Maa- ja metsätalousministeriö
Jord- och skogsbruksministeriet
Ministry of Agriculture and Forestry

8.10.2026

dnro
VN/20382/2023

Kansliapäällikkö Pekka Pesonen
Osastopäällikkö Sebastian Hielm
Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SIKA-ALAN SALMONELLAVAHINKORAHASTOSTA (HE 101/2026 VP)

Esityksen aiempi käsittely perustuslakivaliokunnassa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta. Perustettava rahasto olisi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, minkä vuoksi esityksellä on olennainen kytkentä perustuslain 87 §:ään, jossa säädetään:

> ”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 käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.”

Hallituksen esityksessä todetaan, että koska perustuslain 87 §:ää koskevien tulkintojen mukaan suhtautuminen uusiin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin on pidättyväinen, hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon sen kysymyksen arvioimiseksi, onko rahaston perustamiseen mainitun pykälän mukainen valtion pysyvän tehtävän hoitamisen edellyttämä välttämätön syy.

Perustuslakivaliokunta antoi esityksestä lausuntonsa 18.6.2026 (PeVL 49/2026 vp). Lausunnon (s. 3) mukaan esityksestä ei ilmene oikeudellisia perusteita sille, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Hallituksen esityksestä ilmenevä keskimääräinen vuotuinen sika-alan salmonellavahinkorahastolle arvioitu korvausvastuu ei valiokunnan mielestä vaikuta sellaiselta, että siinä olisi kyse perustuslain esitöissä tarkoitetuista määrältään huomattavista menoista, eivätkä menot ilmeisesti olisi erityisen vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan alan toimijoilta perittävän ehdotetun kaltaisen salmonellavahinkomaksun kerääminen olisi valtiosääntöisesti mahdollista myös ilman valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista.

Valiokunnan lausunnon (s. 4) mukaan hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että rahaston perustaminen olisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eikä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Esityksen aiempi käsittely maa- ja metsätalousvaliokunnassa

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta järjesti esityksestä kuulemisen keskeisille sidosryhmille 9.9.2026 sekä pyysi lisäksi kirjallisia lausuntoja. Maa- ja metsätalousministeriön edustajat

osallistuivat mainittuun kuulemiseen, ja ministeriö antoi asiassa vastineensa sekä esitteli sitä 16.9. pidetyssä maa- ja metsätalousvaliokunnan vastinekuulemisessa.

Maa- ja metsätalousministeriö esitti vastineessaan mm. seuraavat näkemyksensä:

- **Ministeriö esitti pitävänsä selvänä, että perustuslakivaliokunnan esittämä säätämisjärjestysponsi on eduskuntakäytännössä erittäin vahvasti sitova.**

- Ministeriö totesi, että lain säätämisjärjestystä koskeva perustuslakivaliokunnan johtopäätös perustui siihen, että hallituksen esityksen *perustelut budjettitalouden piirissä olevien keinojen soveltuvuudesta olivat riittämättömät*.

- Ministeriö katsoi tämän vuoksi, että perustuslakivaliokunnan mainitsema puute ei ole korjattavissa säännösehdotuksia muuttamalla.

- Ministeriö totesi, että hallituksen esityksen valmistelun ja sen taustalla olevien työryhmävalmistelujen tavoitteena on ollut luoda sika-alalle riskinhallintaratkaisu, jossa pääasiallisen rahoitusvastuun kantaisi jatkossakin sikaelinkeino itse eikä valtio, eikä salmonellakustannusten siirtämistä valtion talousarvion momentilta rahoitettaviksi ole siksi pidetty valmistelussa todellisena vaihtoehtona. Tämän vuoksi talousarvion varaan perustuvaa vaihtoehtoa koskevat perustelut ovat jääneet hallituksen esityksessä valitettavan suppeiksi.

- Perustuslain 87 §:n kriteerien täyttymistä koskeva perusteluvelvollisuus on korkealla, ja perusteluvelvollisuus on sillä, joka esittää rahaston perustamista, eli hallituksella ja ministeriöllä.

- **Ministeriö katsoi edelleen, että perustuslaissa oleva välttämättömyysvaatimus täyttyy, koska muut ajateltavissa olevat riskinhallintavaihtoehdot, mukaan lukien perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittu budjettitalouden keinoihin perustuva vaihtoehto, eivät ole realistisia, toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoja esityksessä kuvatun ongelman ratkaisuksi. Rahastossa olisi lisäksi kyse järjestelystä, jonka puitteissa maksettaisiin huonosti ennakoitavissa olevia korvauksia ja joka turvaisi tehokkaasti kansalaisten ja sikayrittäjien perusoikeuksia vaarantamatta käytännössä eduskunnan budjettivaltaa.**

- Ministeriö esitti vastineessaan lisäperusteluja näkemyksensä tueksi.

Perustuslain 87 §:ssä olevan vaatimuksen ”valtion pysyvä tehtävä” täyttymisestä

Maa- ja metsätalousministeriö esitti perustuslakivaliokunnalle kesäkuussa 2026 antamassaan lausunnossa, että salmonellaohjelman mukaisen taudintorjunnan tason ylläpitäminen on Suomelle pysyväisluonteinen, EU-velvoitteisiin perustuva tehtävä. Salmonellaa on torjuttu Suomessa vuosikymmenten ajan, ja salmonellan poikkeuksellisen matalan esiintyvyyden ja korkealle tähtäävän kansallisen salmonellavalvontaohjelman ansiosta Suomelle myönnettiin salmonellaerityistakuut Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Samalla Suomen salmonellavalvontaohjelma hyväksyttiin Suomen esittämän eräiden elävien eläinten ja eläintuotteiden salmonellatarkastuksia koskevan toimenpideohjelman hyväksymisestä annetulla Euroopan komission päätöksellä (94/968/EY). Komission päätöksen mukaisesti Suomella on velvollisuus toteuttaa salmonellavalvontaohjelman mukaisia tarkastuksia ja toimenpiteitä ja saattaa voimaan ja pitää voimassa toimenpiteiden toteuttamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset.

Maa- ja metsätalousministeriö esitti myös, että salmonellavalvontaohjelman tavoitteella eli salmonellariskin minimoinnilla on suora kytkentä perustuslain 19 §:ssä säädettyyn valtion pysyvään terveydenedistämistehtävään. Salmonellaa torjutaan kansanterveyssyistä, ja salmonella-

valvontaohjelman ansiosta kotimaisesta lihasta aiheutuvien salmonelloositapausten ja sairaanhoitokustannusten määrä on hyvin vähäinen, eikä salmonellasta johtuvia kuolemia käytännössä esiinny.

Lisäksi ministeriö esitti, että valtiolla on perustuslaista johtuva velvollisuus tarvittaessa erinäisillä järjestelyillä kuten tukitoimilla tai oikeusturvajärjestelyillä varmistaa, ettei elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan ydintä ei rajoiteta tavalla, joka tekee tyhjäksi perusoikeuden ydinsisällön. Ei olisi perusoikeuden ytimen loukkaamattomuusvaatimuksen tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaista, jos jokin elinkeino näivettyisi sitä kautta, että Suomessa terveydenedistämistoimina toteutetaan muuta EU-tasoa olennaisesti tiukempia toimia. Koska kehitys on johtanut hallituksen esityksessä tarkemmin kuvattuun tilanteeseen, jossa sikaloiden riskiturva on puutteellista ja uhattuna ja jossa vaillinainen riskiturva aiheuttaa vahvoja kerrannaisvaikutuksia koko sikasektorille mm. vaikeuttaen luotonsaantia ja alalle tuloa ja vakavasti uhkaa sektorin jatkuvuutta, ministeriö katsoi, että valtiolla on velvollisuus löytää tilanteeseen kohtuulliseksi katsottava ratkaisu.

Perustuslakivaliokunta katsoi esitystä koskevassa 18.6.2026 antamassa lausunnossaan, että sika-alan salmonellavahinkorahastossa voidaan arvioida olevan kyse tavasta hoitaa perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua valtion pysyvää tehtävää, joten maa- ja metsätalousministeriö ei käsittele asiaa tässä lausunnossaan enempää. Lain säätämisjärjestystä koskeva perustuslakivaliokunnan johtopäätös liittyi välttämättömyysvaatimukseen, tarkemmin sanoen budjettitalouden piirissä olevien keinojen soveltumattomuutta koskevien perustelujen riittämättömyyteen, joten ministeriö keskittyy jäljempänä tähän vaatimukseen.

Maa- ja metsätalousministeriön lisäperustelut koskien perustuslain 87 §:n välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä

Perustuslakivaliokunnan 18.6. antamassa lausunnossa viitataan perustuslain 87 §:ssä säädettyyn välttämättömyysvaatimukseen liittyen siihen, ettei esityksestä käy ilmi riittäviä oikeudellisia perusteita sille, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot soveltuisi tehtävän hoitamiseen.

Maa- ja metsätalousministeriö pahoittelee, että hallituksen esitykseen sekä perustuslakivaliokunnalle kesäkuussa annettuun lausuntoon sisältyvät perustelut asiaa koskien jäivät perusteettoman suppeiksi. Ministeriö esittää kunnioittavasti perustuslakivaliokunnalle jäljempänä olevat lisäperustelut koskien välttämättömyysvaatimusta, erityisesti budjettitalouden keinojen soveltumattomuutta.

Välttämättömyysvaatimuksesta

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että välttämättömyys on yksi perustuslain keskeisimmistä oikeudellisista periaatteista.

Välttämättömyyskriteerillä tarkoitetaan eri yhteyksissä eri asioita ja tilanteita. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskien perustuslakivaliokunta on todennut mm., että jokin rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa vähemmän puuttuvin keinoin ja ettei rajoitus saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994, s. 5).

Oikeuskirjallisuudessa välttämättömyysvaatimuksen osalta on mm. nojauduttu saksalaiseen doktriinin, jonka mukaan ”ei ole olemassa muuta yhtä tehokasta keinoa, joka rajoittaa vähemmän tai ei ollenkaan”. (Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, WSOY 2001, s. 21)

Perustuslain 87 §:ssä tarkoitetun välttämättömyyden osalta perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 139/I) todetaan, että ”tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän rahas-

ton perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi ja kun budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat eivät soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen."

Perustuslakivaliokunta on talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todennut, että rahoitusvakausrahastolle kuuluvat varautumistehtävät ovat luonteeltaan pysyviä valtion tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyvien mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin on vaikeaa. Valiokunta katsoi siten, että perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle täyttyivät. (PeVL 35/2014 vp, s. 4)

Ympäristövahinkorahaston perustamista koskevaa esitystä arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että ympäristövahinkorahaston vuosittaiset menot ovat siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuvat huonosti tehtävän hoitamiseen. (PeVL 65/2022 vp, s. 2).

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa edellä esitetyn perusteella, että perustuslakiin liittyen välttämättömyys kytkeytyy ns. *vaihtoehdottomuuteen*. Perustuslaissa edellytetty välttämättömyys ei kuitenkaan tarkoita, että muut vaihtoehdot olisivat absoluuttisesti mahdottomia tai kiellettyjä EU-oikeuden tai Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten perusteella. Välttämättömyysvaatimuksen täyttymiseksi voi riittää, että *muut saman tavoitteen toteuttamiseksi ajateltavissa olevat vaihtoehdot ovat syystä tai toisesta hyvin ongelmallisia, esimerkiksi niiden toteuttamiseen liittyvien merkittävien haasteiden tai tehottomuutensa kuten kalleutensa vuoksi.* Vaihtoehdottomuus edellyttää tilannekohtaista arviointia.

Perustuslain esitöissä on tuotu esiin välttämättömyyteen kytkeytyvänä, rahastojen perustamista puoltavana seikkana ns. menojen *ennakoimattomuus* eli se, että "rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen ylipäänsä on epävarmaa" (HE 1/1998 vp, s. 139). Vaatimusta menojen ennakoimattomuudesta ei kuitenkaan voida pitää ehdottomana valtiosääntöisenä vaatimuksena, sillä rahaston perustamista voi perustella myös huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 139). Maa- ja metsätalousministeriö perustelee jäljempänä tarkemmin kuin mitä on esitetty hallituksen esityksessä, että ehdotetusta rahastosta rahoitettavat salmonellakustannukset ovat ennakoimattomia budjettitalouden näkökulmasta.

Perustuslain esitöissä viitataan rahastojen osalta myös *menojen mittavaan määrään*, johon myös perustuslakivaliokunnan esitystä koskevassa lausunnossa viitattiin: HE 1/1998 vp, s. 57: "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."

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että myöskään menojen määrän mittavuus ei ole mainittujen perustuslain esitöiden muotoilujen mukaan ehdoton vaatimus. Ministeriö katsoo, että ehdotetusta sika-alan salmonellavahinkorahastosta rahoitettavat määrät olisivat siinä määrin mittavia, että ne yhdessä kustannusten ennakoimattomuuden kanssa tekevät budjettitalouden keinojen käyttämisen käytännössä ongelmalliseksi. *Valtiontalouden kokonaisuuteen nähden määrät olisivat kuitenkin niin pieniä, että rahasto ei menojen määrä huomioon ottaen missään tilanteessa voi muodostua niin suureksi, että rahaston perustaminen merkitsisi edes pientä riskiä eduskunnan budjettivallan todellisesta vaarantumisesta*. Tämä on maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan valtiosääntöisesti relevantti seikka, sillä *perustuslain 87 §:n kriteerien perimmäinen tarkoitus on suojella eduskunnan budjettivaltaa*.

On lisäksi huomionarvoista, että olemassa olevista rahastoista ainakin maatalouden interventiorahastosta rahoitettavat menot ovat pienempiä kuin arvioidut rahoitettavat menot ehdotetusta

salmonellavahinkorahastosta. Tosin maatalouden interventiorahasto on ennen nykyistä perustuslakia perustettu ns. vanha rahasto.

Vakuutusturvaan tai elinkeinon keskinäiseen rahastoon varaavan ratkaisun soveltumattomuudesta

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on kattavasti perusteltu sitä, miksi sika-alan salmonellavahinkoja varten tarvittavaa riskinhallintaratkaisua ei voida perustaa yksityisten vakuutusyhtiöiden tarjoaman vakuutusturvan varaan tätä turvaa kehittämällä ja suuntaamalla vakuutuksiin valtiontukea.

Tiivistetysti syynä on se, että vakuutusyhtiöt eivät koe salmonellaryhmävakuutusten tarjoamista kannattavana liiketoimintana mm. korvausvastuun ennakoimattomuuden ja jälleenvakuutusten saantiin liittyvien haasteiden vuoksi. Selvitysten ja käytyjen keskustelujen mukaan vakuutusyhtiöt eivät myöskään ole kiinnostuneita tarjoamaan kattavampia vakuutuksia salmonellatartuntojen varalta siinäkään tilanteessa, että vakuutuksiin kohdennettaisiin valtiontukea. Tuki edellyttäisi siirtymistä ryhmävakuutuksista ryhmäetuvakuutuksiin, joihin liittyvä hallinnollinen taakka vakuutusyhtiöille olisi huomattavasti suurempi kuin ryhmävakuutuksissa, minkä lisäksi ratkaisuun liittyisi myös muita ongelmia. Myöskään selvitetyt ratkaisut, jossa valtio toimisi jälleenvakuuttajan kaltaisessa asemassa, eivät ole osoittautuneet toteuttamiskelpoisiksi.

Hallituksen esityksessä on lisäksi kuvattu viime vaalikaudella tehtyä valmistelua, jota tehtiin viranomaisten ja sika-alan edustajien yhteistyönä tarkoituksena luoda elinkeinon keskinäiseen rahastoon perustuva riskinhallintaratkaisu. Ongelmaksi muodostui kuitenkin rahastoratkaisun suhde vakuutusalan lainsäädäntöön. Keskinäisen rahaston toiminnan tulkittiin sisältävän vakuutustoiminnan piirteitä, mikä olisi merkinnyt, että toimintaan olisi soveltunut erittäin mittava vakuutusyhtiöitä ja vakuutusten tarjontaa koskeva lainsäädäntö. Sen soveltamisesta aiheutuva hallinnollinen taakka ja esimerkiksi pääomavaatimukset olisivat olleet suunniteltua pienimuotoista rahastoa ajatellen liiallisia. Vakuutuslainsäädännön soveltumisesta olisi aiheutunut myös ristiriita suhteessa valtiontukisääntöihin sekä päällekkäisyys suhteessa tukeen, jota saataisiin eläintauti-, satovahinko- ja kasvintuhoojavakuutuksille säädetyn vakuutusmaksua koskevan verovapauden muodossa. Näistä syistä rahaston valmistelussa tavoiteltiin vakuutuslainsäädäntöön otettavaa poikkeussäännöstä, mutta tavoite kariutui. Elinkeinon keskinäisiin rahastojärjestelyihin olisi voinut myös liittyä ongelmia kilpailulainsäädännön näkökulmasta.

Budjettitalouteen perustuvien keinojen soveltumattomuudesta

Maa- ja metsätalousministeriö perustelee alla esittämillään lisäperusteluilla, jotka ovat yksityiskohtaisempia kuin hallituksen esitykseen sisältyvät perustelut, sitä, miksi myöskään budjettitalouden keinoja ei voida pitää vaihtoehtona salmonellariskinhallinnan osalta.

Budjettitalouden keinojen rajallisuus

Jos luotaisiin riskinhallintaratkaisu, jossa korvaukset maksettaisiin talousarvion momentilta, lähtökohtana tulisi silloinkin olla, että sikayrittäjät saisivat korvaukset salmonellavahingon sattuessa ennalta säädetyillä kriteereillä sekä viipymättä, yhtä nopeasti kuin ehdotetussa rahastoratkaisussa. Tämä edellyttäisi, että laissa olisivat säännökset korvausoikeudesta, korvausten saamisen edellytyksistä sekä korvausten määrän määräytymisperusteista. Muussa tapauksessa edellä kuvatut nykytilan ongelmat eivät poistuisi, vaan korvausten saantiin liittyvä epävarmuus edelleen vaarantaisi sika-alan luotonsaantia ja jatkuvuutta.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 3 §:n mukaan valtion talousarvion laadinta perustuu bruttobudjetointiin, eli arviot vuotuisista tuloista ja määrärahat vuotuisiin menoihin pidetään bruttomääräisinä toisistaan erillään niin, ettei menoja vähennetä tuloista eikä tuloja menoista. Nettobudjetointi voi 3 a §:n mukaan koskea vain tiettyjä pykälässä lueteltuja menoja, joihin salmonellavahinkojen korvaukset tai sitä vastaavat menot eivät lukeudu. Nettobudjetointi ei siten tule kyseeseen vaihtoehtona luotaessa sika-alalle tarvittavaa riskinhallintaratkaisua.

Pykälän mukaan nettobudjetoinnissa ei myöskään voida ottaa tuloina huomioon veroja tai veronluonteisia maksuja.

Valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 3 momentin mukaan siirtomäärärahaa ei saa ylittää, mutta sitä saadaan siirtää käytettäväksi sen mukaan kuin talousarviossa päätetään varainhoitovuoden jälkeen yhden tai kahden seuraavan varainhoitovuoden aikana. Siirtomäärärahoja käytetään tyypillisesti monivuotisten investointihankkeiden rahoittamiseen, sillä ne vähentävät tarvetta arvioida kokonaismenojen tarkkaa vuosittaista kohdentumista etukäteen. Lisäksi siirtomäärärahat soveltuvat hyvin sellaisiin harkinnanvaraisiin avustuksiin ja tukiin, joita koskevat päätökset tehdään tiettynä ajankohtana, mutta joiden maksatus toteutuu useamman vuoden aikana.

Koska siirtomäärärahaa ei saa ylittää, sitä ei lähtökohtaisesti käytetä lakisääteisiin korvauksiin. Siirtomäärärahat eivät siten sovellu salmonellaa koskevaksi riskinhallintaratkaisuksi, sillä kuten jäljempänä perustellaan, korvausmäärät ovat ennakoimattomia ja vaihtelevat vuosittain, eikä kolmen vuoden ajanjakso ole riittävä tasaamaan vuosittaisia eroja siten, että korvausten maksaminen voitaisiin varmistaa. Tämä johtuu toisaalta tapausten lukumäärän vaihtelusta ja toisaalta korvausmäärien vaihtelusta, koska korvaukset maksetaan todellisten menetysten perusteella ja ne vaihtelevat sikalan koon ja tuotantosuunnan mukaisesti. Silloin, kun korvaukset ovat ennakoitua suurempia ja määräraha tulee käytettyä ennen budjettikauden loppua, osa vahinkotapauksista jää kokonaan ilman korvauksia, ellei eduskunta tee päätöksiä lisärahoituksesta. Tätä voidaan pitää ongelmallisena toimijoiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta ja ottaen huomioon tavoite luoda sellainen ennakoitava, varma ja pysyvä riskinhallintaratkaisu, joka auttaa kohtuullistamaan puutteellisesta vahinkoturvasta johtuvia, sika-alan yritysten jatkuvuutta vakavasti vaarantavia liiketoimintariskejä.

Sellaisiin budjetista rahoitettaviin lakisääteisiin menoihin, joiden tarkkaa määrää ei voida luotettavasti ennakoida etukäteen, käytetään tyypillisesti arviomäärärahoja. Valtion talousarviosta annetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan arviomäärärahaa ei saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen. Lupa arviomäärärahan ylittämiseen voidaan kuitenkin antaa, jos ylitys perustuu lakisääteiseen tarpeeseen eikä määrärahatarvetta ole mahdollista muutoin toteuttaa.

Lähtökohtaisesti salmonellakorvausten kaltaiset lakisääteiset menot budjetoitaisiin arviomäärärahaksi, esimerkiksi momentille 30.20.20 (Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta).

Budjettitalouden määrärahoihin liittyvä joustamattomuus

Nykytilan keskeisenä ongelmana on se, että salmonellaryhmävakuutusten turvan heikennyttyä merkittävästi sikayrittäjien omavastuuosuudet ovat muodostuneet niin suuriksi, että yritysten riski päätyä konkurssiin salmonellan esiintyessä on huomattava. Vaihtoehdossa, jossa korvaukset maksettaisiin budjetin arviomäärärahamomentilta, ongelman poistaminen edellyttäisi, että valtion olisi korvattava huomattava osa vahingoista, ja sikayrittäjien omavastuuosuudet olisi määriteltävä pieniksi (esim. kymmenen prosenttia useissa korvauslajeissa). Ei siis ole mahdollista rajata valtion talousarviolle aiheutuvaa kustannuspainetta ja toteuttaa tavoiteltua ja rahastomallin mahdollistamaa sika-alan pääasiallista vastuuta siten, että momentilta maksettaisiin vain hyvin rajattu osa korvauksista ja tuottajien omavastuuosuudet jäisivät suuriksi.

Tilanteessa, jossa budjetoitu arviomääräraha ei riitä, tulee momentille ensisijaisesti hakea lisämäärärahaa lisätalousarvion kautta, mikäli se on aikataulullisesti mahdollista. Jos lisätalousarvio ei ole mahdollinen, arviomäärärahan ylitys on mahdollinen joko raha-asiainvaliokunnan luvalla tai valtiovarainministeriön lausunnon perusteella, ylityksen suuruudesta riippuen.

Arviomäärärahoihin perustuva korvausmalli, jossa määrärahan ylityksistä pitäisi tehdä päätöksiä toistuvasti ja jossa momentille pitäisi toistuvasti esittää lisärahaa lisätalousarviomenettelyn kautta, olisi siten kankeampi kuin ehdotettu malli, jossa salmonellavahinkorahastossa olisi jopa

20 miljoonaa euroa pääomaa äkillisiä suuria menotarpeita varten, minkä lisäksi mahdollista likviditeettiongelmaa voitaisiin paikata rahaston lainanotolla. Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa (VM/2174/00.00.01/2018, s. 6–7, Linkki suositukseen) mainitaan rahastojen etuina nimenomaan niiden toimintaan liittyvän varainkäytön joustavuus ja pitkäjänteisyys sekä siihen liittyvä nopea reagointikyky.

Salmonellakorvausten erot eläinlääkintähuoltomomentilta rahoitettaviin eläintautikustannuksiin

Valtion korvaukset eläintautilain nojalla vastustettavista eläintaudeista maksetaan momentilta 30.20.20 (Eläinlääkintähuolto ja kasvintuhoojien torjunta). Näiden korvausten profiili poikkeaa kuitenkin olennaisesti salmonellakorvauksista, mikä on otettava huomioon arvioitaessa, soveltuisiko vastaava budjettimomentilta rahoittaminen sika-alan salmonellariskinhallintaan.

Eläintautilain nojalla vastustettavia eläintauteja, joiden vastustamiskustannukset valtio pääosin korvaa, esiintyy erittäin harvoin tai ei koskaan. Momentilta korvattujen yksittäisten tautitapausten taso on ollut mittaluokaltaan maltillinen, eikä niistä ole muodostunut vuosittain toistuvaa, määrältään merkittävää korvausvastuuta. Myös kertaluokaltaan suuremmat taudinpurkaukset, kuten lintuinfluenssa, ovat olleet kestoltaan rajattuja: ne ovat ilmenneet ajallisesti rajautuvina jaksoina eivätkä pysyvänä, vuodesta toiseen jatkuvana rakenteellisena korvausvastuuna. Rahastoratkaisun luominen tällaisille eläintaudeille olisi hallinnollisesti raskasta, ja on katsottu tarkoituksenmukaisemmaksi maksaa tällaisten tautien mahdollisissa taudinpurkauksissa korvauksia suoraan valtion talousarviosta. Muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa korvaukset tällaisista taudeista maksetaan yleensä valtion talousarviosta, mutta joissakin jäsenvaltioissa, joissa jotakin tautia esiintyy useammin, kuten Alankomaissa, Belgiassa ja Saksassa, tällaista tautia koskeville korvauksille on luotu toimialalta kerättäviin maksuihin perustuva rahastoratkaisu.

Salmonellan korvausprofiili on poikkeava. Korvattavia tapauksia ilmenee toistuvasti, koska kansallinen salmonellavalvontaohjelma on pysyväisluonteinen ja tartuntoja esiintyy jatkuvasti, vaikkakin tapausten vuotuinen lukumäärä ja korvausten suuruusluokka vaihtelevat suuresti. Kyse ei siten ole harvinaisesta ja maltillisesta yksittäistapauksesta eikä ajallisesti rajautuvasta poikkeustilanteesta, vaan pysyvästä ja samalla voimakkaasti vaihtelevasta korvausvastuusta. Juuri tämä yhdistelmä, toistuvuus ja vuotuisen toteuman ennakoimattomuus, erottaa salmonellan niistä eläintaudeista, joiden korvaaminen suoraan talousarviosta on katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Rahastoratkaisu eriyttäisi salmonellariskin hoitamisen omaksi, ennalta rahoitetuksi ja selvärajaiseksi kokonaisuudeksi, jolloin sen vuotuinen vaihtelu ei kohdistu muuhun budjettirahoitukseen.

Eduskunnan todelliset vaikutusmahdollisuudet varoihin eivät kasvaisi

Perustuslain 87 §:n vaatimusten, mukaan lukien määräenemmistövaatimus, tarkoituksena on suojella eduskunnan budjettivaltaa (mm. HE 1/1998 vp, s. 139 ja PeVL 24/2009 vp). Budjettitalouden piiriin rakennettava ratkaisu ei edellyttäisi määräenemmistöä.

Rahastoratkaisun aiheuttamaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan kuitenkin vähentäisi olennaisesti rahastosta suoritettavien menojen määritteleminen tyhjentävästi rahastoa koskevassa laissa. Lisäksi salmonellavahinkomaksu olisi veroluonteinen maksu, joten eduskunnalla olisi päätösvaltaa myös rahaston tuloihin. Rahastolla ei myöskään olisi oikeutta sijoittaa rahaston varoja, ja rahasto olisi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alainen. Ehdotettu rahaston pääomaraja huomioon ottaen valtiosääntöisessä kokonaisarviossa rahaston perustamisesta ei seuraisi laajaa poikkeamista talousarvion täydellisyysperiaatteesta.

Budjettitalouden piiriin rakennettavassa ratkaisussa valtiolla olisi lakisääteinen velvollisuus rahoittaa samat korvaukset, jotka hallituksen esityksen mukaisessa rahastoratkaisussa rahoitettaisiin lain nojalla rahastosta, joten eduskunnan todelliset vaikutusmahdollisuudet varojen osalta eivät siten tästä näkökulmasta olisi käytännössä suuremmat kuin rahastoratkaisussa.

Molemmissa ratkaisuissa eduskunta voisi vaikuttaa maksettavien korvausten määrään muuttamalla lakia korvausperusteiden osalta.

Budjettitalouden piiriin rakennettavassa ratkaisussa valtion olisi maksettava salmonellakorvaukset vahinkotapausten yhteydessä suoraan valtion talousarviosta ilman, että voitaisiin hyödyntää rahastoon kerrytettyjä, pääosin yksityisiltä toimijoilta peräisin olevia varoja. Tässä mielessä valtion menoihin kohdistuisi jopa suurempia riskejä kuin esitetyssä rahastoratkaisussa.

Riskinhallintaratkaisun hallinointiin liittyvät erot

Budjettitalouden piiriin rakennettavassa ratkaisussa ei tarvittaisi rahaston hallinto-organisaatiota, joten siinä mielessä ratkaisu olisi hallinnollisesti keveämpi kuin rahastoratkaisussa. Eron merkitys olisi kuitenkin käytännössä vähäinen, sillä ratkaisussa korvausten maksamisesta päättäisi sama taho kuin rahastomallissa eli Ruokavirasto. Pois jäisi siten tarve rahaston hallitukselle sekä nykyisten valtion viranomaisten virkatyönä hoidettaville erityisille rahastonhoitoon tai sen tarkastamiseen liittyville hallintotehtäville. Pois jäisivät myös salmonellavahinkomaksujen laskutukseen liittyvä työ ja laskutusjärjestelmästä aiheutuvat tietojärjestelmäkustannukset. Kuitenkin siinä tapauksessa, että budjetille aiheutuvia riskejä paikattaisiin uudella verolla (ks. jäljempänä), valtion maksettaviksi tulisivat uuden veroratkaisun toteuttamiseen liittyvät, todennäköisesti vähintään vastaavansuuruiset kustannukset.

Toimijoiden osallistamis- ja sitouttamismahdollisuuksien puuttuminen

Edellä mainitussa talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa mainitaan rahastojen etuina niiden toiminnan itsenäisyys sekä varainkäyttöön liittyvä luottamus. Lisäksi mainitaan, että rahaston hallintomalleilla on periaatteellinen mahdollisuus osallistaa ja sitouttaa toiminnan kannalta tärkeitä sidosryhmiä. Ehdotetulla rahastolla katsotaan saavutettavan nämä edut, sillä rahastoratkaisussa sika-alan edustajat osallistuisivat keskeisesti rahaston toimintaan sekä sen suunnitteluun ja seurantaan. Budjettitalouden piiriin rakennettavassa ratkaisussa mainitut edut sen sijaan jäisivät saavuttamatta.

Salmonellavahinkojen vähentämiseen liittyvien kannustimien puuttuminen

Merkittävä budjettivaihtoehtoon liittyvä ongelma on myös se, että jos sikayrittäjille aiheutuvat kustannukset ja menetykset korvattaisiin valtion talousarviosta, kohtuullista omavastuuosuutta lukuun ottamatta, sikayrittäjillä ei olisi samalla tavalla kuin rahastoratkaisussa kannustimia ehkäistä vahinkoja omilla toimillaan, mm. bioturvaan panostamalla. Tämä lisäisi riskejä valtion talousarviolle verrattuna ehdotettuun rahastoratkaisuun.

Muissa maissa, esimerkiksi Alankomaissa, rahastoratkaisu on käytännössä johtanut taudinpurkausten vähenemiseen. Ei voida varmuudella sanoa, mistä tämä johtuu, mutta on mahdollista, että toimijat omilla toimillaan vähentävät riskejä taudinpurkausten esiintymiselle, jos taudinpurkausten esiintyminen johtaa maksujen nostamiseen. Lainsäädännöllä voidaan osaltaan vaikuttaa riskien vähentämiseen, mutta lainsäädännölliset keinot ovat kankeita verrattuina toimijoiden omiin toimiin, minkä lisäksi lainsäädäntö lisää viranomaisten valvontaresurssien tarvetta.

Toimijoiden tasapuoliseen kohteluun liittyvät ongelmat

Salmonellaa vastustetaan lakisääteisesti sen esiintyessä paitsi sioissa myös naudoissa ja siipikarjassa. Kaikilla näillä eläintuotannon sektoreilla toimiala kantaa tällä hetkellä pääasiallisen vastuun salmonellariskinhallinnan kustannuksista.

Maatalouden politiikkatoimissa on tyypillisesti pyritty oikeudenmukaisuuteen ja tasapuolisuuteen eri viljelijäryhmien ja tuotantosuuntien välillä, tarvittaessa kuitenkin eri sektoreihin liittyvät erityispiirteet huomioon ottaen. Vaikka on olemassa vahvat perustelut sille, että nimenomaan

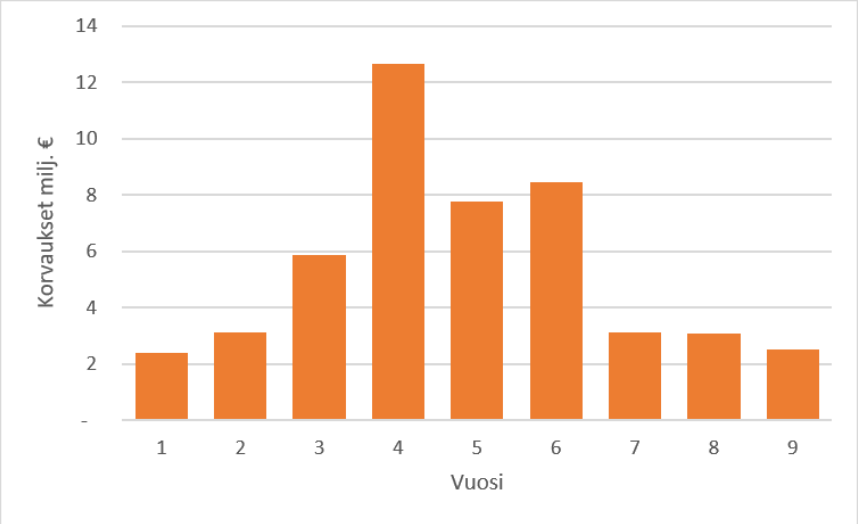
sika-ala tarvitsee kipeästi uudenlaista riskinhallintaratkaisua, ei olisi tuotantosuuntien tasapuolisuus huomioon ottaen perusteltua, että uusi sika-alaa koskeva ratkaisu olisi kokonaan valtion rahoittama, kun taas muiden alojen riskinhallinta perustuisi edelleen kokonaan yksityiseen rahoitukseen.

Korvauskertymän ennakoimattomuuteen liittyvät ongelmat

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu salmonellavahinkorahasto hoitaisi, samoin kuin ympäristövahinkorahasto ja aiempi öljysuojarahasto, sellaista monelta osin vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa ja joka siten perustuslain esitöiden perustelujen ja perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan soveltuisi budjetin ulkopuolisen rahaston hoidettavaksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi, ettei hallituksen esityksestä ilmenevä keskimääräinen vuotuinen korvausvastuu vaikuta perustuslain esitöissä tarkoitetulta määrältään huomattavalta menolta, eivätkä menot ilmeisesti olisi erityisen vaikeasti ennakoitavissa. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että arvioinnissa on välttämätöntä erottaa toisistaan korvausvastuun keskimääräinen taso ja sen vuosittainen toteuma.

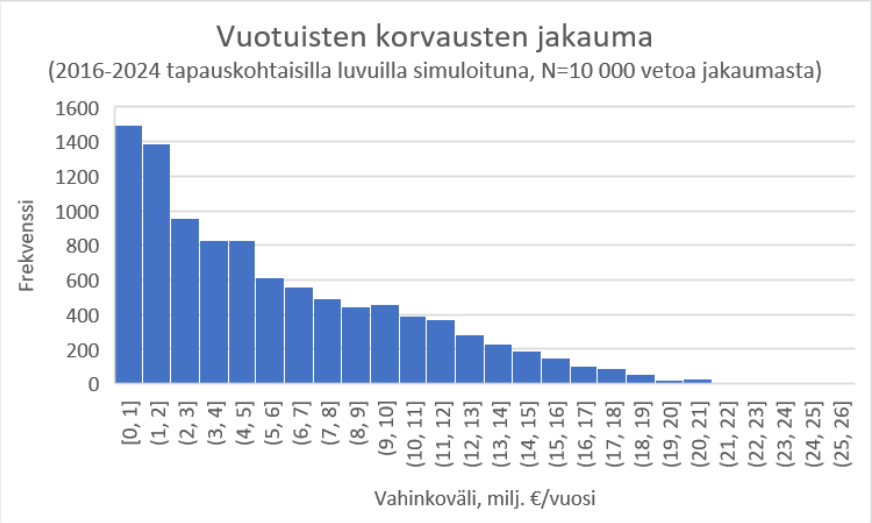
Keskimääräinen vuotuinen korvausvastuu on kohtuudella arvioitavissa, ja juuri tähän keskiarvoon perustuu myös rahastoon kerättävän salmonellavahinkomaksun mitoitus. Yksittäisen vuoden toteutuva korvausmeno ei sen sijaan ole ennakoitavissa, vaan se vaihtelee voimakkaasti. Nimenomaan tämä vaihtelu, ei korvausvastuun keskimääräinen taso, ratkaisee, soveltuuko budjettitalouden määrärahamekanismi tehtävän hoitamiseen.



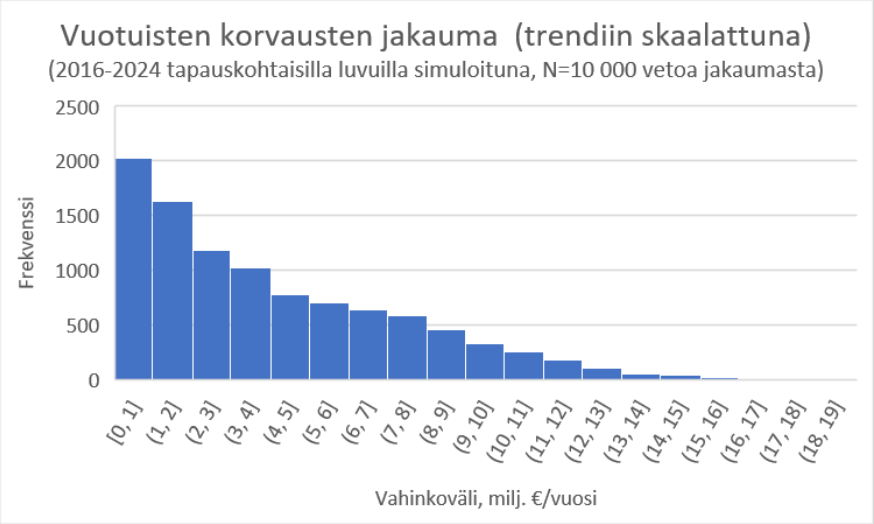
Kuva 1: Korvausmenojen vuosittainen vaihtelu toteutuneiden tapausten perusteella (korvaukset yhteensä, milj. € /vuosi). Lähde: Luonnonvarakeskus

Vuosittaisen vaihtelun taustalla on kaksi toisistaan riippumatonta tekijää. Ensinnäkin tartuntatapausten lukumäärä vaihtelee vuosittain: yksittäisenä vuonna tapauksia voi olla useita tai ei yhtään. Toiseksi yksittäisen tapauksen korvausmeno vaihtelee huomattavasti sikalan koon ja tuotantosuunnan mukaan, koska korvaukset maksetaan todellisten menetysten perusteella. Erityisesti emakkosikaloiden saneeraukset muodostuvat hyvin kalliiksi. Yksittäisen tapauksen korvausmeno voi olla useita miljoonia euroja, ja esimerkiksi kahden suuren emakkosikalan samanaikainen tartunta voisi korvauskatosta huolimatta johtaa noin 15 miljoonan euron korvauksiin yhden vuoden aikana.

Korvausvastuun määrältään huomattavuutta ei siten tule arvioida yksin keskimääräisen tason perusteella. Yksittäisen vuoden korvausmeno voi nousta kymmeniin miljooniin euroihin, vaikka usean vuoden keskiarvo jäisi tätä olennaisesti maltillisemmaksi. Perustuslain 87 §:n soveltamisen kannalta merkityksellistä on juuri tämä yhdistelmä: menojen huomattava mahdollinen vuotuinen taso ja niiden vahva ennakoimattomuus. Tämä on samalla se ominaisuus, jonka perusteella toimintoa on pidettävä vakuutusluonteisena.



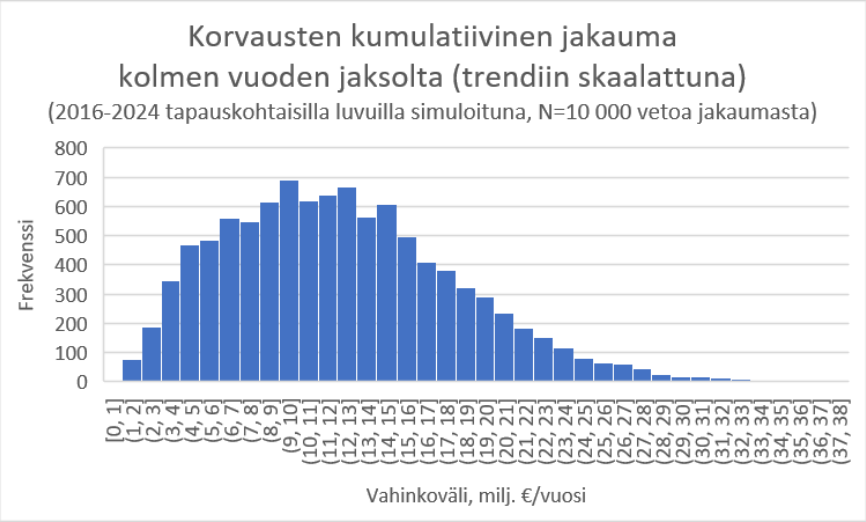
Kuva 2: Vuotuisten korvausten jakauma toteutuneiden tapausten perusteella. Lähde: Luonnonvarakeskus



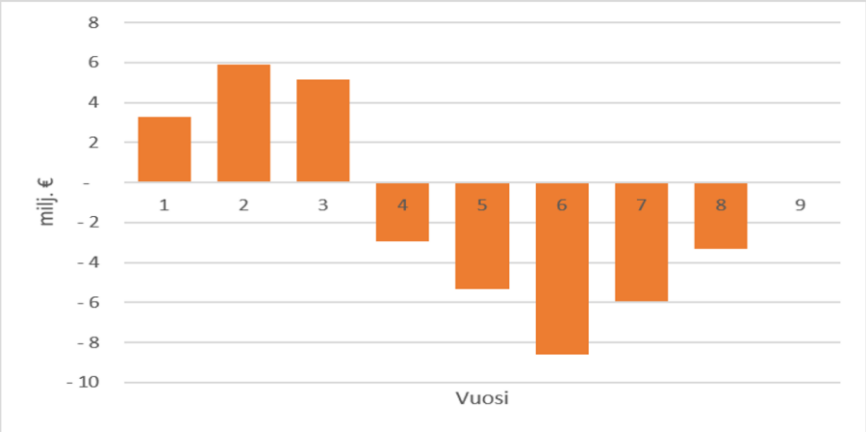
Kuva 3: Vuotuisten korvausten jakauma toteutuneiden tapausten perusteella, ottaen kuitenkin huomioon hallituksen esityksessä kuvattu laskeva trendi korvaussummissa. Lähde: Luonnonvarakeskus

Budjettitalouden määrärahat eivät kykene tasaamaan tällaista vaihtelua. Arviomäärärahaa ei saa siirtää käytettäväksi varainhoitovuoden jälkeen, joten se ei muodosta puskuria vähäisten ja suurien korvausvuosien välille, vaan poikkeuksellisen vuoden korvaukset edellyttäisivät toistuvia ylityslupia ja lisätalousarviomenettelyä. Määrärahan budjetointi siirtomäärärahaksi ei ole

linjassa talousarvion laadintamääräyksen kanssa, koska menojen määräytymisperusteet perustuvat velvoittavaan lainsäädäntöön siten, ettei eduskunnalla ole talousarviopäätöstä tehdessä harkintavaltaa menon yksityiskohteisen määrän tai maksatusajankohdan suhteen. Lisäksi enintään kolmen vuoden jakso ei riittäisi tasaamaan vaihtelua, jossa korvaustasot voisivat ylittää määrärahatason moninkertaisesti (ks. kuva 4). Rahaston pääomapuskuri ja lainanottovaltuus on sen sijaan mitoitettu juuri äkillisten ja suurten menotarpeiden kattamiseen, mikä vastaa tehtävän vakuutusluonteista luonnetta (ks. kuva 5).



Kuva 4: Diagrammi kuvaa todennäköisyyttä, jolla rahastosta maksettavaksi ehdotetut korvaukset jakautuvat eri suuruusluokan vahinkoihin kolmen vuoden aikajaksoilla. Lähde: Luonnonvarakeskus



Kuva 5: Pääoman määrän kehitys rahoitusvälineessä, johon kerätään joka vuosi yhden vuoden keskimääräistä korvauksia vastaava summa ja maksetaan toteutuneiden vahinkojen mukainen summa (milj. €/vuosi) ja jossa ei olisi alkupääomaa tai kertynyttä puskuria. Kuvaajassa on käytetty vuosien 2016–2024 toteutuneita vahinkotapauksia. Lähde: Luonnonvarakeskus

Ehdotettu salmonellavahinkorahasto ei olisi valtiontaloudessa uudentyyppinen ratkaisu, vaan se rinnastuisi toiminnaltaan aiemmin hyväksyttyihin budjetin ulkopuolisiin rahastoihin, erityisesti

ympäristövahinkorahastoon ja sitä edeltäneeseen öljysuojarahastoon. Näille rahastoille on yhteistä, että ne hoitavat monelta osin vakuutusluonteista toimintoa, jossa korvausmenojen toteutuminen on ajallisesti ja määrällisesti vaikeasti ennakoitavissa ja jossa yksittäisen vahinkotapauksen korvausmeno voi olla huomattava.

Perustuslain 87 §:ää koskevassa tulkintakäytännössä juuri tämä vakuutusluonteisuus ja menojen vaikea ennakoitavuus on tunnustettu perusteeksi, jonka nojalla toiminto soveltuu hoidettavaksi budjetin ulkopuolisesta rahastosta. Kyse ei siten ole poikkeuksesta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen, jolle ei olisi vakiintunutta valtiosääntöistä perustaa, vaan vahvistetun tulkintalinjan soveltamisesta uuteen mutta ominaisuuksiltaan rinnasteiseen tilanteeseen.

Salmonellavahinkorahaston hoidettavaksi tuleva toiminto vastaa mainittujen rahastojen toimintoa kaikilla arvioinnin kannalta merkityksellisillä ulottuvuuksilla. Korvausvelvollisuus laukeaa vahinkotapahtumasta, jonka ajankohtaa ja laajuutta ei voida ennakoida. Yksittäisen tapauksen korvausmeno voi olla suuruusluokaltaan huomattava. Toiminnan asianmukainen hoitaminen edellyttää pääomapuskuria ja kykyä reagoida nopeasti äkilliseen menotarpeeseen. Nämä ovat samat ominaisuudet, joiden perusteella budjetin ulkopuolinen rahasto on aiemmin katsottu perustelluksi. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että välttämättömyysarvioinnissa tulisi päätyä salmonellavahinkorahaston osalta samaan lopputulokseen kuin näiden rinnasteisten rahastojen kohdalla.

Ruotsissa salmonellavahingot korvataan suoraan valtion talousarviosta. Ruotsin talousarvioon varataan vuosittain 4,8 miljoonaa euroa eläintautikorvauksiin, mukaan lukien salmonellakorvaukset. Määräraha ei ole riittänyt viime vuosina, vaan sitä on jouduttu lisäämään vuosittain korvausten maksamiseksi. Ruotsista saatujen tietojen mukaan yhdelle kanalalle on jo maksettu yli 28 miljoonaa euroa korvauksia vuosina 2023–2025 ja korvauksia maksetaan edelleen samalle kanalalle samasta salmonellatapauksesta. Tämä kuvaa sitä, että eläintautitapauksissa korvausmäärät ovat vaikeasti ennakoitavia.

Rahastoa koskevassa hallituksen esityksessä esitettiin sikalakohtainen korvauskatto, joka estäisi ylisuurten sikalakohtaisten korvausten maksamisen. Vastaava korvauskatto voitaisiin sisällyttää valtion talousarvion momentilta maksettavia korvauksia koskevaan lakiesitykseen, mutta korvauskatosta huolimatta esimerkiksi kahden suuren emakkosikalan samanaikainen tartunta voisi johtaa n. 15 milj. euron korvauksiin.

Valtiontalouden tilanteeseen liittyvät ongelmat

Suomen julkisen talouden tilanne on heikko ja julkisen velan määrä suuri. Poliittisten puolueiden eduskuntaryhmät ovat yhtä lukuun ottamatta sitoutuneet parlamentaariseen velkajarrusopimukseen, jota toteutetaan yli vaalikausien ja joka laskisi julkisen velan suhdetta bruttokansantuotteeseen velkajarrusopimuksessa mainituille tasoille. Tämä edellyttää valtiolta mittavia sopeutustoimia tulevina vuosina.

Sopeutustarpeen vuoksi uusien pysyvien korvausvastuiden ottaminen valtion budjetilta vastattavaksi on ongelmallista. Lisäksi tuleviin talousarvioihin liittyy valtion säästötarpeiden vuoksi suuria epävarmuuksia, minkä myös sika-alaa edustavat tahot tunnistavat ja tuovat lausunnoissaan esiin. Tämä epävarmuus ei ole omiaan synnyttämään sitä luottamusta, joka sika-alan toimijoiden ja luotonantajien keskuuteen tarvittaisiin, jotta nykytilan ongelma ratkeaisi. Tarvitaan julkisen sektorin ja yksityisten toimijoiden välistä yhteistoimintaa, joka mahdollistuisi valtion talousarvion ulkopuolisessa rahastossa.

Mahdollisuuksista liittää budjetin kautta toteutettavaan korvausmalliin veroratkaisu sekä tähän liittyvät ongelmat

Maa- ja metsätalousministeriö pitää budjettitalouden keinoihin perustuvaa uutta veroa jäljempänä esitetyillä perusteilla sekä juridisesti että tarvittavan riskinhallintaratkaisun toimivuutta ajatellen ongelmallisena, eikä siten pidä sitä todellisena vaihtoehtona.

Verojen yleiskatteellisuudesta

Valtion verot ovat lähtökohtaisesti yleiskatteellisia, eikä niiden käyttötarkoitusta ole siten rajoitettu. Usein esitetään, että Suomessa ei ole muita korvamerkittyjä valtiollisia veroja kuin yleisradiovero, mutta todellisuudessa tämäkään vero ei ole lakiin perustuvasti yhteydessä Yleisradion saamaan rahoitukseen, vaan vero on muiden verojen tapaan osa valtion laajaa tulopohjaa, ja Yleisradion rahoituksesta päätetään talousarviomenettelyjen kautta tehtävissä määräraha- ja rahastopäätöksissä. Varsinaisia lakiin perustuvia korvamerkintöjä liittyy kuitenkin joihinkin viranomaisvalvontaa koskeviin valvontamaksuihin, jotka on budjetoitu luokkaan ”Muut veroluonteiset tulot”.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että mahdollinen uusi vero, jota kerättäisiin sika-alalta esim. kasvatetuista sioista tai tuotetusta lihasta, salmonellakorvausten valtion talousarviolle aiheuttaman riskin tasapainottamiseksi, ei rinnastu tällaisiin valvontamaksuihin. Sika-alalta salmonellakustannusten rahoittamiseen mahdollisesti kerättävän uuden veron, olipa sen nimitys mikä tahansa, korvamerkintä olisi siten lähtökohtaisesti vastoin verotulojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Korvamerkintä vähentäisi mahdollisuuksia verotulojen vapaaseen kohdentamiseen ja siten kaventaisi eduskunnan budjettivaltaa, jonka suojelemisesta nyt käsiteltävissä perustuslain 87 §:n kriteereissä on pohjimmiltaan kyse.

Yleiskatteellisen veron ongelmat rahastoon kerättävään maksuun verrattuna

Uudella verolla, joka kerättäisiin sika-alalta valtion talousarvioon, ei olisi lähtökohtaisesti verojen yleiskatteellisuuden vuoksi varsinaista kytkentää maksettaviin korvauksiin toisin kuin rahastoratkaisussa, jossa ehdotettu salmonellavahinkomaksu kerättäisiin rahastoon.

Maksettavista salmonellakorvauksista etääntynyt yleiskatteellinen vero, johon sika-alalla ei olisi itsellään vaikutusmahdollisuuksia, merkitsisi sikaelinkeinon näkökulmasta uudenlaista elinkeinoon kohdistuvaa kustannusrasitusta, joka olisi luultavasti omiaan lisäämään epävarmuutta sen sijaan, että se loisi kaivattua turvaa.

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa (s. 6–7) todetaan, että rahastojen yhtenä etuna on mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Täten voi olla mahdollista luoda parempaa hyväksyttävyyttä esimerkiksi veroluonteisille erityismaksuille ja vahvistaa niiden asemaa esimerkiksi perusoikeuksien toteutumista varmistavana järjestelmänä.

Suosituksen mukaan rahastojen etuina on ovat varainkäyttöön liittyvä luottamus ja että rahaston hallintomalleilla on periaatteellinen mahdollisuus osallistaa ja sitouttaa toiminnan kannalta tärkeitä sidosryhmiä

Ehdotetulla rahastoratkaisulla saavutettaisiin nämä edut, kun taas budjettitalouden piirissä toteutettavassa mallissa edut jäisivät saavuttamatta: Rahastoratkaisussa nimettäisiin sika-alan ja viranomaisten edustajista koostuva hallitus, jonka tulisi tarkastella kerättävien salmonellavahinkomaksujen suuruutta suhteessa toteutuneisiin ja arvioituihin korvaus- ja maksuvastuisiin sekä toimittaa maa- ja metsätalousministeriölle määräajoin tarkasteluun perustuva arvionsa kustannusvastaavista maksuista. Tarkoituksena olisi varmistaa, että salmonellavahinkomaksujen suu-

ruus vastaisi keskimäärin rahastosta maksettavien korvausten tasoa. Jos keskimääräisten korvausten arvioitaisiin ylittävän rahastomaksujen kertymän, hallitus voisi joko esittää rahastomaksujen korottamista tai antaa esityksiä toimenpiteistä, joilla vähennettäisiin vahingoista maksettavia korvauksia.

Ehdotetussa rahastoratkaisussa salmonellavahinkomaksujen kerääminen keskeytettäisiin, jos rahaston pääoma ylittäisi 20 miljoonaa euroa. Tämä kannustaisi elinkeinoa pyrkimään siihen, ettei salmonellatapauksia ilmene, esimerkiksi panostamalla sikaloiden bioturvaan elinkeinon terveydenhuoltojärjestelmässä Sikavassa. Mahdollisessa veroratkaisussa ei olisi samanlaista automaattijarrua. Verojen alentaminen olisi hallituksen ja eduskunnan harkinnassa ja edellyttäisi aina lailla säätämistä. Tämän ja verojen yleiskatteellisuuden vuoksi sika-alla ei olisi samalla tavalla kannustimia vähentää vahinkoja omilla toimillaan kuten rahastoratkaisussa on, mikä lisäisi riskejä valtion talousarviolle.

”Vakuutusluonteiseen toimintoon” liittyvän verovähennysoikeuden puuttuminen

Budjettitalouden piirissä toteutettavan mallin käytettävyyttä vähentää myös se, että veroa ei voi vähentää sikayrittäjän verotuksessa toisin kuin ehdotettua salmonellavahinkomaksua, jonka valtionhallinnon veroasiantuntijat ovat todenneet verovähennysten näkökulmasta asiallisesti rinnastuvan vakuutusmaksuihin. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä sika-alan edustajat totesivat, että verovähennysoikeudella on olennainen merkitys valmisteltavan ratkaisun hyväksyttävyydelle toimialan näkökulmasta.

Uuden veron kantamiseen liittyvät haasteet

Jos sika-alaan kohdistettaisiin uusi vero, voitaisiin säätää verovelvollisista ja veron suuruuden määräytymisestä samalla tavalla kuin olisi säädetty salmonellavahinkomaksun osalta, jolloin veronkanto tapahtuisi sikarekisteriin syötettyjen sikamäärää koskevien tietojen perusteella.

Sikaelinkeinolle kohdistettavan erillisveron kantamisesta voitaisiin säätää myös muulla tavalla, esim. kotimaassa tuotetun sianlihan myyntiin tai sikarehujen myyntiin sidottuna.

Ehdotetussa rahastoratkaisussa salmonellavahinkomaksut keräisi Ruokavirasto. Tämä olisi linjassa sen kanssa, että rahastoon perittävien veroluonteisten maksujen kuten huoltovarmuusmaksun, palosuojelumaksun ja ympäristövahinkomaksun, kerääjänä on tyypillisesti muu kuin veroviranomainen.

Suomessa yleiskatteelliset verot sen sijaan kantaa Verohallinto verojen perimistä koskevan lainsäädännön mukaisesti, minkä lisäksi Tulli kantaa tiettyjä maahantuontiin liittyviä veroja. Verohallinnon toimiminen uuden veron kantajana olisi haastavaa mm. siinä tapauksessa, että veronkanto tapahtuisi sikarekisterin tietojen perusteella, sillä Verohallinnon järjestelmät eivät ole toistaiseksi yhteensopivia ruokahallinnon tietojärjestelmään kuuluvien eläinrekistereiden kanssa, vaan uusia rajapintoja tai teknisiä käyttöyhteyksiä pitäisi luoda.

Ei ole selvää juridista estettä sille, etteikö myös MMM:n hallinnonalan viranomainen Ruokavirasto voisi toimia veron kantajana. Vastaavia esimerkkejä ei kuitenkaan juurikaan löydy muilta hallinnonaloilta, lukuun ottamatta ajoneuvoveroa, jonka Traficom kantaa. Uuden veron säätäminen edellyttäisi siten veron perimistavan ja toimivaltaisen veronkantoviranomaisen selvittämistä yhteistyössä verolainsäädännön valmistelusta vastaavan valtiovarainministeriön sekä muiden viranomaisten kanssa.

Maa- ja metsätalousministeriön muut välttämättömyyttä koskevat lisäperustelut

Rahastoratkaisu loisi edellytykset keskeisten perusoikeuksien turvaamiseen

Kuten hallituksen esityksessä ja perustuslakivaliokunnalle kesäkuussa annetussa maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa todetaan, ehdotettu riskinhallintaratkaisu turvaisi perustuslain 19 §:ssä julkiselle vallalle säädettyä terveydenedistämistehtävää. Lisäksi se turvaisi sika-alan yrittäjien elinkeinovapautta, joka on vaakalaudalla, kun markkinaehtoisten vakuutusten saatavuus on olennaisesti heikentynyt, mutta sikayrittäjien on kuitenkin edelleen jatkettava lakisääteistä salmonellan torjuntaa, jota myös Euroopan unionin lainsäädännössä myönnetyt salmonellaerityistakuut Suomelta edellyttävät.

Salmonellan torjunta kytkeytyy paitsi väestön terveydenedistämisvelvollisuuteen, viime kädessä myös julkisen vallan velvollisuuteen turvata perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaista jokaisen oikeutta elämään, sillä salmonella on ihmiselle vaarallinen tauti, johon liittyy myös kuoleman riski.

Esitetyllä rahastoratkaisulla on liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen siltä osin kuin pykälän 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvollisuus pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Perustuslain 20 § vastaa aiempaa hallitusmuodon 14 a §:ää, jonka perusteluissa (HE 309/1993, s. 66) todetaan, että ”ympäristön terveellisyyden vaatimus on ymmärrettävä laajasti. Ihmisten elinympäristön tulee luonnollisesti olla sillä tavoin elinkelpoinen, ettei sen tila aiheuta välittömästi tai välillisesti ihmisille sairastumisriskiä. Toisaalta ympäristön tilalle on asetettava pidemmällekin meneviä vaatimuksia. Terveellisyyteen sisältyy esimerkiksi ainakin tietynasteinen ympäristön viihtyisyyden ulottuvuus.” Salmonellavalvontaohjelman jatkuvuuden mahdollistavan rahaston perustamisessa on kyse ihmisen sairastumisriskiä minimoivan ympäristön turvaamisesta.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukainen julkisen vallan turvaamisvelvollisuus on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66). Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säännöksen säätämisajankohdan jälkeen vahvistunut (PeVL 69/2018 vp). Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (muun muassa PeVL 21/1996 vp ja PeVL 38/1998 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä ja että ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä.

Edellä mainittujen perusoikeuksien turvaaminen on välttämätöntä, eikä niitä voidaan tehokkaasti turvata kuin ehdotetussa rahastovaihtoehdossa, sillä muiden vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuuteen liittyy edellä kuvattuja merkittäviä ongelmia.

Riskinhallintaratkaisujen tarpeen korostuminen EU-politiikassa ja kansainvälisessä politiikassa

EU:n maatalouspolitiikan kehitys osoittaa siirtymää perinteisestä tulotuesta kohti aktiivisempaa riskienhallintaa ja maatalouden resilienssin vahvistamista. Ilmastonmuutoksen vaikutukset, markkinoiden voimakas vaihtelu, eläin- ja kasvitaudit, geopoliittiset kriisit sekä tuotantopanosten hinnanvaihtelut ovat nostaneet riskienhallinnan keskeiseksi osaksi EU:n maatalouspolitiikkaa. EU:n nykyinen CAP 2023–2027 sisältää jo useita riskienhallintaa tukevia välineitä, mutta keskustelu tulevasta politiikkakehyksestä korostaa niiden vahvistamista entisestään. Suomi ei sisällyttänyt ennakoivia riskienhallintaratkaisuja, kuten keskinäisten rahastojen tai vakuutusten tukemista, nykyiseen CAP-kauteen 2023–2027, mutta seuraavalla kaudella niiden sisällyttämistä joudutaan harkitsemaan.

Euroopan komissio julkaisi 7.7.2026 kotieläintuotantoa koskevan strategian (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; EU:n kotieläintalousstrategia (COM(2026) 576 final). Riskienhallinta sijoittuu erityisesti strategian ensimmäiseen painopisteeseen “Selviytymiskykyinen ja kriisinkestävä karjankasvatusala”. Komissio katsoo, että kotieläintuotanto altistuu samanaikaisesti markkinahäiriöiden, ilmastoilmiöiden ja tautien riskeille sekä geopoliittisille riskeille. Ensisijaisena tavoitteena on vahvistaa riskinhallintakehystä, mikä merkitsee mm., että on parannettava kotieläintuottajien mahdollisuuksia hyödyntää riskienhallintavälineitä, kuten vakuutuksia, keskinäisiä rahastoja ja erityisriskeihin liittyviä tulojen vakauttamisvälineitä. Komission mukaan CAP:n nykyinen riskienhallintatyökalupakki on jo laaja, mutta sen käyttö on ollut epätasaista jäsenmaiden välillä. Tavoitteena on erityisesti pienten tilojen osallistumisen lisääminen. Komissio pitää eläintauteja yhtenä suurimmista kotieläinsektorin riskeistä. Komissio kehottaa jäsenmaita ja kotieläintuotannon arvoketjua luomaan kehyksen, josta ennalta sovittujen rahoitusmekanismien pohjalta korvataan taudinpurkausten kustannuksia, mm. yksityisiä ja julkisia maksuja ja vakuutuspooleja hyödyntämällä.

Myös kansainvälisessä politiikassa korostetaan nykyään maatalouden riskienhallintaa osana ruokaturvaa. Esim. OECD, FAO ja Maailmanpankki ovat useissa politiikkasuosituksissa korostaneet ennakoivaa riskinhallintaa, joka voi tapahtua esimerkiksi rahastojen tai vakuutusjärjestelmien muodossa. Nämä painotukset ovat vahvistuneet viime vuosina. Maailmanpankki julkaisi maaliskuussa 2026 raportin Euroopan unionin maatalouden riskienhallinnasta (Solution for better Agri-Risk Management in the European Union Linkki raporttiin). Raportissa on selvitetty riskienhallintaratkaisuja eräissä Euroopan unionin jäsenmaissa mm. eläintautien varalta. Raportissa suositellaan ennakoivien riskienhallintavälineiden kehittämistä edelleen suorien vahinkokorvausten vaihtoehtona.

Hallituksen esityksen jaksossa 5.2 (Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot) todetaan, että useissa maissa käytetään rahastoja eläintautiriskien hallintaan.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua ottaa edellä esitetty maatalouden riskinhallintavälineisiin liittyvä kansainvälinen kehitys ja paine huomioon erityisenä rahaston perustamista puoltavana seikkana perustuslain 87 §:n mukaisessa välttämättömyysarvioinnissa.

<u>Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa muiden tahojen esiin tuodut välttämättömyyttä osoittavat näkemykset</u>

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa eri sidosryhmät nostivat esiin näkemyksiä, jotka osoittavat, että riskinhallintaratkaisulle katsotaan olevan erittäin suuri ja kiireellinen tarve ja että sidosryhmät jakavat laajasti sen käsityksen, että ehdotettu rahasto on käytännössä ainoa toteuttamiskelpoinen ratkaisu nykytilan ongelmaan.

Sidosryhmien kannanotoissa tuodaan esiin, että valmistelun aikana on arvioitu eri ratkaisuvaihtoehtoja kattavasti ja että valmistelutyön perusteella on hyvin selvää, että rahastomalli on ainoa todellinen keino luoda alalle pysyvä riskinhallintakeino. Rahastomallin etuna on myös tuottajien sitouttaminen tilatasolla salmonellariskin hallintaan.

Kannanotoissa korostetaan myös maatalouden riskienhallinnan merkitystä jatkuvasti muuttuvassa toimintaympäristössä ja EU:n jäsenvaltioiden roolia riskinhallintavälineiden luomisessa. sekä todetaan, että vastaavia riskinhallintavälineitä on käytössä muun muassa Ruotsissa, Tanskassa, Saksassa, Alankomaissa, Belgiassa, Ranskassa, Itävallassa ja Espanjassa.

Sidosryhmien näkemysten mukaan rahoitusjärjestelmän riittävyyttä tulee arvioida keskimääräisten vuosimenojen lisäksi isojen vahinkojen, samanaikaisten tartuntojen ja kulujen ajallisen kes-

kittymisen perusteella. Riittävän ja oikea-aikaisen vahinkoturvan tulee mahdollistaa eläinlääketieteellisesti perustellun saneerauksen käynnistäminen nopeasti ja toteuttaminen alusta loppuun ilman, että maksuvalmiuden puute pakottaa tinkimään välttämättömistä toimenpiteistä.

Esitettyjen näkemysten mukaan uudistuksen tavoitteet eivät ole saavutettavissa tavanomaisen vuosibudjetoinnin keinoin, sillä näihin liittyy menojen ennakoimattomuuden vuoksi riski vuositason kustannusten kohoamiselle kohtuuttoman korkealle tasolle julkisen talouden ja elinkeinon harjoittajien näkökulmasta. Vakavassa tautitilanteessa korvauksia voi lisäksi olla tarpeen maksaa silloin, kun momentilla ei ole riittävästi varoja.

Sidosryhmät ovat tuoneet esiin, että vakavimpien ns. a-luokan eläintautien osalta, joiden kustannuksia rahoitetaan valtion talousarviosta, suuri osa korvauksista on harkinnanvaraisia, minkä vuoksi ongelmana ovat niiden saamiseen liittyvät suuret epävarmuudet valtion taloudellisen tilanteen heiketessä.

Maa- ja metsätalousministeriön johtopäätökset välttämättömyysvaatimuksen täyttymisestä

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että se on yhdessä eräiden muiden viranomaisten sekä sikaelinkeinon edustajien kanssa pyrkinyt selvittämään ja arvioimaan kaikki vaihtoehdot, joilla riskinhallintaratkaisun puutteeseen liittyvä merkittävä ongelma saataisiin ratkaisua ilman, että Suomen tarvitsisi käynnistää Euroopan komission kanssa neuvottelut koskien EU-lainsäädännön muutosta ja EU-lainsäädännössä hyväksytyn kansallisen salmonellavalvontaohjelman lakkauttamista. Ohjelman lakkauttaminen olisi ongelmallista ottaen huomioon julkiselle vallalle perustuslaissa säädetty terveydenedistämisvelvollisuus, ja lakkauttamisella menetettäisiin pysyvästi vuosikymmeniä jatkuneella korkeatasoisella salmonellan vastustamistyöllä saavutetut hyödyt kansanterveydelle.

Selvitetyistä vaihtoehdoista ainoastaan valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen on osoittautunut mahdolliseksi. Muihin vaihtoehtoihin, myös budjettitalouden piirissä toteutettavaan vaihtoehtoon, josta edellä on esitetty lisätietoja ja -perusteluja, liittyy niin merkittäviä ongelmia, ettei vaihtoehtoja pidetä toteuttamiskelpoisina.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että ehdotettu rahastoratkaisu rinnastuisi monelta osin sellaisia vakuutusluonteisia toimintoja hoitaviin rahastoihin, joiden tehtävien on perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoissa katsottu soveltuvan talousarvion ulkopuolisen rahaston hoidettaviksi.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan perustuslain 87 §:n mukaisessa arvioinnissa merkityksellistä on se, että pykälän perimmäinen tarkoitus on suojella eduskunnan budjettivaltaa. Tämän vuoksi asiassa on merkityksellistä ensiksikin se, että valtiontalouden kokonaisuuteen nähden rahaston rahamäärät olisivat sen verran pieniä, ettei rahaston perustaminen merkitsisi riskiä eduskunnan budjettivallan todellisesta vaarantumisesta.

Lisäksi ehdotetusta rahastosta talousarvion täydellisyysperiaatteeseen aiheutuvan poikkeuksen merkitystä valtiontaloudelle vähentäisi se, että rahaston korvausvastuita vastaava määrä kerättäisiin siankasvattajilta perittävillä maksuilla. Merkityksellistä eduskunnan budjettivaltaa ajatellen on myös se, että budjettitalouden keinoihin perustuva vaihtoehto ei mm. korvausten lakisääteisyyden vuoksi ja sika-alalta kerättävien maksujen puuttuessa käytännössä jättäisi eduskunnalle juurikaan liikkumavaraa budjettivarojen käytön osalta. Siinä tapauksessa, että rahastoon kerättäväksi ehdotettujen maksujen kompensoitaisiin uudella verolla, vero olisi lähtökohtaisesti yleiskatteellinen eikä sillä siten olisi liityntää korvauksiin, sillä korvamerkitty vero olisi verotukseen liittyvien periaatteiden vastainen nimenomaan siksi, että se merkitsisi eduskunnan budjettivallan rajoitusta.

Kun otetaan huomioon edellä esitetyt seikat, asiaan kytkeytyvät perusoikeudet sekä maatalouden riskinhallintavälineiden kehittämiseen liittyvät kansainväliset kehitysnäkymät ja paineet,

maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että perustuslain vaatimukset täyttyvät paitsi perustuslain 87 §:ään sisältyvän ”pysyvän tehtävän” osalta, jonka perustuslakivaliokunta on jo lausunnossaan PeVL 49/2026 vp katsonut tulleen perustelluksi, myös ”välttämättömyyden” osalta.