

Väitöksiä

Maatalouspolitiikka ja elintarvikemarkkinoiden oligopolistinen kilpailu*

JUHA MARTTILA

MMT, tutkija

Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos

Julkinen sektori pyrkii vaikuttamaan maataloustuotannon laajuuteen, maatalouden rakenteeseen ja elintarvikkeiden hintoihin lähes kaikkialla maailmassa. Tämän taustalla ovat monet maatalouselinkeinon erityispiirteet ja pyrkimys elintarvikkeiden saatavuuden turvaamiseksi kaikissa olosuhteissa. Maatalouspolitiikka on näkyvä osa talous- ja yhteiskuntapolitiikkaa.

Suomalaisen maatalouspolitiikan ydinkohtia ovat perinteisesti olleet tuotanto- ja rakennepolitiikka sekä kiinteästi toisiinsa liittyvät hinta- ja tulopolitiikka. *Tuotantopolitiikalla* pyrittiin aikanaan tuotannon lisäämiseen, mutta viime vuosikymmeninä tuotantopolitiikka on pitkälti tarkoittanut yhteiskunnan toimenpiteitä tuotannon rajoittamiseksi, esimerkkinä maidontuo-

tannon kiintiöinti, velvoitekesannointi ja erilaiset vähentämissopimukset. *Rakennepolitiikalla* pyritään vaikuttamaan mm. maatilojen yrityskokoon, alueelliseen sijoittumiseen ja tuotanto toiminnan tehokkuuteen. Esimerkiksi maatalouden investointeja edistetään valtion korkotuella ja avustuksilla. *Hintapolitiikalla* puolestaan vaikutetaan maataloustuotteiden hintoihin. Suomen aikaisempi tavoitehintajärjestelmä yhdistettynä ulkomaankauppapolitiikkaan muodosti koko maatalouspolitiikan ytimen. *Tulopolitiikka* tähtää nimensä mukaan viljelijäväestön tulotason turvaamiseen ja kehittämiseen.

Kaikki edellä mainitut maatalouspolitiikan osa-alueet ovat olleet varsin pitkälle tukipolitiikkaa. Kun mukaan luetaan vielä monet muut maatalouspolitiikalle sisällytetyt tehtävät - esimerkiksi kuluttaja-, ympäristö- ja maaseutupolitiikassa - lienee selvää, että keinovalikoiman ja moninaisten tavoitteiden tehokas yhdistäminen on erityisen haasteellinen tehtävä. Oman lisänsä muodostaa se, että monet tavoitteet ovat keskenään ristiriitaisia.

Jäsenyys Euroopan Unionissa ei ole suin-

* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 18.10.1996, jolloin tarkastettiin kirjoittajan väitöskirja "The effect of oligopolistic competition on economic welfare in the Finnish food manufacturing", Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 80, Helsinki.

kaan poistanut tätä tavoitteiden ja keinojen moninaisuutta. EU:n yhteisen maatalouspolitiikan perusteet ovat hyvin samankaltaisia, joskin tiettyjä painotuseroja on olemassa. Päätöksien teossa on nyt mukana useampia tahoja ja rajoitteet ovat monelta osin tiukempia. Merkittävää on, että maataloustuotteiden markkinahinnat eivät enää ole kansallisesti säädeltävissä. Kansallista maatalouspolitiikkaa on kuitenkin edelleen olemassa ja sitä ollaan parhaillaan luomassa.

Suomen uuden maatalouspolitiikan tavoitteita ja toimenpiteitä on linjattu tällä hetkellä työtään jatkavan Maatalouspoliittisen työryhmän väliraportissa. Siinä korostetaan koko elintarvikesektorin kilpailukyvyä kehittämistä. Tavoitteena on, että Suomessa tuotetaan juuri sellaisia elintarvikkeita, joita kuluttajat haluavat. Raportissa tuodaan esille, että kansallisten tuotanto-oikeuksien on oltava riittävän laajoja, ja että huoltovarmuus turvataan. Maatalouden yrittäjyyttä ja markkinasuuntautuneisuutta sekä kustannustehokkuutta halutaan edistää. Lisäksi korostetaan, että maatalouden on oltava sopu-soinnussa ympäristön- ja eläinsuojelun kanssa sekä, että maatalouspolitiikan tulee edistää myös maaseudun elinvoimaisena pysymistä. Koko EU:n maatalouspolitiikkaa halutaan suunnata enemmän alueelliset lähtökohdat huomioonottavaksi. Hintatukia olisi vähennettävä ja korvattava suorilla tuotannon määrään sitomattomilla tuilla.

Maatalouspolitiikan toimenpiteet jaetaan tässä Maatalouspoliittisen työryhmän väliraportissa kahteen osaan: kehittämistoimenpiteisiin ja kilpailukykyä varmentaviin toimenpiteisiin. Kehittäminen liitetään käytännössä maatalouden rakenteen parantamiseen ja markkinoiden toiminnan edistämiseen. Kilpailukyvyä varmentamisella tarkoitetaan toimenpiteitä maataloustuotannon volyymin ja maatalouden

tulotason turvaamiseksi. Valtion budjetin kannalta jälkimmäiset toimenpiteet ovat ylivoimaisesti merkittävimpiä. Käytössä olevia politiikkainstrumentteja ovat esimerkiksi siirtymäkauden tuki ja pitkäaikainen pohjoinen tuki, joita maksetaan sekä tuotannon määrän että tuotantoresurssien määrän mukaisesti.

EU:n yhteisen maatalouspolitiikan hintajärjestelmä asettaa maataloustuotteiden hintatasolle varsin väljän liikkumatilan. Näin markkinahinta muodostuu pitkälle kuluttajien ja maatalousyrittäjien taloudellisten päätösten seurauksena. Kuitenkin hyvin harvoin kuluttaja hankkii elintarvikkeensa suoraan maatilalta ja useimmiten maatilalta lähtenyt raaka-aine on hyvin pitkälle ja erilaiseen muotoon jalostettua kuluttajan ruokapöydässä. Näin elintarvikkeiden kuluttajahintoihin vaikuttavat suorasti tai epäsuorasti monet tahot. Koko elintarviketalouden ketju alkaa maataloudelle panoksia toimittavista toimialoista ja jatkuu elintarviketeollisuuteen ja kauppaan, päätyen viimein elintarvikkeiden kulutukseen.

EU-jäsenyyden aikaansaama toimintaympäristön muutos on kohdistunut koko elintarviketalouteen. Sisämarkkinoilla tuonnille hallinnollisesti asetetut esteet, kuten kiintiöt ja tullit, ovat poistuneet. Kotimaiset elintarvikkeet kilpailevat tuonnin kanssa silloin, kun kauppaporras tekee päätöksensä hankinnoistaan ja hinnoistaan. Myös teollisuus on vastaavan päätöksen edessä. Maatilatkin päättävät mm. hankkia-ko kotimaista rehua vai muualla EU:ssa tuotettua. Näin kotimaisen tuotannon kohtaama kilpailu on kiristynyt tuntuvasti. Lisäksi tämä kaikki tapahtui nopeasti, ilman siirtymäkausia.

Julkinen sektori on siis pyrkinyt ja pyrkii edelleen vaikuttamaan yksittäisten maatilojen toimintaedellytyksiin moninaisin politiikkatoimenpitein. Tavoite voi olla esimerkiksi viljelijän tulotason ylläpitäminen ja keino tuotteelle

asetettu hintatuki. Tavoite voi myös olla tilakoon kasvattaminen ja keino investointituki. Kuitenkin usein on perusteltua väittää, että hintatuki ei nosta tuottajahintaa täydellä painolla tai investointituki korottaa samalla myös panosten hintoja. Poliitiikka voidaan syyttää tehottomaksi. Perinteinen analyysi, missä oletetaan täydellinen kilpailu ja tarkastellaan harjoitetun politiikan vaikutuksia maataloustuottajien sekä kuluttajien ja veronmaksajien asemaan ei kykenene selittämään kyseistä ilmiötä.

Ongelmana on, että tällöin ei kyetä ottamaan huomioon elintarviketalouden ketjun muiden osien vaikutusta politiikan kohdentumiseen. Kuluttajia ja maatalousyrittäjiä on niin paljon, jotta voidaan olettaa, että yksityinen taloudenpitäjä ei vaikuta päätöksillään juurikaan markkinahintoihin ja toisten käyttäytymiseen. Maataloudelle panoksia toimittavilla toimialoilla, elintarvikkeiden jalostuksessa ja tukku- sekä vähittäiskaupassa tilanne ei suinkaan ole tällainen. Elintarvikeketjun osassa toimii yleensä vain muutamia yrityksiä, joiden toiminta on sidoksissa toisiinsa monimuotoisin mekanismein.

Politiikan päätöksentekijöiden sekä tietysti myös tutkijoiden - tässä tapauksessa maatalousekonomistien - voidaan syystä olettaa olevan kiinnostuneita politiikan tehokkuudesta ja tulonjakovaikutuksista. Monimutkaisen reaali maailman ymmärtämistä auttaa, jos kykenemme ottamaan huomioon markkinoilla esiintyvän epätäydellisen kilpailun vaikutuksia. Tällöin tarvitsemme maatalousekonomian perinteisten analyysimetelmien avuksi taloustieteen osa-aluetta, jota kutsutaan nimillä *Industrial Organization* tai *Industrial Economics* - suomeksi toimialan taloustiede tai toimialatutkimus. Koska maatalouspolitiikka on tieteenä maatalouselinkeinon erityiskysymyksiin sovellettua taloustiedettä, on luonnollista, että se ha-

kee analyysivälineitä koko laajasta taloustieteen kentästä. Näin on perinteisesti tehty mm. kansainvälisen talouden osa-alueen kohdalla.

Toimialan taloustieteen synty voidaan ajoittaa *Joe Bainin* tutkimukseen Yhdysvaltain teollisuuden rakenteesta vuodelta 1949. Hänen mukaansa toimialan rakenne muodostuu a) myyjien keskittymisestä, b) tuotteiden erilaistamisen asteesta ja c) uusien yritysten mahdollisuuksista tulla alalle. Hänen lähestymistapansa oli lähes puhtaasti empiirinen. Laajasta poikkileikkausaineistosta etsittiin vuorovaikutussuhteita rakenteen ja yritysten taloudellisen tuloksen välille. Työn merkitys oli siinä, että se loi pääasiallisen tutkimuksen lähestymistavan yli 20 vuodeksi. Varsinainen oligopolin - muutaman yrityksen kilpailun - teoreettinen tutkimus juurtuu toki kauemmas *Chamberlinin*, *Hotellingin* sekä *Cournot'n* ja *Bertrand'n* työhön.

Markkinoiden keskittymisen haitoista puhuttiin toki myös muualla. Samaan aikaan kilpailevan talousjärjestelmän kansantaloustieteen oppikirja Neuvostoliitossa vuodelta 1954, tekijänä taloustieteilijöiden kollektiivi, näki keskittymisen suureksi syyksi kapitalismin kriisiin:

"Monopolyyritykset kasaavat itselleen rikautta kaikissa vaiheissa, joiden kautta maataloustuotteet siirtyvät tuottajalta kuluttajalle. Määräämällä alhaiset hinnat pikkutalonpojilta ostettaville tuotteille ja nostamalla vähittäishinnat korkeiksi monopolyyritykset anastavat huomattavan osan talonpoikien tuloista. Valtiovallan toimenpiteet - veropolitiikka, ostotoiminta ja erilaiset ns. maatalouden tukitoimenpiteet - johtavat entistä suurempaan monopolyyritysten rikastumiseen ja talonpoikaiston kurjistumiseen. Työväenluokan ja talonpoikien kurjistuminen on johtanut maksukykyisen kysynnän vähenemiseen ja varastoihin, joille ei löydetä menekkiä. Kylvöt supistuvat ja pien-tuottajia joutuu joukoittain häviötilaan".

Bain siis onnistui popularisoimaan lähestymistapansa, ns. rakenne-käyttäytyminen-tehokkuus paradigman. Tutkimus eriytyi kuitenkin neoklassisesta mikroalousteoriasta ja kohtasi siten koko ajan kasvavaa kritiikkiä. Karkeasti voidaan sanoa, että vastakkain olivat Bainin työlle pohjautuva Harvardin koulukunta, joka koki keskittymisen haitalliseksi ja korosti kilpailupolitiikan roolia, sekä Chicagon koulukunta, jonka mukaan kyseisellä toimialatutkimuksella ei ollut sen enempää ennustuskykyä kuin täydellisen kilpailun mallit tarjoavat. Lisäksi se koki keskittymisen lähinnä ylivertaisen tehokkuuden tulokseksi, eikä siten ongelmalliseksi talouden kannalta.

Esimerkiksi *Franklin M. Fisher* näkee toimialan taloustieteen tilanteen 1950- ja 1960-luvuilla seuraavanlaisena:

"Nuoret ekonomistit eivät kiinnostuneet toimialan taloustieteestä, eikä suinkaan ole vaikea nähdä, miksi näin oli. Taloustieteen suuret tulokset tehtiin nimenomaan teoriassa ja toimialan taloustiede oli aihe, missä teoria ei ollut ainoastaan epätydyttävä, vaan täysin kuolemassa. Rakenne-käyttäytyminen-tehokkuus paradigman takana ei ollut kovaa analyttistä teoriaa ja erityisesti oligopolin tutkimisessa ei nähty kehitysmahdollisuuksia."

Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana tilanne on kuitenkin muuttunut täysin. Perinteiseen toimialan taloustieteeseen liittyneet teemat, kuten hinta- ja tuotantopäätökset oligopolistisilla markkinoilla, alalle tulon esteet, tuotedifferentiaatio ja markkinoiden keskittymisen vaikutukset ovat olleet keskeisesti esillä taloustieteellisissä julkaisuissa. Voidaankin kysyä, kuinka tähän on tultu.

Uuden toimialan taloustieteen synty ajoittuu 1970-luvulle. Tällöin malleja ryhdyttiin rakentamaan peliteoriaa soveltaen. Taustalla oli itse peliteoriassa tapahtunut kehitys: monivaiheis-

ten dynaamisten päätöksentekotilanteiden mallittaminen sekä uudet tasapainomääritelmät. Ehkä vieläkin mullistavampaa oli, että vuorovaikutussuhteet mm. markkinarakenteen ja tehokkuuden välillä ryhdyttiin kuvaamaan tasapainokäsitteiden avulla. Oletukset optimoivista taloudenpitäjistä ja tasapainoratkaisuista toivat toimialan taloustieteen neoklassisen taloustieteen valtavirran yhteyteen.

Uusi tutkimus on monissa tapauksissa vahvistanut perinteisen rakenne-kannattavuus-tehokkuus hypoteesin väittämiä. Sillä on kuitenkin myös kyetty selittämään ilmiöitä, joissa yritykset strategisesti muuttavat toimintaympäristöään tavoitteenaan mm. uusien yritysten alalle tulon estäminen. Sovellutukset ulottuvat lähes kaikille taloustieteen osa-alueille, mm. kansainvälisen kaupan, julkisen sektorin politiikkaan, makroalousteoriaan ja ympäristötaloustieteeseen. Empiirisen ja teoreettisen tutkimuksen välillä vallitsee kuitenkin edelleen selvästi havaittava kuilu. Empiirikot kritisoivat teoreetikkoja siitä, että näiden yksinkertaistettuja malleja ei voi testata reaali maailman datalla. Vastakkaisen kritiikin mukaan empiirisellä työllä on epäselvä teoreettinen pohja, minkä johdosta tuloksilla on useita tulkintamahdollisuuksia.

Maatalousetkonomiassa uuden toimialan taloustieteen soveltaminen on hyvin uusi ilmiö. Lähestymistapaa on käytetty runsaimmin tutkittaessa kansainvälisen maatalouskaupan ilmiöitä, kuten protektionismia, kaupan vapauttamisen ongelmia sekä yleensä kansainvälisen markkinamekanismin toimintaa. Tällöin puhutaan strategisesta kauppatieteestä. Kansainväliselle maataloustuotteiden kaupalle on ominaista, että laaja ja kasvava osuus kaupasta koostuu korkealle jalostetuista tuotteista. On arvioitu, että jalostettujen elintarvikkeiden maailmankaupan arvo ylittää bulkkituotteiden kaupan ar-

von kolminkertaisesti. Lisäksi kauppaa käyvät nykyisin yksityiset yritykset, eivät valtiot tai valtioiden kauppaorganisaatiot, markkinoilla, jotka ovat oligopolistisia.

Kansainvälisen kaupan ohella, uuden toimialan taloustieteen soveltamisen tärkeys korostuu nimenomaan julkisen sektorin politiikan -maatalouspolitiikan - tutkimisessa. Näin erityisesti Suomessa, missä yhteiskunnan rooli maatalouden ja sitä kautta koko elintarviketalouden ohjaamisessa on erityisen suuri. Ilman tukia maatalouden arvonlisä olisi negatiivinen.

Millaisia ovat politiikka-analyysin haasteet tältä osin? Ensinnäkin voimme olettaa, että julkinen sektori harjoittaa aktiivista maatalouspolitiikkaa joidenkin tehokkuuteen ja tulonjakoon liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi. Sillä on

käytössään joukko, Suomen tapauksessa hyvin laaja joukko, eri politiikkainstrumentteja ja niiden erilaisia yhdistelmiä. Harjoitettu politiikka vaikuttaa kuitenkin poikkeuksetta markkinoiden kautta maataloussektorin tehokkuuteen ja talouden tulonjakoon. Elintarviketalouden markkinamekanismin mallintaminen on se painopistealue, mihin tässä yhteydessä on erityisesti keskityttävä. Koko järjestelmän analyttinen kuvaaminen on toki mahdotonta, mutta jo karkeiden yksinkertaistusten avulla voidaan suorittaa vertailuja eri politiikkatoimenpiteiden välillä. Lopputulos voi olla hyvin erilainen verrattuna tilanteeseen, missä elintarvikeketjun epätäydellistä kilpailua ei oteta huomioon.