

Valtion vesiviljelyn ja siihen liittyvän tutkimusinfraan järjestäminen

Toimintayksiköitä koskeva päätösehdotus ja sen vaikutusarvio

Luonnos 11.12.2014

Sisällys

1. Valmistelun tausta ja organisointi.....	2
1.1 Ministeriön toimeksianto	2
1.2 Hankeryhmä ja sen työskentely.....	2
1.3 Kytkeä Luonnonvarakeskuksen perustamisvalmisteluun.....	2
1.4 Muu kuuleminen ja yhteydenpito	2
2. Yhteiskunnan toiminnalliset tarpeet vesiviljelylaitoksiin ja tutkimusinfrastruktuuriin.....	3
2.1 Valtion vesiviljelyn tähänastinen kehitys osana sektoritutkimuslaitosta	3
2.2 Vesiviljelyn toimipaikkojen nykyinen käyttö ja sen perusteet.....	3
2.3 Valtiolle kuuluvien vesiviljelyn tehtävien priorisointi	5
3. Toimintayksiköitä koskeva päätösehdotus	5
3.1 Ehdotuksen perusteet ja niitä koskevat rajaukset.....	5
3.2 Toimintayksiköt, jotka säilytetään Luonnonvarakeskuksella.....	6
3.3 Toimintayksiköt, joista luovutaan niin, että tehtäviin liittyvä yhteiskunnan intressi varmistetaan	7
3.4 Toimintayksiköt, joiden käytöstä valtio luopuu.....	8
3.5 Toiminnan vaikuttavuuden lisääminen.....	8
4. Päätösten toteutusaikataulu	9
4.1 Aikatauluun vaikuttavat viiveet	9
4.2 Ohjeellinen aikataulu.....	10
5. Arvio päätösten vaikutuksista	11
5.1 Toiminnalliset vaikutukset	11
5.2 Taloudelliset vaikutukset	12
6. Jatkotoimet	14

1. Valmistelun tausta ja organisointi

1.1 Ministeriön toimeksianto

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 23.1.2014 kaksi hankeryhmää kalataloushallinnon strategian jatkovalmisteluun. Ensimmäinen hanke valmisteli kalatalouden aluehallinnon ja toinen valtion vesiviljelyn organisointia. Valtion vesiviljelyn organisointiryhmän tehtävänä oli tunnistaa tulevaisuuden tarpeet ja keskeiset muutostekijät sekä laatia vaikuttavuusarvio toiminnan erilaisille järjestämistavoille. Arviointien perusteella hankeryhmän tuli tehdä kokonaisedotus valtion vesiviljelytoiminnan rakenteesta, toimintamallista ja tulevaisuuden toiminnan painopisteistä sekä toteuttaa muutostarpeiden edellyttämät toimenpiteet. Arviointi ulotettiin vesiviljelyn elinkeinoja palvelemaan tutkimusinfrastruktuuriin ja sen uudelleenjärjestelyihin.

1.2 Hankeryhmä ja sen työskentely

Hankkeen vastuullisena vetäjänä on toiminut Timo Halonen maa- ja metsätalousministeriöstä (MMM). Hankeryhmän muiksi jäseniksi nimettiin Heidi Aliranta, Tapio Hakaste, Risto Lampinen ja Jouni Tammi MMM:stä sekä Unto Eskelinen, Petri Heinimaa, Asmo Honkanen, Aki Mäki-Petäys ja Jouni Vielma Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksesta (RKTL). Hankeryhmä on valmistellut asioita teemakohtaisissa pienryhmissä ja kokoontunut 15 kertaa.

Hankkeen työtä on ohjannut ohjausryhmä, johon kuuluvat Juha Ojala, Risto Lampinen, Kai Kaatra ja Christian Krogell maa- ja metsätalousministeriöstä.

1.3 Kytkeä Luonnonvarakeskuksen perustamisvalmisteluun

Valtion vesiviljelystä vastaava RKTL siirtyy vuoden 2015 alusta osaksi perustettavaa Luonnonvarakeskusta (Luke). Vesiviljelylaitosten tulevaisuus liittyy Luke:n strategian valmisteluun muutoinkin kuin valtion vesiviljelytehtävien toteuttajana. Vesiviljelyyn varustetuissa toimipaikoissa tehdään paljon muutakin. Siksi ne ovat osa sitä toimipaikkaverkkoa, jonka pohjalle Luke rakentaa alueelliseen läsnäoloon perustuvan toimipaikkastrategiansa. Viljelyn toimipaikkojen kiinteää infraa ja ympäristölupia tarvitaan myös Luken tutkimusstrategian toteutuksessa.

Hankeryhmä on informoinut Luken valmisteluryhmiä sekä tutkimuslaitosten johtoa valmistelun etenemisestä sekä hankkeen välituloksista. Asian valmistelu on käsitelty RKTL:n YT-elimessä 22.10.2014 sekä Luken YT-elimessä 3.11.2014.

1.4 Muu kuuleminen ja yhteydenpito

Erialaisten ratkaisumallinen realistisuuden ja vaikutusten arvioimiseksi on käyty keskusteluja tärkeimpien sidos tahojen, kuten kalankasvattajien sekä Senaatti-kiinteistön kanssa.

Viljelylaitosten toiminnallisissa soveltuvuusarvioinneissa hankeryhmä on koonnut näkemyksiä nykyistä laitostantaa hyvin tuntevilta RKTL:n vesiviljelyn ja tutkimuksen edustajilta.

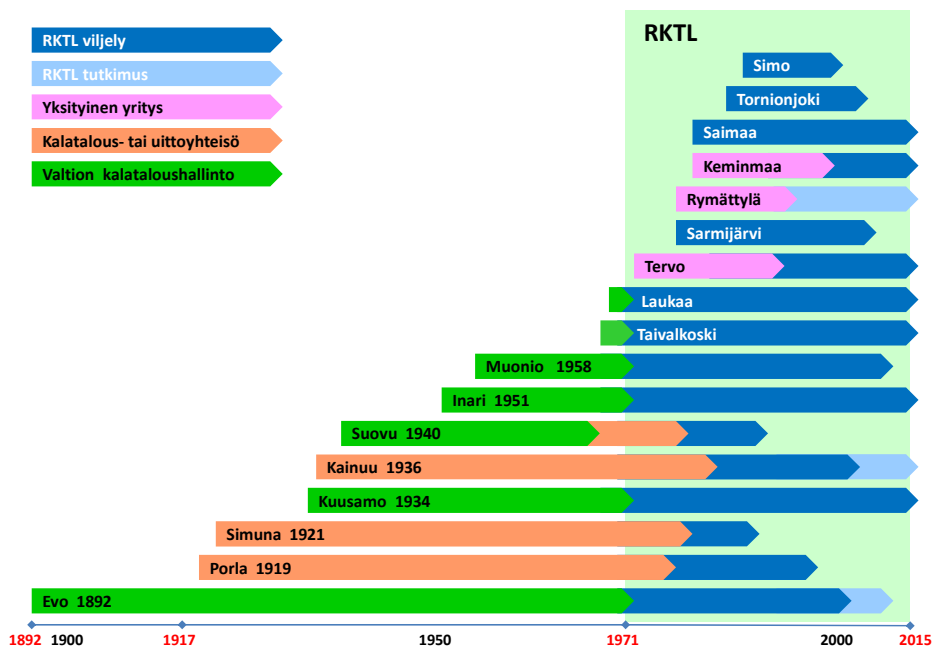
Työryhmän tehtävää on käsitelty kalataloushallinnon neuvottelupäivillä ja asiasta on tiedotettu Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen sisäisessä viestinnässä.

2. Yhteiskunnan toiminnalliset tarpeet vesiviljelylaitoksiin ja tutkimusinfrastrukturiin

2.1 Valtion vesiviljelyn tähänastinen kehitys osana sektoritutkimuslaitosta

Valtio aloitti kalanviljelyn ja sen kehittämisen Evolla vuonna 1892, ja jo autonomian aikana perustettiin lisää laitoksia ja hautomoita. Kun RKTL aloitti vuonna 1971 toimintansa, MMM siirsi RKTL:n hallintaan silloiset kuusi valtion kalanviljelylaitosta. Vuoteen 1995 mennessä valtio rakennutti ja vuokrasi yhteensä yksitoista laitosta lisää kantojen säilytystä ja elvytystä palvelemaan viljelyyn sekä tutkimuksen tarpeisiin.

Toimintaympäristön muuttuessa alkoi tarpeettomiksi käyneistä laitoksista luopuminen toiminnallisista ja taloudellisista syistä vuonna 1988. Siitä lähtien RKTL on sulkenut kokonaan kahdeksan laitosta ja lisäksi lopettanut tuotannollisen viljelytoiminnan yhdessä jäljelle jääneistä. Tällä hetkellä tutkimuslaitoksella on pääosin tuotannollisessa käytössä seitsemän laitosta ja kaksi pelkästään tutkimuskäytössä.



Kuva 1. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen hallintaan siirrettyjen, toiminta-aikanaan vuokraamien sekä valtion RKTL:lle rakennuttamien kalanviljelyä tai sen tutkimusta harjoittaneiden laitosten haltijat ja toiminta-ajat.

2.2 Vesiviljelyn toimipaikkojen nykyinen käyttö ja sen perusteet

Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen hallinnoimien laitosten se nykyinen käyttö, johon tarvitaan vesiviljelyä, on jaettavissa kuuteen käyttömuotoon. Käyttömuotojen välillä on jonkin verran linkejä ja limittäisyyttä.

Uhanalaisten lajien ja kantojen säilytys

Käyttömuotoon sisältyy säilytys- ja emokalanviljelyn lisäksi karanteenitoiminnot, geenipankit ja tutkimusta varten tuotujen kalalajien säilytys ja lisäys. Monet arvokalakannat ovat luonnosta hävinneet tai uhattuja. Niiden säilytys ja elvytys on ollut mahdollista vain viljelyn avulla. Työ on katsottu julkiseksi tehtäväksi pitkäjänteisyytensä, laitosrakennevaatimusten ja liiketoimintaan soveltumattomien tavoitteiden vuoksi.

Mädin tuotanto yksityisen jatkoviljelyn ja istutusten tarpeita varten

Pysyvä säilytysviljely edellyttää emokalastoja, joiden tuottamaa mätiä on oman käytön lisäksi myyty istutuksiin ja jatkokasvattajille varmistamaan istukkaiden perinnöllistä monimuotoisuutta. Säilytystä laajempia emokalastoja tarvitaan tuottamaan mätiä myös valtion sopimuskasvatukseen ja kalatalousvelvoitteisiin. Kirjolohen ja siian valintajalostuksessa uusimman sukupolven mäti toimitetaan yksityisille mäti- ja poikastuottajille. Luonnonravintoviljelijöille on tuotettu alkumateriaalia myös rannikon luonnonemokaloista, koska niiden siirto edellyttää eristys-/karanteenihaudontaa.

Poikasten tuotanto yksityisen jatkoviljelyn ja istutusten tarpeita varten

Valtion sopimuskasvatustoiminnassa RKTL tuottaa mädin ja yritykset siitä poikasia arvokalakantojen hoitoon. Eräissä valtion omissa velvoitteissa, kuten Inarijärven kalatalousvelvoite ja Perhonjoen nahkiaisvelvoite, RKTL toimii istukkaiden tuottajana veloitteen haltijaviranomaisen lukuun. Kirjolohen ja siian jalostuskantojen poikasia on jonkin verran myyty yksityisille, jotta on saatu suoraa loppukäyttäjäpalautetta kalojen ominaisuuksista. Lisäksi säilytysviljelyssä on luonnonkalakantoja, joiden poikaskysyntä on niin suppeaa, ettei kaupallista tuotantoa ole syntynyt. Tähän kysyntään RKTL on pyrkinyt vastaamaan.

Ruokakalan kasvatusta palveleva kokeellinen tutkimus

Ruokakalan tuotannolla on Suomessa potentiaalia. Alan keskeisiä kehittämiskohteita ovat olleet tuotantoteknologiat, rehut ja ruokinta, viljelybiologia sekä hyvinvointi- ja terveysasiat. Näiden kaikkien tutkimustyöhön on tarvittu muunneltavia viljelylaitostyyppisiä koeympäristöjä, jotka voivat toimia tutkimuksen ehdoilla. Sininen biotalous, jossa vesiviljelyn kehittämisellä on keskeinen rooli, on vahvistumassa yhdeksi kulmakiveksi Suomen biotalouden nostamisessa.

Kalakantojen hoitoa palveleva kokeellinen tutkimus

Ihmistoiminta on laajasti muuttanut Suomen vesiluontoa ja kalastoa, jonka hoidossa viljeltyjen poikasten istutuksilla on ollut tärkeä sija. Istutustutkimuksissa on tarvittu tutkimusta palvelevaa poikastuotantoa. Viljelylaitosvesityksen ja muiden valmiuksien varaan on myös rakennettu luonnonympäristöjen simulointeja. Kalakantojen hoito istutuksin tulee jatkumaan ja elinympäristöjen, etenkin jokiluonnon kunnostuksiin on jatkossakin tarvetta.

Kalojen eläinjalostus

Valintaan perustuvaa eläinjalostus on kaloilla tehokasta. Kirjolohen jalostusohjelmalla on pystytty olennaisesti parantamaan viljelykannan tuotanto-ominaisuuksia ja elinkeinon kilpailukykyä. Jalostus on aina pitkäkestoinen ja laaja hanke, mittaluokaltaan yritysveitoseksi huonosti soveltuva. Hyödyt syntyvät viiveellä, mutta ovat kumuloituvia ja hyödyttävät koko toimialaa. Suomessakin jalostus on ollut kansallinen julkisrahoitteinen kehityshanke.

2.3 Valtiolle kuuluvien vesiviljelyn tehtävien priorisointi

Tulevaisuuden viljelytarpeiden määrittämiseksi hankeryhmä arvioi ulkoisen ja valtion sisäisen toimintaympäristön muutoksia. Tärkein ulkoinen muutosvoima on sinisen biotalouden nousu. Vesiviljely on maailman nopeimmin kasvava ruoantuotannon muoto, eikä Suomella ole varaa jäädä tämän kehityksen ulkopuolelle. Sisäisiä muutostekijöitä ovat kansallisen kalatalouspolitiikan painottuminen kalojen luontaisen lisääntymisen edistämiseen sekä yleispoliittinen pyrkimys kaventaa valtion roolia kaikessa markkinaehtoisessa toiminnassa.

Koko yhteiskunnan näkökulmasta kaikki vesiviljelyn nykyiset tehtävät ovat jatkossakin perusteltuja, mutta kaikkien tehtävien operatiivisen hoidon ei tarvitse olla valtion vastuulla. Ne tehtävät, joihin sisältyy elinkeinojen kehittämistä tai luonnonvarojen säilyttämistä palveleva yhteiskunnan strateginen intressi, ovat:

- Ruokakalatuotantoon liittyvä tutkimus
- Kalavarojen hoitoon liittyvä tutkimus
- Uhanalaisten lajien ja monimuotoisuuden säilyttäminen
- Kalojen eläinjalostus

Molemmat tutkimusulottuvuudet sekä uhanalaisten lajien säilyttäminen ovat asioita, joissa työn laajaan siirtämiseen avoimelle sektorille sisältyy strategisen tason riskejä. Valtion vesiviljelyn järjestämisessä turvataan ensisijaisesti näiden toimintojen edellyttämä infrastruktuuri.

Valintajalostus pyritään toteuttamaan jatkossa yhteistyössä toimialan kanssa. Yhteistyön taso ja muoto määrittelee sovellettavan menetelmän ja kustannustason.

Tutkimuslaitoksen vesiviljelytoimintaa kehitetään siten, että se olisi mahdollisimman kilpailuneutraalia ja tukisi nykyisten yritysten toimintaa sekä uuden yritystoiminnan syntymistä. Toiminnan vaikuttavuutta pyritään lisäämään yksityisen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön kautta.

3. Toimintayksiköitä koskeva päätösehdotus

3.1 Ehdotuksen perusteet ja niitä koskevat rajaukset

Tarkastelun kohteena olevilla toimipaikoilla on ollut monenkirjavia arki- ja hallintonimiä, jotka voivat Luke-aikana vielä muuttua. Selvyyden vuoksi toimipaikoista käytetään jäljempänä niiden sijaintikunnan nimeä.

Ehdotuksessa on lähdetty siitä, että viljelytuotteiden myynti voi siirtymäkaudella 2015 - 2017 jatkua nykyisin periaattein ja siinä laajuudessa, kuin viljelykapasiteetin muutokset sen sallivat.

Priorisoitujen tehtävien hoidossa tarvittavien laitosten määrittelyn pääkriteereinä on käytetty seuraavia:

- Kunkin tehtävän kapasiteettivaatimukset
- Riskinhallinnan tai luonnonolojen aiheuttamat tehtävän hajautustarpeet
- Laitosten tuotantokapasiteetit kunkin tehtävän tarpeisiin
- Tehtävien erityisvaatimukset ja niistä aiheutuva muiden tehtävien poissulkeutuminen samasta laitoksesta
- Rakenteiden ja tilojen soveltavuus ja muunnettavuus kunkin tehtävän tarpeisiin
- Tehtävän kannalta hankalien ja vaikeasti hallittavien vesitys- ja terveystarpeiden esiintyvyys

- Tehtävän kannalta olennaiset logistiikkaan ja verkostoitumiseen liittyvät edut ja haitat

Lisäksi on arvioitu sitä, mitä edellytyksiä kullakin laitoksella on turvata tai täydentää muiden laitosten toimintaa tehtävien hoidossa.

Päätösehdotus perustuu edellä lueteltuihin pitkän aikavälin perusedellytyksiin. Valintaperusteena ei ole otettu huomioon seuraavia tekijöitä, joilla voi lyhyemmällä aikaperspektiivillä olla merkittäviäkin vaikutuksia laitosten taloudellisiin, teknisiin ja oikeudellisiin toimintaedellytyksiin.

- Toimitilojen nykyiset ylläpitomenot
- Kunnossapito- ja peruskorjausinvestointien tarve tulevaisuudessa
- Ympäristölupien ehtojen mahdolliset muutokset lupia uudistettaessa
- Nykyisen henkilöstön ikä- ja ammattirakenne ja tulevat henkilöstöjärjestelyjä koskevat ratkaisut

Näiden tekijöiden vaikutus riippuu toimipaikan haltijan tulevista päätöksistä ja sopimuksista sekä viranomaisluvista, joiden sisältöä on vaikea ennakoida.

Paraisilla sijaitsevia, ammattiopistolta vuokrattuja tiloja ei tässä yhteydessä tarkastella omana toimintayksikkönään. Kyseessä on pieni koejärjestelmä, jonka tulevaisuuden ratkaiseminen on osa Luonnonvarakeskuksen tutkimusvalmiuksia koskevaa sisäistä päätöksentekoa.

3.2 Toimintayksiköt, jotka säilytetään Luonnonvarakeskuksella

Hankeryhmä ehdottaa, että Luonnonvarakeskuksen hallintaan jäävät seuraavat vesiviljelyn ja sen tutkimuksen tarpeita palvelevat toimintayksiköt.

Taivalkoski

Ydintehtävänä on jatkossa uhanalaisten kalalajien ja kantojen säilytysviljely pohjoisen Suomen alueella sekä siihen liittyvä mädintuotanto siinä laajuudessa tai sillä siirtymäaikataululla, joka katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Viljelytehtävänsä lisäksi Taivalkosken toimipaikka on ollut tärkeä tukikohta Suomen suurpetotutkimukselle. Tämän työn toteutusedellytyksiin viljelytehtävien uudelleenjärjestely ei tuo muutoksia.

Enonkoski

Ydintehtävänä on uhanalaisten kalalajien ja kantojen säilytysviljely eteläisen Suomen alueella sekä siihen liittyvä mädintuotanto siinä laajuudessa tai sillä siirtymäaikataululla, joka katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Viljelytehtävänsä lisäksi Enonkosken toimipaikka on ollut tärkeä tukikohta Itä-Suomen kalataloustutkimukselle. Tämän työn toteutusedellytyksiin viljelytehtävien uudelleenjärjestely ei tuo muutoksia.

Laukaa

Ydintehtävänä on toimia vesiviljelyelinkeinoa kehittävän kokeellisen tutkimuksen keskuspaikkana sisävesialueella. Tutkimustyön rinnalla Laukaassa voidaan toteuttaa sellaisia muita viljelytehtäviä, jotka eivät johda tarpeeseen rajoittaa tutkimuksen toimintavapauksia. Laukaan toimipaikassa sijaitsee uusin ja turvatasoltaan paras tuontikaranteeni ja eristysosasto. Yksikkö on muusta toiminnasta täysin eristetty, joten sen toimintaedellytyksiin viljelytehtävien uudelleenjärjestely ei tuo muutoksia. Evon lakkautuksen jälkeen Laukaan laitos on aloittanut toiminnan myös sisävesikalatalouden tutkimuksen tukikohta.

Paltamo

Ydintehtävänä on toimia kalakantojen hoitoa palvelevan kokeellisen tutkimuksen keskuspaikkana. Toimintayksikön on mahdollista osallistua myös muihin sellaisiin vesiviljelytehtäviin, jotka eivät aiheuta rajoitustarpeita tutkimuksen toimintaedellytyksiin.

Keminmaa

Ydintehtävänä on toimia uhanalaisten ja vaarantuneiden merikalakantojen mädinhankinnan ja tautien leviämispuskurina toimivan eristys-/karanteenihaudonnan keskuksena. Kemimaan toimipaikka on ympäristöhallinnon lukuun vastannut valtiolle kuuluvaan Perhonjoen nahkiaisvelvoitteeseen tarvittavasta tuotannosta. Tämän tehtävän toteutusedellytyksissä ei tapahdu muutosta. Toimipaikka on vuokrattu Kemijoki Oy:ltä.

3.3 Toimintayksiköt, joista luovutaan niin, että tehtäviin liittyvä yhteiskunnan intressi varmistetaan

Hankeryhmä ehdottaa, että seuraavat toimintayksiköt siirretään Luonnonvarakeskukselta muille toimijoille niin, että uudet toimijat jatkavat laitosten nykyisten päätehtävien hoitoa.

Tervo

Alun perin yksityinen Tervon laitos hankittiin RKTL:lle ja varustettiin kalojen eläinjalostuksen keskuspaikaksi vuonna 1991. Tätä tehtävää laitos on siitä saakka hoitanut. Jalostusohjelmat on toteutettu RKTL:n ja MTT:n tiiviinä yhteistyönä.

Eläinjalostus on tuotekehitystä, johon alan yritykset jo nyt osallistuvat testaajina ja jonka tulosten hyödyt elinkeinolle ovat välittömiä. Siksi on perusteltua hakea ratkaisu, jossa myös jalostuskeskuksen viljelytoiminta ja siihen väistämättä kuuluva kalojen perkaus ja kauppa siirretään alan yritysten vastuulle.

Mikäli ei saada aikaan järjestelyä, jossa yksityinen sektori osallistuisi valintajalostusohjelman toteuttamiseen, harkitaan jalostustoiminnan toteuttamistapa uudelleen, jalostustoiminnan fokus ja lajit määritellään uudelleen ja toiminta siirretään Laukaaseen.

Inari

Inarin vuonna 1951 perustetun laitoksen vesiviljelytuotanto ja siihen nojaava tutkimus palvelevat käytännössä kokonaan Inarijärven säännöstelystä annettua kalatalousvelvoitetta. Säännöstelystä vastaa valtio ja luvanhaltijana toimii Lapin ELY-keskus. Jäämeren vesistöalueen kalaterveysäädösten vuoksi velvoitepoikaset on kasvatettava samalla vesistöalueella. Inarin toimipaikan tilat siirtyivät vuonna 2009 Senaatti-kiinteistöiltä Inarin kunnalle. Merkittävä osa toimipaikan tarvitsemasta energiasta saadaan korvauksetta osana säännöstelyhaittojen kompensatiojärjestelyjä.

Vaikka velvoitteeseen kuuluva seurantatutkimus tuottaa myös pätevää ja universaalia tiedettä, on viljelytoiminta ja siihen liittyvä muu työ vain alueellisia tarpeita palvelevaa. Siksi on perusteltua hakea ratkaisu, jossa Inarin viljelytoiminta tiloineen siirretään yksityisen tai julkisen alueellisen toimijan vastuulle. Inarijärven velvoitteiden seurantaan liittyvä tutkimusta voidaan jatkaa vaikka Inarin laitoksen hallinta siirtyisi yksityiselle toimijalle. Velvoitteen hoitamista ohjataan ELY-keskuksen hallinnoiman tuotantosopimuksen kautta. Siinä voidaan edellyttää määriteltyjen toimenpiteiden toteuttamista (esim. kalojen merkinnät). Tällä menettelyllä voidaan mahdollistaa seurantatutkimuksen toteuttamisen edellytykset.

Mikäli tehtävien siirtoon ei löydy toteutuskelpoista mallia, niin Luken tulee jatkaa Inarijärven velvoitteen hoitoa toistaiseksi.

3.4 Toimintayksiköt, joiden käytöstä valtio luopuu

Hankeryhmä ehdottaa, että valtio luopuu seuraavista toimintayksiköistä. Samalla pyritään huolehtimaan siitä, että laitosten tuleva toiminta järjestyisi tavalla, jossa otetaan huomioon ne alueelliset tarpeet, joiden hoitoon laitos on aiemminkin osallistunut. Näissä laitoksissa henkilöstön asemaa ei voi ratkaista sisäisillä paikallisilla järjestelyillä vaan joudutaan siirtoihin, joissa tulee sovellettavaksi valtion muutosturvaperiaatteet. Laitoksista luopumisen yhteydessä haetaan aktiivisesti ratkaisuja, joissa käytöstä vapautuva laitos voisi siirtyä yksityiselle tuottajalle.

Kuusamo

Kuusamon jo vuonna 1934 perustettu laitos on palvellut Vienanmereen laskevien vesistöjen arvokalakantojen hoitoa. Alueen vesistöt ovat pääosin likaantumattomia ja rakentamattomia, joten kalastuksen sääätely on keskeinen työkalu kalakantojen elinvoimaisuuden säilyttämisessä ja viljelyn tarve on keskimääräistä vähäisempi. Säilytettävät kalalajit ja -kannat sijoitetaan tarpeen mukaan viljelyyn Taivalkosken tai Perämeren toimipaikkaan.

Rymättylä

Rymättylän toimipaikka on entinen yksityinen laitos, joka vuonna 1993 hankittiin kasvaneen meriviljelyn tutkimustarpeita varten. Koehallin palamisen jälkeen yksikkö ei enää riittävällä tavalla palvele ruokakalatutkimusta. Merialueen tuotanto painottunee tulevaisuudessa ulkosaaristoon ja avomerelle. Tätä tuotantoa tukevat uudet T&K-toimet suunnitellaan ja toteutetaan yhdessä yritysten kanssa.

3.5 Toiminnan vaikuttavuuden lisääminen

Toiminnan vaikuttavuus pyritään varmistamaan lisäämällä strategista ohjausta sekä siirtymällä nykyistä verkostomaisempaan alan kehittämiseen. Läpikäyväna tavoitteena on aktiivisesti luoda uusia toimintamalleja yritysten ja muiden sidosryhmien kanssa. Itämeren alueen vesiviljelyn kehittämishankkeissa syntynyttä alan toimijoiden kansainvälistä verkostoitumista vahvistetaan ja laajennetaan. Se auttaa osaltaan vahvistamaan tutkimuksen toteutuspuutteita ja relevanssia.

4. Päätösten toteutusaikataulu

4.1 Aikatauluun vaikuttavat viiveet

Suurinta osaa muutoksista ei ole mahdollista toteuttaa välittömästi. On monia väistämättömiä viiveitä, joiden vuoksi muutosten läpivienti voi viedä jopa useita vuosia.

Ulkoiset juridiset viiveet

Vuokrasuhde: Niissä laitoksissa, joista ollaan luopumassa, syntyy jäljellä olevan kiinteän vuokra-ajan sekä irtisanomisajan käsittävä viive irtipääsystä. Tämä viive ei estä toiminnan lopettamista jo ennen vuokra-ajan katkeamista, mutta vuokranmaksuvelvoite säilyy irtisanomisajan loppuun, jollei toisin sovita. Useimmilla laitoksilla kiinteä vuokra-aika on loppunut ja irtisanomisaika on yksi vuosi.

Ympäristöluvut: Jos poistuvalla laitoksella ei löydy sellaista jatkokäyttäjää, joka hyödyntäisi laitoksen ympäristölupaa, tulee nykyisen luvanhaltijan hakea luvan rauettamista. Lupaprosessi kestää muutamista kuukaudesta pariin vuoteen ja luvan ehtoihin voi liittyä seurantavelvoitteita ja rakenteiden purkamisia.

Tuotantojärjestelyjen viiveet

Tuotantosopimukset: RKTL:n vesiviljelyllä on pitkiä tuotantosopimuksia. Osalle niistä ei ole tällä hetkellä vaihtoehtoja, ja sopimusten irtisanominen ennen korvaavaa tuotantovalmiutta aiheuttaisi vakavia kalataloudellisia seurauksia. RKTL esimerkiksi tuottaa mädin pohjoisen jokien suuriin lakisäätteisiin istutusvelvoitteisiin. Korvaavien tuotantojärjestelyjen täytyy olla täysin valmiit ennen kuin nykyiset tuotantosopimukset voidaan irtisanoa.

Kalastojen siirrot: Kun kalakantojen säilytys- ja tuotantovastuut siirtyvät, tulee vastuun ottavan laitoksen saada tarvittavat kalastot. Arvokalakantoja säilyttävät emokalalaitokset kuuluvat PO-tautisuojaaluokkaan, jonka laitoksiin voidaan uutta kala-aineista pääsääntöisesti tuoda vain desinfioituna mätinä. Tästä ei aiheudu suurta viivettä säilytysviljelyssä olevilla kalakannoilla, koska uuteen laitokseen voidaan perustaa uusi sukupolvi. Sen sijaan mätää tuottavilla kannoilla viive on vuosia, koska uuteen paikkaan tulee perustaa mädistä alkaen uudet emokalastot. Karanteenijärjestelmien kautta on mahdollista jossain määrin nopeuttaa elävien emokalastojen siirtoa laitoksesta toiseen, mutta toimenpiteiden riskit tulee arvioida tapauskohtaisesti.

Hallinnolliset viiveet

Neuvottelut ja sopimiset sidosryhmien kanssa: Tähän järjestelymalliin liittyy neuvotteluja niiden tahojen kanssa, joille tehtäviä ja laitoksia tulisi siirtymään. Taloudellisista syistä jokseenkin pakollisia ovat myös vuokratasoa koskevat neuvottelut niissä laitoksissa, joiden nykyinen vuokrataso on kohtuuttoman korkea. Neuvottelujen ajantarvetta ei voi ennalta tietää, mutta sisällöltään näin laajakantoisissa asioissa vuosi ei ole pitkä aika.

Sisäiset hallinnolliset järjestelyt: Kaikki laitosten lopettamiset sekä useimmat tehtävämuutoksetkin merkitsevät muutoksia henkilöstön työskentelypaikkoihin ja tehtäviin. Työnantaja tarvitsee näissä muutoksissa aikaa ratkaisujen korrektiin valmisteluun ja läpivientiin sekä mahdollisesti koulutukseen. Työntekijöille on varattava aikaa omakohtaiseen päätöksentekoon sekä muutosjärjestelyihin tilanteissa, joissa työntekopaikkakunta muuttuu.

Useimpiin muutoksiin liittyy tarpeiston ja irtaimen omaisuuden siirtoja. Tuotanto-omaisuudelle saatetaan tarvita kohtalaisia vesitys- ja tilavalmisteluja, joihin aiemmissa muutoksissa on kulunut aikaa puolesta vuodesta vuoteen.

4.2 Ohjeellinen aikataulu

2015

- Viimeistellään ratkaisua koskeva päätösesitys ja käynnistetään sitä koskeva lausuntokierros.
- Selvitetään VM:n tuottavuusrahan saatavuus ehdotettuun järjestelyyn ja tarvittaessa anotaan rahoitusta.
- Tehdään yksityiskohtainen suunnitelma muutoksen toteuttamiseksi ja käynnistetään muutostoimenpiteiden toteuttaminen.
- Neuvotellaan yhteistyöjärjestelyistä yksityisen sektorin kanssa (tutkimus, valintajalostus, velvoitteet, sopimuskasvatus yms.)
- Neuvotellaan Senaatti-kiinteistöjen kanssa toimipaikoista luopuminen, vuokratason kohtuullistaminen käyttöön jäävissä laitoksissa sekä vuokrauksen ehdot tapauksissa, joissa laitos siirtyy kolmannelle osapuolelle.
- Käynnistetään Tervon ja Inarin laitosten osalta keskustelut toimintojen siirtämisestä yksityiselle sektorille
- Päätetään valintajalostuksen jatkosta ja toimintamallista.
- Luovutaan Kuusamon ja Rymättylän laitoksista ja siirretään toiminnot tarpeellisilta osiltaan muihin laitoksiin.
- Arvioidaan toimipaikkakohtaisten muutosten vaikutukset tutkimustoimintaan ja henkilöstön sijoittamiseen.

2016 - 2017

- Luovutaan Inarin ja Tervon laitoksista. Inarista voidaan luopua ainoastaan silloin, jos yksityinen sektori ottaa Inarijärven velvoitteen toteuttamisen hoitaakseen. Lapin ELY-keskus vastaa ja valvoo Inarijärven velvoitteen toteuttamista nykyisen käytännön mukaisesti. Mikäli Inarin viljelytoiminnan toteuttajaa ei löydy, niin laitos säilytetään jatkossakin tutkimuslaitoksen käytössä.
- Suunnataan Saimaan ja Taivalkosken laitosten toiminta kansallisen kalageenivaraohjelmassa (valmistellaan 2015) asetettujen päämäärien mukaisesti.
- Aloitetaan laajemmasta kaupallisesta tuotannollisesta toiminnasta hallittu luopuminen ja siirrytään toimimaan kumppanuusperiaatteen mukaisesti.

5 Arvio päätösten vaikutuksista

5.1 Toiminnalliset vaikutukset

Monimuotoisuuden ylläpito

Perustilanne: Ehdotetussa järjestelyssä jää käyttöön kaksi yksikköä, joiden ydintehtävänä on säilytyksenvaraisen sekä luonnossa uhanalaisten ja vaarantuneiden kalakantojen säilytysviljely. Tämä kapasiteetti riittää turvaamaan kyseisten kantojen ja niiden monimuotoisuuden säilyttämisen siinä laajuudessa kuin se viljelyn keinoin on tarpeen ja mahdollista. Kantojen säilyminen on aiempaa vahvempi tavoite myös kalastuksen säätelyssä, vesienhoidossa ja elinympäristöjen kunnostuksessa.

Riskit ja niiden hallinta: Laitosmäärän väheneminen ja uusi työnjako supistaa hajautusmahdollisuuksia ja lisää siten hieman toiminnan riskialttiutta. Riskit kasvavat olennaisesti, jos taloudelliset tai muut syyt johtavat myöhemmin tilanteeseen, jossa jompikumpi laitoksista suljetaan. Osittain niitä voidaan silloin hallita sopimus pohjaisella varaparvien viljelyllä yksityisissä laitoksissa.

Tutkimus

Perustilanne: Ehdotettu järjestely turvaa asianmukaiset ja riittävät tilat ja mahdollisuudet sekä kalavesien hoitoa palvelevaan tutkimukseen että sellaiseen ruokakalatuotantoa palvelevaan tutkimukseen, joka on mahdollista toteuttaa läpivirtaus- ja kiertovesiympäristöissä.

Riskit ja niiden hallinta: Järjestely varmistaa meriviljelyn tutkimusta lukuun ottamatta puitteet tarvelähtöiselle ja vaikuttavalle tutkimukselle, mutta ei varmista tutkimuksen tekemistä. Tutkimusrahoituksen vähentyminen aiheuttaa tuottavuusriskin, jos koekapasiteetti jää vajaakäytölle.

Vaikuttavuusriskin aiheuttaa se, jos koekapasiteetti on relevanttiin tutkimukseen soveltumatonta tai tarpeetonta. Ruokakalatutkimuksen puolella tämä riski on vähäinen, koska kaikki tutkimusongelmat koskevat viljelyympäristöä, jollaisessa niitä myös ratkotaan. Kalakantojen hoitotutkimuksessa tilojen soveltavuusriski on suurempi, koska ongelmat koskevat luonnonympäristöä. Linjakkaalla tutkimusstrategialla ja koetilojen monikäyttöisyydestä huolehtimalla on pyrittävä siihen, että kokeelliset valmiudet johdetaan tutkimuksen tarpeista eikä päinvastoin.

Tutkimuksen kattavuuden kannalta on myös tärkeää, että meriviljelyn tutkimuksen uusiin tarpeisiin pystytään järjestämään asianmukaiset mahdollisuudet. Tähän sisältyy kohtalaisia epävarmuuksia.

Eläinjalostus

Perustilanne: Ehdotuksessa jalostusta jatketaan mallilla, jossa Luke operoi jalostustyötä ja sukupuutiedostojen hallintaa ja yksityinen sektori ottaa vastuun jalostuseläinten kasvatuksesta ja siihen tarvittavista tiloista. Jalostustarpeiden arviointi ja jalostuksen suuntaaminen tehtäisiin jatkossakin tutkimuksen ja elinkeinon yhteistyönä.

Riskit ja niiden hallinta: Käynnissä olevien jalostusohjelmien toteutusmallit ja työprosessit ovat hyvin hiottuja ja jalostustulokset erittäin hyviä, mutta vähien osajien vuoksi toteutusongelmien riski kasvaa, jos järjestelyn yhteydessä menetetään osaamista. Jalostuksen vaikuttavuus riippuu siitä, miten tehokasta jalostus on ja miten laajasti jalostustuotteita käytetään. Jos kirjolohen aktiivisesta jalostuksesta luovutaan uusien lajien hyväksi, on jalostetun kirjolohikannan ominaisuuksien säilyttämisestä huolehdittava. Viime vuosien äärisäät ovat realisoineet Tervon tuotannon haavoittuvuuden. Kalasairaudet voivat aiheuttaa kuolleisuuden lisäksi kalojen myyntiä

rajoittavia tai estäviä kieltoja. Tuotantotappioiden ja myynnin riskien eliminoinnissa on tarpeen käyttää riittävästi tuotannon hajautusta.

Heijastevaikutukset tuotantoon, josta luovutaan

Ehdotetussa mallissa RKTL on luopumassa siitä viljelytuotannosta, jolla tuotetaan materiaalia kalavesien omistajien ja haltijoiden harjoittamaan vapaaehtoiseen kalavesien hoitotyöhön. Tarkoitus on toteuttaa tämä muutos niin, että yksityisen sektorin tuotanto ehtii reagoida kysyntään. Laitoksista luopumisen yhteydessä haetaan aktiivisesti ratkaisuja, joissa käytöstä vapautuva laitos voisi siirtyä yksityiselle tuottajalle.

Pitkän aikavälin tavoitteena muutoksessa on myös, että RKTL asteittain vetäytyisi mädintuottajaroolistaan sellaisessa poikastuotannossa, joka perustuu lakisäätteisiin velvoitteisiin. Näiden muutosten toimeenpanossa on lähtökohdana, että vetäytymisiä ei tehdä ennen kuin korvaava tuotanto on olemassa.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Talousvaikutusten määrän ja toteutumisaajan haarukka

Ehdotettuun muutokseen sisältyvistä talousvaikutuksista osa on sopimusmuutoksia, joiden toteutuminen ei riipu vain Luonnonvarakeskuksen tahdosta. Tällainen on esimerkiksi vuokratasojen alentamistavoite. On myös ennalta vaikeasti arvioitavia muutoksia. Esimerkiksi laitoksista luopumisen vaikutusta jäljelle jäävien tulonhankintamahdollisuuksiin ei voi tarkasti ennustaa. Näistä syistä muutosten taloudellisille vaikutuksille on jäljempänä esitetty kaksi ennustetta:

- **Ennuste 1**, jossa tulonhankinta kyetään säilyttämään ja kaikki suunnitellut menovähennykset toteutuvat täysimääräisinä ilman ylimääräistä viivettä.
- **Ennuste 2**, jossa tulonhankinta supistuu ja tavoitellut menosäästöt saadaan toteutumaan vain osittain.

Vaikutukset Luonnonvarakeskuksen talouteen

Ehdotetulla ratkaisulla ei ole merkittävää vaikutusta Luonnonvarakeskuksen hallinnosta ja tukipalveluista aiheutuviin yleiskustannuksiin eikä tutkimuksen tai vesiviljelyn johtamiseen. Ratkaisulla ei liioin oteta kantaa tutkijoiden määrään tai tehtäviin eikä tutkimusrahoitukseen.

Taloustarkastelu on perusteltua rajata koskemaan vain kohteena olevien toimipaikkojen niitä jatkuvia meno- ja tuloeriä, joihin ratkaisu suoraan tai välillisesti vaikuttaa.

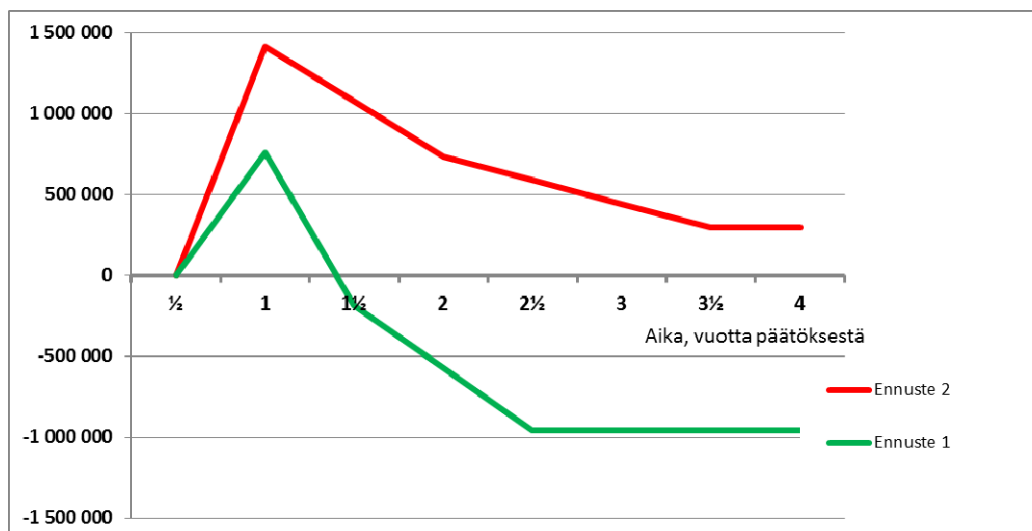
Vesiviljelyssä muutoksen talouteen vaikuttavia eriä ovat tulopuolella viljelytuotteiden ja kiinteistöpalvelujen myyntitulot ja menopuolella raaka-aine-, käyttö- ja tilapäispalkkamenot muuttuvina kuluina sekä tilavuokrat ja vakinaisen tuotantohenkilöstön palkat kiinteinä kuluina.

Tutkimuksessa ei yllä olevaa kuluryhmittelyä voi täysin soveltaa. Toimipaikan valmiuksilla hankittavat tulot ovat tutkimuksessa satunnaisia. Muuttuvat kulut ovat tutkimuksessa yleensä hankkeen eivätkä toimipaikan menoja. Tutkimuksessa ratkaisun talousvaikutuksia arvioidaan sen pohjalta, mitä tapahtuu tutkimuspalvelujen myyntituloille sekä tutkimusvalmiuksien ylläpidosta aiheutuville kiinteille tila- ja henkilöstömenoille.

Taulukossa 1 on esitetty arviot ratkaisun talousvaikutuksista tavoiteltujen muutosten täysimääräiselle (Ennuste 1) ja osittaiselle toteutumiselle (Ennuste 2). Kuvassa 2 on havainnollistettu muutosten talousvaikutusten ajoitumista molemmissa ennusteissa.

Taulukko 1. Toimipaikkojen taloudessa tapahtuvat muutokset ennustevaihtoehdoissa. Ennusteisiin eroa aiheuttavista tekijöistä suurimmat koskevat myyntitulojen ja henkilöstömenojen vähennystä sekä tavoiteltujen vuokratulosten toteutumista.

Erä	Ennuste 1		Ennuste 2	
	Muutos	Nettovaikutus €/v	Muutos	Nettovaikutus €/v
Toimitilamenot	Poistuvien (Kuusamo, Rymättylä) ja siirrettävien (Tervo, Inari) laitosten vuokrat ja kiinteistötulot poistuvat, jäljelle jääviin saadaan merkittäviä vuokratulosten alennuksia. Ei lisäinvestointitarpeita	-590 000	Poistuvien ja siirrettävien laitosten vuokrat ja kiinteistötulot poistuvat, muissa tuotantolaitoksissa pieniä vuokraaikoittaisia lisäinvestointeja.	-255 000
Henkilöstömenot	Viljelyhenkilöstömenot poistuvat poistuvista ja siirrettävistä laitoksista, tutkimuksen teknisen henkilöstön tarve vähenee.	-775 000	Poistuvien ja siirrettävien laitosten henkilöstöstä osa tarvitaan jäävän viljelyn ja laajenevan tutkimuksen käyttöön	-440 000
Käyttömenot	Poistuvien ja siirrettävien laitosten käyttömenot poistuvat, eikä muille laitoksille tule lisämenotarpeita. Tutkimusvalmiuksien ylläpidon käyttömenot kasvavat hieman.	-745 000	Poistuvien laitosten käyttömenot poistuvat, jäävissä laitoksissa pieni lisätarve. Siirrettävien laitosten tehtävien käyttömenoja jää Lukelle jalostustyössä.	-650 000
Myyntitulot	Poistuvien ja siirrettävien viljelylaitosten myyntitulot poistuvat, muiden säilyvät. Tutkimuspalvelujen myynti kasvaa.	1 150 000	Poistuvien ja siirrettävien viljelylaitosten myyntitulot poistuvat, jäävissä supistuvat jonkin säilytysviljelytehtävien lisääntyä	1 640 000
Kokonaisvaikutus		-960 000		295 000



Kuva 2. Muutosten toteutuksen heijastuminen Luonnonvarakeskuksen budjettirahoitustarpeeseen. Nollan yläpuolella budjettirahoitustarve kasvaa, sillä tulonmenetyksiä on enemmän kuin kulusäästöjä. Ennusteessa 2 on sekä muutosten toteutumisen alkamiseen että niiden täyteen läpivientiin molempiin arvioitu kuluvan noin 6 kk pidempi aika kuin ennusteessa 1.

Muut valtiontaloudelliset vaikutukset

Ehdotetussa ratkaisussa muutetaan työnjakoa sellaisten yhteiskunnan tehtävien hoidossa, jotka on hoidettava riippumatta siitä, mitä Luke niissä tekee. Tästä syystä ratkaisulla on muitakin valtiontaloudellisia vaikutuksia kuin yllä esitetyt muutokset Luonnonvarakeskukseen tilivirastona. Näiden muiden vaikutusten euromääräinen arviointi ei ole tässä vaiheessa mahdollista, joten ne tuodaan tässä esiin vain kuvauksina;

- Valtion lakisääteisten istutusvelvoitteiden poikaset on valtion joka tapauksessa maksettava. Jos Inarin velvoitteen kalatuotanto siirtyy yksityiselle, tällä on toiminnalle katevaatimus, mutta vastapainoksi ehkä mahdollisuuksia virtaviivaistaa toimintaa.
- Kalojen eläinjalostuksessa RKTL:n ei ole edellytetty saavan kaikkia kuluja katetuksi jalostustuotteiden myynnillä, vaan MMM on katsonut, että työn yhteiskunnallinen kannattavuus tulee yritysten paremman veronmaksukyvyn kautta. Vaikka jalostustyön vaiheista nykyistä suurempi osa olisi yrityspuolen vastuulla, ei itse jalostustyötä ole Suomen tuotantolaajuuksilla mahdollista toteuttaa liiketalouden ehdoin. Työn toteutus edellyttää jatkossakin yhteiskunnallista rahoitusta.
- Sekä viljelytuotannossa että tutkimushankkeissa on ollut käytössä työllisyystyövoimaa, jonka rahoitus ei tule Luken talousarviosta, mutta jonka menot on otettu huomioon tuotantokustannuksissa. Tämä kustannuserä ei järjestelyssä muutu, vaan siirtyy osittain muille valtion virastoille.
- Metsähallitus on suuri kalavesien omistaja, jonka kalastonhoitoon RKTL on toimittanut kalaa. Näiden kalojen hankintakustannus säilyy valtiolla riippumatta siitä, mikä taho kalat tuottaa.
- Valtion sopimuskasvatus ei sisälly edellä kuvattuihin laskentoihin. Sen RKTL:n kuluiksi kirjautuvista menoista valtaosa on ollut kalojen ostoista aiheutuvia läpikulkueria.

6 Jatkoimet

Monien yksityisille tahoille asetettujen istutusvelvoitteiden toteutuksessa on valtion toimijoilla merkittävä operatiivinen rooli. RKTL on tuottanut velvoitepoikasten kasvatuksessa tarvittavan mädin. Kalatalousviranomaisen on vastannut monien sellaisten hoitotoimenpiteiden hankinnoista, joita on toteutettu velvoitteisiin kuuluvilla kalatalousmaksuilla.

Yllä kuvattu työnjako muotoutui osapuolten hyvässä yhteisymmärryksessä noin 30 vuotta sitten, kun suuret istutusvelvoitteet tulivat voimaan. Hankeryhmä on tiedostanut, että toimintamalli ei täysin vastaa nykyistä käsitystä valtion toimijaroolista. Lisäksi nykyistä toimintatapaa ei sovelleta kaikkiin velvoiteenhaltijoihin, mikä aiheuttaa eriarvoisuutta.

Valtion vesiviljelyn rooli velvoitteiden mädintuottajana on tällä hetkellä suuri. Tuotannon järjestely uuteen muotoon on pitkän tuotantokierron vuoksi hyvin hidas prosessi. Muuttamiseen tarvitaan sellaisia, mm. neuvotteluilla saatavia pohjatietoja, joita hankeryhmällä ei ollut mahdollista saada tämän toimeksiannon puitteissa käyttöönsä. Siksi hankeryhmä ehdottaa, että kyseisen tuotannon uudelleenjärjestelyä koskeva valmistelu käynnistetään erillisenä prosessina.