



Luonnonvara- ja  
biotalouden  
tutkimus 89/2019

## **Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönoton vaikutuksien arviointi**

Pekka Salmi, Juhani Mellanoura, Jari Niukko, Kaija Saarni,  
Jari Setälä ja Jarno Virtanen

Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 89/2019

# **Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönoton vaikutuksien arviointi**

Pekka Salmi, Juhani Mellanoura, Jari Niukko, Kaija Saarni,  
Jari Setälä ja Jarno Virtanen

Luonnonvarakeskus, Helsinki 2019

Viittausohje:

Salmi, P., Mellanoura, J., Niukko, J., Saarni, K., Setälä, J. & Virtanen, J. 2019. Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönoton vaikutusten arviointi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 89/2019. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 46 s.



ISBN 978-952-326-885-2 (Painettu)

ISBN 978-952-326-886-9 (Verkkajulkaisu)

ISSN 2342-7647 (Painettu)

ISSN 2342-7639 (Verkkajulkaisu)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-326-886-9>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Pekka Salmi, Juhani Mellanoura, Jari Niukko, Kaija Saarni, Jari Setälä, Jarno Virtanen

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2019

Julkaisuvuosi: 2019

Kannen kuva: Jari Niukko / Luke

Painopaikka ja julkaisumyynti: PunaMusta Oy, <http://luke.juvenesprint.fi>

# Tiivistelmä

Pekka Salmi<sup>1)</sup>, Juhani Mellanoura<sup>1)</sup>, Jari Niukko<sup>1)</sup>, Kaija Saarni<sup>1)</sup>, Jari Setälä<sup>1)</sup>, Jarno Virtanen<sup>2)</sup>

<sup>1)</sup> Luonnonvarakeskus (Luke), Itäinen Pitkätie 4 A, 20520 Turku

<sup>2)</sup> Luonnonvarakeskus (Luke), Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki

Suomessa otettiin vuoden 2017 alussa käyttöön uusi toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä. Uusi järjestelmä koskee silakan ja kilohailin troolikalastusta, silakan rysäkalastusta ja lohen rannikkokalastusta. Aiemmin näitä pyyntimuotoja säädeltiin kokonaiskiintiöjärjestelmällä, joka perustui kalakanta-arvioihin. Erityisesti troolikalastajat kokivat, että kokonaiskiintiöjärjestelmä vaikeutti yrityksen pitkäjänteistä suunnittelua, koska kiintiön täytyttyä kalastus kiellettiin tietyksi ajaksi. Myös uusi kiintiöjärjestelmä perustuu kokonaiskiintiöihin, mutta tämä on jaettu saalishistorian perusteella kalastusyrietyksille toimijakohtaisina osuuksina. Näin pyritään siihen, että kalastusyrietykset pystyvät ajoittamaan kalastustaan paremmin markkinoiden tarpeisiin. Uusi toimijakohtaisten kaupattavien kiintiöiden järjestelmä tähtää kalastajien taloudellisen tilanteen parantamiseen, ylikapasiteetin pienentämiseen ja kilpakalastuksen lopettamiseen. Kansainväliset esimerkit vaikuttivat uuden toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönottamiseen. Tähän raporttiin on koottu monipuolisesti tietoa uuden järjestelmän ensivaiheista, vaikutuksista ja eri toimijaryhmien näkemyksistä.

Uuteen järjestelmään kuuluville kalastajille on määritetty käyttöoikeudet, joiden perusteella heille jaetaan vuosittain kokonaiskiintiöstä toimijakohtaiset kalastuskiintiöt. Käyttöoikeus ilmaistaan promilleina kokonaiskiintiöistä ja se voi olla siirrettävä tai ei-siirrettävä. Kalastajien on hyödynnettävä siirrettävät kiintiöt itse tai siirrettävä ne muille esimerkiksi kaupaa käymällä.

Tehtyjen kyselyjen mukaan kalastajien näkemykset järjestelmästä alkuvaiheen jälkeen vaihtelevat paljon. Isojen troolirytysten edustajat suhtautuivat myönteisesti toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään, jonka katsottiin helpottavan kalastuksen suunnittelua. Sen sijaan useimmat kyselyyn vastanneet silakan rysäkalastajat, lohenkalastajat ja troolikalastajat olivat kriittisempiä. Monet pienimuotoista rannikkokalastusta harjoittavat olivat turhautuneita lisääntyneeseen ohjaukseen ja pitivät käyttöoikeuksien jakomenettelyjä epäoikeudenmukaisina. Rannikkokalastajien välinen käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kaupankäynti ei ollut järjestelmän alkuvaiheessa kovinkaan laajaa.

Tilastojen ja haastattelujen perusteella näyttää siltä, että toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä tasaisi silakan ja kilohailin tarjontaa ja mahdollistaisi troolareiden toiminnan toteuttamisen paremmin markkinoiden tarpeiden mukaan. Vuoden 2017 hinta-aineiston perusteella ei voida vetää johtopäätöksiä, että järjestelmällä olisi ollut vaikutusta kalan hintoihin. Troolareita koskevien laskelmien perusteella toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto johtaa tehokkaaseen ja kannattavaan kalastukseen ja alusten määrän vähentymiseen. Kaiken kaikkiaan uuden järjestelmän vaikutuksia kalastuksen rakenteeseen on näin aikaisessa vaiheessa vaikea arvioida kattavasti – ja arvio muutoksen onnistumisesta riippuu pitkälti siitä, minkä toimijaryhmän näkökulmasta asiaa tarkastellaan.

Asiasanat: kalastus, kiintiö, kiintiöjärjestelmä, troolikalastus, rannikkokalastus, rysäkalastus

# Sisällys

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Aineisto ja menetelmät .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Kiintiöjärjestelmän rakenne ja tavoitteet .....</b>	<b>9</b>
3.1. Suunnitteluvaihe .....	9
3.2. Toteutus .....	10
3.3. Tavoitteet – miksi toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön .....	11
<b>4. Kiintiöiden jakautuminen, kiintiöjärjestelmän vaikutukset ja toimijoiden kokemukset .....</b>	<b>12</b>
4.1. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden jakautuminen ja kaupankäynti .....	12
4.1.1. Silakka .....	12
4.1.2. Kilohaili .....	15
4.1.3. Lohi .....	16
4.2. Vaikutus Suomen silakka-, kilohaili- ja lohisaaliin ajoittumiseen ja hintaan .....	18
4.2.1. Silakka .....	18
4.2.2. Kilohaili .....	21
4.2.3. Lohi .....	23
4.3. Vaikutus kalastuslaivastoon ja kalastajien talouteen .....	24
4.4. Kalastajien ja muiden toimijoiden näkemykset ja kokemukset .....	26
4.4.1. Kalastajien näkökulmat haastatteluissa .....	26
4.4.2. Muiden asiantuntijoiden näkökulmat .....	29
4.4.3. Suhtautuminen kiintiöjärjestelmään nettikyselyssä .....	30
<b>5. Yhteenveto ja pohdinta .....</b>	<b>37</b>

# 1. Johdanto

Suomessa otettiin vuoden 2017 alussa käyttöön uusi toimijakohtainen kalastuskiintiöjärjestelmä. Luonnonvarakeskus sai toimeksiannon maa- ja metsätalousministeriöltä selvittää vuoden 2018 aikana minkälaisia ekologisia, sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kiintiöjärjestelmällä on ensimmäisen kahden vuoden aikana ollut. Tämä raportti kokoaa monitieteisesti ja erilaisiin aineistoihin perustuen järjestelmän vaikutuksia kuvaavia määrällisiä ja laadullisia tuloksia.

Uusi kiintiöjärjestelmä koskee silakan ja kilohailin troolikalastusta, silakan rysäkalastusta ja lohen rannikkokalastusta. Tätä ennen suomalaista silakan ja lohen kalastusta säädeltiin usean vuoden ajan kokonaiskiintiöjärjestelmällä, joka perustui Itämeren alueella määritettyihin kalakanta-arvioihin. Nyt käyttöön otettu toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä perustuu myös laajoja merialueita koskeviin vuosittaisiin kokonaiskiintiöihin, mutta osuudet eli käyttöoikeudet kokonaiskiintiöihin on uudessa järjestelmässä jaettu kalastusyriyksille. Yrityksillä on tietyin rajoituksin mahdollisuus myös ostaa ja myydä käyttöoikeuksia sekä vuosittaisia kiintiöitä.

Kansainväliset esimerkit vaikuttivat maamme uuden toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönottamiseen. Islanti otti maailmassa ensimmäisten joukossa käyttöön toimijakohtaisten kaupattavien kalastuskiintiöiden järjestelmän vuonna 1979 (Hultman ym. 2018; liite 1). Grönlannissa ja Norjassa aluskohtaisen kiintiöjärjestelmän ensimmäinen vaihe käynnistettiin 1990 (liite 1). Tanskassa järjestelmä otettiin käyttöön 2000-luvun alussa ja Ruotsissa 2009. Suomi oli viimeinen pohjoismaa, joka päätyi kaupattaviin toimijakohtaisiin kiintiöihin perustuvaan kalastuksen hallintaan. Kuten Suomessa, järjestelmä koskee yleensä vain tiettyä kalastussektoria. Usein muissa maissa kalastusoikeudet ja kiintiöt ovat kalastusaluskohtaisia, mutta Suomessa kalastusoikeudet ja kiintiöt on jaettu saalishistorian pohjalta kaupallisille kalastajille ja yrityksille.

Kokonaiskiintiöihin perustuva kalastuksen säätely alkoi eri merialueilla 1960-luvulla, kun meribiologit huolestuivat kalakantojen heikentymisestä. Kalastuksessa säädeltiin jo tätä ennen eri tavoin kalavesille pääsyä ja haitallisten pyyntivälineiden käyttöä (Hultman ym. 2018). Uudessa kalakantojen suojeleluun tähtäävässä hallintamuodossa määriteltiin tieteellisten kalakanta-arvioiden ja mallien pohjalta keskeisille kalalajeille alueelliset kalastuskiintiöt, joita ei saanut ylittää. Hallinnan painopiste siirrettiin kalastuksen teknisestä säätelystä kohti tuotantomäärän säätelyä: kokonaiskiintiöjärjestelmässä painotettiin kalakantojen hyvinvointia - kalastajien tasavertainen kohtelu ja reilu kilpailu jäivät vähemmälle huomiolle (Hultman ym. 2018).

Kokonaiskiintiöjärjestelmä johti tyypillisesti tuotantopainotteiseen kilpapakalastukseen. Isot alukset, jotka pystyivät toimimaan huonommallakin säällä, pärjäivät pieniä paremmin, ja jännitteet eri kalastajaryhmien välillä kasvoivat. Suomessa troolikalastajat kokivat, että järjestelmä vaikeutti yrityksen pitkäjänteistä suunnittelua, koska kokonaiskiintiön täytyessä tai täytyttyä kalastus kiellettiin tietyksi ajaksi. Nyt yleisesti käytössä oleva toimijakohtaisten kaupattavien kiintiöiden järjestelmä tähtää kalastajien taloudellisen tilanteen parantamiseen, ylikapasiteetin pienentämiseen ja kilpapakalastuksen lopettamiseen.

Muiden maiden kokemusten mukaan markkinamekanismien käyttö kalastusoikeuksien jakamisessa on muuttanut kalastuksen taloudellista ja sosiaalista pohjaa sekä alan kehittymisen edellytyksiä. Useimmiten uusi politiikka on edistänyt laajamittaista tehopyyntiä, kun taas pienimuotoinen rannikkokalastus on kohdannut vaikeuksia. Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksia tarkasteltaessa on otettava huomioon kalastuksen ja siihen liittyvien talous- ja elämänmuotojen monimuotoisuus. Rannikkokalastus on Suomessa perheyrittämistä, jossa pääomat ovat pienet avomeripyyntiin verrattuna. Ammatissaan kalastajat arvostavat vapautta ja itsenäisyyttä (Salmi 2005). Hallintamallin muutokset, kuten kiintiöjärjestelmän käyttöönotto, kohtelevat eri kalastajaryhmiä eri tavoin. Tästä

syystä käsillä olevassa raportissa uuden kiintiöjärjestelmän vaikutuksia arvioidaan monipuolisesti paitsi taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen ulottuvuuden osalta, myös eri toimijaryhmien näkökulmista. Lisäksi arvioidaan ovatko uudelle kiintiöjärjestelmälle asetetut tavoitteet alkaneet toteutumaan.

## 2. Aineisto ja menetelmät

### Selvityksen aineisto koostuu

- Toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista dokumenteista, säädöksistä ja niiden valmisteluasiakirjoista
- ELY-keskuksen aineistosta, jossa on tietoja kiintiöiden ja käyttöoikeuksien jakautumisesta ja siirroista
- Kalatalouden tilastoaineistoista
- Asiaa koskevista muista tutkimuksista ja selvityksistä
- Kalastajien ja sidosryhmien henkilökohtaisista haastatteluista
- Nettikyselyn tuloksista

Raportissa hyödynnettiin keskeisimpiä toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän rakennetta ja tavoitteita kuvailevia dokumentteja, kuten maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöä (MmVM 2016), lakiesitystä (HE 2016) sekä maa- ja metsätalousministeriön tiedotetta (MMM 2016a). Vuonna 2018 laaditussa lain muuttamista koskevan hallituksen esityksen (HE 2018) yleisperusteluissa on dokumentoitu toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän alkuvaiheen tapahtumia. Lisäksi on hyödynnetty lakitekstejä ja Suomen Ammattikalastajaliiton laatimia järjestelmää koskevaa yhteenvetoa (SAKL 2017).

Aineistoja täydennettiin yhteensä viidellä kalataloushallinnon, tutkimuksen ja kalastusjärjestön edustajan teemahaastattelulla. Näissä asiantuntijahaastatteluissa käsiteltiin muun muassa kiintiöjärjestelmän tavoitteita ja käyttöönoton alkuvaiheessa ilmenneitä taloudellisia, sosiaalisia ja ekologisia vaikutuksia. Samalla kartoitettiin ja kerättiin myös kirjallista aineistoa.

ELY-keskuksen kalastusoikeuksia ja kiintiöitä koskevasta rekisteristä laskettiin kiintiöitä saaneiden kalastajien, käyttöoikeuksien ja kiintiöiden määriä ja siirtojen toteutumista. Aineistot käsittivät toimijakohtaisesti tiedot koko vuodelta 2017 ja vuoden 2018 osalta syyskuun alkuun asti. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden jakautumista ja siirtoja koskevassa tarkastelussa ja karttatyöskentelyssä hyödynnettiin myös erityyppisiä muita aineistoja (liite 2).

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksia koskeva hanke toteutettiin läheisessä yhteistyössä Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelman ennakointi ja arviointi -hankkeen kanssa. Arviointihankkeen vuosittain toistettavaan kalataloushallintoa koskevaan nettikyselyyn lisättiin vuonna 2018 kiintiöjärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta koskevia väittämiä (liite 3). Vastaajat pystyivät myös vapaasti kommentoimaan uutta järjestelmää.

Kutsut nettikyselyyn osallistumiseksi lähetettiin sähköpostitse kesäkuussa 2018 ja kyselyyn vastasi 182 kalatalousalan yritystä ja 112 kalatalousalan sidosryhmän edustajaa. Pääosa kalatalousalan yrityksistä on kaupallisia kalastajia. Kiintiöjärjestelmää koskevat kysymykset osoitettiin merialueen kalastajille ja sidosryhmille. Taustatiedot kerättiin niin, että silakan troolikalastajien, silakan rysäkalastajien ja lohenkalastajien vastaukset pystyttiin erottamaan toisistaan ja muiden tahojen vastauksista.

Arviointihankkeessa haastateltiin kaupallisia kalastajia vuoden 2018 alkupuolella. Henkilökohtaisilla haastatteluilla (19 kpl) kerättiin tietoa vuoden 2017 kalastusolosuhteisiin vaikuttaneista taloudellisista, tekijöistä. Haastateltavia pyydettiin erikseen kommentoimaan toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää ja sen aiheuttamia muutoksia. Haastateltavien joukkoon kuului kolme silakan troolikalastajaa, kaksi silakan rysäkalastajaa, kahdeksan lohenkalastajaa ja kahdeksan muita pyyntimuotoja harjoittanutta



merikalastajaa. Kalastajien pienestä määrästä johtuen henkilökohtaisten haastatteluiden vastauksia ei voi laajentaa suoraan koko kalastajakuntaan, sen sijaan tämä aineisto syventää nettikyselyn antamaa yleiskuvaa. Lisäksi toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksia kalan hintaan ja markkinoihin tarkasteltiin arviointihankkeen kalamarkkinakatsausta varten kerätyn kalan jalostajien ja tukkukauppioiden haastatteluaineiston avulla.

Siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden vaikutuksia Suomen silakan ja kilohailin troolikalastuksen rakenteeseen, työllisyyteen ja kannattavuuteen simuloitiin bioekonomisen mallin avulla Pohjoismaiden ministerineuvoston hankkeessa Nordic Fisheries 2025. Tässä raportissa esitetään tutkimuksen Suomea koskevia tuloksia ja vertaillaan niitä toisten Pohjoismaiden tuloksiin.

## 3. Kiintiöjärjestelmän rakenne ja tavoitteet

### 3.1. Suunnitteluvaihe

Kalastajajärjestön edustajan mukaan toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä käytiin keskusteluja noin 10 vuoden ajan ennen käyttöönottoa. Suomen ammattikalastajaliitossa mielipiteet vaihtelivat puolesta ja vastaan. Uudesta kiintiöjärjestelmästä keskusteltiin 2014 loppupuolelta lähtien eri tilaisuuksissa. Maa- ja metsätalousministeriö järjesti Helsingissä 25.3.2015 keskustelutilaisuuden, joka oli jatkoa 24.11.2014 järjestetyille tapaamiselle. Maa- ja metsätalousministeriön edustajan mukaan järjestettiin myös tilaisuus, jossa Ruotsin ja Viron asiantuntijat kertoivat omista kaupattavien kiintiöiden järjestelmänsä. Pidettiin myös erillinen tilaisuus silakan ja kilohailin troolikalastajille. Vuonna 2016 tehtiin toimijakysely kalastajille. Samana vuonna laadittiin hallituksen esitys, joka lähetettiin lausuntokierrokselle.

Helsingissä vuonna 2015 järjestetyssä tilaisuudessa ministeriön edustaja totesi, että toimijakohtaiset kiintiöt parantaisivat yritysten mahdollisuuksia suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti ja kannustavasti (SAKL 2015). Siirrettävyys mahdollistaisi yrityksille suurempien osuuksien hankkimisen, jolloin yksiköiden määrä vähenee, kapasiteetin käyttö optimoituu ja aluskanta uusiutuu. ”Kielteisiä vaikutuksia voi syntyä siten, että kiintiötä säästetään heittämällä kallisarvoinen saalis mereen. Kiintiöiden edellyttämä valvonta ja hallinnointitaakka voi myös lisätä kustannuksia ja uusien yritysten alalle tulo voi vaikeutua. Liiallinen keskittyminen voi myös johtaa kilpailun vääristymiseen ja jopa pienimuotoisen kalastuksen eliminointiin” (SAKL 2015).

Vuonna 2015 järjestetyssä keskustelutilaisuudessa keskusteltiin toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän ulottamisesta silakan ja kilohailin troolikalastukseen ja lohenpyyntiin. Keskustelut painoutuivat erityisesti silakan ja kilohailin troolikalastukseen. Lohen osalta viitattiin lohistrategian linjauksiin ja pohdittiin muun muassa saaliin purkusatamien valvonnan järjestämisen haasteellisuutta (SAKL 2015). Ammattikalastajien edustajan mukaan lohien kalastuksen mukaan ottamista toimijakohtaiseen järjestelmään kannattivat ne lohenpyyntäjät, joille lohi oli tärkeä tulolähde. Järjestelmään ehdotetut aluerajat ja säädös siitä, että oikeuksia ja kiintiöitä ei saa siirtää rajan eteläpuolelle, herättivät kalastajien keskuudessa kritiikkiä. SAKL piti tätä ehdotusta syrjivänä ja edellytti lisäksi, että toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönoton myötä muusta lohienkalastuksen säätelytoimista tulisi luopua.

Vielä vuonna 2015 käydyissä keskusteluissa silakan rysäkalastus oli jätetty toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän ulkopuolelle. Pyyntimuotoa varten olisi varattu tietty osa kokonaiskiintiöstä. Vuonna 2016 silakan rysäkalastus tuli kuitenkin mukaan ministeriön kanssa käytäviin keskusteluihin. Ammattikalastajien edustajan mukaan eräät silakan rysäkalastajat toivat esiin, että pyyntimuoto pitäisi troolipyynnin tapaan olla mukana järjestelmässä, koska kiintiö lisää kalastusyritykselle arvoa. Myönteisenä puolesta nähtiin, että jos jonakin vuonna tulee heikko saalis, niin kalastamatta jäänyt kiintiö voidaan myydä troolareille. Toisaalta hyvänä vuonna lisäkiintiöiden osto voi olla ongelmallista. Pyyntimuoto otettiin osaksi toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää.

Suunnittelun loppuvaihe oli tiivis ja nopea. Suunnitteluprosessit pyrittiin viemään läpi mahdollisimman pikaisesti, koska oletettiin kalastajien alkavan strategisesti lisäämään pyyntiään - kerätäkseen ”saalishistoriaa” tulevia käyttöoikeuksiaan turvaten. Kalastajien edustajan mukaan suunnittelussa oli mukana pieni kaupallisten kalastajien ydinryhmä: he jotka ”hoitavat asiat yritysmäisesti”. Kiireinen aikataulu aiheutti ongelmia: kalastajat muun muassa tarkistivat ja korjailivat viime hetken saalishistoriaansa koskevia raportteja.

## 3.2. Toteutus

Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä koskee merialueen kaupalliseen kalastukseen rekisteröidyn aluksen omistavia kalastajia, jotka on merkitty kaupallisen kalastustoiminnan harjoittajista pidettävään rekisteriin. Kalastustavoista järjestelmä koskee silakan trooli- ja rysäkalastusta, kilohailin troolikalastusta sekä lohen kalastusta. Kalastajille on määritetty *käyttöoikeudet*, joiden perusteella heille vuosittain jaetaan koko kalastuskiintiöstä *toimijakohtaiset kalastuskiintiöt*. Käyttöoikeus ilmaistaan promilleina kokonaiskiintiöstä ja se voi olla siirrettävä tai ei-siirrettävä. Yhdellä kaupallisella kalastajalla voi olla hallussaan enintään 200 promillea kustakin silakan tai kilohailin kiintiöstä ja enintään 150 promillea kustakin lohen kalastuskiintiöstä.

Maa- ja metsätalousministeriö jakoi Suomen valtion kalastuskiintiön *siirrettävinä* käyttöoikeuksina kymmeneksi vuodeksi merialueen kaupallisille kalastajille (yrityksille tai ammatinharjoittajille) vuosien 2011–2015 saalishistorian perusteella niin, että kolme parasta vuotta huomioidaan (MMM 2016a, SAKL 2017). Jos kalastaja oli aloittanut kaupallisen kalastuksen vasta vuonna 2014, 2015 tai 2016, sovellettiin erillisiä kertoimia käyttöoikeuden laskemiseksi (SAKL 2017). Siirrettävän käyttöoikeuden voi jatkossa siirtää toiselle vaatimukset täyttävälle kaupalliselle kalastajalle esimerkiksi myymällä sen. Käyttöoikeutta ei kuitenkaan saa siirtää Ahvenanmaalle eikä silakan rysäkalastuksesta troolikalastukseen. Lohen kalastuksessa käyttöoikeutta ei saa siirtää muulle kuin 1 ryhmään kuuluvalle eikä leveyspiirin 64 00' N pohjoispuolelta saman linjan eteläpuolelle. Siirrot merkitään MMM:n ja ELY-keskuksen ylläpitämään kalastuskiintiörekisteriin. Siirtäjä ja saaja hakevat toimenpidettä yhdessä.

ELY-keskus jakaa siirrettävien käyttöoikeuksien perusteella vuosittaiset silakan, kilohailin ja lohen toimijakohtaiset kalastuskiintiöt. Silakan osalta kiintiöt jaetaan erikseen troolikalastukselle ja rysäkalastukselle, kilohailin osalta troolikalastukselle. Silakan ja kilohailin troolikalastus on kielletty ilman toimijakohtaista kalastuskiintiötä ja silakkaa voi kalastaa rysillä ilman toimijakohtaista kalastuskiintiötä enintään kaksikymmentä tuhatta kiloa vuodessa.

Haltija saa siirtää toimijakohtaisten kalastuskiintiönsä kokonaan tai osittain toiselle kalastuskiintiörekisterissä olevalle kaupalliselle kalastajalle sekä Ahvenanmaalaiselle toimijalle. Samaan tapaan kuin käyttöoikeuden siirrossa, myös kiintiötä on lohen kalastuksen osalta sallittua siirtää ainoastaan 1 ryhmän kaupalliselle kalastajalle, eikä siirtoa saa tehdä leveyspiirin 64 00' N pohjoispuolelta saman linjan eteläpuolelle. Siirto on merkittävä kalastuskiintiörekisteriin. Käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kiintiöiden haltijoilla on oikeus nähdä MMM:n ja ELY-keskuksen ylläpitämässä rekisterissä olevat omat tietonsa ja muiden tunnistetiedot.

ELY-keskus jakoi syksyllä 2017 aloittaville 1-ryhmän kaupallisille kalastajille *ei-siirrettäviä* käyttöoikeuksia silakan ja lohen rysäkalastukseen enintään viideksi vuodeksi vuodesta 2018 alkaen. Hakemuksen perusteella myönnettävä ei-siirrettävä käyttöoikeus voi olla enintään kaksi promillea kokonaiskiintiöstä. Ei-siirrettävien käyttöoikeuksien yhteenlaskettu määrä voi olla enintään 40 promillea Suomen silakan ja lohen kalastuskiintiöiden osasta, joista on vähennetty Ahvenanmaan kiintiömäärät.

Siirrettävän ja ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltijan on suoritettava vuosittainen *käyttömaksu* valtiolle toimijakohtaisista kiintiöistä. Käyttömaksu määrätään ELY:n kiintiöjakopäätöksen perusteella. Toimijakohtaisen kalastuskiintiön haltijan tulee saalis- ja purkamisilmoituksen yhteydessä ilmoittaa kenen toimijakohtaisen kiintiön haltijaa saalis tai sen osa ilmoitus koskee. Lohen ensimyynti on sallittu vain lohen toimijakohtaisen kalastuskiintiön haltijalle. Lohet on merkittävä tunnisteella, jonka saa ELY:lta. Muiden kuin kiintiönhaltijoiden on vapautettava rysäkalastuksessa saadut lohet.

Kalastajien on hyödynnettävä siirrettävät kiintiöt itse tai siirrettävä muille. Käyttöoikeus palautuu valtiolle, jos haltija ei kahtena kolmesta peräkkäisestä vuodesta käytä tai siirrä kiintiötään lainkaan.

Puolet käyttöoikeudesta palautuu valtiolle, jos haltija ei kahtena kolmesta peräkkäisestä vuodesta käytä tai siirrä vähintään puolta kiintiöstä.

### 3.3. Tavoitteet – miksi toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön

Uuden markkinalähtöisen kalastuksen ohjausjärjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin kaupallisen kalastuksen kannattavuuden ja toimintaedellytysten parantaminen (HE 2016). Järjestelmän avulla pyritään mm.

- Varmistamaan Suomen kalastuskiintiöiden mahdollisimman täysimääräinen hyödyntäminen
- Parantamaan kaupallisen kalastuksen yritysten ja ammatinharjoittajien kykyä suunnitella ja toteuttaa oma kalastustoimintansa mahdollisimman optimaalisesti esimerkiksi ajoittamalla pyyntiä entistä paremmin markkinoiden tarpeisiin
- Vähentämään valtion tarvetta osallistua kalastuksen säätelyyn
- Kannustamaan yrityksiä ja ammatinharjoittajia huolehtimaan kalastettavan kalakannan hyvästä tilasta pitkäjänteisesti, koska kalakannan tila vaikuttaa suoraan toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden kokoon ja niiden haltijoiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiin
- Mahdollistamaan arvoketjun yhteistyön kehittämistä, jonka avulla turvataan kaupallisen kalastuksen ja sen tuottamaan kalaraaka-aineeseen perustuvan jalostusteollisuuden ja kaupan työpaikat ja avataan mahdollisia kehittää uusia lisäarvotuotteita ja markkinoita

Toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käytön on arvioitu olevan valtiolle kustannusneutraalia, koska yrityksiltä ja ammatinharjoittajilta kerätyt käyttömaksut kattaisivat tietojärjestelmän rakentamisesta ja henkilöstön lisätarpeesta aiheutuvat kustannukset (HE 2016). Kalastuskiintiöiden ylittymisen riskiä pienennetään vähentämällä ylitetty määrä seuraavan tai seuraavien vuosien toimijakohtaisista kiintiöistä ja määräämällä vakavista rikkomuksista seuraamusmaksu.

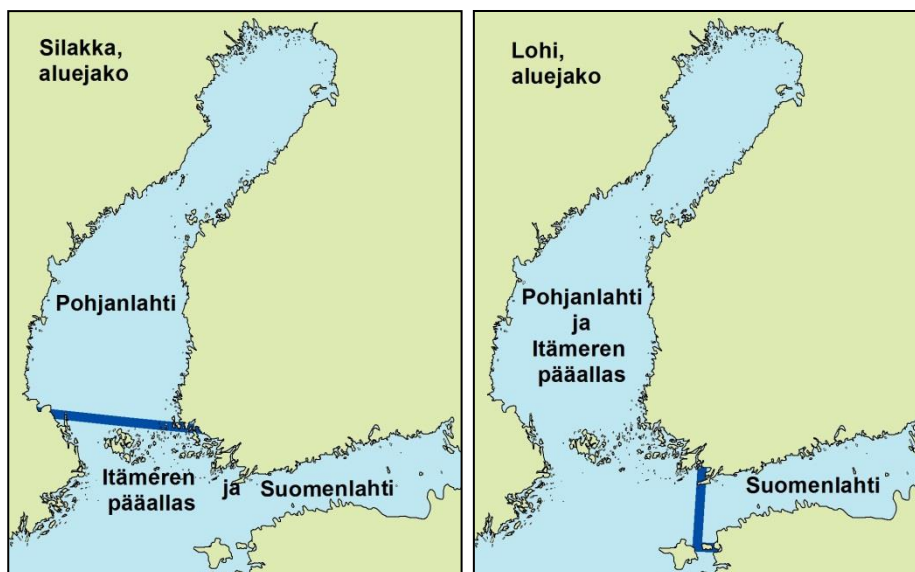
Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi mietinnössään, että viime vuosina aloittaneiden kalastajien asema tulisi turvata erillissäännöksiin ja kalastuskiintiöitä koskevien käyttöoikeuksien keskittymistä olisi rajoitettava markkinoiden avoimen kilpailun turvaamiseksi (MmVM 2016). Valiokunta piti tärkeänä kehittää lohikalastuksen ajallista säätelyä kokonaisuutena siten, että parannetaan samanaikaisesti kaupallisen kalastuksen kannattavuutta sekä säilytetään ja elvytetään luonnonlohikantoja ja varmistetaan matkailukalastuksen hyvät edellytykset. Lohikalastuksen aikaistamisen vaikutuksia lohisaaliin määrään ja luonnonlohikantojen emolohiin ja Pohjanlahden uhanalaisiin lohikantoihin tulee seurata tehostetusti. Myös vaikutuksia Suomenlahdella tulee seurata. Lohisaaliiden merkinnällä helpotetaan valvontaa ja estetään lohien laiton myynti.

Yksityiskohtaisempaa tietoa uuden kiintiöjärjestelmän tavoitteista on koottu liitteeseen 4. Liite 4 sisältää myös hallituksen esityksen pohjalta tehdyn koosteen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän ennakoituista taloudellisista, ympäristöllisistä ja sosiaalisista vaikutuksista.

## 4. Kiintiöiden jakautuminen, kiintiöjärjestelmän vaikutukset ja toimijoiden kokemukset

### 4.1. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden jakautuminen ja kaupankäynti

Vuonna 2017 käyttöoikeudet jaettiin toimijoille promilleosuuksina, jotka määräytyivät aiempien vuosien saaliiden perusteella. Nämä koskivat silakan ja kilohailin osalta osuutta kokonaiskiintiön kilomäärästä, kun taas lohella kyse oli kalojen lukumäärästä. Silakan oikeudet jaoteltiin myös trooli- ja rysäsaalisosuuksiin. Alueellisesti silakan ja lohen käyttöoikeudet jaettiin kahteen eri osa-alueeseen (kuva 1).



**Kuva 1.** Silakan ja lohen kiintiöjärjestelmien osa-aluejaot.

Suomen aluekohtaisista kokonaiskiintiömäärästä vähennettiin Ahvenanmaan osuudet sekä erilliset kalastuskiintiöt, jotka oli varattu pienimuotoisempaan kalastukseen ja sivusaalista varten. Näin muodostui järjestelmän piirissä oleville toimijoille jaettava kokonaiskiintiö, josta kukin sai osuutensa. Toimijoilla oli tietyin edellytyksin mahdollisuus siirtää käyttöoikeuttansa toiselle toimijalle seuraavalle vuodelle käytettäväksi. Käyttöoikeusosuuksien perusteella muodostuneita kalastuskiintiöitä voitiin siirtää puolestaan toiselle toimijalle välittömästi käytettäväksi.

#### 4.1.1. Silakka

##### *Silakan käyttöoikeudet vuonna 2017 ja vuonna 2018 syyskuun alkuun asti*

Silakan käyttöoikeuksia jaettiin saalishistorian perusteella vuoden 2017 alussa kaikkiaan 129 toimijalle. Näistä 34 toimi kummallakin osa-alueella. Yhdeksällä toimijalla oli sekä trooli- että rysäkäyttöoikeuksia, joten käyttöoikeuksien haltijat voidaan jakaa kolmeen luokkaan: troolikalastajat 54 kpl, rysäkalastajat 66 kpl ja yhdistelmäkalastajat 9 kpl. Varsinkin troolikalastuksessa käyttöoikeudet vaihtelivat suuresti toimijoittain ja mukana oli useita varsin pieniä osuuksia. Rysäpyynnissä käyttöoikeudet olivat keskimäärin pienempiä kuin troolauksessa.

Vuoden 2017 käyttöoikeuksia voitiin siirtää toiselle toimijalle käytettäväksi seuraavana vuonna. Mahdollinen siirretty osuus määräytyi kiloiksi vuoden 2018 kiintiötietojen perusteella. Käyttöoikeuksia siirrettiin toiselle toimijalle kuitenkin vain vähän. Pääosa siirtyneistä käyttöoikeuksista liittyi troolikalastuksen omistajanvaihdokseen.

Vuodelle 2018 jaettiin myös ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia aloittaville I-ryhmän kaupallisille kalastajille. Pohjanlahdella näitä osuuksia oli 20 toimijalla ja Itämeren pääaltaan ja Suomenlahden alueella seitsemällä toimijalla (2 ‰ kullakin).

Vuoden 2018 alussa käyttöoikeuksia oli 150 toimijalla (Pohjanlahdella 129, Itämeren pääaltaalla ja Suomenlahdella 59) eli 21 useammalla kuin vuonna 2017. Muutos johtuu ei-siirrettävien osuuksien myötä tulleista uusista toimijoista ja määrään vaikuttaa myös kolme lopettanutta toimijaa ja toisaalta yksi uusi siirrettäviä osuuksia saanut toimija. Pohjanlahdella käyttöoikeuksia oli vuoden 2018 alussa 54 troolitoimijalla ja 83 rysätoimijalla (troolikalastajat 46 kpl, rysäkalastajat 75 kpl, yhdistelmätoimijat 8 kpl). Itämeren pääaltaalla ja Suomenlahdella käyttöoikeuksia oli puolestaan 39 troolitoimijalla ja 21 rysätoimijalla (troolikalastajat 38 kpl, rysäkalastajat 20 kpl, yhdistelmätoimijat 1 kpl).

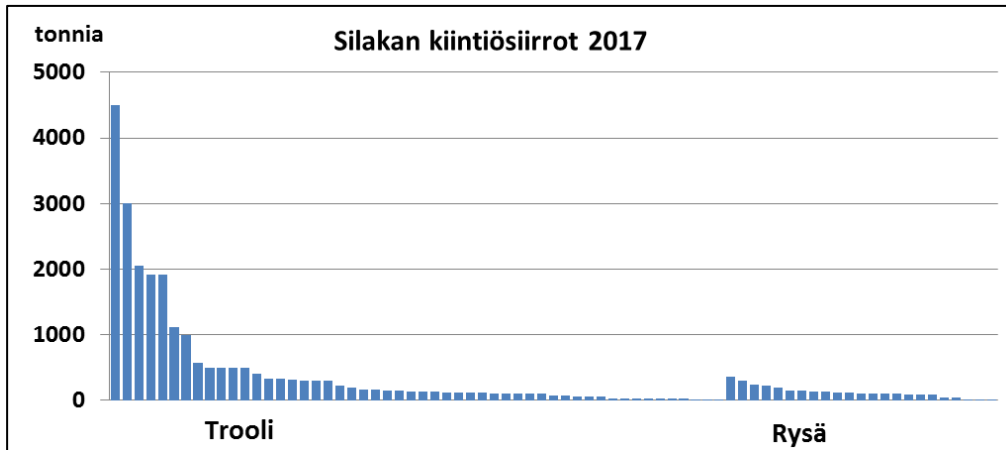
Vuonna 2018 syyskuun alkuun mennessä silakankalastuksessa käyttöoikeuksien siirtoja oli tehty yhteensä 12 kappaletta (Pohjanlahti 147 ‰, Itämeren pääallas ja Suomenlahti 64 ‰). Käyttöoikeuksia siirtyi tammi-elokuussa 2018 selvästi enemmän kuin koko vuonna 2017.

### *Silakan kiintiösiirrot 2017 ja vuonna 2018 syyskuun alkuun asti*

Vuonna 2017 jaettavaksi muodostunut kokonaismäärä oli noin 157 miljoonaa kiloa. Pohjanlahden osuus tästä oli noin 119 miljoonaa kiloa (troolikalastus 113 miljoonaa kiloa, rysäkalastus 6 miljoonaa kiloa). Pohjanlahdella troolikalastuksen osuus jakautui 54 toimijalle ja rysäkalastuksen 65 toimijalle. Kaikkiaan eri toimijoita Pohjanlahdella oli 111, koska kahdeksalla toimijalla oli sekä trooli- että rysäoikeuksia.

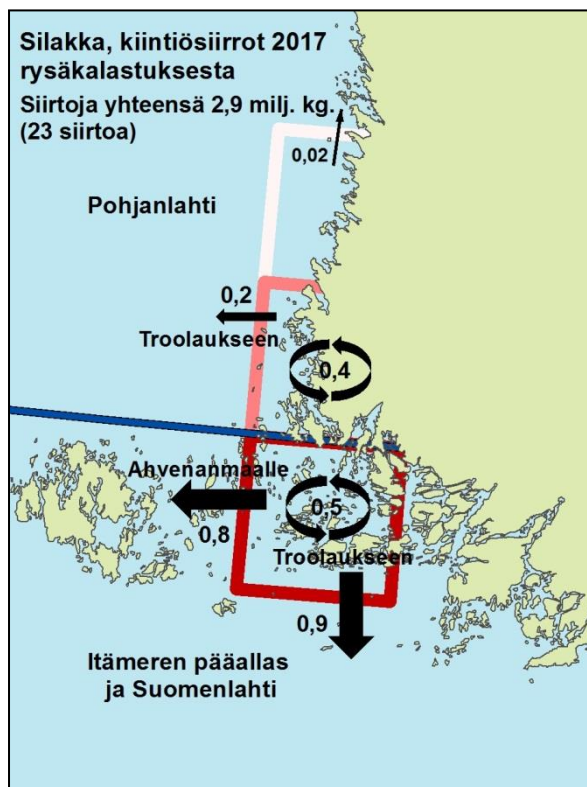
Itämeren pääaltaan ja Suomenlahden osa-alueella jaettava kiintiöosuus oli noin 38 miljoonaa kiloa (troolikalastus 35 miljoonaa kiloa, rysäkalastus 4 miljoonaa kiloa). Troolikalastuksen osuus jakautui 39 toimijalle ja rysäkalastuksen 14 toimijalle. Eri toimijoita oli kaikkiaan 52, koska yhdellä oli sekä trooli- että rysäoikeuksia.

Molemmat alueet huomioiden valtion sisäisiä silakkakiintiösiirtoja tehtiin vuonna 2017 yhteensä noin 26 miljoonaa kiloa (Pohjanlahti 17 miljoonaa kiloa, Itämeren pääallas ja Suomenlahti 8,5 miljoonaa kiloa). Tästä siirtomäärästä lähes 90 % liittyi troolikalastukseen. Pohjanlahdella troolikalastuksessa siirtoja tehtiin 24 kpl ja rysäkalastuksessa 7 kpl. Itämeren pääaltaalla ja Suomenlahdella siirtoja tehtiin troolikalastuksessa 26 kpl ja rysäkalastuksessa 16 kappaletta. Valtaosa troolikalastuksen siirroista oli alle miljoonan kilon kiintiösiirtoja (kuva 2).



**Kuva 2.** Silakkakiintiöiden siirtokohtaiset tonnimäärät vuonna 2017. Troolikalastuksessa kiintiösiirtoja tehtiin 50 kpl ja rysäkalastuksessa 23 kpl.

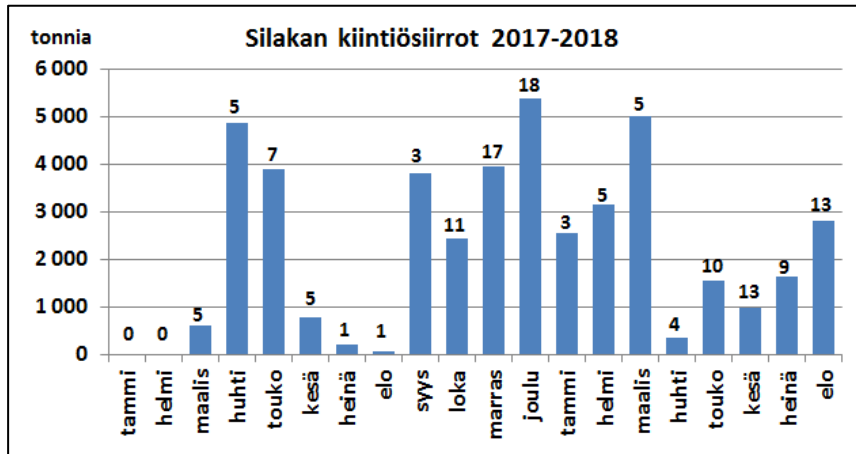
Rysäkalastukseen liittyen vuonna 2017 toteutettiin 23 kiintiösiirtoa, yhteensä vajaa 3 miljoonan kilon edestä (kuva 2). Nämä siirrot tehtiin Lounais-Suomen merialueelta (kuva 3). Rysäkalastuksesta rysäkalastukseen siirrettiin vajaat 700 tonnia ja troolaukseen noin 1,5 miljoonaa kiloa. Lisäksi yleisesti Ahvenanmaalle siirrettiin vajaat 800 tonnia.



**Kuva 3.** Silakan rysäkalastuksen alueelliset kiintiösiirrot vuonna 2017.

Vuonna 2018 tammi–elokuussa valtion sisäisiä kiintiösiirtoja tehtiin silakan osalta selvästi enemmän kuin vastaavassa ajanjaksossa tammi–elokuussa 2017. Vuonna 2018 siirtoja tehtiin 62 kpl, vastaten noin 18 miljoonaa kiloa, kun vastaavalla ajanjaksolla vuonna 2017 siirtoja oli 24 kpl, vastaten reilut

10 miljoonaa kiloa. Suurin ero koski alkuvuotta: vuoden 2018 tammi-maaliskuussa tehtiin suurehkoja siirtoja toisin kuin vuoden 2017 alussa (kuva 4).



Kuva 4. Silakan kiintiösiirtojen määrä kuukausittain kappaleina ja tonneina vuoden 2017 alusta elokuun 2018 loppuun.

Monessa tapauksessa kiintiösiirtoja tehtiin sisäisinä siirtoina, joita tapahtui perheenjäsenten tai saman tahon toimintojen välillä. Näissä tapauksissa on mahdollista, ettei kiintiöiden siirroissa käyty kauppaa rahallisesti. Määrällisesti paljon kiintiöitä siirtyi myös troolialusten omistajanvaihdoksissa. ELY-keskuksen rekisteriaineisto ei sisällä tietoja siirtoihin liittyvistä maksuista, joten sisäisten ja maksuttomien siirtojen määriä ei voida suoraan laskea ja seuraavassa esitetyt määrät perustuvat asiantuntija-arvioon. Vuonna 2017 sisäisiä siirtoja, omistajanvaihdokset mukaan lukien, arvioitiin tehdyn Pohjanlahdella kaikkiaan 68 % sekä Itämeren pääaltaalla ja Suomenlahdella 40 % silakkakiintiösiirtojen volyyminä. Sisäiseksi arvioituja siirtoja oli 26, kun kokonaismäärä oli 73. Vuonna 2018 puolestaan syyskuun alkuun mennessä sisäisten siirtojen osuus, omistajanvaihdokset mukaan lukien oli yhteensä noin 51 % (trooli 58 % ja rysä 2 %).

Valtion sisällä tapahtuneiden kiintiösiirtojen lisäksi tehtiin valtioiden välisiä kiintiösiirtoja. Vuonna 2017 Ruotsista ja Virossa siirrettiin Suomeen yhteensä noin 1,5 miljoonaa kiloa. Suomesta siirrettiin puolestaan Viroon ja Ruotsiin yhteensä 2,0 miljoonaa kiloa. Vuonna 2018 syyskuun alkuun mennessä Ruotsista siirrettiin Suomeen 2,4 miljoonaa kiloa ja Suomesta puolestaan Viroon ja Ruotsiin yhteensä noin 2,9 miljoonaa kiloa. Kiintiösiirtoihin liittyi myös jäljempänä mainitut kilohailin siirrot. Siirroissa ministeriö huolehtii tasapainosta siten, että Suomelle siirrettävä määrä on vähintään yhtä suuri kuin Suomesta pois siirrettävä määrä.

#### 4.1.2. Kilohaili

##### *Kilohailin käyttöoikeudet*

Vuoden 2017 alussa kilohailin käyttöoikeudet jaettiin 36 toimijalle ilman aluejakoa. Monella osuus oli hyvin pieni. Suomen kokonaiskiintiö kilohailin pyynnille oli 15,4 miljoonaa kiloa ja kun tästä vähennettiin Ahvenanmaan osuus ja erillinen kalastuskiintiö, jäi jaettavaksi noin 14 miljoonaa kiloa. Seitsemän suurimman toimijan osuudet kattoivat 67 % koko kiintiöstä.

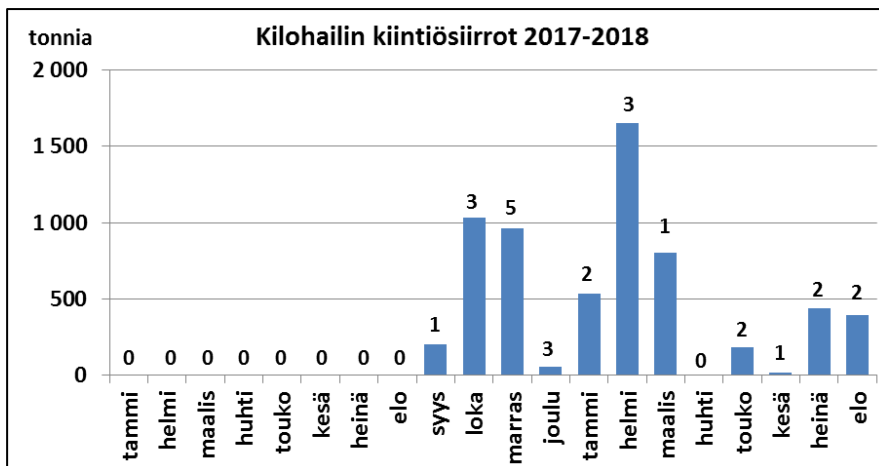


Vuonna 2017 käyttöoikeuksien siirtoja tehtiin yksi kappale. Vuonna 2018 syyskuun alkuun mennessä siirtoja oli tehty 6 kpl, jotka kattoivat käyttöoikeuksista yhteensä 61 %. Siirrot liittyivät yleisesti alusten omistajanvaihdoksiin.

### *Kilohailin kiintiösiirrot vuonna 2017 ja vuonna 2018 syyskuun alkuun asti*

Kilohailin kohdalla kiintiösiirtoja valtion sisällä tehtiin vuonna 2017 kaikkiaan 12 kpl (2,3 miljoonaa kiloa). Nämä siirrot tehtiin vuoden loppupuolella (kuva 5). Vuonna 2018 syyskuun alkuun mennessä siirtoja tehtiin 13 kpl (4 miljoonaa kiloa). Näistä selvästi suurin osa liittyi sisäisiin siirtoihin tai omistajanvaihdoksiin; Koko tarkastelujakso (2017–syyskuun alku 2018) huomioiden kilohaililla tämän kaltaisia sisäisiä siirtoja oli suunnilleen 75 % siirretyn kilohailin määrästä, kun määrä silakalla oli 55 % ja lohella 27 %.

Jäsenvaltioiden välisiä kiintiösiirtoja tehtiin vuonna 2017 Virossa Suomeen noin 2,1 miljoonaa kiloa. Suomesta Ruotsiin siirtyi puolestaan 200 tonnia. Vuonna 2018 syyskuun alkuun mennessä Virossa Suomeen siirtyi miljoonaa kiloa.



**Kuva 5.** Kilohailin kiintiösiirtojen kuukausittaiset määrät kappaleina ja tonneina vuonna 2017 ja tammi-elokuussa 2018.

### 4.1.3. Lohi

#### *Lohen käyttöoikeudet*

Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on jaettu lohen osalta kahteen osa-alueeseen (kuva 1). Vuonna 2017 lohen kalastuksen käyttöoikeuksia jaettiin 237 toimijalle. Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden osa-alueen 184 toimijan osuus oli yhteensä noin 25 000 lohta. Suomenlahdella puolestaan 54 toimijan osuus oli noin 10 500 lohta. Käyttöoikeuksien keskittymiä oli niin Perämerellä, Suomenlahdella kuin Selkämerelläkin.

Vuonna 2017 käyttöoikeuksien siirtoja tehtiin yhteensä 11 kappaletta (Itämeren pääaltaalla ja Pohjanlahdella 29 %, Suomenlahdella 5 %). Näiden lisäksi tehtiin saman henkilön suorittama 3,6 % sisäinen siirto henkilötunnukselta y-tunnukselle.

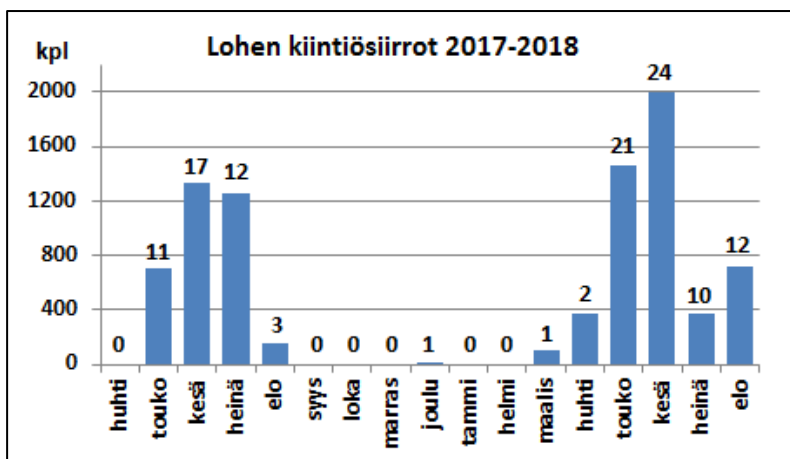
Vuodelle 2018 jaettiin myös lohen ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia. Itämeren pääaltaalla ja Pohjanlahdella näitä oli 29 toimijalla kullakin 1,333 % ja Suomenlahdella 3 toimijalla kullakin 2 %. Tämän myötä lohen kiintiöjärjestelmän piirissä oli toimijoita 264 eli 27 enemmän kuin vuonna 2017. Vuonna

2018 syyskuun alkuun mennessä lohien käyttöoikeuksien siirtoja tehtiin yhteensä 21 kappaletta: Itämeren pääaltaalla ja Pohjanlahdella 50 % ja Suomenlahdella 16 % - eli enemmän kuin vuonna 2017.

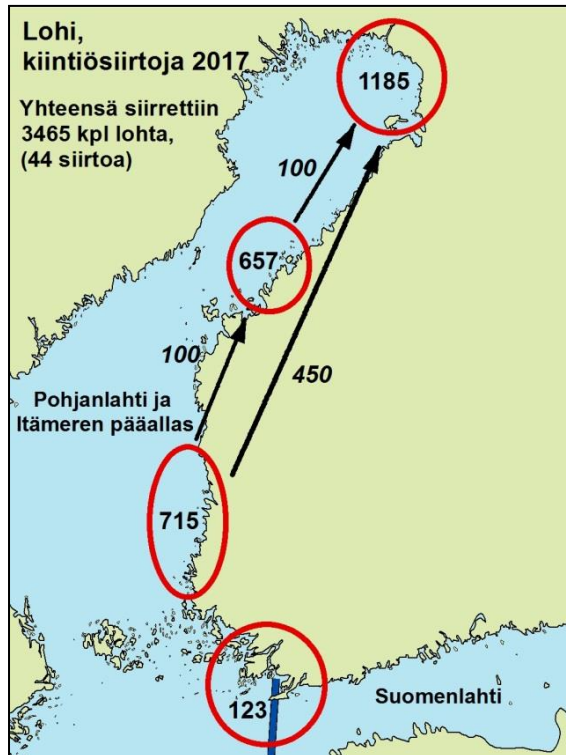
### *Lohen kiintiösiirrot vuonna 2017 ja tammi-elokuussa 2018*

Lohen kiintiöitä siirrettiin pääasiassa touko–elokuun aikana (kuva 6). Vuonna 2017 tehtiin kaikkiaan 44 siirtoa, mikä vastasi 3465 lohta. Näistä siirroista vain yksi tehtiin Suomenlahdella (48 lohta). Valtaosa siirroista tehtiin Perämeren ja Selkämeren rannikkoalueilla sisäisesti, mutta myös alueiden välillä etelästä pohjoiseen (kuva 7). Vuonna 2018 syyskuun alkuun mennessä tehtiin kaikkiaan 70 siirtoa, mikä vastasi 5038 lohta (Itämeren pääallas ja Pohjanlahti 4324 lohta, Suomenlahti 714 lohta). Siirtojen määrän voi katsoa nousseen vuodesta 2017. Perheen tai henkilön toiminnan välisiä sisäisiä siirtoja arvioitiin vuonna 2017 tehdyn noin 34 % siirretystä lohimäärästä ja tammi-elokuussa 2018 noin 22 %.

Pakarinen ym. (2018) mukaan vuonna 2017 Itämeren ja Pohjanlahden osa-alueella lohikiintiöstä hyödynnettiin 80 %. Käyttöoikeuttaan hyödyntämättä jätti suunnilleen 20 % kalastajista ja keskimääräinen käyttöaste oli 65 %. Parhaiten kiintiötään hyödynsivät ne kalastajat, joilla käyttöoikeusosuus oli suuri.



**Kuva 6.** Lohen kuukausittaiset kiintiösiirrot (siirtojen lukumäärä ja lohien kappalemäärä) vuoden 2017 huhtikuusta vuoden 2018 elokuun loppuun asti.



**Kuva 7.** Lohikiintiöiden siirtoja (lohien määrä) eri alueiden sisällä (punaisessa renkaassa) ja alueiden välillä (nuolen kohdalla) vuonna 2017.

## 4.2. Vaikutus Suomen silakka-, kilohaili- ja lohisaaliin ajoittumiseen ja hintaan

Siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kiintiöitä koskevan järjestelmän yhtenä tavoitteena on parantaa kaupallisten kalastajien mahdollisuuksia suunnitella ja ajoittaa kalastustoimintaansa siten, että se vastaa nykyistä paremmin markkinoiden kysyntään sekä tasoittaa ja lisää kotimaisen kalan tarjontaa markkinoilla. Kalaa voisi myydä markkinoille nykyistä paremmin silloin, kun siitä saatava hinta on kalastajalle hyvä. Tämä mahdollistaisi kalasta saatavan varsin alhaisen tuottajahinnan nousumisen ja elinkeinotoiminnan kannattavuuden parantumisen (MmVM 2016).

Toimijakohtaiset käyttöoikeudet perustuvat vuosien 2011–2015 kolmen parhaan vuoden saaliiseen. Järjestelmä otettiin käyttöön ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2017. Tässä tarkastelussa arvioidaan merialueen kaupallisten kalastajien ilmoittamien saalistietojen perusteella miten uusi järjestelmä vaikutti ensimmäisenä vuotena silakka-, kilohaili- ja lohisaaliin ajoittumiseen ja kalastajien saamiin keskihintoihin. Vuoden 2017 saaliin ajoittumista verrataan aikaan ennen valmistautumista toimijakohtaisiin kiintiöihin (vuosien 2008–2010 keskiarvo), saalishistorian kalastusajankohtaan (vuosien 2011–2015 keskiarvo) ja vuoteen 2016 ennen järjestelmän käyttöönottoa.

### 4.2.1. Silakka

#### *Saaliin ajoittuminen*

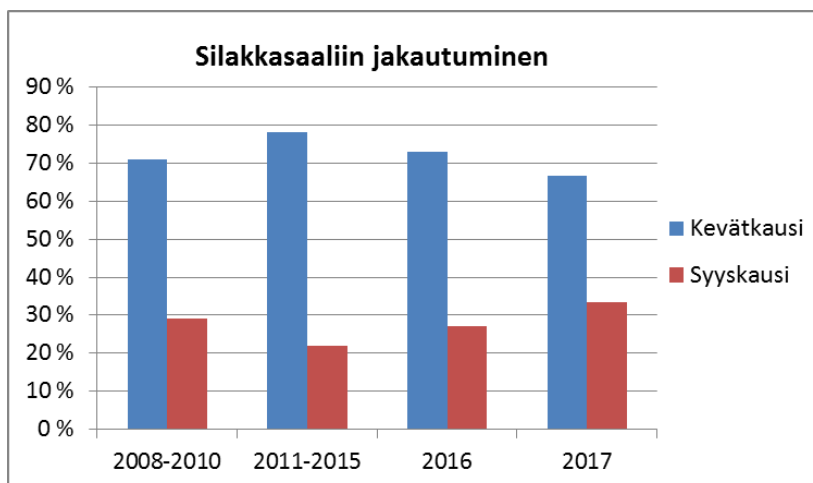
Silakan pyynti ajoittuu yleensä siten, että noin 70 prosenttia saaliista pyydetään kevätkaudella. Kalaa on yleensä hyvin saatavilla alkutalvesta ja sen laatu on kylmän veden vuoksi hyvä. Keväällä touko-kuussa pyynti on tehokkainta. Vesien lämmitessä pyynti vähenee ja useimmat troolarit ovat tauolla

loppukesän. Isot troolarit aloittavat usein kalastuksen syyskuussa ja pienemmät myöhemmin syksyllä. Myöhäissyksyllä silakka on kesän kasvukauden jälkeen lihavaa ja elintarvikekalan laatu korkea. Silakkaa toivotaan saatavan ja kiintiöiden riittävän joulumarkkinoille asti.

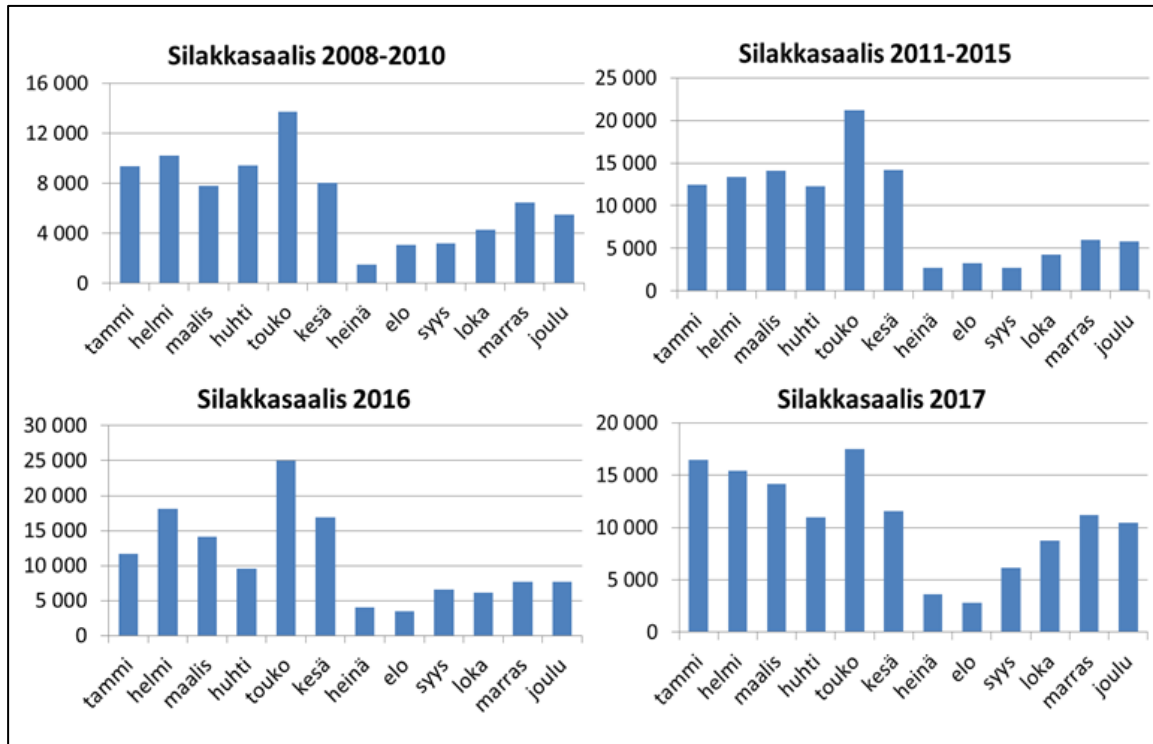
Silakan rysäpyynti ajoittuu pääasiassa touko-kesäkuuhun. Saaristomeren rysät nostetaan yleensä pois pyynnistä juhannuksen jälkeen. Silakan kokonaissaalis on ollut tarkasteluvuosina 100 – 150 miljoonaa kiloa, josta troolareiden osuus on ollut yleensä runsaat 95 prosenttia.

Silakkasaalis painottui vuosina 2011–2015 aiempaa enemmän kevätkauteen (kuvat 8 ja 9). Keväällä silakka on helpommin pyydettävissä ja troolikalastajat halusivat varmistaa tulevaisuuden kiintiönsä pyytämällä silakkaa mahdollisimman paljon silloin kun sitä oli helpoimmin ja pienimmin kustannuksin saatavilla. Samalla kalastajat varmistivat, että ehtivät pyytää mahdollisimman paljon, jos kalastus joudutaan sulkemaan kokonaiskiintiön täytyessä. Rajoittava kokonaiskiintiö johtaa yleensä kilpakaalastukseen. Elintarvikesilakan kalastajat pyytävät rehukalastajia tasaisemmin ympäri vuoden turvataksaan tuoreen kalan saatavuuden elintarviketeollisuudelle.

Silakan tarjonta tasaantui hieman vuonna 2016. Vuonna 2017 toimijakohtaisen kiintiön käyttöönoton jälkeen silakkasaaliiden tarjonta oli tasaisempaa kuin vuosina 2008–2010. Saalistilastojen perusteella toimijakohtaiset kiintiöt olisivat jossain määrin tasanneet saaliita, joskin saalishistorian kalastusjärjestelmää edeltävinä viitenä vuotena voimisti saaliin painottumista kevätkauteen.



**Kuva 8.** Silakan keskisaalis vuosina 2008–2010 (ennen saalishistorian keruuta), 2011–2015 (saalishistorian keuruu-aika), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017 (ensimmäisenä käyttöönottovuotena).



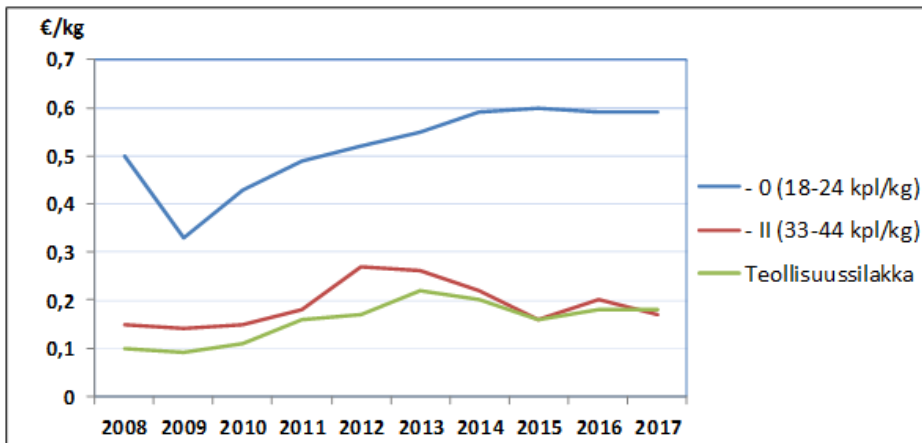
**Kuva 9.** Silakkasaalis (tonnia) kuukausittain vuosina 2008–2010 (ennen saalishistorian keruuta), 2011–2015 (saalishistorian keruu-aika), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017 ensimmäisenä käyttöönottovuotena).

### Vaikutukset hintoihin

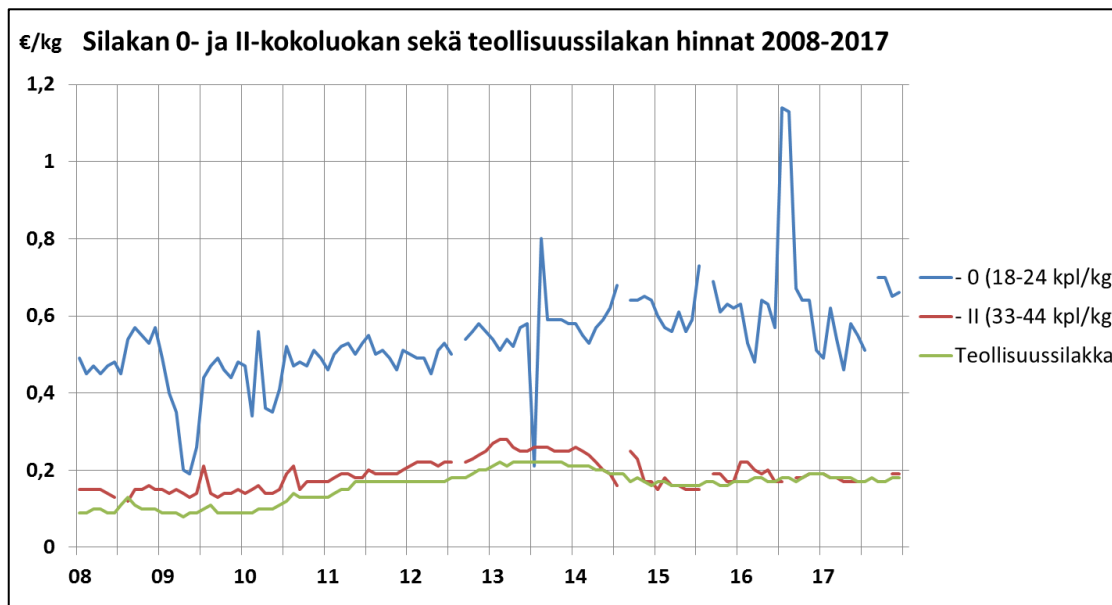
0-kokoluokan silakka on isoja ja se käytetään suomalaisen fileeteollisuuden raaka-aineeksi. II-kokoluokan silakka on pienempää ja menee vientiin Itä-Eurooppaan. Teollisuuskala on pientä tai lajittelematonta silakkaa rehujen raaka-aineeksi.

Toimijakohtaisten kiintiöiden ei voi vuosi- tai kuukausihintatilastojen perusteella arvioida vaikuttaneen silakasta kalastajille maksettuihin hintoihin (kuvat 10 ja 11). Hinnat muuttuvat pääasiassa markkinakehityksen mukaan. Kesäajan kuukausihinnoissa voi olla suuria hinnanvaihteluita, koska kalasta on silloin hyvin vähän tarjontaa ja keskihinta voi muodostua yksittäisistä kalaeristä (kuva 11).

Fileekalan hinnat ovat pitkällä aikavälillä nousseet, kun taas vienti- ja teollisuuskalan hinnat ovat vaihdelleet kysynnän mukaan. Kalajauhon hinta oli vuonna 2012 ja 2013 erityisen korkealla tasolla ja tanskalaiset kalajauhotehtaat kilpailivat pohjoisen Itämeren kaloista turkisteollisuuden kanssa. Myös kotimainen fileeteollisuus joutui nostamaan silakan hintoja varmistaakseen raaka-aineensa saatavuuden ja kalan lajittelun fileeteollisuuden tarpeisiin. Vuonna 2014 Venäjä asetti tuontikiellon EU:sta tuleville elintarvikkeille. Pakastettu silakka oli tällöin määrällisesti Suomen merkittävin kalan vientituote ja Venäjän viennin pysähtyminen näkyy vienti- ja teollisuussilakan hinnoissa. Vuonna 2016 kotimainen kalajauhotehdas aloitti toimintansa, mikä lisäsi silakan kysyntää. Vuonna 2017 tanskalaisten oma teollisuuskalakiintiö kasvoi merkittävästi, jolloin tanskalaiset eivät tarvinneet enää Selkämereltä pyydettyä kalaa. Niiden maksamat silakan ostohinnat puolittuivat ja silakan tuonti Selkämereltä väheni. Kotimaisen kalajauhotehtaan kysyntä kasvoi, kun uusi tehdas oli lopullisessa käyttökunnossaan ja pääsi hyödyntämään koko tuotantokapasiteettinsa.



Kuva 10. 0- ja II-kokoluokan silakan ja teollisuussilakan tuottajahinnat vuosina 2008–2017.



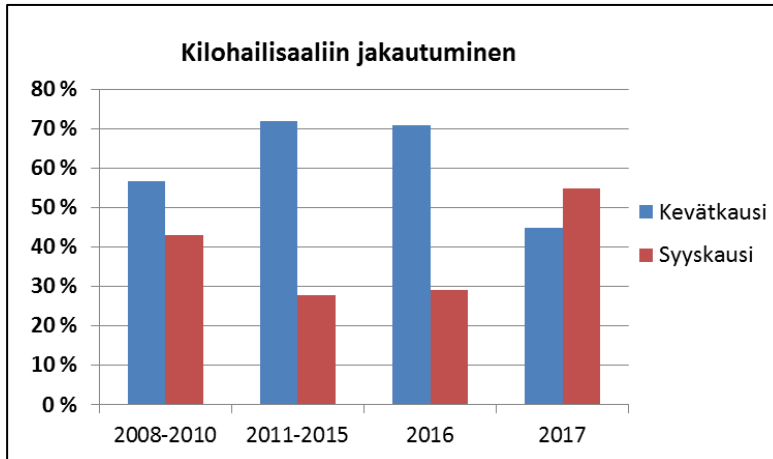
Kuva 11. 0- ja II-kokoluokan silakan ja teollisuussilakan tuottajahinnat kuukausittain vuosina 2008–2017.

## 4.2.2. Kilohaili

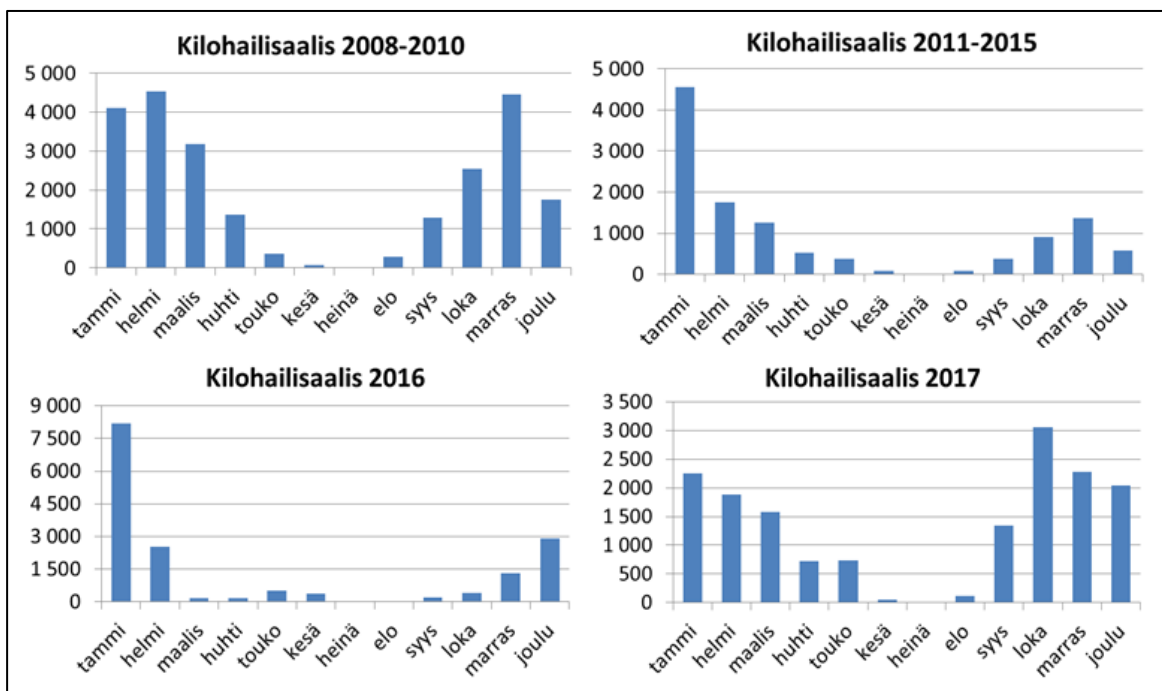
### Saaliin ajoittuminen

Kilohailin kalastuksessa erot kevät- ja syyskauden saaliissa eivät ole olleet yhtä isot kuin silakalla. Kevätkauden keskisaalis oli kuitenkin vuosina 2008–2010 suurempi kuin syksyn saalis (kuvat 12 ja 13). Saalishistorian kerääminen on kuitenkin kilohailin osalta vaikuttanut enemmän kevään saalista korostavasti kuin silakalla. Osasyynä on ollut kilohailin pieni ja pyyntiä rajoittava kiintiö, minkä vuoksi pyynti on erityisesti kohdistunut kevätkauteen. Kilohailikiintiötä on kuitenkin säästetty myös syksyyn, koska kilohaili on silakan pyynnin sivusaalista ja kiintiötä säästämällä on varmistettu silakan pyynnin jatkuvuus. Kilohailin merkitys elintarvikekalana on kasvanut, koska laivastoa on siirtynyt entistä enemmän virolaiseen hallintaan. Viron kalateollisuus on perinteisesti käyttänyt paljon kilohailia, jota on myyty niin kotimaassa kuin viety Venäjälle ja muualle Itä-Eurooppaan.

Kiintiöjärjestelmän muutos näyttäisi vaikuttaneen kilohailin kalastukseen enemmän kuin silakan kalastukseen, koska yli puolet saalista pyydettiin vuonna 2017 syyskaudella. Saalis on myös tullut entistä tasaisemmin vuoden sisällä. Kilohailin kiintiö oli jonkin verran suurempi vuonna 2017, mikä voi myös osaltaan vaikuttaa saaliin jakaumaan.

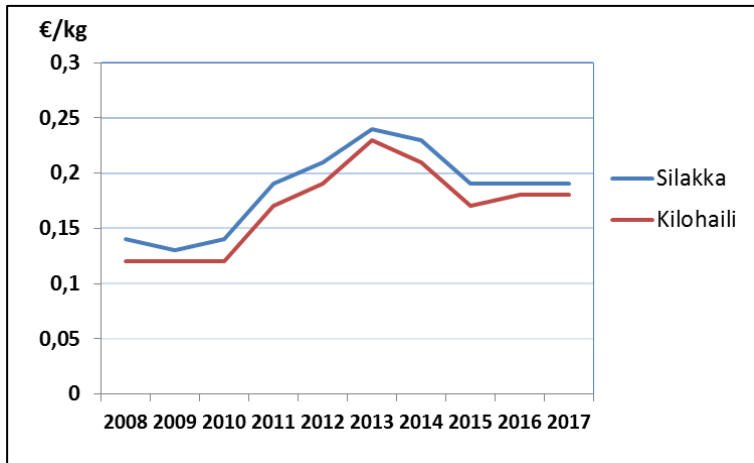


**Kuva 12.** Kilohailin keskisaalis vuosina 2008–2010 (ennen saalishistorian keruuta), 2011–2015 (saalishistorian keruaikana), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017 ensimmäisenä käyttöönottovuotena.



**Kuva 13.** Kilohailisaalis (tonnia) kuukausittain vuosina 2008–2010 (ennen saalishistorian keruuta), 2011–2015 (saalishistorian keruaika), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017 ensimmäisenä käyttöönottovuotena).

Kilohailin hinta seuraa tiiviisti silakan markkinahintoja eikä kilohailinkaan hintakehityksessä näy vuonna 2017 merkkejä toimijakohtaisten kiintiöiden vaikutuksesta (kuva 14).

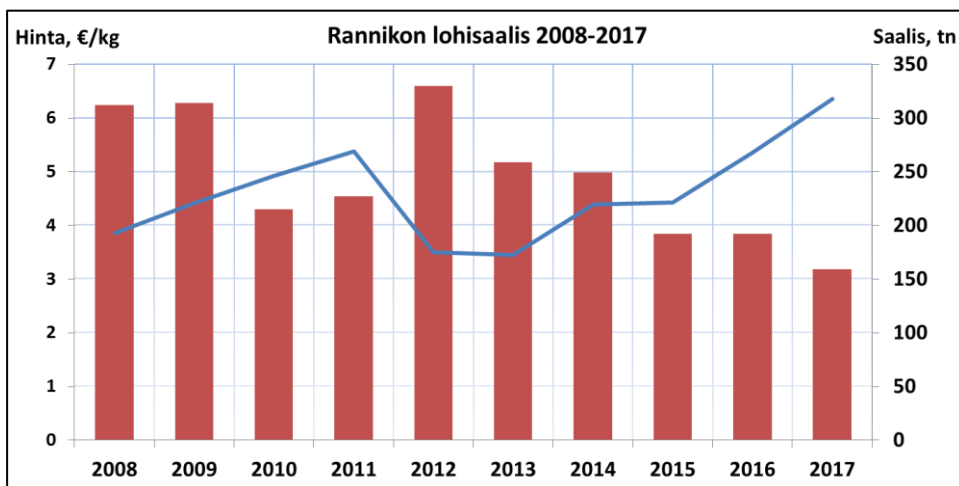


Kuva 14. Kilohailin ja silakan tuottajahinnat vuosina 2008–2017.

#### 4.2.3. Lohi

##### *Järjestelmän vaikutukset lohisaaliin ajoittumiseen ja hintaan*

Lohisaalis on vuosien 2008–2017 välillä vaihdellut runsaasta 300 tonnista 150 tonniin (kuva 15). Vuoden 2017 lohisaalis oli koko tarkastelujakson vähäisin. Luonnonlohen arvostus ja hinnat olivat vuosina 2008 ja 2011 nousussa, mutta hinta romahti vuonna 2012. Vuonna 2012 kalastajat saivat runsaan saaliin. Samana vuonna WWF aloitti kalakampanjan, jossa suomalaisia kehoitettiin välttämään luonnonlohen ja vaellussiian käyttöä. Kaupan keskusliikkeet rajoittivat näiden lajien ostoja, mikä heijastui myös lohen hintoihin. Saaliit laskivat vuonna 2013, mutta hintataso pysyi edelleen alhaalla. Lohen hinnat alkoivat elpyä vasta 2014 ja ovat olleet jälleen viime vuosina nousseet samalla kun saaliit ovat vähentyneet.

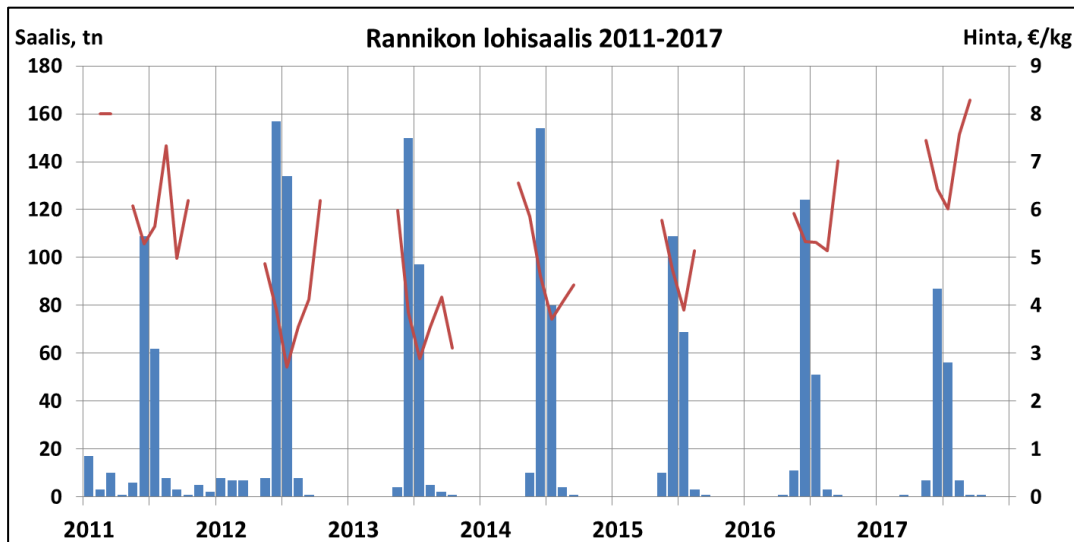


Kuva 15. Lohen saaliit ja tuottajahinnat vuosina 2008–2017.

Lohisaaliin ajoittuminen perustuu pitkälti kalastusmahdollisuuksiin ja lohen nousun ajoittumiseen eri puolella rannikkoa. Vuosina 2015–2017 lohi nousi rannikolla aikaisin pohjoiseen ja Selkämeren kalastajat pääsivät vuosina 2015–2016 pyyntiin vasta kun pääosa lohista oli jo vaeltanut ohi pyyntialueiden. Vuonna 2017 kukin kalastaja sai pyytää yhdellä rysällä aiempaa aikaisemmin, mutta saaliit jäivät siitä huolimatta kovin pieniksi. Lohen hintakäyrät ovat melkein kaikkina vuosina samanlaiset (kuva



16). Saalis on suurin kesäkuussa, mutta hinta matalin vasta heinäkuussa. Saaliin laatu heikkenee vaeluksen aikana ja kutuajan lähestyessä. Saaliin tai hinnan suhteen vuosi 2017 ei poikkea normaalista kausivaihtelusta, joten toimijakohtaisella kiintiöjärjestelmällä ei voida tilastotietojen perusteella havaita vaikutusta lohisaaliin ajoittumiseen tai hintoihin vuonna 2017. Uusi lohiasetus ja kiintiöjärjestelmä kuitenkin mahdollistivat pyynnin kalastuskauden alkupuolella touko-kesäkuussa, jolloin hinnat ovat korkeat.



Kuva 16. Lohen kuukausittaiset saaliit ja hinnat vuosina 2011–2017.

### 4.3. Vaikutus kalastuslaivastoon ja kalastajien talouteen

Pohjoismaiden ministerineuvoston hankkeessa Nordic Fisheries 2025 tarkasteltiin markkinaehtoisia säätelymekanismien (kuten siirrettävät kalastusoikeudet, TFC) vaikutuksia kalastuksen rakenteeseen, työllisyyteen ja kannattavuuteen (Nielsen ym. 2018). Hankkeessa simuloitiin bioekonomisen mallin avulla kunkin maan laivastojen kehitystä seuraavan 10 vuoden aikana tarkastellen eri skenaariota. Ennusteet tehtiin alussegmenteittäin vuoteen 2025, joka on analyysien painopistevuosi. Hankkeessa tarkasteltiin seitsemää kalastusta eri Pohjoismaista. Suomen osalta tarkasteltiin silakan ja kilohailin troolikalastusta. Seuraavassa esitellään tuloksia siirrettävien kalastajakohtaisten kiintiöiden vaikutuksista Suomen troolikalastukselle ja vertaillaan tuloksia toisten Pohjoismaiden tuloksiin.

Analyysiin käytetään dynaamista bioekonomista Fishrent-mallia. Malli ennustaa tulevan rakennekehityksen valitussa kalastussegmenteissä maksimoimalla laivaston diskontatut nettovoitot tarkasteluvälille 2016–2025 muuttamalla alusten lukumäärää ja kalastuspäivien lukumäärää.

Fishrent-malli koostuu useista toisiinsa liittyvistä osamalleista, jotka koskevat kalakantojen biologiaa, kalastuksen taloutta, kalan hinnanmuodostusta, pyyntiponnistusta ja hallinnointia. Mallin rakenne perustuu kalastuskapasiteetin ja kannattavuuden sekä hyödynnettyjen kalakantojen väliseen vuoro-vaikutukseen. Kalakantojen biomassasta havaitut vuotuiset muutokset palautuvat malliin ja vaikuttavat kalastusmahdollisuuksiin, kannattavuuteen ja laivaston kokoon. Toisaalta taloudellinen kannattavuus vaikuttaa mallissa laivaston rakenteeseen ja sitä kautta kalastuksen määrään ja edelleen kalakantojen kehitykseen.

Fishrent-mallin avulla maksimoidaan segmenteittäin kalastuksen sosioekonominen tuotto, jotta saadaan kuva kalavarojen optimaalisesta käytöstä yhteiskunnan näkökulmasta. Sosioekonominen tuotto kuvaa nettoylijäämä, joka on luonnonvaran hyödyntämisestä koituvaa ylituottoa eli niin kutsuttua

luonnonvaravuokraa. Tuloksia tarkasteltaessa on huomioitava niiden perustuvan yksinkertaistaviin ja rajoittaviin oletuksiin. Esimerkiksi hinnat oletetaan kiinteiksi, koska sekä kalan että panosten hintoja on mahdotonta ennustaa tarkasti. Mallin yksityiskohtainen esittely löytyy hankkeen loppuraportista (Nielsen ym. 2018).

### Lähtötiedot

Mallin lähtötietoina on käytetty Suomen troolilaivaston keskimääräisiä tietoja vuosilta 2012–2014 (taulukko 1). Tuolloin aluksia oli keskimäärin 63 ja ne on jaettu kahteen kokoryhmään: alle 24 metrin aluksia oli 41 ja niitä isompia 22.

**Taulukko 1.** Suomen troolarilaivaston lähtötiedot: keskimäärin vuosina 2012–2014.

	Troolarit	
	< 24m	> 24m
<b>Kalastusta koskevia tunnuslukuja</b>		
Kokopäivätyölliset	33	77
Alusten määrä	41	22
Kalastuspäivien määrä	60	150
Silakan osuus saaliin arvosta	92 %	91 %
Kilohailin osuus saaliin arvosta	8 %	9 %
<b>Taloudelliset tunnusluvut (1000€/alus)</b>		
Liikevaihto	175	981
Polttoainekustannukset	15	395
Muuttuvat kustannukset	7	79
Kiinteät kustannukset	52	176
Työvoiman vaihtoehtoiskustannukset	24	195
Pääoman vaihtoehtoiskustannukset	57	267
<b>Sosioekonominen tuotto</b>	21	-130

Troolilaivaston saalis perustuu puhtaasti silakkaan ja kilohailiin. Kalastus oli kannattavaa, mutta tarkasteltaessa pitkän aikavälin kestävyyttä ottaen huomioon työvoiman ja pääoman vaihtoehtoiskustannukset ainoastaan pienemmät alukset tekivät positiivista sosioekonomista tulosta eli tuottivat luonnonvaravuokraa.

### Tulokset

Tässä osiossa esitellään FishRent mallisimulaatiot TFC-järjestelmän käyttöönotosta suomalaisessa troolikalastuksessa vuoteen 2025. Mallissa maksimoidaan laivaston sosioekonomista tuottoa eli luonnonvaravuokraa olettaen täydellistä sopeutumista. Taulukossa 2 esitetään laivastokapasiteetin, työllisyyden ja sosioekonomisen tuoton kehitys vuosina 2015–2025.

**Taulukko 2.** Ennuste sosioekonomisesta tuotosta, laivastosta ja työllisyydestä, jos sosioekonominen tuotto maksimoidaan vuodelle 2025.

Skenaariot	Troolarit		Yhteensä
	12-24 m	> 24 m	
<b>Sosioekonominen tuotto (Milj. €)</b>			
Alkutilanne 2015	0,85	-2,86	-2,02
Täydellinen sopeutuminen TFC-säätelyyn	3,61	3,10	6,71
<b>Alusten lukumäärä</b>			
Alkutilanne 2015	41	22	63
Täydellinen sopeutuminen TFC-säätelyyn	27	5	31
<b>Työllisyys, kokopäiväinen</b>			
Alkutilanne 2015	33	77	110
Täydellinen sopeutuminen TFC-säätelyyn	21	16	37

Alkutilanteessa Suomen pelaginen troolarilaivasto kokonaisuutena tuotti negatiivisia sosioekonomisia tuottoja eli laivasto ei kokonaisuutena luonut luonnonvaravuokraa. Tämä kieli laivaston ylikapasiteetista: laivaston kapasiteetti ei ole kestävällä tasolla käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin. Kuitenkin pienemmät troolarit tuottavat positiivista luonnonvaravuokraa kestävällä tasolla.

Fishrent-mallin tulokset vuodelle 2025 näyttää TFC-systeemin dynaamiset vaikutukset. Alusten lukumäärä putoaa puoleen alkuperäisestä. Kannattavuus paranee merkittävästi laivaston tehokkuuden paranemisen myötä. Molempien segmenttien tulos paranee huomattavasti. Nyt myös suuret troolarit tuottavat runsaasti luonnonvaravuokraa. Koko laivaston sosioekonominen tuotto nousee 6,7 miljoonaan euroon, jolloin laivasto tuottaa huomattavaa luonnonvaravuokraa, noin 36 % saaliin arvosta.

#### *Tulosten vertailua Pohjoismaiden välillä*

Alkutilanteessa vuosina 2012–2014 sosioekonominen tuotto oli suurin Grönlannissa (44 prosenttia liikevaihdosta) ja Islannissa (42 prosenttia). Tämä johtuu pitkästä perinteestä toimijakohtaisten kiintiöjärjestelmien käyttämisestä kalastuksen säätelymekanismina yhdistettynä näiden maiden suuriin aluksiin, joilla ne voivat hyödyntää suurtuotannon etuja.

Myös vuonna 2025 ennakoitu sosioekonominen tuotto kasvaa kaikissa maissa, mutta myös tällöin se on korkeinta Grönlannissa (60 % liikevaihdosta) ja Islannissa (49 %). Suurin ennustettu kasvu on Färssaarilla ja Suomessa. Tämä perustuu siihen, että Suomi otti TFC:n käyttöön vuonna 2017 ja Färssaaret on päättänyt ottaa käyttöön yksikkökohtaiset kiintiöt vuodesta 2019 lähtien. Kaikissa seitsemässä maakohtaisessa tapauksessa laivaston ennustetaan pienenevän.

Suomen ennakoitu pitkän aikavälin sosioekonominen tuotto (38 %) on samaa tasoa kuin Ruotsissa ja Tanskassa (40 % ja 39 % liikevaihdosta). Analyysin mukaan korkeimmat potentiaaliset sosioekonomiset tuotot on saavutettavissa Grönlannissa (61 %) ja Islannissa (54 %).

## 4.4. Kalastajien ja muiden toimijoiden näkemykset ja kokemukset

### 4.4.1. Kalastajien näkökulmat haastatteluissa

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelman ennakointi ja arviointi -hanketta varten haastatelluista 19 kalastajasta kolme edusti silakan troolikalastajia, kaksi silakan paunettikalastajia ja seitsemän lohen rysäkalastajaa. Muutamalla kalastajalla oli sekä lohi- että silakkakiintiöitä. Aineis-

toon kuuluu myös seitsemän kalastajaa, joilla ei ollut lohi- tai silakkakiintiötä ja joille lohi oli ennen kiintiöjärjestelmän voimaantuloa satunnainen sivusaalis.

### *Uuden kiintiöjärjestelmän edut*

Seitsemästä haastatellusta lohenkalastajasta kolme kertoi pitävänsä toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää toimivana. Heistä kaksi kalasti Suomenlahdella ja yhden kalavedet olivat Merenkurkussa. Troolikalastajien mukaan uusi käytäntö jättää kokonaiskiintiön täyttymisen pelossa tapahtuneen kilpapakalastuksen pois ja auttaa kalastajaa suunnittelemaan kalastusta nykyistä pitkäjännitteisemmin. Myönteisenä puolena haastatellut lohen- ja silakankalastajat näkivät, että uusi järjestelmä auttaa kalastajia neuvottelemaan ostajan kanssa kalan hinnasta ja saamaan kalasta aiempaa paremman hinnan. Uusi kiintiöjärjestelmä myös helpottaa kalastajia tekemään strategisia päätöksiä. Troolikalastajien myönteisistä suhtautumista kiintiöjärjestelmää kohtaan selittävät Virosta saadut myönteiset kokemukset. Järjestelmän uskotaan auttavan kalastuksen tehostamisessa ja edistävän uusia investointeja.

Kiintiöjärjestelmän eduksi laskettiin myös, että kalastaja voi ostaa tai myydä kiintiötä sen mukaan miten kalaa saadaan saaliiksi. Muuan iso jalostusyritys, jolla on omaa kalastusta, on antanut tai lainannut omaa silakkakiintiötään rysäkalastajille turvataksaan näin silakan saannin. Todettiin myös, että koska kalastajia on vähän, on yleisesti tiedossa kenellä on vielä kalastamatonta kiintiötä jäljellä.

### *Lähtökohdat*

Osa kalastajista arvosteli viranomaisia kiintiöjärjestelmän huonosta ennakkovalmistelusta. Erään kalastajan mukaan ministeriön kanssa oli aiemmin sovittu, että silakan kansallinen kiintiö jaetaan saalishistorian perusteella. Lupauksesta alettiin kuitenkin livetä: silakan kokonaiskiintiöstä otettiin miljoonia kiloja jaettavaksi uusille kalastajille. Kalastajan mielestä troolikalastajat, joilla oli kalastushistoriaa, joutuivat jakamaan kalastushistoriastaan aloittaville kalastajille. Pitkään silakankalastuksen parissa toimineet kokivat uudet silakankalastajat kilpailijoina. Lisäksi eräs kalastaja ehdotti, että valvontaviranomaiset myöntäessään käyttöoikeuksia pyrkisivät ennaltaehkäisemään silakankalastuksen siirtymistä bulvaaneille.

Lohenkalastajat arvostelivat myös kiintiöpolitiikan toteutusta, sillä kiintiöiden jakopäätös tehtiin vasta keväällä 2017 juuri ennen pyyntikauden alkua, mikä esti kalastajia aloittamasta kalastusta täysipainoisesti. Monet haastatellut Merenkurkun ja Perämeren kalastajat olivat tyytymättömiä kiintiöiden jakoperusteisiin, sillä heidän mukaansa tarkasteltavan viisivuotiskauden (2011–2015) aikana Perämerelle osui tavanomaista huonompia lohivuotia. Yksi Perämeren kalastajista kertoi jääneensä ilman lohikiintiötä, koska hänellä ei ollut lohen kalastushistoriaa tarvittavilta vuosilta. Suhtautuminen käyttöoikeuksiin oli kahdenlainen. Kalastushistorian perusteella käyttöoikeuksia saaneet katsoivat kiintiönsä jääneen ennakoitua pienemmiksi, koska siitä jaettiin osa aloitteleville. Toisaalta aloittelevat kalastajat katsoivat, että kalastushistorialla oli liian suuri painoarvo kiintiön koon määrittelyssä.

Eräs ilman kiintiötä oleva kalastaja totesi, että avomerellä lohta uistelevat vapaa-ajankalastajat ovat etuoikeutettuja ammattikalastajiin nähden, koska he eivät kuulu kiintiöjärjestelmän piiriin. Hänen mukaansa ammattikalastajilla pitäisi olla edes yhtä hyvät lähtökohdat kalastaa lohta kuin vapaa-ajankalastajilla.

### *Kehitettäviä näkökohtia*

Kalastajat esittivät myös lukuisia ehdotuksia kiintiöjärjestelmän kehittämiseksi. Yksi ehdotuksista koski kiintiöiden vaihdettavuutta. Kaikilla lohen ja silakan kalastajilla ei ole varmuutta onko muilta kalastajilta ostettavissa lisäkiintiöitä. Kaikki kolme haastateltua troolikalastajaa ehdottivat nykyistä avoimempaa silakkakiintiöiden myyntijärjestelmää, missä kalastajalla on mahdollisuus saada ajantasaista tietoa käyttämättä jääneistä kiintiöistä. ELY-keskusten ehdotettiin toimivan ajankohtaisen tiedon ja kiintiöiden välittäjinä, esimerkiksi käyttämättä jääneistä kiintiöistä tulisi informoida ELY-keskusta, josta ne voitaisiin jakaa sitä tarvitseville. Yksi troolikalastuksen edustaja ehdottaa sähköistä rekisteriä, josta jokainen voisi seurata kiintiötilannetta. Samainen rekisteri voisi toimia myös markkinapaikkana.

Eräs silakankalastaja mainitsi uhkakuvaksi merialuekohtaisten kiintiöiden vuotuisen vaihtelun ja sen ennakoimattomuuden. Kiintiöpäätösten hän arveli perustuvan jo vanhentuneeseen tietoon, eivätkä uudet kiintiöpäätökset pyri ennakoimaan riittävästi tiedossa olevia ja tulevia kalakantamuutoksia.

Valtaosa Pohjanlahden lohenkalastajista oli tyytymättömiä lohikiintiön suuruuteen: monet sanoivat kiintiön jääneen vain puoleen saalishistorian mukaisesta. Eräs Perämeren kalastaja kertoi kuinka pieni lohikiintiö täyttyy jo sivusaaliiksi saaduilla lohilla, joten hän harkitsee lohiryistä luopumista. Eräs silakan paunettikalastaja esitti pyyntitavan jättämistä kiintiöinnin ulkopuolelle, koska siinä saaliit ovat pieniä troolikalastukseen verrattuna.

Saaliit voivat vaihdella vuosien välillä tuntuvasti, joten kiintiötarvetta on vaikea ennakoida. Kiintiöiden ostamisen osalta nousi kalastajien puheissa esiin oikeudenmukaisuuskysymys. Jotkut olivat onnistuneet hankkimaan lisäkiintiöitä, toiset kalastajat taas eivät siinä onnistuneet, kuten eräs haastatelluista totesi: *”Kaikki odottavat, että voi myydä sitten ennen eläkepäiviä - ettei tule liian halvalla myytyä ennen aikaisesti.”* Monet kalastajat pitivät lohikiintiön ostamista liian kalliina, sillä yhden lohen kiintiö saattaa maksaa 10 euroa. Monenlaisten lupamaksujen ja velvoitteiden viidakossa tilanne sotii kalastajan periaatteita vastaan. Kalastajan mukaan niillä, joilla on ennestään iso toimijakohtainen kiintiö, on paremmat taloudelliset mahdollisuudet ostaa lisäkiintiötä. Sen sijaan pienkalastaja saa kalastaa monta vuotta saadakseen katettua kiintiöiden hankintakulut. Toisaalta kalastajat katsovat järjestelmän syrjivän aloittelevaa ja kalastuksen hiljattain aloittanutta. Jotkut kalastajat esittivät, että kiintiöjärjestelmää tulisi kehittää niin, että uusien kalastajien mahdollisuuksia hankkia kiintiöitä helpotettaisiin.

Vaikka lohenkalastajien mielestä pyynnin varhentaminen kevääseen oli hyvä, niin pelkästään yhden rysän vesillelaskuoikeutta pidettiin liian pienenä. Jos kalastaja olisi oikeutettu kalastamaan useammalla rysällä, niin pyydyskohtaiset kalastuskustannukset pienenisivät. Eräs kalastaja mainitsi, että kevätkalastuksessa hän laskee rysänsä kauas rannikosta, koska lohi vaeltaa varhaiskevällä kaukana avomerellä. Tästä kalastajalle on koitunut ongelmia, sillä rysien ilmaantuminen uusille ulkomeren pyyntipaikoille on aiheuttanut rysien yliajoja ja rikkoutumisia. Joillekin kalastajille 25 %:n sääntö (saalisuus myönnetystä kiintiöstä) kevätkalastuksessa on aiheuttanut päänvaivaa: ei ole uskallettu aloittaa kalastusta kovin aikaisin, sillä kiintiön täytyessä pyydykset pitäisi nostaa ylös tai sulkea nielu kielletyksi ajaksi.

Joidenkin kalastajien kohdalla oli mahdollisuus hakea perheyrytyksestä joustavuutta. Erään rannikkokalastajan vaimo on saanut puolisonsa tapaan vuosikaudet toimeentulonsa kalastuksesta, mutta vasta kiintiöjärjestelmän myötä hän rekisteröityi kaupalliseksi kalastajaksi. Vaimo joutui aloittavien kalastajien luokkaan, joten hänellä ei toimijakohtaisessa kiintiöjärjestelmässä kalastajan luonnehdinnan mukaan ollut vielä ”kunnon käyttöoikeutta”. Kalastajaperhe kuitenkin hyötyi kahden virallisesti rekisteröidyn kaupallisen kalastajan toimimisesta ruokakunnassa: pariskunta pystyi pitämään vuoden 2017 kevätpyynnissä kahta lohiryssä. Samoin eräs toinen lohen rysäkalastaja kertoi kuinka hän on

vaimonsa kanssa vuosikymmenien ajan ilmoittanut yhteisen saaliinsa ja tasannut tulot verotuksessa. Kiintiöjärjestelmän käyttöönoton myötä myös tässä perheessä vaimo haki kiintiötä, ja ”aloittelevana” sai hyvin pienen käyttöoikeuden.

Kalastajien mukaan kiintiöjärjestelmä on tuonut kalastukseen jo ennestään monimutkaisten kalastussäädösten rinnalle lisää velvoitteita, minkä takia ammattikalastuksen vapaus on mennyttä. Muuan kalastaja piti tätä kehitystä ammattikalastajien kiusantekona – ”mennään lillukanvarsiin”. Hän katsoi nimenomaan luonnonsuojelujärjestöjen masinoineen monia ammattikunnan kannalta kielteisiä ja byrokratiaa lisääviä säädöksiä. Tästä esimerkkinä mainittiin kalastajien velvoite ilmoittaa pyydysten kokemisen jälkeinen rantaantuloaika tuntia ennen maihin tuloa, vaikka joidenkin kalastajien kohdalla matka ulommaiselta silakkarysältä saaliin purkurantaan kestää vain vartin. Vain harva kalastaja kertoi pyyntimatkan kestävän puoli tuntia kauemmin uloimmalta silakka- tai lohiryksältä purkusatamaan. Rannikkokalastajat kokivat saaliin purkuajankohdan ennakoilmoittamisen tarpeettomaksi - se aiheuttaa kalastajalle lisätyötä. Eräs silakankalastaja ehdottaa saaliin ilmoitusvelvollisuuden siirtämistä kalojen vastaanottoportaalille.

Yksi kalastaja mainitsi lisätaakaksi kaupattaviin lohiin kiinnitettävät yksilölliset merkit. Lohen saalismerkkien käytössä ilmeni aluksi teknisiä ongelmia: muovinen nauhamerkki ei yltänyt mitantäyttävän lohien pyrstöntyven ympärille ja merkit olivat myös heikkolaatuisia ja hankalasti veneessä kiinnitettäviä. Näihin teknisiin ongelmiin on kuitenkin luvassa parannuksia.

Eräs Selkämeren lohienkalastajista piti kiintiöjärjestelmän epäkohtana Perämeren määrittelyä erityisalueeksi, mikä mahdollistaa kiintiökaupan Selkämereltä Perämerelle, mutta ei toisinpäin. Hän pelkäsi, että käytäntö johtaa lohikiintiöiden siirtymiseen Perämerelle ja lohienpyynnin loppumiseen eteläisiltä merialueilta.

#### 4.4.2. Muiden asiantuntijoiden näkökulmat

##### *Toteutus*

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän myönteisenä puolena todettiin, että kalastajilla ei ole ollut tarvetta lähteä troolausmatkoille kovalla tuulella. Kalastajien edustaja totesi, että ilman uutta järjestelmää kalastajien suunnittelumahdollisuudet olisivat aiempaan tapaan hankalia, kun kokonaiskiintiön täytyessä ministeriö katkaisisi kalastuksen kokonaan. Hän totesi kuitenkin, että luottamusta uuteen järjestelmään heikentävät systeemiin jatkuvasti tehdyt pienet muutokset. Erityisesti lohienkalastajat pelkäävät valvonnan ja tiedonkeruun lisääntyvän entisestään.

Haastateltujen viranomaisten mukaan toimijakohtaisella kiintiöjärjestelmällä on ollut myönteinen vaikutus lohien hintaan - lohien tarjonta ja hinta ovat tasaantuneet. Toisaalta korostettiin, että aikais-tettu yhden rysän käyttömahdollisuus ja merkintäpakko eivät suoraan liity uuteen kiintiösysteemiin. Myös vuonna 2018 käyttöön otettu ennakoilmoitusjärjestelmä on osa laajempaa lohipolitiikkaa, joten toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä lohienkalastajalle koituvaa lisätyötä aiheuttaa lähinnä vain saalisilmoitukseen tuleva merkintä minkä toimijan kiintiöön saalis lasketaan.

Alkuvaiheen haasteena oli kiire silakan ja kilohailin troolauksen oikeuksien jakamisessa, mutta 2017 aikana päästiin normaaliin vuosirytmiiin. Kalastajien tulee hakea joka vuosi kiintiötä, mutta käyttöoikeuksia ei jaeta enää koskaan. Järjestelmään perehtynyt asiantuntija totesi, että uusien kalastajien kiintiöiden saatavuudessa on parannettavaa, eikä ensimmäisen vuoden aikana kiintiökauppa käynnistynyt odotetulla tavalla. Silakan osalta olisi tuolloin ollut tarvetta tehdä kiintiökauppoja rysäpyytäjiltä troolaajille päin, koska silakan rysäpyynti pitkälti epäonnistui, eli kiintiötä jäi pyytämättä. Kiintiöille ei ollut markkinapaikkaa, mutta kaikki käyttöoikeuden haltijat saivat nähdäkseen nimilistan muista oi-

keudenhaltijoista. On esitetty, että Suomen Ammattikalastajaliitto voisi organisoida markkinapaikan kiintiökaupalle. Siihen tarvitaan toimijoilta valtuutuksia, koska kyse on yrityssalaisuuksista. Todettiin myös, että kalastajakohtainen kiintiön käyttöasteseuranta tulisi saada kiintiöhaltijoiden käyttöön.

Yhdessä asiantuntijahaastattelussa todettiin, että elintarvikesilakan kalastuksen erityistarpeita ei huomioitu järjestelmää kehitettäessä. Kun kokonaiskiintiö laskee, muutos tuntuu rankempana elintarvikesilakan kalastajille. Viranomaisen mukaan valtio ei sotkeudu näihin asioihin. Uusi järjestelmä antaa puitteet siihen, että jalostusyrietykset pystyvät varmistamaan raaka-aineen saannin entistä paremmin. Elintarvikesilakan saatavuutta voitaisiin turvata koko arvoketjun kattavien yritysten kautta.

Uusi kiintiöjärjestelmä työllistää sekä hallintoa että kalastajia, joten haastateltu asiantuntija piti alkuvaiheen kokemusten perusteella kyseenalaisena edistääkö uusi järjestelmä keveämpää ja joustavam-paa hallintoa. Haastateltu viranomainen oli vakuuttunut, että valtion rooli vähenee, etenkin kun pelagista troolikalastusta ei tarvitse asetuksilla vuoden aikana useasti säädellä. Hallinnossa myös katsottiin, että kun järjestelmän käyttöönottovaiheeseen liittyvä taakka ja kiintiöjaon jännitteet jäävät takalalle, myös järjestelmään liittyvät hyödyt tulevat paremmin esille. Käyttömaksuja on maksettu hyvin, eivätkä maksut herättäneet suurta kritiikkiä nettikyselyssä. Esitettiin myös, että kun aikaa kuluu, asenteet lieventyvät ja nähdään enemmän järjestelmän tuomia hyötyjä. Kritiikkiin on mahdollisesti vaikuttanut se, että joillekin kalastajille käyttöoikeuden saaminen oli kuin lottovoitto, kun he myivät sen – usein yhdessä aluksen kanssa. Ammattikalastajien edustajan mukaan nettikyselyssä kuului vähemmän kalastavien kriittinen ääni, kun taas enemmän kalastavat ovat tyytyväisempiä järjestelmään.

Haastateltu kalatalousviranomainen totesi, että toimijakohtaisella kiintiöjärjestelmällä tavoitellut vaikutukset ovat ensisijaisesti taloudellisia, kuten parempi kalan hinta ja kannattavuus, sekä jonkin verran sosiaalisia. Jälkimmäinen viittaa kalastuksen jatkuvuuteen ja siihen miten kalastus tuottaa yhteisöille elävyyttä elinkeinotoiminnan kautta. Sosiaalisiksi vaikutuksiksi mainittiin myös laajempi vapaus päättää omasta toiminnastaan. Ammattikalastajien edustajan mukaan uusi järjestelmä voi ajaa suurempien kalastajien etua, jolloin pienimuotoisen kalastuksen edellytyksiä rajataan. On kuitenkin epävarmaa olisiko pienimuotoisen kalastuksen tulevaisuus sen parempi ilman kiintiöjärjestelmää.

Haastattelussa tuotiin myös esiin ajatus, että toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän myötä kalastajille tulee intressi huolehtia kalavaroista. Ammattikalastajien edustaja ei näin usko. Hänen mielestään kalakantojen kestävyys turvataan kokonaiskiintiön puitteissa. Lohitutkijat ovat todenneet, että on liian aikaista arvioida uusien säätelytoimien vaikutusta lohikantoihin. Haastateltu tutkija kertoi, että toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto näyttää pienentäneen lohien kokonaiskiintiön hyödyntämistä. Eniten käyttöoikeutta omistaneet hyödynsivät pääsääntöisesti kiintiötään aktiivisesti, mutta monet lohienkalastajat jättivät käyttöoikeuttaan käyttämättä. Uudella toimijakohtaisella kiintiöjärjestelmällä on näin ollut epäsuora lohikantoja suojeleva vaikutus.

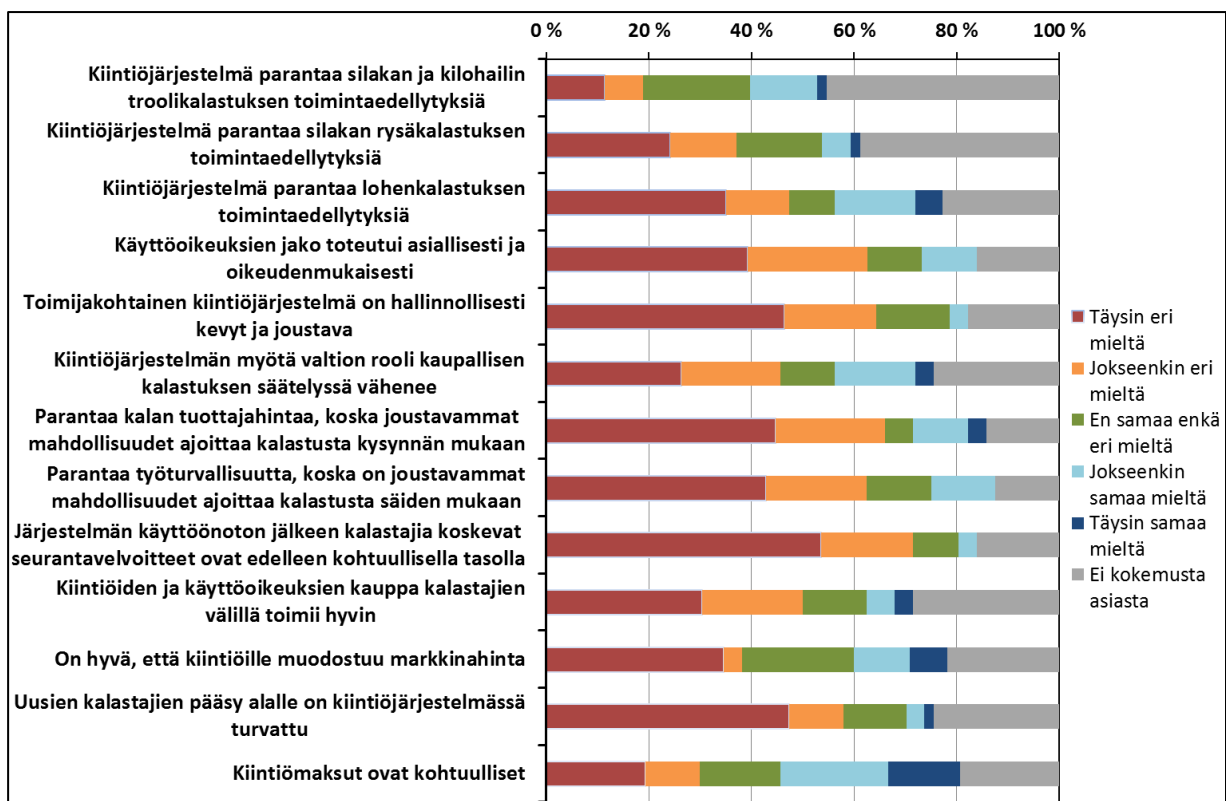
#### 4.4.3. Suhtautuminen kiintiöjärjestelmään nettikyselyssä

Tässä luvussa esitetyt tulokset on kerätty osana Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelman ennakointi ja arviointi -hankkeen nettipohjaista vuosittain toistuvaa kalataloushallintokyselyä. Kiintiöjärjestelmää koskevat kysymykset lisättiin vuoden 2018 kyselyyn. Kiintiöjärjestelmän kysymyskokonaisuus koostui 13 väittämästä. Vastaajat ottivat väittämiin kantaa viisiportaisella asteikolla tai ilmoittivat, ettei heillä ole kokemusta aiheesta. Väittämiin vastaamisen lisäksi vastaajat pystyivät vapaasti kommentoimaan uutta järjestelmää.

Kiintiöjärjestelmää koskeviin kysymyksiin vastasi 57 merialueen kalastusyrietyksen edustajaa. Vastajajoukkoon kuului 10 troolikalastajaa, näistä kaksi kalasti ainoastaan Pohjois-Suomessa. Rannikkoka-

lastajia oli 44. Näistä lohenkalastajia oli 25 ja silakan rysäkalastajia oli 12, loput vastaajat kalastivat muilla rannikkokalastusmuodoilla.

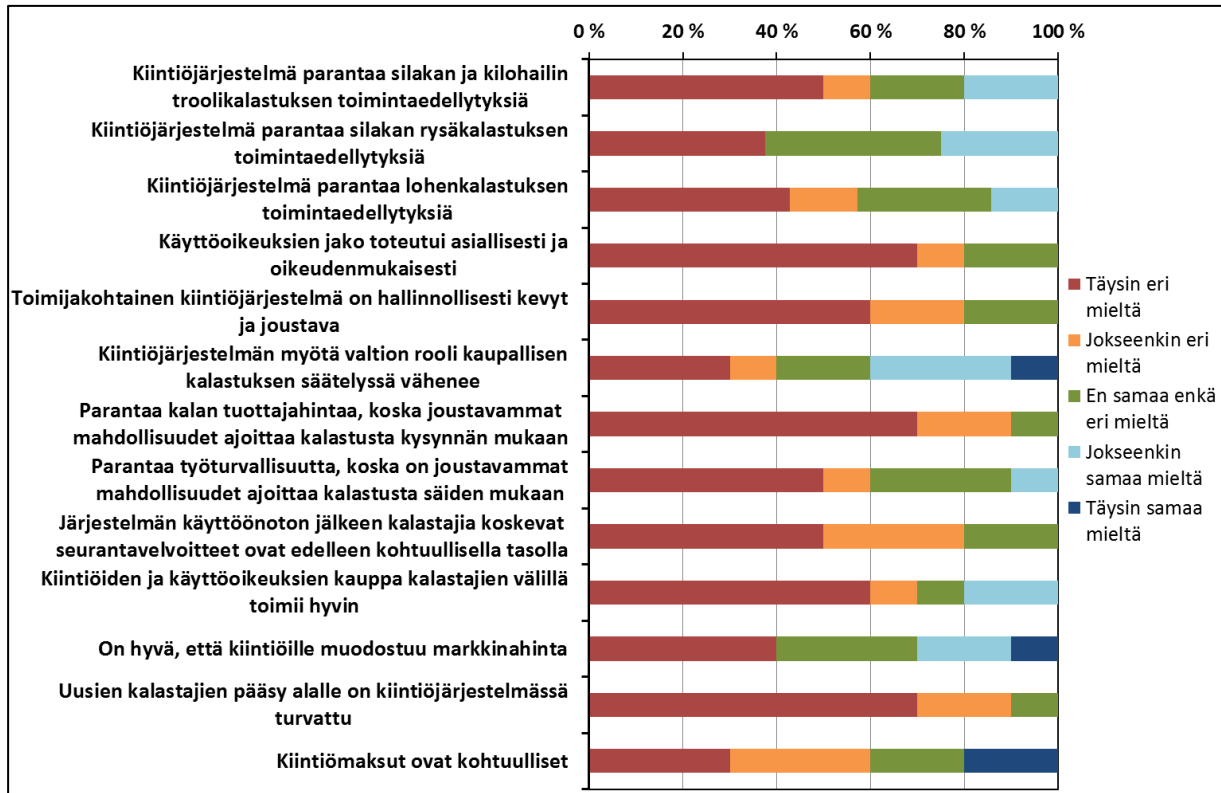
Merkittävä osa vastanneista kalastajista suhtautui kriittisesti kiintiöjärjestelmän toteutukseen ja vaikutuksiin (kuva 17). Vain pieni osa katsoi, että uusi kiintiöjärjestelmä on hallinnollisesti kevyt ja joustava tai että kalastajien seurantavelvoitteet ovat edelleen kohtuullisella tasolla. Samoin melko harva oli sitä mieltä, että järjestelmä parantaa kalan tuottajahintaa tai kalastajien työturvallisuutta. Myös toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän oikeudenmukaisuus käyttöoikeuksien jaon ja uusien kalastajien alalle pääsyn osalta herätti huolta. Kiintiömaksun tasoon suhtauduttiin usein myönteisesti.



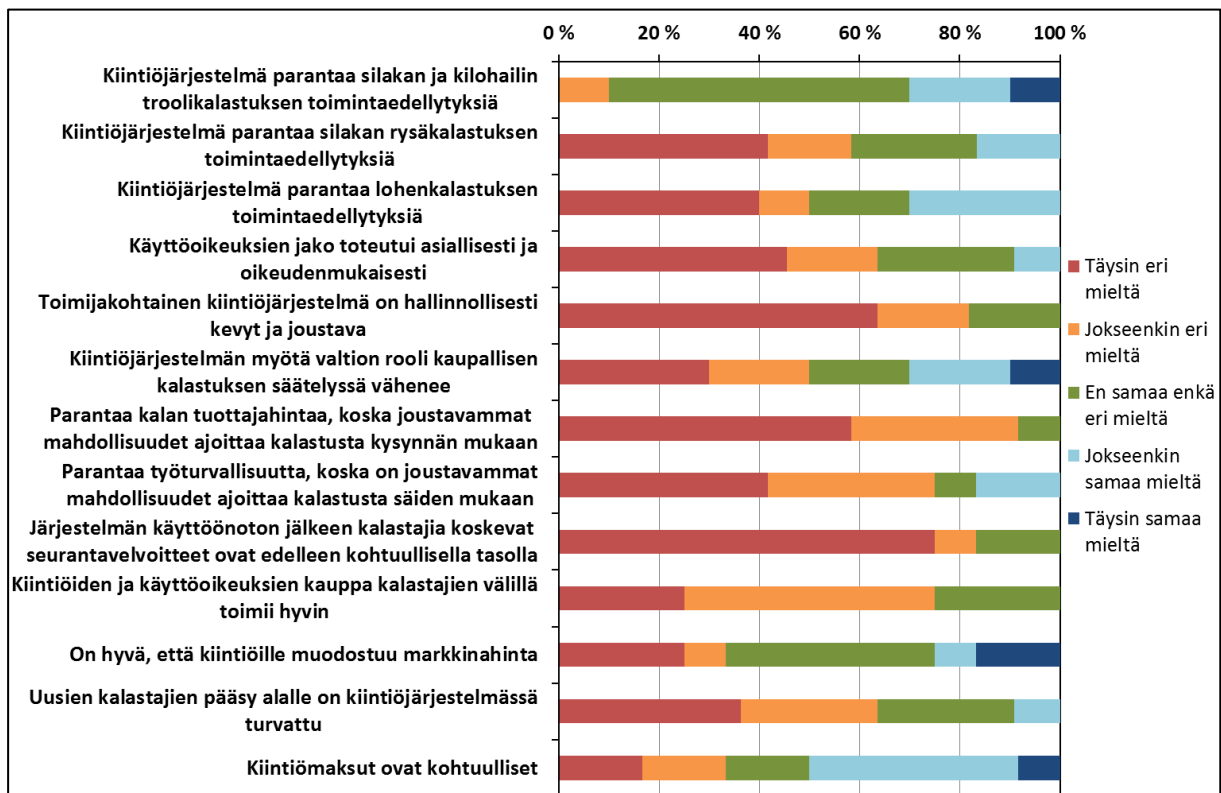
**Kuva 17.** Kaikkien hallintokyselyyn vastanneiden kalastajien (N=57) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.

Troolipyyntiä harjoittaneet olivat vastauksissaan usein rannikkokalastajien kanssa samoilla linjoilla. Suhtautumisen samankaltaisuutta selittänee se, että kahdeksan kymmenestä troolikalastajien luokkaan kuuluneesta harjoitti myös rannikkokalastusta. Silmiinpistäväntä heidän vastauksissaan on, että vain verrattain harva oli samaa mieltä väittämästä ”Kiintiöjärjestelmä parantaa silakan ja kilohailin troolikalastuksen toimintaedellytyksiä” (kuva 18). Sen sijaan silakan rysäpyyntiä (kuva 19) ja lohen rysäpyyntiä (kuva 20) harjoittaneista suurempi osa katsoi, että järjestelmä parantaa silakan ja kilohailin troolikalastuksen toimintaedellytyksiä (ks. myös kuva 21).

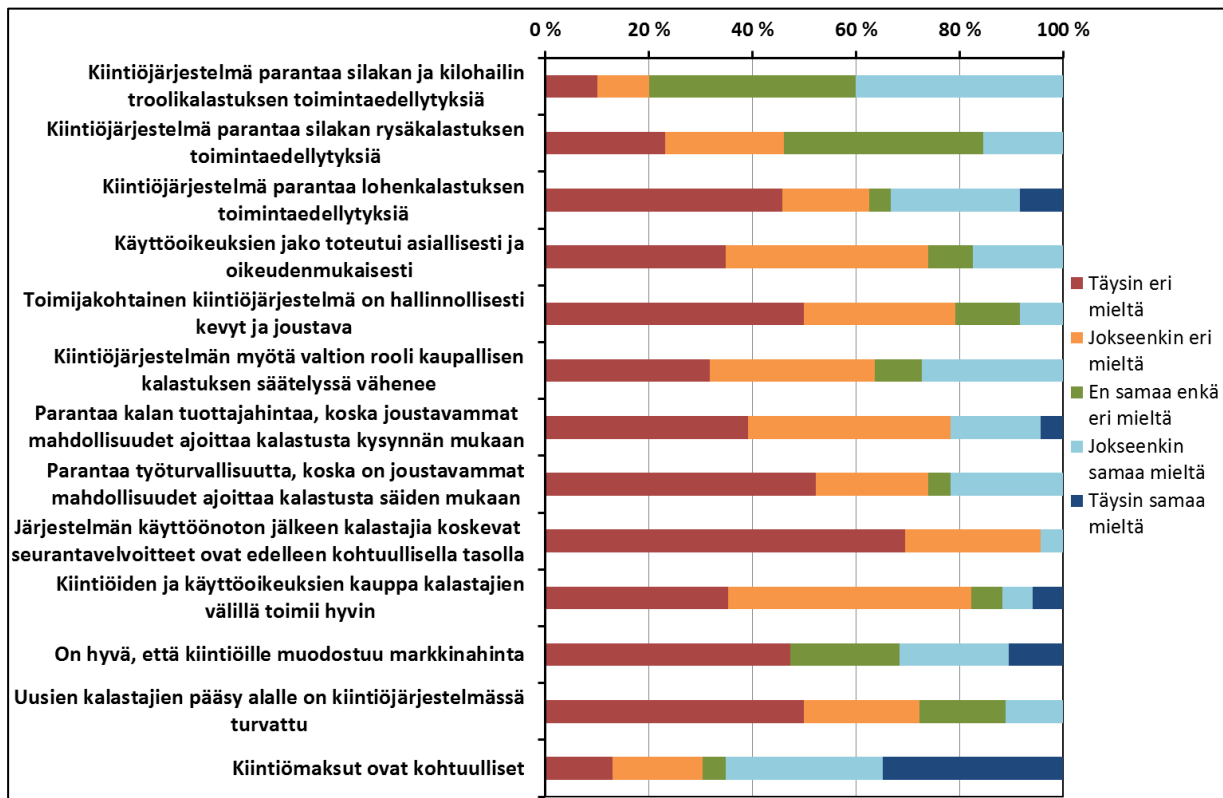




**Kuva 18.** Troolikalastusta harjoittaneiden (N=10) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä. Kahdella troolikalastajalla ei ollut kokemuksia järjestelmän vaikutuksista silakan rysäpyyntiin tai lohenkalastukseen.

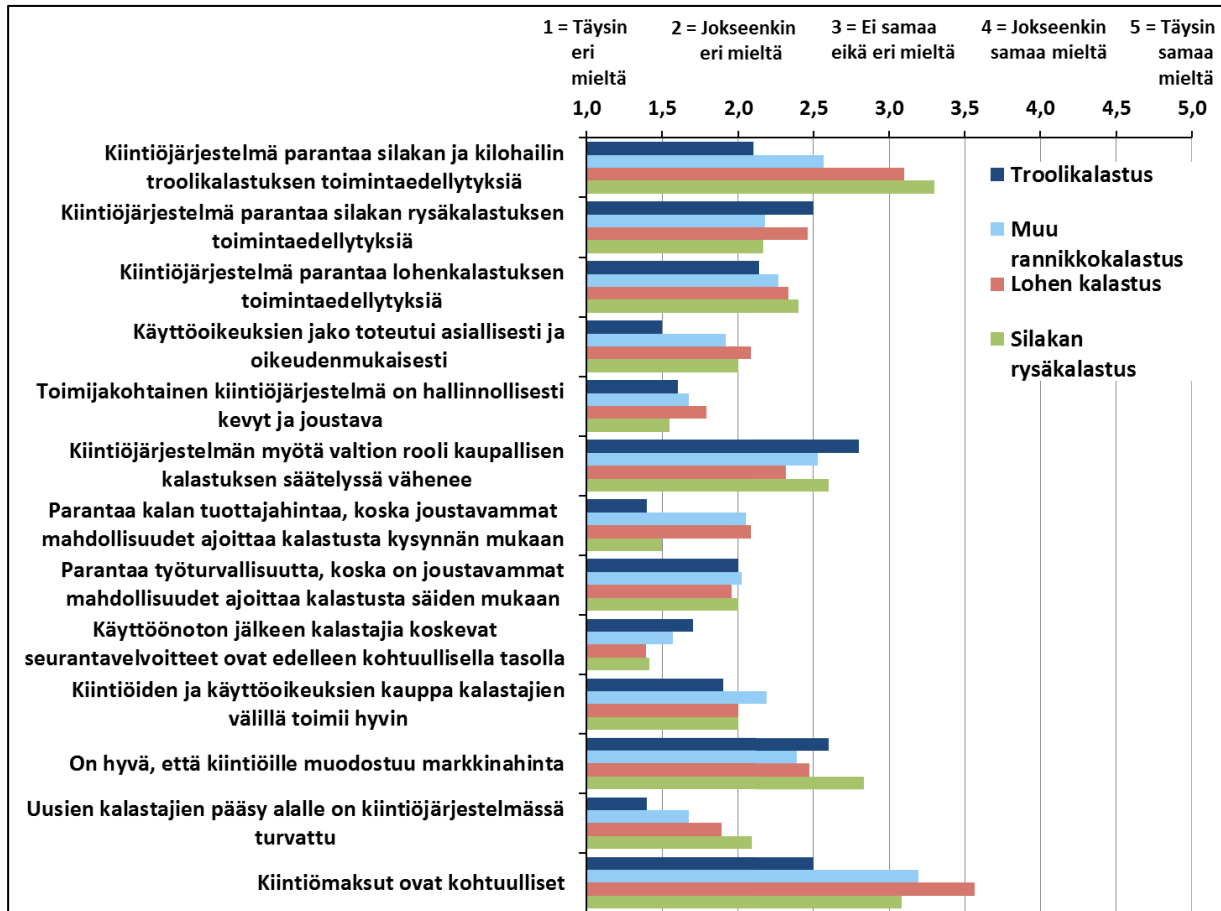


**Kuva 19.** Silakan rysäpyyntiä harjoittaneiden (N=12) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä. Kahdella silakan rysäkalastajalla ei ollut kokemuksia järjestelmän vaikutuksista troolikalastukseen tai lohenkalastukseen.



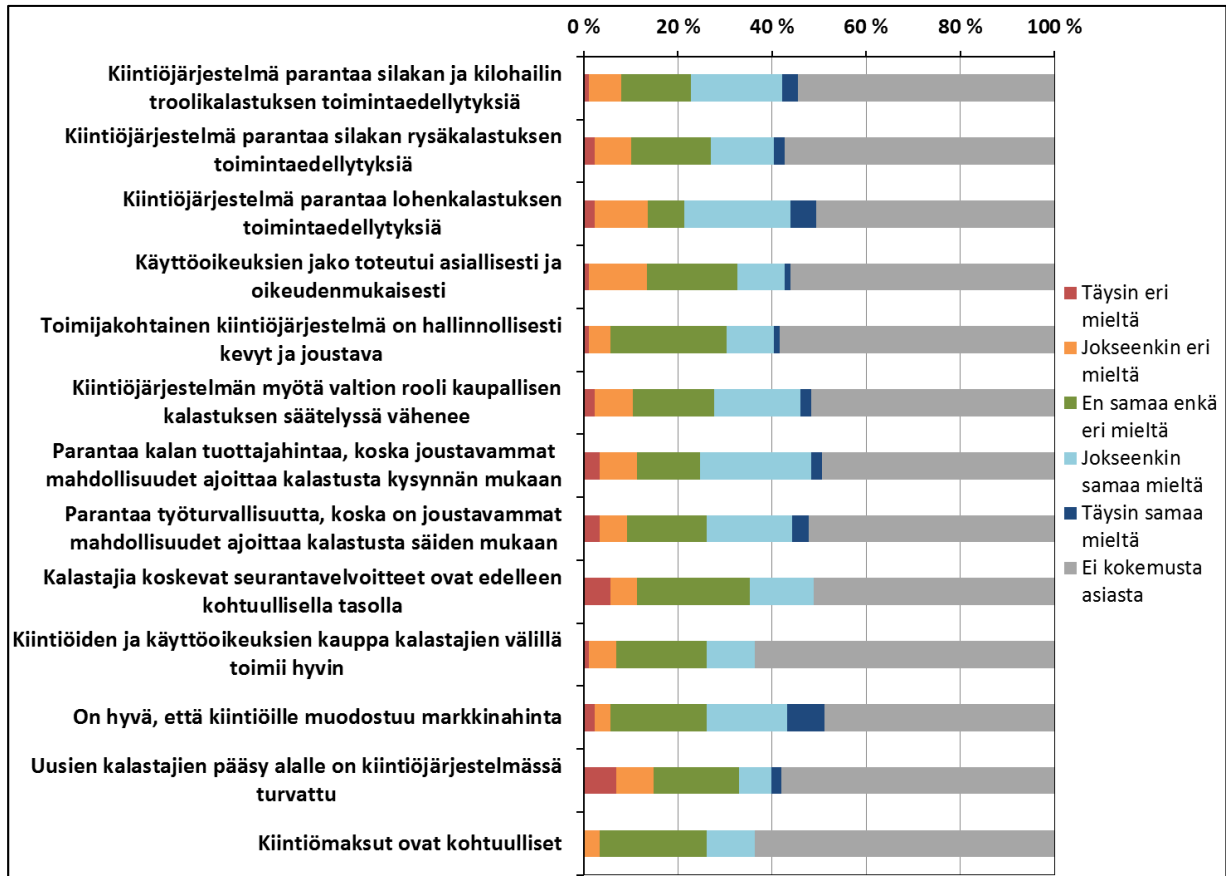
**Kuva 20.** Lohen rysäpyyntiä harjoittaneiden (N=24) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä. Yhdeksällä lohenkalastajalla ei ollut kokemuksia järjestelmän vaikutuksista troolikalastukseen ja 12 ei ollut kokemuksia silakan rysäkalastuksesta.

Rannikkokalastuksessa silakan ja lohen rysäkalastajien välillä erot vastauksissa olivat usein pieniä. Tähän vaikuttanee osaltaan se, että kalastajilla on useita pyyntistrategioita. Silakan rysäpyyntäjien ryhmässä 67 % harjoitti myös muuta rannikkokalastusta ja 33 % myös lohen rysäkalastusta. Lohen rysäpyyntäjien ryhmässä 84 % oli myös muuta rannikkokalastusta ja 16 % myös silakan rysäkalastusta. Jonkin verran eroja rannikkokalastajaryhmien välillä oli suhtautumisessa väittämään ”On hyvä, että kiintiöille muodostuu markkinahinta”. Tässä asiassa silakan rysäkalastajien parissa oli suhteessa enemmän myönteisesti suhtautuvia, joskin vastausten keskiarvo jäi puolenvälin (3) alapuolelle (kuva 21). Rannikkokalastajien keskimääräinen suhtautuminen painottui myönteisemmälle puolelle vain kiintiömaksuja ja troolikalastuksen toimintaedellytyksiä koskevien väittämien osalta (kuva 21).



**Kuva 21.** Eri kalastajaryhmien vastauskeskiarvojen vertailu koskien suhtautumista toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään.

Kiintiöjärjestelmää koskeviin kysymyksiin vastasi 89 sidosryhmän edustajaa, mutta vain alle puolella heistä oli kokemusta järjestelmästä. Monet valitsivat neutraalin vaihtoehdon, eli eivät olleet samaa eivätkä eri mieltä esitetyistä väittämistä (kuva 22). Kantaa ottaneet sidosryhmiin kuuluvat eivät olleet yhtä kriittisiä kuin kalastajat.



Kuva 22. Sidosryhmiin kuuluvien (N=89) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.

Avoimeen kysymykseen ”Vapaa sana toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksista” kirjoitettiin useimmiten järjestelmään kohdistuvaa kritiikkiä, kuten ”Annettiin muutamalle toimijalle yhteinen omaisuus lahjaksi”. Kalastushistorian käyttötapaa kiintiön määrittelyn perustana moitittiin. Esitettiin myös, että nuoria vasta-aloittaneita kalastajia ei huomioitu riittävästi kiintiöitä jaettaessa. Toisaalta kirjoitettiin, että liian suuri osuus kiintiöstä jaetaan kaikenlaisille ”apulehti-kalastajille” ilman min-käänlaista pyyntihistoriaa.

Vapaassa sanassa katsottiin, että toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä vaikeuttaa niiden alusten toimintaa, jotka kalastavat elintarvikelaatua eivätkä pyydä niin suuria määriä. Epävarmuus jatkuu kun kiintiöiden suuruus vaihtelee. Ei mahdollisuutta pitkän ajan suunnitelmallisuuteen. Sekava järjestelmä. Ongelmaksi koettiin myös, että monilla on liian pienet kiintiöt kannattavaan kalastukseen samaan aikaan kuin toisten kiintiöt jäävät mereen – ”huonoa hallintoa”.

Monet yrittäjät kokivat, että uusi kiintiöjärjestelmä on johtanut kalastajien työtaakan lisääntymiseen. Yhdessä vastauksessa kommentoitiin, että ”Kiintiöjärjestelmä on hyvä, mutta meidän tulisi voida kalastaa joustavammin”. Maihantuonnista ilmoittamista ja raportoimista pidettiin täysin turhana. ”Prikkojen” kiinnittäminen kalaan ja mukana kuljettaminen kenttäolosuhteissa lisää kalastajan työtaakkaa. Silakan rysäkalastajat ja troolarit eivät yhden vastauksen mukaan voi kuulua samaan kategoriaan. ”Silakan rysäkalastajan byrokratia lisääntyi aivan mahdottomaksi ... kiintiöpelletily nopeuttaa muutenkin katoavaa rysäkalastusta.” Katsottiin, että rysäkalastus loppuu tällä järjestelmällä.

Yksi avoimeen kysymykseen vastannut kommentoi, että ”Olin toimijakohtaisten kiintiöiden kannalla, mutta en osannut ajatella tällaista epäoikeudenmukaisuutta.” ”Tämä systeemi on tuhoamassa suo-

*malaiset silakan troolikalastajat.” ”Silakkakiintiöt myyty Viroon – eipä ole kummoinen saavutus kalahallinnolta.”* Todettiin myös, että osa muutoksista tapahtui jo ennen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönottoa.

Todettiin, että silakan osalta lisäkiintiöhankinnat lisäävät kustannuksia ja rysäkalastuksessa, joka aina ajoittuu touko-kesäkuulle, saaliin hintavaikutus on alaspäin. Pohjanlahdella voi olla vaikeuksia löytää ostettavaa lisäkiintiötä, jos oma ei riitä. Nähtiin, että on vaara menettää jo saavutetut kiintiöt heikkojen silakkavuosien takia, vaikka pyyntiponnistus pysyy samana. Kun oma lohikiintiö täyttyy, pitäisi olla lisäkiintiötä haettavissa ja mahdollisen lisäyksen pitäisi vaikuttaa seuraavan vuoden kiintiöön. Esitettiin myös, että päätoimisilla (100 %) kalastajilla tulisi olla oikeus suurempaan kiintiöön ja kysyttiin kenen kiintiöstä vapaa-ajankalastajain lohisaaliit ovat pois, ja milloin heille tulee myös purkuilmoitus ja satamavelvoite.

Yrittäjien kommentoissa tuli lisäksi esiin näkemys, että kiintiöiden osto ammattikalastajalta toiselle onnistuu harvoin, siirtyvät jatkossakin suvussa. Esitettiin myös, että joillain hyvätuloisilla on varaa tehdä kiintiökauppoja, mutta *”todellisella kalastajaparalla ei”*. Kalan saannin kannalta kehitys on tosi huolestuttava, kalastus kun kuitenkin on ollut pääosin sivutulo, joka nyt on säädösten takia tehty vaikeaksi. Yrittäjä toteaa, että jos kiintiön saisi pyytää ilman prosenttimääräyksiä, ja mihin aikaan vaan, se olisi hyvä.

Sidosryhmien vastauksissa todettiin muun muassa, että aika on vielä liian lyhyt varmoille kommentoijille. Uusi järjestelmä mahdollistaa paljon, mutta se on kuitenkin luotava mahdollisimman nopeasti pysyväksi, määräaikaisuus luo vähitellen turhaa epävarmuutta. Lohen kiintiöt haluttiin sellaisiksi, että jokikalastajat saavat niitä ostaa.

Esiin nousi näkemys, että elintarvikesilakan pyynti ja silakan rysäkalastus olisi pitänyt huomioida paremmin järjestelmässä. Elintarvikesilakan kalastajat eivät ole voineet rehusilakan lailla varmistaa tarpeeksi suurta kiintiötä itselleen, erityisesti jos lajittelu ym. toiminta on ollut kalastuksen yhteydessä. Sidosryhmään kuuluva esitti myös, että silakan ja kilohailin pyydystäminen turkistarhaukselle rehuksi on kiellettävä. Korostettiin, että silakan rysäkalastuksessa olisi pitänyt varata iso vuotuinen aina samansuuruinen kiintiö ja jakaa tietty ylijäänyt osa syksyllä troolareille. Rysäkalastuksessa vuodet eivät ole veljeksiä keskenään ja saalis vaihtelee olosuhteista riippuen rysäkohtaisesti vuosittain. Kiintiöinti sisältää heille paljon turhaa pelaamista. Lisäksi kommentoitiin, että silakan rysäkalastuksen kohdalla kiintiöjärjestelmä estää käytännössä uusien kalastajien aloittamisen, vaikka markkinoita syntyy suurempien alusten pitäessä kesätaukoa.

Sidosryhmien parissa oltiin huolissaan myös siitä, että alan keskittyminen ja poistuminen Suomen lipun alta vauhdittuu. *”En tunne uutta järjestelmää, mutta huolestuneena seurattu, miten merialueen kalastuslaivastomme ja kalastusluvut siirtyvät Viron ja Venäjän omistukseen. Suomi ei osaa eikä halua pitää kiinni luonnonvaroistaan, vaan kaikki annetaan puoli-ilmaiseksi ulkomaille, mikä on tunnettua myös kaivosalalla. Herää kysymys, että miksi tämän kyselyn tehnyttä Luonnonvarakeskusta ei asia näytä huolestuttavan.”*

Myönteisemmissä kommentoissa tuotiin esiin, että aika näyttää miten toimet asettuvat. Periaatteessa pidettiin hyvänä, että toimijat voivat suunnitella kalastuksensa pidemmälle aikavälille. Mutta nähtäväksi jää saadaanko saaliit hyödynnettyä täysimääräisesti eli toimiiko kiintiökauppa joustavasti. *”Perusongelma on nimenomaan kuka on ansainnut kiintiöt alunperinkään.”*

## 5. Yhteenveto ja pohdinta

Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön Suomessa vuoden 2017 alussa. Sen vaikutuksia kalastuksen rakenteeseen on tässä vaiheessa vaikea kattavasti arvioida. Lisäksi se, pidetäänkö kalastuksen rakenteellisia muutoksia hyvinä tai huonoina, riippuu näkökulmasta. Markkinamekanismeihin perustuvaa kalastuksen hallintaa koskevassa keskustelussa taloustieteilijät priorisoivat yksilön hyötyä ja taloudellista tehokkuutta, kun taas esimerkiksi antropologit ja etnologit painottavat yhteisöjen elinvoimaisuutta ja sosiaalisia suhteita (Høst 2015). Kokonaiskuvan luomiseksi tässä raportissa yhdistettiin eri lähestymistapoja ja aineistoja. Samalla on luotu menetelmiä ja tehty muutakin pohjatyötä jatkoarvioinnille. Arviointia on syytä jatkaa myöhemmin, kun järjestelmästä saadaan pitempiäaikaista kokemusta.

Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on saatu suunnitellusti käynnistettyä ja toimimaan. Valmisteluvaiheessa tutustuttiin muiden maiden kokemuksiin ja pohdittiin mallin hyviä ja huonoja puolia. Kun päätös järjestelmään siirtymisestä tehtiin, sisällön ja yksityiskohtien lopullinen valmistelu tapahtui suhteellisen nopeasti. Alan sisällä järjestelmästä keskusteltiin alun perin pitkälti silakan ja kilohailin troolikalastuksen näkökulmasta, mutta myöhemmin keskustelu laajennettiin lohen kalastuksen järjestämiseen. Lopullinen järjestelmä oli vielä kattavampi, kun siihen sisällytettiin myös silakan rysäkalastus - silakan ja kilohailin troolikalastuksen sekä lohen kalastuksen lisäksi. Silakan rysäpyynti sisällytettiin järjestelmään suhteellisen myöhäisessä vaiheessa ja järjestelmän yksityiskohtia säädettiin vielä viime hetkillä, joten vuoropuheluun ja tiedottamiseen jäi niukalti aikaa. Käyttöoikeuksien suuruus määrittyi kalastushistorian perusteella kuten monissa muissakin maissa. Kun tämä peruste oli tiedossa, moni troolikalastaja keskittyi kalastushistoriansa maksimointiin ja kalastus painottui entistä enemmän kevään pyyntikauteen. Kalastajien strateginen kalastus oli syynä haluun nopeuttaa toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönottoa.

Kalastajien näkemykset järjestelmästä vaihtelevat paljon. Näkemyserot voivat liittyä esimerkiksi erilaisiin talousmuotoihin, kalastustapoihin ja toimintaympäristöihin – sekä siihen kuinka hyvin yrittäjä oli perehtynyt järjestelmään ja sen mahdollisiin vaikutuksiin. Osa suhtautui myönteisesti ja oli odottanut järjestelmän soveltamista pitkään, osan mielestä sitä ei olisi lainkaan pitänyt ottaa käyttöön ja moni kritisoi toteutuksen yksityiskohtia. Useimmat nettikyselyyn vastanneet silakan rysäkalastajat, lohenkalastajat ja troolikalastajat suhtautuivat hyvin kriittisesti uuteen järjestelmään. Kyselyyn vastanneista troolikalastajista valtaosa harjoitti myös rannikkokalastusta. Tämä on voinut vaikuttaa tuloksiin, koska pelkästään troolikalastusta harjoittaneet suuremmat yritykset olivat tyytyväisiä järjestelmään.

Pienimuotoista silakan rysäkalastusta ja etenkin lohenkalastusta harjoittavat kalastajat kokivat hallinnollisten ilmoitus- ja merkintävelvoitteiden kasvun merkittäväksi ongelmaksi. Heidän oli vaikea nähdä valtion roolin vähentymistä kalastuksen säätelyssä. Toiminnan omaehtoisuus ja työn vapaus on perinteisesti ollut yksi tärkeä syy ryhtyä ammattikalastajaksi. Kalastajan näkökulmasta tarpeettoman työtaakan ja byrokratian lisääntyminen syö ammatinharjoittamisen motiivia ja se näkyi myös kyselyissä kritiikkinä, vaikka tilanteeseen on vaikuttanut myös toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä riippumattomia seikkoja. Kalastajat olisivat toivoneet toimijakohtaisten kiintiöiden kautta vapaampaa kalastusta. Hallinnon näkökulmasta lisävelvoitteet lohen kalastuksessa olivat yksi edellytys sille, että pyynnin kevätaikaista säätelyä on voitu helpottaa.

Käyttöoikeuksia ja kiintiöitä koskeva kaupankäynti ei ole järjestelmän alkuvaiheessa ollut rannikkokalastajien välillä kovinkaan laajaa. Pienimuotoista kalastusta harjoittavilla perheyrittäjillä on harvoin mahdollisuuksia tai halua pääoman kasvattamiseen, mutta perheenjäsenistä ja laajemmista sosiaalisista verkostoista on ollut apua riittävien kalastusoikeuksien hankkimisessa. Kalastajaperheet ja yh-

teistyötä tekevät yritykset ovat tehneet käyttöoikeuksien ja kiintiöiden sisäisiä siirtoja optimoidakseen kalastusmahdollisuuksiansa.

Harvat rannikkokalastajat nostivat esiin uuden järjestelmän hyötyjä: vastauksissa ja kommenteissa ilmeni erityisesti turhautuminen kalastuksen lisääntyneeseen ohjaukseen ja kalastajille asetettuihin velvoitteisiin. Sen lisäksi, että vastaajat kommentoivat omakohtaisia vaikutuksia, yleisesti esitettiin näkemys epäoikeudenmukaisuudesta. Tämä liittyi erityisesti uusille kalastajille myönnettyihin ei-siirrettäviin käyttöoikeuksiin, mutta näkemykset niiden oikeudenmukaisuudesta ja epäoikeudenmukaisuudesta olivat toisinaan täysin vastakkaiset. Kommenteista ilmeni myös, että kalastajille ei ole aina helppoa hahmottaa vasta käyttöön otettua monimutkaista kiintiöjärjestelmää ja erottaa sen vaikutuksia muista kalastussäädöksistä. Aktiivista tiedottamista ja vuorovaikutusta tarvitaan, jotta päätösten syyt ja perustelut tulisivat ymmärretyksi ja hyväksytyksi niiden keskuudessa joita ne koskevat.

Henkilökohtaisissa haastatteluissa isojen trooliryitysten edustajat suhtautuivat hyvin myönteisesti toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään. He toivat esiin jo järjestelmän perusteluissa esitetyt näkökulmat kuten mahdollisuudet suunnitella ja toteuttaa kalastustoimintaa paremmin luonnonolosuhteiden ja markkinoiden vaatimusten mukaan silakan ja kilohailin kalastuksessa. He näkivät myös mahdollisuuden laajentaa toimintaansa uusia käyttöoikeuksia ja kalastuskiintiöitä ostamalla. He halusivat myös tehostaa kiintiömarkkinoiden toimintaa kehittämällä järjestelmää avoimemmaksi siten, että jokaisen toimijan olisi mahdollista saada paremmin tietoa toimijakohtaisesti kiintiöiden käyttötilanteesta. Se helpottaisi löytämään mahdollisia kiintiön tai käyttöoikeuden myyjiä. Haastatelluilla isoilla toimijoilla oli myös kokemusta Virossa toteutetusta järjestelmästä, joten heillä oli todennäköisesti muita paremmat valmiudet hyödyntää järjestelmän suomia mahdollisuuksia.

Isoja troolareita koskevien laskelmien perusteella toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto johtaa tehokkaaseen ja kannattavaan kalastukseen. Sekä Ruotsissa että Tanskassa toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto johti alusten määrän putoamiseen jopa kolmannekseen aikaisemmasta. Laivaston ennakoitu työllisyys putoaa alusten lukumäärän mukana. Alusten vähenemisen myötä kalastuksen arvioitiin tehostuvan ja troolilaivaston alkavan tuottaa huomattavaa sosioekonomista tuottoa. Laskelmien mukaan troolarit tuottaisivat yhteiskunnalle vuosittain 9 miljoonaa euroa nettoarvonlisää: tämä on tuloa kalastuksen parissa toimiville palkkoina ja luonnonvaravuokrana.

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän soveltaminen on helpompaa silloin kun kokonaiskiintiö pysyy riittävän suurena. Tässä raportissa esitellyt kyselyt ajoittuivat aikaan, jolloin Selkämeren silakkakiintiötä leikattiin voimakkaasti. Kiintiöiden lasku aiheutti ongelmia erityisesti niille kalastajille, jotka olivat lisäämässä kalastuksensa intensiteettiä tai eivät olleet saaneet pyydettyä tarpeeksi paljon niinä vuosina, joiden perusteella käyttöoikeus määräytyi. Selkämeren kiintiön leikkaus vaikutti erityisesti eräiden elintarvikesilakan troolareiden pyyntimahdollisuuksiin. Vaikutukset näkyivät myös nettikyselyn avoimien kysymysten vastauksista. Kokonaiskiintiön leikkauksella olisi saattanut olla jopa voimakkaampi kalastusta rajoittava vaikutus vanhan järjestelmän aikana, mutta vastauksista ei käy ilmi ovatko vastaajat ottaneet tämän asian huomioon.

Toimijakohtaisten kiintiöiden yhtenä ajatuksena oli, että tarjonnan paremmalla ajoittamisella tuottajahinta nousisi ja kalastuksen kannattavuus paranisi. Järjestelmän alkuvaihetta koskevasta tilastollisesta analyysistä voi näitä asioita koskien vetää kolmenlaisia johtopäätöksiä. Ensinnäkin silakan troolikalastuksen saalistilastojen perusteella oli todettavissa, että saalishistoriaan perustuva käyttöoikeuden määrittämistapa johti kilpakalastukseen. Silakan ja kilohailin saalis painottui entistä enemmän kevääseen, eli aikaan, jolloin kalaa oli kustannustehokkaampaa pyytää. Toiseksi ensimmäisen voimassaolovuoden aikana sekä silakan että kilohailin kalastus näyttäisi painottuneen vanhaa järjestelmää selkeämmin syyskauteen. Toisin sanoen ensimmäisen vuoden tilastot, kuten myös joidenkin

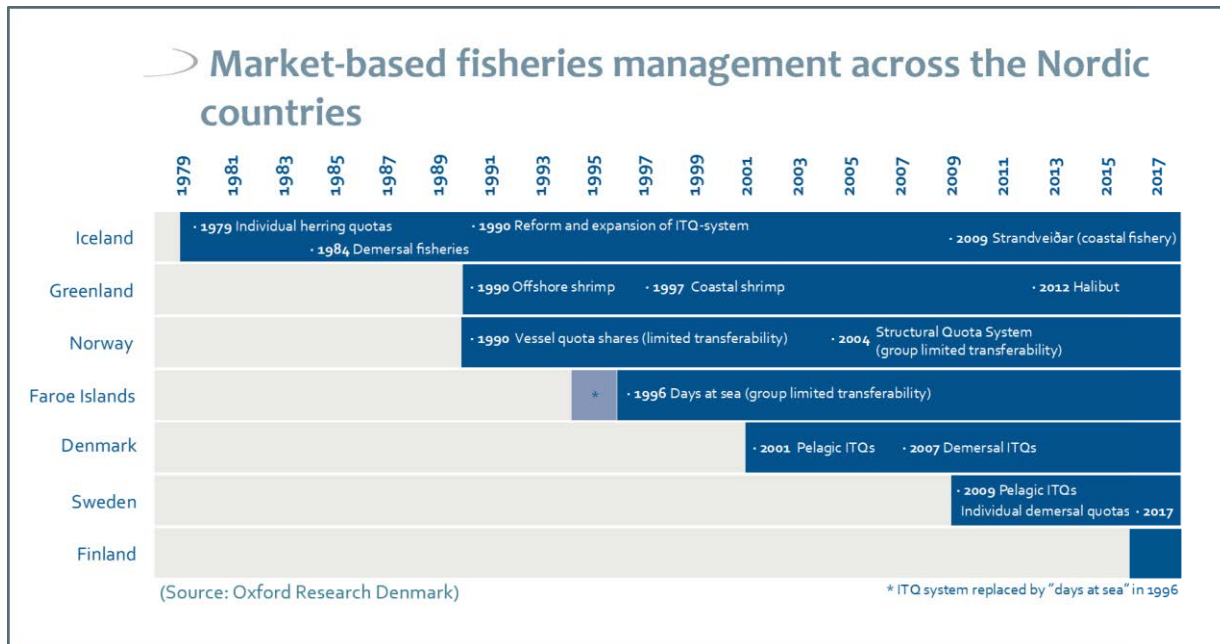
isojen troolareiden edustajien haastattelut, viittaavat siihen, että toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä tasaisi tarjontaa ja mahdollistaisi toiminnan toteuttamisen paremmin markkinoiden tarpeiden mukaan. Kolmas havainto on, että vuoden 2017 hinta-aineiston perusteella ei voida tehdä johtopäätöksiä, että järjestelmällä olisi ollut vaikutusta kalan hintoihin.

## Viitteet

- HE 2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta. [http://www.sakl.fi/images/2016/HE\\_YKP\\_kansall\\_taytantonpano\\_0906\\_2016\\_FI.pdf](http://www.sakl.fi/images/2016/HE_YKP_kansall_taytantonpano_0906_2016_FI.pdf)
- HE 2018. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE\\_85+2018.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Sivut/HE_85+2018.aspx)
- Hultman, J., Säwe, F., Salmi, P., Manniche, J. Bæk Holland, E. & Høst, J. 2018. Nordic fisheries at a crossroad. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2018: 546. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1253218/FULLTEXT01.pdf>
- Høst, J. 2015. Market-Based Fisheries Management. Private fish and captains of finance. MARE Publication Series. Springer.
- Høst, J. & Christiansen, J. 2018. Nordic fisheries in transition: – future challenges to management and recruitment. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2018:545. <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1253207&dswid=-5050>
- MMM 2016a. Silakan ja kilohailin siirrettävien käyttöoikeuksien haku käynnistyy. Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 17.11.2016. [Ladattu 3.9.2018] [https://mmm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/silakan-ja-kilohailin-siirrettavien-kayttooikeuksien-haku-kaynnistyy-kirjeen-saaneiden-tulee-lahettaa-ennakoilmoittautumislomakkeensa-mahdollisimman-](https://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/silakan-ja-kilohailin-siirrettavien-kayttooikeuksien-haku-kaynnistyy-kirjeen-saaneiden-tulee-lahettaa-ennakoilmoittautumislomakkeensa-mahdollisimman-)
- MMM 2016b. Päätös Suomen kalastuskiintiöiden jakamisesta Manner-Suomen ja Ahvenanmaan maakunnan kesken. Päätös 22.12.2016. 558/01.01/2016.
- MmVM 2016. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö MmVM 16/2016 vp — HE 103/2016 vp. [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/MmVM\\_16+2016.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/MmVM_16+2016.aspx)
- Nielsen, M., Hoff, A., Nielsen, R., Andersen, P., Waldo, S., Hammarlund C., Kristófersson, D., Sævaldsson, H., Virtanen, J., Setälä, J., Roll, K., Asche, F., Heri á Rógyvi & Ellefsen, H. 2018. Structural Adjustment and Regulation of Nordic Fisheries until 2025. <https://www.norden.org/en/publication/structural-adjustment-and-regulation-nordic-fisheries-until-2025>
- Pakarinen, T., Vähä, V., Pulkkinen, H. & Erkinaro, J. 2018. Pohjanlahden rannikon lohiasetuksen arviointi. Pohjanlahden rannikon lohienkalastuksen säätelyn muutokset 2017 ja sen vaikutuksia. Muistio. Luonnonvarakeskus. 11 s.
- SAKL 2015. Keskustelutilaisuus toimijakohtaisista saaliskiintiöistä silakan, kilohailin ja lohien kalastuksessa. <http://www.sakl.fi/index.php/fi/ajankohtaista/2938-keskustelutilaisuus-toimijakohtaisista-saaliskiintioista-silakan-kilohailin-ja-lohen-kalastuksessa>
- SAKL 2017. Kaupallisen kalastuksen toimijakohtaiset kiintiöt 5.1.2017. Suomen Ammattikalastajaliiton tiivistelmä kiintiöjärjestelmästä. [http://www.sakl.fi/images/2016/Kaupallisen\\_kalastuksen\\_toimijakohtaiset\\_kiintiöt\\_eduskunta\\_FINAL2\\_1.pdf](http://www.sakl.fi/images/2016/Kaupallisen_kalastuksen_toimijakohtaiset_kiintiöt_eduskunta_FINAL2_1.pdf)
- SAKL 2018. Kiintiöseuranta. Tilannevertailu. <http://kuvaajille.fi/catches/?action=viewcomparison>
- Salmi, P. 2005. Rural Pluriactivity as a Coping Strategy in Small-Scale Fisheries. *Sociologia Ruralis* 45(1/2): 22–36.
- Trafi 2017. Kauppalaivaston kuukausitilasto, Joulukuu 2017. Suomen virallinen tilasto, Liikenne ja matkailu 2017. Trafin tilastojulkaisuja 12/2017.
- Trafi 2018. Kauppalaivaston kuukausitilasto, Syyskuu 2018. Suomen virallinen tilasto, Liikenne ja matkailu 2017. Trafin tilastojulkaisuja 9/2018.
- VNA 188/2017. Valtioneuvoston asetus kaupallisen kalastuksen kiintiöjärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 13 §:n muuttamisesta 6.4.2017/188. <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170188>



**LIITE 1.** *Markkinalähtöinen kalastuksen ohjaus pohjoismaissa (Høst & Christiansen 2018).*



**LIITE 2.** *Luvussa 4.1 käytettyjä aineistoja.*

- ELY-keskuksen toimittamat rekisterit toimijakohtaisista käyttöoikeuksista ja kiintiösiirroista sekä valtionvälisistä kiintiösiirroista kattaen aikavälin 2017–syyskuun alku 2018.
- Kokonaiskiintiöluvut: Suomen Ammattikalastajaliiton kiintiöseurantasivut (SAKL 2018).
- Ahvenanmaan osuudet: Maa- ja metsätalousministeriön päätös (MMM 2016b).
- Erilliskiintiöt: Valtioneuvoston asetus kaupallisen kalastuksen kiintiöjärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 13 §:n muuttamisesta 6.4.2017/188. (VNA 188/2017).
- Kiintiösiirtoihin liittyviä kalastusalusten omistajanvaihdoksiin liittyviä tietoja: Trafín kauppa-laivasto-kuukausitilastot (Trafi 2017, 2018).
- Karttakuvat:
  - Merialueen kaupalliset kalastajat tammikuussa 2018 -rekisteri.
  - Pyydyspaikat -paikkatietoaineistot.
- Muut aineistot: Pakarinen ym. 2018.

**LIITE 3.** Toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevat webropol-kysymykset.**Kalastuksen toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä**

Suomen silakan, kilohailin ja lohen kaupallisessa kalastuksessa otettiin vuonna 2017 käyttöön siirrettävät käyttöoikeudet ja toimijakohtaiset kalastuskiintiöt. Tavoitteena on ollut luoda hallinnollisesti kevyt ja joustava järjestelmä, joka parantaa yritysten kannattavuutta ja mahdollisuuksia ajoittaa kalastusta markkinoiden mukaan. Miten arvioit uuden järjestelmän toimivuutta?

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	Ei kokemusta asiasta
Kiintiöjärjestelmä parantaa <i>silakan ja kilohailin troolikalastuksen</i> toimintaedellytyksiä.						
Kiintiöjärjestelmä parantaa <i>silakan rysäkalastuksen</i> toimintaedellytyksiä.						
Kiintiöjärjestelmä parantaa <i>lohenkalastuksen</i> toimintaedellytyksiä.						
Käyttöoikeuksien jako toteutui oikeudenmukaisesti.						
Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on hallinnollisesti kevyt ja joustava.						
Kiintiöjärjestelmän myötä valtion rooli kaupallisen kalastuksen säätelyssä vähenee.						
Kiintiöjärjestelmä parantaa kalan tuottajahintaa, koska kalastajilla on joustavimmat mahdollisuudet ajoittaa kalastustaan kysynnän mukaan.						
Kiintiöjärjestelmä parantaa kalastajien työturvallisuutta, koska kalastajilla on joustavimmat mahdollisuudet ajoittaa kalastustaan säiden mukaan.						
Kiintiöjärjestelmän käyttöönoton jälkeen kalastajia koskevat seurantavelvoitteet ovat edelleen kohtuullisella tasolla.						
Kiintiöiden ja käyttöoikeuksien kauppa kalastajien välillä toimii hyvin.						
On hyvä, että kiintiöille muodostuu markkinahinta.						
Uusien kalastajien pääsy alalle on kiintiöjärjestelmässä turvattu.						
Kiintiömaksut ovat kohtuulliset.						

**Vapaa sana toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksista.**

## LIITE 4.

### Tavoitteet - miksi toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön?

Hallituksen esityksen mukaan (HE 2016) uudistuksella pyrittiin varmistamaan EU:n yhteisen kalastuspolitiikan tehokas kansallinen täytäntöönpano sekä turvaamaan kalavarojen kestävä ja taloudellisesti kannattava käyttö nykyistä paremmin. Lain ajantasaistamiseksi tarpeelliset muutokset ovat niin mitavia, että niiden toteuttaminen osauudistusten avulla ei ole mahdollista.

Lain keskeisenä tavoitteena on kaupallisen kalastuksen kannattavuuden ja toimintaedellytysten parantaminen. Tavoitteeseen pyritään erityisesti sisällyttämällä lakiin luku siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevasta järjestelmästä, jonka avulla pyritään varmistamaan Suomen kalastuskiintiöiden mahdollisimman täysimääräinen hyödyntäminen, parannetaan kaupallisen kalastuksen yritysten ja ammatinharjoittajien kykyä suunnitella ja toteuttaa oma kalastustoimintansa mahdollisimman optimaalisesti ja siirretään päävastuu kalastuskiintiöiden käytöstä valtiolta kalastusalan yrityksille ja ammatinharjoittajille. Lain tavoitteena on myös varmistaa EU:n kalatalousalan tietojenkeruuta koskevien veloitteiden toteuttaminen.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan (MmVM 2016) mietinnön mukaan Ruotsin ja Viron kokemukset osoittavat, että siirrettävien käyttöoikeuksien järjestelmän avulla on saatu myönteisiä tuloksia kalastuselinkeinojen kehittämisessä ja alkutuotannon kannattavuuden parantamisessa. Valiokunta korostaa uuden järjestelmän vähentävän myös valtion tarvetta osallistua kalastuksen säätelyyn. Siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käyttöönoton yhtenä tavoitteena on siirtää myös vastuuta kalastusmahdollisuuksien käytöstä kaupallista kalastusta harjoittaville yrityksille ja ammatinharjoittajille.

Valiokunta (MmVM 2016) katsoo, että viime vuosina aloittaneita kaupallisia kalastajia ei ole syytä asettaa näin epäedulliseen asemaan muihin verrattuna pelkäämään sen takia, että he ovat aloittaneet toimintansa kolmen viimeisen vuoden aikana. Nuoria kalastajia on alalla vähän ja kaupallisten kalastajien keski-ikä on korkea. Valiokunta katsoo, että viime vuosina aloittaneiden kaupallisten kalastajien huomioiminen varmistaisi paremmin kalastajien yhdenvertaisen kohtelun ja siirrettävien käyttöoikeuksien oikeudenmukaisemman jaon.

Maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVM 2016) totesi, että kalastuskiintiöitä koskevien siirrettävien käyttöoikeuksien keskittämisen rajoittaminen on kansainvälisten kokemusten perusteella välttämätöntä markkinoiden avoimen kilpailun varmistamiseksi ja mahdollisesti syntyvän määräävän markkina-aseman aiheuttamien kielteisten vaikutusten estämiseksi. Siirrettävien käyttöoikeuksien liian voimakas keskittyminen saattaisi johtaa pienimuotoisen rannikkokalastuksen vaikeutumiseen ja kalan tarjonnan yksipuolistumiseen.

Valiokunta korosti myös, että lohenkalastuksessa siirrettävien käyttöoikeuksien keskittymisen esityksessä ehdotettua tiukempaan rajoittamiseen oli erityisiä syitä, koska lohenkalastus on monelle rannikkokalastajalle tärkeä sesonkiluonteinen kalastusmuoto pienehköistä kalastajakohtaisista saaliista huolimatta. Valiokunta piti tärkeänä ottaa huomioon lohenkalastuksen luonne pienimuotoisena rannikkokalastuksena ja varmistaa tulevaisuudessakin useamman kaupallisen kalastajan lohenkalastus. Etenkin Suomenlahdella lohenkalastajia on jo nyt varsin vähän ja keskittymisen vaikutukset saattaisivat olla haitallisia. Valiokunta ehdottikin, että lohenkalastuksessa keskittämisa rajoitus tulee alentaa 200 promillesta 150 promilleen, jotta pienimuotoisen rannikkokalastuksen edellytykset voidaan turvata paremmin.

## Ennakoidut taloudelliset, ympäristölliset ja sosiaaliset vaikutukset

### **Taloudelliset vaikutukset**

Hallituksen esityksen mukaan (HE 2016) lain hallinnolle aiheuttamat kustannukset liittyvät erityisesti siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevaan järjestelmään. Siitä aiheutuisi valtiolle kustannuksia muun muassa siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan tietojärjestelmän perustamisesta ja arviolta yhteensä kahden henkilötyövuoden lisäresurssin tarve toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käytön valvonnan kehittämiseen sekä kalastuksen ja myynnin valvonnan tehostamiseen. Vastaavasti sisävesialusrekisterin perustaminen aiheuttaa hallinnolle kustannuksia. Edellä mainituista tehtävistä aiheutuvat kustannukset rahoitetaan Euroopan meri- ja kalatalousrahastosta. Kalatalousalan tietojen keruuta koskevat muutokset ovat valtiontalouden kannalta kustannusneutraaleja. Muilta osin laista valtionhallinnolle aiheutuvat kustannukset arvioidaan vähäisiksi.

Kaupalliselle kalastukselle ehdotetulla lailla on hallituksen esityksen (HE 2016) mukaan taloudellisia vaikutuksia erityisesti tavoitteena olevan alan kannattavuuden paranemisen kautta sekä toimijakohtaisten kiintiöiden käyttömaksujen ja toimijakohtaisia kiintiöitä koskevien velvoitteiden noudattamatta jättämisestä määrättävien rikkomusmaksujen muodossa. Siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan järjestelmän avulla pyritään parantamaan kaupallisen kalastuksen yritysten ja ammatinharjoittajien kykyä suunnitella ja toteuttaa oma kalastustoimintansa mahdollisimman kustannustehokkaasti ja kalan markkinoiden kannalta optimaalisesti, minkä seurauksena myös alan kannattavuus ja kyky kehittää toimintaansa paranisi. Kiintiöiden jakaminen toimijoille voi myös lisätä kalastuselinkeinon edustajien halua perustaa esim. silakkaa koskeva tuottajaorganisaatio. Tuottajaorganisaation toiminta voisi EU:n kalan markkinajärjestelyn tavoitteiden mukaisesti edistää sen jäsenten taloudellisesti kannattavan ja kestäväen kalastustoiminnan. Kalastuselinkeinon kannattavuuden parantaminen voidaan arvioida johtavan alan konsolidoitumiseen ja sen rakenteen uudistamiseen. Voidaan myös arvioida, että siirrettävien käyttöoikeuksien haltijat investoisivat uusiin kalastusaluksiin, jotka tulisivat nykyisten tilalle. Tämän seurauksena kalastuslaivasto uudistuisi ja kalastusaluksen lukumäärä todennäköisesti pienentyisi.

Siirrettävän käyttöoikeuden perusteella jaettavien toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käytön tulee olla yrityksille ja ammatinharjoittajille vastikkeellinen, koska kyseessä on merkittävien taloudellisesti hyödynnettävissä olevien kalastusmahdollisuuksien jako yksityisille toimijoille ja koska toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden valvonnasta aiheutuu valtiolle edellä mainitut kustannukset ja lisäresurssitarve. Koska koko järjestelmän käyttöönoton tavoitteena on kaupallisen kalastuksen kannattavuuden parantaminen, pidetään käyttömaksut kohtuullisella tasolla kalan markkinahintaan nähden. Käyttömaksuista arvioitiin hallituksen esityksessä (HE 2016) kertyvän valtiolle noin 200 000–300 000 euron vuosittaiset tulot. Kokonaisuutena käyttömaksujen merkityksen yritysten ja ammatinharjoittajien taloudelliseen toimintaan arvioidaan olevan pieni verrattuna järjestelmän myönteisiin vaikutuksiin alan toimintaedellytysten ja kannattavuuden kannalta.

Siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden käyttöönoton yhtenä tarkoituksena on siirtää vastuu kalastusmahdollisuuksien käytöstä kaupallista kalastusta harjoittaville yrityksille ja ammatinharjoittajille. Yksittäisten toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden ylitykset voivat johtaa, mikäli monet yritykset käyttävät toimijakohtaiset kalastuskiintiönsä täysimääräisesti, kansallisen kalastuskiintiön ylitykseen, minkä seurauksena Suomen kalastusmahdollisuuksia vähennettäisiin. Tästä johtuen toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden ylitykset tulee estää ja ylityksen tapahtuessa seuraamukset tulee kohdistaa oman toimijakohtaisen kalastuskiintiönsä ylittäneeseen yritykseen tai ammatinharjoittajaan määräämällä siitä seuraamusmaksu vakavasta rikkomuksesta ja vähentämällä ylitetty määrä seuraavan tai seuraavien vuosien toimijakohtaisista kalastuskiintiöistä. Kokonaisuute-

na uusi laki on arvion mukaan valtionalouden kannalta kustannusneutraali, sillä useamman vuoden aikajänteellä yksityisiltä toimijoilta kerättävät käyttömaksut kattaisivat tietojärjestelmien rakentamisesta ja henkilöstön lisäresurssitarpeesta aiheutuvat kustannukset (HE 2016).

### ***Ympäristövaikutukset***

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käynnistämällä varmistetaan, että Suomen lainsäädäntö edistää Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteena olevaa kalastuksen ja vesiviljelyn ekologista, taloudellista ja sosiaalista kestävyttä pitkällä aikavälillä ja EU:n soveltamia ennalta varautumisen ja ekosysteemilähestymistapaa (HE 2016). Niitä toteutetaan erityisesti laissa säädettyjen kalastuksen säätelyjärjestelmän sekä siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan järjestelmän avulla. Niiden avulla tavoitellaan kalakantojen hyödyntämistä kestävästi enimmäistuoton (MSY, Maximum Sustainable Yield) tasolla. Tavoitteena on saavuttaa kestävästi enimmäistuoton mukainen kalastuskuolevuus, jos mahdollista, vuoteen 2015 mennessä ja kaikkien kalakantojen osalta viimeistään vuoteen 2020 mennessä. Itämeren osalta tavoiteaikataulu on toteutunut hyvin ja ne kalakannat, joita Suomen kaupallinen kalastuslaivasto hyödyntää aktiivisesti, ovat kestävästi enimmäistuoton tilassa tai lähellä sitä.

Hallituksen esityksessä (HE 2016) painotetaan, että siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskevan järjestelmän tavoitteena on kaupallisen kannattavuuden parantaminen. Samanaikaisesti järjestelmä kannustaa alan yrityksiä ja ammatinharjoittajia huolehtimaan kalastustoiminnan kohteina olevien kalakantojen hyvästä tilasta pitkällä aikajänteellä, sillä kalakannan tila vaikuttaa suoraan siirrettävien käyttöoikeuksien perusteella jaettaviin toimijakohtaisiin kalastuskiintiöihin ja niiden haltijoiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiin.

Maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVM 2016) piti mietinnössään tärkeänä kehittää ajallista lohenkalastuksen säätelyä kokonaisuutena siten, että pyritään samanaikaisesti parantamaan kaupallisen kalastuksen kannattavuutta ja säilyttämään ja elvyttämään luonnonlohikantoja sekä varmistamaan kalastusmatkailulle hyvät edellytykset. Kalastusmatkailusta on jo kehittynyt merkittävä elinkeino erityisesti Tornionjoella. Kalastusmatkailun kehittymisen edellytyksenä on kalakantojen hyvä tila ja riittävä saalisvarmuus.

Valiokunta painotti sitä, että lohenkalastuksen aikaistamisen vaikutuksia luonnonlohikantoihin tulee seurata tehostetusti. Valiokunta (MmVM 2016) katsoi, että ”ennen mahdollista lohien rysäkalastuksen keväistä aikaistamista tulee vielä arvioida lohisaaliiden mahdollisia määriä ja muutoksen vaikutuksia suuriin emolohiin sekä Pohjanlahden uhanalaisiin lohikantoihin. Myös Suomenlahdella kiintiöjärjestelmän käyttöönoton mahdollisia vaikutuksia esimerkiksi Kymijoen elvytettävän lohikannan kehitykseen tulee seurata.” Uudessa järjestelmässä lohien on merkittävä ELY-keskukselta saatavan tunnisteiden avulla siten, että voidaan tunnistaa kenen toimijakohtaisesta kalastuskiintiöstä lohi on peräisin. Merkintäpakolla pyritään vähentämään sääntöjen vastaista kalastusta ja harmaata kalan myyntiä. Valiokunta katsoi, että lohisaaliiden pakollinen merkintä edistää luonnonlohen suojelua helpottamalla valvontaa kaikilla tasoilla ja osaltaan estää laittoman lohisaaliin harmaata myyntiä.

### ***Yhteiskunnalliset vaikutukset***

Hallituksen esityksessä (HE 2016) keskeisenä yhteiskunnallisena vaikutuksena mainittiin, että erityisesti kalastuksen säätelyllä varmistetaan tärkeän uusiutuvan luonnonvaran eli kalakantojen kestävä kaupallinen hyödyntäminen, jotta kalakantoihin perustuva yritystoiminta ja muut käyttömuodot, kuten vapaa-ajan kalastus, voivat tuottaa yhteiskunnalle hyötyjä myös tulevaisuudessa.

Kalatalouden elinkeinotoiminnan kannalta keskeinen lain tuoma uudistus on siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä koskeva järjestelmä, jolla pyritään turvaamaan kaupallisen

kalastuksen toimintaedellytykset ja parantamaan sen kannattavuutta. Yhteiskunnan kannalta tämä merkitsee nykyisten kaupallisen kalastuksen ja sen tuottamaan kalaraaka-aineeseen perustuvan jalostusteollisuuden ja kaupan työpaikkojen varmistamista myös tulevaisuudessa. Hallituksen esityksessä (HE 2016) korostettiin myös, että lailla on merkittävä yhteiskunnallinen vaikutus myös kotimaisen elintarviketuotannon ja osaltaan myös huoltovarmuuden turvaajana.

Järjestelmä mahdollistaisi myös koko arvoketjun kattavan yhteistyön kehittämisen, kun toimijakoh- taisten kiintiöiden haltijoina kaupalliset kalastajat voisivat tehdä ostajien kanssa sopimuksia hallin- nassaan olevista kalastuskiintiöistä ilman pelkoa, että joku muu toimija voisi hyödyntää ne heidän sijastaan. Samalla paranevat myös mahdollisuudet hyödyntää Suomen mittavia kalavaroja entistä enemmän uusiin korkean lisäarvon käyttötarkoituksiin sinisen biotalouden toimintaympäristössä. Arvoketjun yhteistyötä kehittämällä ja kalasta saatavien arvotuotteiden avulla voidaan avata uusia markkinoita ulkomaille ja korvata tuotua kalaa Suomen markkinoilla, mikä vähentäisi myös Suomen kalataloustuotteiden ulkomaankaupan kauppavajetta.



luke.fi

Luonnonvarakeskus  
Latokartanonkaari 9  
00790 Helsinki  
puh. 029 532 6000