sektorilla toimivat yritykset ovat muuten samanlaisia kuin virallisella sektorilla toimivat ja verotulot lisääntyvät, kun yritykset saadaan virallisen talouden piiriin. Kumpikaan näkökulma ei korosta oikeusvaltiota tai ihmisoikeuksia vaan talouskasvua kehityksen edellytyksenä. Tämä on luontevaa, kun muistetaan verotukseen liittyvä kaksoisluonne, jossa verotus ymmärretään sekä itsetarkoitukseksi että keinoksi kohti ihmis- ja perusoikeuksia.

3. Tapaus Tansania – epävirallisen talouden avulla kohti kehitystä?

3.1. Tansania ja verotus

Tansanian verohallinto Tanzania Revenue Authority (TRA) perustettiin 1995, samaan aikaan kuin järjestettiin ensimmäiset monipuoluevaalit.⁶⁷ Poliittisen ilmapiiirin ainakin näennäisesti vapautuessa toimintansa aloitti myös verohallinto. Taustalla oli toive kasvattaa verotuloja sekä vähentää veronkiertoa ja riippuvuutta ulkomaisesta avusta. Tähän pyrittiin esimerkiksi veropohjan laajentamisella, verolainsäädännön porsaanreikien tukkimisella ja pienten yritysten verotusympäristön parantamisella.⁶⁸ TRA:n tehtävänä on muun muassa kerätä verotuloja, varmistaa verolakien tehokas ja reilu täytäntöönpano, edistää verolainsäädännön noudattamista ja ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä.⁶⁹ Perustamisestaan asti TRA on linjannut toimintaansa viisivuotisten suunnitelmien, Corporate Planien (CP) avulla, jotka sisältävät erilaisia tavoitteita verohallinnon toiminnalle. Viimeisin eli järjestykseltään kuudes vahvistettiin vuonna 2021.⁷⁰ Yksi jo saavutettu tavoite (2020) oli nousta Maailmanpankin määritelmässä⁷¹ LI (*Low Income*)-maasta LMI (*Lower Middle Income*)-maiden joukkoon.⁷²

Tansanian verorakenne, eli se miten verokertymä jakautuu eri verolajien välillä, on tyypillinen kehittyvälle maalle.⁷³ Tansanian verorakenne on koostunut vuosina 2011–2022 noin 35–40 % suorista veroista ja loput, noin 60 % välillisistä veroista.⁷⁴ Suoriin veroihin lasketaan muun muassa työntekijöiden ja yritysten tulovero ja pääomatuloverot. Välillisiin veroihin kuuluvat esimerkiksi erilaiset kulutusverot sekä kansainväliseen kauppaan liittyvät verot.⁷⁵ Suuri epävirallinen sektori maksaa vain vähän veroja, ja TRA:n tavoitteena on luonnollisesti saada se vero-

⁶⁷ Virallisesti TRA aloitti toimintansa 1.7.1996. TRA 2023, s. 1.

⁶⁸ OECD 2013, s. 99.

⁶⁹ TRA 2023, s. 1. Ks. myös Section 5(1) Tanzania Revenue Authority Act.

⁷⁰ TRA 2023, s. 4–9.

⁷¹ Ks. määritelmistä tarkemmin esimerkiksi Hamadeh ym. 2022.

⁷² Ks. esimerkiksi TRA 2023, s. 24 ja Battaile 2020.

⁷³ Ks. esimerkiksi Gordon – Li 2009, s. 855–866 ja Ebrahim ym. 2025, s. 854–855. Arvonlisävero otettiin käyttöön Tansaniassa 1998, ja 2001 perustettiin suurten veronmaksajien verotukseen keskittyvä osasto (Large Taxpayers Department).

⁷⁴ National Bureau of Statistics 2024, s. 9–10.

⁷⁵ Ibid., s. 12, 14.

tuksen piiriin.⁷⁶ Suomen Tansanian kanssa tekemä kehitysyhteistyö ei ole keskittynyt yksittäisiin verolajeihin, vaan ennemmin verohallintoon kokonaisuutena. Suomi on kuitenkin tehnyt tiettyjä, kohdennettuja hankkeita liittyen esimerkiksi yritysten verotukseen.⁷⁷ Kokonaisuudessaan Suomi on rahoittanut Verohallinnon kanssa toteutettavaa hanketta Tansaniassa 2,7 miljoonalla eurolla vuosina 2018–2026.⁷⁸

Huolimatta edistyksestä verokertymän kasvattamisessa veronkierto ja veropetokset ovat edelleen yleisiä Tansaniassa, ja niitä löytyy melkein kaikilta talouden osa-alueilta.⁷⁹ Arviolta noin 80 % yksityisen sektorin työntekijöistä työskentelee epävirallisella sektorilla⁸⁰, ja sektorin on arvioitu olevan noin 35–55 prosenttia vuoden kokonaisverokertymästä.⁸¹ Syiksi verojen maksamatta jättämiselle on esitetty esimerkiksi korkeat veroprosentit, alhaiset palkat ja kannustimien puute.⁸² Verojen maksuhalukkuutta on yritetty lisätä perinteisillä keinoilla, kuten verotarkastuksilla ja erilaisilla rangaistuksilla sekä esimerkiksi verokasvatuksella mediassa. Tästä huolimatta Tansanian verokertymä on jäänyt heikoksi. Verotulot ovat olleet noin 12 prosenttia⁸³, tai Tansanian omien mittauksien mukaan noin 13,5 prosenttia, bruttokansantuotteesta.⁸⁴ TRA:n tavoitteena on, että verotulot nousisivat 14,4 prosenttiin vuoteen 2026 mennessä.⁸⁵ Viimeisimmän mittauksen perusteella Tansanian verokertymä oli vuonna 2024 12,8 % BKT:sta.⁸⁶ Vertailun vuoksi, esimerkiksi Suomessa verokertymä suhteessa BKT:een oli vuonna 2024 42,1 %.⁸⁷

Tansania on yksi Suomen pitkäaikaisimmista kehitysyhteistyön kumppaneista, ja Suomi on tehnyt laajasti erilaista kehitysyhteistyötä Tansanian kanssa.⁸⁸ Viimeisin maaohjelma vahvistettiin vuosille 2021–2024, ja sen voimassaoloa on pidennetty vuoteen 2025. Uusi maaohjelma oli tarkoitus valmistella vuonna 2025.⁸⁹ Maaohjelmassa painopiste oli jatkaa verojärjestelmän kehittämistä tehokkaammaksi, ennustettavammaksi ja käyttäjäystävällisemmäksi tavoitteena lisätä veronmaksajien määrää, verotuloja sekä parantaa yritysten toimintaympäristöä.⁹⁰ Verotukselle asetettiin kolme tavoitetta: vapaaehtoisien veronmaksukuuliaisuuden parantaminen, kaupanteon helpottaminen ja viranomaisten resurssien parantaminen.⁹¹ Maaohjelmaan kirjattiin auki myös taustaoletukset, joiden oletettiin toteutuvan, jotta verojärjestelmä voi ke-

76 Ebrahim ym. 2025, s. 855.

77 Ks. tarkemmin luku 3.2.

78 Laaksonen – Selemani 2025, s. 30. Näistä 1,2 miljoonaa euroa käytettiin ensimmäiseen vaiheeseen ”Assistance to Tanzania Revenue Authority to implement the 5th Corporate Plan, 2018–2021” ja loput toiseen vaiheeseen ”Technical Assistance to Tanzania Revenue Authority to implement the 6th Corporate Plan, 2023–2026”. Kuluja syntyy mm. matkakuluista.

79 Ebrahim ym. 2025, s. 853. Ks. myös Wadhawan – Gray 1998, johon Ebrahim ym. viittaa tekstissä.

80 FYDP III, s. 45.

81 TAKNET 2010, s. 2.

82 Ks. esimerkiksi Epaphra 2015, s. 122–137.

83 Ebrahim ym. 2025, s. 853.

84 TRA 2023, s. 2.

85 Ibid., s. 2.

86 World Bank 2025.

87 Tilastokeskus 2025.

88 Meneillään olevia hankkeita ovat esimerkiksi naisten tasa-arvoon keskittyvä hanke, tuki Afrikan kestävän kehityksen instituutille, hanke naisiin ja tyttöihin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi ja naisten ja tyttöjen itsemääräämisoikeuden edistämiseksi sekä pienviljelijöiden sopimusmetsitysohjelma sekä yksityismetsätaloushankkeen toinen vaihe. Ulkoministeriö 2025.

89 Laaksonen – Selemani 2025, s. 12. Maaohjelma piti julkaista vuoden 2025 lopussa, mutta Suomi jättyi Tansanian vaalien ja heikentyneen demokratiakehityksen vuoksi uuden maaohjelman hyväksymisen. YLE 2025d.

90 Ulkoministeriö 2021b, s. 6–7.

91 Muita keinoja olivat esimerkiksi kahdenvälisen dialogin jatkaminen Tansanian kanssa osana EU:ta sekä se, että tuetaan Trade Mark East Africaa ja kumppanuutta UNU-Widerin kanssa. Ibid., s. 11.

hittä suunnitellusti. Ensinnäkin oletettiin, että parlamentin jäsenillä on valmiudet laatia ja analysoida finanssipolitiikkaa ja että politiikat on tehty tasa-arvo huomioiden. Lisäksi oletettiin, että julkisten varojen avoimempi käyttö tukee verotukseen liittyviä uudistuksia ja verotulojen kasvattamista.⁹² Maaohjelma heijastelee yllä luvussa 2.1 esitettyjä argumentteja verotuksen itseis- ja välinearvosta. Myös maaohjelmassa verotus nähdään sekä itsenäisenä kehityskohteenä että välineenä kohti esimerkiksi tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa fiskaalipolitiikan keinoin.⁹³

3.2. Arvioita kehitysyhteistyön tuloksista

Tässä kappaleessa esitetään tuloksia Tansanian kanssa tehdystä kehitysyhteistyöstä erityisesti verotukseen ja epäviralliseen talouteen liittyen. Tulosten tarkastelussa rajoitutaan tässä artikkelissa käsiteltyihin hankkeisiin. Kansallisesti Suomen Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmia on arvioitu ulkoministeriön tilaamassa arvioissa 2023⁹⁴, ja Tansanian kanssa tehdyn, erityisen veroyhteistyön tuloksia on arvioitu ulkoministeriön tilaamassa, ulkopuolisen tekemässä arviossa toukokuussa 2025⁹⁵. Kummassakin arvioinnissa teoreettisena lähtökohtana on ollut Theory of Change.⁹⁶ Empiirisesti Tansanian kanssa tehdyn kehitysyhteistyön tuloksia erityisesti verotuksen saralla on tutkittu UNU-WIDER:n tutkimushankkeessa.⁹⁷

Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmien arvioinnissa verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä pidettiin strategisesti tärkeänä, vaikka se on verrattain pieni osuus koko kehitysyhteistyöstä. Toimenpideohjelmien tavoitteita pidettiin kunnianhimoisina ja niiden katsottiin olevan linjassa kestävän kehityksen tavoitteiden kanssa. Haasteina nähtiin muun muassa budjettileikkaukset, polarisoitunut kansainvälinen verokeskustelu, Suomen puutteellinen seuranta hankkeelle ja sen priorisoimatta jättäminen. Itse hankekokonaisuus arvioitiin uskottavaksi, tasapainoiseksi ja oikea-aikaiseksi ja kumppanimaiden valinta onnistuneeksi. Erityisesti onnistuneena pidettiin Tansanian kanssa tehtyä yhteistyötä, joka oli johtanut verohallinnon vahvistumiseen ja suurempiin verotuloihin. Arvioinnissa nostettiin kuitenkin esille, että voidaanko tällä tavalla saavuttaa laajoja, järjestelmätason muutoksia ja ovatko muutokset kestäviä. Arvioinnin mukaan Suomen tulisi myös entistä enemmän edistää läpileikkaavia tavoitteita, kuten syrjimättömyyttä. Toimenpideohjelmalle suositeltiin jatkoa osana laajempaa kestävän kehityksen rahoitussuunnitelmaa, ja jatkossa huomiota tulisi kiinnittää myös esimerkiksi syrjimättömyyden ja ilmastokestävyyden tavoitteiden edistämiseen myös verotuksen kautta.⁹⁸

92 Ibid., s. 10.

93 Toisaalta tulisi tarkastella kriittisesti ohjelman oletuksia, esimerkiksi oletuksia siitä, että finanssipolitiikkaa tehdään tasa-arvoisesti – mikä painoarvo tulee antaa tällaisille oletuksille, jos ne eivät tosiasiallisesti toteudu? Voivatko tavoitteet toteutua, jos oletukset eivät toteudu, ja tulisiko esimerkiksi kehitysyhteistyön hankkeiden arvioinnissa tarkastella kriittisemmin paitsi tavoitteiden, myös oletusten toteutumista? Teemaan palataan tarkemmin luvussa 4.1.

94 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023. Arviointi toteutettiin kehityspolitiikan institutionaalisella analyysillä, hankekokonaisuuden analyysillä ja sidosryhmäkartoituksella sekä analysoimalla valikoitujen kumppaneiden ja UM:n panostusta. Aineisto käsitti kansallisen tulopohjan vahvistamista ohjaavat politiikkalinjat, hankkeita toimeenpanevien kumppaneiden raportoinnin UM:lle ja hankkeiden tuoreimmat arvioinnit. Lisäksi käytettiin muun muassa UM:n työntekijöiden, valtiovarainministeriön sekä kumppanimaiden edustajien haastatteluja ja järjestettiin fokusryhmäkeskustelu suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. IX. Metodologiasta tarkemmin, ks. s. 3–8 ja liitteet.

95 Laaksonen – Selemani 2025.

96 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. 88–92; Laaksonen – Selemani 2025, s. 10–11. Tässä yhteydessä ei ole tarkoitus analysoida käytettyjä metodeita tai teoriaa. Aiheesta kokoavasti esimerkiksi Stein – Walters 2012.

97 Ks. UNU-WIDER 2021.

98 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. 1–63.

Suomen Verohallinnon Tansanian kanssa tekemää yhteistyötä on arvioitu samansuuntaisesti.⁹⁹ Hankkeen tarkoituksena oli parantaa TRA:n suorituskykyä niillä osa-alueilla, jotka ovat tärkeitä tehokkaan, oikeudenmukaisen ja läpinäkyvän verohallinnon kannalta. Hankkeeseen kuului muun muassa asiakaspalvelun, riskiprofiloinnin ja sisäisen tarkastuksen kehittämistä. Yleisesti hanketta pidettiin onnistuneena.¹⁰⁰ Epävirallisen talouden toimijoiden osalta arvioinnissa nostettiin esille, että TRA:n parantunut asiakaspalvelu on vaikuttanut siihen, että pienten yritysten ja epävirallisella sektorilla toimivien on ollut helpompi ymmärtää ja täyttää verovelvoitteensa. Erityisesti nuorten ja naisten pitämät yritykset ovat hyötynet sekä yksinkertaistetusta rekisteröintimenettelystä että TRA:n parantuneesta viestinnästä.¹⁰¹ Arvioinnissa suositeltiin, että tulevaisuudessa panostettaisiin entistä enemmän siihen, että epäviralliset yritykset ja työntekijät saataisiin virallisen verojärjestelmän piiriin. Keinoina voitaisiin hyödyntää esimerkiksi yksinkertaistettuja rekisteröintimenettelyitä, arvioon perustuvaa verotusta sekä veronmaksajien kouluttamista.¹⁰² Ongelmana pidettiin Tansanian erittäin progressiivista tuloveroa ja sitä, että se kertyi lähes kokonaan viralliselta sektorilta epävirallisen sektorin jäädessä laajalti verottomaksi.¹⁰³ Lopputuloksena arvioinnissa todettiin, että huolimatta kasvussa olleesta verokertymästä tarvittaisiin laajempi uudistus, jolla voitaisiin saavuttaa suurempi ja vakaampi verokertymä suhteutettuna bruttokansantuotteeseen. Tansaniassa tulisi tehdä muutoksia, jotka tähtäävät veropohjan laajentamiseen, veronmaksukuuliaisuuden vahvistamiseen ja epävirallisen sektorin saamiseen verotuksen piiriin.¹⁰⁴

Arvioinneissa korostuvat 2.1. luvussa esitetyn mukaisesti ajatus verotuksesta paitsi itseisarvona, myös välinearvona: se, miten sen avulla voidaan edistää perus- ja ihmisoikeuksia sekä uutena myös ilmaston kestävyyyteen liittyviä tavoitteita. Toisaalta erityisesti epävirallisen sektorin verotuspotentialin arvioinnissa tunnutaan luottavan siihen, että uusliberalistisen lähestymistavan mukaisesti yritykset epävirallisella sektorilla ovat samantyyppisiä kuin virallisella sektorilla, ja epävirallisen talouden verotuspotentiali on suuri. Kuten luvussa 2.3. on tuotu esille, tätä näkemystä on haastettu empiirisesti. Myös Steiler on nostonut esille sen, että uusliberaali lähestymistapa ja ajatus epävirallisen sektorin verotuspotentialista eräänlaisena kultakaivoksena jättää usein heikoimmassa asemassa olevat vaille suojelua.¹⁰⁵ Epävirallisen talouden verotuspotentialista ja erityisesti keinoista siihen pääsemiseen tulisi käydä kriittisempää keskustelua vasten teoreettista taustaa.

Empiirisesti Suomen ja Tansanian yhteistyötä on tarkasteltu vain ns. pilottiohjelman osalta, joka ei kohdistunut varsinaisesti epävirallisen talouden toimintaan vaan jo rekisterissä oleviin yrityksiin. Siinä osana Suomen ja Tansanian välistä yhteistyötä Tansaniassa pilotoitiin ohjelma¹⁰⁶, jolla pyrittiin saamaan lisää verotuloja erityisen riskiprofiloinnin avulla. Riskiarviointia sovellettiin yhdellä (Dar Es Salaam) verotusalueella, ja tuloksia verrattiin viiteen muuhun

99 Ks. kokoavasti Laaksonen – Selemani 2025, s. 5–6.

100 Laaksonen – Selemani 2025, s. 4.

101 Ibid., s. 7 ja 21.

102 Ibid., s. 16 ja 25.

103 Ibid., s. 13–14, 15.

104 Ibid., s. 16.

105 Steiler 2020, s. 32 ja 202.

106 Ks. myös Laaksonen – Selemani 2025, s. 4.

Tansanian verotusalueeseen.¹⁰⁷ Hanketta on analysoitu taloustieteellisellä data-analyysillä.¹⁰⁸ Ebrahim ym. esittivät, että pilottihanke lisäsi verotettavia tuloja (*adjusted taxable income*) noin 20 prosenttia, eli verotarkastusten jälkeen verovelvollisille kirjattiin reilut 20 % lisää tuloja verotukseen. Suhteutettuna Suomen antamaan rahoitukseen tulokset olivat optimistisia: analyysissä Suomen rahoitus pilottiprojektille oli 60 000 euroa. TRA:n kustannukset eivät ole tiedossa. Vuosi ennen pilotointia lisätty tulo pilottihankkeen yrityksiltä oli 575 miljoonaa euroa. Kun tämä kerrotaan arvioidulla pilottihankkeen vaikutuksella (0.22), ja tämän jälkeen yritysten veroprosentilla (30 prosenttia eli 0.3), arvioitu verotulojen nousu oli 38 miljoonaa euroa. Heikkoutena oli, että aineistoa ei kerätty kovin pitkältä ajalta eikä COVID-pandemian vaikutusta testi- ja kontrolliryhmään ole voitu varmuudella arvioida.¹⁰⁹

Arvioinnit maalaavat Tansanian kanssa tehdystä yhteistyöstä verotuksen osalta onnistuneen kuvan, joskin arvioinneissa on mukana varsin vähän konkretiaa ja niissä jäädään yleiselle tasolle. Kokonaiskuvaa on vaikeaa muodostaa arviointien pohjalta. Kuitenkin esimerkiksi yllä esitetyn pilotin tulokset vaikuttavat lupaavilta.¹¹⁰ Arvioinneissa korostetaan epävirallisen sektorin verotuspotentiaalia, joka ei luvussa 2.3. esitetysti välttämättä ole niin suuri kuin ajatellaan. Toimenpideohjelmissa on omaksuttu varsin uusliberalistinen näkökulma epäviralliseen talouteen, joka voidaan myös kyseenalaistaa ja jonka asemaa tulisi tulevaisuudessa tarkastella kriittisesti.

4. Tansania ja uhat kehitykselle

4.1. Oikeusvaltiokehitys

Kuten luvussa 2.1 on esitetty, Suomen nykyiset kehitysyhteistyötoimet edustavat myös verotuksen osalta siirtymistä ihmis- ja perusoikeuksia korostavaan kehitysyhteistyöhön. Suomessa on tiettyjä periaatteita, joita tulisi noudattaa kehitysyhteistyössä. Tärkeää on, että tuettavien maiden kehitystoimet ovat vaikeissakin olosuhteissa lähtökohtaisesti Suomen omien ja kansainvälisesti sovittujen arvojen ja tavoitteiden suuntaisia. Erityisen tärkeää on, miten kehittyvät maat käyttävät omia varojaan.¹¹¹ Kaikissa Suomen maa-asiakirjoissa myös alleviivataan

107 Ebrahim ym. 2025, s. 852, 855–856. Itse pilotti oli toteuttamistavaltaan melko yksinkertainen. Se sisälsi Excel-tiedoston, joka liputti (*“raised a flag”*) sellaiset veroilmoitukset, joissa ilmoitettu tulo poikkesi etukäteen määritetyistä rajoista esimerkiksi raportoidun myynnin ja kulujen osalta. Pilotissa mukana olleet verovirkailijat saivat koulutusta ja ohjeet tiedoston käyttöön. Käytäntönä oli, että verovelvollinen teki veroilmoituksen ja verovirastot keräsivät ilmoitukset. Tämän jälkeen käsittelijä kirjasi veroilmoituksen sisällön TRA:n iTax-järjestelmään ja Excel-tiedostoon. Jos Excel-tiedosto liputti ilmoituksen, se otettiin tarkempaan tarkasteluun. Lisäksi virkailijat saivat käyttöönsä muun muassa valmiita kirjepohjia ja ohjeita erilaisiin tilanteisiin (*work manuals*).

108 Tarkemmin, data-analyysin keinona on käytetty ns. DD-lähestymistapaa (*standard difference-in-differences*). Tässä artikkelissa ei ole mielekäästä eikä mahdollistakaan arvioida käytettyä analyysitapaa, valittuja muuttujia tai parametreja eikä muitakaan data-analyysin suhteen tehtyjä valintoja. Artikkelissa otetaan nämä tulokset annettuina. Tarkempi kuvaus metodologiasta, menettelmistä ja datasta *ibid.*, s. 857–861.

109 *Ibid.*, s. 867–868.

110 Toisaalta niissä ei oteta kantaa siihen, maksoivatko yritykset määrätty lisäverot. Pelkästään se, että yrityksille määrätään veroja maksettavaksi, ei tarkoita, että yritykset ne todella maksaisivat. Tuloksissa esitetty 38 miljoonan verotulojen lisäys on siten teoreettinen, joskin lupaava sellainen, ja osaltaan puolustaa tämäläisyyden kehitysyhteistyön jatkamista. Toisaalta tuore tutkimus, joka tosin tehtiin Suomen yrityskannalla eikä siten ole suoraan samaistettavissa kehittyviin maihin, osoitti, että riskiperustaiset verotarkastukset vaikuttavat positiivisesti yritysten maksamiin veroihin myös tulevaisuudessa. Ks. Harju ym. 2025.

111 Valtioneuvosto 2021, s. 19.

ihmis- ja kansalaisoikeuksien tukemista kehitysyhteistyön painopisteenä.¹¹² Myös TRA nostaa esiin YK:n Agenda 2030 -tavoitteet: sen mukaan yksi TRA:n keskeisimmistä tehtävistä on kerätä tarpeeksi varoja rahoittamaan YK:n kestävä kehityksen tavoitteita (SDG) heijastavia valtion ohjelmia.¹¹³ Myös verotukseen ja epäviralliseen sektoriin liittyvien kehitysyhteistyöhankkeiden tulee täyttää nämä edellytykset.

Kuitenkin erilaisissa oikeusvaltiollisuutta tarkastelevissa mittauksissa Tansania sijoittuu hieman keskitasoa alemmas. World Justice Projectin (WJP)¹¹⁴ oikeusvaltioindeksissä se sijoittui vuonna 2024 sijalle 96/142.¹¹⁵ Indeksissä oikeusvaltiollisuutta mitataan kahdeksan eri osa-alueen avulla, joita ovat muun muassa korruptio, avoin hallinto ja perusoikeuksien toteutuminen.¹¹⁶ Huonoimmat pisteet Tansania sai avoimesta hallinnosta (sija 111/142) ja perusoikeuksien toteutumisesta (sija 112/142).¹¹⁷ Hallinnon avoimuutta mitataan esimerkiksi sen avulla, miten hallinto jakaa hallussaan olevaa tietoa ja miten hyvin kansalaiset voivat osallistua yleiseen politiikkaan ja miten kansalaiset pystyvät ”vastuuttamaan” hallintoa toimistaan. Tansanian sijoitus avoimen hallinnon osalta on ollut laskussa vuodesta 2015.¹¹⁸ Myös perusoikeuksien toteutumisessa Tansanian sijoitus on ollut vuodesta 2015 laskussa.¹¹⁹ Lähtökohta perusoikeuksien toteutumisen mittaamisessa on, ettei keskeisiä ihmisoikeuksia kunnioittamaton valtio voi olla oikeusvaltio. Freedom Housen vuoden 2025 raportissa Tansania luokitellaan osittain vapaaksi (35/100 pistettä).¹²⁰ Raportissa korostetaan vuosia jatkunutta yhden puolueen valtakautta ja opposition heikkoutta. Vaaleja ovat leimanneet oppositioon kohdistuva häirintä, perättömät pidätykset, armeijan väliintulot ja mediaan kohdistuvat rajoitukset.¹²¹ Tansaniassa on järjestetty vuonna 1995 ensimmäiset monipuoluevaalit, jota ennen se oli yksipuoluevaltio.¹²² Samojen mittareiden käyttämistä kaikkien maiden tarkasteluun on myös kritisoitu siitä, ettei se ota huomioon esimerkiksi maiden omia oikeuskäytäntöjä.¹²³ Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja hallinnon avoimuuden voidaan ajatella olevan perustavanlaatuinen osa myös tässä artikkelissa hyväksyttyä oikeusvaltiokäsitystä¹²⁴, jolloin erilaisten mittauksien voidaan ajatella tarjoavan ainakin suuntaa-antavia arvioita oikeusvaltion tilanteesta.

112 Ks. esimerkiksi Valtioneuvosto 2021, s. 10–12. Suomen päättävöitteet ovat naisten ja tyttöjen oikeuksien edistys, koulutus, rauhallinen, demokraattinen sekä oikeusvaltioperiaatteeseen ja hyvään hallintoon nojautuva yhteiskuntakehitys, kokoontumis-, sanan- ja yhdistymisvapaus sekä tiedotusvälineiden vapaus. Ks. myös Ulkoministeriö 2021b, s. 4, jonka mukaan tavoitteena on edistää Tansaniassa aktiivista kansalaisuutta, suojella ihmisoikeuksia, edistää tasa-arvoa, erityisesti naisten oikeuksia ja osallistumista yhteiskuntaan. Kaikessa yhteistyössä edistetään ihmisoikeuksia.

113 TRA 2023, s. 1. Tavoitteet mainitaan myös viisivuotissuunnitelmassa.

114 WJP on vuonna 2009 perustettu itsenäinen, monialainen järjestö, joka pyrkii lisäämään tietoisuutta ja tuottamaan tietoa oikeusvaltiosta maailmanlaajuisesti. Se on julkaissut oikeusvaltioindeksiä vuodesta 2012. Indeksi perustuu vuosittain kerättäviin kansalais- ja asiantuntijakyselyihin. Järjestöä rahoittaa muun muassa EU ja YK. Ks. tarkemmin WJP 2022.

115 Vertailun vuoksi, Suomi sijoittautui 2024 sijalle 3/140. Ks. WJP 2024a.

116 Kaikki osa-alueet ovat seuraavat: 1) Julkisen vallan rajoitteet (Constraints on Government Powers), 2) Korruptio (Absence of corruption), 3) Avoin hallinto (Open government), 4) Perusoikeudet (Fundamental rights), 5) Järjestys ja turvallisuus (order and security), 6) Sääntelyn toimeenpano (Regulatory enforcement), 7) Siviilioikeus (Civil justice), 8) Rikosoikeus (Criminal Justice). Ks. tarkemmin Selkämä ym. 2025, s. 5–8.

117 Ks. WJP 2024b.

118 Ibid., Factor 3, Open Government.

119 Ibid., Factor 4, Fundamental Rights. Vuosina 2023 ja 2024 pisteet nousivat 0,1, mutta tämä voi mennä myös satunnaisvaihtelun piikkiin.

120 Freedom House 2025. Vuonna 2024 Tansania sai 26 pistettä, samoin vuonna 2022, 2021, 2020 ja 2019.

121 Freedom House 2025. Esimerkiksi vuoteen 2019 asti Tansaniassa oli laitonta julkaista tietoa, joka oli ristiriidassa tilastoviraston (National Bureau of Statistics) julkaiseman tiedon kanssa.

122 Tansanian monivaiheisesta demokratia- ja itsenäistymiskehityksestä Thompson 2015, s. 295–354. Tansanian valtiokasitystä varjostivat muun muassa Tansanian tausta Saksan siirtomaana ja Ison-Britannian ns. Kansainlito mandaatialueena.

123 Esimerkiksi Nuoto 2023, s. 1148.

124 Ks. edellä luku 1.

Tansanian demokratiakehityksessä saatiin toivonpilkahdus, kun vuonna 2021 Tansaniaan saatiin historian ensimmäinen naispresidentti *Samia Suluhu Hassan*, joka nousi presidentiksi istuvan presidentin *John Pombe Magufulin* kuollessa kesken kauden. Samia Suluhu Hassan otti agendalleen erinäiset demokratiaa edistävät uudistukset, ja hänen ajateltiin olevan Tansanian demokratiaa ja oikeusvaltiollisuutta edistävä presidentti. Hän muun muassa kumosi vapaan median rajoittamiseen liittyviä lakeja ja sääntelyn, joka esti raskaana olevia tyttöjä käymästä koulua.¹²⁵ Hän myös tapasi opposition jäseniä ja herätti toivoa vaaleihin liittyvien, autoritaaristen käytäntöjen kumoamisesta. Vuonna 2025 Hassanin politiikkaan on kuitenkin kohdistunut myös kritiikkiä: uudistukset ovat jääneet vaatimattomiksi, ja joiltain osin poliittinen ilma-
piiri on koventunut. Erityisesti opposition kohdistuva häirintä on pysynyt samana tai jopa kasvanut.¹²⁶ Freedom Housen vuoden 2025 raportissa todetaan, että jonkin aikaa kestäneen vapautumisen (liberalization) aikakauden jälkeen presidentti Hassan on alkanut turvautua samankaltaisiin sortaviin taktiikoihin kuin edeltäjänsä.¹²⁷ Hassan voitti lokakuussa 2025 presidentinvaalit. Vaaleja leimasivat laajat väkivaltaiset mielenosoitukset, kuolemantapaukset ja opposition edustajien pidätykset.¹²⁸

Myös seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin liittyvät kannanotot ovat johtaneet kolhuihin kehitysyhteistyössä. Esimerkiksi 2018 otsikoihin nousi tansanialaisen korkean tason virkamiehen lausuma siitä, että homoseksuaaleja tulisi pidättää ratsioissa.¹²⁹ Muun muassa Tanska, yksi Tansanian kehitysyhteistyön pääkumppaneista, ilmoitti tämän jälkeen vähentävänsä kehitysyhteistyötä Tansanian kanssa.¹³⁰ Tansanian hallitus irtisanoutui myöhemmin virkamiehen lausunnosta.¹³¹ Tutkimuksessa on kuitenkin nostettu esille, että länsimaiden reaktiot voidaan usein nähdä ns. moraaliposeerauksena, jolla ei ole todellista vaikutusta esimerkiksi seksuaalivähemmistöjen oikeuksiin tai välttämättä edes kehitysavun määrään. Kyseissä tapauksessa Maailmanpankki perui lainan perumisen ja Tanska jäädettiin kehitysyhteistyön varoja ajateltua vähemmän.¹³²

Artikkelin viitekehyksessä voidaan esittää muutamia, kriittisiä huomioita. Ensinnäkin on perusteltua kysyä, onko mahdollista vahvistaa verojärjestelmää ja pienentää epävirallista taloutta maassa, jossa maa itsessään ja sen hallinto heijastavat kansalaisyhteiskunnan heikentyvää tilaa – huolimatta siitä, minkä lähestymistavan luvussa 2.3. esitetystä näkökulmista omaksumme epävirallisesta sektorista. Tällaisen valtion osalta sen asema oikeusvaltiona voidaan perustellusti kyseenalaistaa, jolloin tuleekin kysyä, onko kehitys tämänkaltaisen kehitysyhteistyön kautta mahdollista vasta, kun oikeusvaltiollisuus parantuu ja tätä kautta verojärjestelmä osana oikeusjärjestelmää vahvistuu.

Toisekseen jos hyväksymme ajatuksen siitä, että epävirallista taloutta voi pienentää ja verojärjestelmää vahvistaa autonomisesti¹³³, voidaan kysyä, onko se vastuullista kehitysyhteistyö-

125 McKenna 2025.

126 Paget – Kwayu 2025, s. 78–91.

127 Freedom House 2025.

128 YLE 2025a, 2025b ja 2025c.

129 Kotimaisissa uutisissa mm. YLE 2018, kansainvälisesti esim. BBC 2018 ja The Guardian 2018a.

130 YLE 2018.

131 Ks. Voa News 2018.

132 Brown 2025, s. 621–632.

133 Ajatus on tietenkin luonteeltaan teoreettinen. On mahdotonta, että mikään yhteiskunnan osa voisi kehittyä täysin erillään ympäröivästä maailmasta. Tässä yhteydessä se hyväksytään, jotta voidaan tarkastella sen lopputulosta – mitä seuraa, jos ehto onkin totta? Lisäksi Suomi tekee paljon muuta kehitysyhteistyötä myös Tansaniassa, mm. tukee kansalaisyhteiskunnan toimintaa. Tarkemmin esimerkiksi Ulkoministeriö 2024.

tä, jos autamme epädemokraattista, mahdollisesti ihmis- ja perusoikeuksia kunnioittamatonta valtiota keräämään verotuloja kansalaisilta. Tällöin avainasemaan nousee Suomen kehityspoliittisen selonteon tapaan se, *mihin* valtio käyttää saamansa verotulot.¹³⁴ Vaarana on, että saaduilla verotuloilla ainakin osittain rahoitetaan esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavaa toimintaa. Toisaalta ajatus siitä, että kehitysyhteistyön länsimainen kumppanimaa sanelisi ehtoja verovarojen käytölle on kolonialistisesti väritetty – tuskin voimme nyky maailmassa hyväksyä sellaistaakaan lähtökohtaa, jossa kehitysyhteistyön länsimainen osapuoli kertoo kehittyvälle valtiolle, mihin kehitysyhteistyön avulla saadut tulopohjan parannukset voidaan käyttää, vaikka sinänsä erinäisiä ehtoja esimerkiksi kehitysyhteistyön jatkumiselle voidaan asettaa.

Kolmantena Tansanian tila oikeusvaltiona saa kyseenalaistamaan esimerkiksi edellä luvussa 3.2. esitettyjen toimenpideohjelmien arviointien ja sekä luvussa 3.1. esitetyn maaohjelman pohjalla olevat oletukset. Esimerkiksi maaohjelmassa taustaoletuksena oli, että finanssipoliittikkaa tehdään tasa-arvo huomioiden¹³⁵, ja Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmassa arvioinnin oletuksina muun muassa oli, että kehittyvien maiden hallitukset ovat sitoutuneet edistämään läpinäkyvää ja oikeudenmukaista veropolitiikkaa ja -hallintoa, verotuloja käytetään tasa-arvon lisäämiseen ja peruspalveluiden rahoittamiseen sekä että kansalaisyhteiskunnalla on riittävästi poliittista tilaa ajaa ja vaikuttaa veroihin liittyvään politiikkaan.¹³⁶ TRA:n ja Verohallinnon yhteistyötä tarkastelleessa raportissa oletuksina oli muun muassa, ettei TRA:n poliittinen ohjaus lisäännä, että ihmisoikeuksia kunnioitetaan muun muassa verotarkastuksia kohdennettaessa ja että verojen maksamisen hyödyt näkyvät veronmaksajille.¹³⁷ Minkälainen painoarvo tulisi antaa tällaisille oletuksille esimerkiksi kehitysyhteistyön arvioinnissa, jos erilaisissa mittauksissa Tansanian tila oikeusvaltiona jopa heikentyy, tai jos vaaleja leimaavat mittavat mielenosoitukset ja kuolemantapaukset?

4.2. Kehitysyhteistyön tulevaisuus?

Kehitysyhteistyö on ollut runsaasti esillä kevään 2023 eduskuntavaalien jälkeen. Kehitysyhteistyöhön on kohdistunut leikkauksia, ja nykyisessä hallitusohjelmassa painopistettä on siirretty julkiselta sektorilta yksityisen sektorin harteille; hallitusohjelmassa todetaan, että ”julkisella rahalla voidaan rakentaa toimintaympäristöä, mutta pysyvän muutoksen aikaansaaminen vaatii yksityisiä toimijoita, investointeja ja pääomaa – Hallitus lisää suomalaisten yritysten hyödyntämistä kehitysyhteistyössä...”.¹³⁸ Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri *Ville Tavi* on esittänyt julkisuudessa mm. seuraavan lausuman: ”Toiminnassa panostetaan kaupan ja kehityksen yhdistämiseen ja siihen, että luodaan mahdollisuuksia suomalaiselle lisäarvolle ja osaamiselle myös kehityspoliitikassa.” Hänen mielestään kehityspoliitikassa on käynnissä ”välttämätön lähestymistavan muutos”.¹³⁹ Vuonna 2024 julkaistussa kansainvälisten taloussuhteiden

134 Valtioneuvosto 2021, s. 19.

135 Ulkoministeriö 2021b, s. 10.

136 Vaillant – Bartholomew – Nieminen 2023, s. 90.

137 Laaksonen – Salamani 2025, s. 10.

138 Valtioneuvosto 2023, s. 166.

139 YLE 2024.

den ja kehitysyhteistyön selonteossa todetaan, että kehitysyhteistyössä tullaan keskittymään kauppaa tukevaan kehitysyhteistyörahoitukseen, josta hyötyvät myös suomalaiset yritykset. Kokonaisvaltaiseksi tavoitteeksi Suomen kehityspolitiikalle ja kehitysyhteistyölle kerrotaan ”kaupan ja kehityksen entistä tiiviimpi yhteys”, ja tulevaisuudessa toivotaan, että suomalaiset yritykset hyötyvät kaupankäynnistä.¹⁴⁰

Ajatus lähestymistavan muutoksesta on mielenkiintoinen suhteessa luvussa 2.3. esitettyyn ideaan paradigmaista kehityspolitiikassa – olemmeko siirtymässä ihmisoikeuksia korostavasta lähestymistavasta kohti uutta paradigmaa, jossa korostetaan ihmisoikeuksien sijasta tai ohella yksityisten yritysten ja myös länsimaalaisten hyötymistä kehitysyhteistyöstä? Jos kyllä, mitä siitä seuraa? Ajatus länsimaalaisista yrityksistä kehittyvissä maissa ei ole täysin ongelmaton; esimerkiksi kaikki kansainväliset suuryritykset eivät välttämättä maksa veroja kehittyviin maihin, vaan siirtävät verotettavia tuloja alhaisemman verotuksen maihin, jolloin kehittyvät maat eivät verotulojen muodossa hyödy länsimaalaisten yritysten läsnäolosta.¹⁴¹ Suomi on linjannut osana Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmaansa toimintatavoista niille yrityksille, joiden toimintaa kehittyvissä maissa tuetaan kehitysyhteistyövaroin. Muun muassa aggressiivinen verosuunnittelu ja ns. verolomien¹⁴² eli erilaisten verovapautusten tai -huojennusten vaatiminen on kiellettyä.¹⁴³ Länsimaalaisen yrityksen toiminnasta Tansaniassa esimerkkinä voidaan mainita Acacia Mining (ent. African Barrick Gold) -niminen kaivosyhtiö, joka oli kanadalaisen kansainvälisen konsernin tytäryhtiö. Vuonna 2016 paljastui, ettei yritys ollut maksanut yhtään yhteisöveroa Tansaniaan, vaikka se oli samanaikaisesti maksanut runsaasti osinkoja länsimaalaisille osakkeenomistajilleen.¹⁴⁴ Yrityksen toimintaa Tansaniassa ovat leimanneet myös lahjusepäilyt¹⁴⁵, ympäristön saastuttaminen¹⁴⁶ ja erinäiset ihmisoikeusloukkaukset, esimerkiksi ampu-mavälikohtaukset ja raiskausepäilyt.¹⁴⁷ Tapaus soviteltiin myöhemmin oikeusjärjestelmän ulkopuolella, ja kaivostoimintaa jatkoi Twiga Mineral Corporation, jossa Tansanian valtio on vähemmistöosakkaana.¹⁴⁸

Acacia Mining on tietenkin äärimmäinen esimerkki, eikä kansainvälisten yritysten läsnäolo kehittyvissä maissa ole pelkästään negatiivista – ne voivat tuoda mukanaan esimerkiksi inhimillistä pääomaa, osaamista ja resursseja. On kuitenkin syytä tarkkaan tarkastella, kenen ehdoilla valtion toimintaa kehitetään – kehittyvän maan vai länsimaalaisen yritystoiminnan. Jos sallimme suoraan tai epäsuorasti vahingollisen toiminnan länsimaalaisilta yrityksiltä, voidaan perustellusti kysyä, millainen painoarvo voidaan antaa kehitysyhteistyölle, joka pyrkii vahvistamaan paikallista verohallintoa ja virallista sektoria, jos samanaikaisesti sallitaan verojen kiertäminen länsimaalaisille toimijoille kehittyvän valtionhallinnon heikkouksia hyväksi käyttäen ja korruptiivisia rakenteita ylläpitäen. Ratkaisua voidaan hakea kansainvälisten pelisääntöjen so-

140 VNS 4/2024 vp., s. 20–21, 34.

141 Esimerkiksi Waris 2021, s. 285–286.

142 Muun muassa Tansaniassa on mahdollista saada viiden vuoden veroloma maksettavista veroista. Ks. tarkemmin TRA 2024.

143 Ulkoministeriö 2021c, s. 3–9. Linjaus koskee vain kehitysyhteistyövaroista tuettuja yrityksiä.

144 The Globe and Mail 2016.

145 The Wall Street Journal 2014.

146 Ks. esimerkiksi Reuters 2019a.

147 Ks. esimerkiksi The Guardian 2019.

148 Ks. Reuters 2019b ja Barrick 2019.

pimisestä esimerkiksi OECD:n tasolla¹⁴⁹, ja juuri länsimaiden tulisi kantaa osaltaan vastuunsa kolmansien maiden reilusta kohtelusta. Muuten länsimaiden tekemä kehitysyhteistyö pelkistyy vain moraalisen sädekehän kiillottamiseksi, joka samanaikaisesti sallii länsimaisten yritysten rikastumisen kehittyvien maiden hyvinvoinnin ja kehityksen kustannuksella. Liika elintilan antaminen länsimaalaisille yrityksille voi myös syödä elintilaa kotimaisilta yrityksiltä, jotka eivät pääse resursseiltaan tai koulutustasoltaan länsimaisen yrityksen tasolle – jos kehittyvät maat jäävät riippuvaisiksi länsimaalaisten yritysten läsnäolosta, miten tilanne lopulta eroaa siitä, että valtio on riippuvainen ulkomaisesta kehitysrahoituksesta?

5. Johtopäätökset

Tässä artikkelissa on tarkasteltu kehitysyhteistyötä, joka pyrkii vahvistamaan verotusta ja virallista sektoria kolmansissa maissa. On ymmärrettävää, miksi juuri verotus ja sen kehittäminen on houkutteleva ajatus länsimaisten maiden näkökulmasta – siirtäähän se vastuun toiminnan rahoittamisesta maille itselleen, ja ideaalitilanteessa vuosien kuluessa kehitysyhteistyön puitteissa annettu rahallinen tuki voidaan lopettaa, kun valtio itse rahoittaa kaiken toimintansa.

Ensimmäisenä kysymyksenä on tarkasteltu, millaista verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä Suomi on tehnyt ja millaisia tuloksia tällaisesta kehitysyhteistyöstä on saatu. Suomi on vahvistanut kaksi Verotus ja kehitys -toimenpideohjelmaa sekä tehnyt erityisesti Tansanian kanssa verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä. Luvussa 3.2. esitetyn mukaisesti hankkeet ovat arvioitu pääsääntöisesti onnistuneiksi, joskin niiden kyky saada aikaan kestävää muutosta on osin kyseenalaistettu. Arvioinnit ovat myös jääneet yleiselle tasolle ja ne on rakennettu osin kyseenalaistettavissa oleville oletuksille.

Toisena kysymyksenä on tarkasteltu, mitä teoreettisia lähtökohtia tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää, kun huomioidaan myös epävirallinen talous ja sen teoreettiset lähtökohdat. Verotuksen valitseminen kehitysyhteistyön kohteeksi heijastelee Samuli Seppäsen ajatuksia mukaillen kahden hegemonian sekoittumista, jossa verotuksella nähdään olevan sekä itseisarvo valtion rahoittajana että välinearvo esimerkiksi erilaisten tasa-arvoon tai oikeusvaltiolisuuteen liittyvien tavoitteiden täyttämässä. Epävirallisen sektorin verotuspotentiaalia korostetaan hankkeissa, mutta riippuu teoreettisesta lähestymistavasta, millainen painoarvo sille tulee antaa. Sinänsä verojärjestelmällä ja epävirallisen sektorin virallistamisella on – ainakin teoriassa – paljon potentiaalia erityisesti kehityksen rahoittajana ja siten muun muassa Agenda 2030 -tavoitteiden saavuttamisessa. On laajalti hyväksytty ajatus, että epävirallinen sektori on pienempi kehittyneissä maissa¹⁵⁰, joka osaltaan indikoi sitä, että kehittyessään maan epävirallinen sektori pienenee. Teoreettiset näkemykset eroavat sen suhteen, minkälaisina epävirallisen sektorin yritykset ja niiden verotuspotentiaali nähdään. On olemassa empiristä tutkimusta siitä, ettei epävirallisella sektorilla toimivien saaminen virallisen talouden piiriin välttämättä nosta verotuloja. Myös esimerkiksi Ilona Steiler on esittänyt, että epävirallisen sektorin käsite vaikut-

149 OECD:n piirissä on kehitetty Tax and Development Programme, jonka yhtenä aktiviteettina on siirtohinnoittelusäännösten kehittäminen kehittyvissä maissa niin, ettei voitonsiirto matalamman verotuksen maihin olisi mahdollista sekä toisena kannustaa kolmansia maita BEPS:n (Base Erosion and Profit Shifting) implementointia koskevaan keskusteluun. Ks. tarkemmin OECD 2021.

150 Ks. edellä luku 2.1.

taa lakien muotoiluun ja poliittiseen ilmapiiriin, mikä puolestaan määrittää sen, onko henkilöllä pääsyä virallisen talouden tarjoamiin suojakeinoihin. Hän esittää, että työskentely epävirallisella sektorilla ei johdu niinkään talouden tai lainsäädännön rakenteista, vaan siihen vaikuttaa esimerkiksi sukupuoli, ikä ja koulutustaso. Erityisesti uusliberaalien käsitysten epävirallisesta taloudesta hän on esittänyt jopa pahentavan erityisesti heikoimmassa asemassa olevien, epävirallisella sektorilla työskentelevien asemaa.¹⁵¹ Epävirallisen sektorin virallistaminen voi luoda kehitystä, mutta se ei välttämättä tule verotuksen kautta, vaan ennemmin tarjoamalla suojaa epävirallisen sektorin työntekijöille esimerkiksi sosiaaliturvan tai koulutuksen kautta. Verotuspotentiaalia voi löytyä ennemmin kehittyvissä maissa toimivista länsimaaisista yrityksistä.

Kolmantena kysymyksenä on tarkasteltu, mitä esteitä tai rajoitteita tällaiselle kehitysyhteistyölle voidaan löytää. Yksi mahdollinen este on Tansanian oikeusvaltiotilanne. Esimerkiksi hankkeiden arvioinnit sekä maaohjelma perustuvat luvussa 4.1. esitetyn tavoin oletuksille siitä, että Tansaniassa tehdään tasa-arvoista politiikkaa. Tällaisiin oletuksiin tulee suhtautua kriittisesti, erityisesti Tansanian viimeaikaisen demokratiakehityksen valossa. Kriittisiä arvioita on esitetty myös siitä, voidaanko verojärjestelmää kehittää muusta yhteiskunnasta erikseen ja jos kyllä, millainen painoarvo tulee tällöin antaa sille, mihin valtion varoja käytetään. Tätä on käyty läpi edellä luvussa 4.1. Pelkästään se, että valtio saa lisää verotuloja, ei yksin varmista, että kertyneet verotulot käytetään esimerkiksi sosiaaliturvan vahvistamiseen, koulutukseen tai oikeusvaltion vahvistamiseen. Veronmaksuhalukkuuteen vaikuttaa myös se, mitä kansalaiset kokevat saavansa valtiolta. Mahdolliseksi esteeksi kehitykselle on esitetty myös länsimaisten yritysten toiminta kehittyvissä maissa. Erikseen tulee tarkastella myös kehitysyhteistyön tulevaisuutta, jossa on viitteitä paradigman muuttumisesta Suomen osalta kohti kotimaisten yritysten etujen edistämistä ihmis- ja perusoikeuksien ohella. Jatkossa Suomen tekemää, verotukseen liittyvää kehitysyhteistyötä tulisi myös tutkia empiirisesti enemmän. Tähän mennessä sitä on tietääkseni empiirisesti tarkasteltu vain yhdessä artikkelissa. Lupaavat empiiriset tulokset voivat toimia myös lisäperusteluina rahoituksen jatkamiseksi. Lisäksi tulevaisuudessa kehitysyhteistyön kokonaistavoitteita tulee entistä enemmän sitoa myös yleisen oikeusvaltiollisuuden edistämiseen.¹⁵²

Suomen kehitysyhteistyö on muutoksessa, eikä vähiten Tansanian osalta. Marraskuussa 2025 Suomi ilmoitti keskeyttävänsä uuden maaohjelman valmistelun heikentyneen demokratiakehityksen vuoksi.¹⁵³ Heikkenevä demokratiatilanne herättää kysymyksiä kehitysyhteistyön jatkoon edellytyksistä, vaikka sinänsä verotukseen keskittyvä kehitysyhteistyö, veronmaksajien tasepuolinen kohtelu sekä reilu verojärjestelmä luovat avoimempaa yhteiskuntaa, ja verotukseen liittyvä kehitysyhteistyö vahvistaa valtion tulopohjaa. On kuitenkin epäselvää, onko olemassa toimivaa verojärjestelmää ilman (jonkinasteista) demokratiaa, ja jos ei, millaisia edellytyksiä tulisi asettaa kehittyvän maan demokratiakehitykselle kehitysyhteistyön kontekstissa. Vaikka kehitysyhteistyön ehdoksi ei voitane asettaa täydellistä demokratiaa – tällöinhän maat eivät välttämättä pääsisi lainkaan kehitysyhteistyön piiriin – jonkinasteista demokratiakehitystä tulee voida edellyttää. Kysymykseen siitä, mihin taso tulee asettaa, joutuu myös Suomi vastaamaan, ei

151 Steiler 2020, s. 197–202.

152 Ks. kokoavasti keinoista ja tavoista Nuotio 2023, s. 1150–1157.

153 YLE 2025d.

pelkästään verotuksen, vaan koko kehitysyhteistyön osalta. Vaikka osin tukea voidaan hakea oikeusvaltiollisuudesta ja sen edistämisestä, tulee muistaa, että kehitysyhteistyö on aina myös poliittinen keino ja valinta, jossa vaikuttavat paitsi halu auttaa, myös maiden omat taloudelliset edut ja toiveet. Kehitysyhteistyö ja sen muoto ovat riippuvaisia ulkomaailmasta, eivätkä kehitysyhteistyön muodot ja keinot synny poliittisessa tyhjiössä, vaan siihen vaikuttavat kulloisetkin poliittiset suuntaukset.¹⁵⁴

Abstract in English

TAXATION, DEVELOPMENT AND INFORMAL ECONOMY? CASE TANZANIA

This article examines the informal sector and the development of taxation within the context of development cooperation, using Tanzania as a case. The article provides an overview of the tax-related development cooperation initiatives conducted by Finland, explores the outcome, discusses the theoretical foundations underlying such cooperation, and identifies possible constraints. Taxation is emphasized as both an intrinsic and instrumental value in promoting the rule of law, with a focus on the potential of taxing the informal sector. The topic is under-researched, both theoretically and empirically, indicating a need for further study.

Keywords: informal economy, development cooperation, development policy, rule of law, taxation

Lähteet

Agenda 2030 – kestävän kehityksen tavoitteet. Ulkoministeriö 2022, <https://um.fi/agenda-2030-kestavan-kehityksen-tavoitteet> (Ulkoministeriö 2022).

Ainamo, Antti – Lindy, Ilari, Lähetysseurasta kaupan tueksi: suomalaisen kehitysyhteistyön institutionaalinen historia. *Yhteiskuntapolitiikka* 78(1) 2013, s. 65–80.

Atkinson, Anthony B. – Stiglitz, Joseph E., The design of tax structure: Direct versus indirect taxation, *Journal of Public Economics* 6/1976, s. 55–75.

Auerbach, Alan J., The theory of excess burden and optimal taxation. Teoksessa Alan J. Auerbach – Martin Feldstein (toim.) *Handbook of Public Economics*. North-Holland 1985.

Bhattacharya, Rajesh – Sanyal Kalyan, Beyond the factory: globalisation, informalisation of production and the new location of labour. *Economic and Political Weekly* 44(22) 2009, s. 35–44.

Barrick, The Launch of Twiga Minerals Heralds Partnership Between Tanzanian Government and Barrick. Barrick 20.10.2019, <https://www.barrick.com/English/news/news-details/2019/The-Launch-of-Twiga-Minerals-Heralds-Partnership-Between-Tanzanian-Government-and-Barrick-/default.aspx> (Barrick 2019).

Battaile, William G., What does Tanzania's move to lower-middle income status mean? World Bank blogs 10.7.2020. Saatavilla osoitteessa <https://blogs.worldbank.org/african/what-does-tanzanias-move-lower-middle-income-status-mean>.

BBC, Tanzania: Anti-gay crackdown in Dar es Salaam. BBC 31.10.2018, <https://www.bbc.com/news/world-africa-46048804>. (BBC 2018)

Brown, Stephen, Global Frictions: Foreign Aid, Donor–Recipient Relations and LGBT+ Rights in Tanzania. *Journal of International Development* 37(3) 2025, s. 621–632.

Charmes, Jacques, The Informal Economy: Definitions, Size, Contribution and Main Characteristics, teoksessa Mbula-Kramer Erika – Wunsch-Vincent, Sacha, *The Informal Economy in Developing Nations: Hidden Engine of Innovation?* Cambridge University Press 2016.

154 Esimerkiksi 1990-luvulla kylmän sodan päätyttyä alettiin keskustella siitä, oliko kehitysapu tullut tiensä päähän. Kehitysavun ajateltiin aiheuttavan vastaanottajamaille riippuvuutta ulkomaisesta avusta ja siten heikentävän edistystä kehitykseen. Ks. tästä esimerkiksi Riddell 2007, s. 38. Kehitysapua ei samalla tavalla tarvittu poliittisten tavoitteiden, esimerkiksi kommunismin leviämisen estämiseksi, tästä ks. Moyo 2009, s. 24.

- Chen, Martha Alter, *The Informal Economy: Definitions, Theories and Policies*. Wiego Working Paper N. 1 2012, s. 1–22.
- Country programme for development cooperation, Tanzania 2021–2024. Ulkoministeriö 3.5.2021, s. 6–7 (Ulkoministeriö 2021b).
- Dagdeviran, Hulya, *Restribution and Growth for Poverty Reduction*. ILO 2001.
- de Soto, Hernando, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Falls Everywhere Else*. Basic Books 2000.
- Dell’Anno, Roberto, *Theories and definitions of the informal economy: A Survey*. *Journal of Economic Surveys* 36(5) 2022, s. 1610–1643.
- Ebrahim, Amina – Kisanga, Elineema – Swema, Ezekiel – Leyaro, Vincent – Mhede, Edwin P. – Mdee, Ephraim – Palviainen, Heikki – Pirttilä, Jukka, *The effects of a risk-based approach to tax examinations: evidence from a tax pilot programme in Tanzania*. *International Tax and Public Finance* 32/2025, s. 851–871.
- Epaphra, Manamba, *Tax Rates and Tax Evasion: Evidence from Missing Imports in Tanzania*. *International Journal of Economics and Finance* 7(2) 2015, s. 122–137.
- Ervasti, Kaijus, *Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä*. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XLIV:2011, s. 61–132.
- Finland’s country strategy for Tanzania 2021–2024. Ulkoministeriö 3.5.2021. (Ulkoministeriö 2021a).
- Fleming, Matthew H. – Roman, John – Farrell, Graham, *The Shadow Economy*. *Journal of International Affairs* 53(2) 2000, s. 387–409.
- Freedom in the world 2025, Tanzania. Freedom House 2025, <https://freedomhouse.org/country/tanzania/freedom-world/2025>. (Freedom House 2025).
- Godrey, Paul C., *Toward a Theory of Informal Economy*. *The Academy of Management Annals* 5(1) 2011, s. 231–277.
- Hamadeh, Nada – Van Rompaey, Catherine – Metreau, Eric – Eapen, Wetha Grace, *New World Bank country classifications by income level: 2022–2023*. *World Bank Blogs* 1.7.2022. Saatavilla osoitteessa <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2022-2023>.
- Harju, Jarkko – Kotakorpi, Kaisa – Matikka, Tuomas – Nivala, Annika, *Tax enforcement and firm performance: real and reporting responses to risk-based tax audits*. *International Tax and Public Finance* 2025.
- HE 163/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Verohallinnosta sekä siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto, *Suomen kansainvälistyvä harmaa talous*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu I/2010.
- Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle, *Harmaa talous ja talousrikollisuus – ilmenemismuodot ja torjunta*. Edilex Libri 2018.
- Informal Sector Taxation in Tanzania*. The Economic and Social Research Foundation, TAKNET Policy Brief Series No. 012 2010. (TAKNET 2010).
- Kansainvälisten taloussuhteiden ja kehitysyhteistyön selonteko* VNS 4/2024 vp.
- Kehityspoliitiikan ylivaalikautinen selonteko*. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:23. (Valtioneuvosto 2021).
- Kehitysyhteistyö ja Tansania*, Ulkoministeriö 2024, <https://um.fi/kehitysyhteistyö-tansania>. (Ulkoministeriö 2024).
- Koponen, Juhani – Kontinen Tiina, *Keisari ulos kaapista! Teoksessa Juhani Koponen – Tiina Kontinen (toim.) Kehitysapukeisarin vaatekaapilla*. Like Kustannus 2011.
- Koponen, Juhani, *Development aid at the heart of development policy teoksessa Mikko Perkiö (toim.) Perspectives to Global Social Development*. Tampere University Press 2009.
- Kuhn, Thomas S., *Tieteellisten vallankumousten rakenne*. Suomentanut Kimmo Pietiläinen. Art House 1994.
- Laaksonen, Sari – Selemani, Omari Selemani, *Final Evaluation Report: Project Evaluation of the Technical Assistance to Tanzania Revenue Authority*. Sari Laaksonen Consulting 2025.
- La Porta, Rafael – Shleifer, Andrei, *The Unofficial Economy and Economic Development*. *Brookings Papers on Economic Activity* 2008, s. 275–352.
- La Porta, Rafael – Shleifer, Andrei, *Informality and Development*. *Journal of Economic Perspectives* 28(3) 2014, s. 109–126.

- Lyons, Michal – Brown, Alison – Msoka, Colman, Do micro enterprises benefit from the 'doing business' reforms? The case of street-vending in Tanzania. *Urban Studies* 51(8) 2014, s. 1593–1612.
- Maziku, Simon J., Shock-absorbing? Development of the Informal Sector in Tanzania: Challenges and Prospects. *Spark Stirling International Journal of Postgraduate Research* 8 (2022).
- McKenna, Amy, Samia Suluhu Hassan. *Britannica* 2025.
- Measuring the Non-Observed Economy. OECD 2002. (OECD 2002).
- Moyo, Dambisa, *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*. Allen Lane 2009.
- Myrsky, Matti, Millainen on hyvä verojärjestelmä? *Verotus* 2/2013, s. 131–142.
- Nana Akua, Anvidoho – Gallien, Max – Ismail, Ghida – Jurgens-Grant, Florian – Rogan, Mike – van der Boogard, Tight Tax Net, Loose Safety Net: Taxation and Social Protection in Accra's Informal Sector. WIEGO Working Paper No. 45. Manchester, UK: WIEGO 2022, s. 1–13.
- Nuotio, Kimmo, Oikeusvaltioperiaatteesta kehityksen välineenä: näkökulmia ja rajoituksia. *Lakimies* 7–8/2023, s. 1131–1159.
- OECD Tax and Development Programme, saatavilla <https://www.oecd.org/dac/tax-and-development.htm>. OECD 2021. (OECD 2021).
- Paget, Dan – Kwayu, Aikande Clement, Tanzania's Autocratic Reform-Washing. *Journal of Democracy* 26(3) 2025, s. 78–91.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. (Valtioneuvosto 2019).
- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Vahva ja välittävä Suomi. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. (Valtioneuvosto 2023).
- Research Brief: Improving the efficiency of tax collection in Tanzania. <https://www.wider.unu.edu/publication/improving-efficiency-tax-collection-tanzania>. (UNU-WIDER 2021).
- Reuters, Tanzania fines Acacia Mining \$2.4 million over alleged pollution. Reuters 20.5.2019, <https://www.reuters.com/article/us-tanzania-acacia/tanzania-fines-acacia-mining-2-4-million-over-alleged-pollution-idUSKCN1SQ0RA>. (Reuters 2019a).
- Reuters, Barrick Gold reaches deal with Tanzania over Acacia Mining. Reuters 20.10.2019, <https://www.reuters.com/article/business/finance/barrick-gold-reaches-deal-with-tanzania-over-acacia-mining-idUSKBN1WZ0DL/> (Reuters 2019b).
- Riddell, Roger, *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press 2007.
- Schneider, Friedrich, *Handbook on the Shadow Economy*. Edward Elgar Publishing Limited 2011.
- Selkämä, Sofia – Järvikangas, Inka – Toivonen, Virve – Saarteenoja, Kaisla – Ohtonen, Minka, Johdanto teoksessa Selkämä, Sofia – Järvikangas, Inka – Toivonen, Virve (toim.) *Oikeusolot* 2025. Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2025.
- Seppänen, Samuli, Oikeus kehityspolitiikan suuntauksissa. *Lakimies* 2/2007, s. 228–250.
- Seppänen, Samuli, Käytännöllisesti käytännöllisestä tutkimuksesta – esimerkkejä kehitysoikeudesta. *Lakimies* 6/2008, s. 894–914.
- Siitonen, Lauri, *Aid and Identity Politics: Small Donors and Aid Regime Norms*. Turun yliopisto 2005.
- Sixth Corporate Plan 2022/23–2026/27, Tanzania Revenue Authority 2023. (TRA 2023).
- Speech by the Minister for Finance, Hon. Dr. Mwigulu Nchemba Madelu (MP), presenting to the national assembly the estimates of government revenue and expenditure for 2025/2026. 12.6.2025. (Budget Speech 2025).
- Steiler, Ilona, A Concept at Work: "Informal economy" and contestations of labour, law and the state in Tanzania. University of Helsinki 2020.
- Stein, Danielle – Valters, Craig, *Understanding Theory of Change in International Development*. JSRP Paper 1 2012.
- Tanzania National Five-Year Development Plan, Ministry of Finance and Planning 6/2021. (FYDP III).
- Tax and Development, Aid Modalities for Strengthening Tax Systems. OECD 2013. (OECD 2013).
- Tax Incentives, Tanzania Revenue Authority, <https://www.tra.go.tz/index.php/103-tax-incentives>. (TRA 2024).

- Tax responsibility principles in Finland's development cooperation funding to the private sector. Policy paper, Ulkoministeriö 2021, s. 3–9. (Ulkoministeriö 2021c).
- Tax revenue (% of GDP) 2024 – Tanzania. World Bank Group 2024.
- Tax statistics report 2022/2023 Mainland Tanzania. National Bureau of Statistics and Ministry of Finance 2024. (National Bureau of Statistics 2024).
- The Globe and Mail, Barrick Gold Subsidiary evaded Tanzanian taxes, tribunal rules. The Globe and Mail 5.4.2016, <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/international-business/african-and-mideast-business/barrick-gold-subsidiary-evaded-tanzanian-taxes-tribunal-rules/article29533858/>. (The Globe and Mail 2016).
- The Guardian, Hundreds in hiding as Tanzania launches anti-gay crackdown. The Guardian 5.11.2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/nov/05/tanzania-gay-people-in-hiding-lgbt-activists-crackdown>. (The Guardian 2018a).
- The Guardian, Murder, rape and claims of contamination at a Tanzanian goldmine. The Guardian 18.6.2019, <https://www.theguardian.com/environment/2019/jun/18/murder-rape-claims-of-contamination-tanzanian-goldmine>. (The Guardian 2019).
- The Tanzania Revenue Authority Act, revised edition 2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.mof.go.tz/uploads/documents/en-1676548463-THE%20TANZANIA%20REVENUE%20AUTHORITY%20ACT,%20CAP%20399%20RE.%202019.pdf>.
- The Wall Street Journal, Barrick Gold Unit is Accused of Bribery in Africa. The Wall Street Journal 18.6.2014, <https://www.wsj.com/articles/barrick-gold-unit-is-accused-of-bribery-in-africa-1403134228>. (The Wall Street Journal 2014).
- Thompson, Gardner, African Democracy: Its Origins and Development in Uganda, Kenya and Tanzania. Fountain Publishers Limited 2015.
- Tilastokeskuksen tiedote: Bruttokansantuote laski 0,1 % vuonna 2024. Tilastokeskus 14.5.2025. (Tilastokeskus 2025).
- Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations 2015 (UN 2015).
- Tvedt, Terje, International Development Aid and Its Impact on a Donor Country: A Case Study of Norway. The European Journal of Development Research 19(4) 2007 s. 614–635.
- Vaillant, Charlotte – Bartholomew, Ann – Nieminen, Anu, Evaluation of Finland's initiatives focused on enhanced domestic resource mobilization. Ulkoministeriö 2023.
- Verotus ja kehitys – Suomen toimenpideohjelma 2020–2023. Ulkoministeriö 2020. (Ulkoministeriö 2020).
- Voa News, Tanzanian Government Distances Itself from Calls for LGBTQ Crackdown. Voa News 4.11.2018, <https://www.voanews.com/a/tanzanian-government-distances-itself-from-calls-for-lgbtq-crackdown/4644309.html>. (Voa News 2018).
- Voluntary national review 2020 Finland, Report on the implementation of the 2030 Agenda for sustainable development. Publications of the prime minister's office 2020:8. (VNK 2020).
- YLE, Tanska vähentää kehitysapua Tansanialle – taustalla seksuaalivähemmistöjen vastaiset kommentit. YLE 15.11.2018, <https://yle.fi/a/3-10509501> (YLE 2018).
- YLE, Hallitus leikkaa yli miljardin kehitysyhteistyöstä – kehitysministeri Tavio: Tuki Ukrainalle jatkuu. YLE 18.1.2024, <https://yle.fi/a/74-20070078>. (YLE 2024).
- YLE, Tansaniassa satoja ihmisiä kuollut vaalien jälkeisissä levottomuuksissa, väittää maan oppositio. YLE 31.10.2025, <https://yle.fi/a/74-20191552> (YLE 2025a).
- YLE, Tansanian vaalit on voittanut istuva presidentti Hassan. YLE 1.11.2025, <https://yle.fi/a/74-20191638> (YLE 2025b).
- YLE, Tansanian oppositiojohtajat vapautettu takuita vastaan, kertoo puolue. YLE 11.11.2025, <https://yle.fi/a/74-20193330> (YLE 2025c).
- YLE, Suomi keskeytti uuden Tansania-kehitysohjelman edistämisen – syynä viime päivien levottomuudet. YLE 4.11.2025, <https://yle.fi/a/74-20192022> (YLE 2025d).
- Ylönen, Martti, Näökulma: Suomikin on saanut kehitysapua. Kehitys-Utveckling-lehti 1/2013, 16.4.2013.
- Waris, Attaya, Tax and Development, teoksessa Koen De Feyter – Gamze R. Turkelli – Stéphanie de Moerloose (toim.), Encyclopedia of law and development. Edward Elgar Publishing 2021.

World Bank pulls \$300m Tanzania loan over pregnant schoolgirl ban. The Guardian 15.11.2018, <https://www.theguardian.com/global-development/2018/nov/15/world-bank-pulls-300m-tanzania-loan-over-pregnant-schoolgirl-ban>. (The Guardian 2018b).

WPJ About Us, World Justice Project 2022, <https://worldjusticeproject.org/about-us>. (WPJ 2022).

WPJ Rule of Law Index 2024 Finland, World Justice Project 2024, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Finland>. (WPJ 2024a)

WPJ Rule of Law Index 2024 Tanzania, World Justice Project 2024, <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Tanzania/>. (WPJ 2024b)