

Asia: VN/32478/2021

Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

SAK:n lausunto kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta.

Valtiovarainministeri Annika Saarikko asetti työryhmän arvioimaan eri verovaihtoehtojen soveltuvuutta, toteuttamiskelpoisuutta ja pääasiallisia vaikutuksia. Työryhmän toimikausi alkoi tammikuussa 2022 ja päättyi 31.5.2022. Työryhmä julkaisi työnsä päätteeksi arviomuistion, jossa on arvioitu vaihtoehtoina rojalteja ja nettotulon verottamiseen perustuvia veromalleja.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Lyhyen aikaikkunan sisällä eri kaivosveromalleja on selvittänyt kaksi erillistä työryhmää: Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu (2021:44) ja Arvio kaivosveron toteuttamisesta - Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio (2022:44).

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 rojaltperusteisista 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 tulee korjata.

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 kaivosveromallin valinnalle on oikea. Huomionarvoinen on myös syksyllä käsittelyyn tuleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamiseksi (TEM090:00/2019), joka käsittelee kaivostoimintaan linkittyvää muuta lainsäädännön kehikkoa.

Työryhmän arviointimuistio on päätynyt siihen, että rojaltipohjainen malli olisi paras vaihtoehto kaivosveron pohjaksi. SAK kiinnittää huomiota siihen, että aikaisempi selvitys päättyi eri lopputulokseen kaivosveromallin valinnasta kuin nyt käsillä oleva työryhmän arviointimuistio. Aikaisempi selvitys päättyi ehdottomaan ensisijaisesti renttiveroa tai voittoveroa kaivosveron pohjaksi.

Arviointimuistiossa todetaan, että korotettu yhteisvero ei vastaisi tavoitteeseen kerätä yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä, sillä se ei kohdistuisi pelkkään kaivostoimintaan vaan myös kaivosyhtiön harjoittamaan jatkojalostukseen. Huomio on sinänsä oikea, mutta sitä voidaan jossain määrin pitää hiusten halkomisena, koska toimija, jolle vero kohdistuu, on kuitenkin pääsääntöisesti sama. 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.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella rojaltien edut liittyvät tasaiseen ja ennustettavaan verotuottoon sekä veron suhteellisen yksinkertaiseen toimeenpanoon. Voittoveron ja renttiveron etuja ovat puolestaan taloudellinen tehokkuus ja erilaisten kaivosten yhdenmukainen kohtelu sekä mahdollisuus kerätä huomattava verotuotto erityisesti runsaasti voittoa tuottavien esiintymien louhinnasta. Yksittäisenä huomiona todettakoon, että rojalittyypinen kaivosvero olisi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta vero, eikä maksu.

Rojaltit voivat tehdä yhteiskunnan näkökulmasta taloudellisesti kannattavasta kaivostoiminnasta yksityistaloudellisesti kannattamattoman. Renttivero ei tee yrityksestä tappiollista. Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta voittovero ja renttivero ovat selvästi parempia kuin rojaltit. Rojaltien määräytymisperusteet joudutaan käytännössä räätälöimään kullekin mineraalille tai mineraaliryhmälle erikseen. Muille kuin metallimalmeille onkin haastavaa määrittää sellaista arvoa, joka olisi käytettävissä kaavamaisella mutta verotuksen vaatimalla tarkkuudella arvorojaltin perusteena. Kuten selvityksessä on todettu, on tarkoituksenmukaista määrittää muita kuin teollisuusmineraaleja koskeva vero määrärojaltinga. Maailmanmarkkinahintojen käyttämisessä on myös haasteita, kuten esimerkiksi rikastustoiminnan yliarvostus. SAK:n lausunto kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta.

Valtiovarainministeri Annika Saarikko asetti työryhmän arvioimaan eri verovaihtoehtojen soveltuvuutta, toteuttamiskelpoisuutta ja pääasiallisia vaikutuksia. Työryhmän toimikausi alkoi tammikuussa 2022 ja päättyi 31.5.2022. Työryhmä julkaisi työnsä päätteeksi arviomuistion, jossa on arvioitu vaihtoehtoina rojalteja ja nettotulon verottamiseen perustuvia veromalleja.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Lyhyen aikaikkunan sisällä eri kaivosveromalleja on selvittänyt kaksi erillistä työryhmää: Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu (2021:44) ja Arvio kaivosveron toteuttamisesta - Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio (2022:44).

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 tulee korjata.

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 kaivosveromallin valinnalle on oikea. Huomionarvoinen on myös syksyllä käsittelyyn tuleva hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaivoslain muuttamiseksi (TEM090:00/2019), joka käsittelee kaivostoimintaan linkittyvää muuta lainsäädännön kehikkoa.

Työryhmän arviointimuistio on päätynyt siihen, että rojaltipohjainen malli olisi paras vaihtoehto kaivosveron pohjaksi. SAK kiinnittää huomiota siihen, että aikaisempi selvitys päättyi eri lopputulokseen kaivosveromallin valinnasta kuin nyt käsillä oleva työryhmän arviointimuistio. Aikaisempi selvitys päättyi ehdottomaan ensisijaisesti renttiveroa tai voittoveroa kaivosveron pohjaksi.

Arviointimuistiossa todetaan, että korotettu yhteisvero ei vastaisi tavoitteeseen kerätä yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä, sillä se ei kohdistuisi pelkkään kaivostoimintaan vaan myös kaivosyhtiön harjoittamaan jatkojalostukseen. Huomio on sinänsä oikea, mutta sitä voidaan jossain määrin pitää hiusten halkomisena, koska toimija, jolle vero kohdistuu, on kuitenkin pääsääntöisesti sama. 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.

Tutkimuskirjallisuuden perusteella rojaltien edut liittyvät tasaiseen ja ennustettavaan verotuottoon sekä veron suhteellisen yksinkertaiseen toimeenpanoon. Voittoveron ja renttiveron etuja ovat puolestaan taloudellinen tehokkuus ja erilaisten kaivosten yhdenmukainen kohtelu sekä mahdollisuus kerätä huomattava verotuotto erityisesti runsaasti voittoa tuottavien esiintymien

lauhinnasta. Yksittäisenä huomiona todettakoon, että rojalittyypinen kaivosvero olisi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta vero, eikä maksu.

Rojaltit voivat tehdä yhteiskunnan näkökulmasta taloudellisesti kannattavasta kaivostoiminnasta yksityistaloudellisesti kannattamattoman. Renttivero ei tee yrityksestä tappiollista. Taloudellisen tehokkuuden näkökulmasta voittovero ja renttivero ovat selvästi parempia kuin rojaltit. Rojaltien määräytymisperusteet joudutaan käytännössä räätälöimään kullekin mineraalille tai mineraaliryhmälle erikseen. Muille kuin metallimalmeille onkin haastavaa määrittää sellaista arvoa, joka olisi käytettävissä kaavamaisella mutta verotuksen vaatimalla tarkkuudella arvorojaltin perusteena. Kuten selvityksessä on todettu, on tarkoituksenmukaista määrittää muita kuin teollisuusmineraaleja koskeva vero määrärojaltina. Maailmanmarkkinahintojen käyttämisessä on myös haasteita, kuten esimerkiksi rikastustoiminnan yliarvostus.

Joka tapauksessa esitetyllä verotuoton tavoitetasolla (25 miljoonaa euroa vuodessa) fiskaalinen vaikutus ja mahdollinen ohjausvaikutus lienee joka tapauksessa maltillinen. Verotuoton tavoitetasoa (ja tämän edellyttämää kaivosveron tasoa) voidaan verrata esimerkiksi Suomessa toimivien kansainvälisten kaivostoimijoiden nykyisiin liikevoittoihin. Raportissa on todettu, että nettotulon kaivosveromallissa vero perustuu voitolliseen tulokseen, joten tappiolliset toimijat eivät maksaisi veroa. Tätä ei voida esitetyn verotuottotavoitteen näkökulmasta pitää ongelmallisena, koska kaivosveron vaikutus budjetissa olisi joka tapauksessa suhteellisen matalalla tasolla.

Hallituksen vuoden 2022 talousarvioneuvotteluissa tekemän linjauksen mukaan 60 prosenttia kaivosveron tuotosta ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle. Kaivosveron tavoitellusta 25 miljoonan euron vuosituotosta valtion osuus olisi siten kymmenen miljoonaa euroa ja kuntien osuus 15 miljoonaa euroa vuodessa. Merkityksellinen on aiemman raportin tekemä huomio ns. windfall-voitosta. Kaivosvero soveltuu lähtökohtaisesti heikosti kuntien tulolähteeksi. Sen tuotto on heikosti ennakoitavissa, mikä vaikeuttaa kuntien taloudenpitoa. Se voi myös tuottaa windfall-voittoja ja aiheuttaa tämän seurauksena alueellista eriarvoisuutta ja tehottomuutta julkisten varojen käyttöön. Tähän tematiikkaan linkittyvä oma kysymyksenä on, miten suunniteltu kaivosveromalli suhteutuu kuntien valtionosuusjärjestelmään. Kysymys valtionosuusjärjestelmän ja kaivosveron välisestä suhteesta vaatinee oman selvityksensä.

Toivottavaa olisi, että kaivosvero otettaisiin käyttöön mahdollisimman pian, mutta jos veron käyttöönotto tosiasiallisesti ei ole mahdollista esimerkiksi hallinnollisesta näkökulmasta, käyttöönottoa ei tule kiirehtiä. Tässä yhteydessä on myös tärkeää huomioida Verohallinnon 30.6.2022 antama lausunto (VN/32478/2021), jonka mukaisesti Verohallinnon tämänhetkisen käsityksen mukaan valittavasta verolajista riippumatta uuden verolajin vaatimat tietojärjestelmämuutokset olisivat toimeenpanoa vaarantamatta mahdollista käyttöönottaa aikaisintaan 1.1.2024. Vaihtoehtoisesti Verohallinnolle tulee ohjata riittävä määrä resursseja, jos käyttöönottoaikataulussa halutaan pitää kiinni vuodesta 2023. Verohallinnon lisäresurssitarve hanketta varten lienee kuitenkin ilmeinen, vaikka käyttöönotto olisi vasta vuonna 2024.

Veromallien toteutettavuutta arvioitaessa työryhmä otti huomioon talousarvioneuvotteluiden yhteydessä tehdyn linjauksen siitä, että kaivosvero otetaan käyttöön vuonna 2023. SAK kiinnittää huomiota siihen, että tämä on vaikuttanut myös työryhmän tavoitteisiin ja siihen, miten vaihtoehtoisia veromalleja on pohdittu. SAK:n näkemyksen edellä olevat aikataulua koskevat huomiot ja mahdolliset vaikutukset veromallin valintaan tulee ottaa huomioon jatkotyöskentelyssä.

Joka tapauksessa esitetyllä verotuoton tavoitetasolla (25 miljoonaa euroa vuodessa) fiskaalinen vaikutus ja mahdollinen ohjausvaikutus lienee joka tapauksessa maltillinen. Verotuoton tavoitetasoa (ja tämän edellyttämää kaivosveron tasoa) voidaan verrata esimerkiksi Suomessa toimivien kansainvälisten kaivostoimijoiden nykyisiin liikevoittoihin. Raportissa on todettu, että nettotulon kaivosveromallissa vero perustuu voitolliseen tulokseen, joten tappiolliset toimijat eivät maksaisi veroa. Tätä ei voida esitetyn verotuottotavoitteen näkökulmasta pitää ongelmallisena, koska kaivosveron vaikutus budjetissa olisi joka tapauksessa suhteellisen matalalla tasolla.

Hallituksen vuoden 2022 talousarvioneuvotteluissa tekemän linjauksen mukaan 60 prosenttia kaivosveron tuotosta ohjataan kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle. Kaivosveron tavoitellusta 25 miljoonan euron vuosituotosta valtion osuus olisi siten kymmenen miljoonaa euroa ja kuntien osuus 15 miljoonaa euroa vuodessa. Merkityksellinen on aiemman raportin tekemä huomio ns. windfall-voitosta. Kaivosvero soveltuu lähtökohtaisesti heikosti kuntien tulolähteeksi. Sen tuotto on heikosti ennakoitavissa, mikä vaikeuttaa kuntien taloudenpitoa. Se voi myös tuottaa windfall-voittoja ja aiheuttaa tämän seurauksena alueellista eriarvoisuutta ja tehottomuutta julkisten varojen käyttöön. Tähän tematiikkaan linkittyvä oma kysymyksenä on, miten suunniteltu kaivosveromalli suhteutuu kuntien valtionosuusjärjestelmään. Kysymys valtionosuusjärjestelmän ja kaivosveron välisestä suhteesta vaatii oman selvityksensä.

Toivottavaa olisi, että kaivosvero otettaisiin käyttöön mahdollisimman pian, mutta jos veron käyttöönotto tosiasiallisesti ei ole mahdollista esimerkiksi hallinnollisesta näkökulmasta, käyttöönottoa ei tule kiirehtiä. Tässä yhteydessä on myös tärkeää huomioida Verohallinnon 30.6.2022 antama lausunto (VN/32478/2021), jonka mukaisesti Verohallinnon tämänhetkisen käsityksen mukaan valittavasta verolajista riippumatta uuden verolajin vaatimat tietojärjestelmämuutokset olisivat toimeenpanoa vaarantamatta mahdollista käyttöönottaa aikaisintaan 1.1.2024. Vaihtoehtoisesti Verohallinnolle tulee ohjata riittävä määrä resursseja, jos käyttöönottoaikataulussa halutaan pitää kiinni vuodesta 2023. Verohallinnon lisäresurssitarve hanketta varten lienee kuitenkin ilmeinen, vaikka käyttöönotto olisi vasta vuonna 2024.

Veromallien toteutettavuutta arvioitaessa työryhmä otti huomioon talousarvioneuvotteluiden yhteydessä tehdyn linjauksen siitä, että kaivosvero otetaan käyttöön vuonna 2023. SAK kiinnittää huomiota siihen, että tämä on vaikuttanut myös työryhmän tavoitteisiin ja siihen, miten vaihtoehtoisia veromalleja on pohdittu. SAK:n näkemyksen edellä olevat aikataulua koskevat huomiot ja mahdolliset vaikutukset veromallin valintaan tulee ottaa huomioon jatkotyöskentelyssä.

Jaakkola Heini
SAK ry - Kasvu ja vaikuttaminen, Niko Pankka