

Suomen ensimmäiset integraatiokumppanit Britannia ja Pohjoismaat

Tapani Paavonen

Niklas Jensen-Eriksen, *Hitting Them Hard? Promoting British Export Interests in Finland, 1957–1972*, The Finnish Society of Sciences and Letters, *Commentationes Scientiarum Socialium*, 67, Helsinki 2006.

Lasse Sonne, *NORDEK. A Plan for Increased Nordic Economic*

Co-operation and Integration 1968–1970, The Finnish Society of Sciences and Letters, *Commentationes Scientiarum Socialium*, 68, Helsinki 2007.

Niklas Jensen-Eriksenin väitöskirjapohjainen tutkimus ja Lasse Sonnen väitöskirja käsittelevät Suomen ensimmäisiä yhteis-

työkumppaneita suhteessa Länsi-Euroopan integraatioon. Tosin EFTAn perustajiin lukeutui kolme muutakin maata kuin Britannia, Ruotsi, Tanska ja Norja, mutta ne ja vuonna 1970 liittynyt Islanti olivat Suomelle kauppakumppaneina etäisiä. Molemmat tutkimukset perustuvat laajaan, ennen käyttämät-

tömään arkistoaineistoon.

Molemmat tutkimukset ovat uraauurtavia. Teosten näkökulma on suomalaisessa tutkimuksessa innovatiivinen. Kansainvälisessä keskustelussa puhutaan Political Economy -näkökulmasta. Tämä tarkoittaa, että integraatio- ja ulkomaankauppapolitiikkaa tarkastellaan integraatio- ja ulkomaankauppapolitiikan varsinaisen tarkoituksen kannalta. Yleensä hän suomalaisessa historiantutkimuksessa integraatiopolitiikkaa kommentoidaan lähinnä poliittisten toimijoiden eräänä keinona olla ulkopolitiittisesti kallellaan eri poliittisiin ilmansuuntiin – ikään kuin kauppasopimuksia solmittaisiin tätä tarkoitusta varten. Jensen-Eriksenin tutkimus osoittaa muun muassa, että se lännen poliittinen myötätunto Suomea kohtaan, joka sisältyi Britannian hallituksen ulkopolitiittiseen retoriikkaan, ilmeni lähinnä siinä, että vuosina 1959–60 Britannia puolsi Suomen ottamista mukaan EFTA-yhteistyöhön. Muutoin britit keskittyivät omien taloudellisten intressiensä vaalimiseen.

Jensen-Eriksenin aiheena on Britannian vienninedistäminen suhteessa Suomeen. Aikaisemmassa tutkimuksessa on ohimenevästi viitattu brittien vientikampanjaan vuonna 1963, mutta käsillä oleva tutkimus asettaa tämänkin toiminnan laajempiin, pidemmän aikavälin puitteisiin.

Tutkimuksesta ilmenee, että Britannia ei ollut Suomen kannalta erityisen suotuisa integraatiokumppani, vaikka se oli pitkään Suomen päävientimaa. Britannia kärsi toisen maailmansodan jälkeen kroonisesta maksutasealijäämästä, jonka perimmäinen syy oli maan kitulias talouskehitys. Ongelmaa yritettiin korjata ak-

tiivisella vienninedistämisellä, josta muodostui ulkoasiainhallinnon eräs tärkeä työkenttä.

On ongelmallista yrittää selittää historiantutkimuksen keinoin, mistä brittien heikko vientimenestys johtui. Jensen-Eriksen muotoilee yleisluontoisesti ”suhteellinen kilpailukyvyyn puute”. Hän tarkastelee hinta-, laatu- ja markkinointitekijöitä, mutta tulee tulokseen, että täysin selkeätä syytä ei ole havaittavissa. Jotain kuitenkin puuttui verrattuna esimerkiksi Länsi-Saksan ja Ruotsin koneteollisuuden tuotteiden haluttavuuteen. Britit menettivät joukon tilauksia Neuvostoliitolle, 1950-luvun lopulla myös Ranskalle, siksi että Suomen ja näiden maiden välillä vallitsi bilateraalinen kaupparjestelmä. Vientimenestys jäi heikoksi myös verrattuna maihin, joiden kauppapolitiittis-institutionaalinen suhde Suomeen oli sama kuin Britannian.

Tutkimus paljastaa sen suorastaan aggressiivisen vientikampanjoinnin, jota britit kullissien takana harjoittivat Suomen suhteen. Ensimmäinen suuri projekti olivat valtionyhtiö Rautaruukki Oy:n tehdaslaitteistojen toimitukset. Britit hävisivät jo varhaisessa vaiheessa Neuvostoliitolle masuunin toimituksen, mutta jatkoivat valssaamon ja muiden laitteistojen tarjoamista. Vuonna 1963 britit ryhtyivät myös vaatimaan British Petroleumille (BP) ja sen Suomessa toimivalle tytäryhtiölle Petko Oy:lle osuutta Suomen öljynhankinnoissa. Britit väittivät, että Suomi oli vuonna 1960 FINN-EFTA-sopimuksen yhteydessä sitoutunut myöntämään EFTMaille suuremman osuuden Suomen öljytuotteiden tuonnista kuin millaiseksi Royal Dutch Shellin osuus oli muo-

dostunut. Vaadittiin myös autojen finanssittullin muuttamista normaaliksi tuontitulliksi, jotta brittiläiset autonvalmistajat pääsisivät FINN-EFTA-sopimuksen perusteella osallisiksi tullimarginaalista EEC-maiden autonvalmistajiin nähden.

Britit olivat ”fed up” suomalaisten haluttomuuteen ostaa heidän tuotteitaan. Epäiltiin esimerkiksi, että Rautaruukki oli pyytänyt brittiläiseltä yritykseltä tarjouksen vain voidakseen siihen vedoten vaatia neuvostoliittolaista toimittajaa alentamaan hintapyyntöään. Briteillä ei kuitenkaan ollut juurikaan painostuskeinoja multilateraalisen kaupan vallitessa, sillä brittiläiset maahantuojat ostivat suomalaista puutavaraa ja paperia Suomen tuontipolitiikasta riippumatta. Vuonna 1963 keksittiin kuitenkin käyttää painostuskeinona Lontoon pääomamarkkinoita. Britannia avasi tällöin Lontoon pääomamarkkinat EFTA-kumppaneilleen. Suomen suhteen näin päätettiin kuitenkin menetellä vasta, kun Suomi olisi sitoutunut riittävästi hankintoihin Britanniaasta. Suomen hallitus taivuttikin Rautaruukin hankkimaan valssaamon brittiläiseltä valmistajalta ja Neste Oy:n hyväksymään myös BP:n raakaöljyn toimittajaksi. Tämän jälkeen Lontoon pääomamarkkinat avautuivat myös suomalaisille. Myöhemmin Rautaruukki suoritti joitakin uusia tehdaslaitteistojen hankintoja Britanniaasta.

Jensen-Eriksen luonnehtii brittien vientisaavutuksia Pyrhoksen voitoksi. Britit panostivat voimakkaasti myös valtionyhtiö Imatran Voima Oy:n atomivoimalahankkeeseen pitäen nähtävästi tarjoamaansa reaktoria muita parempana, vaikka kysymyksessä oli prototyyppi, joka tulisi

ensimmäisen kerran rakennettavaksi Suomessa. Mutta tässä kuten monissa muissakin tarjouksissa britit joutuivat pettymään. Maataloustraktorit sen sijaan olivat ala, jolla britit menestyivät.

Pikantin välipalan muodostavat eräät puolustusvoimien 1950-luvun lopussa ja 1960-luvun alussa suorittamat panssarivaunuhankinnat, joissa brittiläinen myyntiagentti onnistui yli odotusten. Mutta Britannian ulkoasiainhallinto ei ollut tarkoittanut tällaista menestystä, vaan suomalaisten olisi täytynyt pitää brittiläisiä tavaroita muita parempina. Jensen-Eriksen käsittelee asiaa hyvin varovasti, pitäytyen tiukasti lähdeaineiston referoinnissa tekemättä omia johtopäätöksiä. Kysymys on siitä, että hankintoja suorittaneen puolustusministeriön korkean virkamiehen epäiltiin ottaneen vastaan lahjuksia. Hinta-laatusuhdetta oli vaikea selittää muulla tavoin. 1960-luvun alussa britit olivat ärtyneitä myös, kun ranskalaiset ja länsisaksalaiset voittivat Valtionrautateiden dieselvetureiden tarjouskilpailun. VR:n silloiseen pääjohtajaan kohdistuneet lahjusepäilyt, joita koskevia huhuja Suomessa aikanaan levitettiin varsin avoimesti määrättyjen poliittisten piirien toimesta, olivat yleinen puheenaihe myös Britannian Helsingin-suurlähetystössä. Kohtuuden vuoksi huomautettakoon, VR:n silloista pääjohtajaa ei epäilty henkilökohtaisesti, vaan epäiltyjen lahjusrahojen huhuttiin menneen Maalaisliiton presidentinvaalikassaan. Ranskalaisia epäiltiin herkästi jo siitä syystä, että vienninedistämiseksi maksetut lahjukset olivat Ranskassa verovähennyskelpoisia kuluja. Lahjusepäilyt vaikuttivat siten, että Britannian viranomaispiireissä

pohdittiin vakavasti, pitäisikö heidän(kin) turvautua lahjontaan tarjouskilpailujen voittamiseksi.

NORDEKin vaiheet

Lasse Sonnen tutkimus alkaa historiallisella katsauksella pohjoismaiseen yhteistyöhön erityisesti toisen maailmansodan jälkeisen kauden osalta. Hän osoittaa, että Pohjoismailla oli reaalin taloudellinen intressi suunniteltuun pohjoismaiseen tulliliittoon ja talousyhteisöön. Kysymys ei siis ollut aatteellisten skandinavistien tai nordistien idealistisesta projektista eikä lyhyen tähtäyksen vaalitaktisista tempuista. Vuosien 1968-70 NORDEK-suunnitelma tulliliitoksi ja talousyhteisöksi Ruotsin, Tanskan, Norjan ja Suomen kesken oli siihenastisten Pohjoismaiden välisten taloudellisten yhteistyösuunnitelmien johdonmukainen jatke.

Sonne seuraa NORDEK-prosessin etenemistä vaihe vaiheelta helmikuussa 1968 Oslolla pidetystä Pohjoismaiden Neuvoston kokouksesta, jossa Tanskan pääministeri Hilmar Baunsgaard teki asiasta aloitteen – tai oikeammin nappasi nimiinsä Pohjoismaiden taloudellisen yhteistyövaliokunnan ja Ruotsin hallituksen aikaisemmat kaavailut – aina siihen saakka, kun sopimus keväällä 1970 piti allekirjoittaa. Sonnen mukaan Pohjoismaiden taloudelliset intressit poikkesivat toisistaan, mutta neuvotteluisa saavutettiin kompromissi, jossa kaikki neljä Pohjoismaata voittivat jotakin. Suomen etu olisi ollut pääomien saanti ennen muuta teollisuuden kehittämiseen.

Neuvottelukysymykstä visaisimmat liittyivät maatalou-

teen ja kalastukseen. Tanska pyrki markkinoimaan laajaa maataloustuotantoaan, mikä pyrkimys törmäsi muissa Pohjoismaissa vakiintuneeseen maatalousprotektionismiin. Kalastuksen osalta Norja ei voinut hyväksyä Ruotsin, Tanskan ja Suomen vaatimusta, että Pohjoismaiden kalastajat olisivat voineet kuljettaa saaliinsa toisen Pohjoismaan läpi. Vaikka eturistiriitoja jäi pohjoismaisen ministerineuvoston myöhemmin ratkaistavaksi, oli NORDEK-sopimusluonnoksen kokonaisuus kaikkien osallisten maiden kannalta edullinen.

Sonnen suorittama kartoitus osoittaa, että NORDEK-suunnitelmalla oli kansalaisyhteiskunnan selvän enemmistön tuki kaikissa neljässä maassa. Voimakkainta ja varauksettominta tuki oli Ruotsissa. Ammattiyhdistysliike tuki hanketta kaikissa maissa. Norjan maanviljelijät kannattivat NORDEKia, koska sen maataloutta koskevia sopimuskohtia pidettiin pienempänä pahana EEC:n yhteiseen maatalouspolitiikkaan verrattuna. Mutta NORDEKia myös vastustettiin. Erityisesti Tanskan mutta myös Norjan teollisuuspiirit suhtautuivat epäillen muun muassa siksi, että sopimuksen pelättiin vaarantavan jäsenyyden Euroopan yhteisöissä (EC). Aivan erityisen skeptisesti NORDEKiin suhtautuivat Tanskan maatalouspiirit, joille EC-jäsenyys Britannian vanavedessä oli elinehto mutta joille NORDEK lupasi vain vähän. Pohjoismaisen intressipuoluejärjestelmän poliittiset puolueet lähinnä myötäliväivät etujärjestöjen kantoja. Tähän on lisättävä Suomen kommunistien ideologinen vastustusasenne.

Pikanttina yksityiskohtana, jota tähänastinen suomalainen ulkopolitiikan tutkimus ei

tunne, mainittakoon Suomen pääneuvottelijalta Erik Törnqvistiltä saatu haastattelutieto, joka valaisee NORDEK-sopimusluonnoksen 20 luvun 14:3 artiklan suspensio klausuulin syntyä. Tämä oli Suomen tapaportti, jonka avulla suunnitelmasta piti voida tarvittaessa irtaantua sopimuksen allekirjoittamisen ja voimaantulon jälkeenkin.

Teoksessa kuvataan, miten Christiansborgin linnassa samppanja oli jo jäissä odotamassa, kun tuli tieto, että Suomi ei allekirjoitakaan NORDEK-sopimusta. Teokseen jää jonkinlainen looginen aukko menestyksekkäiden sopimusneuvottelujen ja sen seikan väliin, että Pohjoismaat lopulta luopuivat niin helposti hankkeestaan. Vastausta pitäisi ilmeisesti etsiä Pohjoismaiden EC- ja NORDEK-pyrkimysten keskinäisistä painotuksista. Sinänsä arvokas kartoitus pohjoismaisen kansalaisyhteiskunnan NORDEK-kannoista ei sisällä mittauksia tai arvioi-

ta NORDEKin kannatuksen intensiivisyydestä.

Sonne torjuu sen Suomessa vakiintuneen käsityksen, että Suomen hallitus luopui NORDEKista Neuvostoliiton painostuksen vuoksi. Mutta hän esittää revisionistisen näkemyksensä tueksi vain vähemmän vakuuttavia todisteita ja aihetodisteita. Hän vetoaa muun muassa siihen, että Neuvostoliitto “ei esittänyt ultimaatumia” – mutta suurlähettiläs Andrei Kovalevin lausunnot on täysin mahdollista ymmärtää ultimaatumiksi diplomaattisen kohteliaassa kieliasussa. Hän viittaa myös siihen, että NORDEK ei olisi vahvistanut presidentti Kekkonen valta-asemaa, mistä syystä Kekkonen ei kiinnostunut taivuttelemaan Neuvostoliiton johtajia. Edelleen hän viittaa valtataisteluun toisaalta Kekkonen ja ulkoministeri Ahti Karjalaisen ja toisaalta pääministeri Mauno Koiviston välillä. Hän arvelee Karjalaisen myös vastustaneen NORDEKia, koska se olisi voinut suun-

tautua Suomen maatalouden etua vastaan, sekä kamppaakseen Koiviston presidenttipeiliä silmällä pitäen. Nämä eivät kuitenkaan vaikuta uskottavilta selityksiltä muutoin kuin mahdollisesti painavampia syitä vahvistavina tekijöinä.

Se seikka, että kevään 1970 tilanteessa NORDEK jäi allekirjoittamatta eikä se milloinkaan astunut voimaan, on syytä edelleen selittää Suomen ja Neuvostoliiton välisillä suhteilla. Perinteisen tulkinnan pätevyys rajoittuu kuitenkin kevään ja vuoden 1970 välittömään tilanteeseen. Asia kaipaa myös lisätutkimusta. NORDEK nimittäin ei ollut sellainen “astinlauta EEC:hen”, jollaiseksi Kekkonen ja Karjalainen sen esittivät, vaan pikemminkin hallinnollinen ongelma kaikkien Pohjoismaiden EC-suhteiden luomista silmällä pitäen.

Kirjoittaja on Turun yliopiston poliittisen historian dosentti.