



Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2022

Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän väliarviointi

Jari Setälä, Pekka Salmi, Jari Niukko, Heidi Pokki, Kaija Saarni
ja Kristina Svets

Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2022

Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän väliarviointi

Jari Setälä, Pekka Salmi, Jari Niukko, Heidi Pokki, Kaija Saarni ja Kristina Svets

Luonnonvarakeskus, Helsinki 2022

Viittausohje:

Setälä, J., Salmi, P., Niukko, J., Pokki, H., Saarni, K. & Svelds, K. 2022. Kalastuksen toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän väliarviointi. Luonnonvara- ja biotalouden tutkimus 36/2022. Luonnonvarakeskus. Helsinki. 64 s.



ISBN 978-952-380-418-0 (Painettu)

ISBN 978-952-380-419-7 (Verkkajulkaisu)

ISSN 2342-7647 (Painettu)

ISSN 2342-7639 (Verkkajulkaisu)

URN <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-380-419-7>

Copyright: Luonnonvarakeskus (Luke)

Kirjoittajat: Jari Setälä, Pekka Salmi, Jari Niukko, Heidi Pokki, Kaija Saarni ja Kristina Svelds

Julkaisija ja kustantaja: Luonnonvarakeskus (Luke), Helsinki 2022

Julkaisu vuosi: 2022

Kannen kuva: Jari Niukko

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

Tiivistelmä

Jari Setälä¹⁾, Pekka Salmi¹⁾, Jari Niukko¹⁾, Heidi Pokki²⁾, Kaija Saarni¹⁾ ja Kristina Svells¹⁾

¹⁾Luonnonvarakeskus (Luke), Itäinen Pitkätie 4 A, 20520 Turku

²⁾ Luonnonvarakeskus (Luke), Latokartanonkaari 9, 00790 Helsinki

Silakan ja kilohailin troolikalastusta, silakan rysäkalastusta ja lohen rannikkokalastusta koskeva toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä otettiin Suomessa käyttöön vuonna 2017. Järjestelmässä EU:n vuosittain valtiolle osoittama kokonaiskiintiö jaetaan osuuksina kalastusyriyksille ja ammatinharjoittajille. Uudessa järjestelmässä kalastajilla on mahdollisuus ostaa ja myydä käyttöoikeuksia sekä vuosittaisia kiintiöitä, kun aiemmin valtio säätelö kalastusta kokonaiskiintiön perusteella. Tässä raportissa tehdään väliarvio kalastuskiintiöjärjestelmän toimivuudesta ja vaikutuksista.

Toimijakohtaisen kalastuskiintiöjärjestelmän tavoitteena oli parantaa kaupallisen kalastuksen yritysten ja ammatinharjoittajien kykyä suunnitella ja toteuttaa omaa kalastustoimintansa. Haastattelujen ja nettikyselyiden perusteella troolikalastajat pystyivät suunnittelemaan toimintansa entistä paremmin kiintiönsä suuruuden, säiden ja markkinoiden tarpeiden mukaisesti. Analyysin perusteella troolilaivaston sosioekonominen tuotto on järjestelmän voimaantumisen jälkeen parantunut ja useimmat troolipynttiin keskittyneet yrittäjät kokivat, että kiintiöjärjestelmällä on päästy hyvin sille asetettuihin tavoitteisiin. Silakan rysäkalastajat ja lohenkalastajat suhtautuivat järjestelmään kriittisemmin. Rannikkokalastajat eivät troolikalastajien tapaan voi ajoittaa pyyntiään markkinoiden mukaan vaan kalastus tapahtuu tiettyyn aikaan vuodesta ja saaliit vaihtelevat luonnonolojen mukaan. Toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään siirtyminen on kuitenkin mahdollistanut lohen pyynnin kevätsäätelyn lieventämisen.

Uusien kalastajien aloittamismahdollisuuksia pidettiin kaikissa kalastusmuodoissa heikkoina. Erityisesti silakan rysäkalastuksen ja lohen pyynnin aloittamisen helpottamista tulisi jatkossa pohtia. Troolikalastajien välinen käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kauppa sujuu kohtuullisen hyvin, mutta rannikkokalastajien välisessä tiedonvaihdossa ja kaupassa on enemmän ongelmia. Kaikki lohenkalastajat eivät itse käytä kiintiöitään ja käyttöoikeuksien ja kiintiöiden myyjä voi olla vaikea löytää. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden saatavuutta, tiedonvälitystä ja kaupankäyntiä olisi jatkossa syytä edistää.

Kalastajat pitivät suotavana, että käyttöoikeudelle määriteltäisiin arvo, jotta sitä voidaan käyttää lainan vakuutena. Pankit ovat käyttöoikeuden arvon lisäksi kiinnostuneita käyttöoikeuksien voimassaoloajasta. Suurin osa kalastajista piti sopivana voimassaoloaikana 10–15 vuotta. Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän kehittämiseksi ja väärinkäsitysten välttämiseksi tarvitaan aktiivista tiedottamista ja vuorovaikutteista yhteistyötä kalastajien kanssa.

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

Sisällys

1. Johdanto	6
2. Aineisto ja menetelmät	7
3. Kiintiöjärjestelmän rakenne ja tavoitteet	8
4. Kiintiöiden jakautuminen, kiintiöjärjestelmän vaikutukset ja toimijoiden kokemukset	10
4.1. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden jakautuminen ja kaupankäynti.....	10
4.1.1. Silakka	11
4.1.2. Kilohaili	16
4.1.3. Lohi.....	17
4.2. Vaikutus Suomen silakka-, kilohaili- ja lohisaaliin ajoittumiseen ja hintaan.....	20
4.2.1. Silakka	21
4.2.2. Kilohaili	27
4.2.3. Lohi.....	30
4.3. Vaikutus kalastuslaivastoon ja kalastajien talouteen	35
4.3.1. Taloudelliset tulokset.....	36
4.4. Kalastajien kokemukset ja näkökulmat nettikyselyssä	41
4.4.1. Kokemukset toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä	42
4.4.2. Silakan kiintiöjärjestelmän kehittäminen	46
4.4.3. Lohen kiintiöjärjestelmän kehittäminen	47
4.5. Kalastajien kokemukset ja näkemykset olosuhdehaastatteluissa	49
4.5.1. Troolikalastajat.....	49
4.5.2. Silakan rysäkalastajat	51
4.5.3. Lohen rysäkalastajat	51
4.6. Kalanjalostajien haastattelut.....	52
4.7. Asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkökulmat	53
4.7.1. Kalastuselinkeinon jatkuvuus.....	53
4.7.2. Kokonaiskiintiön vaihtelut.....	55
4.7.3. Lohenkalastuksen säätely.....	55
4.7.4. Kiintiöiden ja käyttöoikeuksien kaupankäynti ja siirrot.....	56
4.7.5. Muita kehittämiskohteita.....	57
5. Yhteenveto ja pohdinta.....	58
5.1. Järjestelmän tavoitteiden toteutuminen.....	58
5.2. Järjestelmään liittyvät ongelmat ja kehityskohteet.....	59

Viitteet.....	62
Liite 1	64

1. Johdanto

Toimijakohtainen kalastuskiintiöjärjestelmä otettiin Suomessa käyttöön vuonna 2017 10 vuoden ajaksi. Tässä raportissa tehdään maa- ja metsätalousministeriön toimeksiantona väliarvio kiintiöjärjestelmän toimivuudesta ja vaikutuksista. Tuloksia verrataan ensimmäiseen arvioon (Salmi ym. 2019), jossa Luonnonvarakeskus (Luke) selvitti pääosin samoilla menetelmillä toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän ensimmäisten 1–1,5 vuoden kokemuksia ja vaikutuksia.

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. Kalakantakohtaiset kokonaiskiintiöt jaettiin edelleen Itämeren valtioille. Myös toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä perustuu vuosittaisiin kokonaiskiintiöihin, mutta toimijakohtaisessa järjestelmässä valtiolle osoitettu kokonaiskiintiö on jaettu osuuksina (eli käyttöoikeuksina) kalastusyriyksille. Yrityksillä on tietyin rajoituksin mahdollisuus ostaa ja myydä käyttöoikeuksia sekä vuosittaisia kiintiöitä.

Toimijakohtaisten kiintiöiden järjestelmä on tähännynt kalastajien taloudellisen tilanteen parantamiseen, ylikapasiteetin pienentämiseen ja kilpakalastuksen lopettamiseen. Aiempi kokonaiskiintiöjärjestelmä johti troolipyynnissä helposti kilpakalastukseen. Isot alukset, jotka pystyivät pyytämään huonommallakin säällä, pärjäsivät pieniä paremmin, ja jännitteet eri kalastajaryhmien välillä kasvoivat. Troolikalastajat kokivat, että järjestelmä vaikeutti yrityksen pitkäjänteistä suunnittelua, koska kokonaiskiintiön täytyessä tai täytyttyä kalastus kiellettiin tietyksi ajaksi. Kun toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä oli käynnistetty, isojen trooliryitysten edustajat pitivät siitä saatuja kokemuksia hyvin myönteisinä (Salmi ym. 2019).

Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kaupankäynti rannikkokalastajien välillä ei ollut järjestelmän alkuvaiheessa kovinkaan laajaa. Kalastajien näkemykset vaihtelivat kiintiöjärjestelmän käyttöönoton jälkeen paljon; rannikkokalastajat olivat kriittisimpiä (Salmi ym. 2019). Näkemyserot voivat liittyä esimerkiksi erilaisiin talousmuotoihin, kalastustapoihin ja toimintaympäristöihin – sekä siihen kuinka hyvin yrittäjä oli perehtynyt järjestelmään ja sen mahdollisiin vaikutuksiin. Osa oli odottanut järjestelmän soveltamista pitkään, osan mielestä sitä ei olisi lainkaan pitänyt ottaa käyttöön ja moni arvosteli toteutuksen yksityiskohtia. Useimmat nettikyselyyn vastanneet kalastajat suhtautuivat uuteen järjestelmään hyvin kriittisesti (Salmi ym. 2019).

Hallintamallin muutokset - kuten kiintiöjärjestelmän käyttöönotto - kohtelevat eri kalastajaryhmiä eri tavoin. Tämä raportti kokoaa monitieteisesti ja erilaisiin aineistoihin perustuen järjestelmän vaikutuksia kuvaavia määrällisiä ja laadullisia tuloksia.

2. Aineisto ja menetelmät

Selvityksen aineisto koostuu

- ELY-keskuksen aineistosta, jossa on tietoja kiintiöiden ja käyttöoikeuksien jakautumisesta ja siirroista
- Kalatalouden tilasto- ja talousaineistoista
- Kalastajien ja sidosryhmien henkilökohtaisista haastatteluista
- Kalastajille suunnatun nettikyselyn tuloksista

ELY-keskuksen kalastusoikeuksia ja kiintiöitä koskevasta rekisteristä laskettiin kiintiöitä saaneiden kalastajien, käyttöoikeuksien ja kiintiöiden määriä ja siirtojen toteutumista. Aineistot käsittivät tietoja vuodesta 2017 vuoden 2021 lokakuun loppuun. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden jakautumista ja siirtoja koskevassa tarkastelussa ja karttatyöskentelyssä hyödynnettiin myös erityyppisiä muita aineistoja. Kalastuksen saalis- ja hintatilastojen perusteella arvioitiin toimija-kohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksia saaliin ajoittumiseen ja kalasta saataviin hintoihin.

Siirrettävien käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kalastuskiintiöiden vaikutuksia Suomen silakan ja kilohailin troolikalastuksen rakenteeseen, työllisyyteen ja kannattavuuteen vuosina 2010–2021 tarkasteltiin Luken tuottamien tilastojen ja taloudellisten tietojen avulla. Alusten lukumäärää ja pyyntiponnistusta kuvaavat tiedot perustuvat Luken Kaupallinen kalastus merellä-tilastoon (SVT 2021). Lisäksi Luke kerää kalatalouden toimijoiden kannattavuustietoja osana EU-tiedonkeruuohjelmaa ja nämä tiedot olivat käytettävissä arviointia varten vuosille 2010–2019 (Luke 2021a). Luke tuottaa myös ennakkolliset kannattavuustiedot vuodelle 2020 perustuen Tilastokeskuksen ennakkollisiin tilinpäätösaineistoihin. Vuoden 2021 taloudelliset ennusteet tuotettiin bioekonomisella EIAA-mallilla (Frost ym. 2009), josta on tehty tätä tarkastelua varten Lukessa Suomen sovellus.

Euroopan meri- ja kalatalousrahaston toimintaohjelman ennakointi ja arviointi -hankkeen yhteydessä on haastateltu vuosittain kaupallisia kalastajia. Henkilökohtaisilla haastatteluilla kerättiin tietoa vuosien 2017–2020 kalastusolosuhteisiin vaikuttaneista tekijöistä. Haastateltavia pyydettiin erikseen kommentoimaan toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää ja sen aiheuttamia muutoksia. Kiintiöjärjestelmän vaikutuksia selvitettiin myös keskeisiä silakkaa ja kilohailia ostavia yrityksiä haastatteleamalla.

Ennakointi- ja arviointihankkeen vuosittain toistettavaan kalataloushallintoa koskevaan nettikyselyyn lisättiin vuonna 2021 kiintiöjärjestelmän toimivuutta ja vaikuttavuutta koskevia väittämiä sekä järjestelmän kehittämisen keinoja kartoittavia kysymyksiä. Vastaajat pystyivät myös vapaasti kommentoimaan järjestelmää ja sen kehittämistarpeita.

Aineistoja täydennettiin kuudella kalataloushallinnon, tutkimuksen ja sidosryhmien edustajien teemahaastattelulla. Näissä asiantuntijahaastatteluissa käsiteltiin toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän toimivuutta ja sen tulevaisuutta.

Raportin tulokset esitetään aiheittain ja aineistolähteittäin luvussa 4. Samassa yhteydessä kuvataan tarkemmin myös käytettyjä aineistoja ja menetelmiä. Luvussa 5 tulokset vedetään yhteen ja verrataan aiempiin tuloksiin ja toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän tavoitteisiin. Järjestelmän rakennetta ja tavoitteita kuvataan seuraavassa luvussa. Kiintiöjärjestelmän suunnitteluvaiheesta on kirjoitettu tarkemmin edellisessä arviointiraportissa (Salmi ym. 2019).

3. Kiintiöjärjestelmän rakenne ja tavoitteet

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 kokonaiskiintiöistä 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 2016, SAKL 2017). Tämän jälkeen siirrettävän käyttöoikeuden pystyi jatkossa siirtämään 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 kuuluvalla 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 20 tonnia vuodessa. Kilohailin osalta vastaava määrä on 10 tonnia. Nämä ”erilliset kalastuskiintiöt” on tarkoitettu sivusaaliita varten sekä enintään 20 tonnin silakan ja 10 tonnin kilohailin saaliita varten, joita saadaan ilman toimijakohtaisia kalastuskiintiöitä.

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. Silakan ja kilohailin osalta kiintiön siirto onnistuu myös 2-ryhmän kalastajalle. 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 ja erilliset kalastuskiintiöt. Ei-siirrettävän aloittavan kalastajan käyttöoikeuden saamisen edellytyksenä on liiketoimintasuunnitelma.

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 ry-säkalastuksessa 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. Vuonna 2020 palautui ensimmäisen kerran käyttämättömiä käyttöoikeuksia takaisin valtiolle ja valtio jakoi ne 2021 ei-siirrettävien ja siirrettävän käyttöoikeuden haltijoille.

Uuden markkinalähtöisen kalastuksen ohjauksjärjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin kaupallisen kalastuksen kannattavuuden ja toimintaedellytysten parantaminen (HE 103/2016). 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 103/2016). Kalastuskiintiöiden ylittymisen riskiä pienennetään vähentämällä ylitetty määrä seuraavan tai seuraavien vuosien toimijakohtaisista kiintiöistä ja määräämällä vakavista rikkomuksista seuraamusmaksu.

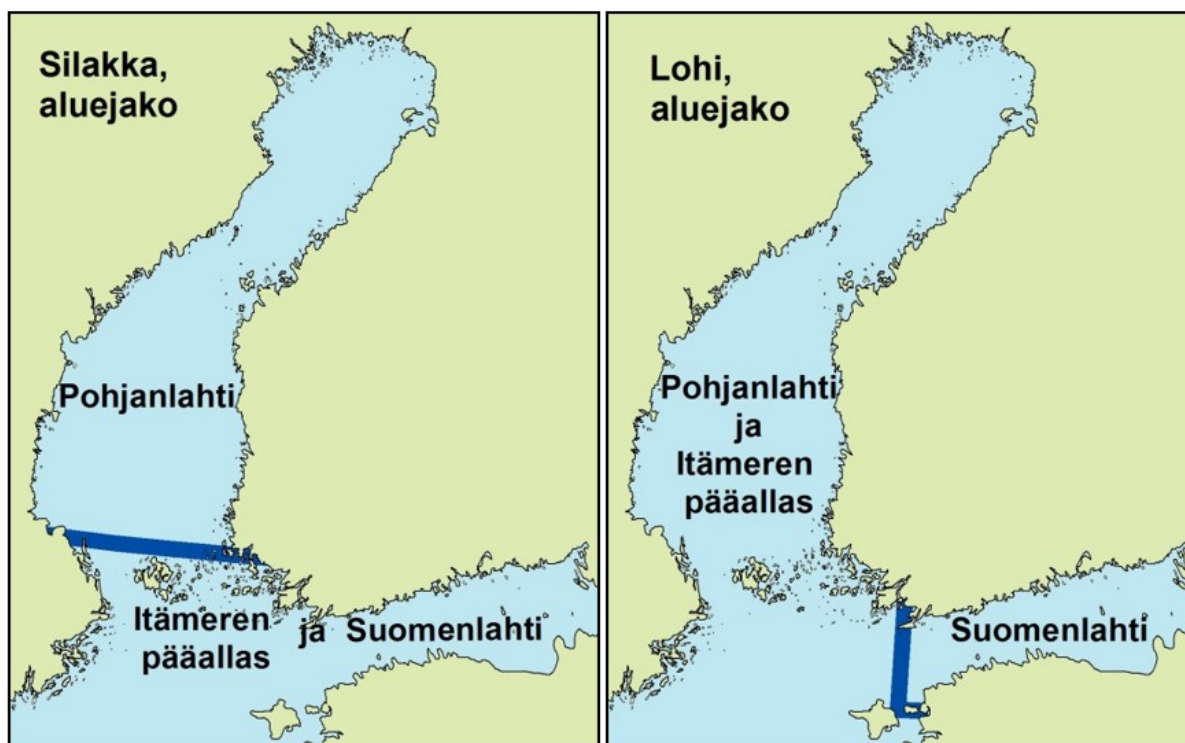
Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi mietinnössään, että viime vuosina aloittaneiden kalastajien asema tulisi turvata erillissäännöksiin ja kalastuskiintiöitä koskevien käyttöoikeuksien keskittymistä olisi rajoitettava markkinoiden avoimen kilpailun turvaamiseksi (MmVM 2016). Valiokunta piti tärkeänä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

4. Kiintiöiden jakautuminen, kiintiöjärjestelmän vaikutukset ja toimijoiden kokemukset

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöoikeuksiin ja kiintiösiirtoihin liittyviä tietoja on koostettu (luku 4.1.) Elinkeinokalatalouden keskusrekisteristä (eKake 2021) saatavien tietojen pohjalta. Pääasiassa tiedot perustuvat keskusrekisteristä saataviin vuosikohtaisiin ja osa-aluekohtaisiin raportteihin (Käyttöoikeudet ja Siirrot). Tarkastelussa on hyödynnetty tietoja vuodesta 2017 vuoden 2021 lokakuun loppuun asti. Näiden lisäksi Trafín kauppalaivastot –tilastoista on tarkasteltu kiintiösiirtoihin liittyviä kalastusalusten omistajanvaihdoksia (Trafi 2017, 2018). Karttakuvissa on hyödynnetty Merialueen kaupalliset kalastajat tammikuussa 2018-rekisteriä ja Luonnonvarakeskuksen Pyydyspaikat-paikkatietoaineistoja.

4.1. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden jakautuminen ja kaupankäynti

Ensimmäisen kerran vuonna 2017 käyttöoikeudet jaettiin toimijoille promilleosuuksina, jotka määräytyivät aiempien vuosien saaliiden perusteella. Käyttöoikeudet koskivat silakalla ja kilohaililla osuutta kokonaiskiintiön kilomäärästä, kun taas lohella kyse oli kalojen kappalemäärästä. Silakan käyttöoikeudet jaettiin trooli- ja rysäsaalisosuuksiin. Alueellisesti silakan ja lohien käyttöoikeudet jaettiin kahteen eri osa-alueeseen (Kuva 1). Kilohailin käyttösuudet koskivat Itämeren aluetta, eikä kilohailin kohdalla ollut erillistä osa-aluejakoa.



Kuva 1. Silakan ja lohien kiintiöjärjestelmien osa-aluejaot.

Vuosina 2017–2021 Suomen aluekohtaisista kokonaiskiintiömäärästä vähennettiin ensin Ahvenanmaan osuudet sekä erilliset kalastuskiintiöt, jotka oli varattu pienimuotoisempaan kalastukseen ja sivusaalista varten. Lisäksi huomioitiin edellisistä vuosista mahdollisesti aiheutuneet

muutokset. Näin muodostui järjestelmän piirissä oleville toimijoille jaettava kokonaiskiintiö, josta kukin sai osuutensa.

Käyttöoikeuden mukainen toimijakohtainen kalastuskiintiö tulee käyttää tai siirtää muiden käytettäväksi. Toimijoilla on tietyin edellytyksin mahdollisuus siirtää käyttöoikeuttaan toiselle toimijalle, jolloin osuus väheni luovuttajalta pysyvästi. Siirretty osuus siirtyy vastaanottajalle seuraavasta vuodesta lähtien. Käyttöoikeusosuuksien perusteella muodostuneita kalastuskiintiöitä voitiin siirtää puolestaan toiselle toimijalle kuluvan vuoden aikana käytettäväksi. Käyttöoikeus palautuu valtiolle tai puolittuu, jos toimija ei kahtena kolmesta peräkkäisenä vuotena käytä kiintiötään lainkaan tai siirrä siitä toiselle toimijalle tai käytetty/siirretty määrä on alle puolet käyttöoikeuden perusteella jaetusta toimijakohtaisesta kalastuskiintiöstä. Lisäksi kiintiötä voi palautua valtiolle erinäisistä muistakin syistä (Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta 23.4.2021/353, 27 §).

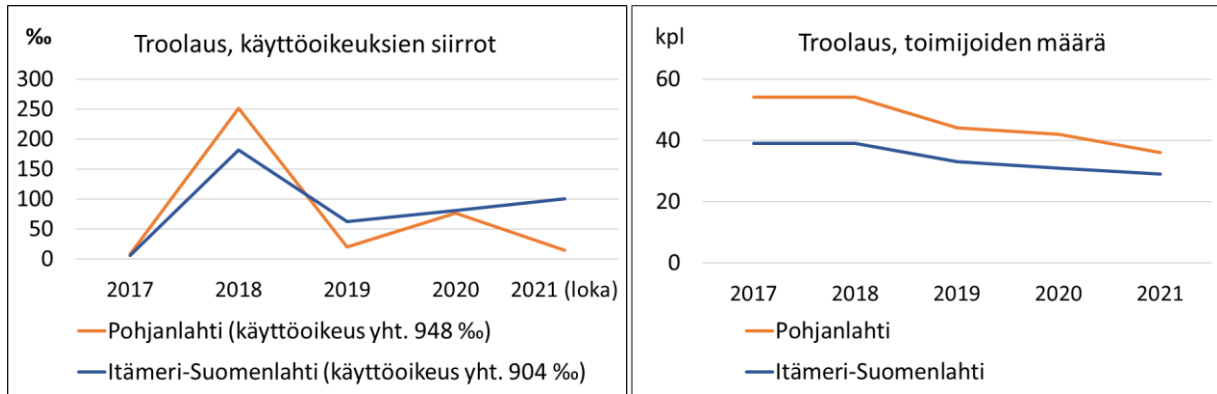
4.1.1. Silakka

Silakan käyttöoikeudet

Vuonna 2017 siirrettäviä käyttöoikeuksia jaettiin toimijoille Pohjanlahden osa-alueelle sekä Itämeren pääaltaalle ja Suomenlahdelle kumpaankin yhteensä 1000 promillea. Tästä troolauksen osuus oli 904–948 promillea ja rysäkalastuksen 96–52 promillea. Vuodesta 2018 lähtien aloitettaville rysäkalastajille voitiin jakaa lisäksi ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia yhteensä 40 promillea.

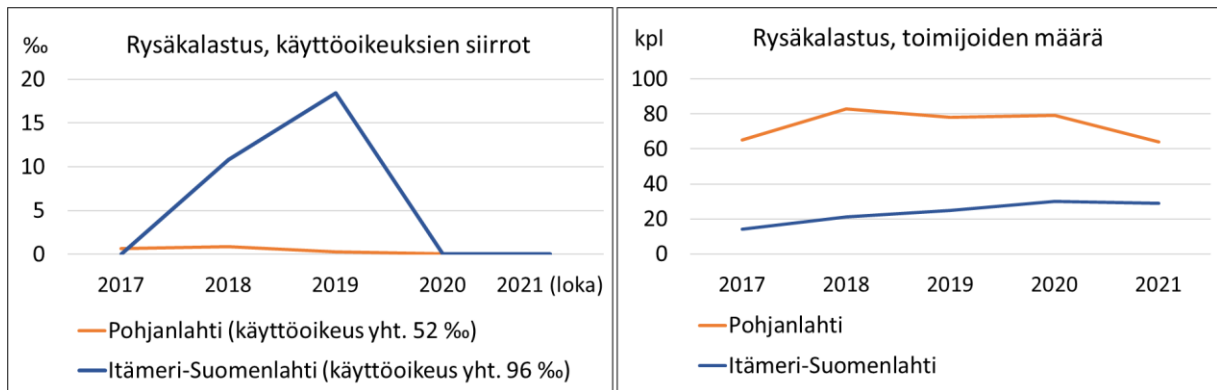
Vuonna 2017 käyttöoikeuksia oli jaettu kaikkiaan 129 eri toimijalle. Osalla näistä oli sekä troolietta rysäkalastuksen käyttöoikeuksia, joten käyttöoikeuksien haltijat voitiin jakaa kolmeen luokkaan: troolikalastajat 54 kpl, rysäkalastajat 66 kpl ja yhdistelmäkalastajat 9 kpl. Osalla toimijoista oli käyttöoikeuksia kummallekin kiintiöalueelle (vuonna 2017 kaikkiaan 34 toimijalla). Vuonna 2017 oli jaettu myös joitakin hyvin pieniä troolikalastuksen käyttöoikeusosuuksia, johtuen esimerkiksi muun kuin silakan troolikalastuksen sivusaaliina tulleesta saaliista. Pienistä käyttöoikeuksista on sittemmin haltijoiden toimesta osin luovuttu ja osa on palautunut valtiolle käyttämättömyydestä ja kiintiön siirtämättömyydestä johtuen. Rysäkalastuksen käyttöoikeuksia siirtyi valtiolle vuosien 2020/2021 vaihteessa usealta toimijalta. Käyttöoikeuksia oli vuonna 2021 kaikkiaan 116 toimijalla, eli 13 vähemmän kuin järjestelmän alussa. Valtiolle palautuneet käyttöoikeudet jaettiin ensimmäisen kerran vuonna 2021 täytäntöönpanolain 28 §:n mukaisesti ei-siirrettävien ja siirrettävän käyttöoikeuden haltijoille.

Kuvassa 2 on silakan troolikalastuksen käyttöoikeuksien siirrot toimijoiden välillä. Vuonna 2018 käyttöoikeuksia siirrettiin selvästi muita vuosia enemmän. Kymmenen suurimman toimijan yhteenlaskettu käyttöoikeusosuus nousi siirtojen myötä Pohjanlahden kiintiöalueella vuoden 2017 noin 690 promillesta vuoden 2021 noin 869 promilleen ja Itämeri-Suomenlahdella 592 promillesta 705 promilleen.



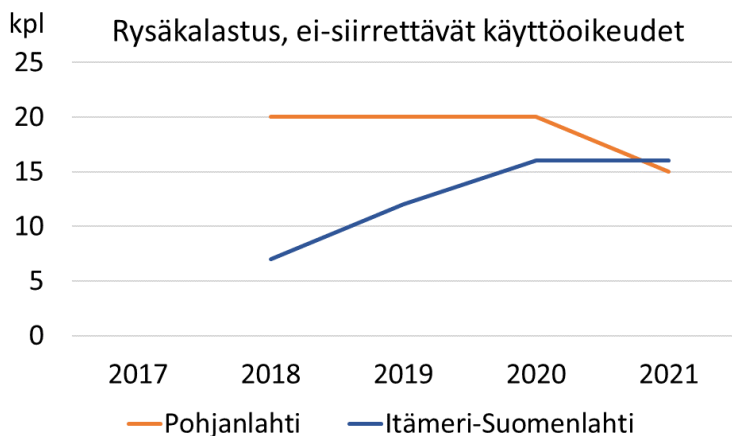
Kuva 2. Silakan troolauksen käyttöoikeuksien siirto toimijoiden välillä ja käyttöoikeuksien haltijoiden määrä vuodesta 2017 vuoden 2021 lokakuun loppuun.

Rysäkalastuksessa käyttöoikeuksia siirrettiin Pohjanlahdella vähän. Itämeri-Suomenlahdella niitä siirrettiin vuonna 2019 (muutos kohdistui vuodelle 2020) promilleina melko paljon, mutta kyse oli kahdesta taustaltaan samojen toimijoiden välisestä siirrosta. Vuodesta 2020 vuoden 2021 lokakuuhun käyttöoikeuksia siirrettiin toimijoiden välillä kaikkiaan vain yksi hyvin pieni siirto (Kuva 3).



Kuva 3. Silakan rysäkalastuksen käyttöoikeuksien siirrot toimijoiden välillä vuodesta 2017 vuoden 2021 lokakuun loppuun ja käyttöoikeuden haltijoiden määrä.

Ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia jaettiin ensimmäisen kerran vuodeksi 2018. Pohjanlahden alueelle jaettiin vuonna 2018 kaikkiaan 40 promillea (20 toimijalle 2 promillea) (Kuva 4). Vuonna 2021 ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia oli Pohjanlahdella enää 15 toimijalla. Itämeri-Suomenlahden alueella ei-siirrettäviä kahden promillen osuuksia jaettiin alussa seitsemälle kalastajalle, mutta saajien määrä nousi siitä eteenpäin.



Kuva 4. Silakan rysäkalastukseen jaettujen ei-siirrettävien käyttöoikeuksien määrät 2017–2021.

Tarkemmin siirrettävistä ja ei-siirrettävistä käyttöoikeuksista on liitteessä 1.

Silakan kiintiösiirrot

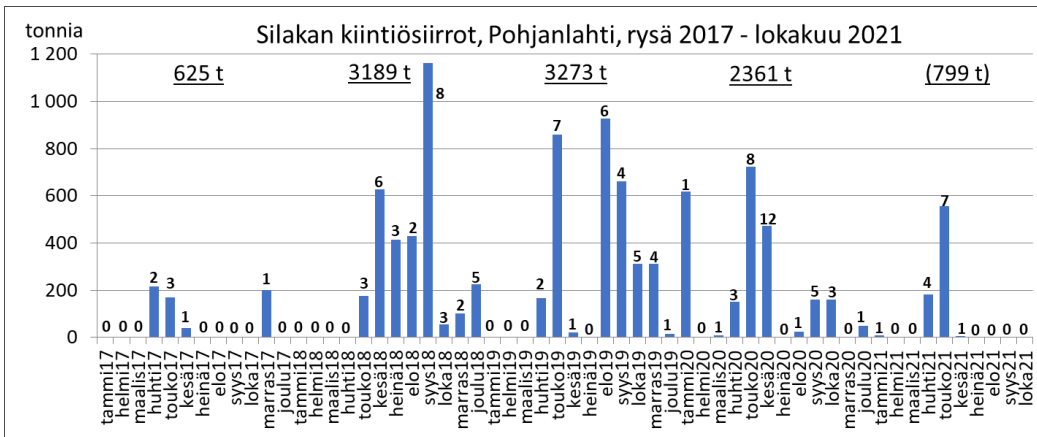
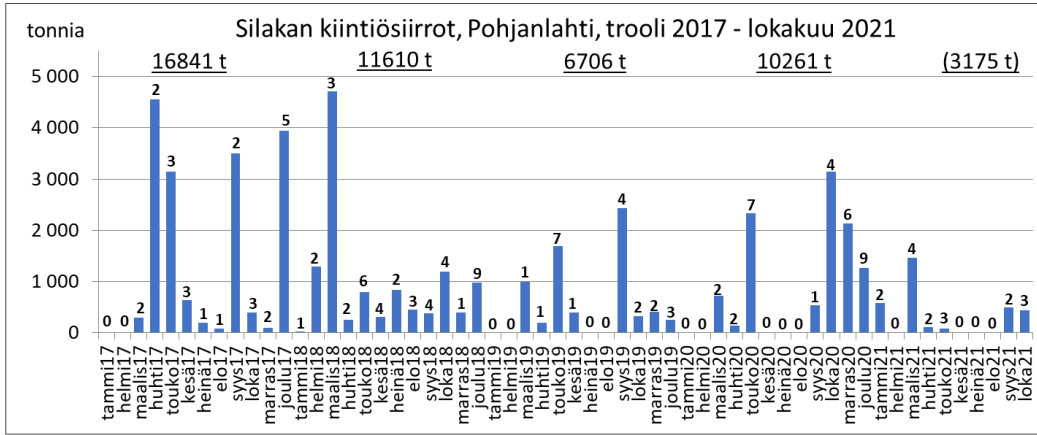
Silakan kiintiösiirtojen kokonaismäärä vuodesta 2017 vuoden 2021 lokakuuhun oli Pohjanlahden osa-alueella 58 790 tonnia ja Itämeri-Suomenlahdella 43 109 tonnia (Kuvat 5–7). Troolikalastuksen osuus kiintiösiirroista oli Pohjanlahdella tonneissa mitattuna 83 % ja Itämeri-Suomenlahdella 75 %. Tehtyjen siirtojen lukumäärissä erot trooli- ja rysäkalastuksen välillä olivat pienempiä (troolikalastuksen osuudet olivat 53 % ja 57 %).

Tonnimäärällä mitattuna siirroista tapahtui paljon siten, että siirto tehtiin saman henkilön yritysten välillä tai taustalla on samaa tahoja edustava henkilö tai yritys. Tällöin on todennäköistä, ettei siirroista käyty kauppaa aina rahallisesti. Yleisesti ottaen kiintiön kalastamatta jäämisen tai lisäkiintiön hankinnan lisäksi siirrot voivat liittyä muuhunkin toiminnan järjestelyyn ja optimointiin. Kiintiöitä siirtyi ilmeisesti ainakin 2017 ja 2018 myös troolialusten omistajanvaihdoksiin liittyen.

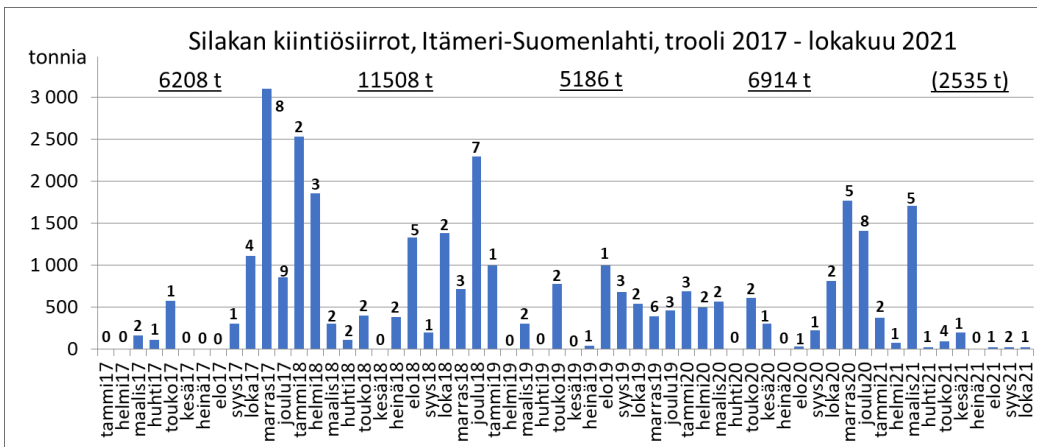
Troolialusten osuus kaikista siirroista oli tonneissa mitattuna selvästi suurempi kuin rysäkalastuksessa. Troolikalastuksessa keskiarvo oli 316 tonnia ja rysäkalastuksessa noin 100 tonnia, mutta vaihtelu etenkin troolikalastuksen siirtojen suuruudessa oli hyvin suurta, suurimpien yksittäisten siirtojen ollessa 1000–4500 tonnia (Kuva 8).

Rysäkalastuksen kiintiöitä siirrettiin eniten Saaristomereltä ja eteläiseltä Selkämereltä (Pääaltaan ja Pohjanlahden kiintiöiden raja on pohjoisen Saaristomeren rysäkalastusalueella) suuremmaksi osin troolikalastuksen käytettäväksi (Kuva 9). Kaiken kaikkiaan rysäkalastuksesta troolikalastukseen siirrettiin suunnilleen 14 000 tonnia vuosina 2017–2020. Saaristomerellä ja eteläisellä Selkämerellä siirrettiin ilmeisesti jossain määrin kuitenkin myös troolikiintiöstä rysäkalastukseen käytettäväksi.

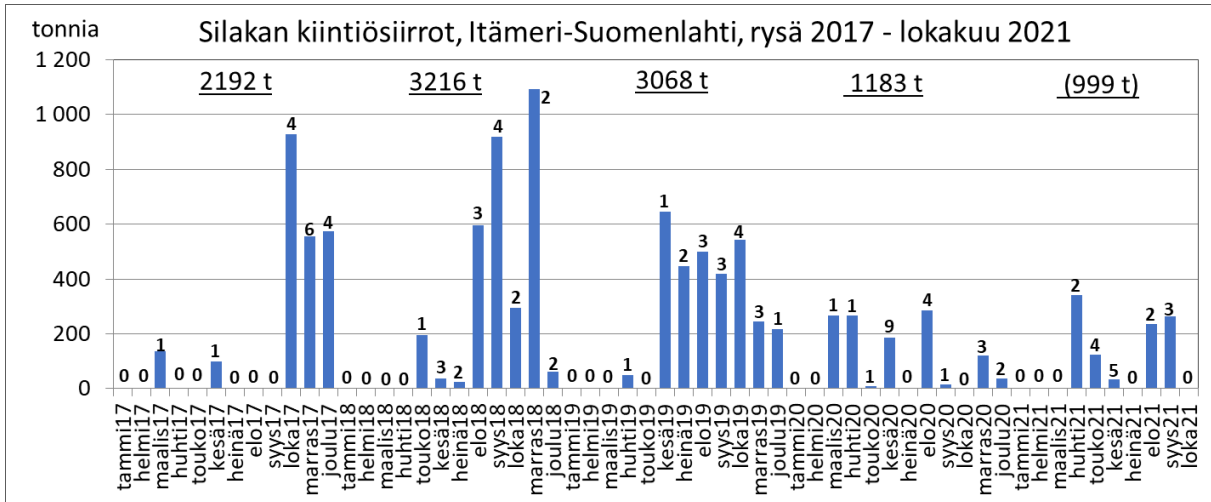
Jo ennen toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää on maa- ja metsätalousministeriöllä ollut mahdollisuus tehdä kalastuskiintiöiden vaihtoa Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa (Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta 9.12.2018/1048, 7 §). Näihin liittyvissä kiintiönsiirroissa on ollut mukana Suomesta esimerkiksi eräitä suurempia silakan ja kilohailin troolikalastajia. Kaikissa jäsenvaltioiden välillä tehtävissä siirroissa lopullinen päätöksentekijä on maa- ja metsätalousministeriö.



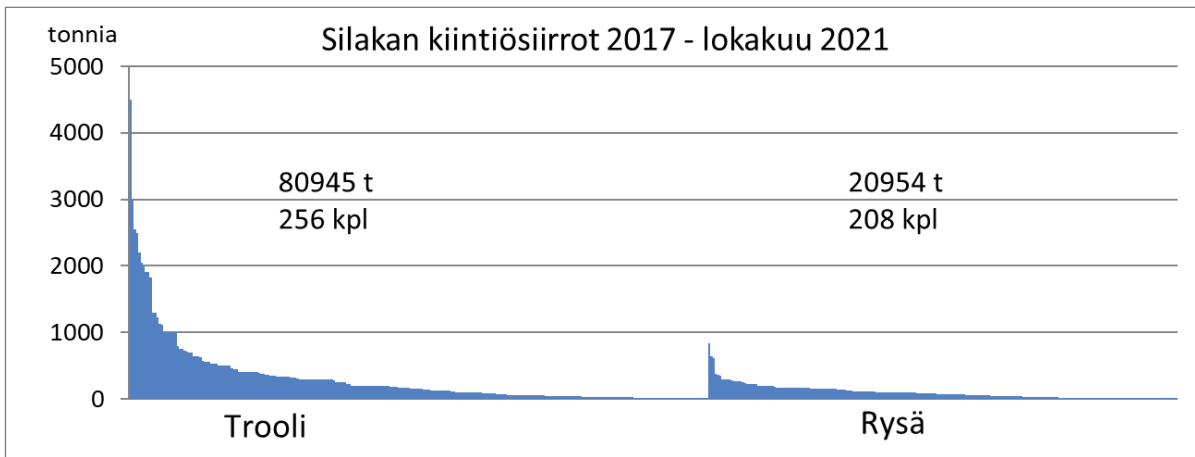
Kuva 5. Pohjanlahden silakan trooli- ja rysäkalastuksen kiintiösiirtojen tonnimäärät ja siirtojen kappalemäärä 2017–2021 lokakuussa.



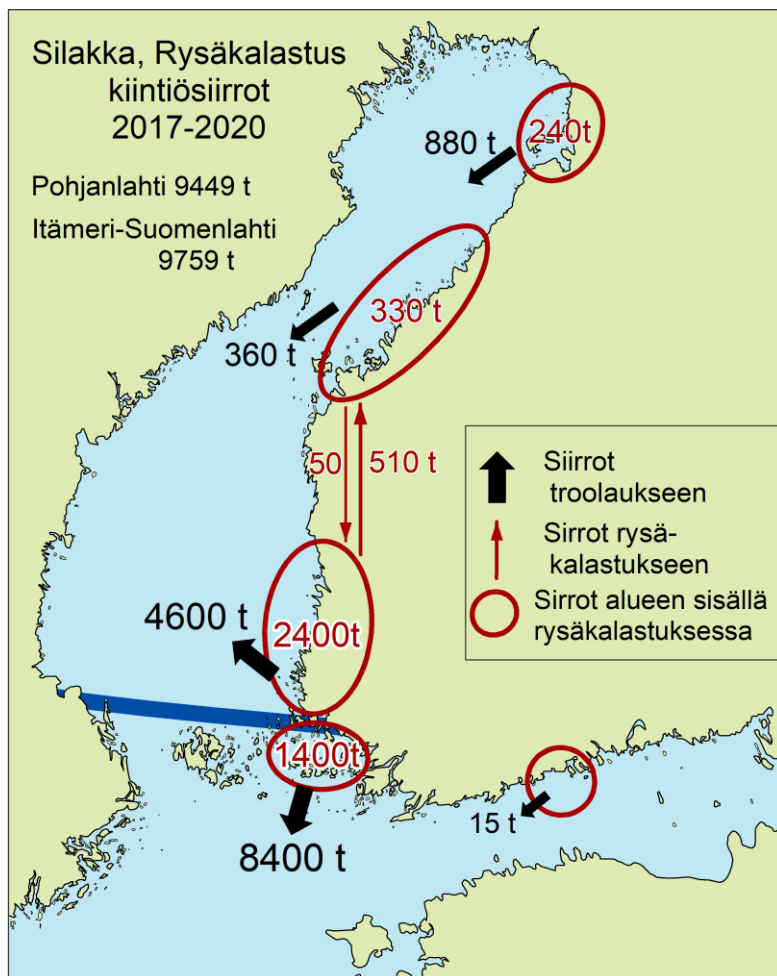
Kuva 6. Itämeren pääaltaan-Suomenlahden troolikalastajien silakan kiintiösiirtojen tonnimäärät ja siirtojen kappalemäärä 2017–2021 lokakuussa.



Kuva 7. Saaristomeren ja Suomenlahden rysäkalastajien silakan kiintiösiirtojen tonnimäärät ja siirtojen kappalemäärä 2017–2021 lokakuussa.



Kuva 8. Molempien kiintiöalueiden silakan kiintiösiirtojen jakautuminen pyyntitavoittain 2017–2021 lokakuussa.



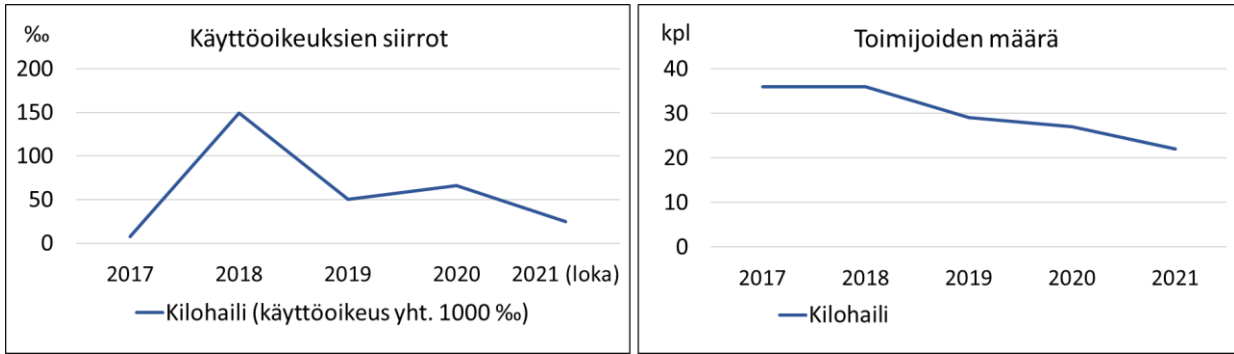
Kuva 9. Silakan rysäkalastukseen liittyvät kiintiöiden siirrot vuosina 2017–2020.

4.1.2. Kilohaili

Kilohailin käyttöoikeudet

Vuoden 2017 alussa kilohailin käyttöoikeudet jaettiin 36 toimijalle. Monen kalastajan osuus oli hyvin pieni johtuen todennäköisesti hyvin pienestä kilohailin sivusaaliista silakanpyynnissä. Pienistä osuuksista on sittemmin luovuttu itse muutamassa tapauksessa siirtämällä käyttöoikeus kokonaisuudessaan pois ja muutamassa tapauksessa käyttöoikeus siirtyi valtiolle käyttämättömyydestä ja siirtämättömyydestä johtuen vuosien 2020/2021 vaihteessa. Ilmeisesti myös muutamassa tapauksessa troolialuksen myynnin yhteydessä siirtyi käyttöoikeuksia. Kaiken kaikkiaan käyttöoikeuden haltijoiden määrä aleni kiintiöjärjestelmän alun 36 toimijasta 22 toimijaan vuoden 2021 alussa (Kuva 10).

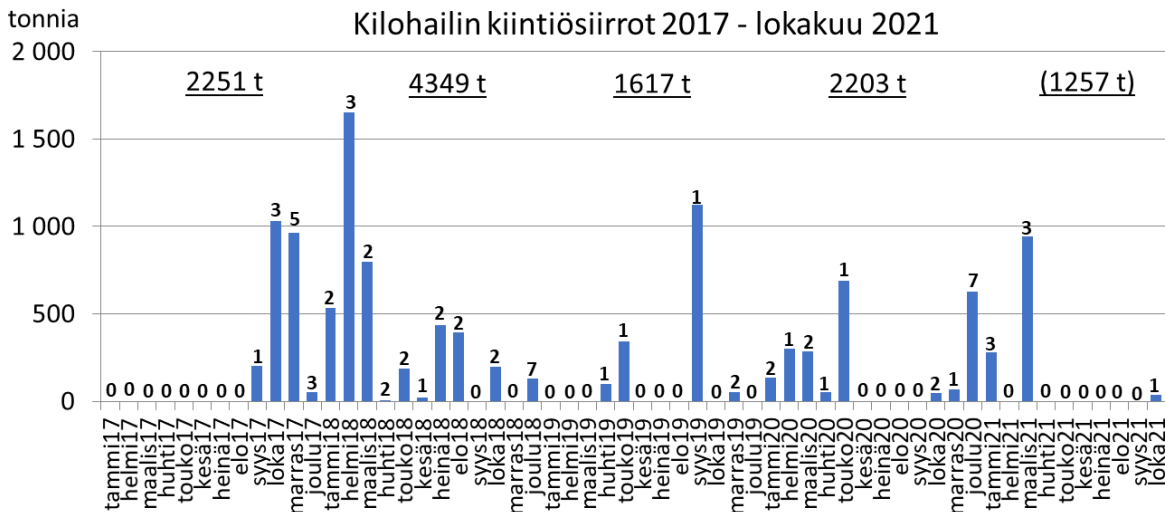
Käyttöoikeuksien siirtoja toimijoiden välillä tehtiin yhteensä 297 promillea ja 25 kappaletta. Kuten silakan troolauksessakin, kilohailin kalastuksen käyttöoikeuksia siirrettiin eniten vuonna 2018. Siirtojen myötä kuuden suurimman toimijan yhteenlaskettu osuus kasvoi vuoden 2017 noin 600 promilleesta vuoden 2021 noin 776 promilleen.



Kuva 10. Kilohailin käyttöoikeuksien siirtyminen 2017–2021 lokakuussa ja toimijoiden määrä.

Kilohailin kiintiösiirrot

Kilohailin kiintiösiirtoja tehtiin 2017–2021 lokakuussa yhteensä 11 677 tonnia, mikä oli kappa- leina 66 siirtoa. Eniten siirtoja tehtiin vuonna 2018 (Kuva 11). Kiintiösiirtoja tehtiin paljon samaa tahoa edustavien henkilöiden kesken. Lisäksi ainakin vuosina 2017 ja 2018 kiintiöitä siirtyi pie- niä määriä troolialusten omistajanvaihdoksien yhteydessä.



Kuva 11. Kilohailin kiintiösiirtojen määrät kappaleina ja tonneina 2017–2021 lokakuussa.

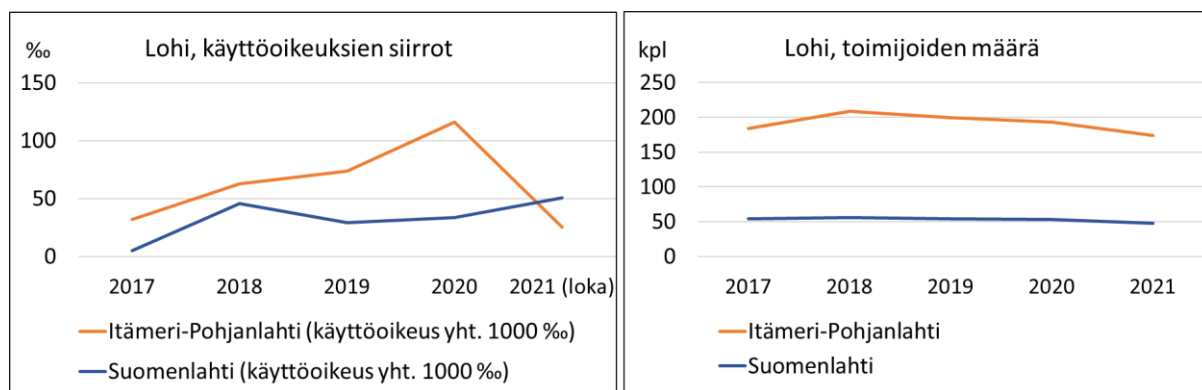
4.1.3. Lohi

Lohen käyttöoikeudet

Lohen toimijakohtaiset käyttöoikeudet on jaettu erikseen Suomenlahden sekä Itämeren pääal- taan ja Pohjanlahden alueille (Kuva 1). Käyttöoikeuksia jaettiin vuonna 2017 yhteensä 237 eri toimijalle. Tästä eteenpäin aloittaville toimijoille voitiin jakaa lisäksi ei-siirrettäviä käyttöoikeu- sia. Käyttöoikeuksien haltijoiden määrä nousi vuodeksi 2018, mutta väheni siitä eteenpäin. Vuonna 2020 moni siirsi koko käyttöoikeutensa toiselle toimijalle. Vuodeksi 2021 usean toimi- jan käyttöoikeus puolittui ja osan käyttöoikeus palautui kokonaan valtiolle kiintiön käyttämät- tömyydestä tai siirtämättömyydestä johtuen. Nämä jaettiin täytäntöönpanolain 28 §:n mukai- sesti muille käyttöoikeuden harjoittajille.

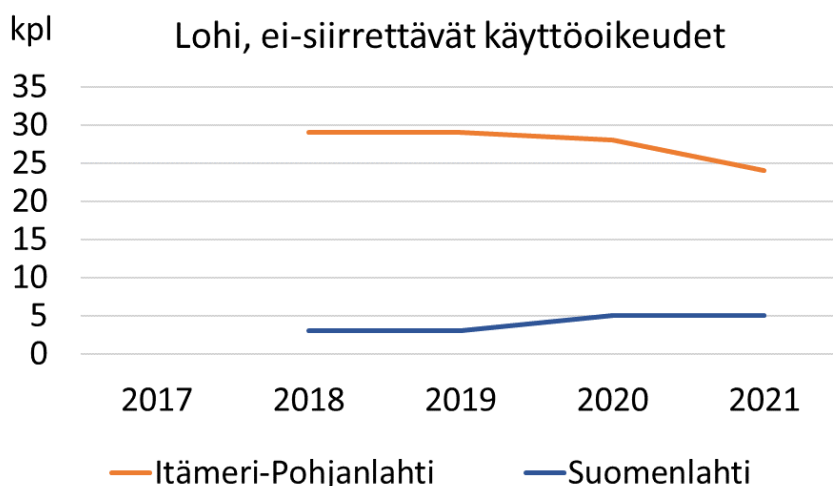
Kaiken kaikkiaan käyttöoikeuksia siirrettiin Itämeri-Pohjanlahdella yhteensä 310 promillea (89 kpl siirtoa) ja Suomenlahdella 165 promillea (19 siirtoa). Vuonna 2019 oli jonkin verran tapauksia, jossa kalastaja siirsi käyttöoikeuden henkilötunnukseltaan Y-tunnukseen perustuvaan yritysmuotoonsa. Eräissä tapauksissa käyttöoikeuksia siirrettiin läheiselle henkilölle. Ainakin osin käyttöoikeuksien siirtämisessä oli kyse iän myötä tapahtuvasta toiminnan vähentämisestä tai loppumisesta.

Käyttöoikeuksia siirrettiin eniten Itämeri-Pohjanlahden toimijoiden välillä vuonna 2020, kaikkiaan 116 promillea. Vuonna 2021 lokakuuhun mennessä oli siirretty 26 promillea, mutta marraskuussa tehtiin vielä lisäksi noin 25 promillen edestä siirtoja. Suomenlahdella eniten siirrettiin vuonna 2021 (Kuva 12).



Kuva 12. Lohen kalastuksen käyttöoikeuksien siirto toimijoiden välillä vuodesta 2017 vuoden 2021 lokakuun loppuun ja käyttöoikeuden haltijoiden määrä.

Ei-siirrettäviä käyttöoikeuksia jaettiin ensimmäisen kerran vuodelle 2018. Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden alueelle jaettiin kaikkiaan 39 promillea (29 toimijalle 1,333 promillea) ja Suomenlahdelle 6 promillea (kolmelle toimijalle 2 promillea) (Kuva 13). Tämän myötä toimijoiden määrä nousi Itämeri-Pohjanlahdella alun 184 toimijasta 209 toimijaan vuonna 2018.

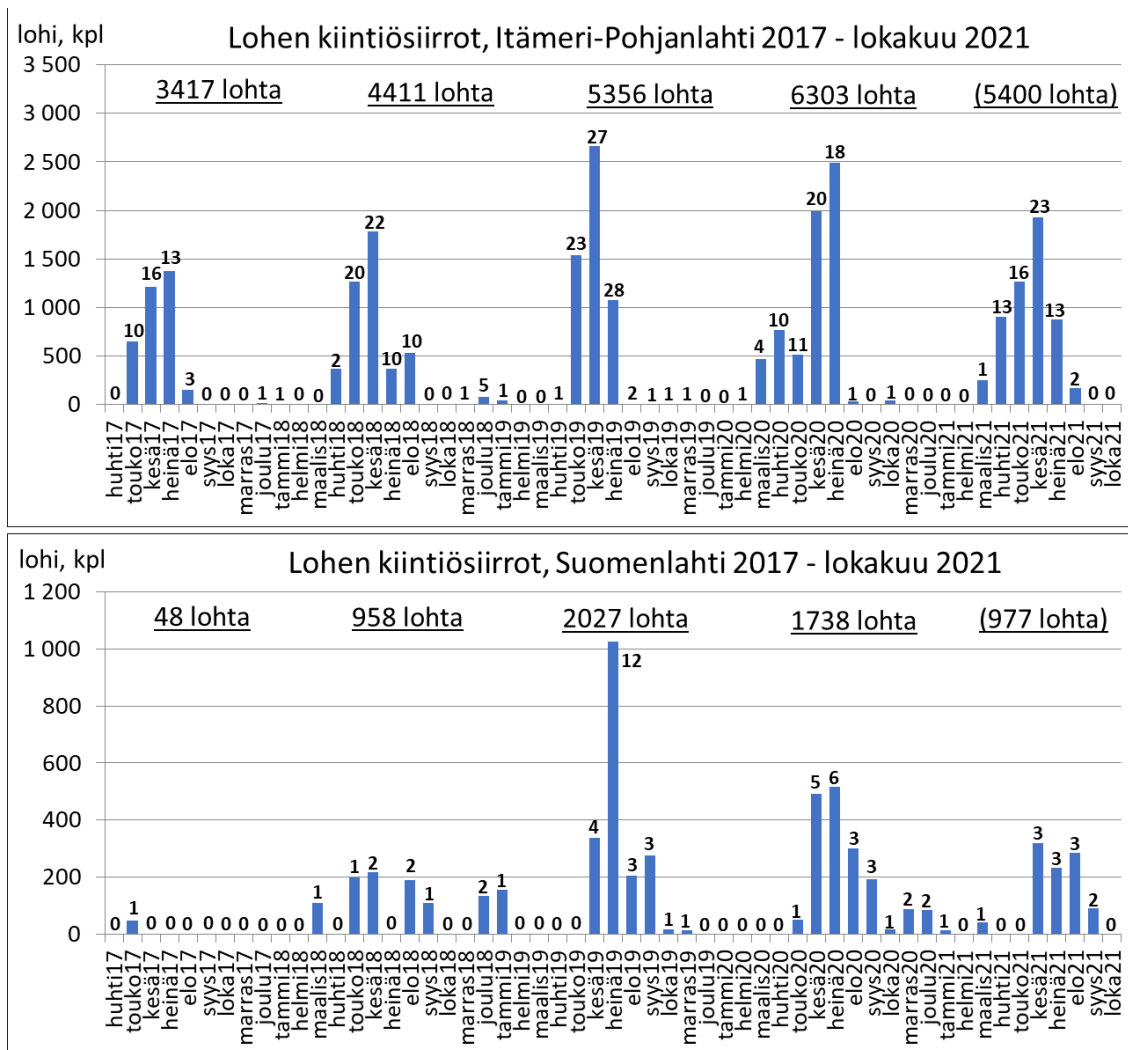


Kuva 13. Lohen kalastuksen ei-siirrettävien käyttöoikeuksien määrät 2017–2021.

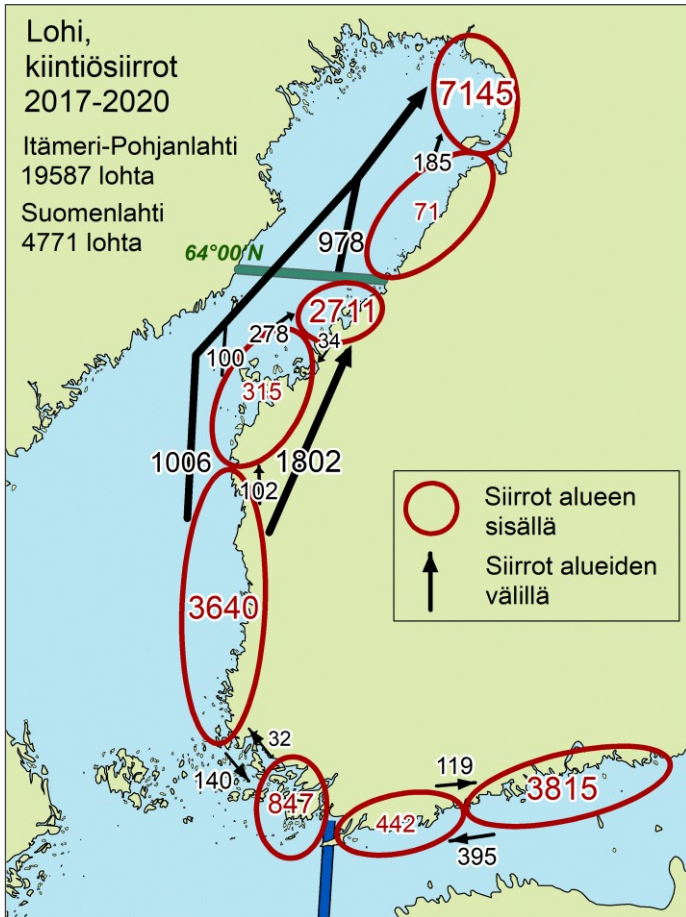
Lohen kiintiösiirrot

Vuoden 2021 lokakuuhun mennessä oli siirretty yhteensä 30 635 lohta. Tästä 81 % siirrettiin Itämeri-Pohjanlahdella ja Suomenlahdella 19 %. Kaikkiaan siirtotapahtumia oli 404 (Itämeri-Pohjanlahti 333 ja Suomenlahti 71 siirtoa). Siirtojen määrä oli suurin touko–heinäkuun aikana, jolloin tehtiin noin 80 % koko vuoden lohien siirroista. Siirrettyjen lohien määrä nousi jokaisena vuonna Itämeri-Pohjanlahdella vuoteen 2020 asti. Suomenlahdella siirrettyjen lohien määrä oli korkein vuonna 2019 (Kuva 14). Kaikista lohista lähes neljäsosa siirrettiin saman kalastajan toimintojen tai läheisen henkilön välillä. Todennäköisesti näissä tapauksissa ei käyty rahallista kauppaa. Kaupankäyntiä koskevaa tietoa ei rekisteröidä kalastusviranomaisten toimesta. Eräissä tapauksissa (8–10 kpl) kalastaja siirsi useana vuotena kiintiönsä kokonaan tai suuren osan siitä kalastamatta itse yhtään lohta.

Kiintiösiirtoja tehtiin paljon Perämeren pohjoisosassa (Kuva 15). Eniten siirtoja tehtiin Tornion ja Kemin edustalla. Perämeren pohjoisosaan siirtyi vuosina 2017–2020 muualta yli 2 000 lohta, enimmäkseen Selkämereltä ja Merenkurkun pohjoispuolelta. Selkämerellä siirrettiin alueen sisäisesti yli 3 600 lohta ja Selkämereltä siirrettiin kiintiötä muualle suunnilleen 3 000 lohta. Suomenlahdella siirrettiin kaikkiaan hieman alle 4 800 lohta.



Kuva 14. Lohen kuukausittaiset kiintiösiirrot (lohien kappalemäärä ja siirtojen lukumäärä) 2017–2021 lokakuussa kummallakin osa-alueella.



Kuva 15. Lohikiintiöiden siirtoja alueellisesti yleistettynä vuosina 2017–2020. Leveyspiirin 64°00' N pohjoispuolella asuva ei saa siirtää kiintiötä tai käyttöoikeutta rajan eteläpuolella asuvalle.

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

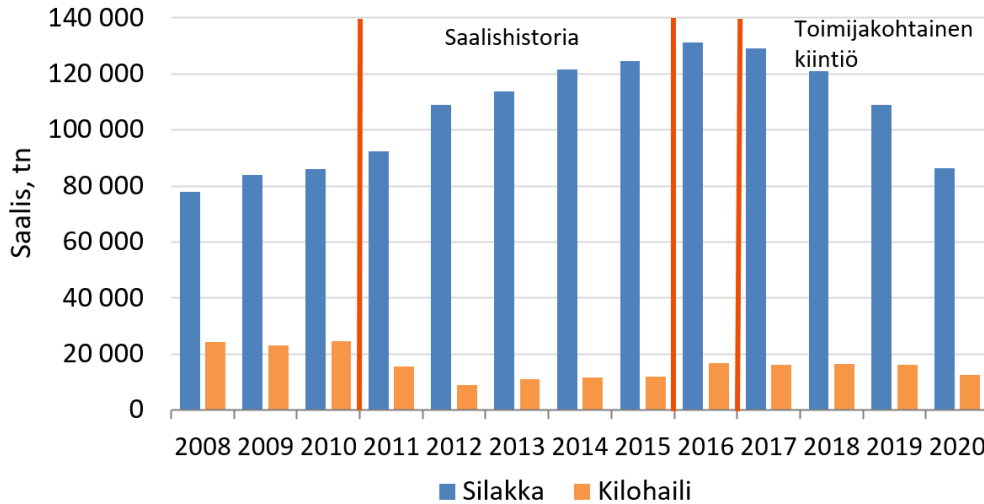
Siirrettäviä käyttöoikeuksia ja toimijakohtaisia kiintiöitä koskevan järjestelmän yhtenä tavoitteena on parantaa kaupallisten kalastajien mahdollisuuksia suunnitella ja ajoittaa kalastustoimintaansa siten, että se vastaa nykyistä paremmin markkinoiden kysyntää sekä tasoittaa ja lisää kotimaisen kalan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

Toimijakohtaiset käyttöoikeudet perustuvat vuosien 2011–2015 kolmen parhaan vuoden saaliiseen. Järjestelmä otettiin käyttöön vuonna 2017. Tässä tarkastelussa arvioidaan merialueen kaupallisten kalastajien ilmoittamien saalistietojen perusteella, miten uusi järjestelmä vaikutti vuosina 2017–2020 silakka-, kilohaili- ja lohisaaliin ajoittumiseen ja kalastajien saamiin keskihintoihin. Näiden vuosien saaliin ajoittumista verrataan aikaan ennen valmistautumista toimijakohtaisiin kiintiöihin (vuosien 2008–2010 keskiarvo), saalishistorian kalastusajankohtaan (vuosien 2011–2015 keskiarvo) ja vuoteen 2016 ennen järjestelmän käyttöönottoa. Luvussa 4.2. käytetyt saalis- ja hintatiedot perustuvat Luonnonvarakeskuksen tilastotietokantaan (Luke 2021b).

4.2.1. Silakka

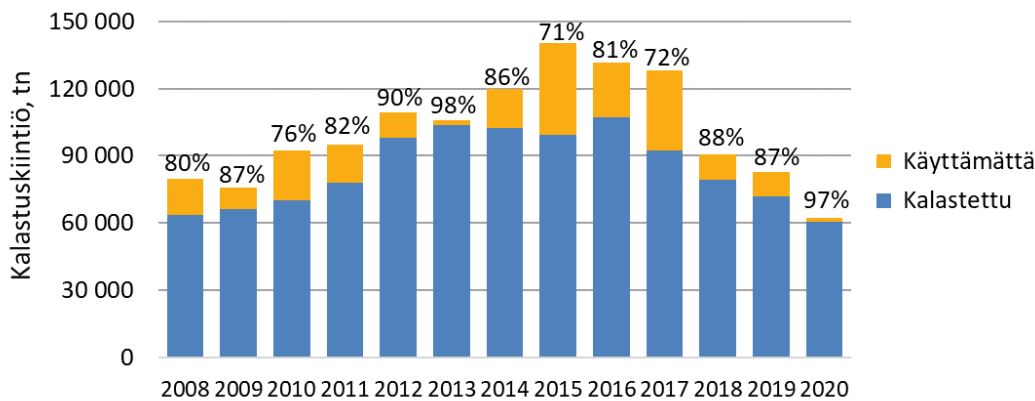
Suomen silakan kalastus ja saaliskiintiöt

Silakan kokonaissaalis on ollut tarkasteluvuosina 80–140 miljoonaa kiloa, josta troolareiden osuus on ollut yleensä runsaat 95 prosenttia saaliista. Troolilla pyydetyn silakan saaliit kasvoivat tasaisesti ennen kuin kiintiöjärjestelmä otettiin käyttöön, mutta ovat sen jälkeen vähentyneet (Kuva 16).

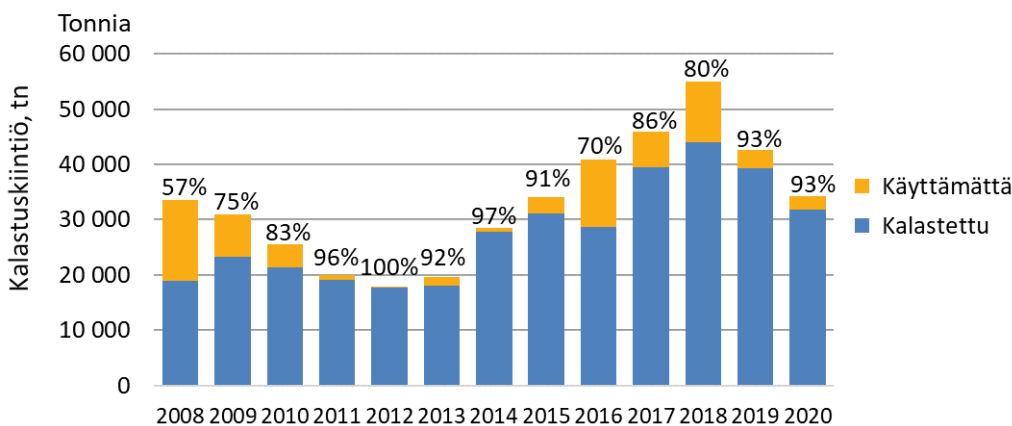


Kuva 16. Silakan troolisaaliit vuosina 2008–2020.

Saalismuutokset johtuvat pääasiassa Pohjanlahden kalastuskiintiön suurista muutoksista. Kiintiöjärjestelmän käyttöönoton jälkeen Pohjanlahden kalastuskiintiö on enemmän kuin puolittunut ja saaliit ovat sen vuoksi kääntyneet laskuun (Kuva 17). Itämeren päältäan, Suomenlahden ja Saaristomeren kiintiö nousi vuoteen 2018 ja on sen jälkeen vähentynyt (Kuva 18). Vuonna 2016 Suomen kiintiöistä oli pyydettävissä 170 miljoonaa kiloa silakkaa, kun vastaava määrä oli vuonna 2020 alle 100 miljoonaa kiloa. Korkeiden kiintiöiden aikana merkittävä osa kiintiöistä jäi pyytämättä, mutta vuonna 2020 kiintiöt käytettiin lähes kokonaan.



Kuva 17. Pohjanlahden silakkakiintiön kehitys vuosina 2008–2020 (SAKL 2021).

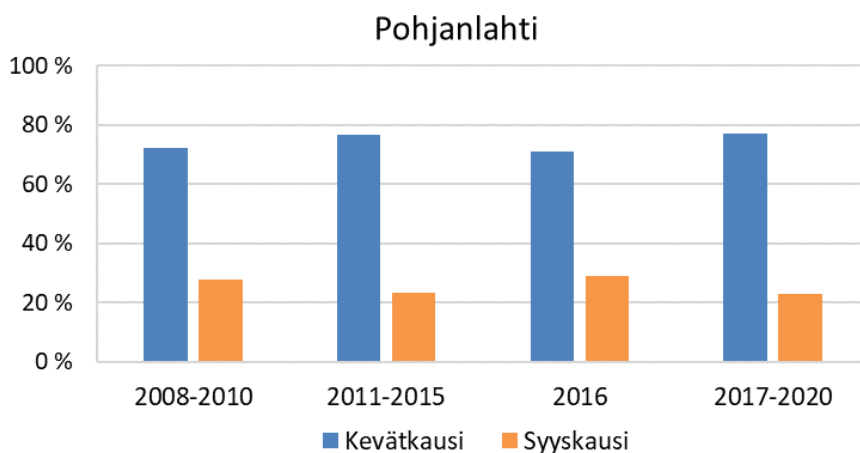


Kuva 18. Suomenlahden, Saaristomeren ja pääaltaan silakkakiintiön kehitys vuosina 2008–2020 (SAKL 2021).

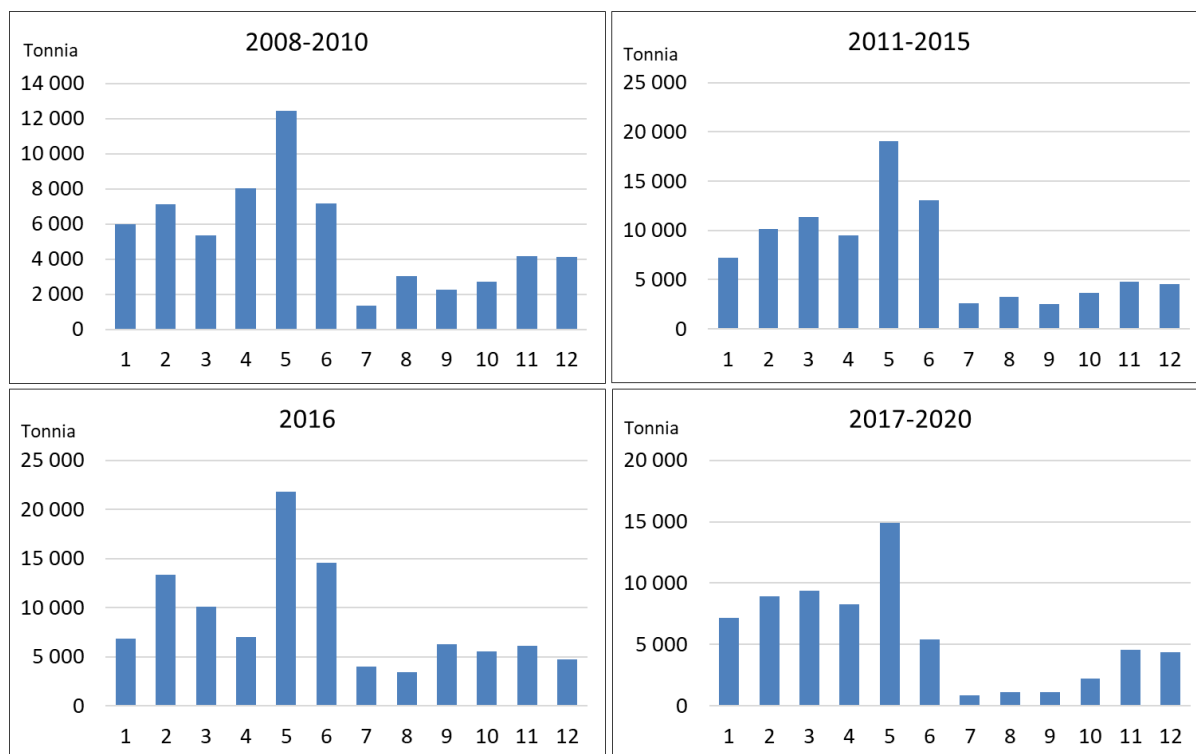
Troolisaaliin ajoittuminen

Silakan troolipyynti ajoittuu tavallisesti siten, että pääosa saaliista pyydetään kevätkaudella. Kalaa on yleensä hyvin saatavilla alkutalvesta ja sen laatu on kylmän veden vuoksi hyvä. Keväällä toukokuussa troolipyynti 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 yleensä lihavaa ja elintarvikekalan laatu korkea. Silakkaa toivotaan saatavan ja riittävän joulumarkkinoille asti.

Pohjanlahden vuosien 2008–2010 saaliista runsas 70 prosenttia saatiin kevätkaudella (Kuva 19). Silakan saalis painottui vuosina 2011–2015 ja vielä 2017–2020 hieman tätäkin enemmän kevätkauteen. Silakan kysyntä on pysynyt vahvana näiden kausien aikana. Vuosina 2012–2014 kalaa purettiin paljon hyvällä hinnalla Ruotsiin, josta se vietiin Tanskaan kala- ja turkisrehujen raaka-aineeksi. Kalaa voitiin pyytää paljon keväällä silloin kun silakka on isoissa parvissa ja pyynti on kannattavinta. Vuodesta 2016 eteenpäin Suomen kalajauhotehdas on ostanut paljon silakkaa. Myös turkisteollisuuden kysyntä oli vahvaa vuoteen 2018 asti. Pohjanlahden kuukausisaaliit ovat noudatelleet suurin piirtein samaa kaavaa kaikkina tarkasteltuina jaksoina (Kuva 20).



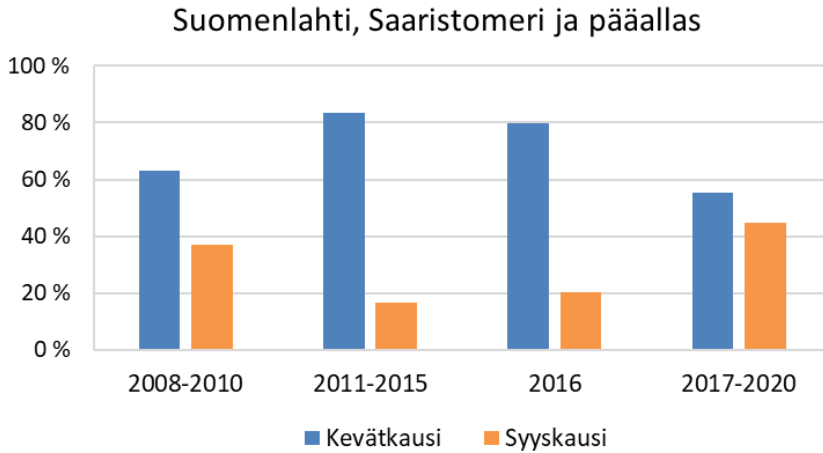
Kuva 19. Silakkasaaliiden osuudet kevät- ja syyskautena vuosina 2008–2010, 2011–2015 (saaliit, joiden perusteella toimijakohtainen käyttöoikeus määritettiin), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017–2020 (toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän voimassaoloaikana).



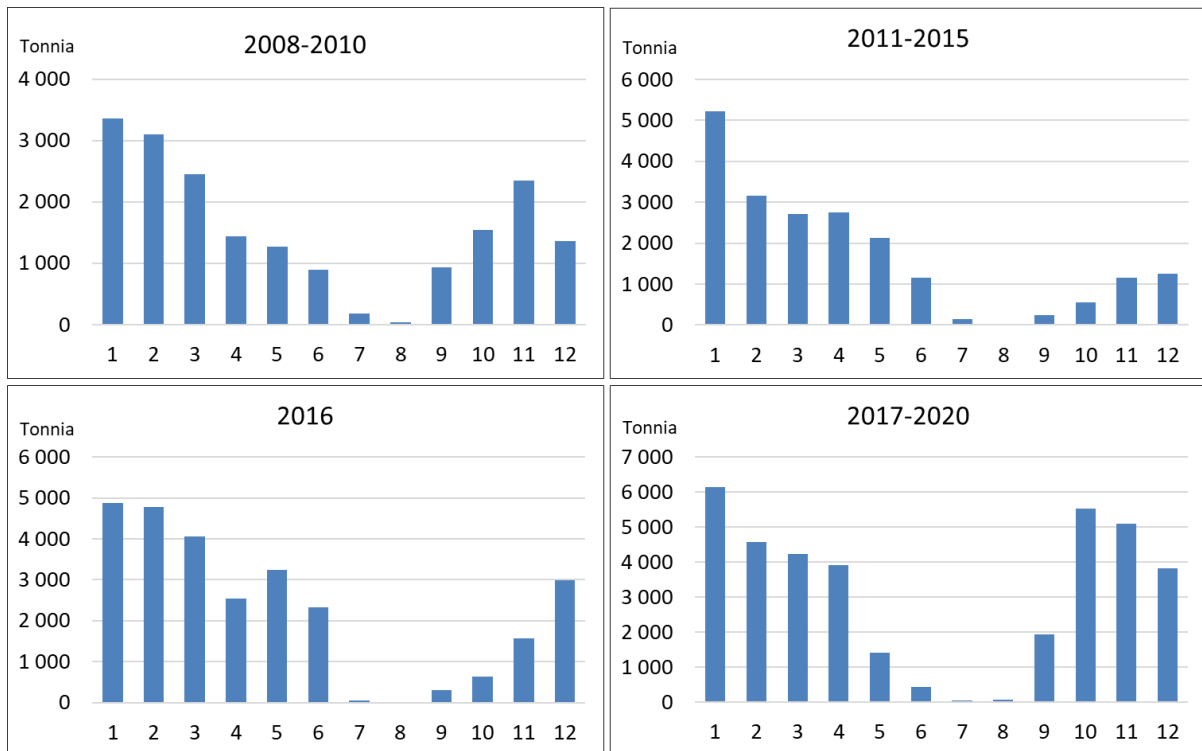
Kuva 20. Silakan troolisaalis Pohjanlahdella kuukausittain vuosina 2008–2010, 2011–2015 (saaliit, joiden perusteella toimijakohtainen käyttöoikeus määritettiin), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017–2020 (toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän toiminta-aikana). Kuukausisaaliit on laskettu tarkasteluvuosien kuukausien keskiarvona.

Suomenlahden, Saaristomeren ja päältäan kiintiön kalastuksessa on tapahtunut selvempiä muutoksia (Kuvat 21 ja 22). Kevätkauden saalisosuus oli vuosina 2008–2010 noin 60 prosenttia ja osuus nousi 80 prosenttiin vuosina 2011–2016. Troolikalastajat halusivat pyytää silakkaa mahdollisimman paljon silloin kun sitä oli helpoimmin ja pienimmin kustannuksin saatavilla. Näin kalastajat saivat myös kasvatettua tulevaa saaliskiintiötään. Vuosina 2017–2020 lähes puolet saaliista pyydettiin syyskauden aikana. Suurin syy lienee kalajauhotehtaan perustaminen

Suomeen ja Viroon. Aiemmin kiintiöalueelta pyydettyä silakkaa purettiin paljon suoraan Viroon, jossa se pakastettiin kalateollisuuden raaka-aineeksi. Suomen kalajauhotehdas perustettiin vuonna 2016 Kemiönsaaren Kasnäsiin. Kalajauhotehdas ostaa paljon Saaristomereltä, Ahvenanmaalta ja Suomenlahdelta pyydettyä silakkaa ja kilohailia. Tehdas tarvitsee tuoretta silakkaa lähes ympäri vuoden. Kalajauhotehdas käyttää yli neljänneksen Suomen kalansaaliista. Myös Viron kalajauhotehdas alkoi ostaa kalaa suomalaisilta aluksilta vuoden 2019 lopulla.



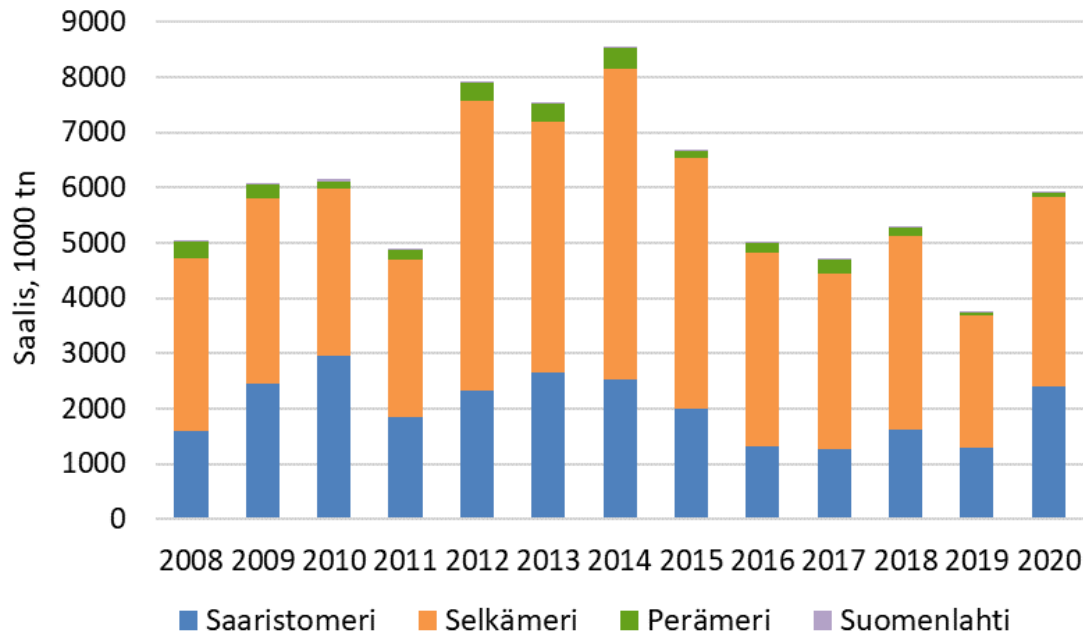
Kuva 21. Silakkasaaliiden osuudet kevät- ja syyskautena vuosina 2008–2010, 2011–2015 (saaliit, joiden perusteella toimijakohtainen käyttöoikeus määritettiin), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017–2020 (toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän voimassaoloaikana).



Kuva 22. Silakan troolisaalis Suomenlahdella, Saaristomerellä ja pääaltaalla kuukausittain vuosina 2008–2010, 2011–2015 (saaliit, joiden perusteella toimijakohtainen käyttöoikeus määritettiin), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017–2020 (toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän toiminta-aikana). Kuukausisaaliit on laskettu tarkasteluvuosien kuukausien keskiarvona.

Rysäpyynnin ajoittuminen

Silakan rysäpyyntiä harjoitetaan pääasiassa Saaristomerellä ja Selkämerellä (Kuva 23). Rysiä on pyynnissä myös Suomenlahdella ja Perämerellä, mutta saaliit ovat pieniä. Pohjoinen Saaristomeren on merkittävin pyyntialue. Silakkaa pyydetään sekä Itämeren päältä että Selkämeren kiintiöistä, koska kiintiöalueiden raja menee tärkeimmällä pyyntialueella. Pääosa Taivassalosta ja Kustavista jää Selkämeren puolelle, kun taas Velkua ja Naantali jäävät päältä puolelle.



Kuva 23. Silakan rysäsaalis alueittain vuosina 2008–2020.

Rysillä pyydetään kudulle nousevaa silakkaa, jonka saaliit vaihtelevat luonnonolojen mukaan. Kutuparvet liikkuvat sääolosuhteista riippuen. Välillä ne etenevät syvälle lämpimiin lahtiin ja välillä jäävät ulommas kutemaan. Välillä silakat ovat pitkään ja joinakin vuosina hyvin lyhyen aikaa pyydettävissä. Kalastajien saaliit riippuvat paljon rysäpaikoista ja silakparvien liikkeistä. Joskus tulee hyvä ja joskus huono vuosi. Joskus kaikki saavat paljon silakkaa ja joskus vain muutamia kalastajia onnistaa. Pyyntipäivät ovat pitkiä ja työntäyteisiä, kun kalaa ajetaan satamaan niin paljon kuin kalaa tulee ja ehditään. Rysäkalastus on työkustannuksetkin huomioiden hyvin kannattava kalastusmuoto.

Rysäkalastaja ajoittaa pyyntinsä silakan kutuun. Pohjoisella Saaristomerellä rysät laitetaan yleensä pyyntiin toukokuun alussa ja poistetaan juhannuksen jälkeen. Selkämerellä pyynti voi venyä elokuullekin. Silakkaa voidaan pyytää vain silloin kun se liikkuu pyyntialueille, joten kiintiöjärjestelmällä ei voi helpottaa pyynnin ajoittamista. Kalastajakohtaiset vuosittaiset saaliit vaihtelevat luonnonoloista johtuen hyvin paljon ja kalastuksen kannattavuus perustuu monivuotiseen tulokseen. Jos kalastaja ei syystä tai toisesta voi pyytää lainkaan kalaa, hänelle on kuitenkin avautunut mahdollisuus saada kiintiökaupan kautta tuloja.

Toimijakohtainen kiintiö, joka perustuu useamman vuoden keskisaaliiseen, aiheuttaa rysäkalastajalle ongelmia, koska toimijakohtainen kiintiö ei riitä parempien vuosien saaliisiin. Kalastajan pitäisi silloin ostaa kiintiöitä muilta kalastajilta, jotta hän voi jatkaa kalastusta. Tämä lisää työtä, vaivaa ja kustannuksia. Kiintiöitä on vaikea ostaa silloin kuin muillakin on hyvin kalaa. Alkukaudesta huonosti saaneet rysäkalastajat eivät välttämättä myy kiintiöistään, koska parvi

voi vielä tulla omien rysien kohdalle. Pohjoisen Saaristomeren kalastajilla on paljon keskinäistä yhteistyötä ja osa on voinut ostaa kiintiötä kalanjalostajalta, joka ostaa rysäkalastajien saaliin ja jolla on iso troolikalastukseen liittyvä kiintiö. Näin ainakin osa Saaristomeren kalastajista on pystynyt toistaiseksi järjestämään kalastuksen jatkumisen hyvinä kausina.

Huonojen saalisvuosien aikana rysäkalastajalla on mahdollisuus myydä kiintiönsä toisille rysäkalastajille tai troolikalastajille. Kalastaja voi tätä kautta kompensoida huonon kauden aiheuttamaa tulomenetystään. Huonona vuotena saatu kiintiömyyntitulo on kuitenkin vain pieni osa siitä menetyksestä, joka kalastajalle koituu hyvänä vuotena, jos hän ei kiintiön täyttymisen jälkeen saa ostettua kohtuuhintaan lisäkiintiöitä ja pysty jatkamaan kalastusta.

Vaikutukset silakan hintoihin

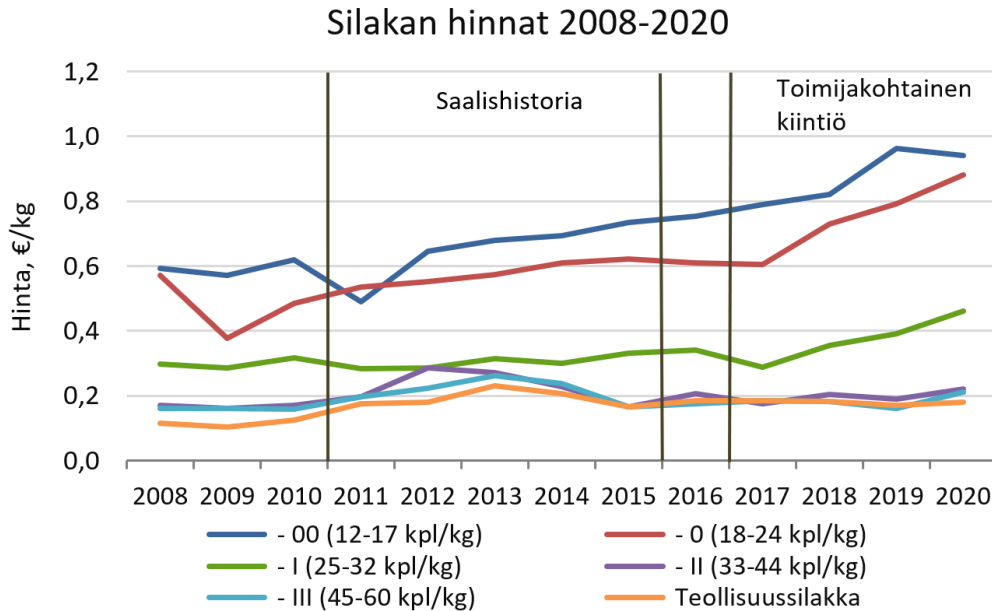
Kotimaan jalostusteollisuuden myyty silakka on arvokkainta. I-, 0- ja 00-kokoluokkien silakoita käytetään suomalaisen fileeteollisuuden raaka-aineeksi. 00-kokoluokan silakka on suurinta. Siitä maksetaan eniten, koska sen saanto on fileoinnissa paras. II- ja III-kokoluokan silakat ovat pienempiä ja ne menevät Itä-Euroopan vientiin esimerkiksi Valko-Venäjälle ja Ukrainaan. Teollisuuskala on pientä tai lajittelematonta silakkaa turkiseläinten rehun tai kalajauhon raaka-aineeksi. Teollisuuskalan osuus on noin kaksi kolmasosaa silakan kokonaistarjonnasta.

Silakan hinnat muuttuvat pääsääntöisesti markkinakehityksen mukaan. Fileekalan hinnat ovat pitkällä aikavälillä nousseet, kun taas vienti- ja teollisuuskalan hinnat ovat vaihdelleet enemmän kysynnän mukaan (Kuvat 24 ja 29). Kalajauhon raaka-aineen hinta oli vuonna 2012 ja 2013 erityisen korkealla tasolla. Silloin tanskalaiset kalajauhotehtaat kilpailivat pohjoisen Itämeren kaloista turkisteollisuuden kanssa. Kalastajien kannatti nousevien kiintiöiden aikana panostaa erityisesti rehun kalastukseen, koska turkistalouden ja kalajauhon kysyntä oli suurta ja vakaata. Tuleva kiintiöjärjestelmä saattoi kannustaa myös isojen määrien pyyntiin, koska kalastajat saivat näin kerättyä saalistilastoa tulevaa kiintiöjärjestelmää varten. Kiintiöjärjestelmään siirtyminen varmistui kuitenkin vasta vuonna 2015, minkä vuoksi harva kalastaja osasi sitä ennen ennakoita uutta järjestelmää. Virolaisilla toimijoilla oli Viron järjestelmän kautta kokemuksia toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä, minkä vuoksi heillä oli paremmat edellytykset varautua muutokseen. Elintarvikekalastus edellyttää tasaista tarjontaa, korkealaatuista raaka-ainetta ja lajittelua, mikä vaikeuttaa isojen määrien pyyntiä. Kotimainen fileeteollisuus joutui kiristyneen kilpailun vuoksi nostamaan hintoja varmistaakseen raaka-aineensa saatavuuden fileeteollisuuden tarpeisiin.

Vuonna 2014 Venäjä asetti tuontikiellon EU:sta tuleville elintarvikkeille. Pakastettu silakka oli tällöin määrällisesti Suomen merkittävin kalan vientituote ja Venäjän viennin pysähtyminen näkyi vienti- ja teollisuussilakan hinnoissa. Teollisuuskalan ja vientikalan hinnat ovat lähes yhdenyntyneet vuoden 2014 jälkeen. Vuonna 2016 kotimainen kalajauhotehdas aloitti toimintansa, mikä lisäsi edelleen silakan kysyntää. Vuonna 2017 tanskalaisten oma teollisuuskalakiintiö kasvoi merkittävästi, jolloin he eivät tarvinneet Selkämereltä pyydettyä kalaa. Tällöin tanskalaisten maksamat ostohinnat puolittuivat ja silakan tuonti Selkämereltä väheni. Kotimaisen kalajauhotehtaan kysyntä puolestaan kasvoi, kun uusi tehdas oli lopullisessa käyttökunnossaan ja pääsi hyödyntämään koko tuotantokapasiteettinsa.

Jalostusteollisuuden maksamat hinnat lähtivät vuoden 2017 jälkeen entistä nopeampaan kasvuun. Tämä johtunee osin Pohjanlahden silakkakiintiön vähenemisestä ja kilpailun kiristymisestä. Vuosina 2018–2020 entistä useampi yritys aloitti silakan fileoinnin, mikä on parantanut fileekokoisen silakan kysyntää. Myös tanskalaisten kalajauhotehtaiden kysyntä elpyi. Lisäksi Viron uusi kalajauhotehdas alkoi ostaa kalaa Suomen vesiltä kalastavilta aluksilta vuonna 2019.

Toisaalta vuoden 2019 aikana turkistalouden kysyntä romahti, kun toimiala ajautui laskusuhdanteeseen. Pakastettua silakkaa oli viety paljon Tanskaan turkiseläinten rehun raaka-aineeksi. Tämä vienti Tanskaan loppui vuonna 2020 lähes kokonaan, kun tanskalaiset lopettivat minkki-tarhauksen. Pakastetun rehusilakan vientiä on kuitenkin pystytty lisäämään muille vienti-markkinoilla. Koronaepidemian aikana rehukalan vienti kauemmas maailmalle vähentyi, mutta edullisen silakan kysyntä Itä-Euroopan markkinoille pysyi vakaana



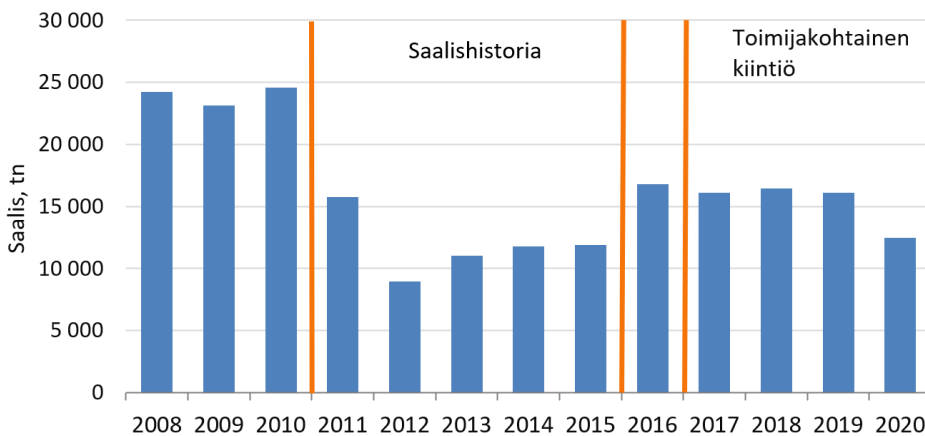
Kuva 24. Ihmisravinnoksi menevän silakan kokoluokkien ja teollisuussilakan tuottajahinnat vuosina 2008–2020. Hinnat ovat tukkujen maksamia arvonlisäverottomia reaalihintoja.

Yhteenvetona toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksista voidaan sanoa, että varautuminen tulevaan kiintiöjärjestelmään saattoi jossain määrin kannustaa kalastajia rehukalan pyyntiin vuosina 2011–2015. Tämä vaikutti osaltaan elintarvikesilakan hinnan nousuun. Järjestelmän voimassaoloaikana kalastettavissa olevat kiintiöt ovat vähentyneet, jolloin kalastajat ovat saaliin määrän sijasta panostaneet enemmän saaliin arvoon. Järjestelmä mahdollistaa pyynnin paremman ajoittamisen markkinakysynnän mukaan, kun kalastaja voi yhteistyössä jalostusteollisuuden kanssa suunnitella kiintiönsä käyttöä ilman pelkoa kalastuksen sulkemisesta. Tällä voi myös olla suuri vaikutus silakan jalostukseen, markkinointiin ja kysyntään ja sitä kautta myös koko arvoketjun kannattavuuteen.

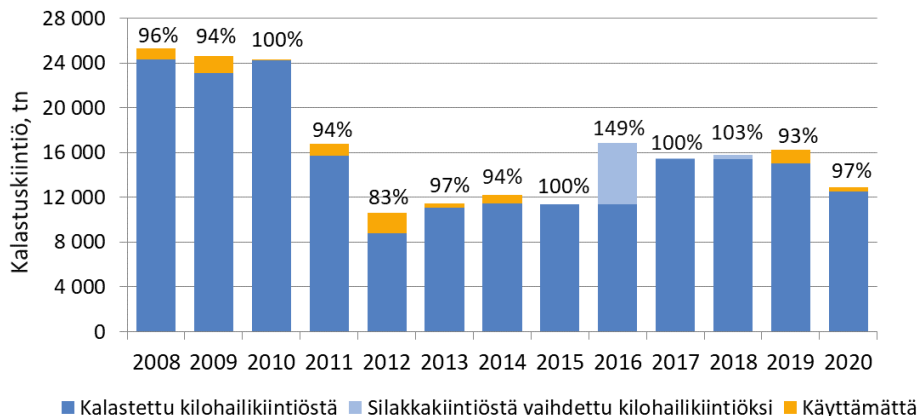
4.2.2. Kilohaili

Saalis ja kiintiöt

Kilohailin vuosisaaliit ovat vaihdelleet 9–25 miljoonan kilon välillä vuosina 2008–2020 (Kuva 25) Saalis ja kilohailikiintiöt oli isot vuosina 2008–2010. Saaliit olivat pienet jaksolla 2011–2015, joiden aikana määräytyi toimijakohtaisten saaliskiintiöiden jako kalastajille. Kilohailikiintiö kasvoi tämän jälkeen vuoteen 2018, mutta on sen jälkeen taas vähentynyt (Kuva 26). Suomen kilohailikiintiöt on kalastettu yleisesti lähes täysin.



Kuva 25. Kilohailin kokonaissaaliit vuosina 2008–2020.



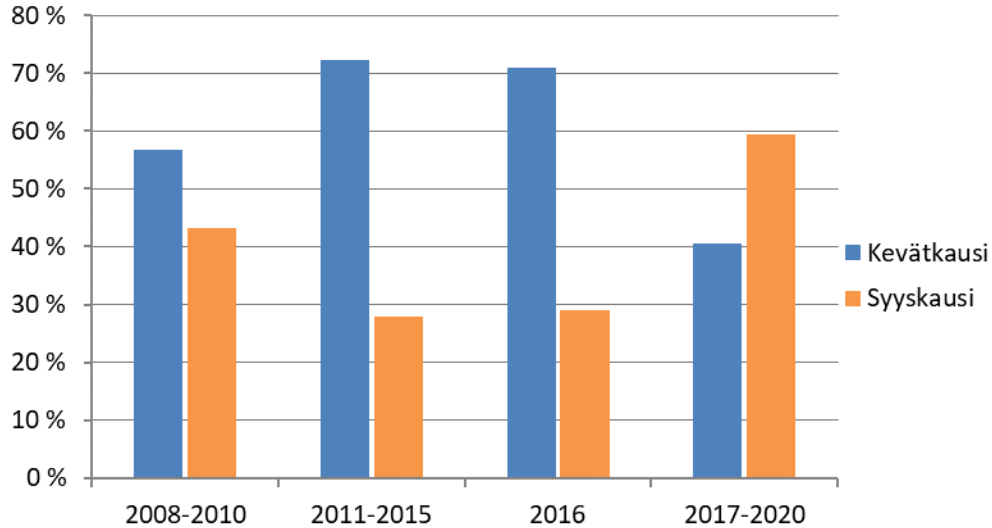
Kuva 26. Kilohailikiintiöt vuosina 2008–2020 (SAKL 2021).

Kilohailikiintiöllä on myös merkitystä silakan kalastukseen, koska silakan pyynnin yhteydessä tulee usein kilohailia sivusaaliina. Kalastajalla pitää olla niin paljon kilohailikiintiötä, että se ei sivusaaliina pääse ylittymään. Kiintiöjärjestelmään sisältyy kuitenkin joustomahdollisuus, jonka perusteella kilohailia voidaan kirjata silakkakiintiöön yhdeksään prosenttiin saakka. Tämä vähentää suurten sivusaaliiden ongelmia. Pääosa kilohailista pyydetään pääaltaalta Etelä-Suomen rannikolta ja siitä iso osa rantautetaan Suomen ja Viron kalajauhotehtaisiin. Viroon purettua kilohailia jalostetaan myös paljon elintarvikkeeksi.

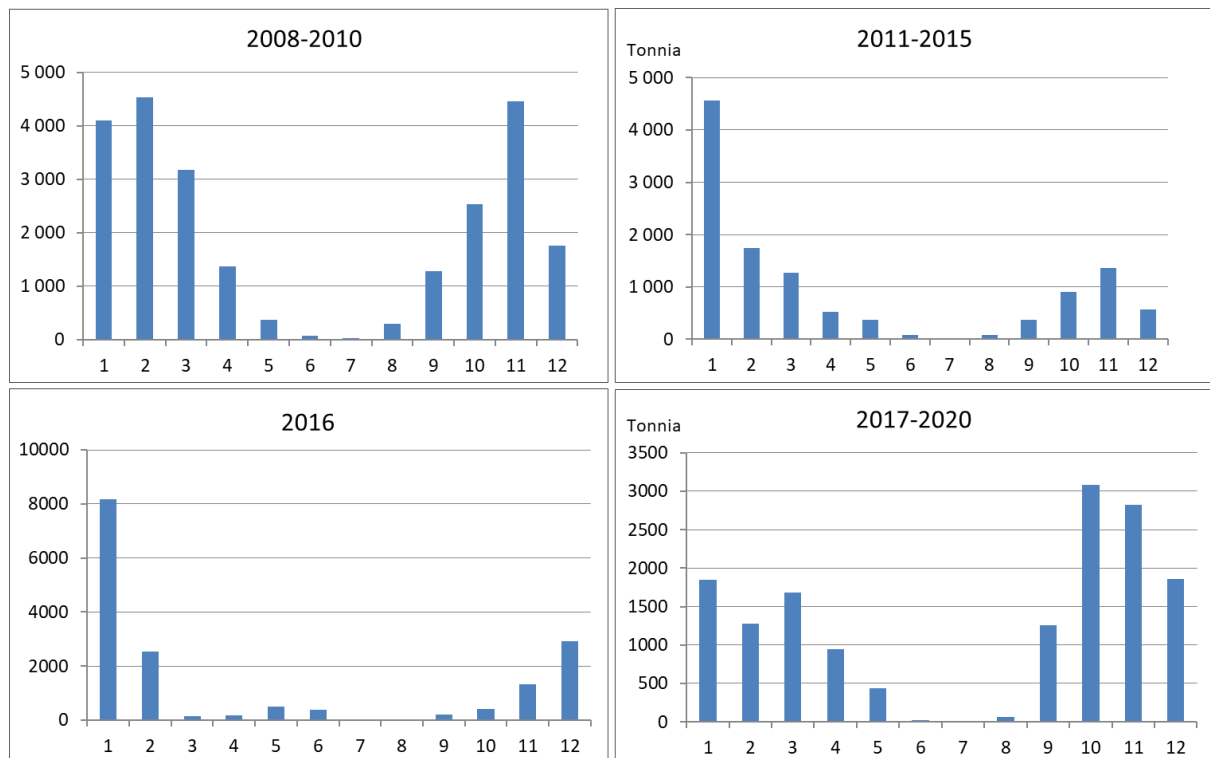
Saaliin ajoittuminen

Kilohailin kalastuksessa erot kevät- ja syyskauden saaliissa eivät alun perin olleet yhtä isot kuin silakan kalastuksessa. Kevätkauden keskisaalis oli kuitenkin vuosina 2008–2010 suurempi kuin syksyn saalis (Kuvat 27 ja 28). Vuosina 2011–2016 kevään saalis kasvoi merkittävästi. Kilohailin kiintiön ollessa pieni, se on tullut pääosin pyydettyksi jo tammi-helmikuussa. Kilohailikiintiötä on kuitenkin säästetty myös syksyyn, jotta on varmistettu silakan pyynnin jatkuvuus. Kilohailin merkitys elintarvikekalana on kasvanut, koska laivastoa on paljon virolaisten toimijoiden hallinnassa. Viron kalateollisuus on perinteisesti käyttänyt paljon kilohailia, jota on myyty niin Viroon kuin Venäjälle ja muualle Itä-Eurooppaan.

Aiemmasta poiketen selvästi yli puolet saalista pyydettiin vuosina 2017–2020 syyskaudella. Saalis on myös pyydetty entistä tasaisemmin vuoden sisällä. Suomen ja Viron kalajauhotehtaat ovat lisänneet ja tasanneet kilohailin kysyntää.



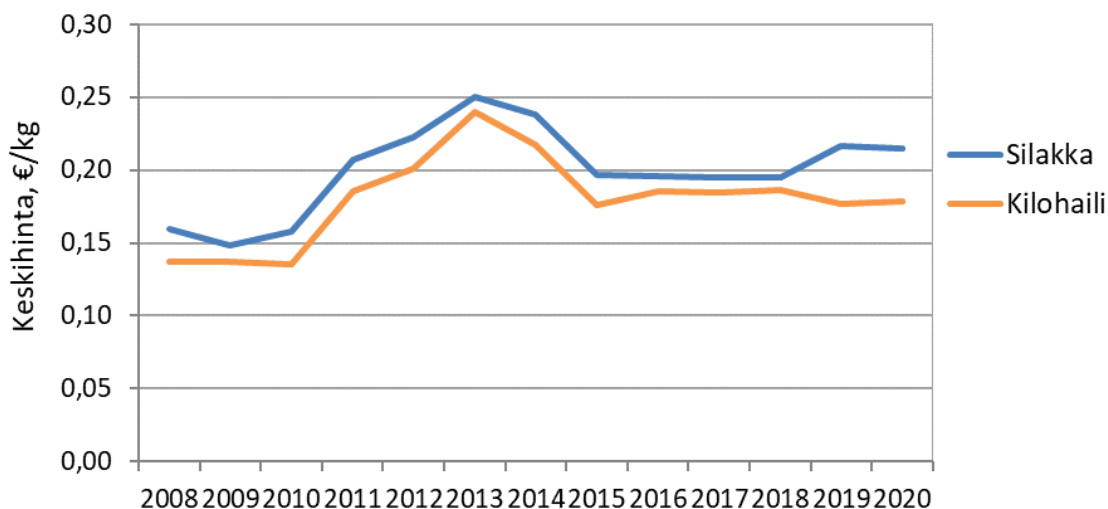
Kuva 27. Kilohailin saaliisosuudet kevät- ja syyskautena vuosina 2008–2010, 2011–2015 (saaliit, joiden perusteella toimijakohtainen käyttöoikeus määritettiin), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017–2020 (toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän voimassaoloaikana).



Kuva 28. Kilohailin saalis kuukausittain vuosina 2008–2010, 2011–2015 (saaliit, joiden perusteella toimijakohtainen käyttöoikeus määritettiin), 2016 (ennen järjestelmän käyttöönottoa) ja 2017–2020 (toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän voimassaoloaikana). Kuukausisaaliit on laskettu tarkasteluvuosien kuukausien keskiarvona.

Kilohailin hinta

Kilohailin keskihinta on seurannut vuoteen 2018 asti melko tiiviisti silakan keskihintaa (Kuva 29). Vuosina 2019 ja 2020 hintaero kasvoi, koska silakan hinnat nousivat vuonna 2019 samalla kun kilohailin hinnat laskivat. Kilohaili rantautetaan pääosin Viroon, jossa siitä yhä suurempi osa käytetään kalajauhoksi. Silakan markkinat ovat monipuolisemmat. Suomen jalostusteollisuus on maksanut silakasta viime vuosina entistä korkeampia hintoja, ja silakalle on ollut hyvin kysyntää myös Suomen ja Tanskan kalajauhotehtaille. Rehusilakalle on löytynyt kannattavia markkinoita muualtakin maailmalta. Toimijakohtaiset kiintiöt eivät näytä suoraan vaikuttaneen kilohailin hintoihin. Toimijakohtaiset kiintiöt ovat kuitenkin varmistaneet Viron satamiin purkaneille kalastajille mahdollisuuden säästää kilohailia syksyn tarpeisiin.

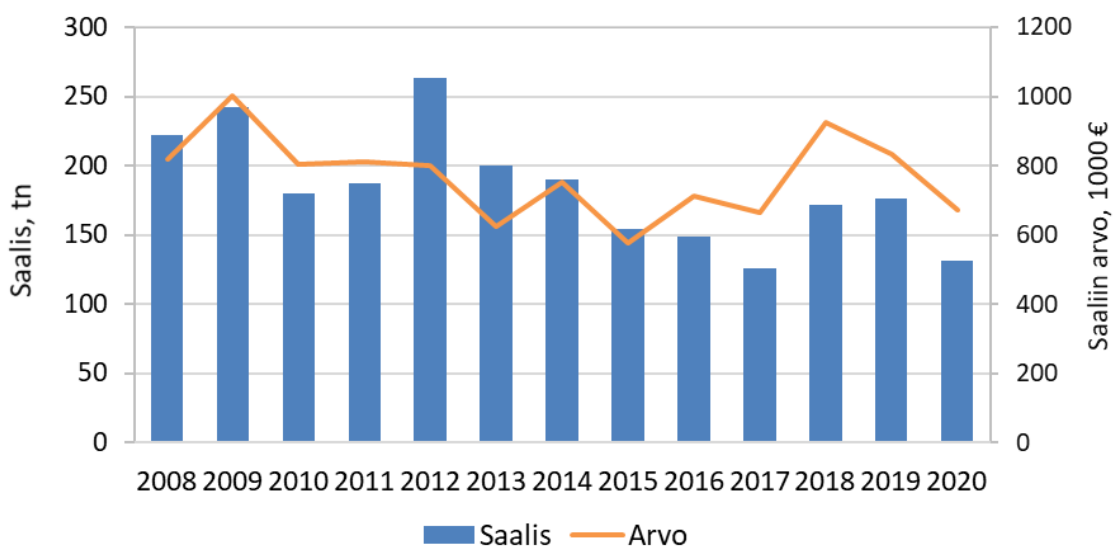


Kuva 29. Kilohailin ja silakan tuottajahinnat vuosina 2008–2020. Hinnat ovat tukkujen maksamia arvonlisäverottomia reaalihintoja.

4.2.3. Lohi

Järjestelmän vaikutukset lohisaaliin ajoittumiseen ja hintaan

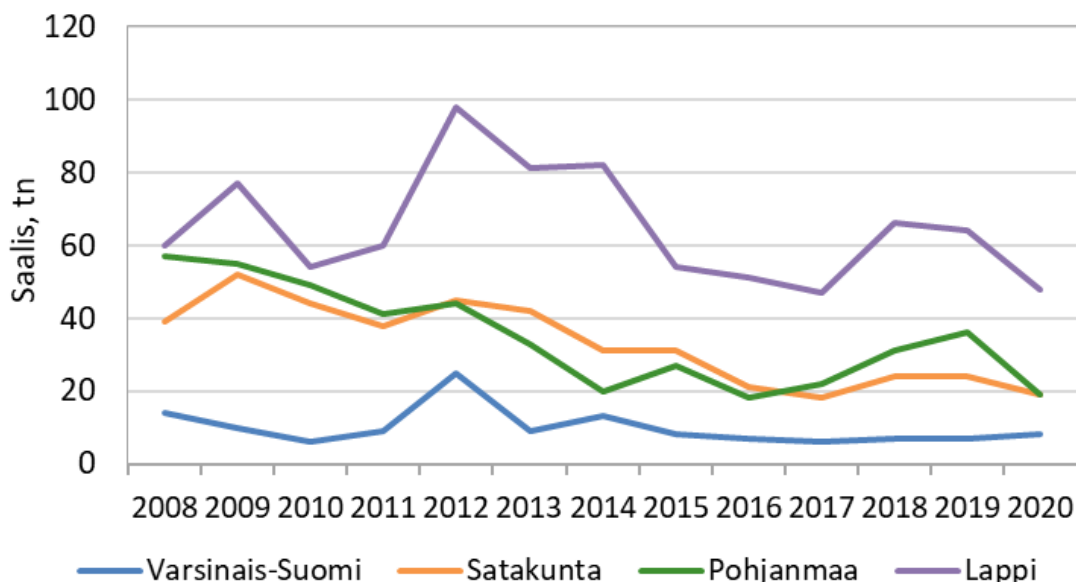
Koko rannikon lohisaalis vaihteli 160 tonnista 330 tonniin ja sen arvo 0,8 miljoonasta eurosta 1,4 miljoonaan euroon vuosina 2008–2020. Itämeren pääaltaan ja Pohjanlahden saaliit ovat pitkällä aikavälillä vähentyneet (Kuva 30). Vuosina 2008–2012 lohta pyydettiin vielä 20–50 tonnia eteläiseltä Itämereltä, mutta tämä pyynti on sen jälkeen loppunut. Saaliit vähenivät tämän jälkeen vuoteen 2017 asti. Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän aikana saaliin määrä on pysynyt keskimäärin järjestelmän käyttöönottoa edeltävien vuosien 2015–2016 tasolla. Saaliin arvo on kuitenkin noussut, koska Pohjanlahden lohien keskituottajahinnat ovat vuodesta 2017 lähtien olleet aiempaa korkeammat (Kuva 33).



Kuva 30. Pohjanlahden ja Itämeren pääaltaalta pyydetyn lohien saalis ja saaliin reaaliarvo vuosina 2008–2020.

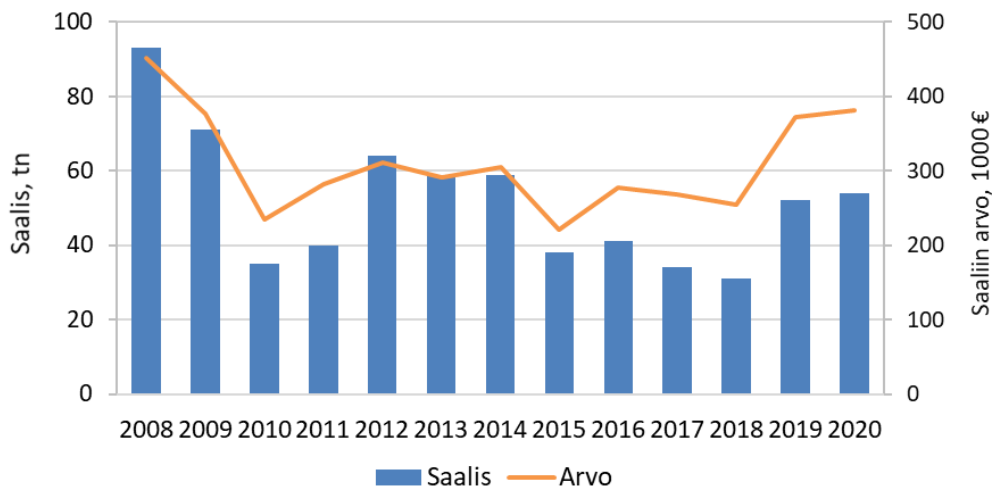
Pohjanlahden saalismäärien muutoksissa on alueittaisia eroja (Kuva 31). Pohjanmaan saaliit ovat enää kolmannes vuoden 2008 saaliista samalla kun Varsinais-Suomen ja Satakunnan saaliit ovat puolittuneet. Lapin saalis on pysynyt suuriin piirtein samalla tasolla kuin vuonna 2008. Vuodet 2016, 2017 ja 2020 olivat Pohjanlahden kalastajille poikkeuksellisen huonoja vuosia.

Alueelliset saaliit 2008-2020



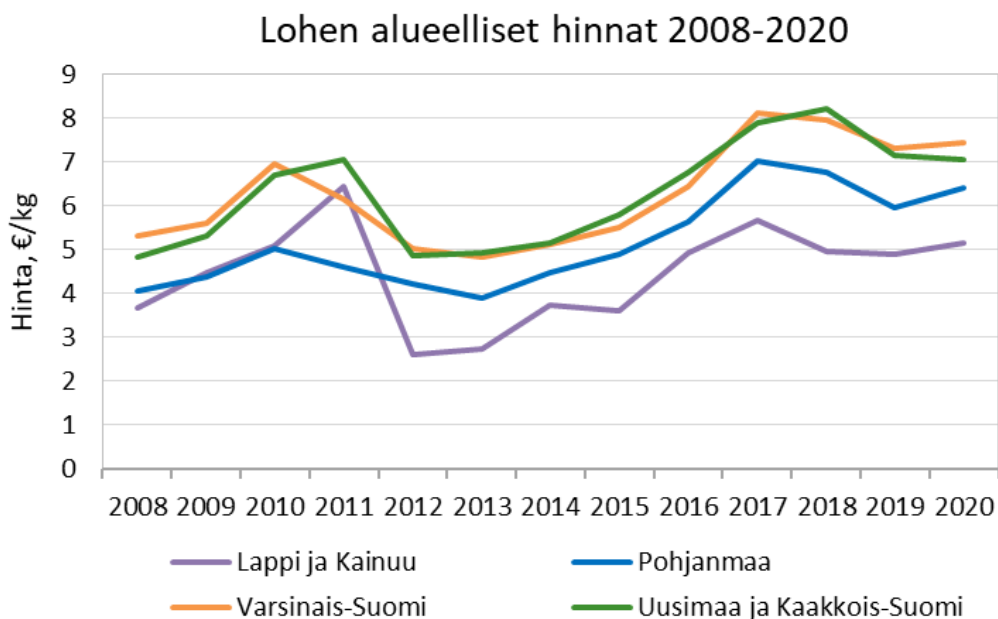
Kuva 31. Pohjanlahden lohisaaliin jakautuminen alueittain 2008–2020.

Suomenlahden saaliissa on ollut enemmän vaihtelua. Suomenlahden saaliit ovat vuosina 2019–2020 olleet edeltävää neljää vuotta suuremmat ja saaliin arvokin on noussut (Kuva 32). Suomenlahdellakin lohien keskihinta on ollut vuodesta 2017 korkeampi kuin aiemmin, mutta vuosien 2019 ja 2020 suuremmat saaliit laskivat jonkun verran hintoja vuosista 2017–2018.

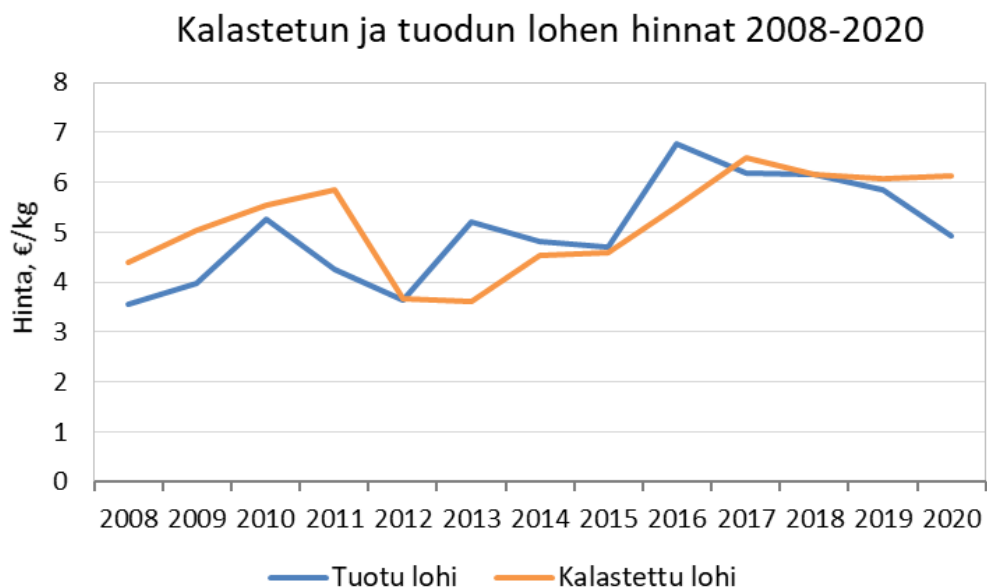


Kuva 32. Suomenlahdelta pyydetyn lohien saalis ja saaliin reaaliarvo vuosina 2008–2020. Saaliin arvo on laskettu tukkujen maksamien hintojen perusteella.

Luonnonlohen arvostus ja hinnat olivat vuosina 2008–2011 nousussa (Kuva 33). Kalastetun lohien hinta oli silloin tuontilohta korkeampi (Kuva 34). Lohien hinta romahti vuonna 2012. Kalastajat saivat runsaan saaliin samalla kun lohien maailmanmarkkinahinta laski. Lisäksi WWF aloitti kalakampanjan, jossa suomalaisia kehoitettiin välttämään luonnonlohen ja vaellussiian käyttöä. Kaupan keskusliikkeet rajoittivat näiden lajien ostoja, mikä heijastui lohien hintoihin. Suurin muutos tapahtui Pohjois-Suomen hinnoissa. Lapin hinnat ovat vuodesta 2012 olleet selvästi matalammat kuin rannikolla etelämpänä. Lohisaaliit vähenevät ja tuontihinnat nousevat vuonna 2013, mutta kalastetun lohien hintataso pysyi edelleen alhaalla. Luonnonlohen hinnat alkoivat elpyä vasta 2014 ja ovat tämän jälkeen nousseet, kun saaliit vähentyivät ja maailmanmarkkinahinnat nousivat. Kalastetun lohien hinnat ovat vuodesta 2017 lähtien olleet taas korkeammat tai samalla tasolla kuin tuodun lohien hinta.



Kuva 33. Lohien alueelliset hinnat vuosina 2008–2020. Hinnat ovat tukkujen maksamia arvonlisäverottomia reaalihintoja.

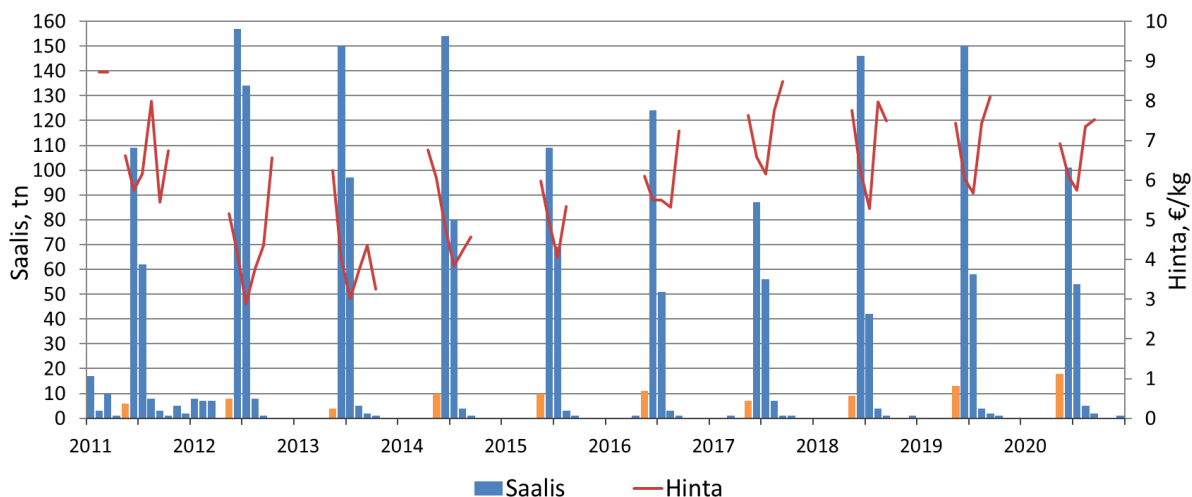


Kuva 34. Kalastetun ja tuodun lohien reaali hinnat vuosina 2008–2020. Kalastetun lohien hinnat ovat tukkujen maksamia arvonlisäverottomia hintoja, ja tuontihinta on tuodun lohien keskihinta tullitilastojen mukaan.

Lohisaaliin ajoittuminen perustuu pitkälti kalastusmahdollisuuksiin ja lohien nousun ajoittumiseen eri puolella rannikkoa. Vuosina 2011–2012 lohta pyydettiin vielä eteläiseltä Itämereltä, jolloin sitä saatiin markkinoille myös talvikuuksina (Kuva 35). Suomenlahdella kevään lohien pyyntiä ei ole rajoitettu, mutta Pohjanlahdella on kevätkalastusrajoituksia. Vuosina 2015–2017 lohi nousi aikaisin pohjoiseen ja Selkämeren kalastajat pääsivät vuosina 2015–2016 pyyntiin vasta kun pääosa lohista oli jo vaeltanut ohi pyyntialueiden. Vuodesta 2017 kukin lohien kalastaja sai pyytää yhdellä rysällä aiempaa aikaisemmin, mutta vuoden 2017 saaliit jäivät siitä huolimatta kovin pieniksi. Tämän jälkeen kevään saaliit ovat olleet kasvussa.

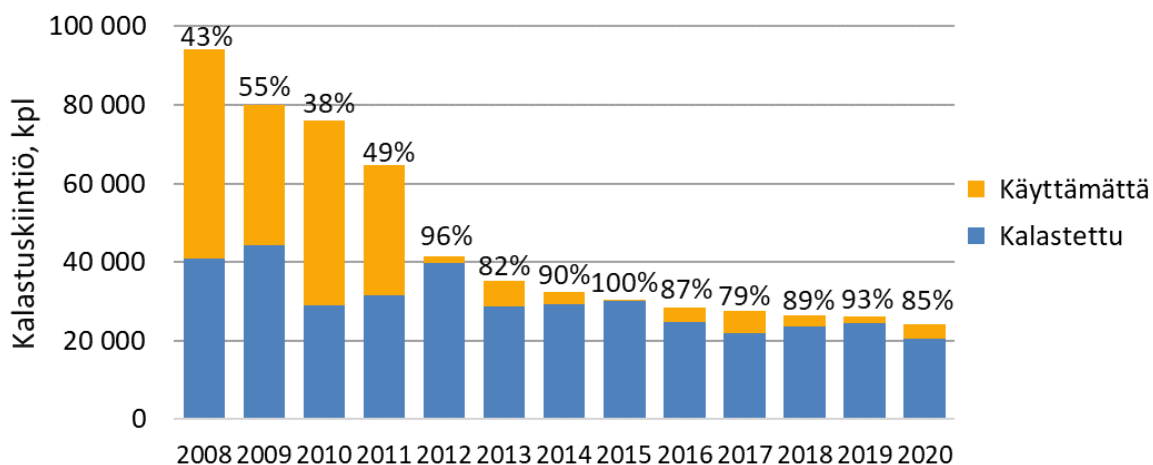
Lohien hinta on keväällä kesä-heinäkuun hintoja korkeampi, vaikka tarjonnan määrä vaikuttaa silloinkin hintoihin. Hinnat lähtevät laskuun saaliiden kasvaessa. Saalis on suurin kesäkuussa, mutta lohien hinta on matalin vasta heinäkuussa. Markkinat ovat silloin kylläisemmät, ja lohien laatu heikkenee vaelluksen aikana ja kutuajan lähestyessä. Hinnat nousevat jälleen elo-syyskuussa, kun saaliit ovat hyvin pienet.

Saaliin tai hinnan kausivaihtelut ovat toimijakohtaisten kiintiöiden voimassaoloaikana noudattaneet samaa kaavaa kuin aiemminkin, mutta lohien keskihinta on saalisvaihtelusta huolimatta ollut aiempaa korkeammalla tasolla (Kuva 35). Uusi lohiasetus ja kiintiöjärjestelmä mahdollistivat Pohjanlahdella lohien pyynnin aiempaa aikaisemmin, mikä on osaltaan nostanut hieman lohien keskihintaa. Luonnonlohien arvostus on ollut myös kasvussa, mikä näkyy kalastajien mukaan erityisesti lohien suoramyyntissä (Setälä ym. 2017, 2018, 2019). Suoramyyntien hinnat ovat korkeampia kuin tukkumyyntien hinnat. Pohjanlahden kalastajat myyvät ison osan saaliistaan kuluttajille. Pääosa rannikon lohista tulee nykyisin markkinoille Perämeren perukoilta yhtenä suurena rysäyksenä, minkä vuoksi siellä suurin osa saaliista myydään tukkumarkkinoille.

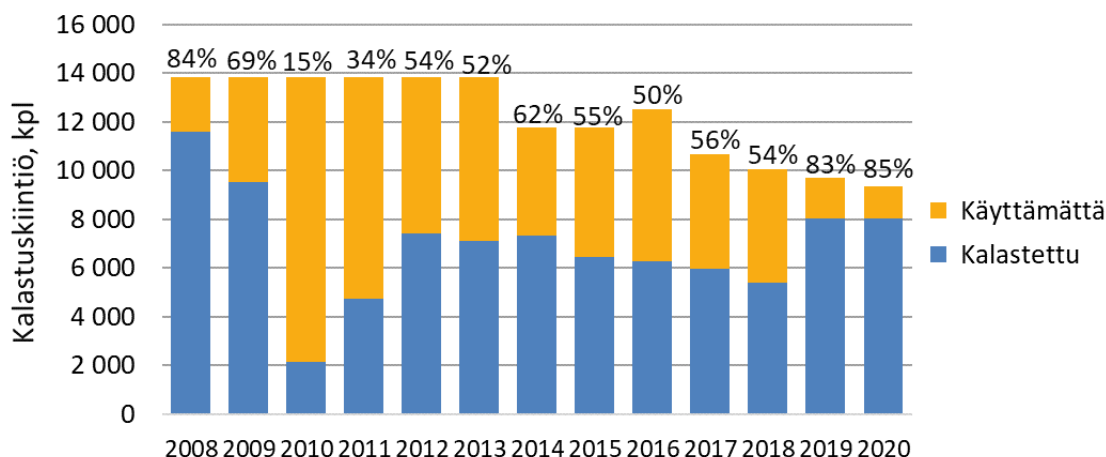


Kuva 35. Lohen kuukausittaiset saaliit ja hinnat vuosina 2011–2020 koko rannikolla. Toukokuun saalispylväät on merkitty oranssilla. Hinnat ovat tukkujen maksamia arvonlisäverottomia reaalihintoja.

Lohikiintiön käyttöaste on kasvanut huomattavasti Itämerellä ja Pohjanlahdella 2010-luvun alun jälkeen samalla, kun kokonaiskiintiön määrä on alentunut (Kuva 36). Suomenlahden osaluueella kiintiön käyttöaste on vaihdellut paljon ollen korkein vuonna 2020 (Kuva 37).



Kuva 36. Lohikiintiöt Itämerellä ja Pohjanlahdella vuosina 2008–2020 (SAKL 2021).



Kuva 37. Lohikiintiöt Suomenlahdella vuosina 2008–2020 (SAKL 2021).

4.3. Vaikutus kalastuslaivastoon ja kalastajien talouteen

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän tavoite on tehostaa kalastusta siten, että niukan kalaresurssin hyödyntäisivät ne toimijat, joiden kalastus on taloudellisesti tehokasta ja kannattavaa. Jos alalla on liikaa toimijoita, pyyntiponnistus ja kustannukset ovat taloudellista optimia suuremmat ja kalastus ei välttämättä tuota positiivista sosioekonomista tuottoa. Kiintiöjärjestelmä pyrkii ohjaamaan alaa taloudellisesti tehokkaampaan suuntaan luomalla taloudellisen kannusteen myydä tehottoman kalastajan kiintiö tehokkaammalle kalastajalle, joka pienemmällä pyyntiponnistuksilla ja kustannuksilla saa aikaan saman tuoton (Kompas 2005).

Kalastus on taloudellisesti tehokasta (MEY=maximum economic yield), kun saalis ja pyyntiponnistus on kalakantojen näkökulmasta kestävällä tasolla ja samalla maksimoidaan kalastuksen voitot yhteiskunnassa (Bromley 2009). Tällöin laivastossa ei myöskään saa olla ylikapasiteettiä, jotta kestävä tason saalis voidaan saada mahdollisimman pienin kustannuksin. Taloudellisessa optimissa (MEY) kalakanta on suurempi kuin mitä biologisesta näkökulmasta maksimaalinen kestävä kalakannan hyödyntäminen edellyttäisi (MSY=maximum sustainable yield) (Gordon 1954).

Tässä luvussa tarkastellaan silakka- ja kilohailitroolilaivaston alusten lukumäärän, kalastuspäivien, työllisyyden ja kannattavuuden kehitystä vuosina 2010–2021 sekä arvioidaan kiintiöjärjestelmän vaikutusta troolilaivaston talouteen. Alusten lukumäärää ja pyyntiponnistusta kuvaavat tiedot perustuvat Luken Kaupallinen kalastus merellä-tilastoon (SVT 2021). Lisäksi Luke kerää kalatalouden toimijoiden kannattavuustietoja osana EU-tiedonkeruuhjelmaa ja nämä tiedot ovat käytettävissä arviointia varten vuosille 2010–2019 (Luke 2021a). Luke tuottaa myös ennakkolliset kannattavuustiedot vuodelle 2020 perustuen Tilastokeskuksen ennakkollisiin tilinpäätösaineistoihin. Vuoden 2019 taloudellisia toteumatietoja on hyödynnetty vuoden 2021 ennusteiden mallintamiseen bioekonomisella EIAA-mallilla (Frost ym. 2009), josta on tehty tätä tarkastelua varten Lukessa Suomen sovellus. EIAA-mallilla voidaan ennustaa suomalaisten silakka- ja kilohailitroolareiden taloudellista kehitystä lähitulevaisuudessa yhdistelemällä kalakantamallien tuloksia sekä kiintiö- ja pyyntiponnistustietoja taloudellisiin tietoihin.

Ennustetuloksia tarkasteltaessa on huomioitava niiden perustuvan yksinkertaistaviin ja rajoitaviin oletuksiin. Ennustemallissa perusvuotena käytettiin 2019 talousaineistoa, joten vuoden 2021 ennuste ei huomioi koronan vaikutusta. Lisäksi malli olettaa, että kiintiö kalastetaan

(lähes) täysimääräisesti. Ennustemallissa useimmat hinnat oletetaan kiinteiksi, koska sekä kalan että panosten hintoja on mahdotonta ennustaa tarkasti. Suomen ennustemallissa on kuitenkin huomioitu polttoaineen hinnan muutokset. EIAA-mallin yksityiskohtainen esittely löytyy raportista 'The EIAA model' (Frost ym. 2009).

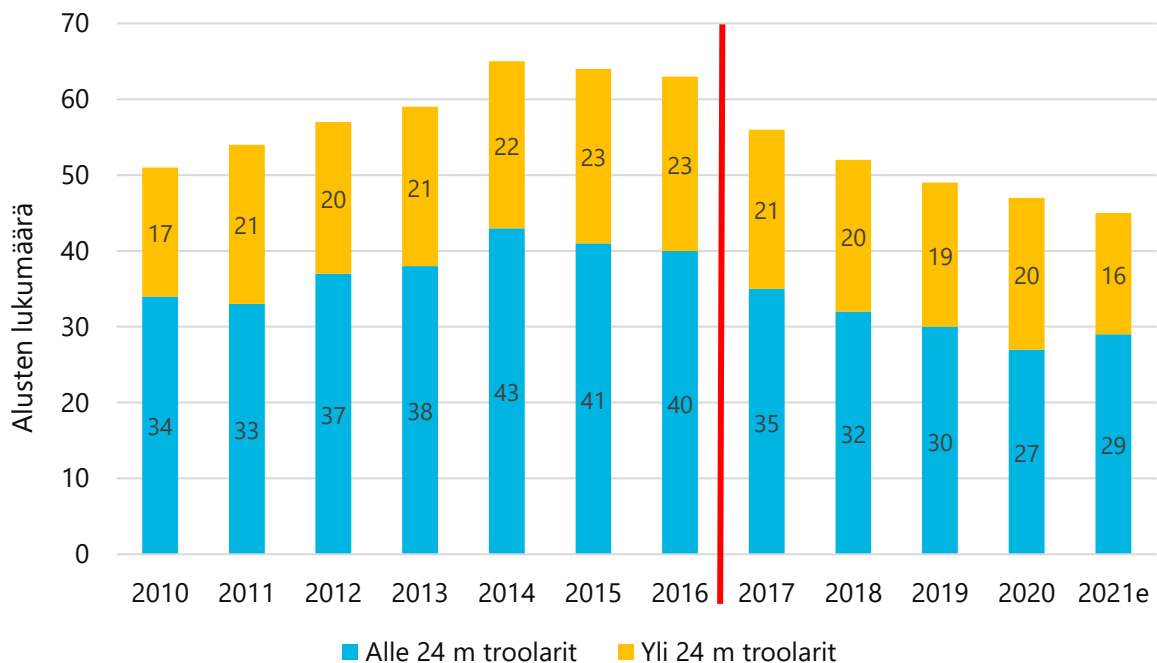
Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksia troolareiden talouteen tarkastellaan tässä taloudellisen analyysin keinoin kirjanpitoanalyysin sijaan. Taloudellisessa analyysissä tarkastellaan pitkän aikavälin taloudellista kestävyyttä ja silloin huomioidaan työvoiman ja pääoman vaihtoehtoiskustannus (ts. palkkakorjaus sekä laivastopääoman poistot ja korot). Kirjanpitoanalyysi keskittyy puolestaan yritystason lyhyen aikavälin taloudelliseen tarkasteluun ja silloin pääomakustannukset otetaan suoraan tilinpäätöksistä, eikä palkkakorjausta huomioida. Taloudellisen analyysin laskelmissa on noudatettu STECFin käyttämiä määritelmiä taloudellisille muuttujille (STECF 2021). Lisäksi työvoiman palkkakorjaus ja pääomakustannukset on tuotettu taloudellista tiedonkeruuta koskevien ohjeistusten mukaisesti; ts. poistot on laskettu pääomakertymämenetelmällä (PIM) (OECD 2009, PGECON 2020).

Sosioekonominen tuotto (tässä nettovoitto) kuvaa nettoylijäämää, joka on luonnonvaran hyödyntämisestä koituvaa ylituottoa eli niin kutsuttua luonnonvaravuokraa. Jos troolilaivasto tuottaa positiivista sosioekonomista tuottoa (nettovoittoa), laivasto luo luonnonvaravuokraa ja laivaston kapasiteetti on tasapainossa käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin nähden. Jos troolilaivasto tuottaa negatiivista sosioekonomista tuottoa, laivasto ei luo luonnonvaravuokraa. Toisin sanoen laivastossa on ylikapasiteettia eikä laivaston kapasiteetti ole kestäväällä tasolla käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin nähden.

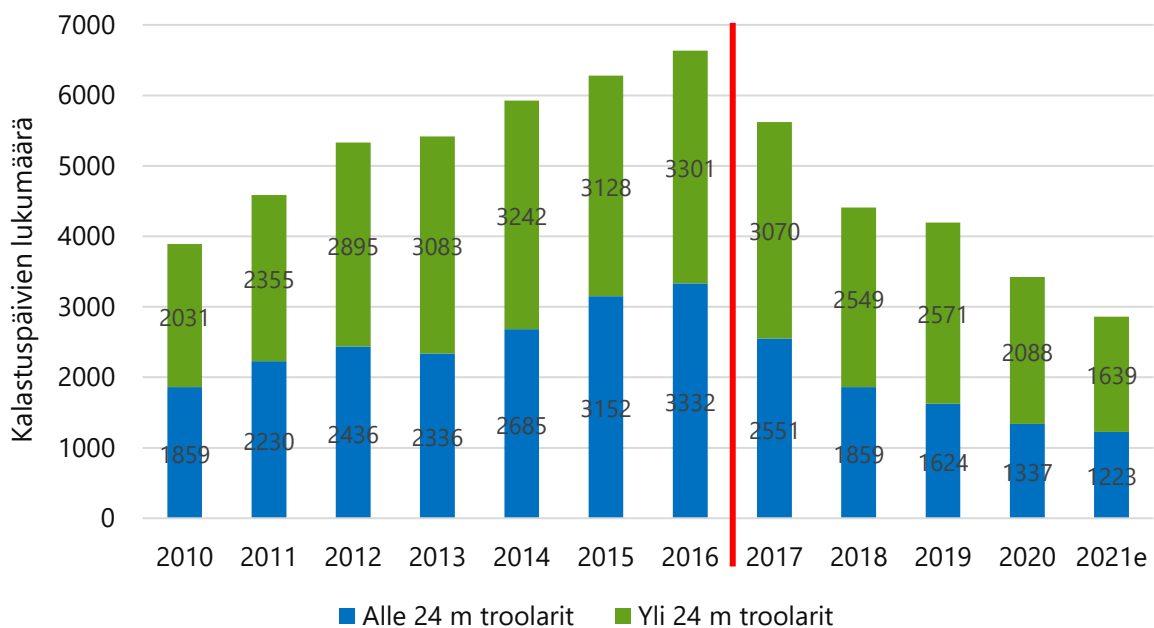
4.3.1. Taloudelliset tulokset

Toimijakohtaisten kaupattavien kiintiöiden järjestelmän tavoitteena on kalastajien taloudellisen tilanteen parantaminen, ylikapasiteetin pienentäminen ja kilpakaalastuksen lopettaminen. Tarkastelemalla alusten lukumäärän ja kannattavuuden kehitystä ennen ja jälkeen siirrettävien kalastusoikeuksien tuloa voidaan arvioida kalastuskiintiöjärjestelmän vaikutuksista troolarilaivaston rakenteeseen ja kapasiteettiin sekä taloudelliseen tilanteeseen. Esimerkiksi taloudellinen tehokkuus on parantunut, jos saadaan pienemmällä pyyntiponnistuksella ja aluskapasiteetilla sama voitto kuin aiemmin. Samalla aluskohtaisen kannattavuuden oletetaan paranevan. Tarkastelua ei kuitenkaan tässä pystytä rajoittamaan pelkästään kalastuskiintiöjärjestelmän vaikutuksiin. Osa tuloksissa havaittavista taloudellisten lukujen muutoksista on muiden mekanismien kautta tulevia, eivätkä välttämättä liity suoraan kiintiöjärjestelmän aikaansaamiin vaikutuksiin.

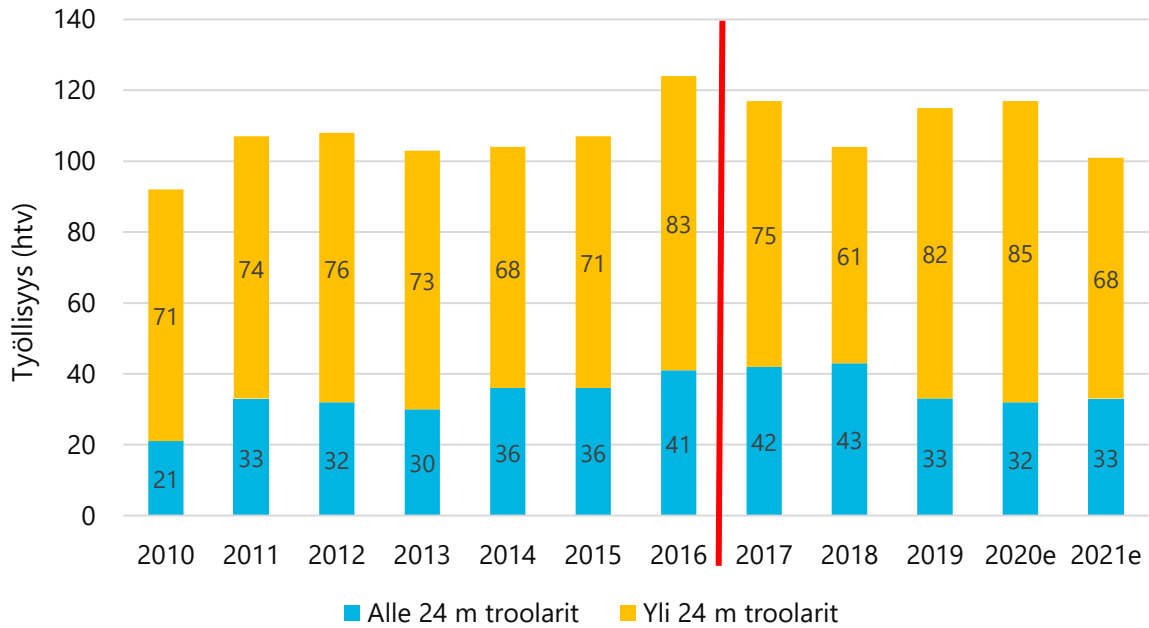
Seuraavaksi tarkastellaan, onko kiintiöjärjestelmä vähentänyt troolilaivaston kapasiteettia (alus-ten lukumäärää), pyyntiponnistusta (kalastuspäivien lukumäärää) ja vaikuttanut alan työllisyyteen. Kiintiöjärjestelmän myötä alalla oleva aluskapasiteetti on selvästi pienempi; troolialusten lukumäärä on laskenut neljänneksen vuosien 2016–2020 aikana (Kuva 38). Samalla troolareiden yhteenlaskettu kalastuspäivien lukumäärä on vähentynyt merkittävästi (-48 %) (Kuva 39). Aluskohtainen pyyntiponnistus kalastuspäivillä mitattuna on laskenut 31 %. Samaan aikaan työllisyys on laskenut maltilliset 6 % (Kuva 40).



Kuva 38. Troolialusten lukumäärän kehitys vuosina 2010–2021 (vuodelle 2021 ennuste).

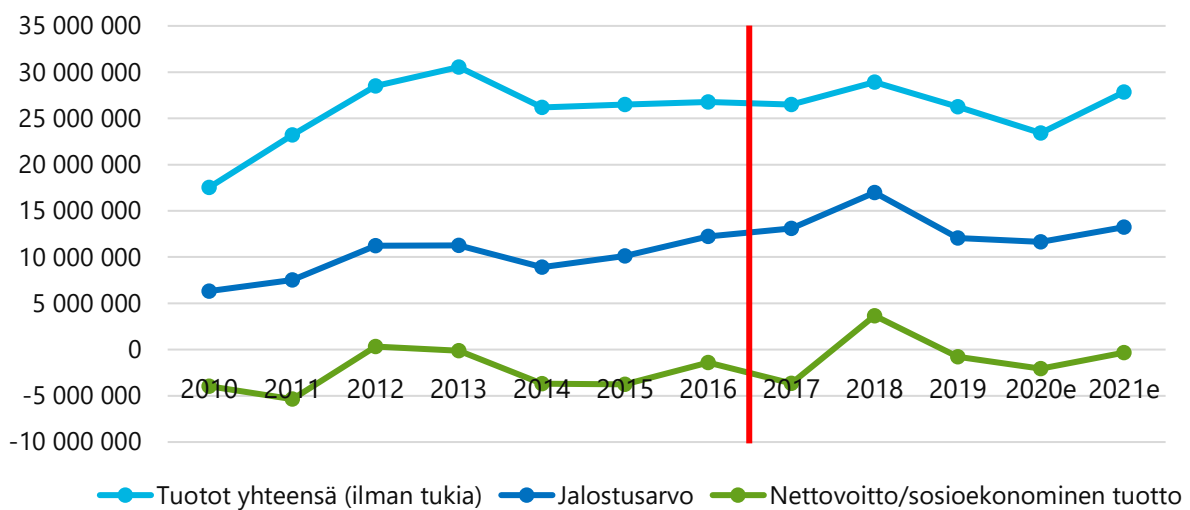


Kuva 39. Troolilaivaston kalastuspäivien kehitys vuosina 2010–2021 (vuodelle 2021 ennuste).



Kuva 40. Troolilaivaston työllisyyden kehitys vuosina 2010–2021 (vuodelle 2020 ennakkolliset tiedot ja vuodelle 2021 ennuste).

Taloudelliset tunnusluvut (€), troolarit yhteensä



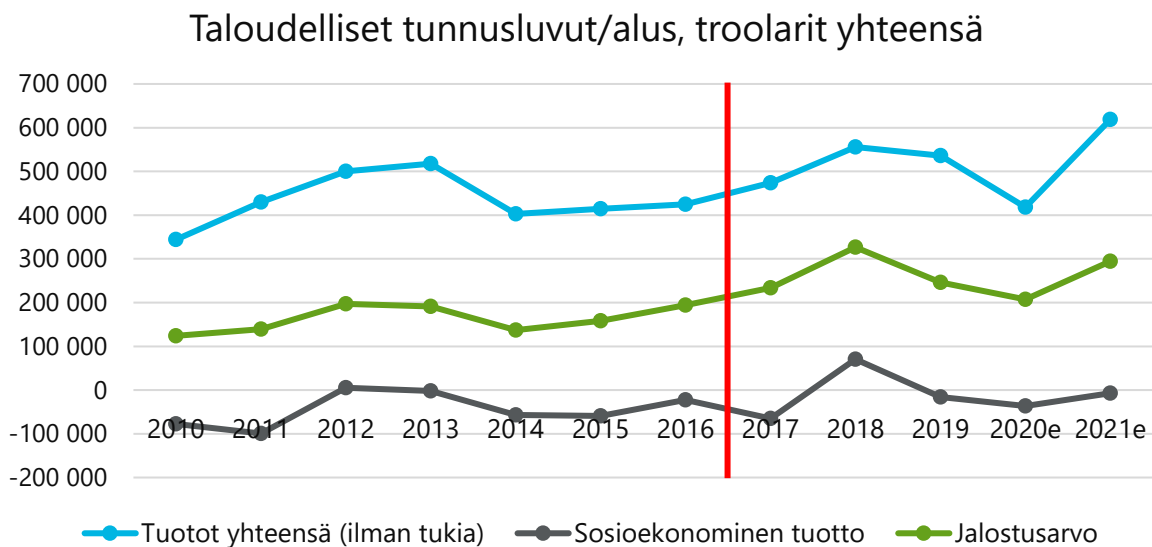
Kuva 41. Troolilaivaston taloudellisten tunnuslukujen kehitys vuosina 2010–2021 (vuodelle 2020 ennakkolliset tiedot ja vuodelle 2021 ennuste).

Kuva 41 osoittaa kuinka troolilaivaston taloudelliset tunnusluvut ovat kehittyneet viimeisen vuosikymmenen aikana nimellisarvoin. Laivaston tuotot yhteensä, jalostusarvo ja sosioekonominen tuotto kehittyivät jokseenkin tasaisesti vuosina 2014–2017. Vuonna 2018 tavanomaista korkeampien muiden tuottojen myötä taloudelliset tunnusluvut paranivat ja troolilaivasto sai aikaan positiivista sosioekonomista tuottoa 3,7 miljoonaa euroa. Käyttöoikeuksia siirrettiin vuonna 2018 selvästi muita vuosia enemmän ja siten muut tuotot olivat poikkeuksellisen korkeat. Tunnusluvut kuitenkin heikkenivät vuosina 2019 ja 2020 ja ala tuotti tappiota 0,8 miljoonaa vuonna 2019 ja 2,1 miljoonaa vuonna 2020.

Vuoden 2021 ennusteluvut antavat taloudesta vuotta 2020 positiivisemmän kuvan. Koronapandemia on vaikuttanut kalan kysyntään ja panosmarkkinoihin poikkeuksellisesti vuosina 2020 ja 2021 vaikeuttaen troolilaivaston talouden ennustamista. Ennustemallin tuottamiin vuotta 2021 koskeviin tuloksiin tuleekin suhtautua varauksella. EIAA-mallin ennuste vuodelle 2021 on todennäköisesti tuottojen osalta liian optimistinen, jos pyyntiponnistus on merkittävästi aiempia vuosia alhaisempi ja Suomen silakkakiintiöstä jää merkittävä osa käyttämättä.

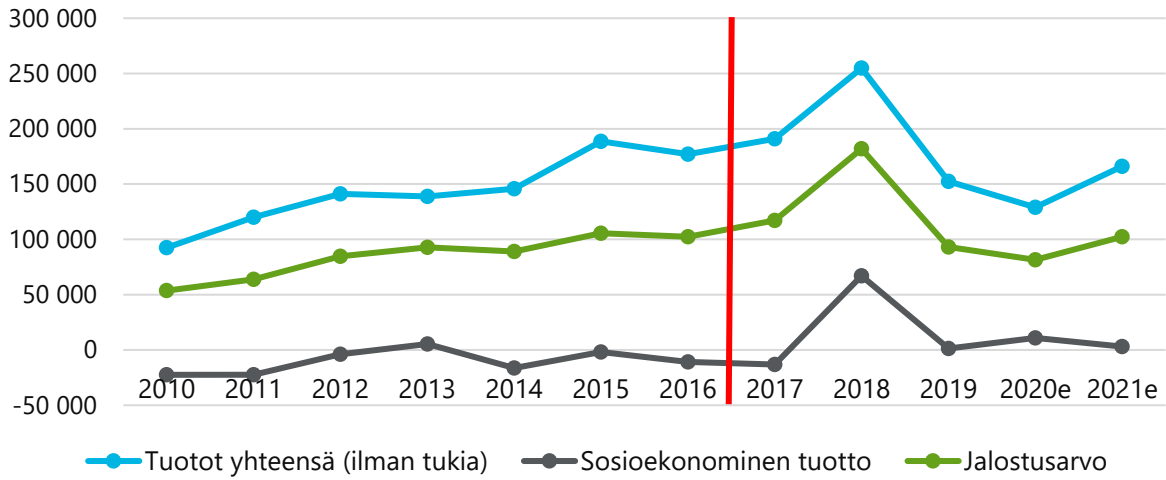
Koronapandemia vaikutti vuosina 2020 ja 2021 vahvasti troolilaivaston talouteen muun muassa rehukalan heikon kysynnän kautta. Tanskan minkkitarhat suljettiin vuonna 2020, kun turkistiloilta löytyi koronavirusmuunnoksia. Tämä tyrehdytti rehukalan viennin turkistiloille Tanskaan. Vuonna 2020 polttoaineen hinnat olivat matalalla, mikä puolestaan vaikutti kannattavuuteen suotuisasti. Sen sijaan vuonna 2021 polttoaineen hinnat ovat olleet poikkeuksellisen korkealla ja lisäävät troolareiden operatiivisia kustannuksia. Vuoden 2021 aikana silakan kiintiöpäätöksiin on tullut vuoden mittaan useita muutoksia ja kalastusta on ollut vaikeampi suunnitella. Kalastusta ei muun muassa ole voitu keskittää kevääseen, jolloin tuotto pyyntiponnistukseen suhteutettuna on suurin. Osittain edellä mainituista syistä johtuen, pyyntiponnistus jäi alhaisemmaksi ja Suomen kiintiöstä jäi merkittävä osa käyttämättä vuonna 2021.

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän tavoite on tehostaa kalastusta; kiintiöjärjestelmän myötä alusten lukumäärän vähenee, pyyntiponnistus pienenee ja aluskohtainen kannattavuus paranee siihen nähden mikä kannattavuus olisi ilman kiintiöjärjestelmää. Kuvat 42, 43 ja 44 esittävät aluskohtaisten taloudellisten tunnuslukujen kehitystä nimellishinnoin vuosina 2010–2021. Aluskohtainen sosioekonominen tuotto on ollut pienillä troolareilla parempaa kuin isoilla troolareilla. Isojen troolialusten työvoimakustannukset ja muuttuvat kustannukset (pois lukien polttoainekustannukset) ovat kasvaneet tarkasteluajanjaksolla pienten troolialusten vastaavia kustannuksia vahvemmin. Tämä kehitys on heikentänyt isojen troolialusten kannattavuutta, kun silakan ja kilohailin hinnat eivät ole nousseet vastaavasti (Kuva 29).



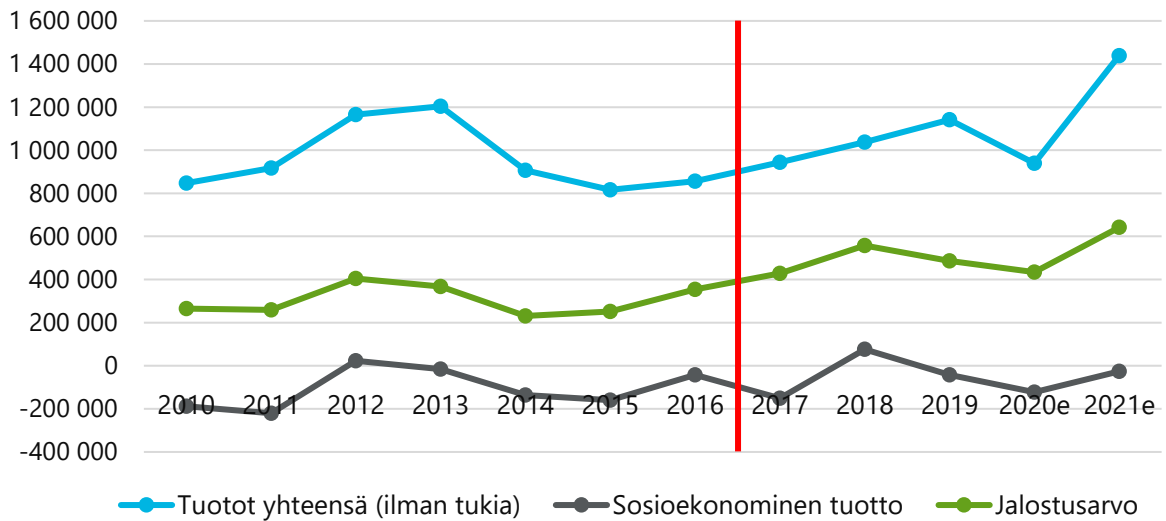
Kuva 42. Koko troolilaivaston keskimääräiset aluskohtaiset tuotot, jalostusarvo ja sosioekonominen tuotto vuosina 2010–2021 (vuodelle 2020 ennakkolliset tiedot ja vuodelle 2021 ennuste).

Taloudelliset tunnusluvut/alus, alle 24 m troolarit



Kuva 43. Alle 24 metristen troolareiden keskimääräiset aluskohtaiset tuotot, jalostusarvo ja sosioekonominen tuotto vuosina 2010–2021 (vuodelle 2020 ennakkolliset tiedot ja vuodelle 2021 ennuste).

Taloudelliset tunnusluvut/alus, yli 24m troolarit



Kuva 44. Yli 24 metristen troolareiden keskimääräiset aluskohtaiset tuotot, jalostusarvo ja sosioekonominen tuotto vuosina 2010–2021 (vuodelle 2020 ennakkolliset tiedot ja vuodelle 2021 ennuste).

Kiintiöjärjestelmän euromääräistä vaikutusta troolilaivaston talouteen voidaan arvioida vertaamalla troolilaivaston talouslukuja ennen kiintiöjärjestelmää ja kiintiöjärjestelmän jälkeen. Talousluvuissa on merkittävää vuosittaista vaihtelua ja sen vuoksi tarkastelussa keskitytään 5 vuoden keskiarvoihin. Taulukossa 1 on kuvattu taulukon yläosassa troolilaivaston keskimääräinen alusten lukumäärä ja kokonaistuotot, kokonaiskustannukset ja sosioekonominen tuotto nimellishinnoin vuosina 2012–2016. Tämä kuvastaa keskimääräistä troolilaivaston taloutta ja sosioekonomista tuottoa ennen kiintiöjärjestelmän voimaan tuloa. Lisäksi taulukossa 1 on kuvattu alaosassa vuosien 2017–2021 keskimääräinen alusten lukumäärä ja kokonaistuotot, kokonais

kustannukset ja sosioekonominen tuotto nimellishinnoin, mikä kuvastaa troolilaivaston taloutta ja sosioekonomista tuottoa kiintiöjärjestelmän voimaan tulon jälkeen.

Troolilaivaston sosioekonominen tuotto on kokonaisuudessaan parantunut kiintiöjärjestelmän voimaan tulon jälkeen. Pienet troolialukset ovat tuottaneet keskimäärin positiivista sosioekonomista tuottoa vuosina 2017–2021 eli laivasto luo luonnonvaravuokraa ja laivaston kapasiteetti on tasapainossa käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin nähden. Sen sijaan isot troolialukset tuottivat keskimäärin negatiivista sosioekonomista tuottoa vuosina 2017–2021, mikä viittaisi siihen, että laivastossa on vielä ylikapasiteettia. Näin ollen laivaston kapasiteetti ei ole vielä kestäväällä tasolla käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin nähden, mutta se on siirtymässä kohti taloudellista optimia.

Tarkastelu osoittaa, että troolilaivasto on tuottanut vuosina 2017–2021 keskimäärin 1,1 miljoonaa euroa enemmän nettovoittoa yhteiskunnalle (sosioekonomista tuottoa) kuin ennen kiintiöjärjestelmää. Erityisesti alle 24 metrisen troolilaivaston tehokkuus on parantunut, kun alusten keskimääräinen lukumäärä on laskenut 40 aluksesta 32 alukseen ja samalla sosioekonominen tuotto on parantunut noin 670 000 euroa. Myös isojen troolialusten määrä on vähentynyt keskimäärin 3 aluksella ja sosioekonominen tuotto on parantunut noin 440 000 euroa.

Taulukko 1. Kiintiöjärjestelmän vaikutus troolilaivaston kannattavuuteen verraten vuosien 2012–2016 ja 2017–2021 keskimääräisiä taloudellisia lukuja (€).

Vuodet 2012–2016 keskimäärin	Troolarit yhteensä	Troolarit alle 24 m	Troolarit yli 24 m
Alusten keskim. lukumäärä v. 2012–2016	62	40	22
Tuotot yhteensä (ilman tukia)	27 708 548	6 316 156	21 392 392
Polttoainekustannukset	9 078 149	726 126	8 352 023
Muuttuvat kustannukset	4 662 325	786 514	3 875 811
Kiinteät kustannukset	3 215 370	1 021 531	2 193 839
Työvoimakustannukset (sis. palkkakorjauksen)	5 131 530	2 008 003	3 123 527
Pääoman vaihtoehtokustannus	7 360 928	2 006 711	5 354 217
Sosioekonominen tuotto	-1 739 755	-232 730	-1 507 025
Vuodet 2017–2021 keskimäärin	Troolarit yhteensä	Troolarit alle 24 m	Troolarit yli 24 m
Alusten keskim. lukumäärä v. 2017–2021	52	32	19
Tuotot yhteensä (ilman tukia)	26 588 928	5 774 295	20 814 633
Polttoainekustannukset	5 613 689	745 512	4 868 177
Muuttuvat kustannukset	5 603 636	768 287	4 835 349
Kiinteät kustannukset	1 973 268	535 336	1 437 932
Työvoimakustannukset (sis. palkkakorjauksen)	6 973 175	1 837 093	5 136 082
Pääoman vaihtoehtokustannus	7 051 188	1 448 250	5 602 938
Sosioekonominen tuotto	-626 028	439 818	-1 065 846
Kiintiöjärjestelmän vaikutus kannattavuuteen	1 113 727	672 548	441 180

4.4. Kalastajien kokemukset ja näkökulmat nettikyselyssä

Vuosittaiseen kalataloushallinnon toimivuutta koskevaan nettikyselyyn lisättiin vuosina 2018 ja 2021 kysymyksiä toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä. Vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän tavoitteiden toteutumista koskeviin väittämiin. Vastaajat ottivat väittämiin kantaa viisiportaisella asteikolla, tai ilmoittivat, ettei heillä ole kokemusta aiheesta. Tämän lisäksi kalastajilta kysyttiin vuonna 2021 näkemyksiä muun muassa käyttö-

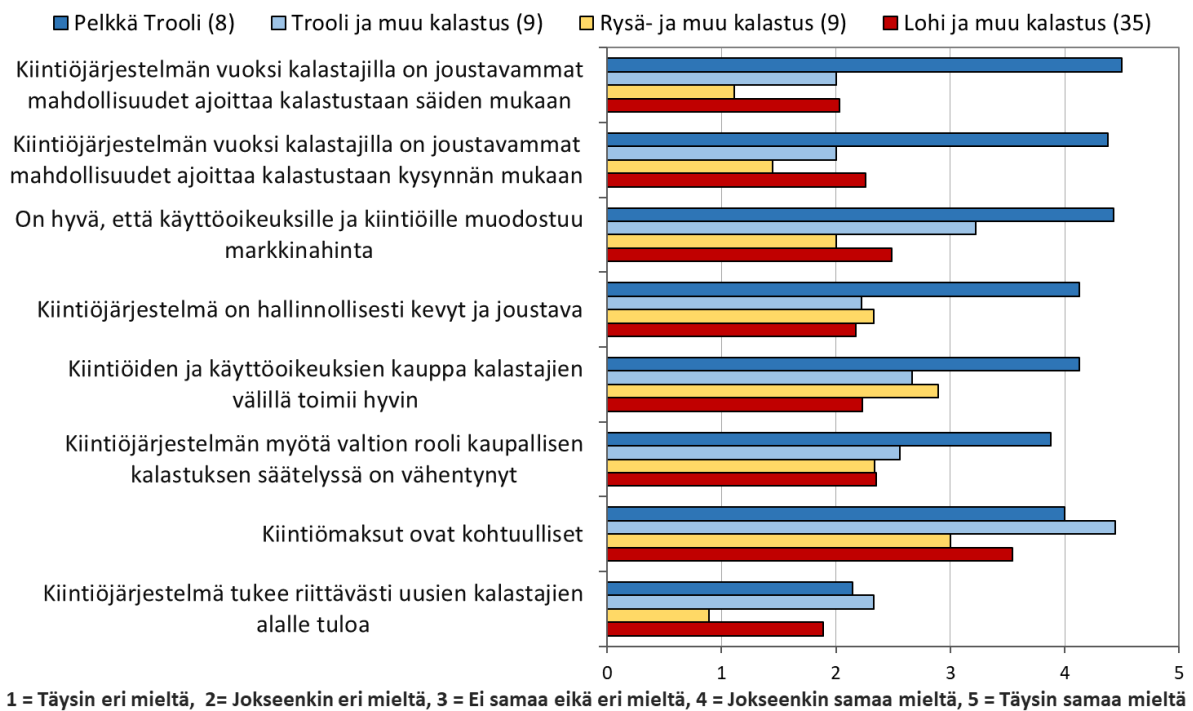
oikeuksien ja kiintiöiden kaupankäynnistä ja kiintiöjärjestelmän kehittämistä. Heille annettiin myös mahdollisuus kommentoida kiintiöjärjestelmän toimivuutta ja kehittämistä avoimissa vastauksissa.

Nettikyselyyn vastasi 61 kalastajaa, joista 17 oli troolikalastajaa ja 44 kiintiöjärjestelmään osallistuvaa rannikkokalastajaa. Nettikyselyyn vastanneet kalastajat jaoteltiin neljään toisensa pois-sulkevaan ryhmään: 1) pelkät troolikalastajat, 2) troolikalastajat, jotka harjoittavat myös silakan rysäkalastusta, lohien kalastusta tai muuta rannikkokalastusta, 3) silakan rysäkalastajat, joista moni harjoitti lohien kalastusta lukuun ottamatta myös muuta rannikkokalastusta ja 4) lohien kalastajat, joista suurin osa harjoitti lohien kalastuksen lisäksi muuta rannikkokalastusta.

Vastanneista pelkästään troolilla kalastavia oli kahdeksan. Muita troolikalastajia oli yhdeksän. Heistä seitsemän kalasti myös lohta, yksi silakkaa rysällä ja seitsemän harjoitti muuta rannikkokalastusta. Silakan rysäkalastajia oli yhdeksän ja heistä seitsemän harjoitti myös muuta rannikkokalastusta. Lohien kalastajien ryhmässä on 35 kalastajaa, joista seitsemän harjoitti yksinomaan lohien kalastusta. Ryhmässä kuusi harjoitti lohienpyynnin lisäksi silakan rysäkalastusta. Lohien kalastuksen ohella muuta rannikkokalastusta harjoitti 28 kalastajaa.

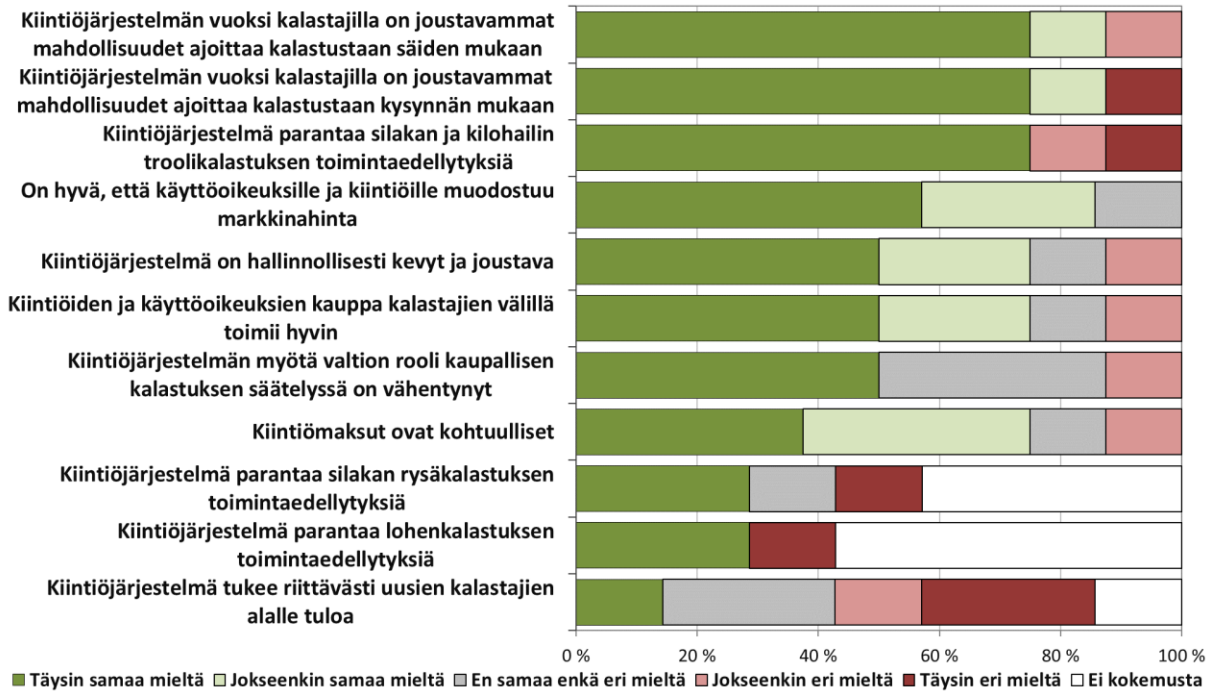
4.4.1. Kokemukset toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä

Näkemykset toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän toimivuudesta vaihtelivat huomattavasti eri kalastajaryhmien välillä. Pelkkään troolikalastukseen keskittyneet kalastajat suhtautuivat lähes kaikkien esitettyjen väittämien osalta kiintiöjärjestelmään muita kalastajaryhmiä myönteisemmin (Kuva 45). Troolikalastajien mielestä nykyinen järjestelmä on parantanut joustavuutta. Kalastusta pystytään säätelemään aiempaa paremmin säiden ja markkinoiden mukaan. Lisäksi troolikalastajien mielestä käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kauppa toimii hyvin ja järjestelmä on hallinnollisesti kevyt. Lohi-, silakkarysä- tai muut kalastajat suhtautuvat nykyjärjestelmään troolikalastajia kriittisemmin.

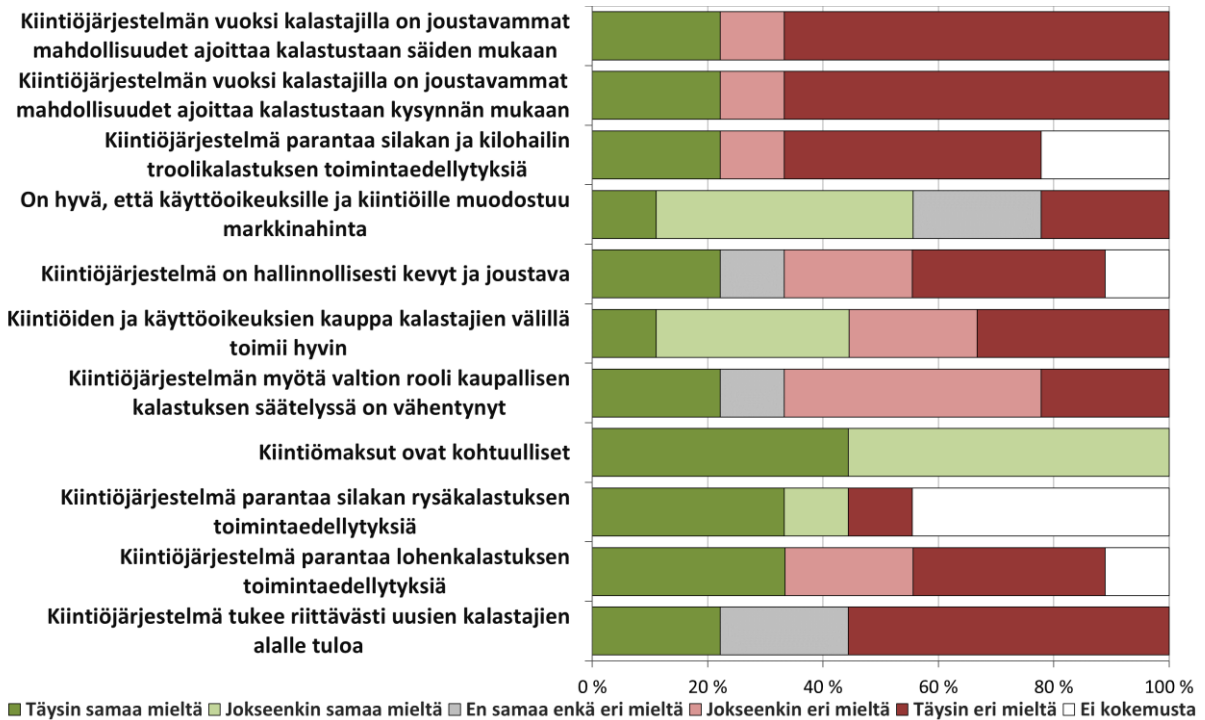


Kuva 45. Eri kalastajaryhmien näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.

Pelkkään troolikalastukseen keskittyneiden kalastajien mielestä nykyinen järjestelmä on parantanut troolikalastuksen toimintaedellytyksiä (Kuva 46). Suurin tyytymättömyys kohdistuu siihen, että uusien kalastajien alalle tuloa ei tueta riittävästi.



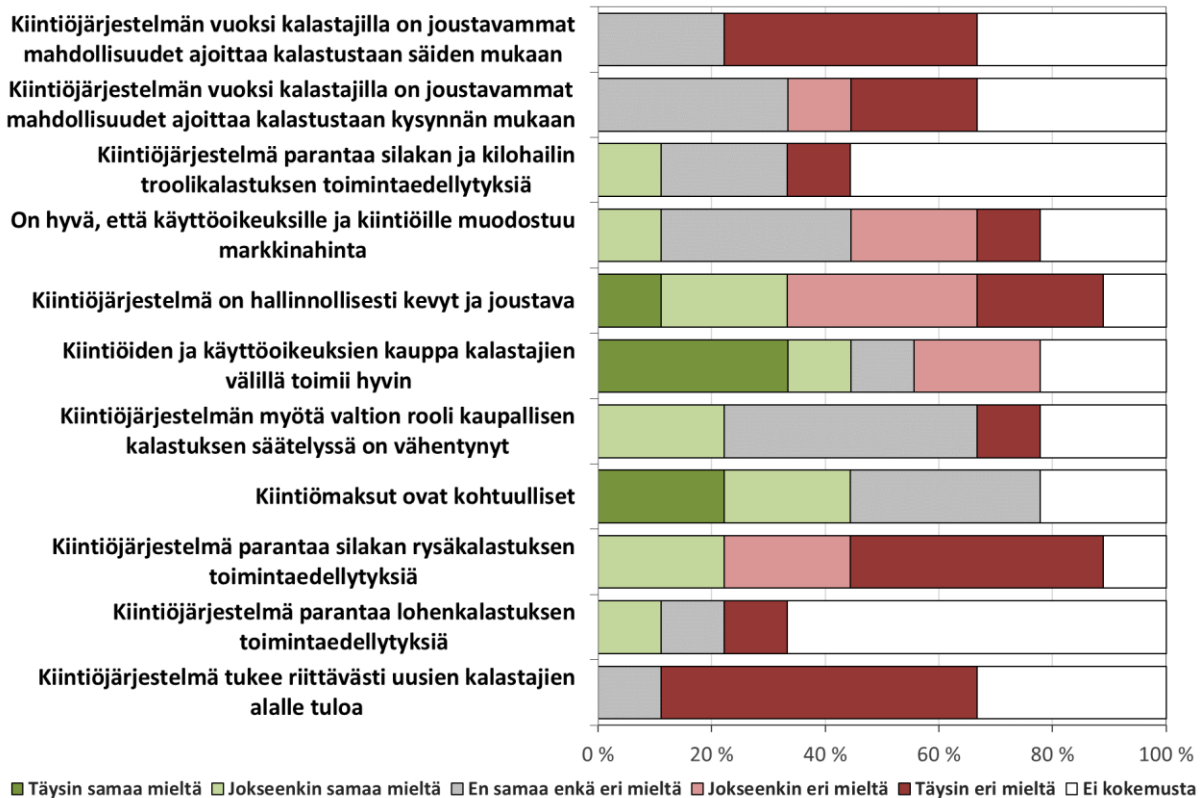
Kuva 46. Pelkästään troolikalastusta harjoittaneiden vastaajien (n=7) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.



Kuva 47. Troolikalastusta ja muuta pyyntiä harjoittaneiden vastaajien (n=9) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.

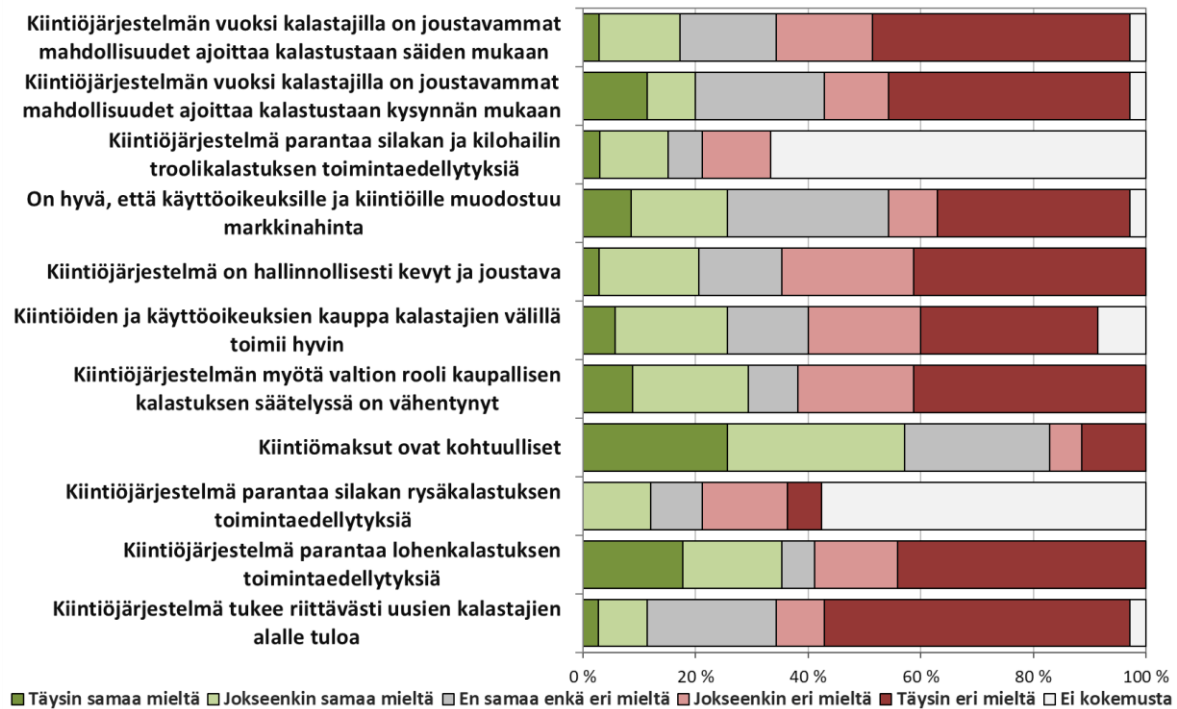
Kalastajat, jotka kalastivat troolin lisäksi silakkarysällä tai muilla rannikkokalastusmuodolla, olivat joiltain osin tyytyväisiä, mutta myös tyytymättömiä kiintiöjärjestelmään (Kuva 47). Etenkin monet kalastajat arvioivat, että järjestelmä ei luo riittävästi joustavuutta olosuhteiden muuttuessa.

Kalastajat, jotka harjoittivat silakkarysäkalastuksen lisäksi muuta rannikkokalastusta, esittivät vaihtelevia arvioita kiintiöjärjestelmästä. Heidän mielestään järjestelmä ei paranna kalastuksen joustavuutta, ja harva koki sen parantavan rysäpyynnin toimintaedellytyksiä (Kuva 48). Kiintiökaupan nähtiin kuitenkin pääsääntöisesti toimivan ja kiintiömaksujen olevan kohtuullisia. Useimmat vastaajat katsoivat, että järjestelmä ei tue riittävästi uusia kalastajia.



Kuva 48. Silakan rysäkalastusta harjoittaneiden vastaajien (n=9) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.

Lohenkalastajat, joista suurin osa harjoittaa myös muuta rannikkokalastusta, esittivät hyvin kriittisiä arvioita kiintiöjärjestelmästä (Kuva 49). Useimpien mielestä järjestelmä ei lisää kalastuksen joustavuutta, eikä ole vähentänyt valtion roolia. Järjestelmää ei myöskään koettu hallinnollisesti kevyeksi ja käyttöoikeuksien kauppa toimi vain harvan kalastajan mielestä hyvin.



Kuva 49. Lohen kalastusta harjoittaneiden vastaajien (n=35) näkemykset toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää koskevista väittämistä.

Käyttöoikeuksien ja toimijakohtaisten kiintiöiden kauppa

Lähes 90 % vastanneista oli käyttöoikeuden haltijoita, ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltijoita oli 15 % vastaajista. Puolet vastanneista ei ollut käynyt kauppaa silakan tai kilohailin käyttöoikeuksista ja 60 % ei ollut käynyt kauppaa lohen käyttöoikeuksista. Käyttöoikeuksien kauppaa koskeviin kysymyksiin vastasi 19 kalastajaa ja toimijakohtaista kiintiökauppaa koskeviin kysymyksiin 23 kalastajaa.

Vastausten perusteella käyttöoikeuksien kauppa sujuu paremmin kuin toimijakohtaisten kiintiöiden kauppa. Hintojen arvioitiin asettuvan sopivalle tasolle useammin käyttöoikeuden kaupassa kuin kiintiökaupassa. Usein käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kaupankäyntiä vaikeuttaa myyjien löytäminen.

Uusien kalastajien aloitusmahdollisuudet

Uusien kalastajien aloittamismahdollisuuksia pidettiin heikkoina, sillä nykyisillä aloittamishdoilla on vaikea päästä alkuun. Kalastuskiintiöitä pidettiin riittämättöminä kalastuskustannuksiin nähden. Lisäksi kiinnostusta kalastuselinkeinoon aloittamiseen saattaa heikentää epävarmuus kokonaiskiintiön tasosta. Esille nousi kuitenkin myös vastakkaisia mielipiteitä. Niissä katsottiin, että nykyisten kalastajien toimintaedellytyksiä ei voida heikentää, kun uusille toimijoille jaetaan käyttöoikeuksia. Lohenkalastajat toivat esiin, ettei aloitteleville kalastajille ole lohikiintiöitä, eikä uusia lohen kalastajia ole hyväksytty järjestelmään.

4.4.2. Silakan kiintiöjärjestelmän kehittäminen

Uusien kalastajien alalle tulo ja erilliset kalastuskiintiöt

Etenkin rysäkalastajien mielestä toimet uusien kalastajien saamiseksi olivat tarpeellisia. Alalle tulo on suurten investointitarpeiden takia vaikeaa. Lisäksi investointimahdollisuuksia heikentää järjestelmään liittyvät riskit. Rysäkalastajat toivatkin esiin, että valtion olisi tuettava aloittavia kalastajia kiintiöiden saannissa tai hankinnassa. Myös joidenkin troolikalastajien mielestä alalle tulo on suurten investointien takia vaikeaa. Joku ehdotti, että uusien troolikalastajien tulisi saada kiintiöitä, jota ei voisi myydä.

Jotkut troolikalastajat esittivät erilliskiintiöistä luopumista. Mutta osa kalastajista piti erillisiä kalastuskiintiöitä hyvänä kehittämistoimenpiteenä, sillä kalastuskapasiteetti, luonnonolot ja pyyntimäärät vaihtelevat eri merialueilla. Lisäksi huomautettiin, että Perämerellä tarvitaan erillinen silakkakiintiö helpottamaan maivan troolaamista.

Järjestelmän jatkuvuus, käyttöoikeuksien arvon määrittäminen sekä käyttöoikeuksien ja kiintiöiden siirtäminen ja kauppa

Etenkin troolikalastajat olivat sitä mieltä, että nykyjärjestelmää on syytä jatkaa. Joku kalastaja esitti myös, että järjestelmää on kehitettävä ja että siihen on sisällytettävä vain siirrettäviä kiintiöitä. Lisäksi tuotiin esille, että kiintiöitä jaettaessa olisi huomioitava merialueiden erilaiset pyyntimahdollisuudet ja että ei-siirrettävät käyttöoikeudet eivät sovi järjestelmään, koska niiden pohjalta saatuja kiintiöitä voi myydä eteenpäin.

Silakan rysäkalastajat suhtautuivat järjestelmään kriittisemmin kuin troolikalastajat. Jonkun mielestä kiintiöjärjestelmää ei kannata jatkaa, sillä sitä pidettiin rysäkalastuksessa turhana. Lisäksi järjestelmän ei katsottu kohtelevan Saaristomeren silakan rysäkalastajia samanarvoisesti, sillä kiintiön määrittelyssä käytetyt aluerajat halkovat Saaristomeren alueen ja rysäkalastajien apajat mielivaltaisesti.

Käyttöoikeuksien nykyiseen voimassaoloaikaan oltiin tyytyväisiä. Joku ehdotti myös nykyistä pidempiä voimassaoloaikoja. Useat kalastajat pitivät suotavana, että käyttöoikeuksille määriteltäisi arvo. Jonkun mielestä arvon määrittäminen on vaikeaa, jonkun mielestä arvo pitäisi määrittää kalan hinnan mukaan.

Monen kalastajan mielestä nykyinen käyttöoikeuksien ja kiintiöiden siirtämisen ja kaupankäynnin järjestelmä on toimiva ja olennainen osa koko järjestelmää. Jonkun mielestä siirto ja kauppa on riittävän helppoa nykyisessä järjestelmässä, osa toivoi nykyistä avoimempaa tietoa ostajista, myyjistä ja hintatasosta ja jonkun mielestä tietojen pitäisi olla julkisia. Tilanteen uskottiin paranevan, jos kalastajat pystyisivät netin avulla etsimään halukkaita ostajia ja myyjiä.

Toimintaedellytysten parantaminen

Troolikalastajien mielestä nykyinen järjestelmä toimii hyvin silakan ja kilohailin troolikalastuksessa. Jonkun mielestä nykyjärjestelmässä troolikalastukselle jäävät kiintiöt ovat riittämättömiä. Jotkut toivat esiin, että rysä- ja troolikalastajia olisi syytä kohdella nykyistä tasavertaisemmin eikä rysäkalastukselle ole perusteltua antaa etuoikeuksia. Myös kalastuskiintiön vakautta pidettiin erittäin tärkeänä. Kalastukseen ei voi investoida, jos kiintiöt vähenevät toistuvasti.

Rysäkalastuksen toimintaedellytysten parantamista pidettiin tarpeellisena. Jonkun mielestä toimintaedellytykset paranisivat, jos heikkoina vuosina ei tarvitsisi huolehtia kiintiöiden pienenty-

misestä eikä hyvinä vuosina kiintiöiden täyttymisestä. Jonkun mielestä rysäkalastus on ympäristöystävällisin kalastusmuoto ja pitäisi sen takia saada valtion tukea. Joku katsoi, että ennen järjestelmää aloittaneita rysäkalastajia on kohdeltu epäoikeudenmukaisesti, kun järjestelmän kuudessa uudet kalastajat ovat voineet saada pidempään jatkaneita kalastajia suurempia kiintiöitä.

Muut kehittämisehdotukset

Kalastajat toivat esiin, että yrityksellä pitäisi olla mahdollisuus tarkistaa ajantasaisesta rekisteristä, paljonko kiintiötä on käytetty ja käyttämättä. Lisäksi järjestelmää voisi kehittää lainoituksella ja vakuuksilla. Muina kehittämisehdotuksina tuotiin esiin, että vanhuuseläkkeellä oleville myönnettäisiin puolet pienemmät lohi- ja silakkakiintiöt kuin muille.

Nykyistä järjestelmää kritisoitiin siitä, että siihen on tehty vuosittain muutoksia. Järjestelmän käyttöönoton aikana silakan kokonaiskiintiöt ovat supistuneet niin paljon, että toiminta on muuttunut kannattamattomaksi.

Lisäksi silakan rysäkalastukseen esitettiin mekanisme, joka lisäisi rysäkalastuksen joustoa ja toimisi jonkinlaisena rysäkalastajan kiintiöpankkina. 20 tonnin erilliskiintiötä pidettiin liian pieninä. Nykyisessä tilanteessa heikkojen vuosien käyttämätön kiintiö pitää myydä ulos eikä sitä voi säästää tulevia, hyviä vuosia varten. Tällaista rysäkalastukselle myönnettävää joustoa pidettiin silakan kokonaiskiintiön kannalta vähäisenä.

4.4.3. Lohen kiintiöjärjestelmän kehittäminen

Uusien kalastajien alalle tulo ja erilliset kalastuskiintiöt

Useat lohenkalastajat katsoivat, että uusien kalastajien alalle tuloa on syytä helpottaa. Etenkin uusille kalastajille olisi suunnattava nykyistä suurempia kiintiöitä riittävän toimeentulon turvaamiseksi. Lisäksi huomautettiin, että uusille kalastajille myönnettävien lohikiintiöiden suuruudessa olisi huomioitava 1-luokan kalastajille asetetut korkeat liikevaihtovaatimukset. Joku nosti myös esiin aloittavien kalastajien ongelman: kiintiöitä ei ole myytävänä ja vuokralla olevat kiintiöt ovat kalliita tai tulevat tarjolle sopimattomaan aikaan. Joku totesi, että uusien kalastajien alalle tulo on lähes mahdotonta, sillä kiintiöitä ei ole saatavilla.

Useat lohenkalastajat eivät osanneet arvioida erilliskiintiöiden tarvetta. Jotkut nostivat esiin, että erilliskiintiöitä jaettaessa olisi huomioitava eri kalastusmuotojen kannattavuus. Jotkut lohenkalastajat eivät pitäneet erilliskiintiöitä tarpeellisina.

Järjestelmän jatkuvuus, käyttöoikeuksien arvon määrittäminen sekä käyttöoikeuksien ja kiintiöiden siirtäminen ja kauppa

Lohenkalastajat suhtautuivat muita kalastajaryhmiä kriittisemmin järjestelmän jatkamiseen. Järjestelmää pidettiin hankalana ja huonosti toimivana. Lisäksi järjestelmää ei pidetty Suomenlahden lohenkalastuksessa tarpeellisena, sillä Suomenlahden kiintiöitä ei edes kalasteta kokonaan. Kiintiöjärjestelmän arveltiin myös heikentävän kalastetun lohen hintaa ja markkinatilannetta. Mutta moni lohenkalastaja myös kannattaa järjestelmän jatkamista. Joidenkin mielestä nykyinen 10 vuoden voimassaoloaika on sopiva, joidenkin mielestä se voisi olla huomattavasti lyhyempi: 2–5 vuotta.

Monet lohenkalastajat eivät osanneet arvioida, onko käyttöoikeuden arvon määrittely tarpeen. Jotkut pitivät arvon määrittelyä kannatettavana. Joku toi myös esiin, että arvon määrittelyllä ei ole merkitystä, jos kiintiö on pieni.

Joidenkin mielestä markkinalähtöinen toimintatapa sopii lohenkalastuksen kiintiöjärjestelmään. Jotkut toivoivat helpotuksia käyttöoikeus- ja kiintiötiedon saantiin. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kauppaa varten voitaisiin luoda yhteinen kauppapaikka, josta löytäisi myyjä ja jossa hinta määrittäisi. Jonkun mielestä hallinnon rooli pitäisi olla nykyistä vahvempi, jotta hinnat eivät nousisi liian korkeiksi. Nykyiseen järjestelmään sisältyvää käyttöoikeuksien ja kiintiöiden siirtämistä ja kauppaa myös kritisoitiin eikä sen jatkamista pidetty perusteltuna. Lisäksi huomautettiin, että käyttämätöntä kiintiötä ei pysty hankkimaan, minkä takia osa kiintiöstä jää hyödyntämättä.

Toimintaedellytysten parantaminen

Lohen kiintiöjärjestelmän parantamiseksi nousi monia ehdotuksia. Kiintiöjako voitaisiin tasapuolistaa siten, että suurten kiintiöiden haltijoilta siirrettäisiin kiintiöitä pienemmille. Joku esitti, että toimijakohtainen järjestelmä pitäisi purkaa ja lohenkalastusoikeus olisi syytä rajoittaa 1-luokan kalastajille. Lisäksi tuotiin esille, että järjestelmän pitäisi olla kalastajille nykyistä helpompi.

Joku huomautti, että vuokrausmahdollisuuden poisrajaaminen lisäisi myyntiin tulevia käyttöoikeuksia. Lisäksi huomautettiin, että nykyinen järjestelmä ei mahdollista toiminnan kehittämistä, sillä kiintiöitä ei pysty kasvattamaan. Esille nousi myös, että Perämeren lohikiintiöistä ei pysty nykyisten aikarajoitusten takia kalastamaan kuin pienen osan. Tiukat aikarajoitukset heikentävät myös taloudellista tulosta, sillä riittävää kalastusta ei sallita parhaaseen, keskikesän markkinakauteen.

Kiintiön 25 % saalis- ja aikarajoitus olisi jonkun mielestä poistettava tai se olisi muutettava suurimmaksi sallituksi lohimääräksi ja rajattava 100 yksilöön. Näin myös pienen kiintiön kalastajat pystyisivät kalastamaan lohta riittävästi markkinoille alkukaudella. Kiintiöiden jaossa toivotaan huomioitavan, että eläkeläisten kalastuskiintiöitä myönnettäessä käytettäisiin nykyistä enemmän harkintaa.

Muut kehittämissuhteet

Lohen kalastajat esittivät, että siirrettävä käyttöoikeus ja käyttämätön lohikiintiö tulee jakaa tasapuolisesti oikeuksia käyttäville, jotta kiintiötä ei jäisi käyttämättä. Lisäksi kalastuskiintiöitä ehdotettiin nostettavan, jos toistuvasti kalastaa koko kiintiön. Joku huomautti, että järjestelmää olisi syytä kehittää siten, että kiintiöitä jaettaisiin ensisijaisesti kalastaville kalastajille. Kiintiöitä käyttämättä jättäneiden kiintiöitä pienennettäisiin. Yksi ongelma lohikiintiöiden kaupankäynnissä on se, että ostojen ajankohta voi olla liian myöhäinen – lohta ei enää saa saaliiksi tai se on alamittaista.

Lisäksi kiintiötä toivottiin kasvatettavan ja sitä esitettiin jaettavan myös 2-luokan kalastajille. Aikarajat esitettiin myös kokonaan poistettavaksi, jotta lohta pystyisi kalastamaan. Lisäksi esitettiin, että aikarajat olisivat 1- ja 2-luokan kalastajille samat ja että 2-ryhmän kalastajien välinen kaupankäynti pitäisi sallia.

Huolta nostatti se, että työtaakka on lohen kalastuksessa kasvanut suureksi, minkä takia olisi tärkeää saada hallinnollisia helpotuksia muun muassa lohen myyntiin ja saalisilmoituksiin. Lisäksi tuotiin esiin, että istutettu lohi on syytä poistaa kokonaan järjestelmästä. Järjestelmän olisi

syitä myös huomioida, että jollain alueilla suuren kiintiön haltijalla on niin merkittävä markkina-asema, että se vääristää pienempien toimijoiden tulonhankintaa.

4.5. Kalastajien kokemukset ja näkemykset olosuhdehaastatteluissa

Luonnonvarakeskus on vuosina 2015–2021 haastattelut henkilökohtaisesti merialueen trooli- ja rannikkokalastajaa kalastuksen olosuhdekatsauksien laatimista varten. Nämä vuosittaiset haastattelut ovat osa Euroopan meri- ja kalatalousrahaston arviointi- ja ennakoitihanketta. 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. Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on ollut haastattelujen yhtenä teemana vuodesta 2016 lähtien. Näiden haastattelujen keskeisimmät havainnot on koostettu tähän raporttiin.

Vuonna 2021 haastateltiin kaiken kaikkiaan seitsemää troolikalastusta harjoittavan yrityksen edustajaa, joilta kysyttiin laajemmin muun muassa kiintiöjärjestelmän vaikutuksista yrityksen toiminnan suunnitteluun ja investointeihin. Heille tehtiin myös kiintiöjärjestelmän ja kiintiökalan toimivuuteen liittyviä kysymyksiä ja tiedusteltiin järjestelmän parannusehdotuksia. Heistä kuusi edusti myös kalaa vastaanottavaa ja jalostavaa yritystä. Heidän lisäksi haastateltiin kaksi merkittävää silakanjalostusyritystä. Koostamme tässä raportissa myös näiden haastattelujen tulokset.

4.5.1. Troolikalastajat

Trooliyritykset suhtautuivat silakkarysäkalastajia ja lohenkalastajia suopeammin toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään. Eräs troolikalastaja totesi, että kalastusta on pakko säädellä kokonaiskiintiön mukaan, ja vaikka tämä järjestelmä ei ole täydellinen, se on paras mitä pystyttiin rakentamaan. Täysin oikeudenmukaista järjestelmää ei ole olemassakaan. Toisen kalastajan mukaan tässä järjestelmässä ei enää ajatella kalastusta: kukaan ei ole enää kiinnostunut aluksesta vaan kiintiöstä. Käyttöoikeuden voi hyödyntää vasta kun jää alalta pois. Kiintiöstä tulee iso lisäkustannus. Nykyinen järjestelmä on kuitenkin vanhaa parempi, kun stressi loppui. Enää ei ole kiire, voi suunnitella ja pitää lomaakin.

Yleisesti trooliyritysten edustajat kokivat, että toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä sinänsä antaa toimintavarmuutta, luo investointiedellytyksiä ja helpottaa trooliyrityksen toiminnan suunnittelua. Järjestelmää pidettiin hyvänä yrityksen, markkinoiden ja miehistön näkökulmasta. Aiemasta poiketen ei ole pakko lähteä kalastamaan huonoilla säillä. Erään kalastajan mukaan järjestelmä ei kuitenkaan vaikuta elintarvikekalan määrään. Ennenkin tiedettiin, paljonko ehditään pyytämään, mutta nyt voi suunnitella milloin pidetään taukoa ja milloin investoinnit toteutetaan. Korjaukset voi tehdä rauhassa ja miehistö tietää etukäteen, milloin on töitä. Kalaa voidaan säästää huolelta syksyyn ja kuluttajilla on pidemmän aikaa vuodesta kalaa. Voidaan panostaa laatuun ja elintarvikekalaan ja silakan hintakin on ollut nousussa. Kalan hinta olisi vanhassa järjestelmässä ollut heikompi, koska toteutuneilla kokonaiskiintiöillä kalaa olisi ollut usein joko liikaa (esim. 2017) tai liian vähän (2020).

Silakan kokonaiskiintiön suuri vaihtelu on kuitenkin käytännössä vaikeuttanut troolikalastuksen suunnittelua paljon ja se syö järjestelmän mahdollistamia hyötyjä. Nyt kalastaja ei kykene

ennakoimaan pidemmällä tähtäimellä kokonaiskiintiön kehitystä. Vaikka alukset, miehistöt ja markkinat olisivat valmiina vastaanottamaan kalaa, kokonaiskiintiön kehitystä ei voi ennustaa. Pankkikaan ei myönnä investointeihin rahaa, jos kiintiöt vaihtelevat näin paljon. Rahoittajan luottamusta ei voi rakentaa, jos vaihteluita ei saada kuriin. Kalastajien mielestä kokonaiskiintiöiden pitäisi ehdottomasti olla paljon vakaampia. Silakkakannan vaihtelua pitäisi pystyä tasauttamaan. Kokonaiskiintiön muutoksia suuntaan ja toiseen pitäisi tieteellisestä neuvonannosta poiketen hallinnollisesti rajoittaa, jotta muutoksiin sopeutumiseen jää elinkeinolla riittävästi aikaa. Muutos saisi maksimissaan olla 20 prosenttia suuntaansa, mieluummin ei 10–15 prosenttia enempää.

Kalastuslaivaston uusimisen tarve on suuri, mutta pienellä ja pienevällä kiintiöllä kukaan ei uskalla investoida. Suunnitellut alusinvestoinnit ovat jääneet toteuttamatta ja nyt rakennuskustannukset ovat vielä nousseet hurjasti. Pohjanlahden silakkakiintiö on mennyt liian pieneksi. Kokonaiskiintiön määrittely vaikuttaa kalastajien näkökulmasta epämääräiseltä. Kanta-arviot perustuvat vanhoihin tietoihin ja toteutuvat kiintiöt eivät enää vastaa todellista tilannetta. Monet kalastajat epäilivät kiintiöarvioiden perusteita ja toivoivat avoimempaa arviointia.

Silakan kokonaiskiintiön pienentyminen on aiheuttanut monelle ongelmia. Osa on joutunut ostamaan lisäkiintiöitä. Kiintiöiden ostosta on muodostunut lisäkustannus ja kauppojen tekeminen voi olla monimutkainen ja monivaiheinen toimitus ennen kuin saa kiintiön sille alueelle missä kalastaa. Ylipäättänsä kuitenkin todettiin, että kiintiöiden kauppa ei troolikalastuksessa ole kovin hankalaa, koska toimijoita on vähän ja kaikki tuntevat toisensa. Jos haluaa ostaa oikeuksia tai kiintiöitä, laitetaan sana kiertämään. Kaupat tehdään kahden kesken. Kiintiöiden hinta vaihtelee kysynnän ja tarjonnan mukaan. Kun kokonaiskiintiö on suuri, kiintiöt ovat edullisia ja päinvastoin. Silakankalastajalla pitää olla myös tarpeeksi suuri kilohailikiintiö ja kalastajien tulee varautua siihen, että kilohaili voi ajoittain vaeltaa pitkälle Selkämerellekin. Kauppojen julkisuuden lisäämisen ei katsottu palvelevan kalastajan asiaa, kalastajien välinen kauppapaikka voisi ehkä olla perusteltu. Kiintiöiden käytön seuranta pitäisi kuitenkin saada kuntoon, jotta tietäisi edes oman tilanteen. Tässä on ollut viivettä ja virheitä.

Uuden kalastajan on vaikea tulla mukaan järjestelmään, koska se vaatii monen miljoonan euron investoinnin. Kiintiöitä pitäisi voida käyttää vakuutena niin kuin esimerkiksi Tanskassa. Olisi vähintäänkin luotava valtion takausjärjestelmä, jotta käyttöoikeudelle saadaan syntymään vakuusarvo. Käyttöoikeuden arvo pitäisi määritellä pidemmällä tähtäimellä, troolikalastajien mielestä vähintäänkin kymmeneksi vuodeksi. Kalan jalostusyrittäminen on voinut antaa vakuuden kalastusyrittäkselle, jos yritysten omistuspohja on sama. Pankit ovat kiinnostuneita käyttöoikeuksien voimassaoloajasta ja järjestelmään mahdollisesti tulossa olevista muutoksista. Kalastajat korostavat, että jatkossa pitäisi luoda järjestelmä kiintiön arvon määrittelemiseksi.

Monien yritysten mielestä on myös tärkeää, että sovittua kiintiöjärjestelmää ei muuteta, vaan se pidetään vakaana. Järjestelmän jatkuva mikrosäätely harmittaa joitakin kalastajia. Samalla kun uusien tuloa alalle koetetaan helpottaa, vanhat kalastajat kärsivät, jos heidän kalamääränsä pienenee. Kiintiöiden uudelleenjakoa pitäisi lopettaa ja kaikkien silakkakiintiöiden pitäisi mennä kaupan kautta, koska aiemminkaan alalle ei päässyt ilmaiseksi. Aiemmin ostettiin tonneja, nyt ostetaan kiintiöitä.

Eräs kalastaja toi esiin, että erilliset kalastuskiintiöt luotiin byrokratian välttämiseksi silloin kun kalastaja saa satunnaista sivusaalista. Nyt rysäkalastukseen on syntynyt bulvaaneita, joiden kautta myydään omaa kiintiötä enemmän kalaa. Erilliskiintiöistä on tullut porsaanreikä, joka pitäisi tukkia tai valvontaa lisätä. Erilaisia silakan pyynti- tai käyttömuotoja ei myöskään saisi suosia, koska se luo tarpeetonta vastakkainasettelua kalastajien välillä. Rannikkokalastuksen edistäminen ei saisi tapahtua troolikalastuksen kustannuksella.

4.5.2. Silakan rysäkalastajat

Rysäkalastus on tärkeä ja kannattava kalastusmuoto, jonka kautta on tullut paljon uusia kalastajia muutoin kuihtuvalle alalle. Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on ollut iso muutos toimialalle siirtymisen näkökulmasta erityisesti silakan rysäkalastajille. Silakan rysäkalastajat olisivat toivoneet rysäkalastukselle omaa kiintiötä, jonka sisällä silakankalastus olisi pysynyt vapaana. Silloin kiintiölle ei olisi syntynyt hintaa ja uuden kalastajan olisi ollut helpompi aloittaa rysäkalastus.

Suljettu järjestelmä lisää käyttöoikeuksia saaneiden kalastajien kannattavuutta, mutta toimiala keskittyy ja pääomavaltaistuu. Järjestelmä voi olla vanhan kalastajan kannalta hyödyllinen, koska se rajoittaa kilpailua, mutta alan kannalta vahingollinen, koska kalastukseen on vaikea päästä. Mutta miten ylipäättään uusi kalastaja voi aloittaa silakan rysäkalastuksen, jos aloittavan kalastajan kiintiötä ei ole tarjolla? Pankki ei myöskään hyväksy kiintiötä vakuudeksi, ja jos paikalliset kiinteistöt ja henkilötakuutkaan eivät riitä, uudella kalastajalla ei ole käytännössä varaa aloittaa kalastajana.

Rysäkalastuksessa pyydetään pienempiä kalamääriä, jolloin aloittavankin kalastajan pienellä kiintiöllä on taloudellista merkitystä kalastajaperheen toimeentuloon. Jos kalastajaperheen jäsen on aikanaan saanut aloittavan kalastajan kiintiön, kalastaja joutuu todennäköisesti lopettamaan, jos kiintiötä ei enää viiden vuoden jälkeen jatketa. Pienkalastajille ei välttämättä ole taloudellisia mahdollisuuksia käyttöoikeuksien ja kiintiöiden ostoon. Aloittavan kalastajan kiintiö on aivan liian pieni oman kalastukseen aloitukseen, vaikka siitä on tukea perheen muulle kalastukselle.

Selkämeren alkuperäisestä silakkakiintiöstä on enää 40 prosenttia jäljellä, mikä on tuottanut rysäkalastajille hankaluuksia. Vuonna 2020 pohjoisella Saaristomerellä monen kalastajan kiintiö loppui kesken. Useampia rysänieluja olisi jouduttu sulkemaan, jollei kalanostajan kalastuskiintiöstä olisi saatu jatkoa. Kalastuskauden jälkeen tuli uutta kiintiötä, mutta se pitää myydä troolareille. Kiintiölle löytyy aina ostaja, mutta myyjää olisi voinut muulla järjestelyllä olla vaikea löytää. Jos tulee huono vuosi, niin kiintiön myynti takaa, että saa edes jotain.

Rysäkalastuksessa byrokratia kasvoi järjestelmän myötä, kun joka kuormasta joudutaan teemmään ennako- ja purkuilmoitus. Tämä aiheutti alussa paljon harmia. Ilmoituksiin on nyt jo paremmin totuttu. Yksi rysäkalastaja totesi, että rysäkalastajista harva enää uskoo, että järjestelmää muutettaisiin ja tuskin olisivat siitä enää luopumassakaan.

4.5.3. Lohen rysäkalastajat

Lohen kalastajien näkökulmasta kiintiöjärjestelmä toimii usein hyvin, mutta siinä on myös parannettavaa. Järjestelmän tarkoituksena on hyvä, kun se rajoittaa tietyssä määrin kalastajien välistä kilpailua ja vähentää ”pimeän kalan” tarjontaa. Kiintiöjärjestelmän kautta kalastajat pysyvät paremmin ennakoimaan, suunnitelmaan ja säätelemään omaa kalastusta ja toimintaa. Ongelmaksi koettiin muun muassa Suomen kiintiön osittainen käyttämättä jääminen.

Lohen kiintiökauppa toimii ja rysäkalastajat ovat ostaneet ja myyneet kiintiötä jatkuvasti vuosien 2018–2020 aikana. Kun lohta on paljon, on tarve kalastaa ja kiintiö täyttyy. Silloin on ostettava lisäkiintiötä muilta kalastajilta. Kalastajat ovat joutuneet ostamaan vuosittain uusia kiintiöitä. Kaupankäynti kiintiöillä toimii yleisesti ottaen hyvin, mutta kiintiöiden kauppaa voisi kalastajien mielestä tehdä helpommaksi. Ratkaisuna voisi olla mahdollinen ’myyntipörssi’ (tai lisäkiintiöpörssi) esimerkiksi viranomaisten nettisivuille. Kanava voisi välittää tietoja kiintiöiden ja käyttöoikeuksien kaupankäyntiä varten.

Lohen kalastus on muuttunut byrokraattiseksi ja toimintaan kuuluvat monenlaiset pyydys- ja aikarajoitukset. Kalastajat korostivat kevään yhden lohirsän käytön mahdollisuutta usein myönteisenä asiana, vaikka asia ei ole suoraan osa toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää. Toisaalta katsottiin, että yhden rysän lasku on arpapeliä: Joillain kalastajilla rysä sattuu olemaan hyvässä paikassa ja toisilla ei, kun ei tiedä ennalta. Yhden rysän aikaistetun kalastusmahdollisuuden poistaminen heikentäisi lohen hintaa. Lohen saalismerkkit ovat alun hankaluuksien jälkeen teknisesti kehittyneempiä ja toimivat hyvin vuonna 2019.

Monet lohenkalastajat näkevät, että uusilla kalastajilla on vaikeaa päästä kiintiötoimintaan mukaan ja ihmettelevät voiko kukaan aloittaa kalastuksen alusta asti nykysysteemissä. Kokeneempien kalastajien joukossa aloittelevalla lohenkalastajalla voi olla vaikeaa saada riittäviä saaliita. Myös lohenkalastusoikeuksien jääminen eläköityvien lohenkalastajien taskuihin nähtiin ongelmaksi.

4.6. Kalanjalostajien haastattelut

Yhtenä toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän tavoitteena oli mahdollistaa arvoketjun yhteistyön kehittämistä siten, että turvataan kaupallisen kalastuksen ja sen tuottamaan kalaraaka-aineeseen perustuvan jalostusteollisuuden ja kaupan työpaikat ja avataan mahdollisuuksia kehittää uusia lisäarvotuotteita ja markkinoita.

Silakanjalostusteollisuus on keskittynyt ja silakankalastajat ja jalostajat ovat tänä päivänä monin tavoin toisistaan riippuvaisia. Haastatelluista seitsemästä troolikalastusyrytyksestä kuudella oli omaa jalostusta tai yrityksen alukset olivat jalostusyriksen omistamia tai osa isompaa konsernia, jonka päätoimiala on silakanjalostus. Kalastuksen ja jalostuksen integraatio alkoi jo paljon ennen toimijakohtaisia kiintiöitä, mutta toimialojen yhteistyö on viime vuosina edelleen tiivistynyt.

Isoimmat silakanfileointirytykset ovat yhdistyneet ja ovat osa isompaa kalanjalostuskonsernia. Kaksi uutta yritystä on muuttuneessa kilpailutilanteessa aloittanut silakan fileoinnin. Toisessa yrityksessä on kaksi kalastusyriystä osakkaana. Kasnäsin kalajauhotehdas on ostanut oman kalastusalueen. Kalastusyriys on perustamassa uuden kalajauhotehtaan Kaskisiin. Muutkin silakan kalastus- ja jalostusyrytykset suunnittelevat uusia investointeja.

Toimijakohtainen kalastuskiintiöjärjestelmä turvaa tietyn osan kokonaiskiintiöistä yritykselle ja sen raaka-ainevarannon pohjalle voi suunnitella pidemmän tähtäimen investointeja kalastukseen tai jalostukseen. Tämä lähtökohtatilanteen muutos näkyy yritysten investointihalukkuuden kasvuna. Osin on myös kyse yritysten varautumisesta tulevaisuuteen, koska entisen pääostajan turkistalouden tulevaisuuden näkymät ovat hyvin epävarmat.

Aiemmin esitetyt troolirytysten edustajien haastattelut edustavat silakan arvoketjun tiivistyneen yhteistyön vuoksi myös pitkälti silakan jalostajien mielipiteitä. Erityisesti silakan kokonaiskiintiöiden suuri vaihtelu ja silakkakiintiöiden väheneminen huolestuttivat silakanjalostajia, koska raaka-aineen saatavuus on jalostuksen perusedellytys. Jalostuslaitosten investoinnit ovat isoja, minkä vuoksi tuotannon pitäisi toimia tehokkaalla kapasiteetilla. Myös kalan kauppa ja markkinat edellyttävät toimitusvarmuutta, johon kiintiöiden vaihteluilla on myös suora vaikutus.

Troolikalastajien edustajien lisäksi haastateltiin kolmea kalanjalostusyriystä, joilla ei ole omaa kalastustoimintaa. Nämä kaikki valmistavat silakkafileitä kotimaan markkinoille.

Nämä yritykset pitivät nykyistä kiintiöjärjestelmää aiempaa järjestelmää parempana, koska kalastajien suunnitelmallinen pyynti takaa riittävän raaka-aineen myös niissä yrityksissä, joilla ei ole omaa kalastusta. Kiintiöjärjestelmällä ei ole kuitenkaan ollut vaikutusta heidän jalostusinvestointipäätöksiinsä, vaan ne on tehty muilla perusteilla. Elintarvikesilakan saannin turvaamiseksi yritykset katsoivat, että rehulle ja elintarvikesilakalle olisi oltava erilliset osuudet. Lisäksi yritykset huomauttivat, että kesken vuotta tehdyt kiintiömuutokset ovat hyvin ongelmallisia koko arvoketjulle. Tieto kiintiömuutoksista olisi saatava niin varhain, että toiminnan suunnittelu onnistuisi koko arvoketjussa.

Yksi yritys esitti, että silakan kalastuksen kiintiökausi alkaisi syyskuun alusta. Näin korkealaatuisen silakan saatavuus ja hinta paranisivat. Lisäksi toivottiin, että kiintiöiden vuosittaisille vaihteluille asetettaisiin rajat, koska liika suuret vaihtelut voivat johtaa MSC-sertifikaatin uudelleen arviointiin.

4.7. Asiantuntijoiden ja sidosryhmien näkökulmat

Asiantuntija- ja sidosryhmien näkemysten kartoittamiseksi tehtiin kuusi haastattelua. Arvioinnissa haastateltiin kaikkiaan kahdeksaa henkilöä, joista kolme neuvontajärjestöjen edustajaa (tässä yhteydessä sidosryhmien edustajina) osallistui samaan yhteishaastatteluun. Asiantuntijoina haastateltiin kolmea kiintiöjärjestelmää ja sen valmistelua tuntevaa viranomaista, lohitutkijaa ja kalastajajärjestön edustajaa. Haastattelut tehtiin marras-joulukuun 2021 aikana, jolloin haastateltavilla oli mahdollisuus kommentoida hankkeessa jo tehtyjä alustavia havaintoja toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän vaikutuksista ja kehittämiskohteista. Asiantuntijahaastattelussa käsiteltiin erityisesti arviointiaineistosta esiin nousseita ongelmia ja kehittämissuhteita.

Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on ollut käytössä Suomessa lähes viiden vuoden ajan. Useimmat kalastajat ovat ehtineet tottua siihen, mutta erityisesti toimintaa aloittavat yrittäjät tarvitsevat neuvontaa. Ala on osin hyväksynyt järjestelmän olemassaolon, joskin sidosryhmät esittivät siihen myös muutoksia. Nettikyselyn vastauksia tarkasteltaessa todettiin, että järjestelmä toimii troolipyynnissä suhteellisen hyvin. Tämän vuoksi pääosa asiantuntijoiden kanssa käsitellyistä ongelmista ja kehittämissuhteista liittyy silakan rysäkalastukseen ja lohenkalastukseen.

4.7.1. Kalastuselinkeinon jatkuvuus

Haastateltavat pitivät kiintiöjärjestelmän vaikutuksia kalastajien alalle tuloon tärkeänä kysymyksenä. Erityisesti mietittiin pitäisikö kiintiöjärjestelmää muuttaa niin, että silakan rysäkalastajat eivät tarvitsisi toimijakohtaista käyttöoikeutta. Silakan rysäkalastuksen kautta tullaan alalle usein, joten rysäkalastuksen aloittamisen helpottaminen tukisi kalastuselinkeinon jatkuvuutta. Järjestelmä ei myöskään hyödytä rysäpyytäjiä samaan tapaan kuin troolikalastajia. Tällä hetkellä silakan rysäkalastuksessa tulee kalastajarekisteriin 1-luokan kalastajia, jotka kalastavat vain 20 tonnia silakkaa (perusoikeudella), koska aloittaville kalastajille ei ole vapaana käyttöoikeutta. Esitettiin jopa, että järjestelmä on vääristynyt – ”vanhat istuu ja nuoret eivät pääse kalaan”.

Toisaalta rysäkalastajille ei haluttaisi erottaa omaa osuutta kokonaiskiintiöstä, koska kokonaiskiintiöstä riippumaton osakiintiö voisi aiheuttaa eriarvoisuutta kalastajaryhmien välillä ja vähentää troolikalastajien osuutta. Myönteiseksi nykyjärjestelmässä koettiin se, että silakan rysäkalastaja ei voi myydä käyttöoikeuttaan troolikalastukseen. Jos näin ei olisi, rannikon rysäkalastus häviäisi kokonaan. Toinen mielipiteitä jakava asia on elintarvikekalastus. Osa kalastajista ja

jalostajista toivoi, että elintarvikesilakan kalastajilla olisi etusija kiintiöitä jaettaessa tai elintarvikekalastukseen olisi oma kiintiönsä. Hallinnon edustaja totesi, että elintarvikesilakan kalastuksen edistäminen on hyvin tärkeää, mutta kukaan asiantuntijoista ei halunnut kiintiöjärjestelmän suosivan jotain käyttömuotoa vaan pitivät markkinaohjautuvaa järjestelmää parempana.

Viranomaisille on tullut eniten palautetta silakan rysäkalastuksesta, eli kiintiöjärjestelmä ei tässä kalastusmuodossa toimi täysin toivotulla tavalla. Tilanne on pienimuotoisille kalastajille hallinnollisesti kohtuullisen raskas. Toisaalta kalastajien esiintuomat ennako- ja purkuilmoitukset eivät ole seurausta Suomen toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä vaan perustuvat EU-säädöksiin. Osa rysäkalastajista ja jalostajista toivoi rysäkalastukseen omaa yhteistä kiintiötä, jota ei jaettaisi toimijakohtaisesti. Jos silakan rysäkalastukselle irrotettaisiin oma kiintiö, kokonaiskiintiöiden muutosten pitäisi viranomaisen mukaan silti kohdistua myös rysäkalastukseen. Rysäkalastajien välille voi syntyä epätasa-arvoisuutta varatun kiintiön loppuessa, koska eri puolella rannikkoa ja samankin alueen sisällä paikkakohtaiset pyyntiajat vaihtelevat. Jos rysäkalastajille annettaisiin oma kiintiö, olisivatko alueelliset osakiintiöt rysäkalastuksessa yksi mahdollinen ratkaisu?

Kalastajajärjestön edustaja totesi, että on vaikea tietää laajasti silakkarysäkalastajien suhtautumista toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään. Kalastajakunnassa on äänekkäitä ja hiljaisia. Hän arvioi, että enemmistö haluaisi pitäisi nykyisen järjestelmän tai aika lähellä nykymuotoista olevan järjestelmän. Järjestelmässä on myös hyvät puolensa. Jos tehdään muutoksia, on harkittava kokonaisuutta: rysäkalastus ei voi olla vapaata kaikesta, koska se olisi hankalaa troolikalastukselle. Sektorit ovat riippuvaisia toisistaan. Järjestelmän muutoksia mietittäessä olisi myös huomioitava, että kalastajat ovat jo myyneet ja ostaneet käyttöoikeuksia. Tällä on suuri merkitys kalastajien talouden ja oikeusturvan kannalta. Viranomaisen korosti, että turhaa vastakkainasettelua - esimerkiksi tyyliin elintarvikesilakka rysällä ja rehukala troolilla - pitää välttää. Rysäkalastus ja troolikalastus tuottavat molemmat sekä kulutuskalaa että rehusilakkaa. Kalastajien edustaja suhtautui epäillen siihen, onko silakan rysäkalastuksen kautta tullut uusia kalastajia (yrittäjiä) alalle.

Viranomaisen mielestä suuri ongelma silakan kalastuksessa on, että mahdollisuutta kalastaa 20 tonnia ilman toimijakohtaista kiintiötä on alettu käyttää vastoin alkuperäistä tarkoitusta. Kyse on erilliskiintiöstä, joka on asetettu muun kalastuksen sivusaaliin takia, ei alalle tuloa tukemaan. Tätä erilliskiintiötä jouduttiin kasvattamaan alkuperäisestä, mikä johti muiden kalastajien kiintiön laskuun. Alalle tulevat eivät haastatellun viranomaisen mielestä saisi saada suuria määriä oikeuksia alalla jo olevien kustannuksella. Aloittavien oikeudet ovat määräaikaaisia ja eivät ole siirrettäviä, mutta ne on silti koettu isona osana kokonaiskiintiöstä.

Uusien kalastajien alalle tuloa pidettiin hankalana myös lohenpyynnissä, koska ei-siirrettävät käyttöoikeudet ovat hyvin pieniä. Sidosryhmien mukaan seuraavalle vuodelle siirtyvien kiintiöiden jakoperustetta tulisi muuttaa niin, että uudet kalastajat otetaan paremmin huomioon. Uusien kalastajien alalle tulon kannalta myös osin asiantuntijoiden parissa koettiin haasteelliseksi tilanteet, joissa käyttöoikeuden haltijat eivät itse lainkaan käytä kiintiöitään vaan siirtävät ne joka vuosi muille. He eivät joudu luovuttamaan käyttöoikeuttaan valtiolle, ja uudet nuoret kalastajat eivät saa uusia käyttöoikeuksia. Järjestelmää esitettiin muutettavaksi niin, että kalastaja, joka ei itse kalasta, menettäisi nykyistä helpommin käyttöoikeutensa. Voisi esimerkiksi olla karenssiaika, jonka jälkeen pitäisi pystyä tarkastelemaan kalastamattomien oikeuksien siirtoa valtiolle ja siitä uusille tulijoille. Järjestelmässä on syytä tarkkaan määritellä, kuka on nuori, uusi tai aloittava kalastaja. Toisaalta haastateltu viranomaisen korosti, että kiintiöiden siirtämistä ei tulisi rangaista. Järjestelmää suunniteltaessa on alun perinkin tarkoitettu, että siirtäminen on yhtä hyväksyttävää kuin oma kalastus.

4.7.2. Kokonaiskiintiön vaihtelut

Kokonaiskiintiön vaihtelujen vaikutukset koettiin tärkeäksi kysymykseksi. Kiintiöiden pohjana olevat kalakanta-arviot ovat vaihdelleet ja kiintiöihin on tehty yllättäviä muutoksia. ”Pohjanlahden silakassa tiede menee aikamoista vuoristorataa”. Elinkeinon kannalta tämä on äärimmäisen hankalaa. Erityisesti kokonaiskiintiön raju pienentyminen koettiin ongelmaksi. Baltian maissa on pidetty ongelmana jopa sitäkin, että kokonaiskiintiötä nostetaan paljon, koska se vaikuttaa kalan hintaan. Aiemmin oli pienessä määrin mahdollisuus säätää kansallisesti kokonaiskiintiön käyttöä, mutta tällä hetkellä tieteellinen neuvonanto on sitova. Toisaalta todettiin, että jälkepäin tarkasteltuna tieteelliset arviot eivät ole yleensä pitäneet paikkaansa. Kalastajat kokevat olevansa tieteellisen neuvonannon vankina. Toisaalta silakan MSC-sertifikaatin vuoksi osakalastajista haluaa korostaa, että kiintiö perustuu tieteelliseen neuvonantoon.

Kalastajajärjestöt ovat puhuneet vuosien välisten kokonaiskiintiövaihtelujen osittaisen tasaa-mismahdollisuuden puolesta, mutta asia ei ole edennyt. Kokonaiskiintiöiden vaihtelujen tasaa-misasi voitaisiin ottaa esille silakan osalta EU:n monivuotisessa suunnitelmassa (EU 2016). Asian läpimenoa ei pidetty kovin todennäköisenä. Viime vuosina on nähty edellisissä komission tekemissä muutoksissa, että säädöksiä mieluummin kiristetään. Jos monivuotisessa suunnitel-massa annettaisiin mahdollisuus lieventää tieteellisessä neuvonannossa esitettyä kiintiön las-kua, poikkeama voisi vaikuttaa MSC-sertifikaatin edellytyksiin. Asiantuntijoiden mukaan oikea tie parantaa tilannetta on kehittää tieteellisen neuvonantoa pitkäjänteisemmäksi ja sen laatua paremmaksi.

Lohen osalta kokonaiskiintiön vaihtelut ovat arvaamattomia ja monet kalastajat kokevat ole-vansa politiikan ja muiden tahojen vankeja. Säätelyn kiristyspaine tulee pohjoisesta sekä vapaa-ajankalastajien ja ympäristöjärjestöjen taholta. Toisaalta toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää luotaessa on nimenomaan lähdetty siitä, että kun kiintiöt asetetaan tieteellisesti kestäväälle ta-solle, ne pitää voida myös hyödyntää täysimääräisesti. Sidosryhmien edustaja esitti toivomuk-sen siitä, että kalastaja voisi siirtää käyttämättömän osan kiintiöstään käytettäväksi seuraavana vuonna. Nyt säästynyt määrä menee aina yhteiseen hyvään. Tämä ei ole EU-säädösten mukaan mahdollista, koska kiintiöt vahvistetaan vuositasolla eikä niitä voi kalastajatasolla siirtää vuosien välillä.

4.7.3. Lohenkalastuksen säätely

Lohen kalastuksessa havaittuihin muutoksiin ja kalastajien näkemyksiin vaikuttavat toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän rinnalla myös lohiasetuksen muutokset. Lohen kalastuksen aikasää-tely ja kiintiöjärjestelmä perustuvat eri säädöksiin, mutta lohenpyynnin aikasäätely ja yhden rysän aikaistamissäädökset (korkeintaan 25 % kiintiöstä) liittyvät kuitenkin toisiinsa. Toimija-kohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto on mahdollistanut aikasäätelyn lieventämisen. Lo-hitutkijan mukaan alkukesän yhden rysän kalastusmahdollisuus on lisännyt jonkin verran lohi-kantoihin kohdistuvaa kokonaiskalastuskuolevuutta, mutta tämä ei kuitenkaan ole heikentänyt luonnonlohikantojen tilaa. Alkukesällä merialueella lohenkalastusta rajoittaa pyydysmäärära-joituksen lisäksi kokonaiskiintiö sekä mahdollisuus hyödyntää vain 25 % osuus toimijakohtai-sesta kalastuskiintiöstä. Aikaisemmin alkukesällä vaeltavia lohia kalastettiin parin vuosikymme-nen ajan ainoastaan jokialueilla.

Muun muassa neuvontajärjestöt toivat esiin, että 25 % raja Pohjanlahden alkuvuoden pyynnissä on ongelma niillä lohenkalastajilla, joilla on pieni kiintiö. Kalastajien ei ole kannattavaa laittaa silloin rysää pyyntiin vain pientä lohimäärää varten. He ehdottivat, että pienimmillä kiintiöillä kalastavat voisivat kalastaa alkuvuodesta koko kiintiönsä tai suuremman osan kiintiöstään. Esi-merkiksi keväällä saisi pyyttää 50 tai 100 kalaa, 25 % sijasta, sopiva raja pitäisi miettiä. Ehdotusta

pidettiin sinänsä perusteltuna. Kalastajia edustavan asiantuntijan mukaan kalastajat toivovat, että kevätrajoituksista voitaisiin luopua kokonaan, mutta eri säännöistä eri kalastajien välillä syntyy helposti tasavertaisuuskysymyksiä. Viranomaisen totesi, että tällainen muutos ei onnistuisi poliittisesti. Kritiikkiä on tullut jo 25 % säännönkin osalta ympäristöjärjestöiltä ja jokivarresta. Laskennallisesti 100 kalan raja lisäisi kevään kalastusta nykyisestä 82 %, 50 kalan raja 47 % ja 30 kalan 30 %.

Haastatteluissa todettiin myös, että välttämättä ei olisi huonoa, jos kiintiöt keskittyisivät, koska järjestelmässä on mukana paljon lohenkalastajia, joilla on hyvin pienet käyttöoikeudet. Lohisaaliin jyrkkä painottuminen Pohjanlahden pohjukkaan on todennäköisesti vähentänyt lohen suoramyyntin osuutta ja laskenut näin lohen keskihintaa. Suuret saaliit on mahdollista saada välittäjien kautta markkinoille. Pohjanlahden lohenkalastuksen käyttöoikeuksien siirtoja kielto-ajan yli pohjoisesta etelään ei pidetty tasapuolisena. Todettiin, että säädös johtuu lohipoliitikasta. Perämeren lohenkalastajat ovat ikääntyneempiä kuin etelän kalastajat. Mitä tapahtuu tulevaisuudessa, kun lohen käyttöoikeudet ovat pääosin pohjoisessa ja kalastajat etelässä? Viranomaisen mukaan järjestelmää ei alun perin olisi saatu läpi ilman siirtokieltoa.

4.7.4. Kiintiöiden ja käyttöoikeuksien kaupankäynti ja siirrot

Kiintiösiirtoja on tehty paitsi kalastajien kesken myös saman omistajan eri yritysten välillä. Ei-siirrettävät käyttöoikeudet otettiin käyttöön vasta vuoden 2018 alussa. Lohenkalastuksessa siirrot ovat yleistyneet, kun vanhat kalastajat ovat luopuneet kalastuksesta. Muutamalla isommalla kalastajalla on ollut varaa ostaa käyttöoikeutta. Tällöin on pelkona, että kiintiö tai käyttöoikeudet voivat keskittyä liiaksi ns. lohikuninkaille, joskin todettiin, että sitä mahdollisuutta on rajattu järjestelmän säädöksissä. Yhdellä kaupallisella kalastajalla voi olla hallussaan enintään 20 % kustakin silakan tai kilohailin kiintiöstä ja enintään 15 % kustakin lohen kalastuskiintiöstä. Lohenkalastajat ei ole yhtenäinen ryhmä, monilla kalastus on hyvin pienimuotoista. Kiintiön ostaminen toisilta kalastajilta on monelle liian kallista, koska kalastus ei hankinnan jälkeen olisi enää kannattavaa.

Pohjanlahden lohen kiintiön hyödyntämistä on ollut noin 90 %. Kiintiöiden kaupankäynnin kehittämisellä tätä voitaisiin mahdollisesti vieläkin nostaa, vaikka taustalla olevat syyt ovat moninaiset. Kokonaiskiintiön vajaa käyttöaste liittyy muun muassa aikasäätelyyn, lohen vaellukseen, hyljeongelmaan ja myrskyihin.

Kiintiöiden ja käyttöoikeuksien kaupankäynnin edistämisen tarpeesta ja tavoista on erilaisia näkemyksiä. Kauppapaikan tärkeys korostuu järjestäytymättömien kalastajien parissa, koska heillä ei ole valmista verkostoa. Esitettiin, että joku kontaktipaikka tai -henkilö pitäisi olla, jolta voitaisiin tiedustella kiintiön myyjä ja ostaja – esimerkiksi kalastajien järjestö tai viranomaiset. Toisaalta kauppapaikan organisointia ei pidetty valtionhallinnon rooliin sopivana.

Tiedon välittämisen kehittäminen on mahdollista. Kalastajien mahdollisuus saada joustavasti tietoa omasta kiintiötilanteestaan on edennyt hitaasti. Mutta sähköinen asiointisysteemi on kehittyneillä. Tietojärjestelmää on syytä kehittää siten, että asiakkailla on mahdollisuus päästä käsiinsä omiin tietoihinsa ja tehdä itse suoraan siirtoja. Myyjä antaisi tietoja ja ostaja ostaisi.

Järjestelmän piirissä olevia kalastajia ja siirrettyjen kiintiöiden tai käyttöoikeuksien hintoja koskevan tiedon avoimuus on tärkeä kysymys. Kalatalousneuvoja on saanut puheluita, joissa tiedusteltiin keneltä voisi ostaa kiintiötä. Hänellä ei ole käytössään virallista tietoa käyttöoikeuden haltijoista, mutta tietää kuitenkin mahdolliset kalastajat ja pystyi antamaan yhteystietoja. Yksi haastateltava esitti, että kiintiöiden hintojen pitäisi olla julkista tietoa. Kalastajia ja kaupan

käyntiä koskevan tiedon avoimuuden suhteen on kuitenkin oltu varovaisia etenkin lohenkalastuksessa, jossa on konflikti- ja turvallisuusriskejä.

Kalastajajärjestön edustajan mukaan kaupankäynnin edistämisestä on puhuttu koko ajan. Kiintiöillä varmaankin olisi kysyntää, mutta tarjontaa on vähemmän. Tämä on pieni ala, ja toimijat tuntevat toisensa – erityisesti silakan ja kilohailin kalastuksessa. Onko enää tarvetta kauppapaikalle, kun on jo totuttu tähän systeemiin? Ongelma kulminoituu niihin, jotka ”istuvat kiintiöiden päällä”, mutta kalastajajärjestön edustaja ei ollut varma onko kauppapaikka oikea ratkaisu siihen.

Kiintiöiden vaihdot eri maiden välillä ovat toimineet jo ennen toimijakohtaista kiintiöjärjestelmää. Nyt vaihtajina ovat osin myös kalastusyrietykset.

4.7.5. Muita kehittämiskohteita

Pankkien kanssa käytävissä lainaneuvotteluissa tarvittaisiin pätevää arviota kalastajan käyttöoikeuden hinnasta. Pelkkä kalan hintatieto ei riitä, vaan pankit haluavat tietää todellisen arvon kaupankäynnin pohjalta. Käyttöoikeuden arvo pitää määrittää, jos käyttöoikeutta halutaan käyttää vakuutena. Tähän tarkoitukseen myyntihintojen on oltava julkista tietoa.

Asiantuntijoiden mukaan toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän voimassaoloaika tulee olla pitkä: toimijoilla pitää olla pitkän ajan varmuus sen pysyvyydestä. 10 vuotta on lyhyt aika toimijoille. Yksi ehdotus voimassaoloajalle oli 10–15 vuotta. 5 vuoden sykli järjestelmän arviointiin on hyvä. Toisaalta lohen pyynnin osalta yksi haastateltava ehdotti lyhyempää voimassaoloaikaa kuin 10 vuotta.

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän eri vaiheissa on järjestetty kalastajille tiedotus- ja keskustelutilaisuuksia. Yksi haastateltava toi esiin, että kiintiöjärjestelmästä päätettäessä olisi hyvä saada kuuluviin niidenkin kalastajien näkemyksiä, jotka eivät ole aktiivisia osallistujia, kirjoittajia ja tietokoneen käyttäjiä. Sitä varten tulisi panostaa alueellisiin ja paikallisiin tilaisuuksiin, joissa kalastajat voisivat kertoa näkemyksiään.

5. Yhteenveto ja pohdinta

5.1. Järjestelmän tavoitteiden toteutuminen

Vuonna 2017 käyttöön otetun uuden markkinalähtöisen kalastuksen ohjausjärjestelmän keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin **kaupallisen kalastuksen kannattavuuden ja toimintaedellytysten parantaminen** (HE 103/2016). Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto on vähentänyt Suomen troolarilaivaston alusten lukumäärää ja pyyntiponnistusta. Silakan ja kilohailin troolilaivasto on tuottanut vuosina 2017–2021 keskimäärin 1,1 miljoonaa euroa enemmän nettovoittoa yhteiskunnalle (sosioekonomista tuottoa) kuin ennen kiintiöjärjestelmää. Pienet troolialukset ovat tuottaneet positiivista sosioekonomista tuottoa kiintiöjärjestelmän voimaantumisen jälkeen eli niiden kapasiteetti on tasapainossa käytettävissä oleviin kalastusmahdollisuuksiin nähden. Sen sijaan isot troolialukset tuottivat negatiivista sosioekonomista tuottoa indikoiden vielä ylikapasiteettia. Pääomakustannusten määrittämiseen liittyy epävarmuutta, joka huomioiden laivasto voi olla jo lähellä tasapainoa. Kannattavuudessa on kiintiöjärjestelmän voimaantumisen jälkeen ollut vuositasolla paljon vaihtelua. Silakan kokonaiskiintiöiden merkittävä pieneneminen, koronapandemia ja polttoaineiden hintojen muutokset vaikuttavat huomattavasti troolareiden taloudelliseen menestykseen.

Toimijakohtaisten kiintiöiden käyttöönoton keskeisenä tavoitteena oli **parantaa kaupallisen kalastuksen yritysten ja ammatinharjoittajien kykyä suunnitella ja toteuttaa omaa kalastustoimintaansa**. Tarjonnan paremmalla ajoittamisella tuottajahinta nousisi ja kalastuksen kannattavuus paranisi. Haastattelujen ja kalastajille suunnatun nettikyselyn perusteella troolikalastajat ovat selvästi hyötynneet uudesta järjestelmästä. Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä antaa heille entistä paremman mahdollisuuden kalastaa markkinoiden tarpeiden mukaan. Oma kiintiötä voidaan tarpeen mukaan säästää syyskalastukseen ja kalastusta voidaan suunnitella yhdessä ostajan kanssa. Troolipyynti ajoittuu entistä paremmin markkinakysynnän mukaan. Pohjanlahden silakan pyynnin ajoittumisessa ei ole saalistilastojen tarkastelun perusteella tapahtunut toimijakohtaisten kiintiöjärjestelmän aikana merkittävää muutosta, mutta Suomenlahden, Saaristomeren ja pääaltaan silakan ja kilohailin pyynti ajoittui entistä enemmän syyskauteen.

Rannikolla silakan rysäpyyntiä harjoitetaan sesonkiluontoisesti kevätkesällä. Silakan rysäpyynnin ajoittumiseen ei voi toimijakohtaisella kiintiöjärjestelmällä vaikuttaa, minkä vuoksi sillä ei ole tähän kalastusmuotoon samanlaisia myönteisiä vaikutuksia kuin troolikalastukseen. Tämä tuli ilmi myös selkeästi kalastajien haastattelu- ja nettikyselytuloksista. Monien kalastajien on vaikea ymmärtää, miksi silakan rysäkalastus otettiin järjestelmään mukaan, ja yksi asiantuntijoistakin piti menettelyä virheenä. Silakan rysäkalastuksen mukanaolo aiheuttaa kalastajille ja hallinnolle paljon työtä ja iso osa järjestelmään liittyvistä ongelmista koskee silakan rysäpyyntiä. Lohikin on rannikolla pyydettävä silloin kun sitä on saatavilla. Kalastettavuutta rajoittavat sekä luonnonolosuhteet että kalastuksen aikarajoitukset. Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän käyttöönotto mahdollisti osittain lohenkalastuksen aikaistamisen, mikä on ollut monelle lohentakalastajalle merkittävä parannus kalastuksen toimintaedellytyksiin.

Elintarvikesilakan hinnat ovat olleet nousussa, mikä johtunee pääosin kokonaiskiintiön vähentämisestä ja kiristyneestä kilpailusta. Kilohailin hinta laski vuonna 2020, kun kilohailia alettiin Virossakin käyttää kalajauhon raaka-aineena. Lohen maailmanmarkkinahinta vaikuttaa puolestaan kalastetun lohen hintaan. Pohjanlahden lohta on voitu pyytää toimijakohtaisten kiintiöiden aikana keväällä, mikä on nostanut joidenkin kalastajien saamaa keskihintaa.

Järjestelmän tavoitteena on myös ollut mahdollistaa **arvoketjun yhteistyön kehittäminen** kalastuksen ja kalastustuotteiden jalostusteollisuuden turvaamiseksi ja uusien lisäarvotuotteiden ja markkinoiden avaamiseksi. Suomen silakan jalostuksessa on viime vuosina tapahtunut paljon muutoksia. Kemiönsaaren kalajauhotehdas perustettiin jo ennen toimijakohtaisten kiintiöiden käyttöönottoa eikä sen perustaminen liittynyt toimijakohtaisiin kiintiöihin. Kalajauhotehtaan ostamat kalastuskiintiöt ja troolialus turvaavat kuitenkin raaka-aineen saatavuutta. Silakan uusien fileointiyksiköiden perustaminen kytkeytyi myös enemmän yritysjärjestelyihin ja kilpailutilanteen muuttumiseen kuin toimijakohtaisiin kiintiöihin. Arvoketjujen kehittymisen tavoite on kuitenkin toteutumassa. Isoja toimijakohtaisia kiintiöitä hallinnoivat yritykset ovat suunnitelleet uusia investointeja silakanjalostukseen saadakseen lisäarvoa raaka-aineelleen. Investoinnit perustuvat toimijakohtaisen kiintiön kautta saatuun taattuun raaka-aineosuuteen. Ensimmäinen toteutunut investointi on uuden kalajauhotehtaan perustaminen Kaskisiin. Käyttöoikeuden pitkä voimassaoloaika edistää investointien toteutumista, koska niiden kuoletusaika on pitkä.

Järjestelmän avulla pyrittiin varmistamaan Suomen **kalastuskiintiöiden mahdollisimman täysimääräinen hyödyntäminen ja vähentämään valtion tarvetta osallistua kalastuksen säätelyyn**. Silakan ja kilohailin kokonaiskiintiöistä käytettiin yli 90 prosenttia vuonna 2020. Tämä ei välttämättä johdu toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä, koska aiemminkin kilohailikiintiöt oli tehokkaasti käytetyt ja silakkakiintiöt ovat ennenkin pienten kiintiöiden aikana käytetty lähes kokonaan. Itämeren ja Pohjanlahden lohikiintiöstä yli 80 prosenttia on käytetty vuodesta 2012 lähtien. Vuosittaista vaihtelua on, mutta vaihtelussa ei ole tapahtunut isoa muutosta. Vuonna 2015 kiintiö kalastettiin loppuun ja osa kalastajista jäi sen vuoksi ilman saalista. Toimijakohtainen kiintiö estää tällaisten tilanteiden toistumisen. Suomenlahden kiintiö käytettiin vuosina 2019–2020 yli 80 prosenttisesti, kun sitä ennen lähes puolet kiintiöstä jäi täyttymättä. Käyttöasteen paraneminen ei ole välttämättä kiintiöjärjestelmän seuraus vaan kalastajat saivat hyvien lohivuosien ja hyljekarkottimien vuoksi entistä parempia saaliita. Aiemmin valtio joutui ennakkoimaan Suomen saaliin ja sivusaaliiden kehitystä, seuraamaan tarkoin kokonaiskiintiön täyttymistä, tekemään vuosittain erilaisia säätelypäätöksiä ja ajoittain keskeyttämään kalastuksen, jotta esimerkiksi silakkaa riitti joulumarkkinoille ja kiintiöitä ei ylitetty. Nyt kalastajat voivat itse päättää miten he kiintiönsä käyttävät ja valtion ei tarvitse keskeyttää kalastusta. Järjestelmässä pitää kuitenkin seurata kalastajakohtaisten käyttöoikeuksien ja kiintiöiden siirtoja sekä kalastajakohtaisten kiintiöiden täyttymistä, mikä edelleen työllistää hallintoa paljon.

Järjestelmän tavoitteena on **kannustaa yrityksiä ja ammatinharjoittajia huolehtimaan kalakannan hyvästä tilasta** pitkäjänteisesti, koska kalakannan tila vaikuttaa kalastuskiintiöiden kokoon ja niiden haltijoiden tulevaisuuden toimintaedellytyksiin. Haastattelujen mukaan silakkakiintiöiden pienentyminen ja kokonaiskiintiön suuri vaihtelu hankaloittivat huomattavasti kalastuksen, jalostuksen ja yritysten investointien suunnittelua, rahoitusta ja toteuttamista. Kalakannan tilasta huolehtimisen merkitys on näiden ongelmien kautta kasvanut ja yritykset toivovat jatkossa ennen muuta luotettavaa ja pitkäjänteistä kannanarviointia ja sitä kautta vakaampia kokonaiskiintiöitä. Silakan MSC-sertifiointi on myös lisännyt kalastajien kansainvälistä yhteistyötä Itämeren alueella ja tahtoa pitkäjänteiseen kalakantojen hoitoon.

5.2. Järjestelmään liittyvät ongelmat ja kehityskohteet

Kalastajaryhmien näkemykset toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä olivat säilyneet pääpiirteissään samanlaisina verrattuna tilanteeseen kolme vuotta aiemmin (Salmi ym. 2019). Tätä väliarviointia varten tehdyssä nettikyselyssä erotettiin pelkästään troolipyyntiä harjoittavat kalastajat omaksi ryhmäkseen. Näin troolipyyntiin keskittyvien yrittäjien myönteinen suhtautuminen toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään tuli aiempaa selkeämmin esille: useimmat heistä kokivat,

että järjestelmä on päässyt hyvin sille asetettuihin tavoitteisiin. Haastatteluissa troolikalastajat korostivat, että toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä antaa toimintavarmuutta ja helpottaa stressiä. Troolipyyntiä ja muuta kalastusta yhdistelevät kalastajat sen sijaan suhtautuivat toimijakohtaiseen kiintiöjärjestelmään huomattavasti kriittisemmin.

Kuten edellisessä raportissa havaittiin, kalastajien näkemykset järjestelmästä vaihtelevat paljon. Näkemyserot liittynevät esimerkiksi erilaisiin kalastustapoihin, saaliin käyttötapoihin, toimintaympäristöihin, kalastajien verkostoitumiseen ja talousmuotoihin – sekä siihen kuinka hyvin yrittäjä oli perehtynyt kiintiöjärjestelmään. 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 ja lohenkalastajat suhtautuivat edelleen hyvin kriittisesti uuteen järjestelmään. Toiminnan omaehtoisuus ja työn vapaus on perinteisesti ollut yksi tärkeä syy ryhtyä ammattikalastajaksi. Kalastajan näkökulmasta tarpeettoman hallinnollisen työtaakan ja byrokratian lisääntyminen syö ammatinharjoittamisen motiivia ja se näkyi myös kyselyissä kritiikkinä, vaikka tilanteeseen on vaikuttanut myös toimijakohtaisesta kiintiöjärjestelmästä riippumattomia seikkoja. On tärkeää ymmärtää, että lohen kalastuksen aikasääätely ja kiintiöjärjestelmä ovat eri järjestelmiä. Hallinnon näkökulmasta lohen kalastukseen liittyneet lisävelvoitteet olivat edellytys sille, että pyynnin kevätaikaista sääätelyä on voitu helpottaa. Muutokset lohen kevätaikaisen kalastuksen edelleen helpottamiseksi ovat poliittisesti haasteellisia.

Kuten aiemmin todettiin, toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä ei hyödytä rannikon rysäkalastajia samaan tapaan kuin troolikalastajia. Monet pitivät järjestelmää turhana silakan rysäpyynnissä. Nettikyselyssä ja haastatteluissa uusien kalastajien aloittamismahdollisuuksia pidettiin heikkoina: nykyisillä aloittamishdoilla on kaikissa kalastusmuodoissa vaikea päästä alkuun. Erityisesti silakan rysäkalastajien kalastuksen aloittamisen helpottaminen tukisi kalastuselinkeinon jatkuvuutta, koska pyyntimuodon kautta tullaan usein alalle. Toisaalta oman erillisen osan irtottaminen kokonaiskiintiöstä silakan rysäkalastajille nähtiin ongelmalliseksi, koska se aiheuttaisi eriarvoisuutta silakan rysä- ja troolikalastajien välillä. Rysäkalastajat saisivat vakaan osan kokonaiskiintiöstä, mutta troolikalastajien osuudet joustaisivat kokonaiskiintiön mukaan. Rysäkalastajien erilliskiintiö voisi synnyttää myös eriarvoisuutta eri paikoissa ja rannikkoalueilla kalastavien rysäkalastajien välille, jos rysäkalastajille varattu kiintiö loppuu kesken kalastuskauden. Silakan rysäkalastajien mahdollista erilliskiintiötä mietittäessä tulisi pohtia myös sen jakoa alueittain. Osa silakan kalastajista ja jalostajista toivoi, että silakan elintarvikekalastusta voitaisiin suosia. Osa kalastajista ja asiantuntijat halusivat kuitenkin eritoten välttää kaikenlaista kalastustapojen vastakkainasettelua. Elintarvikesilakan kalastuksen lisääminen on kotimaisen kalan edistämishjelmassa mainittu keskeinen yhteiskunnallinen tavoite. Sen toteutumiseksi olisi elintarvikesilakan saatavuutta pyrittävä eri keinoin parantamaan. Elintarvikekalastuksen edistämistä tulisi jatkossa suunnitella hallinnon, silakan kalastajien ja jalostajien sekä tutkijoiden välisenä yhteistyönä.

Myös lohenpyynnissä esitettiin uusien kalastajien alalle tulon helpottamista, koska myytävänä olevat käyttöoikeudet ja kiintiöt ovat kalliita. Ongelma kulminoituu myös niihin, jotka istuvat kiintiöiden päällä eivätkä itse käytä kiintiöitään. Kalastajan on vaikea investoida toimintaansa, jos käyttöoikeuksia ei ole myynnissä ja toiminnan kehittäminen on epävarmojen kiintiöostojen varassa. Tämän vuoksi olisi hyvä esimerkiksi pohtia siirtyisivätkö käyttöoikeudet määräajan jälkeen valtiolle, jos kalastaja ei moneen vuoteen ole kalastanut vaan ainoastaan myy vuosi vuodelta kiintiönsä. Käyttöoikeuksien ja kiintiöiden saatavuutta ja kaupankäyntiä olisi joka tapauksessa syytä jollakin tavalla edistää.

Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän ensimmäisen vuoden aikana käyttöoikeuksia ja kiintiöitä koskeva kaupankäynti ei ollut varsinkaan rannikkokalastajien välillä kovinkaan laajaa. Tämän jälkeen lohien osalta siirtoja on tehty alkuvaihetta aktiivisemmin, mutta edelleen yleisesti ilmenee tarvetta kehittää järjestelmiä käyttöoikeuksien ja kiintiöiden kaupankäynnin edistämiseksi. Kauppapaikan tärkeys korostuu järjestäytymättömien rannikkokalastajien parissa, koska heillä ei ole valmista verkostoa, jonka kautta voisi saada tietoa ostajista ja myyjistä. Sen sijaan esimerkiksi silakan troolikalastajien parissa kiintiöiden kauppa ei ole kovin hankalaa, koska toimijoita on vähän ja kaikki tuntevat toisensa.

Vaikka kaikki kalastajat eivät koe tarvitsevansa kauppapaikkaa, joku paikka, josta voidaan tiedustella myyjä ja ostajia olisi hyvä olla saatavilla. Kauppojen julkisuuden lisäämisen ei katsottu palvelevan kalastajien asiaa, mutta kalastajien välinen kauppapaikka voisi olla perusteltu. Lisäksi kalastajat toivat esiin, että kalastusyrityksellä pitäisi olla mahdollisuus tarkistaa ajantasaisesta rekisteristä oma kiintiötilanteensa. Sähköinen asiointisysteemi tätä varten onkin kehitteillä.

Kalastajat pitivät suotavana, että käyttöoikeudelle voitaisiin määritellä arvo, jotta niitä voidaan käyttää lainan vakuutena. Pankkien kanssa käytävissä lainaneuvotteluissa tarvittaisiin pätevää arviota käyttöoikeuden hinnasta. Pelkkä kalan hintatieto ei ehkä riitä, vaan halutaan tietää kaupankäyntiin perustunut todellinen arvo. Käyttöoikeuksien käyttö vakuutena voi edellyttää tietojen julkisuutta, mikä ei ole ollut kalastajille mieleen.

Troolikalastajien mukaan pankit ovat kiinnostuneita myös käyttöoikeuksien voimassaoloajasta ja käyttöoikeuden arvo pitäisikin määritellä pitemmällä tähtäimellä, vähintäänkin kymmeneksi vuodeksi. Kiintiöjärjestelmän sopivana voimassaoloaikana pidettiin useimmiten 10–15 vuotta. Myös lyhyempää jaksoa ehdotettiin, jotta lohien käyttöoikeuksien kauppa saataisiin aktivoitua. Silakan troolikalastajat esittivät myös ajatuksen valtion takausjärjestelmän luomisesta.

Toimijakohtainen kiintiöjärjestelmä on toiminut sujuvasti ja toimintaa edistävästi erityisesti silakan ja kilohailin troolikalastuksen piirissä. Järjestelmän kehittämistoimia, vuorovaikutusta ja tiedottamista tulee suunnata erityisesti rannikkokalastajille osallistumismahdollisuuksien edistämiseksi ja väärinkäsitysten korjaamiseksi. Kalastajille ei ole aina helppoa hahmottaa verrattain 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.

Suomen Ammattikalastajaliitto on ollut kiinteästi mukana kiintiöjärjestelmän kehittämisessä. Kaikki pienimmät kalastajat eivät kuitenkaan ole liiton jäseniä ja voivat siksi jäädä paitsioon tiedotuksessa, tai ottavat usein suoraan yhteyttä viranomaisiin ja neuvojiin. Kiintiöjärjestelmää edelleen kehitettäessä olisi hyvä saada kuuluviin niidenkin kalastajien näkemyksiä, jotka eivät ole aktiivisimpia osallistujia. Toimijakohtaisen kiintiöjärjestelmän toimivuuden ja hyväksyttävyyden edistämiseksi olisi hyödyllistä järjestää alueellisia tilaisuuksia, joissa kalastajat saisivat tietoa järjestelmän perusteista ja voisivat myös osallistua vuorovaikutteiseen kehittämistyöhön.

Viitteet

- Bromley, D.W. 2009. Abdicating responsibility: The Deceits of Fisheries policy. *Fisheries* 34: 280–291.
- eKake 2021. Elinkeinokalatalouden keskusrekisteri. (<https://eKake.mmm.fi>)
- EU 2016. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/1139. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R1139-20201201&from=EN>
- Frost, H.S., Andersen, J.L., Hoff, A.G., & Thøgersen, T.T. 2009. The EIAA model: methodology, definitions and model outline. Copenhagen: Institute of Food and Resource Economics, University of Copenhagen. (Institute of Food and Resource Economics / Report; No. 200).
- Gordon, H.A. 1954. The economic theory of a common property resource: the fishery, *Journal of Political Economy* 62, 124–142.
- HE 103/2016. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta sekä yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain muuttamisesta. <https://finlex.fi/fi/esitykset/he/2016/20160103>
- Kompas, T. 2005. Fisheries Management: Economic Efficiency and the Concept of 'Maximum Economic Yield'. *Australian Commodities: Forecasts and Issues*, 12(1): 152–160.
- Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta 9.12.2018/1048, 7 §. Suomen kalastuskiintiöiden vaihto muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden kanssa. [viitattu 16.12.2021]. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161048#L2P7>
- Laki Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan kansallisesta täytäntöönpanosta 23.4.2021/353, 27 §. Siirrettävän ja ei-siirrettävän käyttöoikeuden haltijan velvollisuudet ja seuraamukset niiden noudattamatta jättämisestä. [viitattu 4.10.2021]. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2016/20161048#L3P27>
- Luke 2021a. Kalatalouden kannattavuus [verkojulkaisu]. Luonnonvarakeskus. [viitattu 12.11.2021]. <https://stat.luke.fi/kalatalouden-kannattavuus>
- Luke 2021b. Tilastotietokanta. Kala- ja riistatilastot. Luonnonvarakeskus. <https://statdb.luke.fi/PXWeb/pxweb/fi/LUKE/>
- MMM 2016. Silakan ja kilohailin siirrettävien käyttöoikeuksien haku käynnistyy. Maa- ja metsätalousministeriön tiedote 17.11.2016. [viitattu 3.9.2018] https://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/silakan-ja-kilohailin-siirrettavien-kayttooikeuksien-haku-kaynnistyy-kirjeen-saaneiden-tulee-lahettaa-ennakoilmoittautumislomakkeensa-mahdollisimman
- 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
- OECD 2009. Measuring Capital. OECD Manual. (2nd ed). Paris. 2009.
- PGECON 2020. Guidance document for the fishing fleet. https://datacollection.jrc.ec.europa.eu/documents/10213/994708/EUMAP_guidance_FLEET.pdf/a97f2d95-3fa1-43d8-8aea-0ad796bb65bd

- SAKL 2017. Kaupallisen kalastuksen toimijakohtaiset kiintiöt 5.1.2017. Suomen Ammattikalastajaliiton tiivistelmä kiintiöjärjestelmästä. Kaupallisen_kalastuksen_toimijakohtaiset_kiintiöt_eduskunta_FINAL2_1.pdf (sakl.fi)
- SAKL 2021. Vuosivertailu. <http://sakl.fi/vuosivertailu/>
- 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.
- Setälä, J., Harjunpää, H., Jaukkuri, M., Lehtonen, E., Långnappa, A., Mellanoura, J., Niukko, J., Keskinen, T., Salmi, P. & Saarni, K. 2017. Kalastuksen olosuhdekatsaus 2016. Luonnonvarakeskus. (49 s.)
- Setälä, J., Harjunpää, H., Jaukkuri, M., Lehtonen, E., Mellanoura, J., Niukko, J., Keskinen, T., Salmi, P. & Saarni, K. 2018. Kalastuksen olosuhdekatsaus 2017. Luonnonvarakeskus. (46 s.)
- Setälä, J., Harjunpää, H., Jaukkuri, M., Lehtonen, E., Mellanoura, J., Niukko, J., Saarni, K., Salmi, P. & Seppänen, E. 2019. Kalastuksen olosuhdekatsaus 2018. Luonnonvarakeskus. (59 s.)
- STECF 2021. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) - The 2021 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 21-08), EUR 28359 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76-40959-5, doi:10.2760/60996, JRC126139.
- SVT 2021. Suomen virallinen tilasto (SVT): Kaupallinen kalastus merellä [verkkajulkaisu]. Helsinki: Luonnonvarakeskus. [viitattu 23.11.2021]. <https://stat.luke.fi/kaupallinen-kalastus-merell%C3%A4>
- Trafi 2017. Kauppalaivaston kuukausitilasto, Joulukuu 2017. Suomen virallinen tilasto, Liikenne ja matkailu 2017. Trafín tilastojulkaisuja 12/2017. 16 s.
- Trafi 2018. Kauppalaivaston kuukausitilasto, Joulukuu 2018. Suomen virallinen tilasto, Liikenne ja matkailu 2018. Trafín tilastojulkaisuja 12/2018. 18 s.

Liite 1

Taulukot käyttöoikeuksista (käyttöoikeuksia omaavien toimijoiden määrä vuosien alussa ja käyttöoikeuksien siirtyminen 2017–2021 lokakuussa) ja ei-siirrettävien käyttöoikeuksien mukaiset kiintiömäärät vuosittain (osuudet kalastajaa kohti oli silakalla 2 promillea, lohella 1,333 ja 2 promillea).

Silakka	2017				2018				2019				2020				2021			
	Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti	
	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä
Käyttöoikeuksien jakaantuminen	948	52	904	96	948	52	904	96	948	52	904	96	948	52	904	96	948	52	904	96
Siirrettävät, %	-	0	-	0	-	40	-	14	-	40	-	24	-	40	-	32	-	30	-	32
Ei-siirrettävät, %	54	65	39	14	54	83	39	21	44	78	33	25	42	79	31	30	36	64	29	29
Eri toimijoita, kpl	111		52		129		59		115		56		114		58		94		55	
Eri toimijoita, kpl	129				150				138				138				116			

Silakka	2017				2018				2019				2020				2021 (lokakuu)			
	Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti		Pohjanlahti		Itämeri-Suomenlahti	
	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä	trooli	rysä
Toimijoiden välillä, %	8,2	0,7	5,4	0	251,2	0,9	181,4	10,8	19,4	0,3	62,5	18,4	75,8	0,0	80,8	0	14,3	0	100,1	0
Toimijoiden välillä, kpl	2	3	1	0	14	5	11	3	5	2	5	2	3	1	3	0	4	0	4	0
(MMM vastaanottaja, %)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	1,2	0,0	0,8				
(MMM vastaanottaja, kpl)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	16	1	4				
(MMM siirtäjä, % / kpl)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7/14	1,2/2	0,0/4	0,8/1

Kilohaili	2017	2018	2019	2020	2021 (lokakuu)
	Itämeri	Itämeri	Itämeri	Itämeri	Itämeri
Käyttöoikeuksien siirtyminen					
Toimijoiden välillä, %	7,4	149,0	50,4	66,0	24,5
Toimijoiden välillä, kpl	1	12	4	3	5
(MMM vastaanottaja, %)	-	-	-	0,2	
(MMM vastaanottaja, kpl)	-	-	-	3	
(MMM siirtäjä, % / kpl)	-	-	-	-	0,2/11
Toimijoita, kpl	36	36	29	27	22

Lohi	2017		2018		2019		2020		2021	
	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti
Käyttöoikeuksien jakaantuminen										
Siirrettävät, kpl (1000 % kummassakin)	184	54	183	53	176	51	170	48	155	43
Ei-siirrettävät, kpl	-	-	29 (39 %)	3 (6 %)	29 (39 %)	3 (6 %)	28 (37 %)	5 (10 %)	24 (32 %)	5 (10 %)
Eri toimijoita, kpl	184	54	209	56	200	54	193	53	174	48
Eri toimijoita, kpl	237		264		252		243		220	

Lohi	2017		2018		2019		2020		2021 (lokakuu)	
	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti
Käyttöoikeuksien siirtyminen										
Toimijoiden välillä, %	32,1	5,2	62,8	45,9	73,5	29,1	115,9	33,9	25,6	50,7
Toimijoiden välillä, kpl	11	1	25	3	22	7	20	2	11	6
(MMM vastaanottaja, %)	-	-	-	-	-	-	5,1	42,4		
(MMM vastaanottaja, kpl)	-	-	-	-	-	-	11	11		
(MMM siirtäjä, % / kpl)	-	-	-	-	-	-	-	-	5,1/6	42,4/5

Silakkarysä, ei-siirrettävän käyttöoikeuden mukainen kiintiön määrä toimijaa kohti, kg									
2017		2018		2019		2020		2021	
Pohjan-lahti	Itämeri-Suomenlahti	Pohjan-lahti	Itämeri-Suomenlahti	Pohjan-lahti	Itämeri-Suomenlahti	Pohjan-lahti	Itämeri-Suomenlahti	Pohjan-lahti	Itämeri-Suomenlahti
-	-	169203	92251	154810	71925	116513	59641	183055	38334

Lohi, ei-siirrettävän käyttöoikeuden mukainen kiintiön määrä toimijaa kohti, kpl									
2017		2018		2019		2020		2021	
Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti	Itämeri-Pohjanlahti	Suomen-lahti
-	-	32	20	32	19	31	20	32	18



luke.fi

Luonnonvarakeskus
Latokartanonkaari 9
00790 Helsinki
puh. 029 532 6000