Suomalaisen kartellitalouden historiaa

Susanna Fellman

Mika Kallioinen,
Kartellien maa. Yritysten yhteistyö teollisessa Suomessa.
Gaudeamus 2022, 207 s.

Historiallinen kartellitutkimus on nykyään noussussa. Mielenkiinto yritysten markkinakäyttäytymistä kohtaan ja valtion ja yritysten suhteisiin on kokenut renessanssin samalla kun uusia arvokkaita lähteitä on tullut saataville mm. sen seurauksena, että tähän asti vaikeasti saavutettavissa olleita aineistoja on digitoitu. Professori Mika Kallioisen kirja on siksi tervetullut lisä suomalaiseen elinkeinoelämän historiaa käsittelevään kirjallisuuteen. Kirjan tavoitteenasettelu on kunnianhimoinen: tutkia, miten kartellisoituneita suomalaiset markkinat ovat olleet ja miltä kehitys tässä suhteessa yli ajan näyttää. Lisäksi Kallioinen pyrkii tutkimaan kartellien sisäistä toimintaa sekä myös sitä, mikä merkitys kartelleilla on ollut yksittäisille yrityksille ja Suomen taloudelle kokonaisuudessaan.

Kallioisen lähtökohta on, että suomalainen elinkeinoelämä oli äärimmäisen kartellisoitunut aina 1990-luvulle asti, jolloin uusi kieltoperiaatteeseen perustuva kilpailulainsäädäntö säädettiin (1992). Tätä on jo aiemmin tutkimuksessa käsitelty, mutta Kallioinen analysoi kysymystä systemaattisesti, yksityiskohtaisella tasolla ja pitkällä aikavälillä. Hän pystyy osoittamaan, että kilpailua rajoittavia sopimuksia oli paljon, ja että varsinkin sotien välisestä ajasta alkaen ja sodanjälkeisten vuosikymmenien aikana niiden lukumäärä nopeasti lisääntyi. Tiettyjä toimialoja kartellit dominoivat täysin. Tärkeitä syitä tähän olivat salliva lainsäädäntö, pienet markkinat ja läheiset suhteet elinkeinoelämän piireissä. Myös valtiovallan rooli tässä kehityksessä oli merkittävä. Vientiteollisuuden yhteistyötä rohkaistiin, ja sota-ajan säännöstely edisti yritysten yhteistyötä tai jopa pakotti siihen.

Suomea on näin ollen usein kutsuttu kartellien paratiisiksi, jossa kilpailua rajoittavat sopimukset olivat ”maan tapa”, kuten Kallioinen asian muotoilee. Kun lukee kansainvälistä kirjallisuutta, käy kuitenkin ilmi, että ajatus omasta maasta kaikkein kartellisoituneimpana esiintyy monissa maissa, kuten esimerkiksi Alankomaissa, Sveitsissä ja Saksassa. Kysymys, mikä maa on ollut kaikkein kartellisoitunein jää vastausta vaille, koska on miltei mahdotonta selvittää, miten kartellisoitunut tietyn maan talous on ollut. Kallioisen tavoitteena on kuitenkin luoda

VTT Susanna Fellman (susanna.fellman@econhist.gu.se) on taloushistorian professori Göteborgin yliopistossa.

mahdollisimman luotettava kuva kilpailunrajoituksista Suomen markkinoilla.

Kallioinen perustaa tutkimuksensa kattavaan lähdeaineistoon ja sitoo analyysinsa alan keskeiseen kirjallisuuteen. Tärkeimmän lähteen muodostavat perustiedot ns. kartellirekisterissä (kilpailunrajoitusrekisteri), jota Suomessa pidettiin vuosina 1959-1992. Rekisteröinti aloitettiin vuonna 1957 säädetyn ensimmäisen kilpailunrajoituslain myötä. Rekisterin tärkein tavoite oli valvoa näitä sopimuksia ja tehdä ne tunnetuiksi kuluttajien ja kilpailijoiden keskuudessa. Määrätyt tiedot olivat siten julkisia. Sen lisäksi aineisto muodosti tietolähteen viranomaisille. Vastaavia rekistereitä oli monissa maissa tuohon aikaan. Niiden tavoitteet vaihtelivat maiden välillä, mutta Suomen rekisteriä voidaan pitää melko tyypillisenä muodoltaan ja tavoitteiltaan (Fellman ja Shanahan 2016).

Kirjan suurin vahvuus on sen pitkä aikaperspektiivi. Kallioinen tekee järjestelmällisen ja yksityiskohtaisen katsauksen erilaisiin kartelliyhteistyön muotoihin aikojen kuluessa. Monet kartelliyhteistyön tapaukset ovat suomalaisessa historiankirjoituksessa hyvin tunnettuja, kun taas toiset ovat aiemmassa kirjallisuudessa varsin tuntemattomia. Esimerkiksi palvelusektorin kartelliyhteistyön kuvaukset ovat usein unohtuneet, ja siinäkin suhteessa kirja muodostaa tärkeän lisän kirjallisuuteen. Kallioisen kuvaukset kartellien sisäisestä toiminnasta ja hänen analyysinsä siitä, miten suhtautuminen kartelleihin ja kilpailuun on muuttunut ajassa, ovat myös asiantuntevia ja mielenkiintoisia. Kallioinen kytkee tarkastelunsa ansiokkaalla tavalla laajempiin taloushistoriallisiin yhteyksiin.

Työssä on kuitenkin tiettyjä heikkouksia. Kallioinen ei hyödynnä lukemaansa laajaa tutkimuskirjallisuutta asettaakseen tutkimusaineistolleen uusia kysymyksiä. Kirja jää siten melko perinteiseksi kartellitapausten ja kilpailurajoituksiin suhtautumisen muutoksen historialliseksi kuvaukseksi. Tavoite asettaa Suomi laajempaan kansainväliseen perspektiiviin ei myöskään toteudu. Kirjan painopiste on pääasiassa Suomen markkinoissa. Kallioisen analyysi kartellien vaikutuksista Suomen talouteen jää myös ohueksi. Hänen käyttämänsä lähteet ja menetelmät eivät sovellu tuon kysymyksen selvittämiseen.

Jonkin verran vakavampi ongelma on, että Kallioinen tekee rekisteriaineiston perusteella johtopäätöksiä, joita ei oikeastaan ole mahdollista tehdä. Kallioinen harjoittaa toki lähdekritiikkiä. Hän huomauttaa muun muassa, että rekisteri ei anna oikeata kuvaa kartellien määrästä, koska kaikesta yhteistyöstä ei ole jäänyt kirjallisia lähteitä eikä niitä siten ole kirjattu rekisteriin. Tämä on luonnollisesti totta. Vaikeus päästä käsiksi näkymättömiin, epämuodollisiin sopimuksiin on tunnettu ongelma kartellitutkimuksessa. Eräs ongelma, johon Kallioinen ei kuitenkaan oikeastaan kiinnitä huomiota on, että kartellirekisterin sisältö pitkälti heijastaa lainsäädäntöä ja viranomaiskäytäntöjä eikä kulloistakin markkinatilannetta. Kaikkia sopimuksia ei rekisteröity, eikä se ollut tarkoituskaan.

Lainvalmistelun varhaisvaiheessa oli tavoitteena, että kaikki sopimukset tulisivat mukaan, mutta hyvin pian asiantuntijat voivat todeta, että se olisi voimavarojen puutteen vuoksi mahdotonta. Vuoden 1957 lain mukaan elinkeinoelämän järjestöjen ja elinkeinonharjoittajien piti viranomaisten vaatiessa antaa tietoa sopimuksistaan. Vuonna 1964 tuli järjestäytyneille kartelleille velvollisuus oma-aloitteisesti informoida sopimuksista viranomaisille. Itsenäisten yritysten välisistä sopimuksista tarvitsi edelleenkin ilmoittaa vain viranomaisten vaatimuksesta. Ilmoituksia tuli sitä paitsi vain vitkaan, minkä

Kallioinen myös toteaa. Nämä rekisteröintiprosessin ominaisuudet aiheuttavat, että rekisteriaineisto on vääristynyttä ja heijastelee suuressa määrin viranomaisten toimintaa. Kartellien määrän kasvaessa syynä ei siten välttämättä ollut se, että monia uusia sopimuksia olisi tehty, vaan viranomaisten toiminnan aktivoituminen.

Samalta toimialalta rekisteröitiin usein monia sopimuksia. Kallioisen mukaan (s. 110) syynä tähän oli, että samalla alalla tehtiin monia sopimuksia suunnilleen samaan aikaan. Tämä on varmasti monissa tapauksissa oikea selitys, mutta kasautuminen riippui myös viranomaisten toimintatavasta. Ne nimittäin lähettivät usein tiedusteluja yhtä aikaa useille saman toimialan yrityksille ja järjestöille, kun olivat esimerkiksi saaneet selville, että kyseisellä toimialalla esiintyi yhteistyösopimuksia. Tämän tuloksena alalta raportoitiin useista sopimuksista suunnilleen samanaikaisesti.

Kartellien kestoa ei myöskään voida luotettavasti saada selville rekisteriaineistosta. Perustamisvuodet ovat varsin oikein dokumentoituja, mutta päättymisvuodet ovat ongelmallisempia. Monet kartellit poistettiin rekisteristä vasta kauan sen jälkeen kun ne oli muodollisesti purettu (usein viranomaistiedustelujen jälkeen), mutta toisinaan sopimus oli käytännössä menettänyt merkityksensä jo paljon ennen sen muodollista päättymispäivää (joka harvoin oli sama kuin rekisteristä poistamispäivä). Kallioinen on kuitenkin oikeassa siinä, että hyvin organisoituneilla kartelleilla on taipumus muodostua pitkäikäisiksi maassa, jossa on salliva lainsäädäntö. Suomalaiset kartellit olivat epäilemättä sitkeähenkisiä. Tämä osoittaa, että on tutkittava myös viranomaisten työtä lainsäädännön parissa, jotta ajan kuluessa tapahtunutta kehitystä voisi yksityiskohtaisesti ymmärtää.

Käytettyjen lähteiden puutteellisuus ja niiden tulkitseminen ovat historiallisen kartellitutkimuksen tunnettuja ongelmia, mutta tietyistä puutteista huolimatta on Kallioinen kuitenkin tehnyt luotettavaa työtä sen aineiston varassa, joka hänellä on ollut käytettävissään. Kokonaisuutena kirja on huolellinen yleiskatsaus, joka systemaattisella tavalla valaisee suomalaisen elinkeinoelämän historian tärkeää, mutta vähälle huomiolle jäänyttä ilmiötä. Kirja on sitä paitsi hyvin kirjoitettu, ja sopii näin ollen erinomaisesti sekä yleiseksi johdatukseksi aiheeseen että myös oppikirjaksi. □

Kirjallisuus:

Fellman, S. ja Shanahan, M. (toim., 2016), *Regulating Competition - Cartel Registers in the Twentieth-Century World*, Routledge Explorations in Economic History, Routledge, New York, NY.