

Asia: VN/22230/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:ltä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä. Esityksessä ehdotetaan, että otetaan käyttöön uusi, Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero.

SAK kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu asiassa seuraavaa.

Voittopohjainen kaivosveromalli olisi pitkällä tähtäimellä tehokkaampi

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 rojalitiperusteisista 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.

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.

Työryhmän jälkimmäinen arviointimuistio oli 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.

Nyt käsillä oleva hallituksen esitys esittää kaivosveroksi rojaltipohjaista mallia. Veromallin valintaa on perusteltu hallituksen esityksessä, mutta ei voida pitää selvänä, että ratkaisu on paras mahdollinen kaikista käytettävissä olevista vaihtoehdoista.

SAK:n näkemyksen mukaan voittoveropohjainen malli olisi palvellut paremmin esityksen pitkän tähtäimen tavoitteita. On tarkoituksenmukaista huomioida, että kaivosveromalli tai -järjestelmää rakennetaan nimenomaisesti pitkän aikavälin kestäväksi ratkaisuksi, eikä esimerkiksi ainoastaan seuraavan 10 vuoden ajalle.

Aikaisemmin tehdyssä arviointimuistiossa on todettu, 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 luhinnasta.

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.

Muilla kuin metallimalmeilla 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 määrärojalta. 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.

Aikaisemmassa 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 mukaisesti 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. Windfall-voittojen alueellista jakautumista koskeva huomio on ratkaistu siten, että kaivosvero ei (toistaiseksi) siirry osaksi kuntien valtionosuusjärjestelmää.

Yksittäisenä huomiona todettakoon, että veron määräytymisen ajankohtaa koskeva pykälä (3 §) on hieman epäselvä sen suhteen, mihin ajankohtaan pykälässä viitataan. Perusteluteksti tarvitsisi tarkennusta erityisesti sen suhteen, mihin ”rikastamoon syöttämisellä” viitataan. Oma kysymyksenä on, miten edellä kuvattua ajankohtaa tulisi seurata ja minkälaisia raportointivelvollisuuksia tämän suhteen verovelvollisella on. Vastaavasti myös verotusarvoa koskevat hallituksen esityksen perustelut kaipaavat täydennystä erityisesti tilanteessa, jossa hintatietoa ei ole saatavilla.

SAK on aikaisemmin tuonut esiin, että veron käyttöönottoa tulisi hallinnollisista syistä lykätä vuodelle 2024, kuten nyt on tehtykin. Veromallien toteutettavuutta arvioitaessa työryhmä kuitenkin otti huomioon talousarvioneuvotteluiden yhteydessä tehdyn linjauksen siitä, että kaivosvero otetaan käyttöön vuonna 2023. SAK kiinnittää huomiota siihen, että alkuperäinen aikataulutavoite on vaikuttanut myös työryhmän yleisiin tavoitteisiin ja siihen, miten vaihtoehtoisia veromalleja on pohdittu. Vaikkakin veromallin käyttöönottoa on lykätty alkuperäisestä, veromallin valintaa ei ole tämän myötä tarkasteltu uudelleen.

Laaka Mari
SAK ry