Kasvu ja vaikuttaminen -osasto 9.1.2023

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

HE 281/2022 vp

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi.

Ehdotetussa laissa säädettäisiin uudesta, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuvasta verosta. Veromalli olisi luonteeltaan rojaltityyppinen suoritus, joka olisi mahdollisimman yksinkertainen ja kaavamainen. Veromallissa otettaisiin kuitenkin huomioon yhtäältä metallimalmien ja muiden kaivosmineraalien välinen eroavaisuus ja toisaalta metallimalmien väliset erot niiden arvoissa ja metallipitoisuuksissa.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Valitussa kaivosveromallissa haasteita

Ensinnäkin on tärkeää tunnistaa, mitä ongelmaa kaivosverolla ollaan ratkaisemassa. Tavoitteena on ensisijaisesti tuottaa yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä.

Muissa valtioissa kaivosveromalleja on useita erilaisia vaihdellen aina rojaltiperusteisista maksuista nettotuloon pohjautuviin malleihin. Huomionarvoista kuitenkin on, että Suomi on yksi ainoista valtioista, jolla jonkin tyyppistä erilliskorvausta uusiutumattomien luonnonvarojen hyödyntämisestä ei ole käytössä. Tämä on selkeä puute, joka viimein perustellusti korjataan.

SAK on tuonut aikaisemmissa lausunnoissaan esiin huomioita koskien kaivosveromallin valintaa ja suosittanut nettotuloon pohjautuvaa veromallia. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan toisteta täysimääräisenä kaikkia niitä näkökulmia, joita on tuotu esille esimerkiksi hankkeen VN/22230/2022 lausuntokierroksen yhteydessä.

Todettakoon kuitenkin, että voittoveron ja renttiveron etuja ovat puolestaan taloudellinen tehokkuus ja erilaisten kaivosten yhdenmukainen kohtelu sekä mahdollisuus kerätä huomattava verotuotto erityisesti runsaasti voittoa tuottavien esiintymien louhinnasta.

Esityksessä on todettu, että nettotulon verotukseen perustuvat kaivosveromallit ovat alttiimpia verotuottojen vuotamiseen aggressiivisen verosuunnittelun seurauksena.

Todettakoon, että yritysverojärjestelmän puutteet ja esimerkiksi mahdollisuudet aggressiiviseen verosuunnitteluun eivät saisi ohjata optimaalisen kaivosveromallin valintaa. Pikemminkin tällaisia haasteita tunnistettaessa ne tulisi ehdottomasti paikata lainsäädännön keinoin riippumatta valitusta kaivosveromallista. Jos ja kun tällaisia aggressiivisen verosuunnittelun ongelmakohtia on tunnistettu, verojaoston tulisi tuoda ne esiin lausunnossaan.

Verotuottojen kehitys, valtionosuuksien tasausjärjestelmä ja ympäristönsuojelu huomioitava

Kaivosmineraaliveron vuosittaisen verotuoton arvioidaan olevan noin 25 miljoonaa euroa, josta valtion osuus olisi 10 miljoonaa euroa ja kuntien 15 miljoonaa euroa.

Veron tavoitteena ei ole vaikuttaa kaivoksista syntyviin ympäristöhaittoihin. Verolla voi kuitenkin olla välillisiä vaikutuksia ympäristöön Suomessa, jos veron myötä kaivosten perustamispäätökset vähentyvät ja siten tuotantomäärät laskevat.

Kaivosveron ohjausvaikutukseen liittyen on todettu aikaisemmassa selvityksessä, että lähtökohtana kaivosverolla tarkoitetaan uusiutumattomien luonnonvarojen vähenemisen kompensoimiseen kohdennettua verotusta.

Kaivosverolla ei tavoitella ensisijaisesti ympäristönsuojelun tavoitteiden toteuttamista, joita säännellään lupa- ja valvontajärjestelmillä tai erillisillä ympäristöhaittoihin perustuvilla päästöveroilla tai -maksuilla. Kaivosverolla voi kuitenkin olla päätavoitteensa ohella sivuvaikutuksia, jotka voivat olla ympäristönäkökulmasta myönteisiä tai kielteisiä. SAK:n näkemyksen mukaan edellä kuvattu lähtökohta kaivosverolle oikea.

Esitetyllä verotuoton tavoitetasolla fiskaalinen vaikutus ja mahdollinen ohjausvaikutus lienevät maltillisia. Verotuoton tavoitetasoa (ja tämän edellyttämää kaivosveron tasoa) voidaan verrata esimerkiksi Suomessa toimivien kansainvälisten kaivostoimijoiden nykyisiin liikevoittoihin.

Yksi haaste valitussa mallissa on, että verotuotot eivät kehity sen mukaan, kun kaivostoiminnan kannattavuus paranee. Nettopohjaisen mallin etuna on huomattavan verotuoton kerääminen erityisesti runsaasti voittoa tuottavien esiintymien louhinnasta. Rojaltipohjaisessa mallissa näin ei tapahdu. Jos verotuoton tavoitetasoa halutaan nostaa, niin rojaltin tasoa tulee nostaa. Verojaoston tulisi huomioida valittuun malliin ja verotuottojen kehitykseen liittyvät pitkän aikavälin haasteet omassa lausunnossaan.

Esitetty veromalli muodostaisi arviolta noin prosentin kustannuslisän kaivostoimialojen kokonaiskustannuksiin. Se olisi noin 2,8 prosenttia toimialojen yhteenlaskettuun bruttoarvonlisään nähden vuoden 2020 tasoon suhteutettuna. Esityksen kustannusvaikutusta toimialoille voidaan pitää maltillisena. Kuten esityksessäkin on todettu, mahdollisten investointivaikutusten pienuutta korostaa veron arvioitu vähäinen vaikutus kaivostuotantoon.

Merkityksellisiä ovat myös huomiot ns. windfall-voitosta (näin esimerkiksi *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44*). Kaivosvero soveltuu lähtökohtaisesti heikosti kuntien tulolähteeksi. Sen tuotto on heikosti ennakoitavissa, mikä vaikeuttaa kuntien taloudenpitoa.

Uusia veromuotoja ei sisällytetä valtionosuuksien tasausjärjestelmään automaattisesti, vaan päätös valtionosuuslain muuttamisesta tehdään tapauskohtaisesti. Hallitus on talousarvioneuvotteluissaan syksyllä 2021 ja 2022 linjannut kaivosveron tuottotavoitteen jakautumisesta sijaintikunnille sekä valtiolle.

Edellä mainitut linjaukset eivät ota kantaa siihen, sisällytetäänkö kaivosvero valtionosuuksien tasausjärjestelmään. Kysymys tulee ratkaistavaksi viimeistään siinä vaiheessa, kun kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistä tarkastellaan laajempana kokonaisuutena.

Asian puolesta ja vastaan on mahdollista esittää erilaisia näkökulmia. Jos windfall-vaikutus halutaan välttää, kaivosveron tulisi olla tasausjärjestelmän ulkopuolella. Verojaoston tulisi muodostaa ainakin alustava kanta koskien kaivosveron roolia suhteessa valtionosuuksien tasausjärjestelmään.

Kaivosveromallia on kehitettävä edelleen tarpeen mukaan

Hallituksen esityksen myötä Suomi ottaa tärkeän askeleen ja korjaa olemassa olevan sääntelyn aukon. Tästä huolimatta kaivostoimintaan tai kaivosveroon liittyvä sääntely ei ole valmis, vaan vaatii tarkastelua tulevina vuosina.

Kuten aikaisemmin on todettu, rojaltipohjaiseen malliin liittyy omat haasteensa, joihin tulee kiinnittää huomiota. Pitkällä aikavälillä yksi mahdollinen kehittämisvaihtoehto on yhdistelmämalli, jossa on rojalti- ja nettotulopohjaisen veromallin piirteitä. Yhdistelmämallista on todettu esityksessä seuraavaa:

Vaihtoehdon toimeenpanoon liittyvät kuitenkin samat toteuttamisongelmat kuin nettotulon veromallien yhteydessä on kuvattu. Tällaisen

yhdistelmämallin mahdollisuuksia voidaan kuitenkin selvittää jatkossa, kun kaivosmineraaliveron ensivaiheen kokemuksista ja vaikutuksista on saatavilla tarkempia tietoja.

On äärimmäisen tärkeää seurata, miten esitetty veromalli käytännössä toimii ja kuinka esimerkiksi verotuottojen taso kehittyy. Verojaoston olisi tarkoituksenmukaista kirjata lausuntoonsa mahdollinen tarkasteluajankohta esimerkiksi vuosilukuna, jolloin nyt päätettävän mallin toimivuudesta tehtäisiin jonkinasteinen välitilinpäätös.

Huomionarvoista on myös, että kaivostoimintaan ja ympäristönsuojeluun liittyvän sääntelyn kehittämisen tulee tapahtua kokonaisuutena, eikä yksittäisten hankkeiden kautta. Kaivosveron lisäksi sääntelykokonaisuuteen kuuluvat muun muassa lupa- ja valvontajärjestelmät sekä erilaiset ympäristöhaittoihin perustuvat haittaverot ja -maksut.

Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry