

Eturyhmien asema maitotalouspolitiikassa Euroopan unionissa ja Suomessa

Risto Lampinen

INTEREST ORGANIZATIONS IN MILK AND DAIRY POLICY IN THE EU AND FINLAND

This study deals with the milk and dairy policy with a special emphasis on exchange of information between the relevant European interest organizations, organs of the European Union and Finnish milk and dairy policy organizations. According to the data that was collected by questionnaires and interviews in spring 1994, the most central actors both in the EU and in Finland are the public organs, producers, cooperatives and food-manufacturing industries. In the EU producers and commission seem to often have different interests and those organizations which have opposite interests with producers tend to have common interests with commission. In Finland, on the contrary, producers and the Ministry of Agriculture and Forestry often have common interests. Nevertheless the practical solutions in milk and dairy policy in the EU and in Finland bear a great resemblance to each other. These solutions are results of decision-making processes in a subsector in which producers, cooperatives and milk-processing industries have the best financial and human resources. The other actors, with less financial resources and a wider range of activities, can't successfully compete with these interests.

Keywords: Milk and dairy policy, European Union, interest organizations, decision-making, network analysis

ETURYHMIEN ASEMA MAITOTALOUSPOLITIIKASSA EUROOPAN UNIONISSA JA SUOMESSA

Euroopan yhdentymiskehitys on edennyt viime aikoina nopeasti. Sen lisäksi, että Euroopan unioni on laajentunut, myös sen jäsenvaltioiden välinen yhteistyö on syventynyt. Yhä useammat taloudelliset päätökset ovat siirtyneet ainakin osit-

tain unionin tasolla ratkaistaviksi. Jäsenvaltiot ovat menettäneet merkittävän osan päätösvaltaan unionille myös monilla muilla politiikan osa-alueilla. (Mazey – Richardson 1993, 3.) Erytisen pitkälle yhdentyminen on edennyt maatalouspolitiikassa. Yhdentymiskehityksen seuraavan tavoitteen saavuttaminen merkitsisi edelleen syventyvän taloudellisen yhteistyön lisäksi sitä, että jäsenmaat sitoutuisivat noudattamaan yhtenäistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, mikä johtaisi jäsenvaltioiden itsenäisen päätöksentekovallan kapenemiseen edelleen ja unionin merkityksen kasvamiseen.

Useat Euroopan unionia koskevat tutkimukset ovat tähdentäneet, että unionissa erilaisten eturyhmien päätöksentekijöihin kohdistamat epäviralliset painostus- eli lobbaustoimet ovat merkittävä osa päätöksentekoa.¹ Poliittisen päätöksenteon piirissä tapahtuva avoin epävirallinen vaikuttaminen on laajassa mielessä varsin uusi ilmiö Suomessa ja yleisemminkin koko manner-Euroopassa anglosaksisiin maihin verrattuna. Epävirallisen painostustoiminnan tutkimuksen juuret ovatkin nimenomaan Iso-Britanniassa ja Yhdysvalloissa, joissa epävirallinen vaikuttaminen on lähes aina kuulunut olennaisena osana poliittiseen päätöksentekoon. Etu- ja painostusryhmien tutkimus on lisääntynyt myös muualla länsimaissa Euroopan yhdentymiskehityksen etenemisen myötä.

Eturyhmät pyrkivät luonnollisesti vaikuttamaan niiden kannalta tärkeitä päätöksiä tekeviin toimielimiin tai organisaatioihin. Euroopan unionissa on havaittavissa, että eturyhmien perustaminen unionitasolle riippuu selkeästi siitä, miten merkittäviä päätöksiä kyseisellä politiikan sektorilla tehdään. Euroopan yhdentymiskehitys eteni talouden, teollisuuden ja maatalouden aloilla varsin

¹ Katso muun muassa Andersen – Eliassen (1991 ja 1994), Mazey – Richardson (1992 ja 1993), Greenwood – Grote – Ronit (1992) ja Bindi (1993).

pitkälle jo heti Euroopan talousyhteisön perustamisen jälkeen 1950-luvun lopulla. Toinen vaihe, jolloin muodostettiin uusia unionitason eturyhmiä, ajoittuu 1980-luvun lopulle. Tuolloin astui voimaan Euroopan yhtenäisasiakirja (Single European Act), jossa sovittiin muun muassa unionin toimielimien, erityisesti komission ja neuvoston, päätösvallan vahvistamisesta jäsenvaltioiden kansallisiin toimielimiin verrattuna. (Mazey – Richardson 1993, 5.) Sopimuksessa luovuttiin myös täydellisen yksimielisyyden vaatimuksesta tietyissä kysymyksissä. Nykyään jäsenvaltioilla ei ole enää veto-oikeutta, jollei kysymyksessä ole elintärkeä kansallinen etu. Nämä seikat ovat pakottaneet yhä useammat aikaisemmin lähinnä kansallisella tasolla toimineet eturyhmät järjestäytymään myös unionin tasolle.

Unionitason eturyhmien tärkein tehtävä on informaation välittäminen kahteen suuntaan. Unionin toimielimille ne toimittavat tietoa omista ja omien jäsenryhmiensä mielipiteistä ja näkökannoista. Jäsenryhmilleen ne toimittavat tietoa unionissa vireillä olevista asioista, jotta nämä pystyisivät ottamaan niihin kantaa riittävän aikaisessa vaiheessa. Toiminnan päämäärä on luonnollisesti saada omat tavoitteet sisällytetyiksi unionin harjoittamaan politiikkaan. (Nugent 1991, 230.)

Maatalous on taloudellisessa mielessä merkittävä osa Euroopan unionin päätöksentekoa, sillä suorat maatalousmenot muodostavat nykyään noin puolet koko unionin talousarvion menopuolesta. Yhdentyminen on edennyt maataloudessa varsin pitkälle jo 1960-luvulla, joten eturyhmien ja unionin toimielinten väliset asetelmat ovat selkeämmät kuin useilla muilla politiikan osa-alueilla, joilla asetelmat ovat vasta muotoutumassa. (Grant 1993, 37.) Tämä tutkimus on aineiston hallittavuuden vuoksi rajattu koskemaan yhtä maatalouspolitiikan sektoria eli maitotalouspolitiikkaa, koska se on erittäin keskeinen tuotantosuunta sekä Suomessa että Euroopan unionissa.

Tässä tutkimuksessa maitotalousalalla tarkoitetaan sitä toimintaa, joka liittyy maidon ja maidosta jalostettujen tuotteiden tuottamiseen, jalostamiseen, kauppaan ja kuluttamiseen. *Maitotalouspolitiikalla* tarkoitetaan puolestaan näihin toimintoihin liittyvää päätöksentekoa ja tähän päätöksentekoon liittyviä vaikutuspyrkimyksiä. Kunkin politiikan sektorin päätöksenteosta ovat kiinnostuneita eri *etutahot*, joita maitotalouspolitiikan alalla ovat maidontuottajat, meijeriosuuskunnat, maidonjalostusteollisuus, maitotuotteita käyttävä ruoanjalostusteollisuus, maitotuotteiden kaupan edustajat, ruoanjalostusteollisuuden ja maatalou-

den työntekijät sekä kuluttajat. Tätä jakoa käytetään esimerkiksi Euroopan unionin komission alaisessa maitotuotteiden neuvontakomiteassa (OJ L 045 14. 2. 87, 53) ja myös tässä tutkimuksessa. *Eturyhmillä* tarkoitetaan organisaatioita eli järjestöjä tai yrityksiä, jotka pyrkivät vaikuttamaan tehtäviin päätöksiin. *Toimija* on yhteisnimitys kaikista maitotalouspolitiikan parissa toimivista erilaisista organisaatioista eli Euroopan unionin toimielimistä, unionin tasolla toimivista eturyhmistä sekä suomalaisista eturyhmistä, yrityksistä ja viranomaisista.

Tässä tutkimuksessa esitellään Euroopan unionin ja Suomen maitotalouspoliittiset päätöksentekojärjestelmät ja niihin vaikuttamaan pyrkivien toimijoiden muodostamat kokonaisuudet. Tarvemmin pyritään selvittämään maitotalouspolitiikan parissa vaikuttavien Euroopan unionin toimielinten ja eturyhmien sekä suomalaisten viranomaisten, eturyhmien ja yritysten välisiä suhteita. Informaation välittymistä toimijoiden välillä tutkitaan siksi, että informaation hankkiminen ja välittäminen ovat eturyhmien keskeisimpiä tehtäviä. Riittävä informaatio vireillä olevista asioista on ehdoton edellytys sille, että toimija kykenee vaikuttamaan tehokkaasti sille merkityksellisiin ratkaisuihin. Näiden informaatioyhteyksien perusteella voidaan arvioida sitä, millä toimijoilla on parhaat edellytykset toimia tehokkaasti ja sitä, mitkä suomalaiset toimijat olivat aineistoa kerätessä parhaiten varautuneet Suomen EU-jäsenyyteen luomalla yhteyksiä EU:n tasolle. Lisäksi selvitetään toimijoiden välisiä etujen samankaltaisuuksia ja vastakkaisuuksia. Näin saadaan selvennettyä toimijoiden välisiä strategisia asemia unionissa, Suomessa ja niiden välillä. Lopuksi vertaillaan EU:n ja Suomen maitotalouden päätöksentekojärjestelmiä ja niiden tuottamien käytännön järjestelmien keskeisiä piirteitä keskenään.

AINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Jotta tutkimuksen toteuttaminen olisi mahdollista on ensin kyettävä tunnistamaan maitotalouspolitiikan kentän toimijat. Tähän tutkimukseen otettiin aluksi mukaan kaikki edellä mainittuja etutahoja edustavat unionitason ja suomalaiset toimijat sekä Euroopan unionin ja Suomen julkiset toimijat. Toimijoiden edustajina haastatteluihin ja kyselyihin vastanneille maitotalouden asian tuntijoille annettiin mahdollisuus nimetä myös muita toimijoita, joihin ne ovat yhteydessä maitotalouden alalla. Kentän rajaamisessa ei synty-

nyt suuria ongelmia, sillä toimijat olivat sekä Euroopan unionissa että Suomessa varsin yksimielisiä siitä, mitkä toimijat toimivat merkittävällä tavalla maitotalouspolitiikan alalla. Alkuperäistä toimijoiden joukkoa jouduttiin laajentamaan vain kahdella uudella toimijalla.

Euroopan unionin tasolla toimiville toimijoille (27 etujärjestöä ja kolme EU-toimielintä) lähetettiin kysely, jossa kysyttiin miltä muilta toimijoilta ne saavat ja mille toimijoille ne lähettävät keskeistä informaatiota maitotalouspolitiikan alalla. Lisäksi kysyttiin organisaatioiden mahdollisia eturistiriitoja tai etujen yhtenevyyttä muiden toimijoiden kanssa. 28:n suomalaisen toimijan tiedot kerättiin haastatteluilta, joissa kysyttiin samoja tietoja kuin unionitason järjestöiltä ja lisäksi toimijoiden asemasta suomalaisessa maitotalouspolitiikassa. Euroopan unionin tason toimijoiden vastaukset saatiin helmikuun ja heinäkuun alun välisenä aikana vuonna 1994. Kaikki toimijat, joille kysely lähetettiin vastasivat siihen. Suomalaisten toimijoiden haastattelut tehtiin saman vuoden maaliskuussa.

Tutkimuksessa arvioitiin aineiston osalta myös validiteettiä ja vastausten luotettavuuteen liittyviä kysymyksiä Pappin, Knoke ja Bissonin (1993) kehittämän arviointimenetelmän avulla (katso tarkemmin Lampinen 1994, liite VII). Menetelmällä selvitetään ovatko kunkin toimijaparin osapuolten ilmoitukset niiden välisestä informaatio-suhteesta samanlaiset. Kaikki pohdinnat ja arviot, jotka koskevat informaation välittymistä toimijoiden keskuudessa perustuvat molemminpuolisesti vahvistettuihin tietoihin, jolloin voidaan olla kohtuullisen varmoja siitä, että johtopäätökset perustuvat luotettavaan ja validiin aineistoon.²

Verkosto-käsitteen käyttö on yleistynyt monella yhteiskuntatieteen alalla. Poliitiikan tutkimuksessa verkosto -käsitettä on käytetty enimmäkseen metaforana kuvaamaan hajautettuja tai monimutkaisia poliittisia järjestelmiä (Mattiila – Uusikylä 1993, 44). Verkostoaanalyysi -nimityksellä puolestaan tarkoitetaan useimmiten tutkimustapaa, joka tutkii poliittista päätöksentekoa empiirisesti ja käyttää apunaan erilaisia kvantitatiivisia käsitteitä, muuttujia ja mittareita.

Muun muassa Schneiderin ja Werlen (1992, 8) mukaan verkostot sopivat hyvin Euroopan unio-

nissa tapahtuvan etujen välittymisen kuvaamiseen. Tässä tutkimuksessa tutkitaan toimijoiden ja eri etutahojen välisiä informaatio-suhteita, joilla tarkoitetaan informaation välittymistä toimijoiden välillä. Yksittäiset toimijat ja niiden väliset suhteet muodostavat verkoston. Informaation välittymisen analysoimisessa käytetään apuna empiiristä *verkostoaanalyysia* (ks. tarkemmin esim. Knoke – Kukiński (1983), Scott (1991) tai Johanson ym. (1995)).³ Informaatioverkostojen graafisessa kuvaamisessa käytetään moniulotteista skaalausta.⁴

EUROOPAN UNIONIN MAITOTALOUSPOLITIikka

Seuraavassa esitellään lyhyesti Euroopan unionin maitotaloutta koskevan päätöksenteon vaiheet. Maitotalouden tärkeisiin päätöksiin eivät vaikuta ainoastaan unionin virallisten toimielimien ratkaisut, vaan suuri merkitys lopullisten päätösten muotoutumisessa on myös epävirallisilla näihin elimiin kohdistuvilla vaikutuspyrkimyksillä. Tästä johtuen esitellään yleisellä tasolla eri tasoisten eturyhmien vaikuttamiskanavat unionin päätöksentekoon ja yksityiskohtaisemmin päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivät unionin tasolla toimivat eturyhmät ja keskeiset suomalaiset maitotalouden toimijat.

Euroopan unionin maitotalouspoliittinen päätöksentekoprosessi

Unionin maatalouspolitiikan uudistusehdotukset saavat useimmiten alkunsa »kriiseistä» tai ongelmista, jotka ovat kohdanneet harjoitettua maatalouspolitiikkaa. Muutosehdotusten alullepanijoina voivat olla niin yksityiset henkilöt kuin erilaiset eturyhmät tai unionin elimet. Uudistusehdotusten

³ Varsinaisessa analyysissä on käytetty apuna Borgattin ym. kehittämää UCINET -tietokoneohjelmaa (ks. Borgatti ym 1992).

⁴ Tässä tutkimuksessa käytetty ei-metrinen moniulotteisen skaalauksen (multidimensional scaling eli MDS) ratkaisu on kaksiulotteinen ja mitä lähempänä toisiaan toimijat tässä ratkaisussa ovat sitä lähemmässä informaatio-suhteessa ne ovat. MDS-algoritmi etsii ratkaisua, joka kuvaisi mahdollisimman hyvin varsinaista aineistoa. Stressiarvo kuvaa tämän ratkaisun onnistuneisuutta. Tässä tutkimuksessa esitettävistä ratkaisuja (Kruskalin 1-stressiarvot 0,004 ja 0,053) voidaan pitää varsin onnistuneina. Katso tarkemmin esim. Rabinowitz (1986). Varsinaiset verkostokuvat on tuotettu UCINET -verkosto-ohjelmassa olevalla crackplot -piirto-ohjelmalla.

² Molemminpuolisesti vahvistettujen suhteiden osuus kaikista informaatio-suhteista oli Euroopan unionin tasolla 80% ja suomalaisten toimijoiden keskuudessa 81%. Pappi, Knoke ja Bisson pitivät em. artikkelissaan käyttämästä aineistosta saamiaan vastaavantasoisia luotettavan aineiston osuuksia varsin hyvinä.

yksi tärkeimmistä piirteistä on se, että ehdotus on toteuttamiskelpoinen, sillä muuten komissioita on vaikea saada ajamaan asiaa eteenpäin. (Moyer – Josling 1990, 31–32.)

Komission virkamiehistö laatii muutosehdotuksen pohjalta suunnitelman lainsäädäntöasian ratkaisemiseksi. Tämän jälkeen kuullaan asiantuntijoita, joiden katsotaan omaavan riittävän asiantuntemuksen kyseisessä asiassa. Sen jälkeen virkamiehet laativat toisen luonnoksen, joka annetaan neuvontakomitean käsiteltäväksi, mikäli komissio niin päättää. (Kärkkäinen 1993, 2.) Tämän jälkeen maatalousasioista vastaava komission jäsen yhdessä omien avustajiensa ja maatalouden pääosaston (DG-VI) kanssa valmistelevat lopullisen esityksen koko komission ratkaistavaksi. Komissio keskustelee ehdotuksista ja voi hyväksyä tai hylätä ne tai muuttaa niitä. Päätökset tehdään yksinkertaisella enemmistöllä. Ne eivät useinkaan synny kovin helposti, sillä komissio on nykyään melko epäyhtenäinen foorumi. Tämän lisäksi maatalouspolitiikan uudistukset ovat tulleet monimutkaisiksi ja vie aikaa selvittää ehdotuksen vaikutukset maatalouspoliittiseen järjestelmään ja muihin unionin intresseihin. (Moyer – Josling 1990, 33.)

Komission esitykset osoitetaan seuraavaksi neuvoston sihteeristölle, joka pyytää tarvittaessa lausunnot Euroopan parlamentilta (EP) ja talous- ja sosiaalikomitealta (ESC). Tämän jälkeen neuvoston puheenjohtaja tekee alustavan esityslistan neuvostolle. Monimukaiset ja erityistä valmistelua vaativat asiat annetaan maatalouden erityiskomitean (SCA) valmisteltaviksi. Maatalousasioista päätettäessä asia kuuluu aina ensisijassa maatalousministerineuvoston ratkaistavaksi. Neuvostossa on nykyään niin monen eri maan edustajia, että aikaisemmasta yksimielisyyden periaatteesta ollaan luopumassa, sillä sitä on vaikea saavuttaa. Määräenemmistöpäätökset (vähintään 54 ääntä 76:sta) ovatkin yleistymässä. Ne asiat, joissa ministerineuvosto ei saa päätöstä tehdyksi, siirretään Eurooppaneuvoston ratkaistavaksi. Eurooppaneuvostossa jäsenmaiden päämiehet tekevät asiassa periaatteellisen päätöksen, joka lähetetään takaisin neuvostolle tarvittavia toimenpiteitä varten. (Emt. 1990, 34–35.)

Kun neuvosto on hyväksynyt ehdotuksen maatalouspolitiikan muuttamiseksi, se saa lainvoiman ja se lähetetään komissiolle (DG-VI), joka tekee omat ratkaisunsa päätösten soveltamiseksi käytäntöön. Tämän jälkeen ohjauskomitea käsittelee omaa alaansa koskevat lakiehdotukset ja hyväksyy tai hylkää komission ehdotuksen. Komission esityksen mukaista täytäntöönpanoa kuitenkin

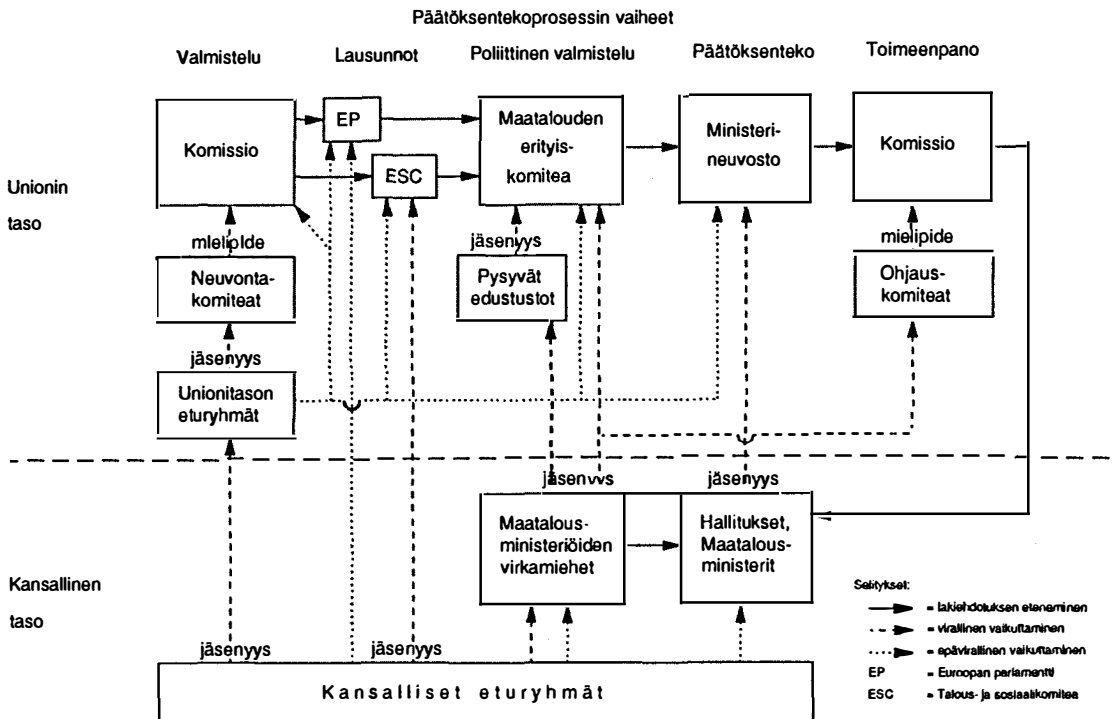
jatketaan, ellei neuvosto päädy ohjauskomitean kannalle. (Emt. 1990, 36.)

Epäviraalisen vaikuttamisen kanavat

Eturyhmien toimintaa rajoittavia määräyksiä on Euroopan unionissa varsin vähän, ja ryhmät voivat toimia melko vapaasti alueellisilla, kansallisilla ja ylikansallisella tasolla (Andersen – Eliassen 1991, 178). Tämä selittää osaltaan epävirallisten vaikuttajien eli lobbareiden suurta määrää unionissa. Toinen kehitykseen samansuuntaisesti vaikuttava tekijä on se, että komissio, joka on säädösten valmistelussa varsin keskeisessä asemassa, suhtautuu eturyhmiin varsin myönteisesti. Tämä johtuu siitä tosiasiasta, että komission voimavarat monien asioiden yksityiskohtaiseksi selvittämiseksi ovat rajalliset. Eturyhmiltä komissio saa mielipiteiden ja näkemysten lisäksi yksityiskohtaista informaatiota käsiteltävistä asioista. (Mazey – Richardson 1992, 96.)

Lobbaustoiminta Euroopan unionissa kohdistuu eri kysymyksissä eri tasoihin ja eri toimielimiin. Vuonna 1987 tehdyt muutokset unionin toimielinten välisissä suhteissa muuttivat lobbauksen painopistettä siten, että aikaisemmin pääasiallisena lobbauksen kohteena ollut ministerineuvosto vaihtui komissioon, jonka asema lakiehdotusten valmistelussa vahvistui. Samanaikaisesti tapahtui myös painopisteen siirtyminen kansalliselta tasolta unionin tasolle, kun unionin tasolla tehtävien päätösten määrä lisääntyi. Suuri osa lobbauksesta eli teknisiin kysymyksiin liittyvät, päätösten toimeenpanoon keskittyvät ja erilaisten projektien hankintaan liittyvät painostuspyrkimykset kohdistuvat nykyisin komissioon ja erityisesti sen yksittäisiin virkamiehiin. Unionin yleiseen politiikkaan liittyvä lobbaus kohdistuu useimmiten kansallisiin hallituksiin (tätä kautta pyritään vaikuttamaan ministerineuvostoon) ja Euroopan parlamenttiin. (Andersen – Eliassen 1991, 176–178.)

Kuviossa yksi on esitetty yksinkertaistetussa muodossa eturyhmien vaikuttamiskanavat unionin päätöksentekoon maatalouskysymyksissä. Ennen vuoden 1987 Euroopan yhtenäisasiakirjan voimaantuloa kaikkiin neuvoston päätöksiin vaadittiin täydellinen yksimielisyys. Tämän takia kansallisten eturyhmien pääasiallinen vaikuttaminen kohdistui oman maan maatalousministeriöön tai hallitukseen ja erityisesti maatalousministeriin, sillä epätoivottavan päätöksen estämiseen riitti se, että sai taivuteltua oman maan maatalousministerin omalle kannalleen. Unionin tasolla toi-



Kuvio 1. Eturyhmien vaikuttamisen kanavat Euroopan unionin maatalouspoliittisessa päätöksenteossa.

mivien eturyhmien tehtävä tässä tilanteessa oli se, että niiden avulla kansalliset eturyhmät saivat riittävän ajoissa tiedon valmisteltavista kysymyksistä.

Nykyään yhä suurempi osa ratkaisuista tehdään määräämispäätöksinä. Tässä tilanteessa epämieluisan päätöksen syntymisen esittämiseen ei enää välttämättä riitäkään pelkästään oman maan ministerin saaminen omalle kannalle. Tästä johtuen kansalliset eturyhmät joutuvat etsimään yhteistyökumppaneita ja toimimaan yhdessä muiden eturyhmien kanssa. Tässä toiminnassa unionin tasolla toimivat eturyhmät ovat kansallisille eturyhmille erittäin hyödyllisiä, sillä ne tarjoavat foorumin, jolta kansalliset eturyhmät voivat löytää yhteistyökumppaneita. Mikäli kansallisen eturyhmän kanta omaksutaan koko unionin eturyhmän kannaksi, se tarjoaa myös suoria vaikuttamiskanavia päätöksentekoeleimiin. Kaikki unionin tasolla toimivat eturyhmät eivät kuitenkaan pysty tarjoamaan jäsenilleen kaikkia kuvion yksi vaikuttamiskanavia, vaan vain vahvimilla eturyhmillä on suoria yhteyksiä esimerkiksi maatalouden erityiskomiteaan tai ministerineuvos-

toon. Huomionarvoinen näkökohta on myös se, että tässä järjestelmässä mahdollisuus toimia unionin tasolla yhteistyössä muiden eturyhmien kanssa avautuu myös niille kansallisille eturyhmille, jotka eivät syystä tai toisesta pysty ajamaan omia etujaan kotimaassaan (Mazey – Richardson 1992, 98).

Lakiehdotusten valmistelusta vastaa komissio, ja kun ehdotus jonkin ongelman ratkaisemiseksi saa komissiossa lopullisen muotonsa, sitä on vaikea enää olennaisesti muuttaa, vaan useimmiten se joko hyväksytään tai hylätään (hyvin harvoin) lähes sellaisenaan (teknisiä muutoksia voidaan tosin tehdä paljonkin). Tämä tarkoittaa sitä, että saadaksesen itselleen hyödyllisiä näkökohtia sisällytetyksi unionin lainsäädäntöön, kansallisten eturyhmien on päästävä vaikuttamaan päätöksentekoprosessiin jo komissiossa tapahtuvassa valmisteluvaiheessa. Tähän unionitason eturyhmät tarjoavat parhaimmat mahdollisuudet, sillä komission virkamiehet suosivat unionitason eturyhmien mielipiteitä, koska niiden voidaan olettaa edustavan jonkin tietyn etutahon valmiiksi neuvoteltua kantaa. Tällöin virkamiesten ei tar-

vitse valmistelutyössä keskittyä niin paljon kansallisten eturistiriitojen selvittämiseen ja yhteensovittamiseen.

Maitotalouden alalla toimivat unionitason etujärjestöt

Varsinaiset unionin maitotalouspolitiikkaan vaikuttamaan pyrkivät unionitason eturyhmät muodostavat varsin epäyhtenäisen joukon. Jotkin näistä eturyhmistä ovat varsin merkittäviä koko unioniakkin ajatellen, toisten toimijoiden voimavarat taas ovat varsin pienet. Eturyhmien asemaan maitotalouspolitiikassa vaikuttaa myös se, kuinka laajalla alalla eturyhmä toimii eli toimiiko se vain maitotalouden alalla vai onko toiminta maitotalouden piirissä vain osa eturyhmän laajemmasta toimintakentästä. Lisäksi eturyhmien mielipiteiden vaikutusvaltaisuuteen vaikuttaa se, edustaako eturyhmä kokonaista etutahoa vai onko se vain yksi eturyhmä muiden oman etutahonsa eturyhmien joukossa.

Euroopan unionin maataloustuottajien järjestö COPA vastaa myös maidontuottajien etujen ajamisesta. Sen yhteistyö maatalouden osuuskuntien järjestön (COGECA) kanssa on erittäin läheistä ja niillä on yhteinen työryhmä unionin maitaloussektoria koskevia kysymyksiä varten. Maidonjalostusteollisuuden kattojärjestö on ASSILEC, jonka lisäksi alalla on kolme tuotekohtaista järjestöä. Maitoa käyttävän ruoanjalostusteollisuuden järjestöistä merkittävin on CAOBISCO, joka edustaa suklaa-, leivos- ja makeisteollisuutta. Koko elintarviketeollisuuden kattojärjestö Euroopan unionin tasolla on CIAA, jonka jäseniä useimmat elintarviketeollisuuden järjestöt ovat.

EUROCOMMERCE on kaupan alan kattojärjestö, jonka jäseniä ovat kansalliset kaupan keskusjärjestöt. Muita tärkeitä kaupan alan toimijoita ovat maataloustuotteiden kaupan kattojärjestö CELCAA sekä maitotuotteiden kaupan EUCOLAIT. Kuluttajien järjestöistä keskeisimmässä asemassa on BEUC. Työntekijöiden etuja maitotalouden alalla ajavat maataloustyöntekijöiden järjestö EFA ja elintarviketyöntekijöiden järjestö SETA-UITA. Yleisesti ottaen merkittävät Euroopan teollisuuden ja työnantajien järjestö UNICE ja ammattiyhdistysliikettä edustava ETUC eivät pyri aktiivisesti vaikuttamaan maatalouden eri sektoreilla harjoitettaviin politiikkoihin.

GATT:iin on perustettu erityinen kansainvälinen meijerituotteiden järjestelmä (IDA), joka pyrkii poistamaan maailmanlaajuisesti maitotuotteiden kaupan esteitä. Muita maailmanlaajuisia järjes-

töjä, joiden toimilla on merkitystä Euroopan unionin maitotalouspolitiikan kannalta ovat maataloustuottajien IFAP ja meijeriteollisuuden IDF.

Taloudellisilta voimavaroiltaan maitotalouden vahvimmat etutahot ovat tuottajat/osuuskunnat sekä maidonjalostus- ja elintarviketeollisuus. Taloudellisesti heikoimmat etutahot ovat kuluttajat ja työntekijät. Tuottajien ja osuuskuntien voimavarat on keskitetty voimakkaasti kahteen järjestöön, jotka toimivat lisäksi läheisessä yhteistyössä. Kaupan ja varsinkin maidonjalostus- ja elintarviketeollisuuden etutahoilla on havaittavissa voimavarojen pirstoutumista usean osittain päällekkäisen eturyhmän kesken. Myös kuluttajien eturyhmiä on paljon verrattuna etutahon voimavaroihin.

Suomalaiset maitotalouden toimijat

Suomessa ei ole vastaavanlaista yksityiskohtaista maataloutta koskevaa päätöksentekojärjestelmää kuin Euroopan unionissa, vaan maatalouspolitiikka on muotoutunut ajan kuluessa suurelta osin ilman tarkkoja määräyksiä ja se muuttuu yhä jatkuvasti. Maataloutta koskevat päätökset ovat syntyneet tuloksena moninaisesta prosessista, johon ovat vaikuttaneet myös eri eturyhmien vaatimukset. Lisäksi tehdyt päätökset heijastavat pitkälti kulloisiakin poliittisia voimasuhteita. (Kettunen 1992, 31.) Maa- ja metsätalousministeriön konsultaatio keskeisissä kysymyksissä suuntautui merkittävässä määrin oman hallinnon sisälle omiin asiakkaisiin. Ministeriön laajassa asiakaskunnassa vahvimman ryhmän muodostavat tuottajajärjestöt. Myös ministeriön virkamiesten lausunnoilla on ollut varsin pitkälle ulottuva yhdensuuntaisuus keskeisten tuottajajärjestöjen tavoitteiden kanssa erilaisilla valmistelu- ja neuvotteluareenoilla. (Helander 1981, 380–381.)

Valtion erilaisista organisaatioista keskeisin merkitys maitotalouden alalla on maa- ja metsätalousministeriöllä (MMM). Myös ulkoasiainministeriöllä (UM) ja Suomen EU-edustustolla on tärkeä rooli Suomen yhteyksissä Euroopan unioniin myös maitotalousasioissa. Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos (MTTL) tuottaa keskeisen tilasto- ja laskentamateriaalin, joille tehtävät päätökset perustuvat.

Suomen maitotalousalan erityispiirteisiin kuuluu muun muassa se, että osuusmeijerierien omistaman Valio Oy:n osuus meijereissä jalostetusta maidosta on ollut viime vuosina yli 90 %:n luokkaa eli sillä on ollut käytännössä määräävä ase-

Taulukko 1. Toimijoiden jako eri etutahoihin ja ryhmiin.

ETUTAHO TAI RYHMÄ	LYHENNE	RYHMÄN TOIMIJAT
Euroopan unionin toimielimet	EÜtoimiel	com, EP, ESC
Euroopan unionin maidonjalostusteollisuus	EUmaito	ALM, ASFALEC, ASSIFONTE, ASSILEC
Euroopan unionin kauppa	EUkauppa	CELCAA, EUCOLAIT, EUROCOMMERCE, TRANSBEUROP, UGAL, UNECOLAIT
Euroopan unionin maitoa käyttävä elintarviketeollisuus	EUelint	ARTGLACE, BPCG, CAOBISCO, CIAA, EUROGLACE, UNICE
Euroopan unionin tuottajat ja maatalousosuuskunnat	EUtuott/osk	COGECA, COPA
Euroopan unionin työntekijät	EUtyontek	EFA, ETUC, SETA-UITA
Euroopan unionin kuluttajat	EUkulutt	BEUC, COFACE, EURO-COOP
Suomalaiset julkisen sektorin toimijat	Sjulk	KiVi, KTM, KuVi, MMM, SuoEU-ed, UM, VM
Suomen maidonjalostusteollisuus	Smaito	Ingman, Milka, Valio
Suomen kauppa	Skauppa	KKL, Kesko, SOK, Tuko
Suomen maitoikäyttävä elintarviketeollisuus	Selint	ETL, Fazer
Suomen tuottajat ja osuuskunnat	Stuott/osk	MTK, Pellervo
Suomen työntekijät	Styontek	MVL, PL, SEL
Suomen kuluttajat	Skulutt	SK, SKOL
Suomalaiset tutkimuslaitokset ja neuvontaorganisaatiot	Stutk&neuv	MAT, MKL, MLK, MTTL, PTT
Kansainväliset organisaatiot	Kvorg	GATT, IDF, IFAP

ma maitotuotteiden markkinoilla. Tämän takia myös osuustoiminnallisen yritystoiminnan valtakunnallinen yhteistyöorganisaatio Pellervo-Seura ja Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos (PTT) ovat tärkeitä vaikuttajia. MTK:n asema on myös hyvin vahva, sillä osuusmeijerien omistajina ovat pääasiassa maidontuottajat. Pellervolla ja MTK:lla on perinteisesti läheiset suhteet maitotalousalalla. Maidonjalostusta harjoittaa merkittävässä määrin yksityisistä yrityksistä vain Ingman Foods Oy. Viime aikoina maitotalousalalla on syntynyt uutta kilpailua ja vanhat rakenteet ovat muuttumassa.

Ruoanjalostusteollisuudesta mukana tutkimuksessa on Karl Fazer Oy, joka on suurin yksittäinen maitoa käyttävän ruoanjalostusteollisuuden

edustaja. Lisäksi on haastateltu koko ruoanjalostusteollisuuden kattojärjestön Elintarviketeollisuusliiton (ETL) edustajaa. Kaupan alalta mukana ovat Kaupan keskusliitto (KKL) ja kolme merkittävintä keskusliikettä. Työntekijäjärjestöistä mukana ovat Suomen Elintarviketyöläisten liitto (SEL), Puu- ja Erityisalojen liitto (PL), joka edustaa nykyisin myös maaseututyöväkeä sekä Meijeriväen liitto (MVL). Kuluttajia edustavat Suomen kuluttajaliitto (SK) ja Suomen kuluttajaosuustoiminnan liiton (SKOL).

Seuraavassa taulukossa on esitetty kaikkien toimijoiden jako eri etutahoihin ja muihin ryhmiin. Jakoa käytetään myöhemmin varsinaisessa analyysiosassa. Kansainvälisistä organisaatioista muodostettiin oma ryhmä sen takia, että ne muo-

dostavat suhteellisen yhtenäisen ryhmän, joka varsinaisesti toimii Euroopan unionia ylemmällä, kansainvälisellä tasolla.

INFORMAATION VÄLITTYMINEN EUROOPAN UNIONIN JA SUOMEN MAITOTALOUSPOLITIIKOISSA

Seuraavassa esitellään Euroopan unionin maitotaloutta koskeva unionin ja Suomen välinen informaatiivirta esitetään etutahojen tasolla. Samalla tarkastellaan etutahojen välisiä yhteyksiä myös Suomen ja Euroopan unionin tasoilla. Etutahojen välisten informaatioyhteyksien tarkastelussa käytetään edellä esiteltyä ryhmittelyä. Samassa yhteydessä käydään myös pääpiirteissään läpi kyseisen informaation välittyminen unionitason toimijoiden välillä. Euroopan unionin maitotalouspolitiikkaa koskevan informaation välittymistä suomalaisten toimijoiden keskuudessa tarkastellaan erikseen.

Informaation välittyminen eri etutahojen välillä

Euroopan unionin maitotaloutta koskevan informaation välittymisen kuvaamisessa käytetään apuna verkostokuvioita, jotka muodostetaan seuraavasti. Matriisien muodossa olevista aineistoista muodostetaan moniulotteista skaalausta hyväksikäyttäen eräänlainen kartta, jossa toimijat on asetettu omille paikoilleen informaatioyhteyksiensä mukaisesti. Toimijoiden välillä kulkevaa informaation virtaa kuvataan nuolin.

Kaikilla Euroopan unionin tasolla toimivilla ja suurimmalla osalla suomalaisista toimijoista oli yhteyksiä, joiden avulla ne saivat tai lähettivät Euroopan unionin maitotalouspolitiikkaa koskevaa informaatiota. Tässä tarkastellaan vain niitä yhteyksiä, jotka olivat olemassa suhteen molempien osapuolien ilmoitusten mukaan. Kuviossa kaksi esitetyssä Euroopan unionin ja Suomen välisessä informaatioverkostossa on etutahojen välillä informaation välittymistä osoittava nuoli, jos näiden etutahojen välillä on yksikin vahvistettu informaatioyhteys.

Kuviosta kaksi nähdään, että Euroopan unionin ja Suomen etutahot erottuvat moniulotteisen skaalauksen ratkaisussa selvästi omiksi ryhmikseen. Euroopan unionin tasolla kaikki etutahot lähettävät omia näkemyksiään sisältävää informaatiota unionin toimielimille, jotka myös välittävät informaatiota kaikille näille etutahoille. Tämä

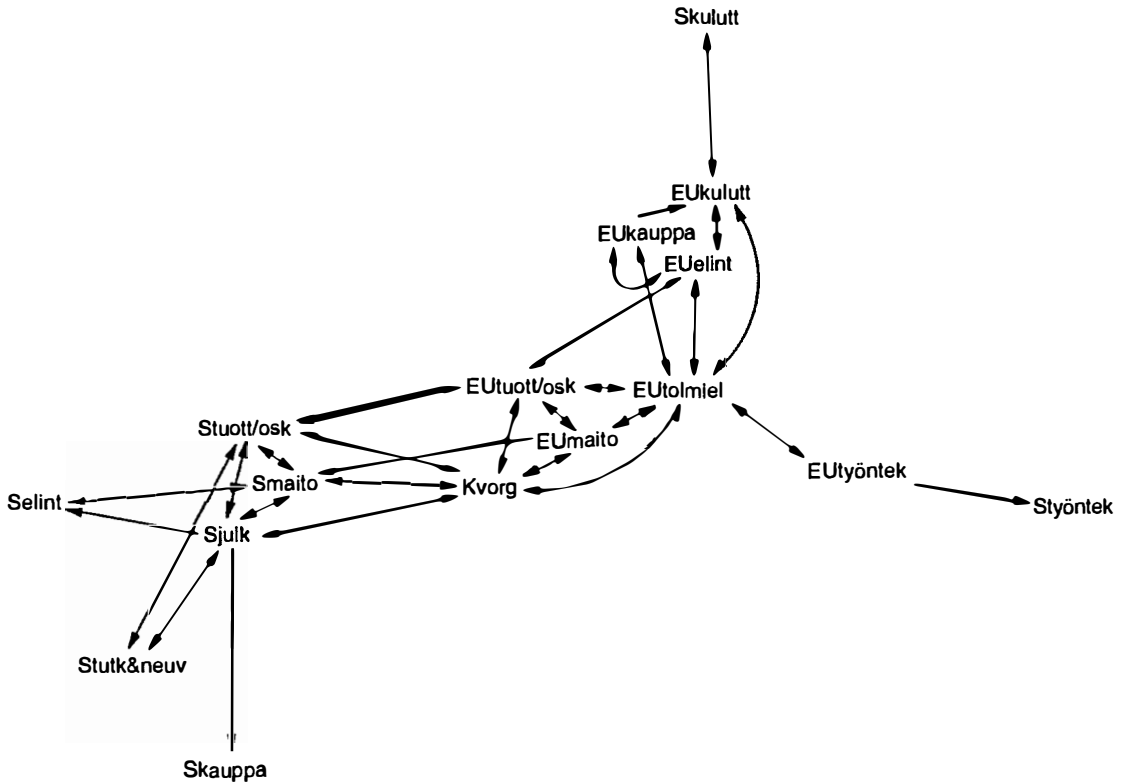
on varsin odotettua, sillä etutahojen keskeisenä tavoitteena on saada omia näkökantojaan sisällytetyksi Euroopan unionin maitotalouspolitiikkaan. Tämä ei onnistu ilman suoria yhteyksiä päätöksistä tekeviin ja valmisteleviin unionin toimielimiin. Toisaalta kuvio tukee myös sitä käsitystä, että toimielimet pitävät tärkeänä sitä, että kaikkien etutahojen näkemykset otetaan huomioon.

Euroopan unionin tasolla oman toisiinsa yhteydessä olevan ryhmän muodostavat kaupan, maitoa käyttävän elintarviketeollisuuden ja kuluttajien järjestöt. Toisaalla tuottajien ja maatalousosuuskuntien sekä maidonjalostusteollisuuden etutahot muodostavat yhdessä kansainvälisten organisaatioiden kanssa ryhmän, jonka jäsenet ovat molemminpuolisessa yhteydessä toisiinsa. Selvästi eristyksissä muista unionin etutahoista ovat työntekijöiden järjestöt, joilla on Euroopan unionin tasolla yhteyksiä vain unionin toimielimiin.

Suomalaisista etutahoista tuottajat ja osuuskunnat sekä kuluttajat vaihtavat Euroopan unionin maitotaloutta koskevaa informaatiota suoraan vastaavien unionitason etutahojen kanssa. Maidonjalostusteollisuudella ja työntekijöillä on myös omat suorat informaatiolähteensä vastaavissa unionin etutahoissa, mutta ne eivät lähetä itse informaatiota omista mielipiteistään ja etunäkökohdistaan. Kuten kuvioista kaksi näkyy, on kansainvälisillä organisaatioilla tärkeä välittävä asema Suomen ja Euroopan unionin välisessä informaation vaihdossa. Suomalaisten etutahojen välillä Euroopan unionin maitotaloutta koskeva informaatio välittyy parhaiten julkisen sektorin organisaatioiden, maidonjalostusteollisuuden sekä tuottajien/osuuskuntien etutahojen keskuudessa. Erityisesti kaupan edustajat ovat muiden suomalaisten eli julkisen sektorin toimijoiden välittämän informaation varassa.

Euroopan unionin tasolla yhteyksien tiheydet ovat etutahojen sisällä huomattavasti korkeammat kuin niiden välillä. Lisäksi unionin toimielinten yhteydet eri etutahoihin ovat tiheät, lukuunottamatta kaupan etutahoa ja kansainvälisiä järjestöjä. Suomessa sen sijaan unionin maitotaloutta koskeva informaatio välittyy melko huonosti etutahojen sisällä, sillä vain tuottajien/osuuskuntien ja kaupan etutahojen sekä julkisten viranomaisten sisäiset informaatioyhteydet ovat tiheät.

Niillä toimijoilla jotka ovat keskeisessä asemassa kuvion kaksi verkostossa, voidaan olettaa olevan parhaat mahdollisuudet toimia tehokkaasti omien päämääriensä toteuttamiseksi. Näistä informaatioverkostoista käy selvästi ilmi, että unionin tasolla kaikkein keskeisimmässä asemassa



Kuvio 2. Euroopan unionin maitotaloutta koskevan informaation välittyminen Euroopan unionin ja suomen etutahojen välillä.

olivat unionin toimielimet, joille kaikki unionin varsinaiset eturyhmät pyrkivät välittämään informaatiota omista eduistaan. Toimielimet myös välittivät aktiivisesti informaatiota eri etutahoille. Varsinaisista etutahoista keskeisimmässä asemassa olivat tuottajat ja osuuskunnat, joilla oli yhteydet kaikkiin muihin keskeisiin toimijoihin. Myös maitoa käyttävän elintarviketeollisuuden ja maidonjalostusteollisuuden edustajat ovat keskeisessä asemassa. Erityisesti kaupan ja työntekijöiden asema tässä informaatioverkostossa on muita etutahoja huonompi eli ne eivät osallistu yhtä aktiivisesti maitotaloutta koskevan informaation vaihtoon.

Ehkä kaikkein yllättävintä tässä informaation välittymistä kuvaavassa verkostossa on Euroopan unionin toimielinten keskinäinen sijoittuminen. Oli täysin odotettua, että toimielimet koetaan tärkeiksi ja niihin pyritään vaikuttamaan, koska juuri ne pystyvät vaikuttamaan siihen, millaisia päätöksiä unionin maitotaloutta koskevissa kysymyksissä tehdään. Yllättävää sen sijaan oli se,

että Euroopan parlamentti ja varsinkin Talous- ja sosiaalikomitea mainittiin yhtä usein kuin komissio, kun toimijat vastasivat informaatioyhteyksiä koskeviin kysymyksiin. Euroopan unionin maatalouspolitiikkaa koskevan kirjallisuuden perusteella sekä Euroopan parlamentin että Talous- ja sosiaalikomitean mahdollisuudet vaikuttaa maitotalouspolitiittisiin päätöksiin ovat kuitenkin hyvin pienet. Selitys Euroopan parlamentin ja Talous- ja sosiaalikomitean keskeiselle asemalle informaatioverkostossa saattaaakin olla se, että näitä toimielimet pyrkivät itse olemaan aktiivisesti yhteydessä eri eturyhmiin ja näin niitä on helpompi lähestyä kuin komissiota.

Euroopan unionin maitotalouspolitiikkaa koskevan tiedon välittyminen Suomessa

Osa suomalaisista organisaatioista jää seuraavan tarkastelun ulkopuolelle, sillä se perustuu vain molemminpuolisesti vahvistettuihin yhteyk-

siin. Kuten kuviosta kolme nähdään, muodostavat ulkoasiainministeriö, sen alainen Suomen EU-edustusto (erityisesti sen maatalousneuvokset), Maa- ja metsätalousministeriö, Valio ja MTK suomalaisessa informaatioverkostossa keskeisimmän tiheydän, jonka toimijat ovat kaikki vuorovaikutussuhteessa toistensa kanssa.

Suorat yhteydet Euroopan unioniin on MTK:lla, Pellervolla ja Valiolla. Nämä kolme toimijaa välittävät Euroopan unionin maitotaloutta koskevaa informaatiota myös toisilleen. Kuvion kolme perusteella suomalaisessa Euroopan unionin maitotaloutta koskevassa informaatioverkostossa mukana oleville toimijoille näyttäisi välittyvän vain sellainen informaatio, joka on tullut Suomeen näiden kolmen keskeisen »portinvartija»-asemassa olevan toimijan EU-yhteyksien kautta. Erityisesti informaatiota välittävänä toimijana keskeisimmässä asemassa suomalaisessa informaatioverkostossa on Maa- ja metsätalousministeriö. Se ei kuitenkaan kerätyn aineiston perusteella välitä esimerkiksi Kaupan keskusliitolle tai Elintarviketeollisuusliitolle muuta kuin näitä edellä mainittuja reittejä pitkin Suomeen tullutta informaatiota. Suomen julkisen sektorin toimijoiden eli lähinnä MMM:n ja UM:n epäaktiiviselta vaikuttava rooli Euroopan unionin maitotaloutta koskevassa suomalaisessa informaatioverkostossa johtuu ainakin osittain haastattelujen ajankohdasta. Tuolloin Suomi kävi Euroopan unionin kanssa jäsenyysneuvotteluja, joita käytiin hallituksen johdolla. Sekä UM:n että MMM:n taholta haastatteluisia tähdenettiin, että niiden yhteydet Euroopan unioniin riippuvat hallituksen johtamisen neuvotteluiden lopputuloksesta. Ne eivät siis pyrkineet tekemään mitään omia ratkaisuja suhteessa Euroopan unioniin. Suomeen välittyy informaatiota unionin maitotaloudesta myös kuluttajien ja työntekijöiden järjestöjen kautta, mutta se ei välity muille toimijoille, ei edes näiden etutahojen järjestöjen välillä.

Yhteenvetona Euroopan unionin tason toimijoiden välisistä informaatioyhteyksistä unionin maitotalouspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä voidaan sanoa, että suurin osa informaation välittymisestä tapahtuu eri etutahojen sisällä tai niiden ja unionin toimielimien välillä. Euroopan unionin maitotaloutta koskeva informaatio välittyy unionista Suomeen lähinnä MTK:n, Pellervon ja Valion kautta. Suomalaisessa unionin maitotaloutta koskevassa informaatioverkostossa ovat informaation välittymisen kannalta keskeisimmässä asemassa julkiset organisaatiot.

MAITOTALOUSPOLITIIKAN TOIMIJOIDEN VÄLISET EDUT

Pääosa sekä suomalaisten että Euroopan unionin toimijoiden etusuhteita koskevasta ilmoituksista koski etujen samankaltaisuutta. Euroopan unionin toimielimet eivät nähneet erityisiä yhteneviä etuja tai eturistiriitoja tiettyjen etutahojen kanssa, vaan ne pitivät itseään neutraaleina toimijoina. Yleisesti voidaan sanoa, että eturistiriitoja ja etujen yhteneväisyyksiä esiintyy eniten joko suomalaisten toimijoiden keskuudessa tai eurooppalaisten toimijoiden keskuudessa, muttei juurikaan näiden tasojen välillä. Lisäksi voidaan todeta, että toimijoiden edut ovat miltei aina yhteneväiset muiden saman etutahon toimijoiden kanssa.

Euroopan unionin tasolla keskeisimmät etutahojen väliset yhtenevät edut ovat maitoakäytävän elintarviketeollisuuden, kaupan ja maidonjalostusteollisuuden toimijoiden välillä. Lisäksi nämä etutahot ilmoittivat, että niillä on yhteneviä etuja myös unionin toimielimien, erityisesti komission, kanssa. Kuluttajat, työntekijät, maitoa käyttävä elintarviketeollisuus ja maidonjalostusteollisuus näkevät etujensa olevan ristiriidassa tuottajien ja maatalousosuuskuntien etujen kanssa. Tuottajien/osuuskuntien edut ovat puolestaan ristiriidassa maitotuotteiden kaupan esteitten poistamista tavoittelevan GATT:n ja erityisesti komission näkemysten kanssa. Unionin maidonjalostusteollisuuden edut ovat puolestaan ristiriidassa tuottajien lisäksi myös kuluttajien, työntekijöiden ja kaupan etutahojen kanssa.

Tarkasteltaessa samanaikaisesti toimijoiden välisiä etujen yhtenevyyksiä ja vastakkaisuuksia Euroopan unionin tasolla huomataan, että tuottajilla ja osuuskunnilla, jotka olivat unionin maitotalouspolitiikan informaatioverkostossa keskeisimmässä asemassa, on varsin vähän yhteisiä etuja muiden etutahojen kanssa ja muiden edut ovat usein ristiriidassa niiden etujen kanssa. Ne toimijat, jotka ilmoittivat, että niiden edut ovat ristiriidassa tuottajien etujen kanssa, ilmoittivat useimmiten myös, että niiden edut ovat yhteneväiset komission etujen kanssa. Lisäksi tuottajat/osuuskunnat olivat ainoa etutaho, jonka edut olivat ristiriidassa komission etujen kanssa.

Suomalaisten etutahojen edut ovat yhteneväiset enimmäkseen toisten suomalaisten etutahojen tai omaa etutahoa edustavan Euroopan unionin etutahon kanssa. Suomalaisista etutahoista työntekijät, kuluttajat, maidonjalostusteollisuus sekä tuottajat/osuuskunnat kokevat, että niiden edut ovat yhteneväiset vastaavien unionin etutahojen kanssa. Merkittävää on myös se, että su-

malaisten toimijoiden keskuudessa julkisen sektorin organisaatioiden etujen koetaan Euroopan unionin maitotaloutta koskevissa kysymyksissä olevan useimmiten yhteneväiset omien etujen kanssa.

Kun suomalaisilta toimijoilta kysyttiin niiden eturistiriitoja Euroopan unionin maitotalouspolitiikkaa koskevissa kysymyksissä, kansallisella tasolla esimerkiksi työmarkkinaneuvotteluissa vastakkaisia näkemyksiä edustavien etutahojen tai toimijoiden edut eivät olleetkaan Euroopan unionin tasolla enää välttämättä vastakkaiset. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi elintarvike- ja maidonjalostusteollisuuden yritykset ja liitot sekä työntekijäjärjestöt näkevät, että ilman kotimaista maidontuotantoa myös niiden mahdollisuudet jatkaa toimintaa ja työllistää työntekijöitä entisessä laajuudessa heikkenevät. Ainoa etutaho Suomessa, joka selvästi poikkeaa muuten suhteellisen yhtenäisestä kansallisesta linjasta, on kauppa. Se on kiinnostunut lähinnä mahdollisuuksista saada entistä edullisempaa maitoa unionin yhteisiltä markkinoilta ja sillä onkin eniten eturistiriitoja muiden etutahojen kanssa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Suomi liittyi vuoden 1995 alussa Euroopan unionin jäseneksi. Tämä ratkaisu on hyvin merkittävä koko Suomen maatalouden kannalta. Eriyisesti jäsenyyden on arveltu muuttavan maatalouspolitiikkaa avoimemmaksi kuin ennen, koska yhä useammassa kysymyksissä ratkaisut tehdään muualla kuin Suomessa. Todennäköisesti myös nykyistä useammat eturyhmät voivat pyrkiä vaikuttamaan tehtäviin ratkaisuihin. Maitotalouden on yleisesti arvioitu olevan niitä maatalouden sektoreita, joilla on Suomessa tulevaisuutta kun Suomi on jäsen Euroopan unionissa. Tässä tutkimuksessa on selvitetty, millainen Euroopan unionin maitotalouspoliittinen järjestelmä on. Eriyisesti on selvitetty eri unionitason järjestöjen yhteyksiä ja sitä, mitkä suomalaiset maitotalouden toimijat olivat viime vuoden keväällä parhaiten varautuneet Suomen EU-jäsenyyteen.

EU:n ja Suomen maitotalouspolitiikan toimijoiden välisiä yhteneväisiä ja vastakkaisia etuja koskevan aineiston perusteella syntyykin kuva, että Euroopan unionin maitotalouspolitiikan tärkeimmät vastapoolit olisivat tuottajien ja osuuskuntien COPA-COGECA ja toisaalla Euroopan unionin komissio. Käytännön esimerkkinä tästä asetelmasta voidaan pitää muun muassa sitä, että komission jo vuosia ajamia kansallisten

maidontuotantokiintiöiden leikkauksia ei ole toteutettu (CAP MONITOR 1994), sillä maatalousministerineuvosto ei ole kyennyt niistä päättämään tuottajajärjestöjen voimakkaan vastarinnan vuoksi.

Suomen tasolla kysyttiin toimijoiden etujen yhtenevyyttä tai erilaisuutta suhteessa muihin toimijoihin Euroopan unionin maitotaloutta koskevissa kysymyksissä. Kysymyksenasettelusta johtuen vastauksissa näkyy selvästi yhteisen kansallisen edun olemassaolo. Se perustuu haastatteluluissa ilmi tulleeseen ajatukseen, että mikäli Suomessa ei tuoteta maataloustuotteita (ja maitoa), ei täällä kuljetuskustannuksista johtuen ole myöskään maidonjalostusteollisuutta tai ylipäänsä koko elintarviketeollisuutta. Tämä näkyy yhtenevien etujen tarkastelussa esimerkiksi siten, että kaikilla muilla suomalaisilla etutahoilla paitsi kaupalla on yhteneviä etuja julkisen sektorin toimijoiden (erityisesti ministeriöiden) kanssa. Haastatteluiden yhteydessä julkisen sektorin toimijoiden arvioitiin ajavan yleensä Suomen kansallista etua.

Tutkimuksen yhteydessä informaation välityksistä Euroopan unionin maitotalouspolitiikassa kerätty aineisto ja sen perusteella muodostetut verkostot antavat tästä unionin päätöksentekojärjestelmästä sellaisen kuvan, että se on varsin avoin ja että unionin toimielimet todella saavat informaatiota kaikilta etutahoilta. Kolmen unionin tasolla toimivan eturyhmän edustajien haastatteluiden perusteella tämä kuva pitää paikkansa. Euroopan unionin eturyhmiä koskevan kirjallisuuden ja myös haastatteluluissa esitettyjen arvioiden mukaan eturyhmät voivat vapaasti pyrkiä vaikuttamaan unionissa tehtäviin maitotalouspoliittisiin ratkaisuihin. Euroopan unionin maitotalouspolitiikassa toimijoiden vaikutuspyrkimyksiä ei siis mitenkään pyritä estämään, vaan esimerkiksi komissioon on haastateltavien mukaan varsin helppo ottaa yhteys.

Tämän tutkimuksen yhteydessä kerätyn haastatteluaineiston perusteella näyttää siltä, että suomalainen maitotalouspolitiikka muistuttaa Wyn Grantin (1992, 54–58) havaitsemaa yleisesti länsimaissa vallitsevaa tilannetta, jossa maidontuottajat ja maidonjalostusteollisuus yhdessä niitä myötäilevän valtiovallan kanssa voivat päättää keskeisistä maitotaloutta koskevista asioista niiden etujen mukaisesti. Tätä kuvaa tukevat myös Lauri Kettusen (1992, 34) käsitys, jonka mukaan maitotalouspolitiikassa tuottajilla on, yhdessä lähes täysin tuottajien omistamien osuustoimintayritysten kanssa, monessa suhteessa etuoikeutettu asema muihin järjestöihin verrattuna. Näke-

mystä tukee myös Helanderin (1981, 381) tutkimus, jonka mukaan suurella osalla Maa- ja metsätalousministeriön lausunnoissa heijastui tietty keskeisten eturyhmien tavoitteiden edistämisyrittäminen.

Vaikka järjestelmät joiden kautta edut välittyvät Suomen ja Euroopan unionin maitotaloutta koskevan päätöksenteon yhteydessä ovat varsin erilaiset, eivät niiden käytännön ratkaisut maitotaloudessa juurikaan poikkea toisistaan, vaan haastatteluiden mukaan ne itse asiassa muistuttavat varsin paljon toisiaan. Sekä Euroopan unionin että Suomen ratkaisuihin on piirteitä, joiden voidaan katsoa kuvastavan nimenomaan maidon tuottajien ja maidonjalostusteollisuuden etujen puolustamista. Suomessa nykyinen tilanne on ymmärrettävä, mutta miksi Euroopan unionin järjestelmäkin selvästi tukee tuottajia ja maidonjalostusteollisuutta?

Tähän on olemassa useita eri tason selityksiä. Ensiksikin, kun päätöksentekoon vaikuttaminen on täysin vapaata, nousee keskeiseksi kysymykseksi se, millaiset taloudelliset ja toiminnalliset resurssit eturyhmällä on vaikuttaa päätöksentekoon. Kuten edellä on esitetty, on tuottajien/ osuuskuntien, maidonjalostusteollisuuden ja maitoikäyttävän ruoanjalostusteollisuuden etujärjestöillä parhaat informaatioyhteydet, joten niillä on paras tietoperusta omien vaikutuspyrkimyksiensä tukena ja ne tietävät jatkuvasti mitä päätöksiä EU:n maitotalousalalla on valmisteilla. Tuottajilla/ osuuskunnilla ja maidonjalostusteollisuudella on eniten taloudellisia resursseja kohdistettavaksi nimenomaan maitotalouspolitiikan sektorille. Lisäksi on huomioitava, että COPA-COGECA on yksi suurimmista ja taloudellisesti vahvimmista etujärjestöistä koko Euroopan unionissa.

Toiseksi tuottajien/ osuuskuntien ja maidonjalostusteollisuuden etujärjestöjen on helpompi kohdentaa vaikutuspyrkimyksiensä juuri maitotalouden alalle, sillä maitotalouden merkitys muille alalla vaikuttaville etutahoille on huomattavasti pienempi, koska maitotalous on vain yksi pieni osa koko niiden toimintaa. Esimerkiksi tuottajilla on siten kyky tarjota positiivisia jakamattomia etuja jäsenkunnalleen, kun taas esimerkiksi kuluttajajärjestöjen on mahdollista niitä tarjota.⁵

⁵ Mancur Olsonin mukaan laajat taloudelliset lobbausjärjestelmät ovat tulosta niiden kyvystä mobilisoida piileviä ryhmiä tarjoamalla niille jakamattomia etuja. Jakamattomia etuja voi olla vain sellaisella organisaatiolla, jolla on auktoriteettia ja kykyä olla pakottava (esim. COPA-COGECA EU:n maitotalouspolitiikassa) ja jolla on positiivisia jakamattomia etuja ryhmän mahdollisille jäsenille (esim. EU-tuet tuotta-

Kolmanneksi tuottajien/ osuuskuntien asemaa vahvistaa se seikka, COPA-COGECA:lla on vahvat yhteydet kansallisiin jäsenjärjestöihinsä. Kun useimmissa unionin maissa tilanne on hyvin samankaltainen kuin Suomessa eli tuottajilla/ maidonjalostajilla on runsaasti vaikutusvaltaa maidensa maatalousministeriöissä, toimivat neuvostossa lopulliset ratkaisut tekevät jäsenvaltioiden maatalousministerit useimmiten kansallisten etunäkökohtien mukaisesti. Kukin ministeri pyrkii yleensä oman maan tuotantoa suosivaan ratkaisuun, sillä on luonnollista, että ministerit haluavat, että mahdollisimman suuri osa EU:ssa tuotetuista maataloustuotteista tuotetaan heidän kotimaassaan.

LÄHTEET

- Andersen, Svein S. & Kjell A. Eliassen: European Community Lobbying. *European Journal of Political Research* 20(1992): 173–187.
- Andersen, Svein S. & Kjell A. Eliassen: *EU-Lobbying – The New Research Agenda*. Working paper, Norwegian School of Management 1994.
- Bindi, Federiga Maria: *Eurogroups and the EC decision-making process*. Working paper, Norwegian School of Management 1993.
- Borgatti, S. & Everett, M. G. & Freeman L. C.: *UCINET IV. Network Analysis Software. Reference Manual*. Analytic Technologies 1992.
- CAP MONITOR 1. 3. 94, London 1994.
- Grant, Wyn: Models of Interest intermediation and policy formation applied to an internationally comparative study of the dairy industry. *European Journal of Political Research* 21(1992): 53–68.
- Greenwood, Justin & Jurgens R. Grote & Karsten Ronit (1992): *Organized Interests and the European Community*. SAGE, London 1992.
- Helander, Voitto: Lohkoutuminen, ministeriöpluralismi ja maatalouden konsultaatio. *Poliitikka* 23(1981): 364–383.
- Johanson, Jan-Erik & Mikko Mattila & Petri Uusikylä: *Johdatus verkostoanalyysiin*. Kuluttajatutkimuskeskus, menetelmäraportteja ja käsikirjoja 3/1995.
- Kettunen, Lauri: *Suomen maatalouspolitiikka*. Maatalouden taloudellisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 185/1992.
- Knocke, David & David Kuklinski: *Network Analysis*. SAGE, Beverly Hills 1983.
- Kärkkäinen, Juha: *Maatalouden neuvontakomiteat EY:ssä*. Julkaisematon raportti, maa- ja metsätalousministeriö 1993.
- Lampinen, Risto: *Maitotalouspolitiikan eturyhmät Euroopan Unionissa ja Suomessa*. Julkaisematon Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta 1994.

jille ja maito-osuuskunnille). Organisaatioilla jotka lobbaavat vain saavuttaakseen kollektiivisia hyödykkeitä (esim. kuluttajat) ei ole tarjottavanaan mahdollisille jäsenilleen mitään pelkästään oman jäsenkunnan eduksi koituvia hyötyjä. (Olson 1970, 16–17.)

- Mattila, Mikko & Petri Uusikylä: Verkostoanalyysi poliittikan tutkimuksessa. *Politiikka* 35(1993): 44–50.
- Mazey, Sonia & Jeremy J. Richardson: British Pressure Groups in the European Community: The Challenge of Brussels. *Parliamentary Affairs* 45(1992): 92–107.
- Mazey, Sonia & Jeremy J. Richardson: *Lobbying in the European Community*. Oxford University Press, Oxford 1993.
- Moyer, H. Wayne & Timothy E. Joslin: *Agricultural Policy Reform*. Iowa State University Press, Ames 1990.
- Nugent, Neill: *The Government and Politics in the European Community*. The Macmillan Press, Houndmills Basingstoke 1991.
- Official Journal L 045: 14.02.87, 53–55*. European Community 1987.
- Olson, Mancur: *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London 1971.
- Pappi, Franz Urban & David Knoke & Susanne Bisson: Information Exchange in Policy Networks. Teoksessa Scharpf, Fritz W. (ed.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus Verlag, Frankfurt am Main 1993.
- Rabinowitz, George: Nonmetric Multidimensional Scaling and Individual Difference Scaling. Teoksessa Berry, William D. & Michael S. Lewis-Beck (eds.) *New Tools for Social Scientists*. SAGE, Beverly Hills 1986.
- Schneider, Volker & Raymund Werle: *Networks and Concertation in European Policy Making: The Cases of Chemical Control and Telecommunications*. Paper to be presented at the ECPR joint sessions in Limerick 1992.
- Scott, John: *Social Network Analysis*. SAGE, London 1991.
- ARTGLACE – Confederation of Craft Ice Cream Makers in the EC
- BPCG – Eur. Assoc. of National Organizations of Bakery, Cake and Ice Cream Manufacturers
- CAOBISCO – Association of the Chocolate, Biscuit and Confectionary Industries of the EC
- EUROGLACES – Association of the Ice Cream Industries of the EC
- CIAA – Confederation of the Food and Drink Industries of the EEC
- EUCOLAIT – European Union of Importers, Exporters and Dealers in Dairy Products
- UNECOLAIT – European Federation of Dairy Retailers
- CELCAA – European Liaison Committee of Traders of Agro-Food Product
- UGAL – Association of Retailer Owned Wholesalers of Europe
- UNICE – The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
- COPA – Committee of Agricultural Organizations in the EC
- COGECA – General Committee for Agricultural Cooperation in the EC
- IFAP – International Federation of Agricultural Producers
- EFA – European Federation of Agricultural Workers' Unions
- SETA-UITA – European Committee of Food, Catering and Allied Workers' Unions
- ETUC/CES – European Trade Union Confederation
- COFACE – Confederation of Family Organizations in the EC
- EURO-COOP – European Community of Consumer Cooperatives
- BEUC – European Bureau of Consumer Unions
- ETL – Elintarviketeollisuusliitto
- Pell – Pellervo-seura
- MTK – Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto
- MVL – Meijeriväen liitto
- SEL – Suomen Elintarviketöyläisten liitto
- PL – Puu- ja Eritysalojen liitto
- KKL – Kaupan keskusliitto
- SOK – Suomen Osuuskauppojen Keskuskunta
- SK – Suomen kuluttajaliitto
- SKOL – Suomen kuluttajaosuustoiminnanliitto
- MMM – Maa- ja metsätalousministeriö
- UM – Ulkoasiainministeriö
- KTM – Kauppa- ja teollisuusministeriö
- VM – Valtiovarainministeriö
- SuoEU-ed – Suomen EU-edustusto
- MLK – Maatalouden laskentakeskus
- MAT – Maatalousalan tiedotuskeskus
- MKL – Maaseutukeskusten liitto
- PTT – Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos
- MTTL – Maatalouden taloudellinen tutkimuslaitos
- KiVi – Kilpailuvirasto
- KuVi – Kuluttajavirasto

LIITE:

Käytetyt lyhenteet

- EP – Euroopan Parlamentti
- ESC – Talous- ja sosiaalikomitea
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade
- ALM – Association of Lactose Manufacturers
- ASFALC – Association of Preserved Milk Manufacturers of the EEC
- ASSIFONTE – Association of the Cheese-Making Industry in the EC
- ASSILEC – EC Dairy Trade Association
- TRANSBEUROP – European Federation of Butter and its Constituents Processing Industries
- IDF – International Dairy Federation