

13.8.2010

Metsäntutkimuslaitos
Kirjaamo
PL 18
01301 VANTAA

Lausuntopyyntö 406/732/2010

Lausunto metsäpuiden siementuotannon uudelleenorganisointi -hankkeen väliraportista

Tapio kiittää lausuntopyynnöstä ja esittää lausuntonaan väliraportista seuraavaa.

Yleistä

Tapio pitää tärkeänä, että metsäpuiden siemenhuollon kehittämistä tarkastellaan kokonaisuutena, tavoitteena turvata laadukkaan siemenen saatavuus metsänviljelyyn koko maassa. Metsänjalostuksen tulosten siirtäminen käytäntöön siemenviljelmien kautta on tehokas tapa lisätä metsien tuottoa, metsätalouden kannattavuutta sekä pitkällä aikajänteellä metsä- ja energiateollisuuden toimintaedellytyksiä Suomessa. Myös metsikkösiemenen keräykset ja käyttö on edelleen välttämätön osa siemenhuoltoa, koska siemenviljelysten määrä ei riitä nykyisellään, eikä lähivuosikymmeninäkään, siementarpeen tyydyttämiseen pelkästään siemenviljelyssiemenillä.

Väliraportissa on kuvattu laajasti siemenhuollon ja uusien siemenviljelmien perustamisen prosesseja ja toimintaa sekä sen mahdollisia kehittämiskohteita. Huomiota on kiinnitetty lähinnä mahdollisiin ongelmiin ja kehittämistarpeisiin. Väliraportissa ei tule ilmi se tosiseikka, että siemenhuolto ja uusien siemenviljelysten perustaminen ovat Suomessa pääosin hyvällä tasolla ja kansainvälisessä vertailussa tasoltaan erinomaisia.

Tiivistys Tapion pääkommenteista väliraporttiin

Tapio esittää, että

- työn loppuunviemiseksi perustetaan ohjausryhmä, jossa on edustettuna alan toimijoita, sidosryhmiä ja asiakkaita.
- selvitystyössä on pidettävä mukana kaikki vaihtoehdot, erityisesti nykyinen hajautettu, markkinalähtöinen ja avoin malli. Tarvetta väliraportissa esitettyyn uudelleenorganisointiin, jossa toiminta keskitetään monopoliyhtiöön, ei välttämättä ole, eikä esitetty ratkaisu ole paras mahdollinen kehittämismalli. Katsomme, että nykyinen markkinalähtöinen organisointitapa on alalle paras vaihtoehto.
- Pohjois-Suomen siemenhuollon organisointi, tehtävien kilpailutus ja rahoitus sekä varojen käyttö tarkastellaan uudelleen.
- Metsähallituksen hallinnassa olevien siemenviljelmien hoito ja käyttö avataan kilpailulle.
- siemenhuollon organisointia koskevat ehdotukset ovat sellaisia, että myös Tapio voi jatkaa toimintaansa siemenhuollossa.
- selvitystyössä asetetaan ensisijaiseksi tavoitteeksi julkisen tuen myöntämisperiaatteiden, säästöjen ja niiden EU-notifioinnin saavuttaminen.

13.8.2010

Yksityiskohtaiset ehdotukset ja niiden perustelut

Siemenmarkkinat

Tapion käsityksen mukaan siemenhuolto toimii Suomessa hyvin, markkinoilla on muutama päätoimija, sekä taimiyhtiöitä, yrittäjiä ja metsänhoitoyhdistyksiä. Siemen ostajilla on vaihtoehtoja ja alalla on kilpailua. Korkealaatuisen siemenen saataavuus on pystytty turvaamaan sekä taimitarha- että metsäkylvöihin. Suurin haaste on ollut kuusen siemenviljelyssiemenen riittävyys. Syinä ovat kuusen siemenvuosien harvuus, kuusen siemenviljelyksiä ei ole aikanaan mitoitettu nykyiselle kuusen siemenen kysynnälle ja että kuusella sienitaudit ja käpytuholaiset voivat tuhoja koko sadonkin. Näistä kuusen siemenviljelysten suurehkoista haasteista huolimatta, kuusenkin siementarve on voitu turvata metsikkökeräyksillä.

Siemenviljelyohjelma

Metsäpuiden siemenviljelyohjelmakin on toteutunut päätavoitteidensa osalta. Väliraportissa ohjelman toteuttamisen ongelmana on pidetty toimijoiden haluttomuutta perustaa 1,5- polven siemenviljelyksiä. Käsityksemme mukaan näin ei ole, vaan Etelä- ja Keski-Suomen osalta ohjelma on jo toteutumassa kokonaisuudessaan. Ongelmia on Pohjois-Suomen osalla.

Yksi selvitykseen tarpeellinen lisänäkökulma on siemenviljelystoiminnan tulevaisuus pitkällä tähtäyksellä. Mahdollista on, että nyt perustettava siemenviljelykset ovat viimeinen tällä tekniikalla ja näin laajana tehtävä siemenviljelyssukupolvi. Kloonauksen ja erilaisten kasvullisten lisäyskeinojen käyttö voivat tulla päämenetelmiksi taimituotannossa ainakin muutaman vuosikymmenen kuluessa. Osittain tähän vaikuttaa sekin, että ilmastomuutoksen edetessä käytettävien puulajien ja nykyistenkin puulajien alkuperät tullevat jonkin verran muuttumaan. Nykyiset jalostuksessa olevat menetelmät ja aineistot eivät pysty vastaamaan tuleviin tarpeisiin. Nämäkin tulevat haasteet vaikuttavat tähän selvitystyöhön siten, että mitään radikaalia muutosta siemenhuollon organisointiin ei tässä vaiheessa ole tarvetta tehdä.

Selvitysprosessin kehittäminen

Väliraportti sisältää joitakin virheellisyyksiä ja esitettyjä ongelmia ei kaikilta osin ole yksilöity. Tapion osalta MMM ei ole siemenviljelysten perustamista koskevissa tarkastusraporteissa raportoinut ongelmista. Tiedossamme ei myöskään ole mitään Tapion siemenkauppaan liittyvää epätasa-arvoisuuden epäilyä. Tapio on valmis toimittamaan siemenkauppaan liittyvät tarvittavat tiedot ulkopuolisen arvioijan arvioitavaksi, jos samalla arvioidaan myös muiden toimijoiden siemenkauppaa. Raportissa jää epäselväksi, mitkä ongelmat ovat todellisia. Selvityksessä kilpailulainsäädännön näkökulma olisi tuotava selkeämmin esille. Väliraportin perusteella ei tule tehdä perustavanlaatuisia linjauksia siemenhuollon organisoinnista, vaan asia edellyttää laajalaisempaa analyysiä ja arviointia.

Tapio esittää, että työn tässä vaiheessa perustetaan tuki- ja ohjausryhmä, jossa on edustettuna alan toimijoita, sidosryhmiä ja asiakkaita.

13.8.2010

Organisaatiomallit

Väliraportissa esitetään siemenhuollon kokonaisuuden kehittämisen ja kannattavuuden parantamiseksi toimintojen keskittämistä yhteen yhtiöön, johon siirtyisi nykyisten toimijoiden toiminta ja omaisuus joko osin tai kokonaan. Lähtökohtana näissä vaihtoehdoissa on valtion omistaman monopolin luominen siemenviljelysten perustamiseen tai mahdollisesti myös siemenviljelyssiemenen kauppaan. Käsityksemme mukaan tällainen linjaus ei ole kilpailulainsäädännön periaatteiden mukainen. Taloudelliset perusteet tulee myös arvioida ja analysoida selkeämmin.

Vaihtoehdoilla on sekä siementuotannon toimijoille, valtiolle siemenviljelmien rahoittajana että siementen käyttäjille olennaisia taloudellisia vaikutuksia. Raportista kuitenkin puuttuu vaihtoehtojen taloudelliset tarkastelut ja vaihtoehtojen markkinavaikutukset, jotka tarvitaan jatkotyössä. Ilman vaihtoehtojen taloudellisia- ja markkina-arvioita mitään johtopäätöksiä ei pidä tehdä. Väliraportista saa kuvan, että monopoliyhtiöllä ei olisi markkinavaikutuksia ja se olisi tehokkain. Toimintojen kokoaminen yhteen yhtiöön ja siirtäminen selvästi nykyistä enemmän tai kokonaan valtion vastuulle ja valtion varoin maksettavaksi lienee kallis vaihtoehto, ja ristiriidassa kilpailuoikeudellisten periaatteiden kanssa. Malli ei myöskään takaa tehokkuutta.

Mikäli uuteen yhtiöön siirretään vain uudet, 1990-luvun lopun jälkeen perustetut siemenviljelykset, yhtiöön ei tule vuosiin merkittävää tulorahoitusta, jolla uusien siemenviljelmien perustamista voitaisiin rahoittaa. Näin ollen valtio joutuisi rahoittamaan sekä maanhankinnan että perustamistöiden kustannukset kokonaisuudessaan budjettivaroin. Lisäksi perustettava yhtiö joutuisi lunastamaan käypään hintaan ainakin Tapion ja metsäkeskusten uudet siemenviljelmät tai vuokraamaan ne. Vuokra- vaihtoehto ei pitkällä aikajänteellä varmaankaan olisi ostoa edullisempi.

Mikäli perustettavaan yhtiöön siirrettäisiin myös vanhat, tällä hetkellä tuotantovaiheessa olevat siemenviljelmät, monopoliyhtiö voisi osin rahoittaa uusien viljelmien perustamista myös siemenviljelyssiementen myynnistä saatavalla tulorahoituksella. Tämä tosin edellyttäisi siemenen hinnan nostamista. Tämä taas heikentäisi siemenviljelyssiemenen menekkiä ja markkinaosuutta, mitä väliraportissa pidettiin selkeästi ei-toivottuna seurauksena. Siemenen hinnan nostamispaineen toisi myös se, että monopoliyhtiö joutuisi ostamaan tai vuokraamaan uudet ja tuotannossa olevat siemenviljelmät ja niiden hoidossa ja käytössä tarvittavat välineet, karistamot ja siemenkeskukset laitteistoineen sekä siemenvarastot. Niiden kokonaisarvona voitaneen pitää suuruusluokaltaan noin 50 milj. euroa, olettaen että monopoliyhtiöön siirtyisi noin 1.000 ha siemenviljelyksiä. Pääosaa vanhoista 1. polven siemenviljelyksistä ei ole tarvetta monopoliyhtiöön siirtää, koska viljelmät eivät tuota keräyskelpoisia satoja. Tämä suuruusluokaltaan noin 50 milj. euron valtion investoinnin takaisinsaanti edellyttää käsityksemme mukaan siemenviljelyssiemenen hinnan olennaista nostamista, suuruusluokaltaan ehkä noin 50 %:lla. Joka tapauksessa tällaisen yhtiön perustaminen vaikuttaa taloudellisesti ja kilpailuoikeudellisesti hyvin kyseenalaiselta, ja samalla siemenviljelyssiemenen markkinaosuus todennäköisesti pienentyisi.

Raportissa on esitetty yhtenä tavoitteena siemen- ja taimituotannon erottaminen siinä tapauksessa, että ne olisivat saman omistajan hallussa. Tämän tavoitteen perusteet kaipaavat lisäselvitystä. Käsityksemme mukaan taimituottaja tai sen omistaja haluaa turvata korkealaatuisen siemenen saantia taimituotantoon. Esimerkiksi Ruotsissa siementuotanto on pääosin juuri taimituottajien käsissä. Tapion osalta Siemen-Tapion sääntöihin sisältyy siemenen ostajien tasapuolinen ja oikeudenmukainen kohdelu, eikä asiasta ei ole Tapiolle esitetty mitään moitteita.

13.8.2010

Tapio esittää, selvitystyössä on pidettävä mukana kaikki vaihtoehdot, erityisesti nykyinen hajautettu, markkinalähtöinen ja avoin malli.

Lisäksi tulisi tarkastella myös sitä – ainakin tällä hetkellä teoreettista - vaihtoehtoa, että julkinen rahoitus siemenviljelysten perustamiseen ja siemenhuoltoon lopetetaan.

Pohjois-Suomen siemenhuolto ja Metsähallituksen rooli siemenhuollossa

Pohjois-Suomen yhteiskunnallisen siemenhuollon tarve on suurelta osin poistunut, koska ilmaston lämpenemisen seurauksena mänty on tuottanut suunnilleen nykyisen 1.000 dd-asteen rajan, eli Rovaniemen – Kainuun pohjoisosan linjan eteläpuolella, useita keräyskelpoisia käpysatoja viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana. Valtion varoin tuettu toiminta voidaan esimerkiksi rajata Lapin pohjoisosiin, esim. lämpösommaltaan tämänhetkisen noin 1.000 dd-asteen pohjoispuoliselle alueelle.

Mikäli Pohjois-Suomen suurin metsänomistaja, valtio, haluaa turvata oman siementarpeensa, se voinee tehdä sen myös itsenäisesti, ilman että valtio tukee omaa toimintaansa. Pohjois-Suomen yhteiskunnallisella siemenhuollolla saattaa olla vaikutuksia markkinoihin sellaisilla alueilla Pohjois-Pohjanmaalla ja Kainuussa, joissa markkinat voivat täysin vastata siemenhuollon toimivuudesta. Valtio on myös investoinut Rovaniemen siemenkeskukseen merkittävästi yhteiskunnallisen siemenhuollon varoin kerätyn siemenen myyntituloja.

Metsähallituksen hallinnassa on valtaosa vanhoista ja uusistakin siemenviljelyksistä, valtion omistamia karistamoja, laboratorio ja suuria siemenvarastoja. Tapio kiinnittää huomiota siihen, että ao resurssit on vuokrattu kilpailuttamatta Metsähallituksen tytäryhtiön, Siemen-Forelia Oy:n, käyttöön. Samoin Pohjois-Suomen yhteiskunnallinen siemenhuollon tehtäviä on annettu kilpailuttamatta Siemen-Forelia Oy:n hoidettavaksi.

Tapio esittää, että Pohjois-Suomen siemenhuollon organisointi, tehtävien kilpailutus ja rahoitus sekä varojen käyttö tarkastellaan kokonaan uudelleen.

Tapio esittää, että Metsähallituksen hallinnassa olevien siemenviljelmien hoito ja käyttö, yhteiskunnallisen siemenhuollon keräykset ja karistukset avattaisiin kilpailulle.

Tapiota koskevat kehittämissuositukset

Metsäorganisaatioiden kehittämissuosituksessa MMM:llä on lähtökohtana Tapion osalta toiminnan yhtiöittäminen osin tai kokonaan. Yhtiön omistajana olisi ainakin alkuvaiheessa tai mahdollisesti pitkälle tulevaisuudessakin valtio. Metsäpuiden siementen tuotanto ja markkinointi on todettu olevan hyvin luonteva osa tulevaa Tapion toimintaa. Tapio on toiminut siementuotannossa ja –markkinoilla tuloksellisesti ja kannattavasti 1950-luvulta lähtien. Tapion tarkoituksena on panostaa edelleen tähän. Yksi selvitetty vaihtoehto olisi keskittää siemenhuollon tehtäviä nykyistä enemmän Tapion ja Siemen-Tapio-rahaston yhteyteen.

13.8.2010

Tapion ja metsäkeskusten toimintatapa siemenviljelysten perustamisessa ja hoidossa on pitkälle samanlainen. Viljelykset on perustettu hyvälle peltomaille, jotka on hankittu vapailta markkinoilta käypään hintaan ja rahoitettu liiketoiminnan ja siemenkaupan tuloksista. Viljelmien hoito ja keräykset on järjestetty tehokkaasti ja niiden kehittämisessä tehdään yhteistyötä MMM:n, Eviran ja Metsäntutkimuslaitoksen kanssa. Metsäkeskukset ja Tapio ovat alustavasti sopineet neuvottelevansa yhteistyönsä tiivistämisestä siemenhuollossa.

Tapio tulee neuvottelemaan siemenhuollon yhteistyöstä metsäkeskusten kanssa ja on valmis jatkamaan entistä tiiviimpää yhteistyöstä myös kaikkien muiden siemenhuollon toimijoiden, asiakkaiden ja tutkimuksen kanssa.

Tapio esittää, että siemenhuollon organisointia koskevat ehdotukset ovat sellaisia, että myös Tapio voi jatkaa toimintaansa siemenhuollossa.

Julkisen rahoituksen perusteet

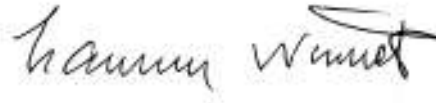
Käynnissä olevan raportin laadinnassa välttämätön selvitettävä kysymys on julkisen rahoituksen laillisuuden varmistaminen EU:n valtion tukien myöntämisperiaatteiden kannalta. Tukimuodon määrittely, hyväksyminen ja notifiointi onkin hoidettava mahdollisimman nopeasti. Sen sijaan toiminnan organisointia ei ole välttämätöntä ratkaista tässä yhteydessä, voihan käydä myös niin, että esitetty ratkaisu ei kelpaa EU:lle. Valtiontukisäädökset on siis selvitettävä ensin ja organisointikysymyksiä kannattaa käsitellä sen jälkeen omana kysymyksenään.

Tapio esittää, että tässä selvitystyössä asetetaan ensisijaiseksi tavoitteeksi julkisen tuen myöntämisperiaatteiden ja EU-notifioinnin saavuttaminen.

Helsinki 13.8.2010



Ritva Toivonen
johtaja



Hannu Niemelä
tulosalueen päällikkö