

# Salmonellaa koskeva riskinhallinta sika-alalla

Riskinhallintaratkaisun valmistelua  
varten asetetun työryhmän muistio



# Sisältö

<b>1</b>	<b>Asian tausta</b> .....	<b>8</b>
1.1	Tausta .....	8
<b>2</b>	<b>Nykytila ja sen arviointi</b> .....	<b>9</b>
2.1	Eläintautien vastustamista koskeva lainsäädäntö ja käytäntö.....	9
2.1.1	Euroopan unionin lainsäädäntö .....	9
2.1.2	Kansallinen lainsäädäntö.....	10
2.1.3	Salmonellan vastustaminen käytännössä .....	11
2.1.3.1	Virallinen salmonellavalvonta.....	11
2.1.3.2	Salmonellan torjunnan kustannukset .....	12
2.1.3.3	Salmonellan ehkäisy valtakunnallisen eläinten terveydenhuolto-ohjelman puitteissa.....	14
2.2	Riskinhallintavälineitä koskevat valtioneuvoston päätökset ja muu lainsäädäntö .....	15
2.2.1	Yleistä.....	15
2.2.2	Yhteisen maatalouspolitiikan riskinhallintavälineitä koskeva lainsäädäntö .....	16
2.2.3	Maatalouden ryhmäpoikkeusasetus .....	16
2.2.4	Valtiontuen suuntaviivat.....	17
2.2.5	Tuen ilmoittaminen perustamissopimukseen viitaten .....	19
2.3	Vakuutuslainsäädännön soveltuminen riskinhallintavälineisiin.....	19
2.4	Talousarvion ulkopuolisten rahastojen käyttäminen riskinhallintavälineenä.....	20
2.4.1	Perustuslaissa säädetty edellytykset valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle .....	20
2.4.2	Nykyisistä talousarvion ulkopuolisista rahastoista .....	21
2.4.3	Maatilatalouden kehittämisrahasto .....	22
2.4.3.1	Yleistä .....	22
2.4.3.2	Rahaston varat.....	23
2.4.3.3	Rahaston varojen käyttötarkoitukset ja varojen käyttöön liittyvä erityislainsäädäntö .....	24
2.4.3.4	Rahaston hallinnointi.....	25
2.5	Nykytilan arviointi .....	26
<b>3</b>	<b>Toteuttamisvaihtoehdot</b> .....	<b>29</b>
3.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	29

3.1.1	Yleistä.....	29
3.1.2	Nykytilaa vastaava vaihtoehto .....	29
3.1.3	Vakuutusten tukeminen .....	31
3.1.3.1	Vakuutusmaksujen tukeminen .....	31
3.1.3.2	Jälleenvakuutuksia vastaavat tukimuodot.....	33
3.1.4	Keskinäinen rahasto .....	34
3.1.5	Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto .....	36
3.1.5.1	Yleistä .....	36
3.1.5.2	Uuden rahaston perustaminen vai riskinhallinnan toteuttaminen olemassa olevan rahaston kautta.....	38
3.1.5.3	Valtion rooli talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvassa riskinhallintaratkaisussa .....	39
3.1.6	Markkinaehtoisen vakuutusturvan ja valtion rahaston yhdistelmään perustuva malli .....	41
3.1.7	Salmonellavalvontaohjelmasta luopuminen sikojen osalta.....	43

## **4 Johtopäätökset.....45**

## MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 29.8.2023 työryhmän valmistelemaan riskinhallintaratkaisun, jossa sika-alan salmonellavahinkoturva järjestetään valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta. Rahastoon kerättäisiin veroluonteisia maksuja sikatuottajilta, ja rahastosta korvattaisiin sikatilojen salmonellatapauksista aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää käytännön edellytykset toteuttaa rahastoon perustuva ratkaisu sikatiloilla esiintyvien salmonellatartuntojen ja niistä aiheutuvien saneeraus- ja korvauskustannusten, menetysten ja tuotantotappioiden varalle. Työryhmän tuli kartoittaa rahaston hallinnollisen mallin vaihtoehdot ja mahdollisuudet perustaa rahasto maatalouden kehittämisrahaston (Makera) yhteyteen. Työryhmän tuli lisäksi laatia ehdotus rahastomallista, rahoitusvastuun jakautumisesta tuottajien ja valtion välillä, tuottajilta kerättävien pakollisten maksujen määräytymisperusteesta ja suuruudesta sekä rahastosta maksettavien kustannusten ja korvauksen perusteista.

Riskienhallintaratkaisua koskevat lainsäädäntöehdotukset tuli maa- ja metsätalousministeriön 27.6.2023 asettaman erillisen säädöshankkeen (VN/20382/2023, MMM023:00/2023) mukaisesti valmistella ministeriössä työryhmän linjausten pohjalta.

Työryhmän puheenjohtajana toimi osastopäällikkö **Minna-Mari Kaila** ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies **Kajsa Hakulin** maa- ja metsätalousministeriöstä. Jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos **Jyri Inha** valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos **Veli-Pekka Hautamäki** oikeusministeriöstä, maaseutuekonomisti **Saara Meurasalo** maa- ja metsätalousministeriöstä, yksikönjohtaja **Esko Leinonen** Ruokavirastosta, johtaja **Jaakko Kohtala** (Atria Suomi Oyj) Elintarviketeollisuusliitto ry:stä, **Henna Paija** (Paijan Tilateurastamo) Suomen Teurastamoyrittäjät ry:stä, verkshetsledare **Jonas Laxåback** Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf:stä, asiantuntijaeläinlääkäri **Kati Näsärö** Suomen Sikayrittäjät ry:stä sekä asiantuntija **Mari Lukkariniemi** Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä.

Varajäseninä olivat erityisasiantuntija **Valpuri Tarkka** oikeusministeriöstä, asiantuntija **Virpi Myllykoski** Ruokavirastosta, talous- ja kehityspäällikkö **Juha Levonen** (HK Scan Oyj) ja kenttäpäällikkö **Martti Hassila** (Snellmanin Lihanjalostus Oy) Elintarvike-

teollisuusliitto ry:stä, **Kaarin Knuutila** (Muhniemen Lahtivaja) Suomen Teurastamo-yrittäjät ry:stä, lantbrukspolitisk sakkunnig **Christoffer Ingo** Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf:stä, puheenjohtaja, yrittäjä **Timo Heikkilä** Suomen Sikayrittäjät ry:stä sekä tutkimuspäällikkö **Juha Lappalainen** Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä.

Työryhmän sihteerinä toimi lainsäädäntöneuvos **Juha Keski-Koukkari** maa- ja metsätalousministeriöstä. Säädöshankkeeseen valmistelijoiksi nimetyt neuvotteleva virkamies **Eveliina Palonen** ja lainsäädäntöneuvos **Johanna Wallius** maa- ja metsätalousministeriöstä toimivat työryhmän pysyvinä asiantuntijoina ja viimeksi mainittu työryhmäraportin päävastuullisena kirjoittajana.

Työryhmä järjesti kuulemistilaisuuksia, joissa kuultiin vakuutusyhtiöiden sekä Eläinten terveys ETT ry:n edustajia.

Työryhmän toimikausi oli 1.9.2023–31.12.2023. Työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa.

Työryhmä päätti selvittää ja arvioida valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvan ratkaisun lisäksi myös muita mahdollisia riskinhallintavaihtoehtoja, erityisesti vakuutuksiin sekä niiden ja rahaston yhdistelmään perustuvia ratkaisuja. Työn perusteella talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuva riskinhallintamalli vaikuttaa toimivimmalta, mutta edellyttää vielä yksityiskohtien osalta paljon jatkotyötä.

Mahdolliset tulevat riskienhallintaratkaisut kuten esimerkiksi rahastointi edellyttävät erityisesti niiden rahoituksen osalta erillisiä, nimenomaisia linjauksia, joihin ei ole otettu kantaa työryhmän työssä, jossa on lähinnä hahmoteltu erilaisia mahdollisia toimintavaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Näiden keskeisenä osana on tarkasteltu sika-alan toimijoilta kerättävää rahoitusta ja sen määräytymisperusteita. Tämän lisäksi työryhmässä on lähinnä Luonnonvarakeskuksen aineiston ja arvioiden perusteella tarkasteltu kustannuksia, joita valtiolle voisi aiheutua erilaisissa korvausvastuiden jakomalleissa, joissa valtio olisi osapuolena. Valtion mahdollisesta osallistumisesta tulevan riskienhallinnan kustannuksiin on kuitenkin linjattava erikseen.

Valtionhallinnon lähtökohtana on, mikäli valtion nähtäisiin olevan perusteltua osallistua näihin kustannuksiin, nykyisessä julkisen talouden tilanteessa rahoituksen kohdentaminen jo päätetyistä budjettitalouden määrärahoista.

Työryhmä ehdottaa jatkotyötä varten operatiivista työryhmää. Se voisi työskennellä esimerkiksi kesäkuun 2024 loppuun saakka, jolloin valmistuu myös maa- ja metsäta-

lousministeriön tilaama selvitys salmonellavalvontaohjelman hyödyistä ja kustannuksista. Tämän jälkeen hallituksen esityksen valmistelu voisi jatkua säädöshankkeessa virkatyönä siten, että esitys olisi mahdollista antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025.

Helsingissä 11.4.2024

Minna-Mari Kaila

Kajsa Hakulin

Jyri Inha

Veli-Pekka Hautamäki

Saara Meurasalo

Esko Leinonen

Jaakko Kohtala

Henna Pajja

Jonas Laxåback

Kati Näsärö

Mari Lukkariniemi

Juha Keski-Koukkari

# 1 Asian tausta

## 1.1 Tausta

Tarttuvat eläintaudit ovat yksi merkittävimmistä kotieläintuotantoon liittyvistä taloudellisista riskeistä. Eläintaudin esiintyessä yrityksen eläintilat joudutaan usein tyhjentämään eläimistä sekä puhdistamaan ja desinfiioimaan, mistä aiheutuu taudin hävittämiskustannuksia ja tuotantotappioita.

Salmonella on eläinten ja ihmisten välillä tarttuva eläintauti eli zoonoosi, jota vastustetaan Suomessa lakisääteisesti ihmisten terveyden suojelemiseksi. Suomen salmonellatilanne on ollut vakiintuneesti erittäin hyvä, mutta viime vuosina tilanne on heikentynyt sikatiloilla. Sikalat ovat nykyisin suuria, ja siantuotanto on vahvasti ketjuuntunut. Tämä vaikeuttaa eläintautiriskien hallintaa ja aiheuttaa sen, että taloudelliset vahingot voivat yksittäistapauksissakin nousta varsin mittaviksi.

Vaikka valtion varoista maksetaan monien tarttuvien eläintautien hävittämiskustannukset sekä korvataan eläinten lopettamisesta, omaisuuden hävittämisestä ja tuotannon keskeytymisestä aiheutuvia menetyksiä, valtion korvaukset eivät ole koskeneet salmonellaa. Sikasektori on teurastamotoimintaa harjoittavien yhteisöjen, jäljempänä *teurastamoyritykset*, sopimilla ryhmävakuutuksilla hankkinut vakuutusturvaa salmonellan varalta, mutta muun muassa vakuutuskorvausten olennainen nousu ja jälleenvakuutusten saatavuuden vaikeutuminen ovat pakottaneet vakuutusten tarjoajat arvioimaan uudeelleen vakuutustuotteiden tarjontaansa. Viimeaikainen kehitys on johtanut niin merkittäviin heikennyksiin salmonellavakuutusten kattavuudessa ja nousuihin vakuutusmaksuissa, että siantuotantoa harjoittavat toimijat, jäljempänä *sikayrittäjät*, eivät välttämättä pysty jatkamaan toimintaansa vahinkotapauksen jälkeen. Tämä on omiaan heikentämään yritysten luottoluokitusta sekä vakavasti vaarantamaan koko alan kannattavuutta ja jatkuvuutta.

Edellisellä vaalikaudella käynnistettiin sika-alan keskinäisen eläintautirahaston perustamista koskeva valmistelutyö. Alkutuottajien etujärjestöt, suuret teurastamoyritykset ja Eläinten terveys ETT ry suunnittelivat yhdessä rahaston perustamista ja työstivät sen sääntöjä. Viranomaisten ja alan edustajien yhteistyönä luonnosteltiin EU:n valtiontukisääntöjen puitteissa rahaston hyväksymistä ja rahastosta maksettavien korvausten tukemista koskeva lainsäädäntö. Keskinäisen rahaston perustamisesta jouduttiin kuitenkin luopumaan vakuutuslainsäädännön soveltamiseen liittyvien haasteiden vuoksi.

Tilapäisenä helpotuksena sikayrittäjien ongelmiin on vuosia 2022–2024 koskevilla väliaikaisilla asetuksen tasoisten säännösten muutoksilla ulotettu eläintauteja koskevat valtion suorat korvaukset salmonellan vuoksi lopettuihin sikoihin.

Tarkoituksena on kuitenkin edelleen luoda sika-alan salmonellaa koskien pysyvä riskinhallintaratkaisu. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa on jaksossa 6.6. kohdassa ”Maaseutualoilte tulevaisuuden näkymiä” kirjaus, jonka mukaan ”eläin- ja kasvi-tauteja torjutaan aktiivisesti, ja tautirahastojen perustamista selvitetään”.



## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Eläintautien vastustamista koskeva lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1 Euroopan unionin lainsäädäntö

Tiettyjen zoonoosien ja niiden aiheuttajien seurannasta, neuvoston päätöksen 90/424/ETY muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 92/117/ETY kumoamisesta annettussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2003/99/EY (*zoonoosidirektiivi*) edellytetään jäsenvaltioiden seuraavan tiettyjä zoonooseja ja niiden aiheuttajia. Seuranta on tehtävä kunkin zoonoosin tai sen aiheuttajan kannalta sopivimmassa kohdassa elintarvikeketjua. Zoonoosidirektiivissä edellytetään muun muassa salmonellan seuranta.

Salmonellan ja muiden elintarvikkeiden kautta tarttuvien tiettyjen zoonoosien aiheuttajien valvonnasta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2160/2003 (*zoonoosiasetus*) tavoitteena on, että zoonoosien aiheuttajat havaitaan ja niitä valvotaan asianmukaisin ja tehokkain toimenpitein kaikissa oleellisissa elintarvike- ja rehutetun vaiheissa. Tarkoituksena on vähentää zoonoosien aiheuttajien esiintyvyyttä ja pienentää niiden kansanterveydelle aiheuttamaa riskiä. Zoonoosiasetuksella on yhdenmukaistettu salmonellan valvontaa Euroopan unionissa. Asetuksen liitteen II B osassa säädetään salmonellanäytteenoton vähimmäisvaatimuksista. Salmonellanäytteenottovelvoitteet koskevat siipikarjaa ja sikoja. Asetuksessa myös säädetään kansallisten salmonellavalvontaohjelmien vaatimuksista.

Salmonellaa on torjuttu Suomessa menestyksekkäästi vuosikymmenten ajan. Salmonellan matalan esiintyvyyden ansiosta Suomelle myönnettiin salmonellaerityistakuut Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Samalla Suomen kansallinen salmonellavalvontaohjelma hyväksyttiin Suomen esittämän eräiden elävien eläinten ja eläintuotteiden salmonellatarkastuksia koskevan toimenpideohjelman hyväksymisestä annetulla Euroopan komission päätöksellä (94/968/EY). Erityistakuut koskevat naudan, sian ja siipikarjan lihaa sekä kananmunia. Jos näitä elintarvikkeita tuodaan Suomeen, niiltä edellytetään salmonellavapautta. Euroopan unionissa tavaroiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen elintarviketurvallisuussyistä on hyvin poikkeuksellista.

Myös Ruotsi sai Euroopan unioniin liittyessään vastaavat salmonellaerityistakuut kuin Suomi, ja komissio hyväksyi maan salmonellavalvontaohjelman. Suomen ja Ruotsin lisäksi myös Norjassa on jo pitkään ollut kattava salmonellavalvonta. Sittenmin Tanska on panostanut salmonellavalvontaan ja saanut erityistakuut kananmunille vuonna 2012 ja broilerinlihalle vuonna 2018. Sikoja koskevia salmonellaerityistakuita ei ole muilla EU:n jäsenvaltioilla kuin Suomella ja Ruotsilla.

Suomen salmonellavalvontaohjelman siipikarjaa koskevia osia uudistettiin vuosina 2006–2009 Euroopan unionin zoonooseja koskevan lainsäädännön uusien vaatimusten myötä. Vuonna 2020 Suomi esitti komissiolle salmonellavalvontaohjelmaansa muutoksia, jotka koskivat näytteiden tutkimisessa käytettäviä tutkimusmenetelmiä ja tutkittavien näytteiden määrää. Ohjelman muutokset hyväksyttiin salmonellan valvontaa tietyissä

elävissä eläimissä ja eläinperäisissä tuotteissa koskevien Suomen ja Ruotsin kansallisten ohjelmien muutosten hyväksymisestä annetulla komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2021/477.

## 2.1.2 Kansallinen lainsäädäntö

Eläintautilaissa (76/2021) säädetään eläinten välillä sekä eläinten ja ihmisten välillä tarttuvien eläintautien ehkäisystä, seurannasta, valvonnasta, leviämisen estämisestä ja torjunnasta. Laki koskee useiden EU-säädösten täytäntöönpanoa. Eläintaudit, joiden vastustamiseksi toteutetaan viranomaistoimenpiteitä, jaetaan tautiluokkiin. Luokituksesta riippuu se, millaisia torjuntatoimenpiteitä toteutetaan ja voidaanko taudin aiheuttamia kustannuksia ja menetyksiä korvata eläintautilain korvaussäännösten mukaisesti valtion varoista.

Sioissa, nauoissa, kanoissa, broilereissa ja kalkkunoissa esiintyvät salmonellatartunnat on luokiteltu valvottaviksi eläintaudeiksi. Tämä merkitsee, että taudin esiintyessä aluehallintovirasto tekee pitopaikkaan kohdistuvan päätöksen taudin leviämisen estämiseksi. Päätös sisältää zoonooseista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (316/2021) tarkemmin yksilöityjä eläinten ja tuotteiden siirtoa koskevia kieltoja ja rajoituksia sekä muita velvoitteita, joita tulee noudattaa siihen saakka, kunnes pitopaikka on hävittämistoimenpiteiden kautta tai muulla tavoin vapautunut taudista ja päätös kumotaan. Pitopaikassa toteutettava tehokas eläintautisaneeraus on salmonellan esiintyessä käytännössä ainoa tapa välttää siirtorajoituksista aiheutuvat pitkäkestoiset toimintaan kohdistuvat haitat. Jos toimija ryhtyy saneeraukseen, tämän tulee eläintautilain mukaan tehdä asiasta ilmoitus viranomaiselle, jotta saneerauksen suorittamista ja tehoa voidaan valvoa.

Salmonellan vastustamista koskevien säännösten mukaan salmonellan esiintyminen sikojen pitopaikassa ei edellytä sikojen lopettamista, vaan myös sikojen teurastaminen ihmisravinnoksi on mahdollista. Käytännössä pitopaikan salmonellatartunnan yhteydessä eläimiä on kuitenkin vaikea saada teurastettaviksi, mistä syystä ne on useimmiten jouduttu lopettamaan. Elintarvikelainsäädännön mukaan salmonellatartunnan saaneesta pitopaikasta peräisin olevien eläinten liha ja sitä sisältävät valmisteet tulee nimitäin kuumentaa kauttaaltaan vähintään 70 °C:seen, elleivät siat ole peräisin pitopaikan sellaisesta epidemiologisesta yksiköstä, joka on todettu salmonellatartunnasta vapaaksi ja jota koskien aluehallintovirasto on myöntänyt kansallisten säännösten mukaisesti poikkeusluvan. Ei ole taloudellisesti kannattavaa teurastaa sellaisia eläimiä, joiden lihaa voidaan käyttää ainoastaan kuumennettaviin lihavalmisteisiin. Porsaita ei myöskään käytännössä teurasteta Suomessa.

Eläintautilain mukaan tiettyjä vaarallisimpia eläintauteja sisältäviin tautiluokkiin kuuluvista eläintaudeista aiheutuvat hävittämiskustannukset sekä taudin vuoksi lopetettujen eläinten arvo korvataan valtion varoista. Lisäksi voidaan korvata tuotannon keskeytymisestä aiheutuvista taloudellisista vahingoista enintään kolme neljäsosaa. Nämä korvaussäännökset eivät koske valvottavista eläintaudeista kuten salmonellasta aiheutuvia vahinkoja.

Eläintautilaki sisältää mahdollisuuden korvata valtion varoista myös valvottavien eläintautien vuoksi lopetettuja eläimiä tilanteissa, joissa Ruokavirasto antaa eläinten lopettamismääräyksen omistajan hakemuksesta. Sääntelyyn liittyy asetuksenantovaltuus, jota käyttämällä on rajattu salmonellatartunnan vuoksi lopetetuista eläimistä syntynyt vahinko valtion korvausmahdollisuuden ulkopuolelle. Rajaus on kuitenkin poistettu tilapäisesti, 10.2.2022–31.12.2024 (maa- ja metsätalousministeriön asetukset 111/2022 ja

1074/2023), millä on helpotettu salmonellatartunnan saaneiden sikayritysten taloudellista asemaa vakuutusturvan olennaisesti heikennyttyä ja ennen kuin työryhmän osaltaan tekemää tarkastelua mahdollisuuksista luoda pysyvämpi riskienhallintaratkaisu on ollut mahdollista toteuttaa. Lopetetut siat muodostavat yleensä vajaan kolmasosan salmonellatartunnasta aiheutuneesta kokonaisvahingosta.

## 2.1.3 Salmonellan vastustaminen käytännössä

### 2.1.3.1 Virallinen salmonellavalvonta

Salmonellavalvontaa tehdään kansanterveydellisistä syistä. Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma EU:ssa ja muualla maailmassa. Vuonna 2021 salmonella oli toiseksi yleisin ihmisillä todettu zoonoositartunta ja yleisin ruokamyrkytys-epidemioiden aiheuttaja EU:ssa. Salmonelloosiin sairastuneista noin 38 prosenttia tarvitsi sairaalahoitoa, ja kuolleisuus oli 0,18 prosenttia.

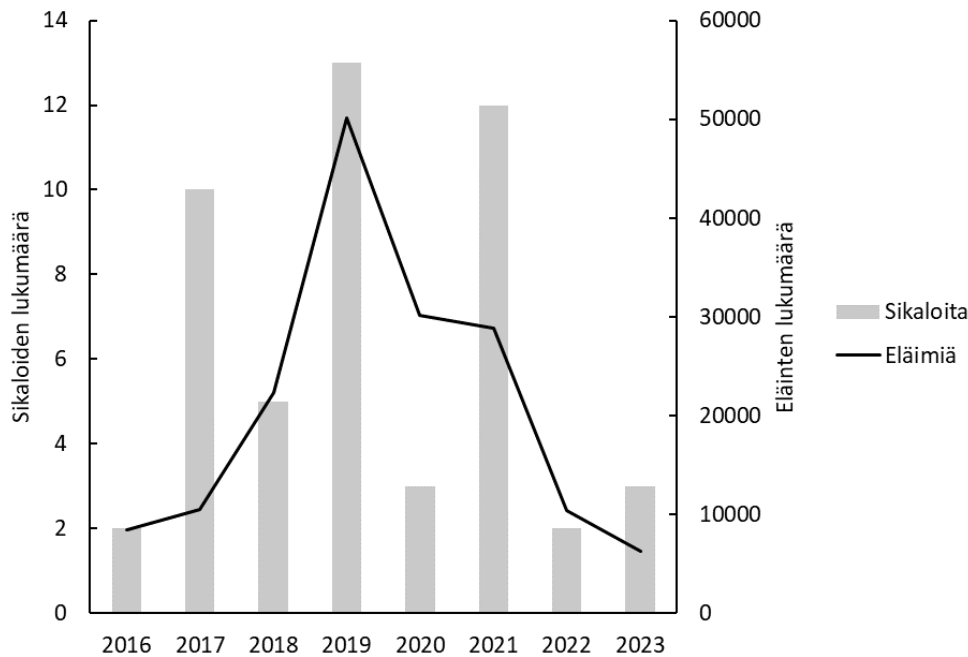
Siat ovat sekä maailmanlaajuisesti että EU-tasolla merkittävä lähde ihmisten salmonelloosille. On arvioitu, että EU-tasolla ihmisten tautitapauksista 31,1 prosenttia on peräisin sikareservuaarista. Kahdeksassa EU-maassa siat ovat merkittävin ihmisten salmonelloosin lähde. Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiseen vuosien 2015–2019 ruokamyrkytys-epidemioiden kerättyä tietoa analysoimalla arvioitiin, että Euroopassa sianliha on toiseksi tärkein lähde salmonellaepidemioiden heti munien jälkeen.

Pohjoismaissa salmonellatilanne on ollut huomattavasti parempi kuin muualla maailmassa. Suomessa on vuosittain todettu hieman yli 1000 tartuntatapauksia ihmisillä, joista kotimaista alkuperää on vain noin 15–20 prosenttia. Kotimaassa saatujen tartuntojenkin taustalla on usein ulkomaista alkuperää oleva elintarvike. Salmonellatartunta ihmisellä luokitellaan yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi tartuntataudeista annetun valtioneuvoston asetuksen (146/2017) mukaan. Yleisvaarallisen tartuntataudin tutkimus, hoito ja hoitoon määrätyt lääkkeet ovat sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain (734/1992) mukaisesti potilaalle maksuttomia. Perusteena sille, että Suomi sai Euroopan unioniin liittyessään ns. salmonellaisävykudet, oli Suomen poikkeuksellisen hyvän tautitilanne sekä korkealle tähtäävä salmonellavalvontaohjelma. Sittemmin EU:n yhteistä zoonosilainsäädäntöä on erityisesti siipikarjan osalta kehitetty lähemmäs pohjoismaista mallia. Suomen salmonellavalvontaohjelma on kuitenkin tältäkin osin yhä EU-vaatimuksia tiukempi ja kattavampi, ja salmonellan esiintyvyys Suomen tuotantoeläimissä on edelleen erittäin matala.

Sikojen salmonellavalvontaohjelman tavoite on pitää salmonellan vuosittainen esiintyvyys sioissa alle 1 prosentissa ja sianlihassa alle 0,5 prosentissa

Sikojen salmonellavalvontaohjelma sisältää näytteenottoa salmonellan varalta elintarvikehuoneistoissa ja eläinten pitopaikoissa. Kaikissa sikoja teurastavissa teurastamoissa otetaan ruhoista imusolmukenäytteitä ja pintasivelynäytteitä. Sianlihaa leikkaavissa leikkaamoissa lihasta otetaan lihamurskanäytteitä. Näytteiden määrä riippuu kyseessä olevan elintarvikehuoneiston tuotantomäärästä. Lisäksi tietyissä sikojen pitopaikoissa otetaan säännöllisesti ulostenäytteitä. Tämän lisäksi tutkitaan kaikki sellaiset sikojen pitopaikat, joissa epäillään salmonellatartuntaa. Salmonellaepäily tai varmistunut salmonellatartunta pitopaikassa johtaa eläintautilain mukaisesti viranomaistoimenpiteisiin.

Salmonellainfektion saaneiden sikaloiden lukumäärä vaihtelee vuosittain (Kuva 1).



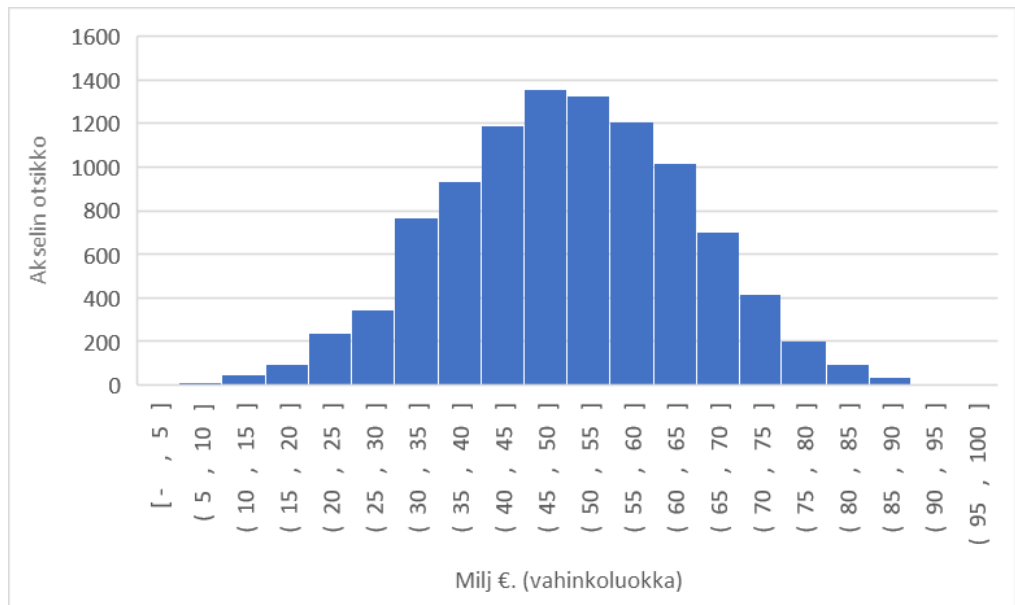
**Kuva 1.** Salmonellalla infektointuneiden sikaloitten ja niissä olleiden eläinten vuosittaiset lukumäärät vuosina 2016–2023 (syyskuun alku).

Eläinten ruokintaan käytettävät rehut eivät saa sisältää salmonellaa (rehulaki 1263/2020). Säännökset koskevat kaikkia *Salmonella*-sukuun kuuluvia bakteereita ja kaikenlaisia rehuja ja ovat täten EU-lainsäädännössä säädettyä laajempia. Kaikkia rehuketjun kaupallisia toimijoita koskee omavalvonnan näytteenottovelvoite erityisen riskialttiista rehuista ja niiden tuotantoympäristöstä. Lisäksi viranomaisvalvontana tutkitaan rehuja kolmasmaatuonnin, valmistuksen ja markkinoinnin yhteydessä. Erityisen riskialttiita rehuja ovat muun muassa rapsista, rypsiä ja soijasta saatavat sivujakeet. Näytteenottovelvoitteen ohella kansallisesti on säädetty myös tiettyjen kaupallisten rehujen kuumennuskäsittelyvelvoitteesta. Salmonellaa ei ole esiintynyt markkinoille saatetuissa elintarviketuotantoeläinten rehuissa viime vuosina

### 2.1.3.2 Salmonellan torjunnan kustannukset

Sika-alalle koituvat salmonellavahingot ovat keskimäärin noin 50 miljoonaa euroa viiden vuoden ajanjaksolla eli keskimäärin noin 9,9 miljoonaa euroa vuodessa, kun ei oteta huomioon rehuista aiheutuvia vahinkoja, jotka rehuteollisuus korvaa sille säädetyn ankaran vastuun perusteella. Vahinkotapausten määrän samoin kuin vahinkojen suuruuden vuosittainen vaihtelu on suurta. Viiden vuoden ajanjaksolle simuloidut vahingot vaihtelevat muutamasta miljoonasta yli sataan miljoonaan. Vaihteluväli on kuitenkin 95 prosentissa tapauksista 21,7–77,1 miljoonaa euroa. (Niemi, J.K., Heinola, K. 2024. Sikojen salmonellatorjunnan rahaston maksut ja korvaukset. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 22/2024. Luonnonvarakeskus. Helsinki, 18 s.), jäljempänä *Luonnonvarakeskuksen selvitys 2*, s.13–14 [Linkki selvitykseen](#)).

Kuva 2.



Histogrammi viiden vuoden vahinkojen kokonaiskustannusten jakaumasta eri suuruusluokkiin (N=10 000 vetoa, kukin palkki kuva vetojen määrää, jonka osuu tietylle kustannusvälille, esim. [5,10]=5-10 miljoonaa euroa). Lähde: Luonnonvarakeskuksen selvitys 2, s. 14.

Rehuista aiheutuvat, rehuteollisuuden ankaran vastuun piiriin kuuluvat vahingot ovat lisäksi keskimäärin noin 5,5 miljoonaa euroa vuodessa sellaisen hypoteettisen skenaarion mukaisesti, jossa todettaisiin yksi rehuvälitteinen 40 sikalaan vaikuttava epidemia kerran kymmenessä vuodessa. (Niemi, J.K., Heinola, K. & Latvala, T. 2023. Salmonellatorjunnan taloudellisten riskien hallinnan tukemisen vaihtoehdot. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 15/2023. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 64 s., jäljempänä *Luonnonvarakeskuksen selvitys 1*, s. 33, [Linkki selvitykseen](#)).

Salmonellakustannuksia koskevissa Luonnonvarakeskuksen selvityksissä on käytetty edeltävien vuosien salmonellavahinkotapauksia ja vakuutuskorvauksia koskevia tietoja. Vahinkojen kustannuserien ja vakuutusmaksujen suuruutta on tarkasteltu kustannuslaskennan ja Monte Carlo -simulaatioiden avulla, sillä maksetuista vakuutuskorvauksista ja vahinkojen suuruudesta saatavilla olevat tiedot ovat hajanaisia ja koska menetelmä voi ottaa huomioon vahinkojen vaihtelun. Uudemmassa selvityksessä simulaatiomallia on jonkin verran muokattu, minkä lisäksi aiemman selvityksen aineistoa on täydennetty mm. keräämällä alan yrityksiltä ja muilta toimijoilta lisätietoa vuosien 2018–2022 aikana todettujen salmonellatapausten kustannuksista ja niiden jakautumisesta eri kustannuseriin. Aineisto kattoi melko pienen määrän tiloja, eikä kaikista sikatilojen salmonellatapauksista ei ollut tietoja saatavilla. Näiden syiden vuoksi selvityksen tuloksiin liittyy simulaatiomallista huolimatta suuria epävarmuuksia. Tarkastelussa on huomioitu salmonellavakuutuksista korvattujen vahinkojen suuruus tilaa tai eläintä kohti, kotieläintilojen tuotantosuunta- ja kokojakauma tuotantosuunnittain, edeltävinä vuosina salmonellatartunnan saaneiden tilojen kokojakauma tuotantosuunnittain, kustannukset tilaa kohti eri kokoisilla kotieläintiloilla ja arvio vakuutusentaroajan kustannuksista. Kotieläintilojen kokojakaumat on saatu Luonnonvarakeskuksen tilastopalvelusta ja salmonellaposiitivisten tilojen kokojakauma ja lukumäärä Eläinten Terveys ETT:ltä.

Koska kotieläinalan kustannustaso on noussut melko voimakkaasti vuosina 2022-2023 ja myös yleinen kustannustaso on noussut inflaation vuoksi, salmonellavahinkojen kustannuksia on uudemmassa selvityksessä korjattu huomioimaan arvioitu hinnannousu vuoteen 2024. Hintatason nousun vaikutus salmonellavahinkojen suuruuteen oli kustannuserästä riippuen oli 8-27 %.

### 2.1.3.3 Salmonellan ehkäisy valtakunnallisen eläinten terveydenhuolto-ohjelman puitteissa

Tuotantoeläinten terveydenhuollon tavoitteisiin kuuluvat muun muassa tuotannon kannattavuuden parantaminen, eläintautien ehkäisy, lääkkeiden käytön seuranta ja hallittu käyttö sekä eläinten hyvinvoinnin edistäminen. Nauta-, sika- ja siipikarjatilojen terveydenhuoltoa koordinoi Eläinten terveys ETT ry, joka on suomalaisten meijereiden, lihalan yritysten ja munapakkaamoiden ylläpitämä valtakunnallinen yhdistys.

Terveydenhuollon kansallinen koordinaatio käynnistettiin vuonna 2001. Taustalla oli maa- ja metsätalousministeriön asettaman työryhmän työ, jonka tavoitteena oli selvittää, miten terveydenhuoltoa koskevat vastuut ja kustannukset voitiin jakaa tuottajien, jalostavan elinkeinon ja viranomaisten kesken. (Tuotantoeläinten terveydenhuolto: Työryhmämuistio MMM 2000:9)

Sikailoja varten perustettuun valtakunnalliseen eläinten terveydenhuolto-ohjelmaan kuuluu yli 90 prosenttia tiloista, ja ohjelmaan liittyneillä tiloilla on noin 95 prosenttia maassa pidettävistä sioista. Ohjelman puitteissa ylläpidetään ja kehitetään tietokantaa siihen liittyneistä sikojen pitopaikoista (sikaloiden terveystietorekisteri Sikava). Rekisteriin kuulumiseksi sikayrittäjällä tulee olla eläinlääkärin kanssa määrämuotoinen terveydenhuoltosopimus, jonka mukaisesti tilalle tehdään terveydenhuoltokäyntejä. Käynnit kirjataan rekisteriin. Sikayrittäjä saa terveydenhuoltokäynteihin liittyvät palvelut pääosin julkisen eläinlääkintähuoltojärjestelmän puitteissa eli kunnallisina eläinlääkäripalveluina. ETT:n palveluksessa on myös sikojen terveydenhuoltoon erikoistuneita asiantuntijaeläinlääkäreitä. Sikavan puitteissa tehdään yhteensä noin 4 000 eläinlääkärin tiläkäyntiä vuodessa.

Sikayrittäjän kanssa sopimuksen tehnyt eläinlääkäri laatii tilaa koskevan terveydenhuoltosuunnitelman, jota päivitetään vuosittain. Suunnitelmaan kirjataan muun muassa tiedot tautisuojaustoimenpiteistä kuten tautisulusta, epidemiologisista yksiköistä, haittaeläintorjunnasta, kuolleiden eläinten käsittelystä sekä sikojen ulkoilusta. Sikavan terveydenhuoltojärjestelmä on sertifioitu laatuohjelmaksi ISO 9001:n mukaisesti.

Sikojen pitopaikat luokitellaan Sikavassa neljälle eri tasolle: perustaso, rekisteritaso, kansallinen taso ja erityistaso. Kansallisen tason ehtoihin kuuluvat toimenpiteet ylittävät lakisääteiset vaatimukset. Tällaisia ovat esimerkiksi laatuohjelmän piirissä olevilta pitopaikoilta vaadittava tautivapaus useiden tarttuvien sikatautiin suhteen sekä kansallista salmonellan valvontaohjelmaa tiukemmat salmonellatutkimusvaatimukset. Sikavan jäsenenä olevat teurastamo-yritykset edellyttävät tuottajiensa noudattavan vähintään kansallisen tason ehtoja. Korkein erityistaso on luotu uudistuseläimiä tuottavien pitopaikkojen varten. Sikavassa elinkeinon vastuullista toimintaa kuvaaviksi mittareiksi on määriteltä osaruhohylkäys, kokoruhohylkäys, kuolleisuus ja lääkekirjanpito. Kolmelle ensiksi mainitulle mittarille on määriteltä raja-arvot, joita jäsenyritykset seuraavat sopimustilojensa tuotannon osalta. Raja-arvojen ylityksessä toimitaan Sikavan johtoryhmän asettamien ohjeiden mukaisesti.

Eläinlääkäri käy Sikavaan kuuluvilla tiloilla havainnoimassa eläinten olosuhteita, terveyttä ja hyvinvointia sekä tilan eläinten hoitoa useita kertoja vuodessa. Vaikka valtakunnalliset eläinten terveydenhuolto-ohjelmat ovat elinkeinon laatimia, eivät lakisääteisiä järjestelmiä, terveydenhuoltokäyntien vähimmäistiheyttä kuitenkin määrittävät Sikavan ehtojen lisäksi käytännössä myös eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) 16 §:n 4 momentin nojalla annetut säännökset, sillä niiden noudattaminen on edellytyksenä sille, että eläinlääkäri voi luovuttaa lääkkeitä eläimen omistajalle tai haltijalle eläimillä tavanomaisesti ilmenevien sairastapausten varalle sekä eläinten terveydenhoitoa varten. Eläinlääkärikäyntejä kansallisen tason sikatiloilla tehdään vuosittain 4–24 kasvatuksesta riippuen.

Silloin kun pitopaikka kuuluu kansalliselle tasolle, Sikavaan tallennetaan Biocheck.UGent® -tautisuojauksen arviointi vähintään 12 kuukauden välein. Arviointitulosten perusteella tautisuojauksia kehitetään. Pitopaikan vapaus salmonellasta tulee osoittaa ulostenäyttein vähintään 3 vuoden välein tai, jos siat ulkoilevat, vuosittain. Kansalliselle tasolle kuulumiselle on myös muihin eläintauteihin ja muun muassa lääkkeiden hallittuun käyttöön liittyviä ehtoja sekä tuotantosuuntaakohtaisia erityisehtoja.

Sikavaan kuuluvista noin 780 pitopaikasta noin 80 prosenttia kuuluu kansalliselle tasolle. Sellaisen pitopaikan, joka ei ole Sikavan jäsenenä olevan teurastamoyrityksen sopimus tuottaja, tulee kuulua vähintään rekisteritasolle. Käytännössä kaikki Sikavaan liittyneet pitopaikat kuuluvat vähintään perustasolle. Perustason pitopaikoissa terveydenhuoltokäynti tehdään vähintään kaksi kertaa vuodessa, minkä lisäksi pitopaikassa on noudatettava mm. eläinten, sukusolujen ja alkuiden ja rehujen tuontia koskevia vaatimuksia. Salmonellavapauden osoittamiseksi tulee toteuttaa ulostenäytteenotto vähintään viiden vuoden välein tai, jos siat ulkoilevat, vuosittain.

## 2.2 Riskinhallintavälineitä koskevat valtioneukisäännöt ja muu lainsäädäntö

### 2.2.1 Yleistä

EU:n valtioneukisääntelyn perustan muodostavat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 107 ja 108 artikla. Niiden mukaan valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Valtiontukien kieltoa rajaavat kuitenkin tietyt muut perustamissopimusten säännökset kuten yhteistä maatalouspolitiikkaa koskeva sääntely. Tietyt tukimuodot on lisäksi komission antamissa ryhmäpoikkeusasetuksissa tai ns. vähämerkityksistä tukea (ns. de minimis -tuki) koskevissa asetuksissa todettu yhteismarkkinoille soveltuvaksi ja vapautettu ilmoitusvelvollisuudesta.

Siltä osin, kun poikkeusta ilmoitusvelvollisuudesta ei ole, tuesta tai tukijärjestelmästä on tehtävä ennakkoilmoitus Euroopan komissiolle eikä tukitoimenpidettä saa toteuttaa ennen tuen hyväksymistä koskevaa komission päätöstä. Komissio on lisäksi vahvistanut valtioneukien suuntaviivoja kriteereistä, joiden täytyessä tuen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille.



## 2.2.2 Yhteisen maatalouspolitiikan riskinhallintavälineitä koskeva lainsäädäntö

Riskienhallintavälineitä on mahdollista rahoittaa osana maaseudun kehittämissuunnitelmaa koskevan ns. pilari II:n toimenpiteitä. Asiasta säädetään jäsenvaltioiden yhteisen maatalouspolitiikan nojalla laadittavien, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maaloustukirahasto) ja Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) rahoitettavien strategiasuunnitelmien (YMP:n strategiasuunnitelmat) tukea koskevista säännöistä sekä asetusten (EU) N:o 1305/2013 ja (EU) N:o 1307/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2021/2115 (suunnitelma-asetus) 76 artiklassa.

Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sisällyttää yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelmaansa tarkemmin määrittelemiään riskienhallintaan liittyviä tukitoimia, jotka täyttävät asetuksen 6 artiklassa säädetyt yleiset tukitoimia koskevat tavoitteet. Näihin kuuluvat mm. maatalojen elinkelpoisuuden tukeminen, ruokaturvan varmistaminen myös pitkällä tähtäimellä sekä maataloustuotteiden korkea laatu ja turvallisuus. Tuettavien riskinhallintavälineiden on autettava aktiiviviljelijöitä hallitsemaan maataloustoimintaansa liittyviä, heistä itsestään riippumattomia tuotanto- ja tuloriskejä. Artiklan mukaan tukea voidaan myöntää erityyppisille riskinhallintavälineille, mukaan lukien tulojenvakauttamisvälineet, ja erityisesti vakuutusmaksuja koskeviin ja keskinäisiin rahastoihin maksettaviin rahoitusosuuksiin, mukaan lukien rahastojen perustamisen hallintokulut. Artikla on muutoilultaan väljempi kuin aiempaa yhteisen maatalouspolitiikan rahoituskautta koskenut sääntely, mikä on lisännyt jäsenvaltioiden harkintavaltaa strategiasuunnitelmaan sisällytettäviä riskinhallintavälineitä koskien.

Tuki voi koskea ainoastaan vahinkoja, jotka ylittävät 20 prosenttia viljelijän edellisen kolmivuotiskauden keskimääräisestä vuosituotannosta tai -tulosta, taikka edelliseen viisivuotiskauteen perustuvan kolmen vuoden keskimääräisestä vuosituotannosta tai -tulosta lukuun ottamatta korkeinta ja alinta määrää. Vahingot voidaan laskea joko tilatasolla tai tilan tuotantosektorin tasolla. Enimmäistukiprosentti on 70 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista. Ylikompensaatio erityyppisten yksityisten ja julkisten korvausten kasautumisen kautta tulee välttää.

Suomen strategiasuunnitelmaan ei sisälly riskinhallintavälineitä koskevaa tukea. Yksi keskeinen ongelma riskinhallintaratkaisujen ja strategiasuunnitelman toisiinsa kytkemisessä on, että riskienhallintaan kohdistettava tuki tyyppillisesti vaihtelee vuosittain riskien toteutumisesta riippuen. Tämä vaikeuttaa tukirahoituksen mitoittamista ja voi johtaa tilanteeseen, jossa mitoitus ei ole riittävä tai rahaa jää rahoituskauden lopussa runsaasti käyttämättä. Suomen kansallisena tavoitteena on ollut käyttää unionilta saatava rahoitus täysimääräisesti.

## 2.2.3 Maatalouden ryhmäpoikkeusasetus

Valtiontukien ilmoitusvelvollisuudesta ovat vapautettuja tuet, joista säädetään maatalousalalla toimivien yritysten osalta tiettyjen maa- ja metsätalouden ja maaseutualueiden tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti annetussa komission asetuksessa (EU) 2022/2472, jäljempänä *ryhmäpoikkeusasetus*.



Asetuksen 26 artiklassa yhteismarkkinoille soveltuviksi katsotaan tietyt eläintautien ehkäisy- ja hävittämiskustannukset. Lisäksi voidaan rajatuin edellytyksin korvata tapettujen, teurastettujen tai kuolleiden eläinten ja eläimiin liittyvien tuotteiden markkina-arvo sekä toimijalle aiheutuneita tulonmenetyksiä. Ryhmäpoikkeusasetukseen perustuu eläintautilain mukainen valtion suoriin korvauksiin perustuva järjestelmä, joka koskee osaa tarttuvista eläintaudeista.

Ryhmäpoikkeusasetuksen 28 artiklan mukaan eläintautikustannuksiin liittyvien vakuutusmaksujen maksamiseen ja keskinäisiin rahastoihin maksettaviin rahoitusosuuksiin tarkoitettu tuki on sisämarkkinoille soveltuvaa, jos se täyttää kyseisessä artiklassa ja asetuksen I luvussa vahvistetut edellytykset. Tuen enimmäisintensiteetti on 70 prosenttia vakuutusmaksujen tai keskinäiseen rahastoon maksettavan rahoitusosuuden kustannuksista.

Tuki vakuutusmaksujen suorittamiseen ei saa estää vakuutuspalvelujen sisämarkkinoiden toimintaa, rajoittua yhden vakuutusyhtiön tai vakuutusyhtiöryhmän myöntämiin vakuutuksiin eikä edellyttää, että vakuutus otetaan asianomaiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta vakuutusyhtiöstä.

Tuettavan keskinäisen rahaston on oltava jäsenvaltion viranomaisen kansallisen lain-säädännön mukaisesti hyväksymä. Sillä on oltava avoin politiikka rahastoon suoritettavien maksujen ja sieltä tehtävien nostojen suhteen sekä selkeät säännöt mahdollisesti syntyneestä velkasta koskevan vastuun osalta. Jäsenvaltioiden on vahvistettava keskinäisten rahastojen perustamista ja hallintoa koskevat säännöt erityisesti siltä osin kuin ne liittyvät korvausten myöntämiseen sekä kyseisten sääntöjen hallintointiin ja niiden noudattamisen seurantaan. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahastojärjestelyissä määrätään seuraamuksista, jos kyseessä on tuensaajan laiminlyönti.

Ryhmäpoikkeusasetukseen nojautuen satovahinko-, kasvintuhoojavahinko- ja eläintautivakuutukset on vapautettu vakuutusmaksuverosta 20.3.2019–31.12.2027 välisenä aikana. Kyseessä on eräistä vakuutusmaksuista suoritettavasta verosta annettuun lakiin (664/1966) lailla 293/2019 tehty väliaikainen muutos. Verovapaus ei kuitenkaan kohdistu sika-alalla käytössä oleviin salmonellaryhmävakuutuksiin, koska niissä vakuutuksenottajana on teurastamoyritys eikä tuen edellytysten mukaisesti yksittäinen alkutuottaja.

## 2.2.4 Valtiontuen suuntaviivat

Riskinhallintavälineitä käsitellään maa- ja metsätalouseläinten ja maaseutualueiden valtiontuesta annettujen Euroopan unionin suuntaviivojen (2022/C 485/01), jäljempänä *suuntaviivat*, 1.2. jaksossa. Jaksossa todetaan, että koska maataloustoiminta on kokonaisuudessaan erityisen riski- ja kriisialtista, tietyn tyyppisten riskien tapauksessa erityisesti maatalouden alkutuotantoon kohdistuvaa valtiontukea voidaan pitää asianmukaisena tukikeinona. Jotta voidaan ottaa huomioon tarve välttää kilpailun aiheutonta vääristymistä ja varmistaa, että valtiontuki on oikeassa suhteessa kärsittyihin menetyksiin, voidaan edellyttää, että tuottajat osallistuvat tietyllä vähimmäisosuudella menetysten tai tukitoimenpiteiden rahoitukseen. Komissio ottaa arvioinnissaan huomioon, että tuensaajan on tarpeen toteuttaa riittäviä ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä.

Suuntaviivojen 1.2.1.6. jaksossa käsitellään tukea vakuutuksiin ja 1.2.1.7. jaksossa tukea keskinäisiin rahastoihin. Näiden jaksojen mukaiset edellytykset vastaavat pitkälti edellä kuvattuja ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia edellytyksiä. Suuntaviivojen 405 kohdassa on lisäksi maininta, jonka mukaan jälleenvakuutusjärjestelmät tutkitaan tapauskohtaisesti.

Suuntaviivojen 1.2.1.3. jaksossa käsitellään tukea eläintaudeista johtuviin kustannuksiin ja menetyksiin. Myös nämä kriteerit vastaavat pitkälti ryhmäpoikkeusasetuksen edellytyksiä, mutta ovat niitä jonkin verran joustavampia. Tukikelpoisia kustannuksia ovat eläinten teurastuksesta tai tappamisesta ja hävittämisestä sekä eläimiin liittyvien tuotteiden tuhoamisesta aiheutuvat kustannukset. Kustannuksissa voidaan ottaa huomioon myös kuoleminen tai tuhoutuminen muulla tavoin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen määräämien toimenpiteiden vuoksi. Tukikelpoisia ovat myös tilan ja laitteiden puhdistuksesta ja desinfiointista aiheutuvat kustannukset. Tappamis- ja hävittämiskustannukset on maksettava luontoissuorituksena eli tuettujen palvelujen muodossa. Suuntaviivoissa kuitenkin todetaan, että asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa tuki voidaan maksaa suoraan edunsaajalle korvauksena aiheutuneista todellisista kustannuksista, kun viranomaiselle esitetään kustannuksista todiste.

Tukea voidaan myöntää myös eläintautien aiheuttamien vahinkojen korvaamiseksi. Korvaus on laskettava suhteessa teurastettujen, tapettujen tai kuolleiden eläinten tai tuhotujen tuotteiden markkina-arvoon taikka tulonmenetyksiin, jotka ovat aiheutuneet karanteenivelvollisuuksista tai uusien eläinten hankintaan liittyvistä vaikeuksista. Markkina-arvo on määritettävä sen arvon perusteella, joka eläimillä ja tuotteilla oli juuri ennen kuin heräsi tai vahvistettiin epäily eläintaudista. Poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa komissio voi hyväksyä tukikelpoisiksi myös sellaisia tarpeellisten toimenpiteiden toteuttamisesta aiheutuvia kustannuksia, joita ei mainita 1.2.1.3. jaksossa.

Suuntaviivojen mukaan yksittäistä tukea ei saa myöntää, jos todetaan, että tuensaajan tahalliset toimet tai laiminlyönti aiheuttivat taudin esiintymisen. Tuki ei saa koskea toimenpiteitä, joiden osalta unionin lainsäädännössä säädetään, että kyseisten toimenpiteiden kustannuksista vastaa tuensaaja, jollei kyseisten tukitoimenpiteiden kustannuksia voida kokonaan korvata tuensaajilta perittävillä pakollisilla maksuilla.

Suuntaviivojen mukaisesti maksettaviin tukiin liittyy myös tiettyjä suuntaviivojen alkuosassa kuvattuja yhteisiä edellytyksiä. Saman tyyppisistä edellytyksistä säädetään ryhmäpoikkeusasetuksen I luvussa. Tukea ei saa maksaa yritykselle, joka on taloudellisissa vaikeuksissa, minkä lisäksi komissio harkitsee, estääkö tuen maksamisen yritykselle annettu Euroopan komission aikaisempaan päätökseen perustuva maksamaton perintämääräys, jossa tietty tuki on julistettu sääntöjenvastaiseksi ja sisämarkkinoille soveltumattomaksi. Nämä rajoitukset eivät kuitenkaan koske eläintautien ennaltaehkäisyä, valvonnasta ja hävittämisestä aiheutuviin kustannuksiin myönnettävää tukea. Vakuutusmaksuihin ja keskinäisiin rahastoihin maksettavan tuen osalta ei suuntaviivoissa ole vastaavaa poikkeusta.

Tuen kasautumista koskevan säännön mukaan tukea voidaan myöntää samanaikaisesti useista järjestelmistä tai se voi kasautua tapauskohtaisen tuen kanssa edellyttäen, että toiminnalle tai hankkeelle myönnettävän valtiontuen kokonaismäärä ei ylitä suuntaviivoissa vahvistettuja tuen enimmäismääriä.

Läpinäkyvyyden ja avoimuuden varmistamiseksi yli 10 000 euron suuruiset tuet tulee julkaista Euroopan komission avoimuusmoduulissa tai kattavalla valtiontuen verkkosivustolla kansallisella tai alueellisella tasolla. Valtiontukien julkaisu- ja avoimuusveloitteesta on yhteiset säännökset eräiden valtion tukea koskevien Euroopan unionin säännösten soveltamisesta annetun lain (300/2001) 2 a §:ssä.

Käsitellessään tuki-ilmoitusta komissio arvioi tuen oikeasuhteisuutta tarkastelemalla, rajoittuuko tuen määrä tuensaajaa kohden vähimmäismäärään, joka tarvitaan tuetun toiminnan toteuttamiseksi. Tukitoimenpiteen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille

ainoastaan, jos komissio arvioi, että tukitoimenpiteen myönteiset vaikutukset ovat suuremmat kuin havaitut kilpailuun ja kaupankäynnin edellytyksiin kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

Tuen hyväksymistä koskeva komission päätös on voimassa määräajan (usein viisi tai seitsemän vuotta), minkä jälkeen toimenpide on ilmoitettava uudelleen komissiolle ja tukijärjestelmä on tarvittaessa päivitettävä. Jäsenvaltion on osana valtiontukien vuosiraportointia toimitettava komissiolle kertomus, josta käy ilmi tuen ja tuensaajien määrä sekä tuki-intensiteetti.

## 2.2.5 Tuen ilmoittaminen perustamissopimukseen viitaten

Jollei suunniteltu tukimuoto vastaa valtiontuen suuntaviivoissa käsiteltyjä tukimuotoja, se voidaan ilmoittaa komissiolle SEUT:n 108 artiklan 3 kohtaan viitaten.

Tällä tavoin on tehty esim. Alankomaissa käytössä olevan valtion eläintautirahaston osalta. Euroopan komissio on vuonna 2015 antanut päätöksen (asiassa State Aid - Netherlands SA.39008 (2014/N) ex SA.39008 (2014/PN) Animal Health Fund), jossa se on katsonut yhteismarkkinoille soveltuvaksi rahaston, josta korvataan toimijoille eläintautien aiheuttamia menetyksiä.

Alankomaiden rahastossa on kyse riskinhallintavälineestä, josta maksettavat kustannukset lähtökohtaisesti rahoitetaan rahastoon toimijoilta kerätyillä veroluonteisilla maksuilla. Tästä huolimatta komissio katsoi päätöksessään, että rahastossa olevat varat ovat valtiontukisäännöissä tarkoitettuja "valtion varoja" ja rahaston maksamat korvaukset ovat siten kokonaan valtiontukea. Valtiontukisääntöjä on tämän tulkinnan mukaisesti sovellettava valtion rahastoon riippumatta siitä, tuetaanko rahaston toimintaa valtion budjetista siirrettävillä varoilla vai ei.

## 2.3 Vakuutuslainsäädännön soveltuminen riskinhallintavälineisiin

Riskinhallintainstrumentteja kehitettäessä on olennaista arvioida niiden suhdetta vakuutustoiminnan käsitteeseen.

Vakuutusyhtiölain (521/2008) mukaan vakuutustoimintaa saa harjoittaa ainoastaan vakuutusyhtiö, jolla on siihen toimilupa. Lailla toimeenpannaan ns. Solvenssi II -direktiiviä (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta). Direktiivi myös asettaa vakuutustoimintaa harjoittavalle yksilöityjä vaatimuksia muun muassa pääoman ja vakavaraisuuden sekä toiminnan hallinnoinnin osalta. Direktiivin soveltamisalaan eivät kuulu pienet vakuutusyhtiöt, joiden vuotuinen bruttovakuutusmaksutulo ei ylitä 5 miljoonaa euroa, mutta kansallisessa laissa vakuutusyhtiöitä koskevat vaatimukset on kuitenkin ulotettu koskemaan myös pieniä vakuutusyhtiöitä. Vakuutusten tarjoamista koskee vakuutusten tarjoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/97 (uudelleenlaadittu).

Laissa tai direktiivissä ei ole vakuutustoiminnan määritelmää. Tämä merkitsee, että tulokinnanvaraisissa tapauksissa Finanssivalvonta linjaa asiaa valvonnassaan, lähinnä arvioidessaan sitä, kuuluuko tietty toiminta lain luvanvaraisuuden piiriin. Viime kädessä tulkinnat ratkaistaan tuomioistuimissa. Valvonta- ja oikeuskäytännössä vakuutustoiminnan olennaisena ominaispiirteenä on pidettävä muun ohella sitä, että vakuutusenantaja on vakuutuksenottajan kanssa tekemänsä sopimuksen perusteella ja ennakolta maksettua vakuutusmaksua vastaan sitoutunut suorittamaan vakuutetulle sovitun suoritteiden vakuutustapahtuman sattuessa tai hankkinut tällaisen turvan asiakkaalleen toiselta vakuutusenantajalta, joka on sitoutunut vastaamaan vakuutetusta riskistä.

Keskinäisen rahaston toiminnan, johon sisältyy keskeisenä elementtinä riskiturva järjestelyyn liittyneille ja siihen rahasto-osuuksia maksaville toimijoille, voidaan helposti tulkita sisältävän vakuutustoiminnan piirteitä. Tämä hankaloittaa suuresti EU:n valtiontukisääntöihin sisältyvien keskinäisiä rahastoja koskevien tukimahdollisuuksien käyttöönottoa, sillä valtiontukisääntöissä vakuutusten ja rahastojen tuki ovat toisistaan erillisiä. Vakuutusyhtiöitä koskeva lainsäädäntö on myös erittäin mittava, ja sen soveltamisesta aiheutuva hallinnollinen taakka voi olla pienimuotoisia rahastoja ajatellen liiallinen.

Valtion rahastoon, johon kerätään pakollisia veroluonteisia maksuja, ei sen sijaan voida katsoa liittyvän vakuutustoiminnan piirteitä, sillä järjestelyyn ei liity vakuutustoiminnalle tyypillistä sopimusperusteisuutta. Veroluonteisia maksuja ei siten voida rinnastaa vakuutusmaksuihin, eivätkä valtion rahastosta lain nojalla maksettavat korvaukset, jotka tulkitaan EU-lainsäädännössä tarkoitetuksi valtiontueksi, ole vakuutus sopimukseen perustuvia maksusuoritteita.

Solvenssi II -direktiivi sääntelee valtion roolia jälleenvakuutuksen antajana. Direktiivi mahdollistaa tietyin edellytyksin valtion toiminnan jälleenvakuuttajana tai muun siihen rinnastuvan toiminnan kuten valtiontakuun antamisen. Direktiivin 11 artiklan mukaan direktiiviä ei sovelleta jäsenvaltion hallituksen harjoittamaan tai täysimääräisesti takamaan jälleenvakuutustoimintaan, kun kyseinen hallitus toimii tärkeään yleiseen etuun liittyvistä syistä viimeisenä mahdollisena jälleenvakuutuksenantajana, myös sellaisesta markkinatilanteesta johtuvissa olosuhteissa, joissa on mahdotonta saada riittävää kaupallista jälleenvakuutus suojaa.

## **2.4 Talousarvion ulkopuolisten rahastojen käyttäminen riskinhallintavälineenä**

### **2.4.1 Perustuslaissa säädetyt edellytykset valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle**

Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käytötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain edellytyksiä valtion rahaston jättämiselle talousarvion ulkopuolelle tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL

35/2014 vp, s. 4/II, PeVL 14/2012 vp, s. 5/I, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Rahastot ovat poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteesta sekä kaventavat eduskunnan budjettivaltaa.

Tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat sovellu hyvin tehtävän hoitamiseen (HE 1/1998 vp, s. 139/II). Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla, joihin kuuluu öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 57/II ja 139/I, PeVL 65/2022 vp, s. 2). Samoin huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saattaa edellyttää rahastointia. Perustuslain esitöissä mainitaan esimerkkinä tällaisista säästämisluonteisista toiminnoista valtion eläkerahasto. Lisäksi laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoiminta valtion asuntorahaston tapaan voi edellyttää rahastointia (HE 1/1998 vp, s. 139).

Sillä, että valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä, pyritään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139, ks. esim. PeVL 24/2009 vp). Perustuslain 87 §:n esitöissä painotetaan mahdollisuutta vähentää rahaston perustamisesta tai käyttötarkoituksen laajentamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoittamista erilaisilla eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä (HE 1/1998 vp, s. 140/I). Näissä järjestelyissä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että rahastoa koskevassa erityislaissa määritellään tyhjentävästi rahastosta maksettavat menot, jotta eduskunta voisi tällä tavoin lainsäädäntövaltaa käyttämällä ohjata rahaston varojen käyttöä.

Eduskunnan päätösvaltaa voidaan myös esitöiden mukaan turvata kieltämällä rahastolta itsenäinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Eduskunta voi myös ohjata rahastoon muita tuloja valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa rajoituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yhteydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Esityksessä valtion talousarvioksi ja valtion tilinpäätöksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi rahastot ovat valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia (ks. HE 1/1998 vp, s. 140).

## 2.4.2 Nykyisistä talousarvion ulkopuolisista rahastoista

Suomessa on tällä hetkellä 11 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa: valtion ydinjätehuoltorahasto (990/1987), huoltovarmuusrahasto (1390/1992), interventiorahasto (1206/1994), maatilatalouden kehittämisrahasto (657/1966), valtioneuvoston rahasto (444/1998), valtion televisio- ja radiorahasto (745/1998), valtion asuntorahasto (1144/1989), palosuojelurahasto (306/2003), öljysuojarahasto (1406/2004), valtion eläkerahasto (1297/2006) ja rahoitusvakausrahasto (1195/2014). Öljysuojarahaston varat

on kuitenkin ympäristövahinkorahastosta annetulla lailla (1262/2022) säädetty siirrettäväksi 1.1.2025 ympäristövahinkorahastoon, joka aloittaa toimintansa mainittuna ajankohdana.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tarkastellut uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytysten täyttymistä esimerkiksi lausunnossaan 35/2014 vp, jossa oli arvioitavana ehdotus valtion talousarvion ulkopuolisen rahoitusvakauserärahaston perustamisesta (HE 175/2014 vp). Valiokunta on luonnehtinut rahaston varautumistehtäviä valtion pysyviksi tehtäviksi, joiden hoitamiseen liittyviä mahdollisesti määrältään huomattavia menoeriä oli vaikea ennakoita ja rahoittaa budjettitalouden piiriin kuuluvien keinoin. Perustuslain esitöiden mukaiseen tulkintaan viitaten valiokunta on katsonut perustuslain 87 §:ssä rahaston perustamiselle säädettyjen edellytysten täyttyvän.

Öljysuojarahasto on mainittu perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä esimerkiksi rahastosta, jota valtion pysyvän tehtävän hoitamisen voitiin katsoa edellyttävän perustuslain 87 §:n tarkoittamalla tavalla. Öljysuojarahaston on katsottu hoitavan sellaista ympäristönsuojelun vakuutusluonteista toimintaa, jossa määrältään huomattavien menojen toteutuminen oli vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunta on perustuslain voimassaoloaikana arvioinut öljysuojarahaston perustuslainmukaisuutta lausunnossaan PeVL 34/2002 vp sekä sen jälkeen öljysuojarahastosta annetun lain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004 (ks. PeVL 31/2004 vp) ja rahaston laajentamisen vuoksi (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole näissä kannanotoissaan pitänyt rahastoa perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut uuden ympäristövahinkorahaston perustamista ja öljysuojarahaston lakkauttamista koskevaa lainsäädäntöä vuonna 2022. Valiokunta on todennut, että rahasto perustetaan valtion pysyviä tehtäviä varten ja toteuttaa ympäristövahinkojen viimesijaista vastuuta. Lausunnon mukaan rahaston vuosittaiset menot ovat siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuvat huonosti tehtävän hoitamiseen. Lausunnossa ympäristövahinkorahaston on katsottu täyttävän perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisesta rahastosta säättämiseksi. (PeVL 65/2022 vp, s. 2–3)

## 2.4.3 Maatilatalouden kehittämisrahasto

### 2.4.3.1 Yleistä

Maatilatalouden kehittämisrahasto, jäljempänä *Makera*, on valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, josta säädetään maatilatalouden kehittämisrahastosta annetussa laissa (657/1966, jäljempänä *Makera-laki*).

Rahasto perustettiin alun perin vuonna 1898 tilattoman väestön lainarahastoksi Valtiokonttorin yhteyteen. Myöhemmin se toimi asutusrahastona asutustoiminnasta vastanneiden keskusvirastojen yhteydessä. Rahaston toiminta mahdollisti tilattomalle väestölle maan saannin ja paransi pienten tilojen elinkelpoisuutta. Rahaston varoin toimeenpantiin maan hankkimisesta asutustarkoituksiin annettua lakia (278/1922), siirtoväen pika-asutuslakia (346/1940) ja maanhankintalakia (396/1945). Myöhemmin maatilojen tukemisen painopiste siirtyi maanjärjestelytoiminnasta erilaisiin rahoitustukiin, ja asutusrahasto muutettiin Makeraksi vuoden 1967 alussa voimaan tulleella Makera-lailla. Makerana rahasto toimi ensin keskusvirastojen yhteydessä. Vuodesta 1993 alkaen rahasto on ollut maa- ja metsätalousministeriön yhteydessä.

### 2.4.3.2 Rahaston varat

Makera-lain 2 §:n mukaan rahaston varat muodostuvat asutusrahastoon kuuluneista varoista, rahaston toiminnasta kertyvistä tai lahjoituksina saaduista varoista, valtion talousarviossa rahastoon siirretyistä varoista sekä varoista, jotka tuloutetaan rahastoon yhteisen maatalouspolitiikan strategiasuunnitelman hallinnoinnista annetun lain (1324/2022) 19 §:n nojalla rahaston varoista rahoitetun tuen osarahoituksena. Suuri osa rahaston varoista muodostuu pitkäaikaisista laina- ja myyntihintasaamisista, jotka ovat syntyneet kulloinkin voimassa olleiden, maatalouden rakenteen parantamiseksi säädettyjen lakien nojalla. Makeran kaikista varoista vuosittain käytettävissä olevat varat koostuvat valtion talousarviosta tehtävistä siirroista, edelliseltä vuodelta siirtyvistä sitomatta jääneistä käytettävissä olevista varoista, rahastosta myönnettyjen valtionlainojen vuotuisista lyhennyksistä ja koroista, valtion takausten provisioista, rahaston varoilla hankittujen tilojen myyntihintasaamisten vuotuisista lyhennyksistä ja koroista, suorista tilojen myyntituloista sekä muista, merkitykseltään suhteessa vähäisistä vuotuisista tuloista. Valtion vuoden 2022 ensimmäisessä lisätalousarviossa osoitettiin 8,0 miljoonaa euroa ja toisessa lisätalousarviossa osoitettiin 35,7 miljoonan euron määräraha Makeraan. Määrärahojen käyttökohteet oli yksilöity käyttökohteittain. Valtion vuosien 2023 ja 2024 talousarviot eivät sisältäneet siirtoja Makeraan. Lukuun ottamatta siirtoa valtion talousarvioista ja edelliseltä vuodelta siirtyneistä varoista rahastoon kertyi tuloja vuonna 2022 yhteensä 7,3 miljoonaa euroa, vuonna 2024 em. tuloja arvioidaan olevan 6,4 miljoonaa euroa ja kehyskauden lopulla vuonna 2028 enää 2,3 miljoonaa euroa.

Rahaston tase oli vuoden 2022 lopussa 353,9 miljoonaa euroa. Rahaston tase koostuu lainasaamisista, joihin sisältyvät valtionlainat ja kauppahintasaamiset, sekä vaihto-omaisuudesta, lyhytaikaisista saamisista ja rahavaroista. Lainasaamisia oli vuoden 2022 lopussa 15,8 miljoonaa euroa, mistä taseen pitkäaikaisia lainasaamisia oli 12,6 miljoonaa euroa ja lyhytaikaisia 3,2 miljoonaa euroa. Lainasaamisten (lainat ja kauppahintasaamiset) määrä on laskenut yhtäjaksoisesti vuodesta 2004, koska uusia lainoja ei ole enää juuri myönnetty. Vuoden 2023 lopussa taseen arvioidaan olevan noin 338,3 miljoonaa euroa ja lainasaamisten määrän yhteensä noin 13,6 miljoonaa euroa. Makeran vastattava muodostuu suurimmaksi osaksi rahaston omasta pääomasta.

Päinvastoin kuin esimerkiksi interventiorahasto, Makera ei voi ottaa lainaa. Rahaston taseessa oli kuitenkin vuonna 2022 vierasta pääomaa noin 0,9 miljoonaa euroa ostovelkojen muodossa.

Vielä vuonna 2020 Makerasta rahoitettiin lähes 100 miljoonalla eurolla kokonaan kansallisesti maatalouden investointeja. Euroopan unionin yhteisen maatalouspolitiikan (CAP, YMP) rahoituskaudella 2023–2027 maatalouden investointiavustukset rahoitetaan pääosin EU-osarahoitteisina valtion talousarviosta. Makerasta tuleva maa- ja elintarviketalouden tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitus on noussut Makeran käyttösuunnitelman kulutusmenojen menokohteista suurimmaksi menoeräksi; vuosittainen osuus on viime vuosina ollut 5,0 miljoonaa euroa. Lisäksi Makerasta myönnetään valtiotakauksia maa- ja porotalouden investoinneille. Myös valtiotakausvastuita hoidetaan Makeran varoin. Makeran toimintaa on kehitetty viime vuosina tarkastelemalla menojen mahdollisia uusia rahoituslähteitä sekä kehittämällä rahaston toiminnasta tiedottamista. Erikseen on mahdollista arvioida, voisiko Makeraa käyttää maatilojen riskienhallinnassa tai muunlaisessa rahoitustoiminnassa. Nämä muutokset merkitsisivät kuitenkin merkittävää muutosta Makeran nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin.

Rahaston tase on pienentynyt vuosi vuodelta. Muutoksen syynä on ollut lainakannan olennainen pienentyminen, mikä on vähentänyt myös tuloja vuotuisista valtionlainojen



lyhennyksistä ja korkotuloja. Makeran lainapääoman arvioidaan laskevan vuosien 2023 – 2028 aikana 13,6 miljoonasta eurosta 5,2 miljoonaa euroon. Samalla aikavälillä rahaston korkotulojen arvioidaan laskevan 0,23 miljoonasta eurosta 0,04 miljoonaa euroon ja lainojen lyhennysten 4,18 miljoonasta eurosta 1,53 miljoonaa euroon. Makeran tulojen vähentyessä ja sen toiminnan painottuessa avustusten myöntämiseen valtion talousarviosta tilannekohtaisin päätöksin siirrettävien varojen merkitys on korostunut rahaston tuloissa.

### 2.4.3.3 Rahaston varojen käyttötarkoitukset ja varojen käyttöön liittyvä erityislainsäädäntö

Makera-lain 3 §:n mukaan Makeran varoja voidaan käyttää maatilatalouden rakenteen parantamiseen, maaseutuelinkeinojen edistämiseen, maaseudun elinolosuhteiden ja toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen sekä näiden toimenpiteiden kehittämisen edistämiseen.

Säännöksessä on tarkempia viittauksia varojen käyttökohteisiin. Sitä on muutettu useaan otteeseen yleensä siinä yhteydessä, kun maatilatalouden kehittämistä koskevaa lainsäädäntöä on uusittu. Voimassa olevan 3 §:n mukaan rahaston varoja käytettäessä on erityisesti edistettävä maatalouden rakennetuista annetun lain (1476/2007), maaseudun kehittämisen tukemisesta rahoituskaudella 2023–2027 annetun lain (1325/2022) sekä porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta annetun lain (986/2011) mukaisia tavoitteita.

Mainituissa laeissa on useita Makeraan ja Makera-lakiin kytkeytyviä säännöksiä, esim. säännöksiä, joiden mukaan tukijärjestelmien rahoitukseen voidaan käyttää Makeran varoja Makeran käyttösuunnitelmassa tukijärjestelmän rahoitusta varten osoitettujen varojen rajoissa. Yksityiskohtaiset säännökset tukijärjestelmistä sisältyvät näihin lakeihin eikä Makera-lakiin.

Makeran varojen käyttämisestä säädetään tarkemmin myös kolttalaissa (253/1995) ja maa- ja elintarviketalouden sekä maaseudun tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoituksesta annetussa laissa (1413/2011). Makerasta rahoitetaan lisäksi eräitä valtionavustuslain (688/2001) nojalla säädettyjä tukia. Tällaisista Makeraan kytkeytyvistä tukijärjestelmistä mainittakoon sikojen ulkotarhojen aitaamiseen tarkoitettu tuki, josta säädetään afrikkalaisen sikaruton leviämisen ehkäisemiseksi ulkotarhojen aitaamiseen myönnettävästä avustuksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (442/2017).

Makerasta on voitu rahoittaa hankkeita myös ilman niitä koskevaa erityissäädöstä. Vuoden 2022 toisessa lisätalousarviossa siirrettiin ns. Peltopankki-Pilotin toteuttamiseksi valtion talousarvion varoja maatilatalouden kehittämisrahastosta rahoitettavan tilusjärjestelytoiminnan maanostoihin. Pilottihankkeen katsotaan olevan osa maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua maatilatalouden rakenteen parantamista, eli tukimuodon katsotaan sitä kautta olevan yhteensopiva Makeran varojen käyttöä koskevien vaatimusten kanssa. Makeran käyttötarkoituksiin kuuluu nimittäin Makera-lain 3 §:n mukaan myös tilojen ja alueiden hankkiminen valtiolle tietyissä tilanteissa.

Makerasta tuleva maa- ja elintarviketalouden tutkimus- ja kehittämishankkeiden rahoitus on noussut Makeran käyttösuunnitelman kulutusmenojen menokohteista suurimmaksi menoeräksi, vuosittainen osuus on viime vuosina ollut 5,0 miljoonaa euroa. Tämä johtuu erityisesti siitä, että Makerasta vuosittain kulutusmenoina maksettavista maatalouden



rakennetukien investointiavustuksien rahoitus on siirtynyt pääosin EU-osarahoitteiseksi valtion talousarviosta rahoitettavaksi. Porotalouden tukea sen sijaan myönnetään kokonaan kansallisena erillään CAP-suunnitelmasta mm. elinkeinonharjoittajan investointitukena, nuoren elinkeinonharjoittajan aloitustukena, paliskunnan investointitukena, elinkeinonharjoittajan asunnonrakentamistukena sekä paliskunnan aitojen kunnossapitotukena. Menokohteeseen on varattuna vuosittain 2 – 3 miljoonaa euroa. Lisäksi Makerasta maksetaan pieni määrä kolttalain mukaisia tukia. Muita merkittäviä menokohteita ovat mm. maaseutuelinkeinojen kehittämistoimintaa koskevan tutkimuksen rahoittaminen ja valtionlainoista rahalaitoksille maksettavat hoitopalkkiot. Lainat ja maanhankinta ovat rahaston sijoitusmenoja, jotka myöhemmin palautuvat takaisin käytävissä oleviin varoihin. Avustukset ja muu rahaston varojen käyttö ovat puolestaan kulutusmenoja.

#### 2.4.3.4 Rahaston hallinnointi

Makeralla ei ole omaa henkilökuntaa. Makera-lain mukaan rahastoa hoitaa valtioneuvoston asettama johtokunta, jonka kokoonpanosta ja toimikaudesta säädetään tarkemmin maatilatalouden kehittämisrahastosta annetussa asetuksessa (1754/1995, jäljempänä Makera-asetus). Johtokunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja enintään kahdeksan muuta jäsentä. Tämänhetkisen johtokunnan puheenjohtajana toimii maa- ja metsätalousministeriön osastopäällikkö ja varapuheenjohtajana Luonnonvarakeskuksen virkamies. Muista jäsenistä viisi edustaa viranomaisia (valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja Ruokavirasto) ja kaksi toimijoiden etujärjestöjä (Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf). Johtokunnan toimikausi on kolme vuotta.

Makera-asetuksessa edellytetään, että johtokunnassa on pysyvinä asiantuntijoina kolme edustajaa maaseutuelinkeinojen rahoituslain (329/1999) mukaisia lainoja myöntävistä luottolaitoksista sekä enintään kolme maa- ja metsätalousministeriön, Ruokaviraston tai elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten virkamiestä. Johtokunnalla tulee myös olla yksi tai useampi sihteeri. Sihteerin tulee olla maa- ja metsätalousministeriön tai Ruokaviraston virkamies.

Johtokunnan tehtävänä on Makera-lain mukaan vastata rahaston riittävästä maksuvalmiudesta, antaa maa- ja metsätalousministeriölle lausunto rahaston varoja koskevista valtakunnallisista suunnitelmista, joiden toteuttamiseen haetaan EU:lta osarahoitusta sekä tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi ja mahdolliseksi valtion talousarvioksi rahastoa ja sen varoilla tuettavaa toimintaa koskevalta osalta. Lisäksi tehtäviin kuuluu tarvittaessa lausuntojen antaminen ja aloitteiden tekeminen rahaston varoilla tuettavaan toimintaan kuuluvissa ja niihin liittyvissä asioissa. Johtokunnan tulee tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus rahaston varojen vuotuiseksi käyttösuunnitelmaksi, vahvistaa rahaston johtosääntö, hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös sekä antaa vuosittain maa- ja metsätalousministeriölle kertomus rahaston toiminnasta edellisenä kalenterivuotena.

Muutoin rahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä hoitaa Ruokavirasto, jollei laissa toisin säädetä. Eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetun lain (78/2007) nojalla on kuitenkin eräät rahaston varoihin kuuluvat valtion myyntihintasaamiset ja lainat siirretty Valtiokonttorin hoidettaviksi. Lain 6 §:n 1 momentin mukaan Valtiokonttori vastaa näiden lainojen ja saamisten takaisin maksamiseen, perintään, lainakirjanpitoon ja lainavarojen tilittämiseen liittyvistä tehtävistä. Valtiokonttori huolehtii myös maksuista, jotka aiheutuvat velallisen liikaa maksamista määristä, saamisen tai lainan määrän oikaisemisesta taikka muista vastaavista seikoista.

Makeralla on kaksi maa- ja metsätalousministeriön asettamaa tilintarkastajaa, joiden tehtävänä on tarkastaa rahaston hallintoa ja tilejä.

Makera-asetuksen mukaan maa- ja metsätalousministeriö vahvistaa johtokunnan jäsenien, asiantuntijoiden, sihteerin ja tilintarkastajien palkkiot. Nämä sekä muut johtokunnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset suoritetaan maatilatalouden kehittämisrahaston varoista. Johtokunta on päätösvaltainen, kun kokouksen puheenjohtaja ja vähintään neljä muuta jäsentä ovat läsnä. Johtokunta kokoontuu puheenjohtajan tai varapuheenjohtajan kutsusta. Jos johtokunnassa ilmenee erimielisyyttä asian ratkaisemisesta, päätetään asia äänestämällä. Johtokunnan päätökseksi tulee enemmistön kannattama ehdotus ja äänten mennessä tasan se ehdotus, johon kokouksen puheenjohtaja on yhtynyt. Johtokunta antaa ohjesäännössään tarkemmat määräykset johtokunnan koolle kutsumisesta ja asioiden käsittelystä.

Tarkemmat määräykset rahaston taloudenpidosta annetaan rahaston taloussäännössä, jonka vahvistaa maa- ja metsätalousministeriö. Pitemmän aikavälin talouden suunnittelua tehdään vuosittaisessa Makeran toiminta- ja taloussuunnitelmassa, joka laaditaan kulloinkin seuraavaa valtion talousarviovuotta seuraavalle nelivuotiskaudelle.

## 2.5 Nykytilan arviointi

Salmonellasaneerausten kustannukset ovat nousseet voimakkaasti verrattuna esimerkiksi kymmenen vuoden takaiseen aikaan. Sikalan salmonellatartunnasta aiheutuvat vahingot voivat olla jopa useita miljoonia euroja vahinkotapausta kohden. Erityisesti emakosikalan saneeraus tulee erittäin kalliiksi, koska useimmiten koko sikala joudutaan tyhjentämään, puhdistamaan ja desinfioimaan. Tuotannon uudelleen käynnistäminen kestää pitkään, eikä toiminnasta saada keskeytyksen aikana tuloja.

Kustannusten nousun taustalla ovat tilojen rakennemuutos eli tilakoon suureneminen, mikä on nostanut vahinkojen suuruutta yksittäisissä tautitapauksissa, sekä lisääntynyt eläinliikenne tilojen välillä, joka on altistanut tiloja salmonellatartuntojen leviämislle. Tauti saattaa kuitenkin päästä tilalle korkeatasoisista tautisuojaustoimenpiteistä huolimatta. Joissakin tapauksissa salmonellariskiä lisää tilan sijainti, esimerkiksi turkistarhan läheisyys, johon sikayrittäjä ei voi itse käytännössä vaikuttaa.

Sikaloiden salmonellariskejä on pyritty hallitsemaan vakuutuksilla, joita teurastamoyritykset ovat neuvotelleet sikatalouden alkutuottajien puolesta. Vakuutuksiin sisältyvien rajausten vuoksi vakuutusturva on käytännössä usein muodostunut verrattain kapeaksi ja useat tartunnan saaneet sikatilat ovat velkaantuneet pahasti, kun ne ovat joutuneet itse vastaamaan suuresta osasta taudin aiheuttamia kustannuksia ja menetyksiä. Osalla sikayrittäjistä on lisäksi vakuutusturvaa täydentäviä tilakohtaisesti neuvoteltuja vakuutuksia. Näitä ei myönnetä kaikille sikayrittäjille, vaan myöntämiseen vaikuttavat muun muassa tilan vahinkohistoria, koko ja se, ostaako sikayrittäjä muitakin palveluja samasta vakuutusyhtiöstä.

Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta salmonellavakuutusten kannattavuus on tapausten lisääntymisen ja saneerauskustannusten nousun takia huomattavasti heikentynyt, minkä vuoksi yhtiöt ovat pitäneet korvausehtojen kiristämistä vakuutustoiminnan jatkuvuuden kannalta välttämättömänä. Useimmat vakuutusyhtiöt eivät myönnä lainkaan salmonellavakuutuksia, mikä on voimakkaasti keskittänyt vakuutusten tarjontaa.

Ryhmiä varten sovitut vakuutukset ovat hyvä keino luoda maahan vakuutusturva, joka kattaa lähes kaikki sikayrittäjät. Finanssivalvonta on kuitenkin katsonut valvontakäytännössään, että aiemmat salmonellavakuutukset eivät kaikilta osin täyttäneet vakuutusso-  
pimuslain (543/1994) tarkoittaman ryhmävakuutuksen tunnusmerkkejä, vaan ovat olleet luonteeltaan ryhmäetuvakuutuksia. Lain mukaan ryhmävakuutuksella tarkoitetaan vakuutusta, jossa vakuutettuina ovat tai voivat olla vakuutuksen ottamista koskevassa so-  
pimuksessa (ryhmävakuutusso-  
pimus) mainitun ryhmän jäsenet. Kuitenkin sellaista ryhmälle tarjottavaa vakuutusta, jossa vakuutetun on osittain tai kokonaan suoritettava vakuutusmaksu, kutsutaan ryhmäetuvakuutukseksi ja pidetään lakia sovellettaessa yksilöllisenä vakuutuksena. Tästä syystä teurastamoyritysten neuvottelemat vakuutusso-  
pimukset on jouduttu vuosina 2021–2023 uusimaan siten, että vakuutukset ovat muuttu-  
neet piirteiltään aidoiksi ryhmävakuutuksiksi.

Paitsi että ryhmävakuutusten osalta vakuutuksenottaja ei voi periä vakuutetulta vakuutusmaksua edes osittain, katsotaan, että se ei voi edes ilmoittaa sen määrää osana muun palvelun hintaa. Teurastamoyritysten kannalta on hankalaa, että vakuutusturva on kallistunut eikä vakuutusmaksua voi periä alkutuottajilta. Teurastamoyritysten motivaatio maksaa yhä suurempia summia muiden elinkeinonharjoittajien riskiturvasta on rajallinen.

Se, että teurastamo katsotaan uusissa vakuutuksissa sopimusteknisesti vakuutuksenottajaksi, on merkinnyt, että vakuutusmaksuihin ei enää voida soveltaa eläintautivakuutus-  
ten määräaikaista verovapautta, sillä eläintauteihin liittyvät valtiontukisäännöt eivät mah-  
dollista elintarvikkeiden jalostusporta-  
an tukemista. Tämä on ollut omiaan nostamaan vakuutus-  
tuotteiden hintoja. Verovapauden tuki-intensiteetti on ollut noin 19 prosenttia verollisen vakuutuksen hinnasta.

Salmonellavakuutuksiin tuotteina liittyvät rajoitukset ovat nousseet esiin, kun on ilmen-  
nyt, että korvaukset eivät välttämättä riitä siihen, että sikayrittäjä selviäisi taudin aiheut-  
tamista kustannuksista ja menetyksistä. Vakuutuksiin sisältynyt omavastuu on voinut olla esim. 25 prosenttia. Korvauskatto on voinut olla esim. miljoona euroa, kun suurimpia tiloja koskevat vahingot saattavat olla useita miljoonia euroja. Vakuutusehdot ovat saat-  
taneet estää korvausten saamisen silloin, kun salmonellatartunta on uusiutunut. Salmo-  
nellan hävittäminen voi vaatia toistuvia puhdistuksia ja desinfektioita tuotantotiloissa. Joissakin tapauksissa salmonellatartunta on uusiutunut saneerauksen jälkeen.

Salmonellatilanteen ja vakuutusturvan heikentymisen myötä sikayrittäjien liiketoiminta-  
riskit, jotka liittyvät kykyyn selviytyä taudin aiheuttamista ja kustannuksista ja menetyk-  
sistä sekä jatkaa yritystoimintaa salmonellatapauksen jälkeen, ovat merkittävästi kasva-  
neet. Tämä on jo heikentänyt lainarahoituksen saamista, mikä taas on omiaan vähentä-  
mään investointeja, lisäämään elinkeinostaan luopuvien alkutuottajien määrää ja sitä  
kautta näivettämään koko sika-alaa.

Mainittuja riskejä ja uhkia on mahdollista torjua luomalla sika-alalle kestävä ja tehokas  
riskinhallintaratkaisu salmonellavahinkojen varalle. Elinkeino-  
harjoittajien tasapuolisen kohtelun ja sika-alan tasapuolisen jatkuvuuden turvaamisen kannalta olennaista olisi, että riskiturva kattaisi kaikki sikayrittäjät sen sijaan, että tietyt toimijat rajautuisivat käy-  
tännössä turvan ulkopuolelle esim. toiminnan koon tai riskien suuruuden perusteella. Poissulkeminen on mahdollista vakuutusyhtiöiden markkinaehtoisessa toiminnassa, jossa esim. tilan sijaintipaikkaan liitetty salmonellariski tai aiempi salmonellan esiintymi-  
nen tilalla voi estää vakuutuksen saamisen.

Tarkoituksenmukaista olisi luoda ratkaisu, jossa sika-ala itse kantaa vastuuta riskiturvan rahoittamisesta. Tämä pitäisi yllä alan kannustimia jatkuvasti kehittää tilojen bioturvallisuutta rakenteellisia ratkaisuja ja tilojen toimintakäytäntöjä parantamalla.

Valittavaan riskinhallintaratkaisuun on kuitenkin mahdollista liittää valtiontukea, mikäli tätä pidetään erillisin päätöksin perusteltuna ja julkisen talouden puitteissa ja valtiontalouden erityisen kireässä tilanteessa mahdollisena sekä välttämättömänä mm. riskinhallinnan kustannusten kohtuullisuuden ja elinkeinon jatkuvuuden turvaamiseksi. Valtiontukea käytetään useiden muiden eläintautien kuten esimerkiksi lintuinfluenssan, afrikkalaisen sikaruton, bruselloosin, sinikielitaudin, naudon virusripulin, pernaruton, raivotaudin, BSE-taudin, klassisen scrapien, hirvieläinten näivetystaudin, sikojen tarttuvan gastroenteriitin (TGE-tauti) sekä hevosen näivetystaudin torjunnassa.

Kuten edellä jaksossa 2.1.3 todetaan, Suomessa toteutetaan kansanterveydellisistä syistä salmonellavalvontaohjelmaa, jonka toimenpiteet ovat yleistä EU-tasoa tiukempia ja jonka puitteissa myös maahan tuotavalta sianlihasta edellytetään salmonellavapautta. Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma ja ruokamyrkytys-epidemioiden aiheuttaja EU:ssa ja muualla maailmassa, ja salmonelloosiin sairastuneista vajaat prosenttia tarvitsee sairaalahoitoa. On arvioitu, että EU-tasolla ihmisten salmonelloositapauksista yli 30 prosenttia on peräisin sioista.

Jos alkutuotantoon kohdistuvaa kustannusten ja tappioiden riskiä ei saataisi riskinhallintaratkaisun kautta paremmin hallintaan, jouduttaisiin elinkeinon jatkuvuuden turvaamiseksi harkitsemaan salmonellavapauteen liittyvien tavoitteiden madaltamista, mikä olisi riski kansallisen salmonellavalvontaohjelman tulevaisuudelle. Suomen salmonellavalvontaohjelma on tuottanut yhteiskunnalle runsaasti hyötyä, sillä salmonellavalvonnalla on estetty ihmisten sairastumista ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Kuten jaksossa 2.1.3 todetaan, Suomessa salmonellaa, joka luokitellaan ihmisessä esiintyessään yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi, todetaan vain harvoin, ja näistäkin tautitapauksista enintään viidesosa on kotimaista alkuperää. Matala salmonellan esiintyvyys on myös edistänyt Suomen elintarvikevientiä, sillä Suomea on pidetty turvallisten elintarvikkeiden tuottajana.

## 3 Toteuttamisvaihtoehdot

### 3.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 3.1.1 Yleistä

Työryhmän asetettiin valmistelemaan riskinhallintaratkaisu, jossa sika-alan salmonellavahinkoturva järjestetään valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta. Rahastoon kerättäisiin veroluonteisia maksuja sikatuottajilta, ja rahastosta korvattaisiin sikatilojen salmonellatapauksista aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä. Työryhmän tehtävänä oli selvittää käytännön edellytykset toteuttaa rahastoon perustuva ratkaisu sikatiloilla esiintyvien salmonellatartuntojen ja niistä aiheutuvien saneeraus- ja menetyksien, menetysten ja tuotantotappioiden varalle. Työryhmän tuli kartoittaa rahaston hallinnollisen mallin vaihtoehdot ja mahdollisuudet perustaa rahasto maatalouden kehittämisrahaston (Makera) yhteyteen. Työryhmän tuli lisäksi laatia ehdotus rahastomallista, rahoitusvastuun jakautumisesta tuottajien ja valtion välillä, tuottajilta kerättävien pakollisten maksujen määräytymisperusteesta ja suuruudesta sekä rahastosta maksettavien kustannusten ja korvauksen perusteista.

Työryhmä piti toimeksiantonsa kannalta tärkeänä salmonellavahinkoja ja -kustannuksia koskevan riittävän ja ajantasaisen tietopohjan hankkimista, minkä vuoksi se järjesti kuulemisia ja tilasi Luonnonvarakeskukselta täydentäviä selvityksiä ja simulaatioita. Pystyäkseen riittävästi vertailemaan toimeksianton mukaisen vaihtoehdon vaikutuksia muihin mahdollisiin ratkaisumalleihin, työryhmä päätti täydentää myös vaihtoehtoisia ratkaisuja koskevia tietoja. Se päätti lisäksi käsitellä malleja, jotka perustuvat rahaston ja muiden vaihtoehtojen yhdistelmään. Jäljempänä esitellään työryhmän arviot käsitellyistä vaihtoehtoista.

#### 3.1.2 Nykytilaa vastaava vaihtoehto

Kuten edellä on esitetty, nykyinen salmonellaa koskeva riskinhallintaratkaisu perustuu teurastamoyritysten sopimustuottajiensa puolesta ottamiin ryhmävakuutuksiin sekä osalla sikayrittäjistä olevaan tilakohtaiseen vakuutusturvaan.

Riskinhallintaan osoitettu valtioneuvoston tuki on muodostunut vakuutusmaksuverovapaudesta, jonka tuki-intensiteetti on noin 19 prosenttia verollisen vakuutuksen hinnasta. Verovapautta ei kuitenkaan enää voida soveltaa ryhmävakuutuksiin, mikä on muiden seikkojen ohella tehnyt vakuutuksista aiempaa kalliimpia. Verovapaudesta hyötyvät tällä hetkellä ainoastaan ne, joilla on ryhmävakuutusten turvaa täydentäviä tilakohtaisia vakuutuksia.

Ryhmävakuutusten verovapauden päättymisen jälkeen valtio on tilapäisesti (ks. edellä s. 10–11) tukenut lopetetuista sioista aiheutuvia kustannuksia korvaamalla valtion talousarviosta enintään kolme neljäsosaa näiden sikojen arvosta. Luonnonvarakeskuksen laskelmien mukaan lopetettujen eläinten sekä hävitettyjen aineiden ja tarvikkeiden arvo vastaa keskimäärin noin 38 prosenttia salmonellatapauksien kokonaiskustannuksista. Joissakin harvoissa yksittäistapauksissa osuus on voinut olla vain muutamia prosentteja. On kuitenkin myös tapauksia, joissa osuus on voinut olla puolet kokonaisvahingosta tai enemmänkin. (Luonnonvarakeskuksen selvitys 2, s. 11) Osuuden suuri vaihtelu riippuu mm. pitopaikasta ja salmonellan hävittämistavasta. Sika-alan oman arvion mukaan

lopetettujen eläinten ja hävitetyn omaisuuden osuus kokonaiskustannuksista ei ole niin suuri kuin Luonnonvarakeskuksen selvitys osoittaa.

Valtio korvaa tällä hetkellä voimassa olevien säädösten mukaan kolme neljäsosaa lopetettujen eläinten käyvästä arvosta, mikä mainittujen Luonnonvarakeskuksen tietojen valossa merkitsee noin 28,5 prosentin osuutta kokonaisvahingosta. Käytännössä lopetuista eläimistä maksettuihin korvauksiin kului valtion varoja vuonna 2022 noin 19 000 euroa. Vuonna 2023 valtion korvauksia maksettiin noin 640 000 euroa. Kustannusten suuri vaihtelu vuosien välillä johtui eroista salmonellatartunnan saaneiden pito- paikkojen määrässä, tuotantosuunnassa, koossa ja saneeraustavassa.

Salmonellasta sikatuotannolle aiheutuvien ongelmien lievittämiseksi olisi mahdollista muuttaa eläintautilain mukaiseen korvausjärjestelmään tehty tilapäinen poikkeus pysyväksi, mikä merkitsisi, että valtion varoista edelleen maksettaisiin suoria korvauksia eläintaudin vuoksi lopetettujen sikojen arvon korvaamiseksi. Muutos olisi mahdollista tehdä asetuksen tasoisella säädöksellä, mutta olisi myös mahdollista, että eläintautilakiin lisättäisiin erityiset salmonellaa koskevat korvaussäännökset. Valtiontukiperustana olisi nykyiseen tapaan maatalouden ryhmäpoikkeusasetus. Valtion tilapäisen korvausvastuun muuttaminen pysyväksi edellyttäisi erillisiä, nimenomaisia linjauksia. Nykyisessä julkisen talouden tilanteessa on valtionhallinnon lähtökohtana, että rahoitus, jos sitä päätetään osoittaa, kohdennetaan jo päätetyistä budjettitalouden määrärahoista.

Tämän vaihtoehdon kustannuksia valtiolle voidaan arvioida käyttämällä edellä jaksossa 2.1.3.2 esitettyjä tietoja salmonellan aiheuttamista kokonaiskustannuksista. Keskimäärin vaihtoehto merkitsisi valtiolle noin 2,8 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia. Lisäksi tilakohtaisia täydentäviä salmonellavakuutuksia ottaneet sikayrittäjät saisivat näihin vakuutuksiin edelleen aiemmin säädetyn verovapauden vuoteen 2027 saakka.

Edellä sivulla 15 esitettyjen tietojen mukaan salmonellakustannusten vaihteluväli viiden vuoden ajanjaksolla on 95 prosentissa tapauksista 21,7–77,1 miljoonaa euroa. Tämän mukaisesti valtiolle aiheutuisi vaihtoehdossa mainitulla aikavälillä lähes aina noin 6,2–21,9 miljoonan euron kokonaiskustannukset eli vuotta kohden noin 1,76–2,2 miljoonan euron kustannukset.

Tämän vaihtoehto ei kuitenkaan yksinään poistaisi nykytilaan liittyviä olennaisia ongelmia kuten sitä, että ryhmävakuutuksissa omavastuu on useiden sikayrittäjien toiminnan näkökulmasta niin korkea ja vakuutuksiin liittyvät muut rajaukset niin tiukkoja, että yritykset eivät välttämättä selviydy taloudellisesti salmonellan taudinpurkauksesta. Salmonellaan liittyvä suuri konkurssiriski oletettavasti vähentää myös niiden sikayrittäjien motivaatiota pysyä alalla tai tulla alalle, jotka eivät itse kärsi salmonellatappioita. Luotonantajien halukkuus myöntää rahoitusta sika-alan investointeihin oletettavasti edelleen laskee, jos alan yritysten konkurssiriskiä ei pystytä rajaamaan tehokkaammin. Muutos olisi omiaan vaikuttamaan sikasektorin kokoon sitä pienentävästi. Lainansaannin vaikeus muodostaa esteen muun muassa eläinten hyvinvoinnista annetun lain edellyttämille eläinten hyvinvoinnin parantamiseen tähtääville investoinneille.

Sikatilojen määrä on viime vuosina jo vähentynyt Suomessa merkittävästi ilman, että tilakoko on samanaikaisesti juurikaan kasvanut. Luonnonvarakeskuksen tietojen mukaan keväällä 2023 sikojen lukumäärä oli vähentynyt edelliseen vuoteen verrattuna seitsemällä prosentilla ja tilojen määrä 15 prosentilla. Vuosina 2019–2023 sikatilojen määrä oli vähentynyt 1 027 tilasta noin 700 tilaan. Viimeisimmissä Luonnonvarakeskuksen tuotantotilastoissa sianlihan vuosituotanto oli laskenut jo hieman alle 160 miljoonan kilon.

Negatiivinen kierre olisi tärkeää saada katkaistua, sillä se on omiaan johtamaan sianlihan omavaraisuusasteen vähenemiseen ja sitä kautta huoltovarmuuden heikkenemi-

seen. Sikatuotannon väheneminen johtaisi myös vientitulojen menetykseen. Lisäksi kursseilla on merkittäviä negatiivisia taloudellisia ja henkisiä vaikutuksia maaseudulla asuviin yrittäjiin ja heidän perheisiinsä sekä maaseudun paikallisyhteisöihin.

On lisäksi epävarmaa, säilyykö yksityisen sektorin kautta järjestetty vakuutussuoja pidemmällä tähtäimellä nykyisellään tai lähes nykyisellään. Vakuutusten kannattavuus on heikko, eikä teurastamoyrityksillä ole välttämättä valmiutta maksaa sikayrittäjien puolesta otetuista ryhmävakuutuksista nykyistä enempää. Jos vakuutukset poistuisivat markkinoilta, sikatilat joutuisivat salmonellatartuntojen vuoksi yhä suurempiin taloudellisiin vaikeuksiin.

Sika-ala katsoo, että koska salmonellavalvontaohjelman hyöty on kansanterveydellinen ja näkyy erityisesti säästettyinä terveydenhuollon kustannuksina, työvoiman vähempinä sairauspoissaoloina jne., valtion tulisi kantaa nykyistä suurempi osuus salmonellan aiheuttamista kustannuksista. Valtiontukea käytetään huomattavasti nykyistä salmonellarahoitusta suuremmalla osuudella useiden muiden eläintautien kuten lintuinfluenssan, afrikkalaisen sikaruton, BSE-taudin ja klassisen scrapien tapauksissa.

Kuten edellä on todettu, aiempaa toimivampi ja vakaampi riskinhallintaratkaisu olisi perusteltu huoltovarmuuden näkökulmasta. Siantuotanto on ollut jo pidempään kannattavuuskriisissä mm. yleisen kustannusten nousun vuoksi, eikä sikayrittäjien taloudessa keskimäärin juurikaan ole eläintautien riskinhallinnan ja torjunnan kustannusten kasvuun liittyvää joustovaraa. Paitsi että Suomen sika-ala maksaa salmonellan torjunnasta enemmän kuin kilpailijansa muissa EU-maissa, ala maksaa yhteiskunnallisten hyötyjen tuottamisesta myös sitä kautta, että eläinten hyvinvointivaatimukset ovat Suomessa eräiltä osin keskimääräistä EU-tasoa korkeammat. Toisaalta toimiala hyöttyy siitä, että salmonellavapaus rajoittaa sianlihan tuontia.

### 3.1.3 Vakuutusten tukeminen

#### 3.1.3.1 Vakuutusmaksujen tukeminen

Toinen vaihtoehtoinen ratkaisu olisi tukea salmonellan varalta otetuista vakuutuksista maksettavia vakuutusmaksuja. Maatalouden ryhmäpoikkeusasetuksen 28 artiklan mukaan vakuutusmaksutuki on mahdollinen, kun vakuutukset on tarkoitettu kattamaan epäsuotuisista sääoloista, eläintaudeista tai kasvintuhoojista aiheutuneet menetykset. Asetuksen mukaan tuen enimmäisintensiteetti on 70 prosenttia vakuutusmaksujen kustannuksista.

Vakuutus pohjainen järjestelmä kannustaa elinkeinoa omaehtoisiin riskienhallintatoimiin. Vakuutus pohjaisessa järjestelmässä vakuutuksia voidaan myös kehittää kysyntää vastaaviksi valtion korvausjärjestelmää joustavammin. Vakuutusten etuna nähdään rahastovaihtoehtoon verrattuna se, että niiden hallinnoinnista vastaa vakuutusyhtiö ammattimaisena riskinhallintatuotteita tarjoavana toimijana.

Vakuutusmaksuja tukevan toimenpiteen toteuttaminen maa- ja metsätalouden ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella nopeuttaisi prosessia verrattuna suuntaviivojen perusteella toteutettavaan valtion rahaston varaan perustuvaan järjestelyyn, jota ei voida käynnistää ennen komission hyväksyvää päätöstä.

Luonnonvarakeskus on tarkastellut vakuutusmaksutuen osalta mallia, jossa valtiontuki kattaisi 70 prosenttia vakuutuksen verollisesta hinnasta, ja tukikelpoisuuden tarkastaisi viranomainen. (Luonnonvarakeskuksen selvitys 1) Taloudellisessa analyysissä salmonellavahingot simuloitiin käyttäen tausta-aineistoa 5–10 viime vuoden ajanjaksolta.

Luonnonvarakeskuksen laskelmien mukaan salmonellavakuutuksiin liittyvä valtiontuki sika-alalle oli tarkastellussa vakuutusmaksujen tukemiseen perustuvassa mallissa keskimäärin 6,4 miljoonaa euroa vuodessa. Tuki muodostui ratkaisussa huomattavasti suuremmaksi kuin tarkastellussa jälleenvakuutuksiin vaikutuksiltaan rinnastuvassa ratkaisussa, jossa vakuutusmaksuja ei tuettaisi, vaan valtio kantaisi taloudellista vastuuta aiheutuneista vahingoista tietyn kynnyksarvon jälkeen (esim. selvityksen s. 34). Toisaalta jos vakuutusmaksutuki olisi esimerkiksi 35 prosenttia vakuutuksen hinnasta, valtiontuen vuosittainen määrä laskisi 3,2 miljoonaa euroon. Kyseisessä Luonnonvarakeskuksen selvityksessä käytettiin vakuutusten hinnan ja valtiontuen arvioinnissa tietyinä viiteajankohtana maksettuja vakuutuskorvauksia koskevia tietoja, kun taas uudemmassa Luonnonvarakeskuksen selvityksessä on taudista aiheutuvia kustannuksia arvioitaessa otettu huomioon myös muita tietoja ja saatu korkeampi arvio kokonaiskustannuksista. Tällä perusteella todellinen tuen tarve saattaa olla jonkin verran edellä esitettyjä lukuja suurempi.

Huolimatta siitä, että laskelmien pohjana olleessa skenaariossa tuki-intensiteetti oli jopa 70 prosenttia, Luonnonvarakeskuksen selvityksen perusteella vakuutusmaksutuki ei olisi houkutteleva tai toimiva tukimuoto. EU:n valtiontukisäännöt eivät mahdollista valtiontuen suuntaamista nykymuotoisiin salmonellaryhmävakuutuksiin, joissa vakuutuksenottajina teurastamoyritykset eivätkä maatalouden alkutuottajat. Tuki olisi mahdollista kytkeä ryhmäetuvakuutuksiin, mutta Luonnonvarakeskuksen selvityksen puitteissa tehdyt vakuutusyhtiöiden haastattelut viittaavat siihen, että ryhmäetuvakuutuksia ei ole jatkossa saatavilla (Luonnonvarakeskuksen selvitys 1, s. 26). Samaan johtopäätökseen on päädytty työryhmän vakuutusyhtiöille järjestämien kuulemisten perusteella.

Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta ryhmäetuvakuutuksiin liittyvä hallinnollinen taakka on huomattavasti suurempi kuin ryhmävakuutuksissa. Vakuutuksentarjoajan on tunnettava ja tunnistettava vakuutuksenottajat, mistä aiheutuu kustannuksia. Työryhmän järjestämien kuulemisten perusteella keskeisimpänä syynä vakuutusyhtiöiden haluttomuudelle tarjota ryhmäetuvakuutuksia on kuitenkin haitallinen valikoituminen, mikä merkitsee, että vakuutusten hinta nousee korkeaksi, koska vakuutuksen ottavat todennäköisimmin ne, jotka arvioivat vahinkojen riskin suureksi. Korkea hinta taas vähentää alhaisempien riskien vakuuttamista, mikä nostaa vakuutusten hintaa entisestään. Käytännössä vakuutusyhtiöt pyrkivät hinnoittelemaan tuotteensa riskin mukaan, mutta eläintautien osalta se on niille usein vaikeaa. Vakuutusyhtiöiden kannalta on myös ongelmallista, että vakuutuksenottajat voivat koska tahansa irtisanoa vakuutus sopimuksen ja lopettaa vakuutusmaksujen maksamisen, kun taas vakuutusyhtiö ei pääse eroon jo sattuneisiin vahinkotapauksiin liittyvästä kustannusvastuusta.

Yksi vaihtoehto olisi pyrkiä valtiontuen avulla tilanteeseen, jossa sikayrittäjien riskiturva perustuisi ryhmävakuutusten ja niitä täydentävien tilakohtaisten vakuutusten sijasta pelkästään tai pääosin tilakohtaisesti neuvoteltuihin vakuutuksiin, joihin kytkeytyisi nykyistä vakuutusmaksuverovapautta olennaisesti suurempi valtiontuki. Vaihtoehto aiempaa paremmin kannustaisi sikayrittäjiä bioturvan kehittämiseen ja ylläpitämiseen, sillä vakuutus toiminnan lähtökohtana on hinnoitella vahinkoturva riskin perusteella. Ongelmana on kuitenkin se, että sikalat ovat eri ikäisiä ja rakenteidensa osalta erilaisia, minkä lisäksi riskeihin vaikuttavat myös sellaiset seikat kuten sikalan sijainti, joihin sikayrittäjä ei itse voi vaikuttaa.

Vakuutusten tukemisen yhtenä keskeisenä yhteiskunnallisena motiivina on tyypillisesti vaikuttaa vapaaehtoisten riskienhallintakeinojen ja -välineiden markkinoiden kasvuun ja vakiinnuttamiseen ja sitä kautta pitkällä aikavälillä julkisen vallan tukielementtien tarpeen vähenemiseen ja poistumiseen. Tämä edellyttää paitsi vakuutusalan omaa kiinnostusta tuettujen riskinhallintavälineiden kehittämiseen myös mm. sitä, että vakuutus tuotteisiin



osoitettu tuki kanavoituu lopullisille tuensaajille tarkoituksenmukaisella ja riittävän tasapuolisella tavalla.

Työryhmän työn yhtenä tavoitteena on turvata sika-alan toiminnan jatkuvuutta, eikä tämä tavoite toteudu, jos vakuutusyhtiöt voivat valita asiakkaansa ja jättää muut ilman riskiturvaa. Lisäksi vaihtoehdossa vaikeutena on varmistaa, että hyöty vakuutusmaksutuesta kanavoituu sikayrittäjille kattavamman riskiturvan ja/tai alempien hintojen muodossa ja eikä jää vakuutusyhtiöille. Vakuutus pohjaisen riskienhallinnan tehokkuus ja kattavuus pidemmällä aikavälillä jää siis epävarmaksi.

### 3.1.3.2 Jälleenvakuutuksia vastaavat tukimuodot

Kuten edellä on todettu, Solvenssi II -direktiivi mahdollistaa tietyissä erityistilanteissa valtion toimimisen jälleenvakuuttajana tai muun siihen rinnastuvan toiminnan kuten valtioneuvoston antamisen. Valtioneuvosto tarkoittaa valtion oikeudellista sitoutumista korvaamaan tietystä toiminnasta aiheutuvat tappiot ja menetykset. Perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvostoa voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksella. Valtioneuvostoa koskeva yleislaki on valtion lainanannosta sekä valtioneuvostosta ja valtioneuvostosta annettu laki (449/1988). Covid-19-rokotteiden kohdalla on säädetty valtioneuvoston suuntaviivojen mukaan eläintautitorjuntaa koskeviin jälleenvakuutusratkaisuihin tarkoitettua valtioneuvoston hyväksyttävyyttä arvioidaan tapauskohtaisesti.

Luonnonvarakeskus on tarkastellut kolmessa eri skenaariossa jälleenvakuutukseen rinnastuvaa vaihtoehtoa, jossa valtio sitoutuu ottamaan korvausvastuun tietyn kynnyksen ylittävistä osista vakuutusyhtiön solmimien vakuutus sopimusten piiriin kuuluvia sikayrittäjille aiheutuneita vahinkoja. Ensimmäisessä skenaariossa valtio korvaisi vahingot siltä osin kuin yksittäinen vahinko ylittää puoli miljoonaa euroa. Toisen skenaarion mukaan valtio ottaa korvausvastuun silloin, kun yksittäinen vahinko ylittää miljoonaa euroa. Nämä skenaariot ovat jälleenvakuutuksiin liittyvässä terminologiassa ns. *excess of loss* -ratkaisuja. Kolmannen, ns. *stop loss* -mallin perustuvan skenaarion mukaan valtio ottaa korvausvastuun siltä osin kuin sika-alan vuosittaiset yhteenlasketut korvaukset ylittävät 5 miljoonaa euroa. (Luonnonvarakeskuksen selvitys 1, s. 32–37)

Valtioneuvoston simuloitu suuruus oli ensimmäisessä skenaariossa keskimäärin 3,5 ja enimmillään 14,1 miljoonaa euroa vuodessa ja toisessa skenaariossa keskimäärin 2,1 ja enimmillään 9,0 miljoonaa euroa vuodessa. Kolmannessa skenaariossa tukitaakka oli keskimäärin 2,8 ja enimmillään 15,3 miljoonaa euroa vuodessa.

Kun tarkastellaan eri skenaarioiden mukaista valtion korvausvastuuta yksittäisissä tautitapauksissa, voidaan todeta, että korvausrajan noustessa puolesta miljoonasta miljoonaa euroon väheni yli 5 miljoonan euron korvausvastuiden todennäköisyys merkittävästi. Kolmannessa skenaariossa, jossa valtion vastuulle jäivät sika-alan salmonellavahingot siltä osin, kuin ne ylittävät koko alalla 5 miljoonaa euroa vuodessa, valtion korvausvastuu oli nolla euroa yli 50 prosentissa tapauksista. Myös näiden skenaarioiden osalta on otettava huomioon, että niissä käytetyt salmonellakustannuksia koskevat pohjaluvut ovat jonkin verran alempia kuin Luonnonvarakeskuksen uusimmassa selvityksessä käytetyt pohjaluvut. Skenaarioiden pohjalukuja alentaa muun ohella se, että niihin eivät sisälly tuottajille vakuutusehtojen mukaan kuuluvat omavastuuosuudet. Nykyisissä markkinaehtoisissa vakuutuksissa nuo osuudet saattavat merkitä varsin huomattavaakin osaa salmonellatorjunnan kokonaiskustannuksista.

Jälleenvakuutukseen rinnastuvat vaihtoehdot pureutuvat vakuutusmaksutukea tehokkaammin siihen haasteeseen, joka aiheutuu suurten sikatilojen salmonellatartuntojen ai-

heuttamista kustannuksista. Nämä vaihtoehdot siirtävät riskiä vakuutusentarjoajilta valtiolle. Vaikka suuret korvausvastuut johtuvat tartunnoista suurissa sikaloissa, suuriin vahinkoihin painottuva tuki kuitenkin hyödyttää myös pienempiä tiloja, koska se vähentää kustannusta, joka aiheutuu yksityisiltä vakuutusmarkkinoilta otettavasta jälleenvakuutuksesta ja sitä kautta turvaa kohtuuhintaisten vakuutusten tarjontaa.

Samoin kuin vakuutusmaksutuen myös myös jälleenvakuutukseen rinnastuvien valtiontukiratkaisujen haasteena on sen osoittaminen, että valitussa ratkaisussa maatalouden alkutuotantoon tarkoitettu valtiontuki ei valu vakuutusyhtiölle vaan että hyöty menee kokonaisuudessaan lopulliselle tuensaajalle. Toinen haaste on valtiontukisääntöjen näkökulmasta tarpeeksi täsmällisesti säätää tukikelpoisia vakuutuksia koskevista vaatimuksista, esimerkiksi vakuutusten yleisestä saatavuudesta ja vakuutusehtojen kohtuullisuudesta. Vaatimuksista tulisi säätää tarkkarajaisesti mutta kuitenkin siten, että vakuutusten tarjonta ei tarpeettomasti rajoittuisi liian tiukkoja ehtoja asettamalla.

Puolassa on käytössä satovakuutuksia ja eläinvakuutuksia koskien komission hyväksymä tukimuoto, jossa valtio paitsi tukee vakuutusmaksuja myös maksaa vakuutusyhtiöille korvauksia silloin, kun vahingot ovat jonakin vuonna suuremmat kuin 90 prosenttia kyseisen vuoden vakuutusmaksukertymästä. Korvaus on tällöin 60 prosenttia erotuksesta.

Työryhmän järjestämien kuulemisten perusteella voidaan todeta, että vakuutusyhtiöillä ei vaikuta olevan kiinnostusta sellaisia ratkaisuja kohtaan, joissa valtio tukikelpoisille vakuutuksille ehtoja asettamalla käytännössä rajoittaisi vakuutusyhtiöiden liiketoimintavapautta. Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta parempia ovat ratkaisut, joissa valtion vastuu salmonellavahingosta on selkeästi määritelty ja vakaa, mutta erillinen markkinaperusteisista vakuutusturvaratkaisuista.

### 3.1.4 Keskinäinen rahasto

Sika-alan keskinäiseen eläntautirahastoon, jollaista edellisellä vaalikaudella valmistettiin, liittyy ehdotettuun valtion rahastoon ja myös muihin vaihtoehtoihin verrattuna monia etuja. Keskinäiset rahastot ovat sika-alalla toimivien yritysten ja/tai näiden muodostamien yhteisöjen yhdessä perustamia ja hallinnoimia, jolloin järjestelystä päättävät ne, jotka vahinkoturvaa tarvitsevat. Rahaston turva voidaan rakentaa lisäturvaksi nykyisten ryhmävakuutusten päälle, jolloin rahastojärjestely on mahdollista rajata koskemaan vain suurimpia riskejä ja vahinkoja. Keskinäiseen rahastoon kerättäviin maksuihin on myös mahdollista rakentaa tautisuojausten tasoon perustuva porrastus, vaikka tautisuojausten tason määrittely ja valvominen vaativatkin resursseja. Valtion roolina on järjestelyssä huolehtia valtiontuen maksamisesta sitä varten laadittavan lainsäädännön mukaisesti siinä tapauksessa, että rahastoa tuetaan valtion varoin.

EU-terminologiassa esiintyvä keskinäisen rahaston käsite ja rahaston oikeudellinen luonne eivät ole kaikilta osin selviä. Riskin- ja kriisinhallinnasta maatalouden alalla annetussa komission tiedonannossa (KOM/2005/0074 lopullinen) todetaan, että keskinäiset rahastot ovat tapa jakaa riski sellaisten tuottajaryhmien kesken, jotka haluavat itse vastata riskinhallinnasta. Jäsenet voivat käyttää rahastojen pääomaa, jos on kyse vakavista tulonmenetyksistä, jotka määritellään etukäteen vahvistettujen sääntöjen mukaisesti. Tiedonannon mukaan yksityisestä aloitteesta perustetut maatalouden keskinäiset rahastot ovat olleet lähinnä alakohtaisia, jolloin tuottajilla on vertailukelpoiset riskit.

Keskinäisen rahaston perustamisen yhteydessä tulee sopimusperusteisilla järjestelyillä määritellä omistussuhteet ja määräysvallan jakautuminen, vahinkorahaston turvan piiriin pääsemisen ja kuulumisen ehdot, eläintenpitäjien maksuvelvollisuus ja muut velvoitteet

sekä eläintenpitäjiltä rahastoon kerättyjen varojen käyttöä koskevat periaatteet. Haastavaa on määritellä ja täsmentää edellytykset, jotka koskevat esimerkiksi ylimääräisten maksujen keräämistä taikka maksettujen varojen palautusta järjestelyn purkautuessa tai yksittäisten eläintenpitäjien erotessa järjestelystä. Rahaston perustaminen ja hallinnointi helpottuisivat, jos elintarvikkeiden jalostusportaan yritykset eli suuret teurastamoyritykset, jotka ovat ottaneet ryhmävakuutukset sopimustuottajiensa puolesta, voisivat olla rahastojärjestelyn omistajina ja keskeisimpinä toimijoina. Keskinäisen rahaston luonne ja valtioneuvoston säännöt lähtevät kuitenkin siitä, että rahastojärjestelyssä ainakin enemmistö määräysvallasta on sikayrittäjillä itsellään.

EU:n valtioneuvoston sääntöjen mukaan tuettavan keskinäisen rahaston tulee olla toimivaltaisen viranomaisen hyväksymä, minkä lisäksi jäsenvaltioiden on vahvistettava keskinäisten rahastojen perustamista ja hallintoa koskevat säännöt erityisesti siltä osin kuin ne liittyvät korvausten myöntämiseen sekä näiden sääntöjen hallinnointiin ja niiden noudattamisen seurantaan. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että rahastojärjestelyissä määrätään seuraamuksista, jos kyseessä on tuensaajan laiminlyönti.

Keskinäisten rahastojen perustamisessa yhtenä merkittävimmistä haasteista on rahastojen suhde vakuutusyhtiöihin ja niitä koskevaan lainsäädäntöön. Asiaa koskevissa selvityksissä ja raporteissa on tuotu esiin, että keskinäisillä rahastoilla on monia samoja piirteitä kuin keskinäisillä vakuutusyrityksillä, joissa vakuutusturva saavat ovat omistajia tai ainakin osaomistajia sekä osallistuvat järjestelmän hallinnointiin. Tärkeimpänä erona keskinäisen rahaston ja keskinäisen vakuutusyrityksen välillä mainitaan, että keskinäisessä rahastossa järjestelyyn osallistuvan oikeus korvaukseen perustuu osapuolten väliseen yksityiseen sopimukseen, kun taas vakuutusyrityksen maksuvelvollisuutta määrittelee sitä koskeva lainsäädäntö. Erona on myös se, että vakuutusmaksut määrittellään vakuutusmatemaattisesti, kun taas rahastojärjestelyssä maksuvelvollisuus on usein kiinteä eikä riipu riskistä. Lisäksi erona on, että vakuutuksiin liittyvät yleensä sopimukset jälleenvakuuttajien kanssa, kun taas keskinäisissä rahastoissa maksukyvyyn riittävyys varmistetaan rahaston turvaa saavien suorittamalla täydentävillä maksuilla. (Risk Management Tools for EU Agriculture, with a special focus on insurance (EY, 2001).

Suomessa Finanssivalvonta valvoo, että vakuutustoimintaa harjoittavilla tahoilla on niiltä vaadittava hyväksyntä ja että niiden toiminta muutoinkin täyttää mittavan vakuutusalan lainsäädännön vaatimukset. Kansallisella lainsäädännöllä vaatimukset on ulotettu koskemaan myös ns. pieniä vakuutusyhtiöitä, vaikka EU-lainsäädäntö mahdollistaisi niiden jättämisen vaatimusten ulkopuolelle.

Siihen, täyttääkö toiminta vakuutustoiminnan piirteet, ei ole mahdollista saada ennakoon pitävää ratkaisua, sillä Finanssivalvonta on toimivaltainen ottamaan asiaan kantaa vasta toimijaa valvoessaan, ja lisäksi viime kädessä tulkintaratkaisut tekee tuomioistuimien. Finanssivalvonta käyttää toimiluvanvaraisuutta arvioidessaan kriteereinä vakuutustoiminnan yleistä tunnusmerkistöä kuten vahingon mahdollisuutta eli riskiä, turvattavan vahingon sattumanvaraisuutta, osapuolten välistä sopimusta sekä asiakkaalle myönnetyn turvan maksullisuutta.

Elinkeinon keskinäiset rahastojärjestelyt voivat niiden luonteesta riippuen olla relevantteja myös kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Kilpailevat elinkeinonharjoittajat eivät saa perustaa yhteistyöyrityksiä tai toteuttaa muita yhteistyöjärjestelyjä kilpailulain (948/2011) 5–7 §:n vastaisesti. Mainitun 5 §:n mukaan kiellettyjä ovat sellaiset elinkeinonharjoittajien sopimukset ja yhdenmukaistetut menettelytavat sekä elinkeinonharjoittajien yhteenliittymien päätökset, joista seuraa, että kilpailu merkittävästi estyy, rajoittuu tai vääristyy. Kilpailijoiden välillä on kiellettyä myös sellainen tietojenvaihto, jossa kilpailijan tietoon saatetaan etukäteen sellaista yrityksen markkinakäyttäytymiseen liittyvää informaatiota, joka normaalisti olisi luottamuksellista, ja kun menettelyllä poistetaan se

epätietoisuus, joka yrityksellä normaalisti on kilpailijoidensa tulevista reaktioista. Lähtökohtaisesti kiellettyä on keskustella esimerkiksi hyödykkeiden toimittajista ja niiden myyntiehdoista tai suhtautumisesta tiettyyn tavarantoimittajaryhmään.

Nämä vaatimukset voivat olla haasteellisia elinkeinonharjoittajien keskinäisessä järjestyksessä, jonka puitteissa on tarvetta vaihtaa tietoja ennakoituista ja toteutuneista eläintautiriskeistä ja joka käytännössä rajaa mahdollisuutta saada vahinkoturvaa järjestelyn ulkopuolelta. Kartellikiellosta on kuitenkin poikkeuksia, esimerkiksi menettelyt, jotka osaltaan edistävät teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden saatavasta hyödystä. Hyväksyttävyyden edellytyksenä on lisäksi, että järjestelyt eivät aseta asianomaisille elinkeinonharjoittajille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi eivätkä anna elinkeinonharjoittajille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia hyödykkeitä.

Viime vaalikaudella valmisteltiin viranomaisten ja sika-alan edustajien yhteistyönä rahaston hyväksymistä ja rahastosta maksettavien korvausten tukemista koskevaa lainsäädäntöä, minkä lisäksi sika-alan edustajat valmistelivat rahaston perustamista ja sen sääntöjä. Tässä työssä niitä avusti yhteisöjuriikan, tilintarkastuksen ja verotuksen asiantuntija- ja konsulttiyritys. Tarkoituksena oli perustaa rahasto ja hakea sille viranomaishyväksyntää viipymättä sen jälkeen, kun rahaston tukemista koskeva lainsäädäntö olisi ollut voimassa.

Rahastosta olisi korvattu vahinkoja vain siltä osin kuin ne ylittävät puoli miljoonaa euroa, mikä olisi merkinnyt, että rahaston turva ja siihen mahdollisesti liittyvä valtiontuki olisi hyödyttänyt ja siten koskenut vain suurempia sikayrityksiä, silloisen arvion mukaan noin 130–150 yritystä. Ratkaisulla tähdättiin siihen, että vakuutusyhtiöiden olisi kannattavaa jatkaa salmonellavakuutusten tarjoamista ja mahdollista saada kohtuuhintaisia jälleenvakuutuksia, kun suurimmat riskit olisivat rajautuneet niiden vastuiden ulkopuolelle.

Keskinäisen eläintautirahaston valmistelussa lähdettiin siitä, että suunnitellun riskinhallintaratkaisun pienimuotoisuus huomioon ottaen toiminta vakuutusyhtiönä ei ollut mahdollista. Tästä olisi aiheutunut myös ristiriita suhteessa valtiontukisääntöihin sekä päällekkäisyys suhteessa vakuutusten verotukseen.

Koska oli melko todennäköistä, että suunnitellun rahaston toiminta katsottaisiin vakuutustoiminnaksi ilman asiaa koskevaa erityislainsäädäntöä, tavoiteltiin vakuutuslainsäädäntöön lisättävää nimenomaista poikkeussäännöstä. Kuitenkin myös tämän valmistelu osoittautui ongelmalliseksi. Luonnonvarakeskuksen selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa salmonellarahaston kehitystyön jatkaminen sai vahvaa kannatusta. Koska keskinäisen rahaston perustamiseen liittyvät edellä kuvatut haasteet osoittautuivat kuitenkin viime vaalikaudella ylivoimaisiksi eivätkä nämä haasteet ole poistuneet, riskinhallintaratkaisua ei voida ajatella perustettavaksi keskinäisen eläintautirahaston varaan ilman edellä kuvattuja ongelmia.

## 3.1.5 Valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto

### 3.1.5.1 Yleistä

Sika-alan salmonellariskinhallinta olisi mahdollista perustaa rahastoratkaisun varaan ilman edellä kuvattuja vakuutuslainsäädäntöön liittyviä ongelmia, jos vahinkoturva järjestettäisiin valtion rahaston kautta. Tässä vaihtoehdossa valtion talousarvion ulkopuolisesta rahastosta korvattaisiin salmonellasta aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä ja sikayrittäjiltä kerättäisiin veroluonteisia maksuja rahastoon. Riskinhallintaratkaisun pe-

rusteista kuten maksettavista korvauksista, kerättävistä maksuista ja rahaston toiminta-periaatteista säädettäisiin laissa. Rahaston rahoitus voisi koostua joko pelkästään alan toimijoilta kerättävästä rahoituksesta tai siitä ja valtion rahoitusosuudesta.

Valtion rahastoon perustuvassa mallissa rahaston riskiturvan ja maksuvelvollisuuden piiriin voisivat rahastoa koskevan sääntelyn sisällöstä riippuen kuulua kaikki sikayrittäjät, joilla olisi salmonellatapauksissa oikeus saada rahastosta korvaus laissa tarkemmin yksilöitävistä vahinkoeristä. Riskiturva olisi lähtökohtaisesti laaja-alaista kattaen kaikki korvauslajit eli lopetetuista sioista ja hävitetystä omaisuudesta aiheutuvat menetykset, pito-paikan saneeraus-kustannukset sekä tuotannon keskeytyksestä aiheutuneen taloudellisen vahingon.

Rahastomallissa tarkoituksenmukaisena voidaan pitää, että korvauksia koskevat sää-nökset kohtelisivat erityyppisiä sikayrityksiä tasapuolisesti siten, että kaikilla yrityksillä olisi tuotantosuunnasta ja koosta riippumatta mahdollisimman hyvät mahdollisuudet jat-kaa toimintaansa tautitapauksen jälkeen. Tämä merkitsisi, että korvattavien vahinkojen euromääräisen korvauskaton sijasta tulisi käyttää esim. eläinpaikkakohtaisia tai prosen-tuaalisia korvauskattoja.

Kerättävien maksujen suuruuden määräytymisessä olennaista olisi, kuinka paljon kor-vauksiin arvioidaan kuluvan rahaa. Tätä ennakoitaisiin lähinnä salmonellavahinkojen kustannuksia koskevien tietojen ja arvioiden perusteella sekä ottaen huomioon järjestel-mään sisällytettävät omavastuut, korvauskatot ja muut mahdolliset korvausvastuuta ra-jaavat, lainsäädännössä määritellyt seikat.

Lainsäädännössä tulisi myös mm. ratkaista, miten maksuvelvollisuus kohdennetaan ja maksut kerätään sekä esimerkiksi millä aikavälillä maksuja tarkistettaisiin.

Ratkaisuun liittyvä hallinnollinen taakka pysyisi varsin kohtuullisena, jos teurastamoyri-tykset tilittäisivät maksut pidättäen ne suorituksista, joita ne maksavat sopimustuottajil-leen teurastettaviksi ottamistaan eläimistä sekä emakkosikalaille ja välivaiheen kasvat-tamoille välitysosopimusten perusteella välittämistään eläimistä. Tällöin sikayrittäjät tilittäisivät maksut itse vain siltä osin kuin he teurastavat kasvattamiaan sikoja omista-massaan tilateurastamossa.

Suurimpien teurastamoyritysten eläintilityksissä käyttämät ohjelmat ovat keskenään melko samanlaisia. Niiden avulla sikayrittäjälle, jolla on keskikokoinen lihasikala, mak-setaan tilitys noin kerran viikossa. Suurelle emakkosikalalle saatetaan maksaan vuo-dessa jopa 150 kertaa. Järjestelmät mahdollistavat se, että eläimistä tilitetään maksuja kappaleperusteisesti (eur/kpl), painon perusteella (snt/kg) tai suhteessa hintaan (%o/tili-tyssumma). Ohjelmia olisi mahdollista muuttaa siten, että niiden hyödyntäminen rahas-toon kerättävien maksujen tilittämisessä olisi mahdollista, tosin muutoksista aiheutuisi kertaluonteisia tai melko harvoin toistuvia kustannuksia. Jos teurastamot olisivat pääosin vastuussa tilityksistä, niiden tulisi pitää kirjaa kultakin sikayrittäjältä pidätetyistä mak-suista ja raportoida niistä sikayrittäjille itselleen sekä maksunkantoviranomaiselle.

Sikäli kuin maksunkantoviranomainen olisi Ruokavirasto, maksujen kantamisessa saat-taisi olla mahdollista hyödyntää myös niitä teknisiä ratkaisuja, joiden avulla Ruokavirasto perii teurastamoyrityksiltä maksuja niissä tehtävästä lihantarkastuksesta ja siihen liitty-västä valvonnasta. Ruokavirastolle kyseisistä tehtävistä aiheutunut hallinnollinen taakka olisi pyrittävä minimoimaan, sillä siitä aiheutuvat kustannukset olisi katettava normaaliin tapaan viraston toimintamenojen puitteissa.

Myös sellainen valtion rahastoon perustuva malli olisi ajateltavissa, jossa rahaston riski-turva ja maksuvelvollisuus rajattaisiin koskemaan vain tiettytyyppisiä sikayrityksiä, esi-merkiksi emakkosikalaita, joissa salmonellan hävittämiskustannukset ovat keskimäärin moninkertaisia muissa sikaloissa aiheutuviin kustannuksiin verrattuna. Tällainen malli

merkitsisi, että vakuutusyhtiöitä edelleen tarvittaisiin sika-alan salmonellariskinhallinnassa, ja mallilla nimenomaan tähdittäisiinkin sen turvaamiseen, että muille kuin rahaston piiriin kuuluville sikayrityksille olisi edelleen saatavissa vakuutusturvaa kohtuullisin kustannuksin ja ehdoin. Tällainen malli voisi toimia myös eräänlaisena pilottina myöhemmin toteutettavalle laajemmalle rahastomallille.

Valtion rahastoon perustuariskinhallintajärjestely on edellä jaksossa 2.2. kuvattujen EU:n valtioneuvostojen ja Euroopan komission tulkintakäytännön mukaisesti notifioidava komissiolle. Suuntaviivoihin perustuva notifikaatio merkitsisi, että korvausten saamista rajoittaisivat pääosin samat reunaehdot kuin eläintautilain mukaisten suorien korvausten saamista, erityisesti rajaus, jonka mukaan korvauksia ei voida maksaa yritykselle, joka on vakavissa vaikeuksissa. Tällaisella yrityksellä tarkoitetaan vähintään kolme vuotta toiminutta yhtiötä, joka on menettänyt yli puolet merkitystä osakepääomastaan kertyneiden tappioiden vuoksi tai, jos kyseessä on avoin yhtiö tai kommandiittiyhtiö, joka on menettänyt tappioiden vuoksi yli puolet tilinpäätöksen mukaisista omista varoistaan. Lisäksi tarkoitetaan yrityksiä, jotka on maksukyvyttömyyden vuoksi asetettu konkurssi- tai yrityssaneerausmenettelyyn. Lisäksi sääntelyssä otettaisiin huomioon se eläintauteja koskevan lainsäädännön vahva periaate, jonka mukaan korvauksia ei makseta toimijalle, joka on olennaisella tavalla rikkonut eläintautien vastustamiseen liittyvää lainsäädäntöä tai tahallaan aiheuttanut taudin leviämistä.

### 3.1.5.2 Uuden rahaston perustaminen vai riskinhallinnan toteuttaminen olemassa olevan rahaston kautta

Mikäli edellä jaksossa 2.4.1 tarkastellut, perustuslaissa ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjauksissa todetut edellytykset täytyvät, valtion talousarvion ulkopuoliseen valtion rahastoon perustuva vaihtoehto olisi mahdollista toteuttaa joko täysin uutena rahastona tai olemassa olevan maatilatalouden kehittämisrahaston, Makeran kautta siihen täydennettynä kokonaisuutena. Molemmissa tapauksissa rahastosta ja sen tehtävistä olisi säädettävä perustuslain edellyttämin tavoin yksityiskohtaisesti laissa.

Maksujen keräämistä ja korvauksia koskeviin periaatteisiin valinnalla ei ole juurikaan vaikutusta, ja maksunkantoon ja korvauspäätösten tekemiseen tarvitaan molemmissa tapauksissa valtion hallintoviranomaisen työpanos. Korvauksista päättäminen sopisi luontevimmin Ruokaviraston tehtäväksi, sillä virasto päättää myös eläintautilain nojalla suoraan valtion varoista maksettavista korvauksista, joihin kuuluvat myös tämänhetkisen väliaikaisen lainsäädännön mukaisesti salmonellan vuoksi lopetetuista sioista maksettavat korvaukset. Riippumatta siitä, perustetaanko uusi rahasto vai laajennetaanko olemassa olevaa rahastoa, ratkaisua koskevat samat perustuslaista johtuvat vaatimukset. Lisäksi molemmissa vaihtoehdoissa tarvitaan samantyyppinen maksuja ja korvauksia koskeva lainsäädäntö.

Makera on sitä koskevan lainsäädännön mukaan ja käytännössä moninaiseen maatalouden kehittämiseen ja tukemiseen soveltuva instrumentti, jota voidaan Makera-lain mukaan käyttää maatilatalouden rakenteen sekä maaseutuelinkeinojen ja maaseudun toimeentulomahdollisuuksien parantamiseen ja kehittämisen edistämiseen. Tälläkin hetkellä Makeraan tuloutetaan eräitä tuensaajilta perittäviä maksuja kuten rakennetukia koskevan lainsäädännön mukaisia maksuja valtioneuvostokausista.

Makeraan perustuvan ratkaisun etuna olisi, että sika-alan salmonellariskinhallintaa varten ei tarvitsi luoda maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalle kokonaan uutta, Makeran kaltaista rinnakkaista hallintorakennetta, joka aiheuttaisi ylimääräistä hallinnollista taakkaa verrattuna siihen, että toiminta järjestettäisiin kehittämällä olemassa olevaa ra-

kennetta. Makera-laissa oleva sääntely määrittelee rahaston toiminnan, talouden ja varojen käytön suunnittelua ja maksuvalmiutta koskevat vastuut sekä vastuut, jotka liittyvät rahaston johtosäännön, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen valmisteluun ja hyväksymiseen sekä tilintarkastuksen järjestämiseen. Makeralla on valtioneuvoston nimittämä johtokunta, jossa maatalouden alkutuottajat ovat edustettuina, sihteeristö sekä tilintarkastajat. Lisäksi Ruokavirasto hoitaa virkatyönä niitä rahaston hallintoon, kirjanpitoon ja maksuliikenteeseen liittyviä tehtäviä, jotka eivät kuulu edellä mainituille toimielimille tai henkilöille. Nämä Makeran toiminnan keskeiset puitteet olisivat sinänsä sopivia salmonellakorvausten maksamista ja tätä varten elinkeinolta kerättäviä maksuja ajatellen.

Rahaston hallintomallia koskien keskeistä on arvioitava, saataisiinko konkreettisia hallinnollisia ja toiminnan resursointiin liittyviä hyötyjä, mm. synergioita, vaihtoehdossa, jossa salmonellariskienhallintaa toteutettaisiin tehtäviltään laajennetusta Makerasta, ja kuinka suuria nuo hyödyt olisivat. Jos hyödyt jäisivät vähäiseksi, erillisen uuden salmonellarahaston perustaminen olisi rahastovaihtoehtoja tarkasteltaessa perustellumpaa. Tällöin olisi myös johdonmukaisesti ja kokonaisuutena arvioitavissa, minkä sisältöisenä uutta rahastoa koskeva sääntely olisi perustuslain edellytykset täyttävää.

### 3.1.5.3 Valtion rooli talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvassa riskinhallintaratkaisussa

Rahastoratkaisu olisi, mikäli näin erikseen linjattaisiin, mahdollista kytkeä valtiontukea siten, että maksut niistä säädettyä määriteltäisiin alemmiksi kuin ns. omakustannusperiaatteen mukaisesti määräytyvät maksut, jotka keskimäärin riittäisivät kattamaan rahastosta maksettavat kustannukset.

Valtion olisi mahdollista osallistua riskinhallinnan kestävyys- ja turvaamiskustannuksiin tilanteissa, joissa rahaston maksuvalmius kärsisi tai estyisi, jos korvausvastuiden ja rahastoon tulevien ja maksujen määrän välille ajoittain syntyisi epäsuhtaa. Rahastolle olisi mahdollista luoda lainsäädännössä esim. edellytykset väliaikaiseen rahaston maksukykyä turvaavaan lainanottoon. Valtio voisi myös erillisin tilannekohtaisin päätöksin esimerkiksi pääomittaa rahastoa tai lisätalousarvioin siirtää rahastoon varoja silloin, jos rahaston likviditeetti olisi esimerkiksi tautitilanteiden vuoksi nopeasti aiheutuneiden, suurten maksuvastuiden vuoksi muuttumassa vastuuvälitteisiin nähden riittämättömäksi. Jotta riskienhallintamalli säilyisi nimenomaan alan toimijoiden järjestelynä alan tautiriskien hallinnan toteuttamiseksi, mahdollisen valtion tilapäisen rahoituksen palauttamisesta valtion talousarvioon tulisi säätää rahaston pääomitus ja maksuja koskevassa lainsäädännössä.

Valtion roolin ja sen toteuttamistavan yksityiskohdat riippuisivat rahastoa ja sen kautta toteutettavaa riskienhallintajärjestelmää koskevasta sääntelystä, mm. siitä, mitä kustannuksia ja menetyksiä rahastosta korvattaisiin sekä liittyisikö toimintaan valtiontukea ja mikä olisi sen intensiteetti.

Eläintautien taudinpurkauksissa vakuutuksista tai valtion varoista korvattavia kustannuksia ovat tyypillisesti saneeraus- ja puhdistuskustannukset, joihin kuuluvat eläinten lopettamisen, omaisuuden ja raatojen hävittämisen sekä eläinsuojien puhdistuksen ja desinfiektion aiheuttamat kustannukset. Lisäksi korvataan yleensä taudin vuoksi lopetettujen tai teurastettujen eläinten sekä taudintorjunnan vuoksi hävitettyjen omaisuusarvo. Mainitut kustannukset todennäköisesti korvattaisiin rahastosta.

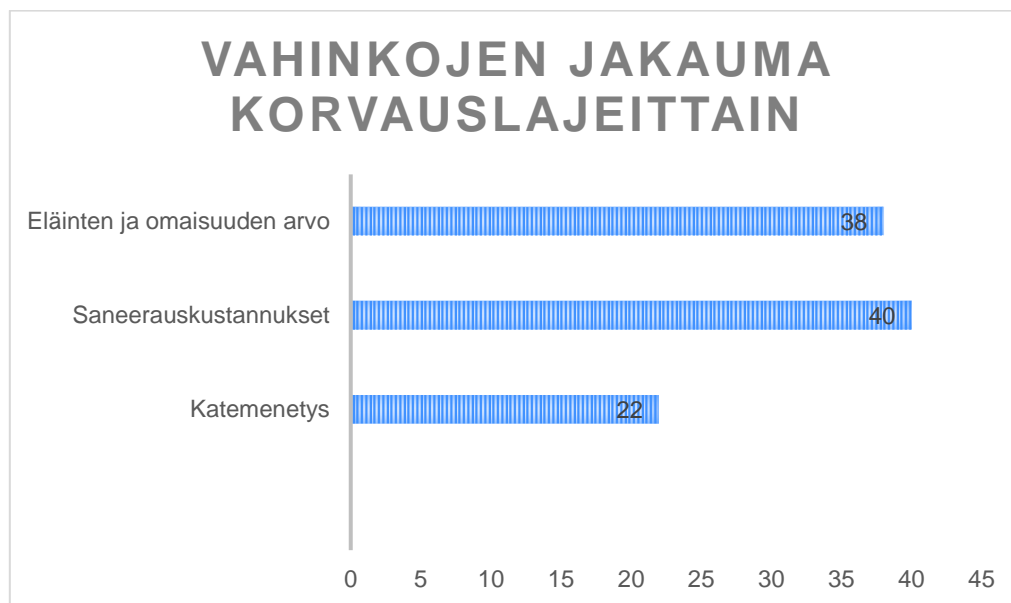
Eläintautitapauksissa vakuutuksista maksetaan tavallisesti korvauksia myös tuotannon- ja tuotantokeskennyksistä aiheutuneista tulonmenetyksistä. Tällaisia korvauksia maksetaan myös eläintautilain nojalla tiettyihin luokkiin kuuluvien eläintautien yhteydessä. Tuotannonmenetyksien saamiseen liittyy kuitenkin olennaisia rajoituksia ja omavastuita.



Kuten edellä on esitetty, Luonnonvarakeskuksen tietojen mukaan lopettettujen eläinten ja omaisuuden arvo vastaa noin 38 prosenttia kokonaisvahingosta. Saneerauskustannukset, tilan väen oma työ mukaan lukien, muodostavat Luonnonvarakeskuksen laskelmien mukaan keskimäärin noin 34 prosenttia kaikista salmonellatartunnan hävittämisen kustannuksista, kun taas katemenetysten osuus on noin 28 prosenttia. Luonnonvarakeskuksen aineisto painottui kuitenkin enemmän porsastuotanto- ja yhdistelmäsikaloihin kuin lihasikaloihin. Painottamaton keskiarvo on saneerauskustannusten osalta suurempi ja katemenetysten osalta pienempi kuin edellä mainittu painotettu keskiarvo. (Luonnonvarakeskuksen selvitys 2, s. 11).

Sika-ala on esittänyt työryhmätyön aikana myös oman arvionsa vahinkojen keskimääräisestä jakautumisesta eri korvauslajeihin. Sen mukaan eläinten arvon osuus on noin 30 prosenttia, saneerauskustannusten osuus noin 50 prosenttia ja katemenetysten osuus noin 20 prosenttia vahingosta. Vaihteluväli on kuitenkin suurta.

Jäljempänä tässä selvityksessä käytetään Luonnonvarakeskuksen tietoja eläinten ja omaisuuden arvon osuudesta, sekä Luonnonvarakeskuksen ja toimialan laskelmiin perustuvia alla esitetyjä näkemyksiä muiden kustannusten keskimääräisistä osuuksista.



**Kuva 3.** Diagrammi, joka kuvaa Luonnonvarakeskuksen ja toimialan laskelmiin perustuvaa työryhmän arviota sika-alan salmonellakorvausten jakautumista (painottamaton keskiarvo) eri vahinkolajeihin (prosentteina)

Jos rahastosta korvattaisiin kaikkiin korvauslajeihin kuuluvia kustannuksia siten, että keskimääräinen tuottajan vastuu vahingosta olisi omavastuuta ja/tai korvauskattoa koskevien säännösten mukaan esimerkiksi 15 prosenttia, ja jos valtion vastuu salmonellatapausten aiheuttamista kokonaiskustannuksista olisi sama kuin tällä hetkellä eli arviolta noin 28,5 prosenttia,, valtion vastuuosuus rahaston menoista olisi noin 34 prosenttia, ja tuottajilta kerättävien maksujen osuus noin 66 prosenttia. Keskimäärin vaihtoehto mer-



kitsisi valtiolle samansuuruisia vuosittaisia kustannuksia kuin jaksossa 3.1.1 kuvattu nykytilaa vastaava vaihtoehto eli noin 2,8 miljoonan euron vuosittaisia kustannuksia. Rahastovaihtoehdon etuna olisi kuitenkin se, että se ei olisi altis yksityisten vakuutusmarkkinoiden toiminnassa tapahtuville vaihteluille kuten jälleenvakuutusten saamisen vaikeuksille ja niistä aiheutuville vakuutusten hinnannousuille tai tarjonnan mahdolliselle loppumiselle kokonaan. Rahastomallin kautta valtion vastuulle kuuluvaa osuutta salmonellan aiheuttamista kustannuksista olisi myös helpompi tasata eri vuosien välillä verrattuna vaihtoehtoon, jossa vahinkoja korvataan suoraan valtion talousarvion varoilla.

Lisäksi vaihtoehto loisi sikayrittäjille selkeän ja pysyvän vastuun osasta salmonellavahinkoturvan kustannuksista. Nykyisten ryhmävakuutusten maksuja ei voida jyvittää sikayrittäjille, vaan niistä vastaa teurastamoyritys.

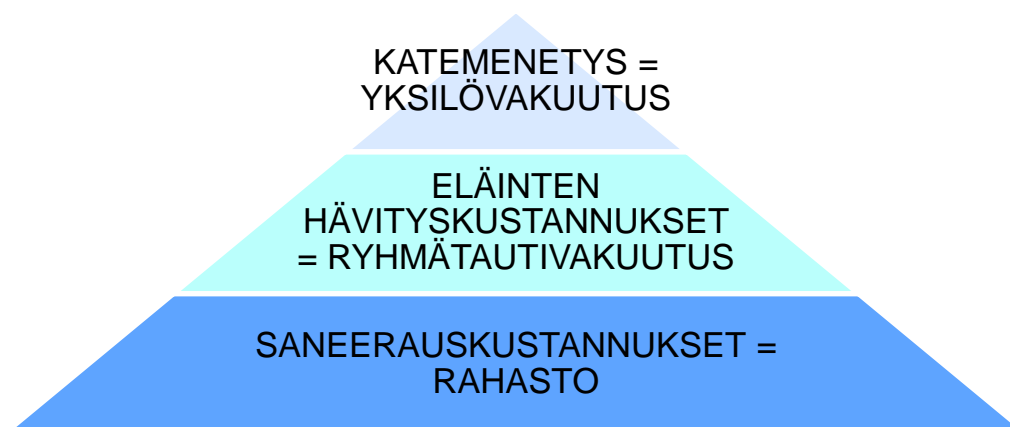
Luonnonvarakeskuksen selvityksissä käytetty sianlihan vuotuinen tuotantomäärä on 176 miljoonaa kiloa. Edellä mainitun suuruinen valtiontuen intensiteetti merkitsisi, että elinkeinolta tulisi kerätä rahastoon vuosittain noin 5,6 miljoonaa euroa eli noin 3,2 snt tuotettua sianlihakiloa kohden.

Edellä esitetyissä valtion vastuuta koskevissa luvuissa ei ole otettu huomioon, että katemenityksiä varten otettaviin tilakohtaisiin vakuutuksiin saa verovapauden vuoteen 2027 saakka. Jos verovapaudelle suunniteltaisiin jatkoa, tulisi arvioida, onko sen tarpeen jatkossa koskea sikayrittäjien ottamia salmonellavakuutuksia vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa käyttää verotukeen kuluvat valtion varat rahaston tukemiseen. Joka tapauksessa on keskeistä tarkastella valtion mahdollisen rahoitusvastuun toteuttamista kokonaisuutena arvioiden, jolloin on mahdollista tarkemmin ottaa kantaa sen perusteltavuuteen ja toteuttamiskeinoihin.

Rahastomallissa, kuten muissakin vaihtoehtoissa, tuki-intensiteetti ja sen kattamisesta aiheutuvien kustannusvastuiden kohdentuminen rahoitukseen osallistuville tahoille sekä näiden määrittely ovat poliittinen valinta.

### **3.1.6 Markkinaehtoisen vakuutusturvan ja valtion rahaston yhdistelmään perustuva malli**

Työryhmän työn aikana sikaelinkeinoa edustavat tahot ovat ehdottaneet mallia, jossa valtion rahastosta katettaisiin salmonellatartunnan saaneiden sikojen pitopaikkojen puhdistuksesta ja desinfektioista sekä eläinten lopettamisesta ja omaisuuden hävittämisestä aiheutuvat kustannukset (saneerauskustannukset). Hävitettyjen eläinten arvo korvattaisiin lihatalojen ottamista ryhmävakuutuksista. Lisäksi vakuutusyhtiöt tarjoaisivat sikayrittäjille tilakohtaisia vakuutuksia katetuoton menetysten korvaamiseksi.



**Kuva 4.** Vaihtoehdossa riskiturva muodostuu kolmen erillisen järjestelmän kautta

Toimialan mallin pohjana olevien arvioiden mukaan saneerauskustannukset muodostavat keskimäärin noin puolet prosenttia kaikista salmonellatartunnan hävittämisen kustannuksista (vrt. ero kuvassa 3 esitettyihin tietoihin). Toimialan esittämässä ratkaisussa valtio osallistuisi rahaston pääomistukseen vuosittain noin kolmella miljoonalla eurolla. Valtio osallistuisi rahastosta maksettaviin saneerauskustannuksiin 75 prosentin osuudella, jolloin sikayrittäjiltä rahastoon kerättävät maksut vastaisivat neljännestä saneerauskustannuksista. Valtion vastuu rajautuisi kuitenkin siten, että jos kalenterivuoden aikana rahaston kokonaiskorvaukset saneerauskustannuksista nousisivat yli 6,66 miljoonan euron, valtion osuus rajautuisi maksimissaan viiteen miljoonaan euroon. Viiden miljoonan euron ylittävä osa saneerauskustannuksista katettaisiin täysimääräisesti sikayrittäjiltä perittävillä maksuilla. Rahaston tuotot ja korvaukset tasattaisiin maksuilla aina siten, että yhdeltä vuodelta kertyvä vaje paikattaisiin kokonaisuudessaan kahden seuraavan kalenterivuoden aikana.

Malli olisi luonnollisesti mahdollista rakentaa myös siten, että valtion ja elinkeinon vastuosuudet poikkeaisivat edellä mainituista.

Toimialan laskelmien mukaan edellä mainituin periaattein määräytyvä valtioneuvoston tuki saneerauskustannuksiin merkitsisi, että valtion vastuu salmonellatartunnan aiheuttamista kokonaiskustannuksista olisi suurin piirtein yhtä suuri kuin edellä käsitellyissä lopetettujen eläinten arvon korvaamiseen sekä kaikki korvauslajit kattavaan valtion rahastoon perustuvassa mallissa. Malleja vertailtaessa on kuitenkin otettava huomioon eri korvauslajien osuuksiin vaikuttavat epävarmuustekijät ja niistä johtuvat toisistaan poikkeavat arviot.

Vakuutuslaitosten säilyminen markkinoilla olisi todennäköisempää tässä mallissa verrattuna nykytilaa vastaavaan malliin, jossa valtion korvaukset koskevat eläinten arvon menetyksiä. Eläinten arvon menetykseen liittyvät riskit ovat saneerauskustannuksiin liittyviä riskejä selkeämmin arvioitavissa, minkä lisäksi eläinten korvaaminen on saneerauskulujen korvaamisesta yksinkertaisempaa ja vakuutusyhtiöillä on siihen jo valmiiksi osaaminen. Toisaalta työryhmän pitämässä vakuutusyhtiöiden kuulemisissa ei kuitenkaan ole saatu riittävästi varmuutta siitä, että ryhmävakuutuksia tulisi olemaan markkinoilla pitkäaikaisesti, koska jälleenvakuuttajat ovat koronapandemian myötä aiempaa varovaisempia kantamaan eläintauteihin liittyviä vakuutusvastuita.

Katetuoton menetysten korvaaminen ei sika-alan toimijoiden mukaan ole välttämätöntä kaikkien sikayritysten osalta, ja vakuutusyhtiöillä on jo markkinoilla katetuoton menetysten korvaamiseen soveltuvia keskeytysvakuutuksia.

Vaihtoehto turvaisi rahastomallia nopeamman korvauskäsittelyn, sillä siihen liittyvä hallinnollinen taakka jakautuisi vakuutusyhtiön ja Ruokaviraston kesken. Tilakohtaisten vakuutusten käyttäminen katemenetysten korvaamiseen mahdollistaisi sikalan tautisuojausten huomioon ottamisen. Malli kuitenkin tarjoaisi kaikille sikaloille perusturvan lopettujen eläinten ja saneerauskustannusten korvaamisen muodossa.

Mallin selkeänä ongelmana on se, että mitä useamman pilarin varaan salmonellaa koskeva riskiturva rakennetaan ja mitä suuremmin ratkaisu perustuu yksityisten vakuutusyhtiöiden tuotteisiin, sitä vaikeampaa on perustella rahastoratkaisua perustuslain 87 §:n vaatimuksia vasten. Talousarvion ulkopuolista rahastoa ei voida perustaa, ellei pystytä perustelemaan, että valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

Rahastoratkaisun toteuttamisesta ja rahaston toiminnasta aiheutuu hallinnollista taakkaa, ja tämän suhteellinen osuus muodostuu sitä suuremmaksi, mitä pienempi rooli rahastolle jää riskinhallinnassa. Ei voida pitää perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena maksaa saneerauskustannuksia rahastosta, jos kustannukset pääosin rahoitettaisiin valtion talousarviosta siirrettävistä varoista ja jos sikaelinkeinolta kerättävien maksujen rooli jäisi rahastoratkaisussa vähäiseksi. Tämä ratkaisu ei myöskään toteuttaisi riskienhallintamallin tarkoitusta toimia nimenomaan alan toteuttamana, yritystoimintaan liittyvänä riskienhallintana. Perustuslain 87 §:n tarkoituksena on turvata eduskunnan budjettivaltaa, minkä vuoksi ratkaisu, jossa suurimmaksi osaksi verovaroin maksettavat saneerauskustannukset kiertäisivät talousarvion ulkopuolisen rahaston kautta, ei ole ilman ongelmia perusteltavissa.

Nykytilaa vastaavaan vaihtoehtoon verrattuna Ruokaviraston roolin muuttuminen lopettujen eläinten korvaajasta saneerauskustannusten maksajaksi lisäisi jonkin verran Ruokaviraston työtä, mutta työmäärän arvioidaan jäävän kuitenkin vähäisemmäksi kuin kattavammissa rahastomallissa.

### 3.1.7 Salmonellavalvontaohjelmasta luopuminen sikojen osalta

Salmonellasta sikaelinkeinolle aiheutuvat kustannukset vähenisivät merkittävästi, jos Suomi luopuisi sikojen osalta nykyisentasoisesta salmonellavalvontaohjelmasta ja sitä kautta sianlihaa koskevista salmonellaerityistakuista, jotka ovat ainoastaan Suomella ja Ruotsilla. Tällöin ei olisi tarvetta riskinhallintaratkaisulle, johon voisi liittyä valtion tukea. Muutos olisi omiaan poistamaan ongelmat, jotka liittyvät riskiturvan puutteesta johtuvaan sikayritysten suureen konkurssiriskiin ja siitä aiheutuvaan luottokelpoisuuden heikentymiseen.

Toisaalta salmonellaerityistakuiden poistuminen merkitsisi, että sianlihaa saisi tuoda muista EU-maista aiempaa vapaammin. Tämä asettaisi suomalaisen sianlihan uudelleen kilpailutilanteeseen ulkomaisen lihan kanssa, millä voisi olla kielteistä vaikutusta Suomen huoltovarmuuden kannalta. Salmonellavalvontaohjelman lakkauttaminen voisi myös merkitä muutoksia viennin kohdemaiden halukkuudessa ostaa suomalaista sianlihaa ja siitä valmistettuja tuotteita.

Salmonellavapauden suurimmat hyödyt ovat kansanterveydellisiä, minkä vuoksi myös vaihtoehdon riskit kohdistuvat keskeisesti ihmisten terveyteen. Ruokavirastossa on parhaillaan on vireillä selvityshanke, jossa selvitetään ohjelman hyötyjä ja kustannuksia.

Hanke alkoi 1.9.2023, ja sen on tarkoitus päättyä 30.6.2024. Tällä hetkellä salmonella-vapauden hyödyt nähdään niin suurina, ettei salmonellavalvontaohjelmasta luopumista sikojen osalta katsota mahdolliseksi. Jos kuitenkin selvitys osoittaisi tämänhetkisen näkemyksen virheelliseksi, asiaa olisi tarkoituksenmukaista arvioida uudelleen.

## 4 Johtopäätökset

Siossa esiintyvää salmonellaa vastustetaan Suomessa lakisääteisesti pääosin kansanterveyteen liittyvistä syistä. Suomen salmonellatilanne on ollut vakiintuneesti erittäin hyvä, mutta tilanne on heikentynyt sikatiloilla. Tautiriskien hallinnan haastavuutta lisää se, että sikalat ovat nykyisin suuria ja että sikatuotanto on vahvasti ketjuuntunut. Sikayrityksille salmonella on yksi keskeisimmistä toimintaan liittyvistä taloudellisista riskeistä, sillä taudin esiintyessä siat joudutaan lähtökohtaisesti lopettamaan ja eläintenpitotilat puhdistamaan ja desinfiomaan, mistä aiheutuu merkittäviä kustannuksia ja vahinkoja.

Sikasektori on teurastamojen sopimilla ryhmävakuutuksilla hankkinut turvaa salmonellan varalta, mutta viimeaikainen kehitys on johtanut niin merkittäviin heikennyksiin vakuutusten kattavuudessa ja nousuihin vakuutusmaksuissa, että sikayrittäjät eivät välttämättä pysty jatkamaan toimintaansa vahinkotapauksen jälkeen. Tämä on omiaan heikentämään yritysten luottoluokitusta sekä vakavasti vaarantamaan koko alan kannattavuutta ja jatkuvuutta. Nykyisen riskiturvan jatkuminen on myös epävarmaa, sillä vakuutusyhtiöiden näkökulmasta salmonellavakuutusten kannattavuus on heikko. Jos riskinhallintaa ei saada kehitettyä, on sikaelinkeinon jatkuvuus vaarassa ja Suomen huoltovarmuus voi heikentyä, minkä lisäksi vaakalaudalla voivat olla salmonellavalvontaohjelman jatkuminen ja sitä kautta saavutetut kansanterveyshyödyt ja muut hyödyt. Suomen sikasektori saa todennäköisesti hyötyä sitä kautta, että ulkomaisen sianlihan tuonnille on rajoituksia ja että tietyt viennin kohdemaat voivat pitää salmonellavapautta arvossa. Näiden seikkojen vaikutus on kuitenkin vielä tarkemmin selvittämättä.

Edellä osassa 3 on käsitelty vaihtoehtoisia riskinhallintatapoja sekä niiden vaikutuksia. Riskinhallintavaihtoehtoja koskevien aiempien selvitysten perusteella maa- ja metsätalousministeriössä oli päädytty laatimaan työryhmän toimeksianto siten, että valmistelutyö keskittyisi valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvaan riskinhallintamekanismiin. Koska riskiturva ja vaihtoehtoisiin ratkaisuihin liittyvät kysymykset ja ongelmat ovat kuitenkin varsin monimutkaisia, työryhmä päätti toimeksiannostaan huolimatta selvittää ja arvioida tarkemmin muitakin vaihtoehtoja, erityisesti vakuutusten tukemista sekä vakuutusten ja talousarvion ulkopuolisen rahaston yhdistelmään perustuvaa mallia. Työryhmä on selvittänyt eri vaihtoehtoja muun muassa järjestämällä kuulemisia sekä tilaamalla Luonnonvarakeskuksesta tarkennettuja laskelmia.

Työryhmän selvitysten ja kuulemisten perusteella vakuutusosalalla ei selvästikään ole kiinnostusta sellaisten vakuutus tuotteiden kehittämiseen, jotka olisivat riskiturvan osalta nykyistä kattavampia. Ryhmävakuutuksia ei ole myöskään mahdollista tukea EU:n valtiontukisääntöjen mukaan, eikä ole perusteltua myöskään kohdentaa valtiontukea sellaisiin vakuutusjärjestelmiin, joissa vakuutusyhtiöllä on mahdollisuus rajata osa sikayrittäjistä vakuutusturvan ulkopuolelle. Vakuutuskorvauksiin kohdennettavat, vaikutuksiltaan jälleenvakuutuksiin rinnastuvat tukiratkaisut ovat lainsäädännöllisesti hyvin haasteellisia. Vakuutustuen osalta on lisäksi vaikea osoittaa, että tuki päättyy kaikilta osin lopullisille hyödynsaajille eli sikayrittäjille. Myöskään vakuutusten ja talousarvion ulkopuolisen rahaston yhdistelmää ei pidetä mahdollisena edellä tässä raportissa kuvattujen muun muassa perustuslain rahastoja koskevaan sääntelyyn liittyvien syiden vuoksi.

Arvioidessaan vaihtoehtoja ja vertaillaessaan niitä keskenään työryhmä on ollut yksimielinen siitä, että mikäli salmonellavapaus jatkossakin asetetaan kansallisesti keskeiseksi tavoitteeksi, tautiriskien hallinnan jatkovalmistelun pohjaksi valittavan mallin tulisi luoda vakaa ja kattava vahinkoturva, joka olisi riittävä estämään salmonellasta johtuva elinkeinotoiminnan jatkuvuuden vaarantuminen. Riskinhallinnan tavoitteet eivät toteudu ja

siihen osoitettavat elinkeinon ja valtion panostukset valuvat hukkaan, jos turva jää puutteelliseksi ja tilojen konkurssit heikentävät alan jatkuvuutta.

Työryhmän työn perusteella toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja, jotka turvaisivat sika-alan jatkuvuuden ja mahdollistaisivat salmonellavalvontaohjelman jatkumisen, vaikuttaa olevan lähinnä kaksi: 1) talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka tarjoaisi laajan, riskinhallinnan kannalta riittävän kattavan vahinkoturvan, sekä 2) nykytilaa pitkälti vastaava malli, joka perustuu vakuutusten ja valtion suoran tuen yhdistelmään, mutta jossa valtiontuen pysyvyys on nykyistä pitkäkestoisemmin toteutettua turvaten nykytilaa parempia mahdollisuuksia täydentävän vakuutusturvan jatkumiseen ja kehittämiseen.

Talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuva ratkaisu vaikuttaa näistä kahdesta vaihtoehdosta työryhmän työn tavoitteet huomioon ottaen realistisemmalla, sillä se loisi sika-alaa varten pitkäaikaisen ja ennustettavan vahinkoturvan sekä poistaisi vakuutus- turvan kaventumiseen ja päättymiseen liittyviä riskejä. Malli myös perustuisi nimenomaan alan itsensä toteuttamaan riskienhallintaan rahastoon alalta kerättävän maksu- valmiuden turvin. Ratkaisu turvaisi vahinkoturvan kattavuutta paremmin kuin nykytilaa vastaava malli, jolla ei voida varmistaa vakuutuksiin liittyvien omavastuuosuuksien ja korvauskattojen kohtuullisuutta. Lisäksi rahastomallissa olisi mahdollista – jos valtion rahoitusta linjattaisiin tautiriskienhallintaan kohdennettavaksi – ennakoida ja tasata valtion rahoituksen vuosittaista jakautumista paremmin kuin valtion talousarviosta maksettavana suorana tukena toteutettavassa budjettirahoituksessa. Rahastomallin toteuttamiseen liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, joista yksi keskeisimmistä liittyy siihen, että perustuslain valossa suhtautuminen uusiin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin tai olemassa olevien rahastojen laajentamiseen on pidättyväinen.

Valittavan riskinhallintaratkaisun hyväksyttävyyden kannalta on olennaista, että sika- ala osallistuu ratkaisun rahoittamiseen riittäväksi katsottavalla osuudella. Sellaisia malleja ei voida perustella eikä esittää, joissa valtio olisi yksin tai edes olennaisilta osin rahoittajana. Rahastoon perustuvassa ratkaisussa valtiolla voisi olla rooli ainakin rahaston perustamisessa ja hallinnoinnissa. Lisäksi valtion varoja olisi todennäköisesti mahdollista, erillisin tilannekohtaisin päätöksin ja lähinnä jo linjattujen talousarviomäärärahojen kohdennuksin, käyttää tasapainottamaan rahaston maksuvastuiden ajoittaisia vaihteluja. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi rahastolle toteutettavien lainanottavaltuuk- sien tai rahaston alkupääomituksen kautta tai siirtämällä valtion talousarviosta varoja rahastoon sellaisina vuosina, jolloin maksettavat korvaukset esimerkiksi äkillisten tauti- tilanteiden vuoksi ylittävät rahastoon kertyneet varat niin, että rahaston maksukyvyyn välitön lisääminen on rahaston toiminta ja sen sääntely huomioon ottaen perusteltua. Tällaisten tilanteiden varalle rahaston toimintaa koskevaan sääntelyyn olisi sisällytettävä myös tarvittavat varojen palauttamista valtion talousarvioon koskevat säännökset, jotta rahaston rooli alan riskienhallintajärjestelynä säilyisi.

Edellä arvioitua rahastomallia koskevien yksityiskohtien kuten tarvittavan keskeisen sääntelyn ja toiminnallisten lähtökohtien valmistelu edellyttää vielä paljon jatkotyötä. Tässä työssä olisi mahdollista laatia tarkemmat ehdotukset muun muassa rahaston vastuiden sisällöstä ja perusteista (esim. korvattavat vahingot ja mahdolliset tautita- pauskohtaiset korvauskatot) sekä rahoittajien maksuvastuista (mukaan lukien sikayrit- täjien omavastuuosuudet) Jatkotyössä olisi myös tarpeen laatia maksujen keräämistä- paa ja tuotantosuunnittaista jakautumista koskevat linjaukset.

Rahastomallia koskevassa jatkotyössä tulisi myös valmistella ehdotukset siitä, olisiko rahastomallin pohjana Makera vai uusi rahasto. Makeran laajentamista pohdittaessa

on olennaista arvioida, kuinka merkittävää laajennusta muutos merkitsisi ja miten salmonellariskinhallinnan järjestäminen olisi sovitettavissa yhteen Makeran muiden tehtävien kanssa. Makeran laajentaminen olisi uuden rahaston perustamista parempi vaihtoehto vain, jos sen kautta olisi saavutettavissa olennaista hallinnollista synergiaa ottaen huomioon se, että Makeran nykyiset tehtävät ja uudet tautiriskienhallintaan liittyvät tehtävät olisi Makeran sisällä muodostettava omiksi kokonaisuuksikseen.

Tuleva riskienhallintaratkaisu edellyttää mm. valtion rahoitusvastuiden osalta erillisiä, nimenomaisia linjauksia. Näihin ei ole otettu kantaa työryhmän työssä, jossa on lähinnä hahmoteltu erilaisia mahdollisia toimintavaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Valtionhallinnon lähtökohtana on, mikäli valtion nähtäisiin olevan perusteltua osallistua riskinhallinnan kustannuksiin, nykyisessä julkisen talouden tilanteessa rahoituksen kohdentaminen jo päätetyistä budjettitalouden määrärahoista.