Pekka Montell

Eduskunta
verojaosto

Lausuntopyyntönne

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi kaivosmineraaliverolain muutoksen käsittelyssä ja lausuu seuraavasti:

Kaivosmineraaliverolain muutoksen valmistelu

Kaivosmineraaliverolain muutoksen valmistelu ei täytä hyvän hallinnon vaatimuksia. Kesällä lausunnoilla ollut esitysluonnos piti sisällään esityksen verotuksen tason kiristymisestä ja muutoksista maksuunpantavan veron määrään, mutta verosaajien jako-osuuksien osalta kuulemista ei suoritettu. Niin ikään kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa käsitelty esitys poikkeaa huomattavasti käsillä olevasta hallituksen esityksestä.

Yleistä

Keskeisenä sisältönä hallituksen esityksessä on yhtäältä kaivosmineraaliveron tason tuntuva nosto ja toisaalta perustavanlaatuinen muutos veronsaajasuhteissa. Kaivosten verorasituksen kiristymistä on syytä tarkastella rinnan kaivosten sähköveroluokan korotuksesta käynnissä olevan lainsäädäntöhankkeen kanssa. Toisaalta kuntien jako-osuuden tuntuva alentaminen 60 %:sta 20 %:iin on niin ikään omiaan vaikuttamaan kaivosten toimintaedellytyksiin Suomessa. Koska kaivosluvan edellytyksenä on kaivoksen sijaintikunnan kaavoitustoimet, on kuntien saamilla verotuloilla välittömiä vaikutuksia kaivosten ns. sosiaaliseen toimilupaan ja siten kaivoshankkeiden investointiympäristöön.

Veronsaajien jako-osuudet

Hallituksen esityksellä ehdotetaan rajua muutosta kaivosmineraaliveron veronsaajasuhteisiin. Kaivoskuntien ehdotuksen mukaista 20 %:n jako-osuutta nykyisen 60 %:n sijaan perustellaan perustuslain ja eritoten yhdenvertaisuusvaatimuksen ja sitä täydentävän syrjintäkiellon kautta. Perustuslain

CC BY

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

kannalta ongelmalliseksi halutaan nähdä nimenomaan kaivosmineraaliveron tuoton kertyminen suhteellisen harvoihin kuntiin. Esityksen perustelujen mukaan kaivosmineraalitulojen suhteellisen suuri osuus muihin verotuloihin verrattuna luo kaivoskunnissa siinä määrin laskuvaraa kunnallisveron tasoon, että tämä saattaa aiheuttaa syrjivän tilanteen niiden kuntien kannalta, joilla ei kyseisiä tuloja ole tai joissa muiden verotulojen painoarvo olisi suhteellisesti suurempi.

Kuntien veropohjissa on merkittäviä eroja ja nämä erot heijastuvat välittömästi kunnallisverotuksen tasojen isoonkin vaihteluun. Eroavaisuudet veropohjissa selittyvät yleisimmin erilaisilla väestö- ja elinkeinorakenteilla. Olosuhteet otolliselle elinkeinorakenteelle voivat muodostua vaikkapa sijainnista merenkulkureittien varrella tai korkeakoulun läheisyydestä. **Kaivostoiminnan mahdollistaminen edellyttää kunnilta kuitenkin merkittäviä taloudellisia panostuksia.**

Kaivosten toiminta edellyttää panostuksia nimenomaan paikalliseen infrastruktuuriin ja palvelurakenteeseen. Kaivostoiminnan seurauksena syntyy välittömiä tarpeita alemman tieverkon investointeihin sekä muuhun infrarakentamiseen, lisääntyvää tarvetta asuntorakentamiselle ja päivähoidon sekä koulujen palveluille. Varhaiskasvatuksen yksiköt tarjoavat monesti nimenomaan vuorohoitoa kaivostoiminnan tarpeiden mukaisesti. Teitä ja muuta infrastruktuuria rakennetaan usein tiettömien taipaleiden taakse erämaisiin olosuhteisiin, kuten Kittilän ja Sodankylä kaivoksilla.

Siinä missä kaivosten toiminta on pitkälti ehdollinen louhittavien mineraalien maailmanmarkkinahinnan suotuisan kehityksen kanssa ja esiintymät ovat kaiken kaikkiaan rajalliset, eivät kuntien panostukset jousta kaivosliiketoiminnan edellytysten mukana. Kuntien investoinnit alkavat heti kun kunnat saavat tiedon kaivoksen perustamisesta ja ne toteutetaan nopealla aikataululla. **Kuntien investoinnit ovat etupainotteisia ja ne rasittavat kunnan taloutta käyttöikänsä loppuun saakka riippumatta kaivoksen toiminnasta.**

Hallituksen esityksessä todetaan, että ehdotettujen jako-osuusmuutosten jälkeen kuntien saamat verotulot vastaisivat euromääräisesti pitkälti nykytilannetta. Tätä olettamaa ei esityksessä ole perusteltu ja vaikutukset kaivoskunnille poikkeavatkin tästä huomattavasti mitä tulee arvorojaltin soveltamiseen. Arvorojaltin osalta verotuotto lasketaan kaivosmineraaliverolaissa ilmenevän suhteellisen verokannan ja kunkin mineraalin verotusarvon tulona. Tämä verotusarvo määräytyy Verohallinnon vahvistaman verokautta edeltävän kalenterivuoden keskimääräisen maailmanmarkkinahinnan mukaan.

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Kun esityksen mukaisesti uusia jako-osuuksia sovellettaisiin ensimmäisen kerran verokaudelta 2026 kertyvään kaivosveron tuottoon, tarkasteltaisiin verotusarvoa määriteltäessä kuluvan vuoden markkinahintatasoja. Esimerkiksi merkittävimmän kotimaisomisteisen kaivosyhtiön Terrafame Oy:n louhiman nikkelin kurssi on laskenut voimakkaasti vuoden 2025 aikana ja viime päivinä hinta on asettunut 13.000 euroon/tonni, kun tänä vuonna tilitetyn kaivosmineraaliveron verotusarvo nikkelin osalta oli 15.538,70 euroa/tonni. Eli vaikka esityksen mukainen nelinkertainen kaivosvero tuottaa teoriassa 20 %:n jako-osuudella saman kuin nykyisellä verotuksen tasolla 60 %:n jako-osuudella, aiheuttaa hinnan lasku nikkelikaivoskuntiin liki viidenneksen laskun kaivosverotuloihin. Mainittakoon, että tänä vuonna tilitettyjen vuoden 2024 kaivosverojen osalta nikkelin verotusarvo oli 19.875,59 euroa/tonni. Toki eri mineraalien maailmanmarkkinahinnoissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia suuntaan ja toiseen. **Esitettyjen kaivosveron kiristysten ja jako-osuuksien muutoksen yhteisvaikutuksella ei taata kaivoskunnille nykymallin mukaisia verotuloja.**

Sitä, mille tasolle kuntien kaivosverotulot tulisivat jatkossa asettumaan, tulee sen lisäksi arvioida sitä vasten, mitä syksyn 2025 budjettiriihessä pöytäkirjamerkinnöissä todettiin kaivosmineraaliveron jatkovalmistelusta. Kirjauksen mukaan hallitus arvioi kaivosmineraaliveron toimivuutta TEM:n ja VM:n toimesta. Osana selvitystä hallitus selvittää toteutusmallin kaivosmineraaliveron rakenteellisesta kehittämisestä hybridimalliksi, jossa vero koostuisi arvorojaltista ja nettotulon verosta. Lisäksi verotusarvon perusteena olevan viitehinnan määrittelyä tarkastellaan kriittisesti. Kuten kaivosveron toteuttamisen arviomuistiossa todettiin, ovat rojalteihin perustuvat järjestelmät nettotulokseen perustuvia järjestelmiä paremmin ennustettavia ja verokertymältään tasaisempia. On siis oletettavaa, että nettotulon osittainenkin huomioiminen kaivosveron toteutusmallissa johtaa vähintäänkin kaivosverotulojen kertymien viivästymiseen.

Kuntien verotulojen kannalta merkityksellistä on myös käynnissä oleva valtionosuusuudistus, jonka yhteydessä olisi tarkoitus linjata siitä, miten kaivosmineraaliverotuloja tullaan käsittelemään verotuloihin perustuvassa valtionosuuksien tasauksessa.

Kaivosmineraaliveron valmistelussa on korostunut kohtuuttomasti huoli kunnille ohjautuvan verotulon eriarvoistavasta ja tehotonta julkista hallintoa aikaansaavasta ns. windfall-vaikutuksesta. Kuitenkin kaivospaikkakunnilla tunnistetaan selvästi kaivosten elinkaaren rajallisuuden ja verotulojen epävarmuuden vaikutus talouden suunnittelussa. **Kaivoskunnissa valmistaudutaan kaivostoiminnan jälkeiseen merkittävään rakennemuutokseen.** Siten esityksen viittaukset kaivoskuntien mahdollisuudesta laskea merkittävästi kunnallisverotuksensa tasoa eivät kuvaa minkään kaivoskunnat tilannetta.

Kuten esityksessä todetaan, kuuluvat päätökset kunnallisveroprosenteista kunnan itsehallinnon piiriin ja kunnat arvioivat taloudellista liikkumavaraansa pitkässä horisontissa.

Kuntaliiton kanta on, että veronsaajien jako-osuuksia ei tulisi esityksen mukaisesti muuttaa nykyisestä. Korkeintaan kaivosverotulot voitaisiin jakaa valtion ja kaivoskuntien kesken 50/50-suhteessa.

SUOMEN KUNTALIITTO

Pekka Montell

veroasiantuntija