

Euroopan kilpailevat talousjärjestöt ja kylmä sota

S u v i K a n s i k a s

Tänä vuonna tuli kuluneeksi 20 vuotta yhdestä Euroopan historian merkkitapahtumasta: helmikuussa 1992 Euroopan yhteisön jäsenmaiden johtajat allekirjoittivat Maastrichtin sopimuksen, jolla luotiin pohja Euroopan unionin perustamiselle. Sopimuksen myötä yhteisö pohjusti myös uuden eurooppalaisen valuutan, euron, luomisen. Kahdessa vuosikymmenessä EU on yli kaksinkertaistanut jäsenmaidensa lukumäärän. Järjestöön kuuluu nykyään muun muassa lähes kaikki Euroopan puolueettomat maat, jotka kylmän sodan ajan aikana jättäytyivät talusintegraation reunamille. Huomattavaa on myös, että yhteisvaluutta euro on ollut käytössä jo yli vuosikymmenen. Se on noussut maailman toiseksi merkittäväksi valuutaksi sekä yhdistyneen Euroopan symboliksi.

Kuten tunnettua, euroalue on ollut viime vuodet kriisissä. Sekä yhteisön toimielimet että jäsenmaat ovat tehneet merkittäviä panostuksia Euroopan vakauden säilyttämiseksi. EU on luonut kokonaan uusia taloudellisia mekanismeja

ja toimintamuotoja pelastaakseen jäsenmaat taloudelliselta luhistumiselta. Vaikka itse asiassa vain muutama euroalueen maa on kriisiytynyt, näiden maiden ongelmat heijastelevat koko yhteisön alueelle. Kriisi on esimerkiksi johtanut usean EU-maan hallituksen ennenaikaiseen vaihtumiseen. Näiden tekijöiden ohella Euroopan poliittisessa ilmapiirissä on nähtävissä perustavammanlaatuista kriittisyyttä.

Monessa Euroopan unionin jäsenmaassa kansalaiset ovat alkaneet kyseenalaistaa EU-projektin kestävyyttä ja oman maansa tarvetta kuulua järjestöön. He epäilevät, tuoko jäsenyys riittävästi hyötyä kattaakseen siitä aiheutuvat kulut. Samalla on alettu vaatia, etteivät veronmaksajat joudu maksamaan liian suurta hintaa yhteistyöstä. Keskeinen kysymys kuuluu: kompensoiko taloudellisen integraation luoma hyvinvointi jäsenyydestä aiheutuvat kustannukset?

Keskustelu eduista ja haitoista ei ole uusi. Kansainväliseen yhteistyöhön liittyy aina kysymys kansallisista eduista. Kaikkien kaupparjestöjen perustamisen taustalla on halu kiihdyttää talouskasvua jonkinlaisen yhteistyön avulla. Se, miten hyvin tässä onnistutaan, riippuu pitkälti siitä, miten järjestöjen päätöksenteko on järjestetty ja miten vallanjako tapahtuu. Nämä ovat kysymyksiä, jotka koskettavat jäsenmaiden kansallisten intressien ydintä: yhteistyön säännöt vaikuttavat suoraan siihen, miten hyvinvointia jaetaan ja kuka maksaa laskun.

Euroopan talousyhteisön alkutaipaleella jäsenmaat tekivät merkittävän periaatepäätöksen: perustaessaan järjestön sodanaikaisten

vihollisten kesken ne päättivät asettaa vanhat erimielisyydet ja kaunat taka-alalle. EU:n integraatiohistoriaan on järjestön perustamisesta lähtien kuitenkin liittynyt vastakkainasettelu, jossa jäsenmaiden puolustamat kansalliset edut ovat usein olleet vastoin yhteisen politiikan päämääriä.

Tutkimukseni analysoi yhtä esimerkkitapausta siitä, miten EY-maat ovat ajaneet omia etujaan järjestön puitteissa ja yhteisesti sovittuja sääntöjä kiertäen. Euroopan talousyhteisön perustamisopimuksessa jäsenmaat sopivat siitä, että vuoden 1970 alusta lähtien niiden ulkomaankauppapolitiikkaa hoidetaan keskitetysti ylikansallisen toimielimen, komission, päätösvallan alaisuudessa. Päätös tarkoitti käytännössä sitä, että jäsenmaat luopuivat oikeudestaan tehdä itsenäistä kauppapolitiikkaa siirtymäajan päättyessä vuoden 1969 jälkeen.

Euroopan yhteisöjen jäsenmaiden kauppasopimukset sosialististen maiden kanssa olivat loppumassa 1970-luvun taitteessa. Yhteisen kauppapolitiikan mukaisesti ne eivät saaneet enää aloittaa uusia sopimusneuvotteluja, sillä toimivalta asiassa oli siirtymässä komissiolle. Kuten tutkimukseni osoittaa, EY:n jäsenmaat eivät kuitenkaan olleet halukkaita luopumaan itsensä määräämis-oikeudesta kauppasuhteissaan ja jättämään kansallisten etujensa hoitamista ylikansalliselle toimielimelle. Ne sen sijaan etsivät keinoja jatkaa kahdenvälisiä suhteitaan itään.

EY:n komissio sai vastaansa omia intressejään tiukasti puolustaneet jäsenmaat. Muun muassa Ranska neuvotteli uutta sopimusta Neuvostoliiton kanssa huolimatta siitä, että se EY:n perustamisopimuksen mukaan oli kiellettyä. EY-maat kiersivät yhteisön päätöksen yhdenmukaistaa kauppasuhteet itään solmimalla tieteellis-teknisiä yhteistyösopimuksia, jotka nimeä lukuun ottamatta olivat pitkälti samansisältöisiä kuin kielletyt kauppasopimukset. Maiden toiminta osoittaa, etteivät ne olleet valmiita luopumaan omien kansallisten etujensa puolustamisesta yhteisten tavoitteiden hyväksi. Loppujen lopuksi yhteistä kauppapolitiikkaa ei sovellettu sosialististen maiden kanssa käydyssä

kaupassa kuin vasta kylmän sodan viimeisinä vuosina, sen jälkeen kun järjestöt ja niiden jäsenmaat olivat vuonna 1988 solmineet viralliset suhteet. On huomionarvoista, että omien intressien ajaminen ei ole ainoastaan kapitalistiseen talouteen liittyvä ilmiö. Rautaesiripun toisella puolella jokainen sosialistinen maa oli aivan yhtä huolissaan taloudellisen, ja etenkin poliittisen, yhteistyön hyödyistä ja haitoista. Huolimatta kommunistisen ideologian julistamasta sosialistisesta internationalismista, kansalliset edut pysyivät jokaisen valtion prioriteettilistan kärjessä. Tilanteissa, joissa neuvoteltiin elintärkeistä taloudellisista ratkaisuista, jopa kaikkein lojaaleimmat ja uskollisimmat maat joutuivat jättämään poliittiset sitoumuksensa sivuun ja puolustamaan omia etujaan.

Vuonna 1949 perustetun Keskinäisen taloudellisen avun neuvoston, josta Suomessa käytettiin järjestön virallista venäjänkielistä lyhennettä SEV, ja vuonna 1957 perustetun Euroopan talousyhteisön välillä ei ollut virallisia diplomaattisuhteita, sillä kumpikaan järjestöistä ei halunnut poliittis-ideologisista syistä tunnustaa toinen toistaan. Kummankaan järjestön jäsenmaat eivät liioin olleet luoneet suhteita vastakkaiseen talousjärjestöön, ja näin ollen niiden jäsenmaiden välinen kauppa pohjautui kahdenvälisiin, hallitusten kesken neuvoteltuihin sopimuksiin.

Vuosina 1969–1976 Neuvostoliitto ja sen liittolaiset kävivät SEVin piirissä kiivaita neuvotteluja siitä, miten niiden tulisi järjestää suhteensa Euroopan yhteisöihin. Tavoitteena oli sopia järjestön yhteisestä, kaikkia jäsenmaita sitovasta talouspoliittisesta linjasta. Taustalla oli EY:n yhteinen kauppapolitiikka ja sen tavoite, tullionioni, joka toteutuessaan uhkasi vaikeuttaa sosialististen maiden vientiä EY-markkinoille. Tavoite yhtenäisestä EY-politiikasta nousi esiin ensimmäisen kerran syksyllä 1970. Poliittinen linja hyväksyttiin pitkällisten neuvotteluiden jälkeen lopulta kesällä 1974. Päätöstä seurasi ensimmäinen virallinen tapaaminen EY:n delegaation kanssa helmikuussa 1975. Vuoteen 1976 mennessä idän ja lännen välinen liennytyks oli

hiipunut huomattavasti, ja SEV huomasi yritykset luoda suhteet EY:n kanssa tuloksettomiksi.

Kaikilla SEVin jäsenmailla oli jonkinlaiset kauppasuhteet ainakin yhteen, useimmiten kuitenkin useampaan EY-jäseneseen. Jos tämä kauppa tyrehtyisi tullimuurien pystyttämisen myötä, tai jos siitä tulisi olennaisesti kalliimpaa, sosialististen maiden kyky ostaa teknologiaa ja tärkeitä kulutustavaroita länneistä huononisi merkittävästi. Kysymys siitä, miten suhteet EY:hyn tulisi järjestää, jakoi sosialistisen leirin kahtia. Ensimmäinen ryhmä koostui ulkomaankaupasta riippuvaisista, teollisesti kehittyneemmistä maista kuten Unkari ja Puola, joiden ulkomaankaupasta merkittävä osuus käytiin EY-jäsenten kanssa. Etenkin länsituonnille oli annettu keskeinen rooli maiden taloussuunnitelmien täyttämässä. Tämän vuoksi niille oli välttämätöntä löytää keino jatkaa kauppaa lännen kanssa. Toinen ryhmä SEVin sisällä koostui maista, joille poliittiset tekijät olivat tärkein EY:hyn suhtautumista määrittävä tekijä. Ryhmää johti Neuvostoliitto, joka painotti neuvotteluissa poliittisten ja ideologisten velvoitteiden merkitystä. Neuvostoliiton kanssa samalla linjalla olivat Saksan demokraattinen tasavalta ja Bulgaria. Ryhmän pelkona oli, että suhteiden kontrolloimattomalla kehityksellä olisi negatiivisia seurauksia sosialistisen leirin yhtenäisyydelle. Tästä johtuen Neuvostoliitto vaati, ettei yksikään sen liittolaisista tee itsenäistä politiikkaa EY:n suuntaan. Sen sijaan niiden tulisi keskittyä tehostamaan keskinäiskauppaansa ja keksimään keinoja vähentää riippuvuutta länsimarkkinoista. SEVin yhteisen ulkopoliittikan tavoitteena oli siten blokin yhtenäisyyden vahvistaminen ja EY:n politiikan voimaantumisen estäminen tai edes viivästyttäminen.

Sosialististen maiden neuvottelut EY-politiikasta käytiin SEVin piirissä. Suurin osa itäblokin sisäisistä ristiriidoista pysyi julkisuudelta piilossa. Koska kiistat käytiin lähinnä kullisten takana, läntiset tarkkailijat saivat vain vähän tietoa siitä, miten neuvottelut etenivät ja mitkä olivat kiistakysymyksiä. Tästä syystä johtuen myös EY:n politiikanteko SEVin ja sen jäsenmaiden suuntaan vaikeutui.

Salailulle oli monta syytä. Ensimmäkin kylmän sodan kilpailuasetelma teki kauppasuhteista korkean tason ulkopoliittisen kysymyksen. Siitä seurasi lisäksi molempien blokkien tarve vahvistaa yhtenäisyyttään, sillä erimielisyydet olisivat näyttäneet heikkoutena, jota vastustaja voisi käyttää hyväkseen. Yhtenäisyyden vaatimus tarkoitti, että järjestöjen jäsenmaiden piti tehdä kompromisseja. Yhteisen linjan löytäminen edellytti, että niiden piti joustaa pyrkimyksissään turvata omat kansalliset etunsa. Viime kädessä leiri johtajan, Neuvostoliiton, tehtäväksi jäi taata leirin yhtenäisyys. Kysymyksestä, miten hoitaa kauppasuhteet kapitalististen maiden kanssa, kehittyi testi, jolla mitattiin Neuvostoliiton kykyä kontrolloida ja johtaa leiriään.

Neuvostoliiton ulkopoliittikan keskeisimpänä kohteena oli itä-länsikamppailusta huolimatta itse asiassa oma leiri ja sen yhtenäisyyden vaaliminen. On tärkeää huomata, että Neuvostoliitolla oli kylmässä sodassa kaksoisrooli. Sen lisäksi, että sillä oli varjeltavana omia kansallisia intressejään kuten millä tahansa valtiolla, se oli myös oman järjestelmänsä perustaja ja tärkein puolustaja. Sen tehtävänä oli siten myös liittolaistensa tukeminen ja kapitalisminvastaisen taistelun voittaminen. Neuvostojohto joutui jatkuvasti pitämään mielessä nämä molemmat tavoitteet. Ongelma oli, että niiden sovittaminen oli usein ongelmallista: neuvostojohto joutui puolustamaan intressejään kahdelta suunnalta tulevassa paineessa. Sen lisäksi, että kylmän sodan asetelma teki lännestä Neuvostoliiton päävihollisen, myös sen omat liittolaiset pyrkivät parantamaan neuvotteluasemiaan sen avulla ja kustannuksella.

Tutkimukseni osoittaa, ettei Neuvostoliitolla ollut hegemonista asemaa liittolaisiinsa nähden niiden talouspolitiikan osalta. SEVissä sen piti ajaa omia tavoitteitaan samalla tavalla kuin kaikkien muiden jäsenmaiden. Se joutui käyttämään paljon voimavaroja hoitaakseen liittolaissuhteitaan ja hillitäkseen liittolaistensa pyrkimyksiä tehdä itsenäisiä poliittisia ratkaisuja. SEVin toimeenpanevasta komiteasta muodostui merkittävä keskustelufoorumi jäsenmaiden

kauppapolitiikkaa koskevissa kysymyksissä. SEV-maiden taloudelliset tarpeet ja prioriteetit erosivat merkittävästi toisistaan. Ajaakseen omia etujaan SEVin itäeurooppalaiset jäsenmaat liittoutuivat keskenään asettuen siten käytännössä johtajaansa vastaan.

SEVin toimintaperiaatteet mahdollistivat Itä-Euroopan maille taloudellista liikkumavaraa suhteessa leirijohtaja Neuvostoliittoon. Järjestön päätöksentekomekanismi perustui kahteen keskenään ristiriidassa olevaan periaatteeseen. Toisaalta jokaisella jäsenmaalla oli oikeus äänestää oman kantansa mukaisesti, mutta toisaalta hyväksyttävään päätökseen vaadittiin yksimielisyys. Järjestöllä ei ollut ylikansallista toimivaltaa, vaan sen päätökset olivat suosituksia, jotka jokaisen jäsenmaan tuli hyväksyä kansallisessa lainsäädännössään. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, ettei SEVillä itsellään ollut vahvaa päätöksentekovaltaa, vaan päätöksentekoperiaatteesta johtuen yksittäisillä jäsenmailla oli vahva veto-oikeus. Tämän mallin tarkoittamattomana seurauksena oli päätöksentekoprosessin lamaan-tuminen tilanteissa, joissa jäsenmailla oli eriäviä mielipiteitä.

Jotta SEV lopulta sai aikaan EY-politiikkaan jokaiselle jäsenmaalle hyväksyttävän päätöksen, Neuvostoliitto, kuten kaikki muutkin jäsenmaat, joutui tekemään kompromisseja. SEV-maat eivät kuitenkaan missään vaiheessa onnistuneet luomaan yhteistyömuotoa, jossa ne olisivat voineet aina luottaa siihen, ettei kompromissien tekeminen johda niiden liikkumatilan vähenemiseen. Oman edun tavoittelu ja epäluulo muiden toimia kohtaan estivät tehokkaan ulkomaankauppapolitiikan muotoilemisen.

Suunnitelmatalouteen sisäänrakennettu omavaraisuuden tavoittelu teki tehokkaasta ulkomaankaupasta vaikeaa. SEV-maiden keskinäiskauppa oli kahdenvälistä; järjestelmän jähkyys ja hettomuus olisivat moninkertaisesti monenkeskisessä kaupassa. Sosialistiset maat eivät onnistuneet kehittämään uusia innovaatioita tai ylläpitämään talouskasvua keskinäisessä kaupankäynnissään. Tämän vuoksi niiden vaihtoehdoksi jäi lisätä kauppaa,

ja myöhemmin myös lainanottoa, kapitalistisista maista. Näin SEV-maiden riippuvuus kapitalistisesta markkinataloudesta lisääntyi. Kehitys oli vastoin niiden ideologiaa oppeja. Vuoteen 1973 mennessä itä-länsikauppa oli tiivistynyt niin pitkälle, että jopa neuvostojohtaja Leonid Brezhnev joutui puheessaan tunnustamaan sosialististen maiden taloudellisen riippuvuuden EY:n kanssa käytävästä kaupasta. Koska ne eivät päässeet irrottautumaan tästä kaupasta, niiden ainoaksi vaihtoehdoksi jäi mukautua Euroopan yhteisöjen tekemiin kaupan sääntöjä koskeviin vaatimuksiin ja rajoituksiin.

SEV ei milloinkaan onnistunut tavoitteessaan vastata EY:n kehityksen asettamaan haasteeseen. Siitä ei tullut merkittävää kansainvälisen kaupan toimijaa. Neuvostoliitto joutui käyttämään resurssejaan liittolaisuhteidensa hoitamiseen eikä se tämän vuoksi pystynyt tekemään aggressiivista EY:n vastaista politiikkaa. Tutkimukseni osoittaa, että sekä Itä-Euroopan SEV-maat että EY onnistuivat vesittämään Neuvostoliiton asemaa hegemonisena leirijohtajana. Samaan aikaan Euroopan yhteisöt jatkoivat kehitystään sellaiseksi taloudelliseksi suurvallaksi, joka se tänä päivänä on.

Viime kuukausien aikana keskustelu Euroopan unionin ja euroalueen kohtalosta on käynyt kiivaana. Sanomalehdet ovat povanneet "kapitalismin kriisiä"¹ ja jopa "EU:n romahdusta"². Jos kyseisiä otsikoita olisi kirjoitettu tutkimukseni ajankohtana, 1970-luvulla, julkaisijana olisi todennäköisimmin ollut Neuvostoliiton kommunistisen puolueen äänenkannattaja *Pravda*, ei läntinen media. *Pravda* olisi varmasti nostanut EU:n kriisit esimerkkinä kapitalistisen järjestelmän synnynnäisistä ristiriidoista, kuten neuvostojohtaja Vladimir Lenin viime vuosidan alkupuolella ennusti.

Idässä ei kuitenkaan enää ole toimijaa, joka ilkkuisi EU:n vaikeuksille. Neuvostoliitto, joka koko kylmän sodan ajan kohdisti propagandakoneistonsa EY:n ja sen voiman heikentämiseksi, hajosi kaksi vuosikymmentä sitten. Sen seuraajavaltio Venäjä on valinnut kapitalistisen järjestelmän ja integroitunut vahvasti maailmantalouteen

ja on siten myös riippuvainen maailmantalouden heilahteluista.

Euroopan unionin perustaminen vuonna 1993 ajoittui viime vuosisadan merkittävään taitekohtaan – kylmä sota oli juuri päättynyt ja sosialistinen leiri hajonnut. Vasta sosialistisen leirin hajotessa EU-jäsenyydestä tuli itäisen Keski-Euroopan maille mahdollinen integraatioratkaisu. EU:n nykyisistä 27 jäsenmaasta kymmenen oli osa sosialistista järjestelmää kylmän sodan aikana. Näiden lisäksi kolme käy parhaillaan jäsenyysneuvotteluja. Tämä tarkoittaa, että melkein puolet EU:n nykyisistä jäsenmaista on kokenut talousintegraation hyvin

erilaisissa olosuhteissa, suunnitelmatalouden asettamisissa rajoissa. Siten EU:n jäsenistö koostuu kahdesta maaryhmästä, jotka vielä hiljattain olivat vihollisia. Sosialistisen ja kapitalistisen järjestelmän välisen kilpailun, niiden luomien talousintegraatiomallien sekä molempien osapuolien keskeisimpien talousjärjestöjen väliset kontaktit ovat keskeinen osa EU:n historiaa.

Euroopan integraatiohistoria, joka ei ota huomioon sosialististen maiden kokemuksia ja näkemyksiä, kertoo vain yhden osan Euroopan yhdentymisen historiasta. Väitöskirjani on aloittanut puuttuvan osan kartoittamisen.

Viitteet

- 1 Esimerkiksi Guardian-lehti syksyllä 2011. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/sep/21/crisis-of-capitalism>
- 2 Esimerkiksi EU:n komission entinen puheenjohtaja Jaques Delors haastattelussa kesällä 2011. <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2011/08/18/04016-20110818ARTFIG00409-delors-l-euro-est-au-bord-du-gouffre.php>

Valtiotieteiden maisteri Suvi Kansikas puolusti väitöskirjaansa *Trade Blocs and the Cold War. The CMEA and the EC Challenge, 1969-1976* Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa 4. helmikuuta 2012 kello 10. Vastaväittäjänä toimi professori Martin Dangerfield Wolverhamptonin yliopistosta ja kustoksena oli professori Seppo Hentilä.