



Salmonellaa koskeva riskinhallinta sika-alalla

Riskinhallintaratkaisun valmistelua jatkamaan asetetun salmonellarahastotyöryhmän muistio

MAA- JA METSÄTALOUSHALLINTAMINISTERIÖLLE

Salmonellaa koskevaa riskinhallintaa sika-alalla pohtinut maa- ja metsätalousministeriön 29.8.2023 asettama työryhmä (jäljempänä *aiempi työryhmä*) on katsonut, että työryhmän arvioimista vaihtoehtoisista riskinhallintaratkaisuksista talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuva malli vaikuttaa työryhmän työn tavoitteet huomioon ottaen realistisimmalta. Ratkaisu loisi sika-alaa varten pitkäaikaisen ja ennustettavan vahinkoturvan sekä poistaisi vakuutusturvan kaventumiseen ja päättymiseen liittyviä riskejä. Malli perustuisi lähtökohtaisesti toimialan itsensä toteuttamaan riskienhallintaan alalta rahastoon kerättävän maksuvalmiuden turvin. Ratkaisu turvaisi vahinkoturvan kattavuutta paremmin kuin nykytilaa vastaava malli, jolla ei voida varmistaa vakuutuksiin liittyvien omavastuuosuuksien ja korvauskattojen kohtuullisuutta. Aiemman työryhmän raportissa kuitenkin todetaan, että rahastomallin toteuttaminen edellyttää paljon jatkotyötä. Lisäksi siihen liittyy epävarmuustekijöitä, joista yksi keskeisimmistä koskee perustuslain 87 §:n tulkintoja, joiden mukaan suhtautuminen uusiin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin tai olemassa olevien rahastojen laajentamiseen on pidättyväinen. ("Salmonellaa koskeva riskinhallinta sika-alalla; Riskinhallintaratkaisun valmistelua varten asetetun työryhmän muistio" [Linkki työryhmäraporttiin](#))

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 21.2.2024 sika-alan salmonellariskien hallintaa koskevalle säädöshankkeelle (MMM023:00/2023) uuden työryhmän rahastoratkaisun jatkovalmistelua varten. Tämän ns. operatiivisen työryhmän toimikaudeksi määrättiin 19.2.2024—16.9.2024.

Työryhmän tehtäväksi tuli valmistella valtion rahaston varaan perustuvaa riskienhallintamallia koskevat ehdotukset erityisesti seuraavia asioita koskien:

- 1) rahastosta maksettavat korvaukset ja mahdolliset korvauskatot
- 2) maksujen jakautuminen eri toimijoiden välillä
- 3) maksujen keräämisjärjestelmä
- 4) rahaston hallinnointi ja tarvittava alkupääoma

Asettamispäätöksen mukaan ratkaisuehdotuksia ei tullut laatia valmiiden lainsäädäntöehdotusten muotoon, vaan päätöksen mukaan hankkeeseen liittyvä lainsäädäntö valmistellaan maa- ja metsätalousministeriössä työryhmän työhön perustuen.

Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies **Kajsa Hakulin** maa- ja metsätalousministeriöstä. Jäseninä olivat lainsäädäntöneuvos **Johanna Wallius** ja neuvotteleva virkamies **Eveliina Palonen** maa- ja metsätalousministeriöstä, yksikönjohtaja **Esko Leinonen** Ruokavirastosta, tutkimusprofessori **Jarkko Niemi** Luonnonvarakeskuksesta, johtaja **Jaakko Kohtala**, talous- ja kehityspäällikkö **Juha Levonen** ja kenttäpäällikkö **Martti Hassila** Elintarviketeollisuusliitto ry:stä, **Henna Paija** Suomen Teurastamoyrittäjät ry:stä, **Christoffer Ingo** Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.:stä, **Timo Heikkilä** Suomen Sikayrittäjät ry:stä, liha-asiantuntija **Mari Lukkariniemi** Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry MTK ry:stä ja toiminnanjohtaja **Ina Toppari** Eläinten terveys ETT ry:stä.

Jäseneksi ja työryhmän sihteeriksi nimetyn lainsäädäntöneuvos **Juha Keski-Koukkarin** virkavapauden vuoksi puheenjohtaja Kajsa Hakulin ja jäsenet Johanna Wallius ja Eveliina Palonen hoitivat työryhmän sihteerin tehtävät.

Pysyvinä asiantuntijoina toimivat lainsäädäntöneuvos **Jyri Inha** valtiovarainministeriöstä sekä asiantuntija **Antti Kyllönen** maa- ja metsätalousministeriöstä.

Maa- ja metsätalousministeriö nimesi 22.8.2024 Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC r.f.:n esityksestä Christoffer Ingon tilalle toiminnanjohtaja **Jonas Laxåbackin**.

Työryhmä on kokoontunut yhteensä 7 kertaa. Kokouksista kolme on järjestetty koko päivän mittaisena työpajatyöskentelyinä. Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti laatinut ehdotuksen rahastosta maksettavista korvauksista, rahastoon kerättävistä veroluonteisista maksuista, maksujen keräämisjärjestelmästä sekä rahaston hallinnoinnista ja alkupääomasta.

Ehdotuksen mukaan rahastoa koskevan maksuvelvollisuuden ja rahaston riskiturvan piiriin kuulisivat ammattimaiseksi katsottavat siiankasvattajat tuotantosuunnasta riippumatta. Ammattimaiseksi katsottavan toiminnan rajana olisi vähintään 100 sikaeläimen pitäminen.

Ehdotuksen mukaan korvaus koostuisi kolmesta osasta: lopetettujen eläinten arvon korvauksesta, pitopaikan saneerauskustannusten korvauksesta sekä tuotannon keskeytyksestä aiheutuvan katemenetyksen korvauksesta. Lopetettujen eläinten osalta korvauksen perusteena olisi eläinten keskimääräinen käypä arvo, joka määriteltäisiin työryhmän ehdottaman mm. eläinten painoon kytkeytyvän laskentakaaavan perusteella. Tätä kaavaa käytettäisiin myös jalostuseläinten korvaamiseen, joten niiden osalta korvaus voisi merkittävästikin poiketa todellisesta arvosta. Saneerauskustannukset korvattaisiin lähtökohtaisesti aiheutuneiden todellisten kustannusten perusteella, mutta korvausjärjestelmään ehdotetaan mekanismeja, joilla pyritään estämään ylikompensaatio. Jos sikalaa olisi vaikea saneerata kustannustehokkaasti ja sen jäännöskäyttöarvo olisi alhainen, olisi myös mahdollista maksaa korvaus rakennuksen käytöstä poistamisesta. Katemenetyksistä maksettaisiin korvaus, joka olisi suhteutettu pitopaikan aiemmassa toiminnassa luovutettujen eläinten määrään sekä salmonellasta johtuvaan tavanomaiseen keskeytysaikaan kyseisentyypisessä pitopaikassa. Eläimistä ja saneerauskustannuksista maksettaviin korvauksiin liittyisi omavastuuosuus. Lisäksi kokonaiskorvaukselle olisi eläinpaikkakohtainen korvauskatto.

Työryhmän ehdotuksen mukaan rahastoon sikayrittäjiltä perittävät maksut, jotka olisivat aiemman työryhmän raportissa esitetyin perustein veroluonteisia, määritettäisiin sikarekisteriin ilmoitettujen eläinmäärien perusteella. Maksut jyvitetäisiin eri tuotantosuuntien välillä työryhmän ehdottaman yksinkertaisen periaatteen mukaisesti, jonka katsotaan melko hyvin vastaavan tuotantosuuntiin liittyviä kustannusriskejä. Työryhmä on tehnyt ehdotuksia, jotka koskevat rahaston hallinnointiin liittyviä periaatteita. Se on myös arvioinut rahaston alkupääoman tarpeeksi noin 10 miljoonaa euroa, jos halutaan, että rahasto olisi heti aloittaessaan täysimääräisesti maksukykyinen. Työryhmä on myös tarkastellut muita vaihtoehtoisia tapoja turvata rahaston välitön maksukyky heti sen toiminnan alkaessa.

Helsingissä 5.12.2024

Kajsa Hakulin
Johanna Wallius
Esko Leinonen
Jaakko Kohtala
Martti Hassila
Jonas Laxåback
Mari Lukkariniemi

Eveliina Palonen
Jarkko Niemi
Juha Levonen
Henna Paija
Timo Heikkilä
Ina Toppari

Yleistä

Salmonellavalvontaa toteutetaan kansanterveydellisistä syistä. Suomi ja Ruotsi saivat Euroopan unioniin liittyessään ns. salmonellalisävuodet, mikä merkitsi, että näissä maissa voitiin jatkaa yleistä EU-tasoa korkeammalle tähtävää ja vaatimuksiltaan tiukempaa salmonellavalvontaohjelmaa.

Korkeatasoisesta salmonellavalvonnasta aiheutuu kuitenkin sika-alalle sellaisia merkittäviä kustannuksia ja elinkeinotoiminnan jatkuvuutta koskevia taloudellisia riskejä, joita kilpailijat muissa maissa eivät joudu kantamaan. Salmonellatartunnan esiintyessä sikojen pitopaikat lähtökohtaisesti saneerataan täysin vapaiksi taudista, mikä usein merkitsee pitopaikan kaikkien sikojen lopettamista ja tuotannon keskeytymistä kokonaan. Toimiala on tähän mennessä hankkinut vakuutusturvaa yksityisiltä vakuutusyhtiöiltä, mutta tämä turva on viime vuosina olennaisesti heikentynyt, johtuen muun muassa siitä, että salmonellatartunnat ovat yleistyneet ja korvaussummat nousseet mm. tilakoon kasvun myötä. Vakuutusyhtiöiden on myös ollut tartuntatauteihin liittyvien riskien yleistymisen vuoksi aiempaa vaikeampaa ja kalliimpaa hankkia eläintautivakuutuksille jälleenvakuutuksia.

Sika-alalle koituvat salmonellavahingot ovat Luonnonvarakeskuksen selvitysten mukaan 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.

Edellä mainittuja riskejä ja vahinkoja käsitellään aiemman työryhmän raportissa sekä siinä viitatuissa Luonnonvarakeskuksen selvityksissä. Aiemman työryhmän raportissa käsitellään myös erilaisia vaihtoehtoisia riskinhallintaratkaisuja ja niihin liittyviä etuja ja ongelmia. Raportin mukaan työryhmä pitää vaihtoehtoista toteuttamiskelpoisimpana valtion talousarvion ulkopuoliseen rahastoon perustuvaa mallia, jossa rahasto varmistaisi sikayrittäjille salmonellavahingon varalta tarvittavan, toiminnan jatkuvuuden kannalta riittävän perusturvan ja jossa sikayrittäjiltä kerättäisiin veroluonteisia maksuja rahastosta maksettavien korvausten rahoittamiseksi.

Tässä muistiossa keskitytään esittelemään niihin kysymyksiin liittyvät ratkaisuehdotukset, jotka sisältyvät operatiivisen työryhmän toimeksiantoon. Talousarvion ulkopuolisia rahastoja ja veroluonteisia maksuja koskevien vaatimusten sekä muiden vastaavien rahaston perustamiseen liittyvien kysymysten osalta viitataan edellä mainittuun työryhmäraporttiin.

1. Rahastosta maksettavat korvaukset ja mahdolliset korvauskatot

Pääperiaatteet

EU:n jäsenvaltioissa on tavanomaista, että eläintautitapauksien vuoksi vakuutuksista, rahastoista tai julkisista varoista toimijoille maksettavat korvaukset sisältävät ainakin korvauksen lopetettujen eläinten arvosta sekä taudin hävittämiskustannuksista. Tuotannon keskeytyksestä aiheutunutta taloudellista vahinkoa korvataan usein yksityisten vakuutusyhtiöiden tarjoamista keskeytysvakuutuksista, harvemmin julkisista varoista.

Maatalousalaa koskevan EU:n ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan yhteismarkkinoille soveltuviksi katsotaan tietyt asetuksessa luetellut kustannukset ja menetykset. Niihin kuuluvat ns. saneeraus- ja tuotantokustannukset eli kustannukset, jotka aiheutuvat eläinten teurastamisesta tai lopettamisesta, lopetettujen tai tautiin itsestään kuolleiden eläinten raatojen tai eläimiin liittyvien tuotteiden hävittämisestä taikka tilan ja välineiden puhdistuksesta ja desinfioinnista. Lisäksi voidaan korvata teurastettujen, lopetettujen tai kuolleiden eläinten tai niihin liittyvien tuotteiden markkina-arvo, tuhoutuneiden laitteiden korvaamisesta aiheutuvat kustannukset sekä tulonmenetykset, jotka aiheutuvat karanteenivelvollisuuksista tai uusien eläinten hankintaan liittyvistä vaikeuksista (komission asetus (EU) 2022/2472 maatalousalalla toimivien yritysten osalta tiettyjen

maa- ja metsätalouseläinten ja maaseutualueiden tukimuotojen toteutamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti, 26 artikla).

Valtion rahastoon perustuvaa riskinhallintajärjestelyä ei ole mahdollista toteuttaa maatalousalaa koskevan ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa, vaan se on EU:n valtioneuvoston päätösten ja Euroopan komission tulkintakäytännön mukaisesti notifioitava komissiolle. Komissio tarkastelee ilmoitettuja tukijärjestelmiä hyväksymiensä valtioneuvoston suuntaviivojen mukaisesti, joiden periaatteet vastaavat pitkälti ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisia periaatteita, ollen näitä jonkin verran väljempinä.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että jos rahasto sika-alan salmonellavahinkoja varten päätettäisiin perustaa, siitä korvattaisiin sikayrittäjille aiheutuvia vahinkoja jäljempänä tarkemmin kuvattujen periaatteiden mukaisesti. Työryhmän ehdotuksella tavoitellaan ratkaisua, joka:

- Koskisi lähtökohtaisesti kaikkia sikayrittäjiä niiden tuotantosuunnasta ja koosta riippumatta; Sikayrittäjällä ei tarkoitettaisi niitä, joiden toiminta on harrastusluonteiseksi katsottavaa; tällaista olisi toiminta, jossa edellisenä vuonna sikarekisteriin merkitty kuukauden ensimmäisen päivän korkein sikojen lukumäärä (sisältäen kaikenikäiset sikaeläimet) olisi alle 100; Mini- ja mikrosikojen sekä tarhattujen villisikojen pito olisi lisäksi suljettu pois, samoin sperman keräysasemien toiminta;
- Takaisi sikayrittäjille sellaisen riskiturvan, joka olisi valtaosassa tapauksista riittävä turvaamaan toiminnan jatkuvuuden vahingon jälkeen;
- Olisi sikayrittäjien kannalta mahdollisimman tasapuolinen;
- Pitkälti mahdollistaisi korvausten määrittelyn säädettyjen laskennallisten perusteiden mukaisesti tavalla, joka minimoisi korvausten määrittämiseen liittyvän hallinnollisen työn ja muutoksenhaun tarpeen sekä mahdollistaisi korvausten maksamisen nopeassa aikataulussa; sekä
- Toteuttaisi periaatetta, jonka mukaan sika-ala itse kantaa keskeisen vastuun riskiturvansa rahoittamisesta

Työryhmän näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista, että korvaus koostuisi kolmesta osasta: lopetettujen eläinten arvon korvauksesta, pitopaikan saneeraus- ja korvauskustannusten korvauksesta sekä tuotannon keskeytyksestä aiheutuvan taloudellisen vahingon korvauksesta. Lopetettujen eläinten arvo ja saneeraus- ja korvauskustannukset muodostavat merkittävimmän osan vahingosta, ja niiden korvaaminen on siksi keskeistä toiminnan jatkuvuuden mahdollistamiseksi. Kyse on myös valtioneuvoston päätöksissä sallituista ja voimassa olevaan eläintautilakiin sisältyvistä korvauslajeista, joita sisältyy myös muissa EU:n jäsenmaissa käytössä oleviin korvausjärjestelmiin. Tuotannonmenetyksiä ehdotetaan korvattavaksi osuudella, joka tukisi toimijoiden mahdollisuuksia selviytyä taudin aiheuttamista menetyksistä, mutta joka toisaalta ylläpitäisi toimijoiden motivaatiota kaikin mahdollisin tavoin vähentää salmonellavahinkojen riskiä toiminnassaan.

Lopetettujen eläinten arvon korvaaminen

Työryhmän ehdotuksen mukaan korvaus rahastosta maksettaisiin sellaisista salmonellan vuoksi lopetetuista tai teurastetuista sioista, joiden lopettaminen tai teurastaminen on Ruokavirustalon etukäteen antaman lausunnon mukaan ollut taudintorjunnan kannalta perusteltua.

Korvaus perustuisi eläinten keskimääräiseen käypään arvoon, joka laskettaisiin eläimen painon sekä eläinten lopetuspäivää edeltävän kuukauden lihasian keskimääräisen tuottajahinnan (€/100 kg) perusteella sellaisena kuin tuottajahinta on Luonnonvarakeskuksen ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain (562/2014) nojalla julkaisemassa Maataloustuotteiden tuottajahinnat -tilastossa.

Käyvän arvon laskennassa maksimiarvona käytettäisiin teuraspainoltaan 90 kilogramman lihasian keskimääräistä käypää arvoa, joka perustuisi lihasian tuottajahintaan (€/100 kg). 90 kilogramman teuraspaino vastaa 120 kilogramman elopainoa.

Laskentatapa olisi seuraava:

- Syntymähetkellä porsaan keskimääräinen käypä arvo olisi 20 prosenttia teuraspainoltaan 90 kilogramman sian keskimääräisestä käyvästä arvosta eli 18 prosenttia lihasian keskimääräisestä tuottajahinnasta (€/100 kg).
- Elopainoltaan korkeintaan 30 kilogrammaa painavan sian arvo lisääntyisi painon kasvun mukaan lineaarisesti 30 kilogramman elopainoon asti. Elopainoltaan 30 kilogrammaa olevan sian keskimääräinen käypä arvo olisi 50 prosenttia teuraspainoltaan 90 kilogramman sian keskimääräisestä käyvästä arvosta eli 45 prosenttia lihasian keskimääräisestä tuottajahinnasta (€/100 kg).

Silloin, kun lopetetun sikaerän eläinten elopainojen keskiarvo olisi korkeintaan 30 kilogrammaa, erään kuuluvan yksittäisen lopetetun eläimen arvo laskettaisiin seuraavan kaavan mukaan:

eläimen arvo = $(0,01 \times \text{sikaerän eläinten elopainon keskiarvo kilogrammoina} + 0,20) \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (€/100 kg)}$

- Yli 30 kilogrammaa elopainoltaan olevan sian arvo lisääntyisi painon kasvun mukaan lineaarisesti, kunnes sian elopaino olisi 120 kilogrammaa, mikä vastaa 90 kilogramman teuraspainoa. 120 kilogrammaa elopainoltaan olevan sian keskimääräinen käypä arvo olisi 90 prosenttia edellä mainitusta lihasian lihan tuottajahinnasta (€/100 kg).

Silloin, kun lopetetun sikaerän eläinten elopainojen keskiarvo olisi yli 30 kilogrammaa, mutta korkeintaan 120 kilogrammaa, erään kuuluvan yksittäisen lopetetun eläimen arvo laskettaisiin seuraavan kaavan mukaan:

eläimen arvo = $(0,00556 \times \text{sikaerän eläinten elopainon keskiarvo kilogrammoina} + 0,3333) \times 0,9 \times \text{lihasian lihan keskimääräinen tuottajahinta (€/100 kg)}$

- Sian arvo ei kasvaisi 120 kilogramman elopainon saavuttamisen jälkeen eli elopainoltaan yli 120 kilogrammaa olevan sian keskimääräinen käypä arvo olisi 90 prosenttia edellä mainitusta lihasian lihan tuottajahinnasta (€/100 kg).

Kuitenkin emakon ja ensikon keskimääräinen käypä arvo olisi edellä mainittu teuraspainoltaan 90 kilogramman sian keskimääräinen käypä arvo kerrottuna 1,75:llä. Ensikolla tarkoitetaan vähintään 8 kuukauden ikäistä porsimatonta naaraspuolista sikaa.

Lopetetuista eläimistä maksettaisiin korvauksena lopetettujen eläinten keskimääräinen käypä arvo, josta olisi vähennetty 10 prosentin omavastuuosuus.

Jos korvattavaa eläintä voitaisiin käyttää kokonaan tai osaksi hyödyksi, keskimääräisestä käyvästä arvosta vähennettäisiin kuitenkin ennen omavastuuosuuden laskemista eläimen jäännöskäyttöarvo.

Ostavastuuta pidetään tarpeellisena, jotta toimijalla olisi edelleen kannustimia saneerata pitoa paikka ilman, että eläimiä lopetetaan, niissä tapauksissa, joissa se olisi mahdollista (ns. tuotanto päällä -saneeraus).

Korvausta ei maksettaisi mini- ja mikrosioista, tarhatuista villisioista eikä yli 8 kuukauden ikäisistä karjuista, huolimatta siitä, että näiden sikojen pitäjät muun eläintenpitonsa perusteella kuuluisi rahaston piiriin.

Saneerauksista maksettavat korvaukset

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että sikayrittäjällä olisi oikeus saada rahastosta korvaus seuraavien pitopaikan saneeraukseen liittyvien kustannusten ja menetysten perusteella:

- eläinten lopettamiseen, omaisuuden hävittämiseen sekä eläinsuojien puhdistukseen ja desinfektioon liittyvien toimenpiteiden ja tutkimusten suunnitteluun ja täytäntöönpanoon liittyvästä työstä aiheutuvat kustannukset;
- em. toimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyvistä laitteista ja välineistä sekä tarvikkeista ja aineista aiheutuneet kustannukset;
- sellaisten tuotteiden, aineiden, tavaroiden, esineiden ja rakenteiden käypä arvo, jotka on ollut tehokkaan taudintorjunnan onnistumiseksi välttämätöntä hävittää tai käsitellä siten, että ne ovat vahingoittuneet tai muuttuneet käyttökelvottomiksi.

Korvauksena maksettaisiin aiheutuneet kustannukset ja hävitetyn omaisuuden käypä arvo, joista olisi vähennetty 10 prosentin omavastuuosuus. Jos kuitenkin olisi kulunut vähemmän kuin 2 vuotta siitä, kun pitopaikka on vapautunut edellisen, kokogenomisekvenssinnin perusteella samanlaisesta salmonellakantaa olevan salmonellatartunnan vuoksi eläintautilain nojalla määrätyistä rajoituksista, omavastuu olisi 20 prosenttia. Saneerauskustannukset korvattaisiin vain, jos saneerauksesta olisi saneeraussuunnitelma, jonka tekijällä on sen tekemiseen soveltuva koulutus ja muilla keinoin saavutettu riittävä osaaminen.

Arvoltaan yli 10 000 euron suuruista saneeraukseen liittyvistä hankinnoista olisi pyydettävä tarkoituksenmukaisella tavalla hankinnan tarkoitukseen ja tavoitteisiin nähden riittävä määrä tarjouksia.

Tarjouksista olisi hyväksyttävä se, joka olisi kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tarjouksen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulisi liittyä hankinnan kohteeseen ja mahdollistaa tarjousten puolueeton arviointi. Hankintaa ei saisi jakaa eriin, osittaa, laskea poikkeuksellisin menetelmin eikä keinotekoisesti yhdistellä tarjousten pyytämisen välttämiseksi. Jos tarjouksia ei olisi pyydetty alle 10 000 euron suuruista hankinnoista, korvauksesta päättävän olisi muulla tavoin varmistuttava kustannusten kohtuullisuudesta.

Sikayrittäjän omaa työtä (mukaan lukien yrityksen henkilöstön työ) sekä yrittäjäasemassa olevan henkilön perheenjäsenen työtä sekä sikayrittäjän laitteiden ja välineiden käyttöä voitaisiin korvata edellyttäen, että toimija pystyisi osoittamaan pyydettyjen tarjousten ja oman henkilöstönsä palkkausta koskevien tietojen avulla tai muutoin, että rahastolta omasta työstä tai omien välineiden ja laitteiden käytöstä haettavan korvauksen laskentaperusteet olisivat kohtuullisia eivätkä ylittäisi niitä kustannuksia, jotka olisivat aiheutuneet, jos saneeraustyö olisi tilattu ulkopuoliselta palveluntarjoajalta.

Lihasilaloiden ja välikasvattamojen saneerauskustannuksista korvattaisiin vain ne, jotka ovat aiheutuneet vuoden kuluessa siitä, kun eläimet on lopetettu, tai, jos niitä ei lopeteta, kun taudin hävittämistoimenpiteisiin on ryhdytty. Emakko- ja yhdistelmäsilaloiden osalta vastaava määräaika olisi kaksi vuotta.

Lakiin tarvittaisiin säännös, jonka mukaan korvattavasta määrästä vähennetään samoista kustannuksista tai menetyksistä vakuutus sopimuksen tai muun lain perusteella maksettavat korvaukset. Tämä merkitsisi esimerkiksi, että silloin kun saneerauksen yhteydessä uusittavia kalusteita rahoitettaisiin investointituella, hävitettyjen kalusteiden jäännösarvoa ei korvattaisi rahastosta.

Jos pitopaikan rakennus, jossa sikoja pidetään, poistettaisiin kokonaan käytöstä, voitaisiin maksaa korvaus rakennuksen käytöstä poistamisesta edellyttäen, että poistaminen on tarkoituksenmukaista sikayrittäjän tuleva elinkeinotoiminta huomioon ottaen.

Korvaus rakennuksen käytöstä poistamisesta olisi kiinteä ja suuruudeltaan 2 000 euroa rakennuksen emakkopaikkaa, 200 euroa rakennuksen lihasikapaikkaa sekä 100 euroa välikasvattamona toimivan rakennuksen eläinpaikkaa kohden. Korvaukseen sisältyisivät korvaus rakennuksen jäännöskäyttöarvosta ja korvaus rakennuksen puhdistuksesta ja desinfioinnista.

Korvaus voitaisiin maksaa vain, jos rakennuksen jäännöskäyttöarvo olisi enintään kaksi kertaa suurempi kuin edellä mainittu korvaus. Edellytyksenä olisi lisäksi, että sikayrittäjä suorittaa rakennuksessa sellaisen puhdistuksen ja desinfioinnin, joka vähintään vaaditaan, jotta tyhjilleen jäävästä rakennuksesta ei aiheudu salmonellan leviämisen vaaraa.

Ehdotusta pidetään tarpeellisena, jotta rahastosta ei tuettaisi sellaisten vanhojen rakennusten saneerausta, joissa saneerauksen onnistuminen on epävarmaa. EU:n valtiontukisääntelyvoimassa ei ole mainintaa rakennuksen käytöstä poistamisesta maksettavasta korvauksesta eläintaloudesta maksettavien korvausten yhteydessä, joten asiaa vaatii erillisen perustelun komissiolle tehtävässä notifikaatiossa. Ehdotus perustuu siihen, että korvaus olisi noin neljäsosa uuden vastaavankokoisen rakennuksen rakentamisesta.

Em. korvaus maksettaisiin ainoastaan, jos sikayrittäjä esittäisi riittävän selvityksen siitä, että korvauksen maksamista koskevat vaatimukset täyttyvät. Ennen korvauksen maksamista rahaston johtokunnan tulisi antaa korvauksista päättävälle viranomaiselle selvityksen perusteella lausunto korvauksen edellytysten täytymisestä. Työryhmä katsoo, että edellä mainittu menettely olisi tarkoituksenmukainen, jotta korvauksiin liittyvä mahdollinen keinottelun riski poistuisi.

Katemenetyksistä maksettavat korvaukset

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että rahastosta korvattaisiin salmonellasta johtuvaan tuotannon keskeytymiseen tai supistumiseen liittyviä katemenetyksiä seuraavien periaatteiden mukaisesti.

Peruskorvaus katemenetyksestä olisi kertakorvaus, joka ei riippuisi siitä, keskeytyykö tuotanto kokonaan vai osittain eikä myöskään tuotannon keskeytyksen pituudesta. Lihasikaloiden toiminnan keskeytyksestä aiheutuva haitta kestää yleensä noin puoli vuotta, kun taas emakkosikalan toiminnan häiriö kestää vähintään vuoden. Vaikutusta keston on mm. sillä, lopetetaan kaikki pitopaikan eläimet vai jatkuuko pitopaikan tuotanto saneerauksen aikana. Viimeksi mainitussa tapauksessa häiriön kesto on pidempi, mutta toisaalta esimerkiksi kuukautta kohden laskettu taloudellinen vahinko jää tällöin pienemmäksi kuin sellaisessa pitopaikassa, jonka kaikki eläimet lopetetaan.

Korvauksen suuruus perustuisi pitopaikan tavanomaisessa toiminnassaan luovuttamien eläinten määrään. Määrä laskettaisiin vahinkotapahtumaa edeltävien 12 peräkkäisen kalenterikuukauden muodostamalta viiteajanjaksolta, joka määritettäisiin siten, että ajanjakson päättymisen jälkeen jäisi yksi kokonainen kalenterikuukausi ennen sitä ajankohtaa, jona pitopaikkaan on eläintalutilain nojalla kohdistettu salmonellan leviämisen estämistä koskeva päätös. Määrä osoitettaisiin toimijalla olevien tositteiden tai muiden asiakirjojen perusteella, ja sen varmistamisessa voitaisiin käyttää eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain (1069/2021) 30 §:ssä tarkoitetun eläinrekisterin tietoja.

Katemenetyksestä maksettava korvaus laskettaisiin kertomalla em. eläinmäärä eläinakohtaisella korvauksella, joka olisi:

- lihasikalan ja emakkosikalan osalta 4,5 prosenttia, yhdistelmäsiikalan osalta 9 prosenttia ja välikasvattamon osalta 1,5 prosenttia eläinten lopettamista tai, jos eläimiä ei lopeteta, saneeraustoimenpiteiden aloittamista seuraavan kuukauden lihasian keskimääräisestä tuottajahinnasta (€/100 kg) sellaisena kuin tuottajahinta on Luonnonvarakeskuksen ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain (562/2014) nojalla julkaisemassa Maataloustuotteiden tuottajahinnat -tilastossa.

Edellä mainitun korvauksen lisäksi voitaisiin sikayrittäjälle maksaa lisäkorvaus, jos emakkosikalalan toiminta olisi salmonellasta johtuen keskeytyneenä tai olennaisesti supistunutta vielä senkin jälkeen, kun eläintaudin leviämisen estämistä koskevan päätöksen antamisesta olisi kulunut yli vuosi. Lisäkorvaus laskettaisiin muutoin samoin kuin em. emakkosikalaa koskeva peruskorvaus, mutta eläinکوhtainen korvaus olisi 2,25 prosenttia lihasian keskimääräisestä tuottajahinnasta.

Lisäkorvaus maksettaisiin ainoastaan, jos sikayrittäjä esittäisi riittävän selvityksen siitä, että korvauksen maksamista koskevat vaatimukset täyttyvät. Korvausta ei voitaisi maksaa, ellei rahaston johtokunta antaisi korvauksista päättävälle viranomaiselle selvityksen perusteella lausuntoa, jonka mukaan korvauksen edellytykset täyttyvät.

Tuotannon keskeytyksestä maksettavien korvausten edellytyksenä olisi, että sikayrittäjän tuotanto jatkuu saneerauksen jälkeen.

Edellä olevan katemenetysten laskentaa varten laaditun mallin tavoitteena on mahdollistaa korvauksen määrittelemisen tapauskohtaisen arvioinnin sijasta kaavamaisesti sekä sitä kautta nopeuttaa ja selkeyttää korvausprosessia ja minimoida siihen liittyvä hallinnollinen taakka.

Korvauskatto

Yhdestä vahinkotapahtumasta maksettavat korvaukset eivät voisi ylittää korvauskattoa, joka saataisiin laskemalla yhteen eläinpaikkakohtaiset korvauskatot, jotka olisivat 4 000 euroa per emakkopaikka ja 400 euroa per lihasikapaikka. Välikasvattamon paikat eivät vaikuttaisi korvauskattoon. Tarkoitus on, että kustannuskehitystä seurattaisiin ja että mainittuja korvauskaton perusteena olevia eläinpaikkakohtaisia korvauskattoja tarkistettaisiin tarvittaessa. Eläinpaikkamäärä laskettaisiin edeltävän vuoden suurimman sikarekisteriin ilmoitetun lihasikojen taikka emakkojen ja ensikoiden määrän perusteella.

Korvauskattoa koskeva ehdotus perustuu Luonnonvarakeskuksen selvitykseen [Linkki selvitykseen](#), jonka mukaan keskimääräinen salmonellavahinko lihasikalassa on noin 400 euroa sikaa kohden (vaihteluväli n. 200–600 euroa). Keskimääräinen salmonellavahinko emakkosikalassa on noin 3 000 euroa emakkoa kohden (vaihteluväli pääasiassa n. 800–3800 euroa). Luonnonvarakeskuksen tutkimusaineistossa on kuitenkin yksittäisiä emakko- tai yhdistelmäsilaloita, joissa vahinko on ollut 5 300–6 500 euroa emakkoa kohden.

Korvauskaton täyttymistä ja ylittymistä arvioitaessa otettaisiin huomioon kaikkiin eri korvauslajeihin (eläinten arvo, saneerauskustannukset ja katemenetykset) kuuluvat korvaukset yhteensä omavastuuosuuksien vähentämisen jälkeen.

2. Rahastoon kerättävät maksut

Aluksi

Aiempi työryhmä on raportissaan katsonut, että toimialalta rahastoon kerättävät maksut, joilla katettaisiin toimialalla aiheutuvien salmonellatapausten kokonaiskustannuksia ja jotka eivät suoraan vastaisi niitä kustannuksia, joita yksittäisestä sikayrittäjästä rahastolle aiheutuu, olisivat veroluonteisia. Veroluonteisten maksujen suuruudesta tulee säätää lailla tai ainakin maksujen määräytymisperiaatteista tulee säätää laissa tavalla, joka mahdollistaa maksun suuruuden laskemisen yksiselitteisesti. Laissa ei siten voida säätää, että rahastoon kunakin vuonna perittävän maksun yksikköhinta (per lihasika tai porsas) laskettaisiin esimerkiksi edeltävän vuoden aikana rahaston vastattavaksi kertyviin menoihin, sillä tällöin lain säätämishetkellä ei pystyttäisi

arvioimaan, minkä suuruinen maksurasitus tulee olemaan. Yksikköhinnasta tulisi siten säätää laissa, ja sitä voitaisiin muuttaa vain lakia muuttamalla.

Maksujen jakautuminen eri toimijoiden välillä

Työryhmän tehtävänä oli määrittellä, miten toimijoilta rahastomallissa kerättävät veroluonteiset maksut määritettäisiin.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että maksut jyvitetäisiin eri tuotantosuuntien välillä seuraavasti:

Lihasian osalta maksuvelvollisuus olisi 1 yksikkö ja porsaan osalta 2 yksikköä.

Edellä mainitun vastuusuhteen katsotaan työryhmän näkemysten perusteella vastaavan niitä kustannusriskejä, joita emakkosikaloidissa ja toisaalta lihasikaloidissa esiintyviin salmonellatapauksiin liittyy.

Maksut määritettäisiin em. periaatteen mukaisesti myös yhdistelmäskalassa pidettävien eläinten osalta.

Samaa maksuperiaatetta sovellettaisiin myös välikasvattamoon, vaikka se merkitsisi, että välikasvattamo joutuisi osallistumaan riskinhallinnan kustannuksiin suhteellisesti suuremmalla osuudella kuin muut pitopaikat eli kantamaan osaltaan myös emakkosikalan riskinhallinnan kustannuksia. Työryhmä katsoo kuitenkin, että tämä ero voidaan hyväksyä. Rahastojärjestelyn hallinnoinnin näkökulmasta on etu, jos maksuperiaatteet ovat riittävän yksinkertaiset. Lisäksi ero on omiaan korjaantumaan porsaiden hinnassa.

Maksut ja niiden keräämisjärjestelmä

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että rahastoon sikayrittäjiltä perittävät maksut määritettäisiin sikarekisteriin ilmoitettujen eläinmäärien perusteella. EU-lainsäädännön mukaan toimijan tulee ilmoittaa eläinten tunnistamisesta ja rekisteröinnistä annetun lain 30 §:ssä tarkoitettuun rekisteriin syntyneet ja pitopaikkaan vastaanotetut siat. Rekisterin yhteisrekisterinpitäjä ovat ruokahallinnon tietovarannosta annetun lain (560/2021) mukaan Ruokavirasto, aluehallintovirasto, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus sekä kunta.

Työryhmän ehdotuksen mukaan kunkin vuoden maksun perusteena olisi lihasikalan osalta edellisen kalenterivuoden kunkin kuukauden ensimmäisen päivän eläinmääristä suurin eläinmäärä.

Emakkosikalan ja välikasvattamon osalta kunkin vuoden maksun perusteena käytettävä eläinmäärä olisi edellisen kalenterivuoden kunkin kuukauden ensimmäisen päivän porsaiden (0–3 kk) määrästä suurin määrä.

Yhdistelmäskalassa laskettaisiin yhteen em. periaatteiden mukaisesti erikseen määriteltävät suurimmat lihasikojen ja porsaiden määrät.

Edellä esitetty merkitsisi, että koko vuoden maksuvelvollisuus määritettäisiin kerralla, mutta laskun eräpäiviä tulisi olla vuoden aikana vähintään kaksi, jotta kertaluonteinen maksurasitus ei nousisi kohtuuttoman suureksi.

Eläinrekistereitä koskevan lainsäädännön mukaan sikojen määrät ilmoitetaan rekisteriin kolmesti vuodessa seuraavasti:

- tammi-, helmi-, maaliskuu- ja huhtikuun osalta viimeistään 31.5.
- touko-, kesä-, heinä- ja elokuun osalta viimeistään 30.9.

- syys-, loka-, marras- ja joulukuun osalta viimeistään 31.1.

Tämä tarkoittaa, että edellisen kalenterivuoden eläinmäärät ovat viranomaisen tiedossa viimeistään seuraavan vuoden tammikuun lopussa.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että maksujen keräämisjärjestelmä rakennettaisiin sikarekisteriin liitännäiseksi. Tällä mallilla katsotaan päästävän hallinnollisesti tehokkaimpaan toteuttamistapaan ja voidaan parhaiten hyödyntää käytettävissä olevia järjestelmätoteuttamisen synergioita. Käytännössä hallinnointi tapahtuisi osana Ruokaviraston järjestelmiä. Ruokavirasto laskuttaa sikarekisteriin merkittyjä toimijoita eläinrekisteri-ilmoituksista kerran vuodessa helmikuussa. Tätä ajankohtaa voitaisiin soveltaa myös rahastoon perittävän maksun määräämiseen. Nykyinen laskutusjärjestelmä ei kuitenkaan sovellu tarkoitukseen, sillä maksujen määräytymisperiaatteet ovat erilaiset. Laskutusjärjestelmää pitäisi sen vuoksi kehittää. Työryhmä katsoo, että tavoitteena tulisi olla verkkolaskutus. Tavoitteena tulee kuitenkin koko ajan olla hallinnollisesti ja kustannuksiltaan mahdollisimman perusteltu ja mahdollisimman vähän Ruokaviraston toimintamenomäärärahoja sitova toteutus.

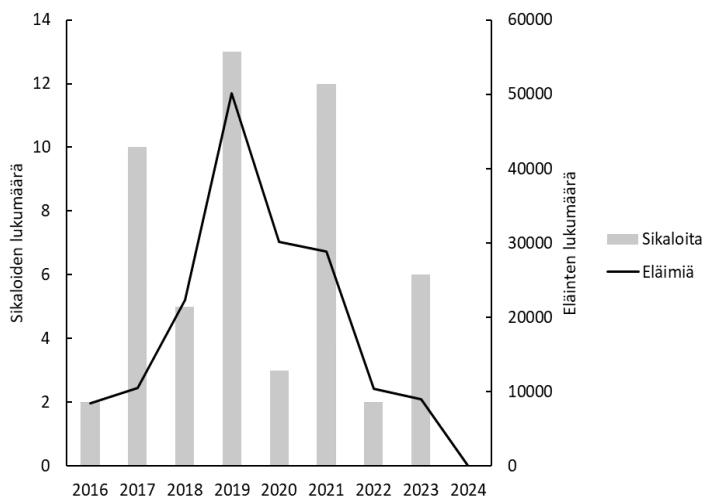
Rahaston maksuvalmiuden sekä sen kerryttämistä koskevien menetelmien tulee olla rahaston korvaustehtävään nähden tarkoituksenmukaiset. Tarkoituksenmukaista ei ole pitää rahaston pääomaa tarpeettoman suurena, jotta toimijoille ei tulisi perusteetonta kustannusrasitusta. Toisaalta rahaston maksuvalmiuden tulisi olla riittävä, jotta esimerkiksi kohtuullisen kokoiset yksittäiset vahingot eivät laukaisisi tarvetta ryhtyä lainanottoon liittyviin menettelyihin, mikäli rahastolla olisi mahdollisuudet lainanottoon osana rahaston maksuvalmiutta. Rahastoon suoritettavien maksujen määrän tulee olla perustellussa suhteessa arvioitavissa oleviin korvausvastuisiin.

Rahastoon kerättävien maksujen maksuvelvollisuutta olisi mahdollista ajoittaa suhteessa siihen, miten rahaston maksuvalmius (rahaston pääoma) on kehittynyt suhteessa vahinkokantaan (esim. maksun periminen lakkaisi tilapäisesti sen jälkeen, kun rahaston pääomataso olisi saavuttanut tietyn säädetyn maksimin, ja perimiskynnyksen laukaisisi uudelleen pääoman alentuminen tietyn vähimmäistason alapuolelle). Esimerkiksi öljysuojarahaston osalta on säädetty vastaavasta mekanismista, jonka mukaan rahaston pääoman vaihteluväli on 5–10 miljoonaa euroa. Kyseisentyypistä järjestelyä on tyypillisesti toteutettu sellaisten rahastojen osalta, joissa vahinkomäärän vaihtelu voi olla huomattava.

Rahaston hallinnointi ja tarvittava alkupääoma

Alkupääoman tarve

Rahaston maksukyky aloitusvaiheessa on periaatteessa mahdollista turvata alkupääomalla, alkupääomalla ja lainanottovaltuustyyppisellä järjestelyllä tai pelkästään lainanottovaltuustyyppisellä järjestelyllä. Työryhmä katsoo, että salmonellavahinkojen tyyppisten vahinkotapahtumien kyseessä ollessa vahinkotapauksia kertyy lähtökohtaisesti vuosittain (ks. kuva 1 alla), minkä vuoksi olisi rahaston toimintamahdollisuuksien kannalta tarkoituksenmukaista, että rahastolla olisi jo alkuvaiheessa sellainen pääoma, jonka turvin se olisi viivytyksittä maksukykyinen jo alkuvaiheen oletettavissa oleviin tyypillisiin korvausvastuisiin nähden. Jos rahaston pääoman kerryttämisen alkuvaiheessa maksuvastuulliset joutuisivat suorittamaan rahastoon sekä normaaleja rahastomaksuja että lainajärjestelyjen toteuttamiseen liittyviä kustannuksia, heidän maksuvastuunsa muodostuisi todennäköisesti selvästi pelkkään normaalia maksuihin perustuvia vastuita suuremmaksi.



Kuva 1: Salmonellalla infektoituneiden sikaloitten ja niissä olleiden eläinten vuosittaiset lukumäärät vuosina 2016–2024 (elokuun loppuun)

Työryhmä on tyypillisten rahastosta korvattavien vahinkomäärien (aiempi 5 vuoden keskiarvo) perusteella arvioinut rahaston alkupääoman tarpeeksi noin 10 miljoonaa euroa, jotta rahasto olisi heti aloittaessaan täysimääräisesti maksukykyinen ja jollei käytetä edellä tarkasteltua lainanottovaltuuteen perustuvaa maksuvastuiden rahoittamista. Koska rahastoon ei alkaisi kertyä maksuja ennen sitä koskevan lainsäädännön voimaantuloa, vaihtoehtona tällöin rahaston alkupääoman toteuttamiselle on lähinnä siirto valtion talousarvioista, mikäli valtio olisi tältä osin rahaston pääomittajana. Pitkän aikavälin tavoite on, että rahaston pääoma olisi 20 miljoonaa euroa, kun tavoitteena pidetään rahaston kahden vuoden maksuvastuiden maksuvalmiutta. Tätä suuremmaksi pääomaa ei kasvatettaisi. Edellä todetut arviot perustuvat muun muassa vakuutusyhtiöiden aiempina vuosina maksamiin korvauksiin ja ovat tässä mielessä suuntaa-antavia.

Kun taustana on edellä todettu arvioitu rahaston keskimääräinen vuotuinen korvausvastuun määrä, maksujen kautta rahastoon saataisiin kerättyä kahden ensimmäisen vuoden keskimääräisiä korvauksia vastaava rahasumma keskimäärin kahden vuoden kuluttua rahaston toiminnan käynnistymisestä, jos maksut olisi määritelty siten, että ne vastaisivat arvioitua rahaston korvausvastuiden tasoa. Edellä esitettyyn liittyen laissa tulisi säätää valtion rahastoon siirtämän alkupääoman palauttamisesta valtiolle tietyssä määräajassa, jos ei olisi erikseen linjattu valtion rahastoon siirtämän pääomituksen jäämisestä rahaston omaksi pääomaksi pysyväisluonteisesti.

Lainanotto

Rahastoon kerättävien maksujen suuruudesta tulisi säätää laissa, ja suuruus tulisi lähtökohtaisesti mitoittaa edellä hahmotelluin tavoin rahaston maksuvastuita vastaavasti, käytännössä lähinnä keskimääräisen vuotuisen vahinkotason mukaan. Koska lakisääteisesti rahastoon kerättyjen maksujen rahaston omaan pääomaa lisäävä vaikutus olisi verrattaen kaavamainen, työryhmä viittaa mahdollisuuden harkita keinoja, joilla rahaston tilannekohtaista maksuvalmiutta olisi mahdollista lisätä hetkellisesti nopeastikin.

Työryhmä viittaa tältä osin esimerkiksi maatalouden interventiorahaston käytettävissä olevaan lakisääteiseen lainanottovaltuuteen. Maatalouden interventiorahastosta annetun lain (1206/1994) 3 §:n mukaan lainaa voidaan ottaa valtioneuvoston luvalla ja sen hyväksymillä ehdoilla laissa tarkoitettujen toimintojen väliaikaista rahoittamista varten. Samanaikaisesti lainoja saa olla enintään laissa säädetty määrä. Maatalouden interventiorahaston osalta valtiokonttori

järjestää lainanoton ja päättää sen tarkemmista ehdoista sekä huolehtii muista rahaston lainanottoon kuuluvista toimenpiteistä.

Työryhmä viittaa samalla siihen, että mikäli rahastolla olisi käytettävissä lainanottovaltuus, sitä koskevien ajallisten rajausten määrittelyssä tulisi pyrkiä siihen, ettei rahastoon perittävien maksujen suuruutta tarvitsisi muuttaa suuremmin hetkellisin vaihteluin salmonellavahinkojen ns. tavanomaisen vuosivaihtelun takia eli tilanteessa, jossa salmonellan aiheuttaman kustannusriskin ei arvioitaisi pysyvämmin muuttuneen.

Rahaston toiminnan läpinäkyvyys

Työryhmä pitää tärkeänä, että sikayrittäjillä olisi mahdollisuus saada riittävästi tietoa rahaston toiminnasta ja sitä kautta mahdollisuus ennakoida maksujen tulevaa kehitystä. Ruokaviraston hallinnoimien rahastojen tilinpäätökset julkaistaan Ruokaviraston sivustolla ([Tulosohjausasiakirjat - Ruokavirasto](#)). Eläinten terveys ETT julkaisee neljännesvuosittain tiedot niiden sika-, nauta- ja siipikarjapitopaikkojen määrästä ja sijaintialueesta, joihin kohdistetuista salmonellan leviämisen estämisestä koskevista päätöksistä ETT on saanut tiedon <https://www.ett.fi/salmonella-info/ajankohtainen-salmonellatilanne/>. Rahaston maksamia korvauksia koskisi myös valtiontukisääntöjen mukainen avoimuusvelvollisuus. Tiedot tulisivat lisäksi julkaistaviksi uudessa valtionavustuksia koskevassa julkaisujärjestelmässä Tutkiavustuksia.fi, johon korvauksista päättävällä viranomaisella olisi valtionavustuslaissa (688/2001) säädetty velvollisuus viedä korvauksia koskevat tiedot. Velvollisuudesta säädetään tarkemmin valtionavustustoiminnan tietovarantoon tallennettavista vähimmäistiedoista sekä valtionavustustietojen julkaisemisen ja käytön palvelussa julkaistavasta tietoaineistosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1394/2022). Tiedot on julkaistava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa korvauspäätöksen tekemisestä.

Rahaston johtokunnan tehtävät

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että rahaston johtokunnan tehtävät määriteltäisiin pitkälti samalla tavalla kuin maatilatalouden kehittämisrahaston, jäljempänä *Makera*, johtokunnan tehtävät (vrt. laki maatilatalouden kehittämisrahastosta, jäljempänä *Makera-laki*, 2 a §). Keskeistä tällöin on rahaston huolellisesta hoidosta ja maksuvalmiudesta huolehtiminen. Makeran johtokunnan tehtävänä on maatilatalouden kehittämisrahastosta annetun lain (657/1966) mukaan vastata rahaston riittävästä maksuvalmiudesta ja tehdä maa- ja metsätalousministeriölle ehdotus toiminta- ja taloussuunnitelmaksi, joka laaditaan kulloinkin seuraavaa valtion talousarviovuotta seuraavalle nelivuotiskaudelle. Johtokunnan tulee vahvistaa rahaston johtosääntö, hyväksyä ja allekirjoittaa rahaston tilinpäätös sekä antaa vuosittain maa- ja metsätalousministeriölle kertomus rahaston toiminnasta edellisenä kalenterivuotena.

Lisäksi tehtäviin kuuluu tarvittaessa lausuntojen antaminen ja aloitteiden tekeminen rahaston varoilla tuettavaan toimintaan kuuluvissa ja niihin liittyvissä asioissa. Kuten edellä on ehdotettu, salmonellakorvausten osalta johtokunnan tulisi antaa korvaukset maksavalle viranomaiselle lausunto sikalan käytöstä poistamista koskevan korvauksen edellytysten täyttymisestä siinä tapauksessa, että sikayrittäjä on esittänyt tätä koskevan hakemuksen perusteluineen. Johtokunnan lausunto tarvittaisiin myös silloin, kun katemenetyksen korvausta vaaditaan emakkosikalan osalta 12 kuukautta pidemmältä haitta-ajalta.

Makeran johtokunnan keskeisiin tehtäviin kuuluu rahaston varojen vuotuista käyttösuunnitelmaa koskevan ehdotuksen tekeminen. Salmonellakorvausten maksaminen perustuu äkillisesti ilmenneisiin salmonellatartuntoihin, joten rahoitustarpeiden ennakointi on osin vaikeaa. Salmonellaan liittyvä rahaston toiminta edellyttäisi luonteensa puolesta sitä, että rahaston johtokunta paitsi huolehtisi ennakoivan varojen käyttösuunnitelman laatimisesta myös jokaisen varainhoitovuoden yhteydessä tekisi aina tilannekohtaisesti tarpeellisin osin johtopäätökset varojen käyt-

töstä ja rahaston likviditeetistä. Rahaston johtokunnan olisi tärkeää seurata rahastoon kerättävien maksujen riittävyyttä korvauksiin nähden, päättää lainanottoarpeesta, mikäli rahastolla olisi käytettävissään lainanottovaltuuksia, ja tehdä tarvittaessa ehdotuksia maksujen ja mahdollisesti myös korvaussäännösten tarkistamiseksi.

Rahaston johtokunnan kokoonpano

Työryhmä arvioi tässä vaiheessa alustavasti, että Makeran johtokunnan tyyppinen valtioneuvoston asettama johtokunta olisi kokoonpanoltaan sopiva johtamaan salmonellakorvausten hallinnointia.

Makeran kokoonpanosta ja toimikaudesta säädetään tarkemmin maatalouden kehittämisrahastosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1754/1995, jäljempänä *Makera-asetus*) 2 §:ssä. 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.

Työryhmä pitää tärkeänä, että rahaston johtokunnassa on sika-alan tuottajien edustus.

Työryhmä pitää lisäksi erityisesti salmonellakorvauksen maksamista ja maksujen keräämistä silmällä pitäen perusteltuna, että rahastossa olisi asiantuntijoina henkilöitä, joilla olisi rahaston tehtävien kannalta merkityksellistä salmonellaan liittyvää erityisosaamista. Työryhmä näkee yhtenä mahdollisuutena, että näillä tai tämän tyyppisillä asiantuntijoilla olisi rahastossa tai rahaston hallinnassa vastaava asema kuin esim. luottolaitosten edustajilla Makerassa eli pysyvän asiantuntijan rooli. 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. Työryhmän näkemyksen mukaan salmonella-asiantuntijoita voitaisiin kutsua esimerkiksi Suomen sikayrittäjiltä, Elintarviketeollisuusliitolta, ETT:ltä ja/tai Suomen Teurastamoyrittäjiltä.

Rahaston tehtävien hoitamiseksi johtokunnalla tulisi myös olla vähintään yksi sihteeri. Makeran osalta on säädetty Makera-asetuksen 2 §:ssä, että sihteerin tulee olla maa- ja metsätalousministeriön tai Ruokaviraston virkamies.

Rahaston toiminnan muu hallinnointi

Työryhmä arvioi, että myös salmonellakorvausten rahastointiin liittyvä muu toiminta olisi tarkoituksenmukaista järjestää vastaavalla tavalla kuin Makeran toiminta. Makeralla ei ole omaa henkilökuntaa, vaan sen hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä koskevat muut kuin johtokunnalle kuuluvat tehtävät hoitaa Ruokavirasto. Makeralla on kaksi maa- ja metsätalousministeriön asettamaa tilintarkastajaa, joiden tehtävänä on tarkastaa rahaston hallintoa ja tilejä.

Mikäli rahastolle olisi säädetty edellä (s. 12–13) tarkastellut lainanottovaltuudet, niitä koskevat käytännön toimenpiteet kuuluisivat kuitenkin valtiokonttorille.

Työryhmä arvioi tässä vaiheessa, että salmonellavahinkoja koskevien korvausten maksaminen soveltuisi Ruokaviraston tehtäväksi. Ruokaviraston tehtäviin kuuluu myös eläintautilain nojalla suoraan valtion varoista maksettavista korvauksista päättäminen, joten viraston kokemus vastaavasta toiminnasta toisi synergiaetuja. Työryhmä on tehnyt edellä esitetyn korvausperiaatteita koskevan ehdotuksensa siten, että korvaus voitaisiin laskea pääosin kaavamaisesti ilman

tapauskohtaista vahinkojen ja menetysten arviointia. Tämä olisi omiaan huomattavasti minimoimaan korvauksiin liittyvää hallinnollista työtä eläintautilain nojalla tehtäviin korvauspäätöksiin verrattuna. Työryhmä pitää keskeisenä, että salmonellavahinkojen korvausten maksamisesta aiheutuvat tehtävät voitaisiin hoitaa Ruokavirastossa mahdollisimman synergisesti Ruokaviraston jo olemassa olevia resursseja hyödyntäen.

Työryhmä pitää tarkoituksenmukaisena, että korvaushakemusten laatiminen ja käsittely pyrittäisiin saamaan sähköisen asiointipalvelun piiriin (esim. Hyrrä), mikä automatisoisi käsittelyä. Eläintautilain nojalla maksettavien korvausten käsittelyä varten ei sähköistä ole palvelua, vaan hakemukset tehdään vapaamuotoisesti.

Salmonellavalvontaohjelman kustannuksia ja hyötyjä koskevat tutkimustulokset

Salmonellavalvontaa tehdään kansanterveydellisistä syistä. Salmonellan aiheuttamat infektiot ovat merkittävä kansanterveydellinen ongelma EU:ssa ja muualla maailmassa. Vuonna 2022 salmonella oli toiseksi yleisin ihmisillä todettu zoonoositartunta ja yleisin ruokamyrkytys-epidemioiden aiheuttaja EU:ssa. Salmonelloosiin sairastuneista 38,9 % tarvitsi sairaalahoitoa ja kuolleisuus salmonelloosiin oli 0,22 % ([EFSA ja ECDC 2023](#)).

Siat ovat sekä maailmanlaajuisesti että EU-tasolla merkittävä lähde ihmisten salmonelloosille ([Bonardi 2017](#), [De Kneegt et al. 2015](#), [EFSA 2010](#), [Ferrari et al. 2019](#)). On arvioitu, että EU-tasolla ihmisten salmonelloositapauksista 31,1 % on peräisin sikareservuaarista ja kahdeksassa EU-maassa siat ovat merkittävin ihmisten salmonelloosin lähde ([De Kneegt et al. 2015](#)). Euroopan elintarviketurvallisuusviranomaiseen vuosien 2015–2019 ruokamyrkytys-epidemioiden kerättyä tietoa analysoimalla arvioitiin, että Euroopassa sianliha on toiseksi tärkein lähde salmonellaepidemioille heti munien jälkeen ([Chanamé Pinedo et al. 2022](#)).

Suomalaisen salmonellavalvontaohjelman tavoitteena on pitää salmonellan esiintyvyys matalana eläimissä ja elintarvikkeissa. Tarkoituksena on havaita ja valvoa salmonellaa elintarvikkeiden alkuperästä ja näin estää tartunnat ihmisiin mahdollisimman tehokkaasti.

Ruokavirasto on juuri julkaissut tutkimuksen sikojen salmonellavalvontaohjelman kustannuksista ja hyödyistä (Sikojen kansallisen salmonellavalvontaohjelman merkitys; Ruokaviraston tutkimuksia 4/2024, jäljempänä [Nevalainen et al. 2024](#). [Linkki tutkimukseen](#)) Tutkimuksen mukaan kotimaisesta sianlihasta ihmisille aiheutuvien salmonellatartuntojen määrä on nykytilanteessa hyvin vähäinen. Jos sikojen salmonellavalvontaohjelma lopetettaisiin, mutta salmonellan esiintyvyys sioilla pysyisi nykyisessä, ihmisten sairaustapausten määrä nelinkertaistuisi. Todellisuudessa valvontaohjelman lopettamisen myötä salmonellan esiintyvyys suomalaisissa sioissa nousisi. Jos esiintyvyys nousisi samaan kuin mitä se on EU:ssa keskimäärin, suomalaisesta sianlihasta aiheutuisi noin 40–100 sairaustapausta ja yksi kuolema vuosittain.

Salmonellaerityistakuista huolimatta Suomeen tuodusta sianlihasta aiheutuu nykyisin noin 50 sairaustapausta vuosittain. Ohjelman luopumisen myötä Suomella ei olisi enää salmonellaerityistakuita, eikä Suomeen tuotavalta sianlihasta enää edellytettäisi salmonellavapautta. On arvioitu, että ilman salmonellaerityistakuita ulkomaisesta sianlihasta aiheutuisi meillä noin 150 sairaustapausta vuosittain ([Nevalainen et al. 2024](#)).

Salmonellatartunta ihmisellä luokitellaan yleisvaaralliseksi tartuntataudiksi (valtioneuvoston asetus tartuntataudeista 146/2017). Yleisvaarallisen tartuntataudin tutkimus, hoito ja hoitoon määrätty lääkkeet ovat potilaalle maksuttomia (laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista 734/1992). Sikojen salmonellavalvontaohjelman ansiosta ihmisten sairaanhoitokustannukset ovat vähäiset, eikä tuottavuutta menetetä sairauspoissaolojen johdosta ([Nevalainen et al. 2024](#)).

Ruokaviraston tutkimuksen mukaan nykyisestä salmonellavalvontaohjelmasta aiheutuvat kustannukset, sisältäen sikojen pitopaikkojen saneerauksiin liittyvät kustannukset sekä näytteistä ja

sairastumisista aiheutuvat kustannukset, ovat keskimäärin yhteensä noin 7,67 miljoonaa euroa vuosittain. Aiemmin tässä raportissa viitattujen Luonnonvarakeskuksen selvitysten mukainen arvio saneerauksiin liittyvistä kustannuksista oli noin 9,9 miljoonaa euroa vuodessa sekä rehuteollisuudelle ankarasta vastuusta aiheutuvista kustannuksista laskennallisesti lisäksi noin 5 miljoonaa euroa vuodessa.

Vaihtoehdossa, jossa valvontaohjelma lopetettaisiin kokonaan, kustannukset olisivat Ruokaviraston tutkimuksen mukaan keskipitkällä aikavälillä 2,4 miljoonaa euroa ja pitkällä aikavälillä 8,5 miljoonaa euroa vuodessa. Luvuissa eivät ole mukana kuolemasta aiheutuvat laskennalliset kustannukset.

Toinen vaihtoehto nykytilanteelle olisi serologiaan perustuva valvontaohjelma, jossa lihaan liittyvää salmonellariskiä hallittaisiin ottamalla teurassioista verinäytteitä joko teurastamossa tai pitopaikassa, mutta salmonellasaneeraukset sikojen pitopaikoissa eivät enää olisi samalla tavalla pakollisia kuin nykyisin. Tämän tyyppinen ohjelma on käytössä Tanskassa. Tämän vaihtoehdon kustannukset olisivat Ruokaviraston tutkimuksen mukaan keskimäärin noin 3,2 miljoonaa euroa vuodessa, mutta luvussa ei ole huomioitu uuden valvontajärjestelmän pystyttämistä aiheutuvia kustannuksia, salmonellaposiitivisissa pitopaikoissa ja elintarvikeketjun myöhemmissä vaiheissa tehtävistä toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia eikä kuolemasta aiheutuvia laskennallisia kustannuksia.

Salmonellavalvontaohjelma ja suomalaisten sikojen salmonellavapaus ovat todennäköisesti edistäneet suomalaisen sianlihan vientiä, ja erityistakuiden ansioista suomalaisissa vähittäiskaupoissa on vain rajoitetusti tarjolla tuoretta, ei-suomalaista sianlihaa (Nevalainen *et al.* 2024). Suomi voisi molemmissa nykytilalle vaihtoehtoisissa malleissa menettää vientituloja. Lisäksi se joutuisi luopumaan salmonellan erityistakuista ja testaamaan Ruotsiin ja Norjaan vietävät sianlihaerät, mistä aiheutuisi noin miljoonan euron vuosittaiset kustannukset. Salmonellavalvontaohjelmasta luopuminen voisi myös vaikuttaa kuluttajien käyttäytymisen ja siten suomalaisen sianlihan kysyntään (Nevalainen *et al.* 2024).

Ruokaviraston selvityksen mukaan ajan kuluessa kokonaisuudessa kalleimmaksi saattaisi tulla vaihtoehto, jossa sikojen salmonellavalvonta lopetettaisiin kokonaan. Tällöin ihmisten sairaanhoitokulut kasvaisivat rajusti nykyisestä. Myös kuolemista aiheutuisi menetyksiä.

Rahaston toimintaan mahdollisesti kanavoitava valtion rahoitus

Työryhmän ei tullut toimeksiantonsa mukaan ottaa kantaa valtion mahdolliseen osallistumiseen rahastosta maksettavien korvausten rahoittamiseen. Salmonellaa koskevaa riskinhallintaa sika-alalla pohtineen aiemman työryhmän raportissa todetaan valtionhallinnon lähtökohtana olevan, että mikäli valtion osallistuminen nähtäisiin perustelluksi, nykyisessä julkisen talouden tilanteessa rahoitus tulisi kohdentaa jo päätetyistä hallinnonalan budjettitalouden määrärahoista.

Sikaelinkeino katsoo, että sika-alan salmonellarahaston toteutuminen on kriittistä koko suomalaiselle kotieläinsektorille. Salmonellavalvontaohjelman merkitys alan menestykselle on merkittävä, eikä Suomella ei ole varaa heikentää yksittäisen kotieläinsektorin kykyä torjua salmonellaa salmonellavalvontaohjelman edellyttämällä tavalla.

Sikaelinkeino katsoo, että rahastoa tulee pääomittaa yhteiskunnan varoista, jotta rahastoon kerättävien veroluonteisten maksujen taso pysyisi sikatiloille kohtuullisena ja rahaston kyky maksaa korvauksia salmonellavahingoista turvataan ensimmäisestä toimintapäivästä lähtien. Ilman rahoitusta rahastosta tulee sikaelinkeinoille kestävämpiä kallis. Näin ollen perustamisvaiheessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota rahaston alkupääoman riittävään tasoon kertaluonteisella pääomituksella ja pidemmällä tähtäimellä rahoittaa järjestelmää esimerkiksi CAP-varoista veroluonteisten maksujen rinnalla.