



HELSINGIN YLIOPISTO  
HELSINGFORS UNIVERSITET  
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Poliittikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Jonna Maria Carlson			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Risto Rytin talouspoliittinen työskentely Kansainliiton alaisissa toimielimissä 1937–1939.			
Oppiaine – Läroämne – Subject Poliittinen historia			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika – Datum – Month and year Elokuu 2016	Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 104	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Risto Ryti oli merkittävä vaikuttaja Suomen talouspolitiikassa 1920-luvulta aina 1940-luvulle saakka. Hän oli tunnettu asiantuntija myös ulkomailla, mutta hänen uraansa kansainvälisissä tehtävissä on tutkittu varsin vähän. Risto Ryti toimi Kansainliiton taloudellisiin kysymyksiin erikoistuneen Economic and Financial Organisation järjestön taloudellisen komitean varsinaisena jäsenenä vuosina 1937-1939. Tutkimuksessa pyritään muodostamaan selkeä kokonaiskuva Risto Rytin työskentelystä Kansainliiton taloudellisessa komiteassa ja erilaisiin asiakysymyksiin perehtyneissä alakomiteoissa. Hänen toimintaansa Kansainliitossa tarkastellaan seuraavien kysymysten kautta: millaisiin asiakokonaisuuksiin hän perehtyi luottamustehtävissään? Millaisia mietintöjä tai alustuksia hänen jäljiltään löytyy ja millaista talouspoliittista linjaa hän on ajanut Kansainliiton tehtävissä? Työssä yhdistyvät kaksi vähän tutkittua kokonaisuutta: Risto Rytin kansainvälinen ura ja EFO:n taloudellisen komitean toiminta.</p> <p>Tutkimus on ensisijaisesti henkilöhistoriallinen katsaus Risto Rytin uraan Kansainliiton tehtävissä. Tämän tyyppiseen, kansainvälisessä ympäristössä tapahtuvaan asiantuntija-edustukseen liittyy paljon ristiriitoja. Kansallisen edun ja tietyn kansakunnan edustamisen välinen ristiriita verrattuna kansainvälisten järjestöjen multilateraaliin luonteseen luo kiinnostavan jännitteen yksilötasolla. Tutkimuksen primääriaineistona toimivat Kansallisarkistossa sijaitseva Risto Rytin kokoelma ja ulkoasiainministeriön arkisto. Näiden lisäksi on käytetty Yhdistyneiden Kansakuntien ja ILO:n verkkoarkistoa. Tutkimuksen aineisto koostuu pääasiallisesti Kansainliiton asiakirjoista.</p> <p>Risto Ryti aloitti työskentelyn Kansainliiton taloudellisessa komiteassa vuonna 1937 Geneven lähetystön ja ulkoministeriön työskenneltäviä suomalaisjäsenen nimittämisen puolesta. Arkistolähteistä käy ilmi, että Risto Ryti osallistui aktiivisesti taloudellisen komitean työskentelyyn. Hän oli arvostettu asiantuntija ja toimi useassa asiakysymyksiin perehtyneessä erityiskomiteassa. Näissä tehtävissä hän perehtyi mm. valuuttakysymyksiin ja 1930-luvun laman taloudellisiin haasteisiin. EFO:n toimintalinjassa tapahtui muutos vuonna 1938. Vaikeassa poliittisessa tilanteessa järjestö ei enää pyrkinyt tuottamaan kansainväliseen kauppaan keskittyneitä sopimusluonnoksia. Se keskitti toimintaansa taloustieteelliseen tutkimukseen. EFO:n lisääntynyt yhteistyö ILO:n kanssa merkitsi keskittymistä talouspolitiikan sosiaalisiin vaikutuksiin.</p> <p>Risto Rytin aktiivisuus taloudellisessa komiteassa hiipuu samaan aikaan EFO:n toimintalinjassa tapahtuneiden muutosten kanssa. Vuosi 1939 toi mukanaan paljon muutoksia Kansainliiton toimintaan ja merkitsi myös uusiin tehtäviin siirtymistä Risto Rytille. Hän nousi Suomen pääministeriksi ja presidentiksi ja jätti muut tehtävät taakseen. Risto Rytin toiminta Kansainliitossa näyttäytyy selkeänä jatkumona hänen aiemmalle talouspoliittiselle työskentelylleen kotimaassa ja Suomen Pankin johdossa. Hänen työnsä jälki tulee esiin taloudellisen komitean mietinnöistä selkeänä ja kirkkaana. Ryti kannatti tiukan budjetin ja sopeuttamisen politiikkaa valtiollisessa taloudenhoidossa ja mahdollisimman vapaata kansainvälisen kaupan järjestelmää. Ryti ei kannattanut suhdannetaloudellisia toimenpiteitä tai valtion interventioita. Taloudellisessa komiteassa ja lamadelegaatioissa hän edusti talouspoliittisesti ja taloustieteellisesti uusklassista liberaalia vähemmistöä.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Risto Ryti, Kansainliitto, Taloudellinen komitea, lamadelegaatio, ILO, Suomen Pankki, talouspolitiikka			

Risto Rytin talouspoliittinen työskentely Kansainliiton  
alaisissa toimielimissä 1937–1939

Jonna Maria Carlson

Helsingin yliopisto  
Valtiotieteellinen tiedekunta  
Poliittinen historia  
Pro gradu-tutkielma  
Elokuu 2016

<b>1. Johdanto</b> .....	<b>3</b>
1.1 Tutkimustehtävä, kysymyksenasettelu ja rajaukset .....	4
1.2 Lähdeaineisto ja aikaisempi tutkimus .....	6
1.3 Metodologia ja työn rakenne.....	11
1.4 Lyhyt henkilöhistoriallinen katsaus Risto Rytiin .....	17
<b>2. 1930-luvun laman suomalainen konteksti ja Suomi Kansainliitossa</b> .....	<b>21</b>
2.1 Suomalainen talouspolitiikka ja talouspoliittinen keskustelu 1930-luvulla .....	23
2.2 Suomen toiminnan muotoutuminen Kansainliitossa – nuoren valtion siirtymä yksinäisestä toimijasta kohti Pohjoismaista yhteistyötä .....	32
2.3 Kansainvälinen yhteisö talouskysymysten äärellä Kansainliiton komiteoissa .....	39
<b>3. Risto Rytin nimitys Kansainliiton taloudelliseen komiteaan</b> .....	<b>45</b>
<b>4. Risto Ryti aloittaa työskentelyn taloudellisessa komiteassa 1937</b> .....	<b>49</b>
4.1 Taloudellisen komitean 45. kokoontuminen .....	50
4.2 Taloudellisen komitean 46. kokoontuminen .....	54
4.2.1 Taloudellinen komitea kansainvälistä kauppasopimusta luomassa .....	56
4.2.2 Rytin näkemykset taloudellisen komitean 46. kokoontumisen loppuraportista .....	62
4.2.3 Oslo-sopimus kuohuttaa tunteita .....	66
4.3 Taloudellisen komitean 47. kokoontuminen – Suomesta ei edustajaa paikalla.....	69
<b>5. Taloudellisen komitean toiminta vuonna 1938</b> .....	<b>70</b>
5.1 Taloudellisen komitean 48. kokoontuminen .....	71
5.2 Ryti asiantuntijana kahdessa alakomiteassa .....	74
5.3 Usko multilateraaliseen kansainvälisen kaupan sopimukseen hiipuu ja taloudellisen komitean orientaatio muuttuu .....	78
5.4 Suviranta edustaa Rytiä kokoontumisissa 1939 .....	83
<b>6. Lamadelegaatio</b> .....	<b>84</b>
6.1 Lamadelegaation jäsenet ja talouspoliittinen tausta .....	87
6.2 Rytin lausunnot lamadelegaatiassa .....	89
<b>7. Johtopäätökset</b> .....	<b>95</b>
<b>LÄHTEET</b> .....	<b>99</b>

## 1. Johdanto

*Kuten tiedät, en ole myöskään koskaan tavoitellut mitään korkeita paikkoja. Olen nähnyt niissä vain hirvittävän vastuun ja ylivoimaisen työtaakan. Jonkinlaisesta, ehkä väärästä velvollisuuden tunnosta olen antanut ylipuhua itseni.<sup>1</sup>*

Risto Rytin kerrotaan olleen mies joka päätyi valtiomiessarjaan tahtomattaan. Vaikka hänet tunnetaan parhaiten sota-ajan presidenttinä, oli hän merkittävä – ellei jopa merkittävin – vaikuttaja Suomen talouspolitiikassa 1920-luvulta aina 1940-luvulle saakka. Risto Ryti toimi valtionvarainministerinä ja pääministerinä ennen presidentiksi nousuaan, mutta hänelle henkilökohtaisesti mieluisin pesti oli Suomen Pankin pääjohtajan virka, jossa hän toimi vuodesta 1924 vuoteen 1940 saakka.<sup>2</sup> Risto Ryti toimi aktiivisesti näiden roolien lisäksi muissakin luottamustoimissa. Hänen vaikutusvaltansa Suomen talouspolitiikassa oli monitahoista ja hän käytti suurta valtaa myös kulisseissa. Hän toimi sekä valtiovallan että Suomen Pankin edustajana näissä taustajoukoissa. Hänen roolinsa olivat hyvin moninaiset ja tämä eri intressitahojen personoituminen yhteen henkilöön kietoutuu suomalaiseen talouspoliittisen vaikuttamisen perinteeseen.

Risto Rytin maine on jäänyt melko tuntemattomaksi ennen presidenttiyttä ja hänen toimiaan kansainvälisissä tehtävissä ei ole tutkittu juuri lainkaan, vaikka hänen on kuvailtu olleen kansainvälisesti verkostoitunut henkilö.<sup>3</sup> Elämäkertakirjoittajien ja Rytin tutkineiden tahojen mukaan hän nautti matkustamisesta ja suurissa metropoleissa oleilusta. Ryti yhdisti innostuksensa matkailuun kaikissa uransa vaiheissa ja loi aktiivisesti korkean tason kansainvälisiä suhteita.<sup>4</sup> Martti Turtola huomauttaa Risto Rytin elämäkerran johdannossa, että “aivan oman erikoistutkimuksensa vaatisi Rytin rooli kansainvälisenä talousmiehenä ja erityisesti hänen toimintansa Kansainliiton

---

<sup>1</sup> Näin kirjoitti Risto Ryti puolisolleen Gerda Rytille kuritushuoneesta lähettämässään kirjeessä. Turtola, Martti (1994): Risto Ryti: Elämä isänmaan puolesta, Otava, Helsinki, 347.

<sup>2</sup> Risto Ryti toimi valtionvarainministerinä kahteen otteeseen: J.H. Vennolan II hallituksessa (9.4.1921–2.6.1922) ja Kyösti Kallion hallituksessa (14.11.1922–18.1.1924). Pääministerinä Ryti toimi 1.12.1939–27.3.1940 ja 27.3.1940–19.12.1940, kunnes nousi Tasavallan Presidentiksi 19.12.1940–1.8.1944.

<sup>3</sup> Turtola, 18.

<sup>4</sup> Risto Ryti tapasi vuonna 1925 Yhdysvaltoihin kohdistuneella vierailullaan Yhdysvaltojen presidentin Calvin Coolidgen. Suomi, Juhani (1989): Kohtalona yksinäisyys: Risto Rytin tie Suomen politiikan johtoon, Otava, Keuruu, 97–102.

taloudellisissa elimissä.”<sup>5</sup> Osana kansainvälistä toimintaa, Rytin uraan mahtui jakso kansainvälisissä luottamustehtävissä: hän toimi Kansainliiton alaisuudessa toimineessa, taloudellisiin kysymyksiin erikoistuneessa Economic and Financial Organisationissa<sup>6</sup>, taloudellisen komitean varsinaisena jäsenenä vuosina 1937-1939. Osana tätä tehtävää Risto Ryti nimitettiin EFO:n ja Kansainvälisen työjärjestön<sup>7</sup> yhteistyönä toteuttamaan Depression Delegation<sup>8</sup> erityiskomiteaan pohtimaan erityisesti lamaan liittyviä kysymyksiä. Tässä pro gradu työssä tutkitaan Risto Rytin työskentelyä EFO:n taloudellisen komitean tehtävissä.

### 1.1 Tutkimustehtävä, kysymyksenasettelu ja rajaukset

Tutkimuksen alkuperäinen tarkoitus oli tutkia Risto Rytin toimia yksinomaan lamadelegaatiossa. Koska aineistollisesti oli mahdollista aloittaa tarkastelu jo vuodesta 1937, on päädytty tutkimaan hänen koko virallisen jäsenyytensä aikainen toiminta vuoteen 1939 saakka. Tällä tavoin hänen tehtävänkuvastaan Kansainliiton piirissä muotoutuu selkeä kokonaisuus. Tarkastelu päättyy vuoden 1939 loppuun, sillä talvisodan syttyä ja Rytin noustua pääministeriksi ja presidentiksi, hän ei enää osallistunut Kansainliiton tehtäviin. Tämän lisäksi Kansainliiton toiminta hiipui ja järjestön rippeet siirtyivät uuteen ympäristöön.

Tämä tutkimus on ensisijaisesti henkilöhistoriallinen katsaus Risto Rytin uraan Kansainliiton tehtävissä. Samalla se tuo lisävalaistusta myös yleiseen suomalaiseen edustukseen kansainvälisissä tehtävissä. Rytin työskentely Kansainliiton tehtävissä on usein sivuutettu tai jätetty mainitsematta teoksissa, joissa käsitellään Suomen edustusta Kansainliitossa tai kansainvälisissä tehtävissä ylipäänsä.<sup>9</sup> Vaikka tutkimuksessa käsitellään yleisellä tasolla Suomen toimintaa Kansainliitossa, keskittyy tutkimus Risto Rytiiin – ei Suomen linjaan tai suomalaiseen edustukseen. Tämä rajaus johtuu siitä, että

---

<sup>5</sup> Turtola, Martti (1994): Risto Ryti: Elämä isänmaan puolesta, Otava, Helsinki, 18.

<sup>6</sup> Tästä eteenpäin käytetään lyhennettä EFO (*Economic and Financial Organization*)

<sup>7</sup> Tästä eteenpäin käytetään lyhennettä ILO (*International Labour Organization*).

<sup>8</sup> Tästä eteenpäin käytetään ilmaisua lamadelegaatio.

<sup>9</sup> Tämä näkyy myös tämän tutkielman tutkimuskirjallisuudessa. Rytin mainitsematta jättäminen kertoo kuitenkin enemmän tutkimuksellisesta suuntauksesta jossa kansainvälistä toimintaa tarkasteltaessa huomio on ulko- ja turvallisuuspoliittisissa toimijoissa. Esimerkiksi Jonkari (2008), Selén (1974) ja Paasivirta (1968) eivät mainitse Risto Rytiiä Kansainliiton piirissä toimivien suomalaisten yhteydessä.

Kansainliiton taloudelliseen komiteaan valittiin selkeästi henkilöedustus. Tämän lisäksi ajatus siitä, että suomalaiset toimijat olisivat jotenkin ”Suomen asialla” ja edustaisivat tiettyä kansallista narratiivia ”yksinkertaistaa liikaa multilateraalisissa konteksteissa toimivien suomalaisten pyrkimyksiä ja ajatuksia”<sup>10</sup>.

Paikka, joka avautui Rytille, oli ajateltu pohjoismaiselle edustajalle ja tähän haettiin tietyn tyyppistä ja taustaista henkilöä. Tässä tilanteessa Suomen edustajisto oli hereillä Genevessä ja taustalta löytyi poliittinen tahto saada edustaja Suomesta Kansainliiton komiteoihin. Tämän saavuttamiseksi lähetystössä ja ulkoasianministeriössä tehtiin aktiivisesti töitä. Ryti oli helpottanut tätä työtä kansainvälisellä suuntautumisellaan. Hänen nimensä oli jo valmiiksi tunnettu maailmalla ja Kansainliiton piirissä. Risto Ryti oli toiminut Kansainliiton tehtävissä jo vuodesta 1926, kun hänet oli valittu kansainvälistä finanssiapua suunnittelevan komission alakomiteaan.<sup>11</sup> Työt Kansainliitossa jatkuivat heti seuraavana vuonna, kun vuonna 1927 hänet valittiin sotilasmenoarvioiden yhtenäistämistä käsittelevään asiantuntijakomiteaan. Ryti toimi ensimmäisenä varapuheenjohtajana ja järjestelytoimikunnan jäsenenä vuonna 1933 järjestetyssä taloudellisessa maailmankonferenssissa Lontoossa. Tähän tehtävään hänet oli nimitetty Kansainvälisen järjestelypankin<sup>12</sup> toimesta.<sup>13</sup>

Tutkimuksessa pyritään muodostamaan mahdollisimman selkeä kokonaiskuvan Risto Rytin työskentelystä Kansainliiton taloudellisessa komiteassa ja erilaisiin asiakysymyksiin perehtyneissä alakomiteoissa. Hänen toimintaansa Kansainliitossa tarkastellaan seuraavien kysymysten kautta: millaisiin asiakokonaisuuksiin hän perehtyi luottamustehtävissään? Millaisia mietintöjä tai alustuksia hänen jäljiltään löytyy ja millaista talouspoliittista linjaa näiden johtolankojen perusteella hän on ajanut Kansainliiton tehtävissä? Näihin kysymyksiin pyritään vastaamaan arkistosta löytyvien asiakirjalähteiden pohjalta. Arkistolähteiden hajanaisuudesta johtuen on haastavaa esittää varmuudella arvioita esimerkiksi siitä, kuinka (lukumäärällisesti) useisiin tapaamisiin Ryti osallistui tai milloin ja montako kokoontumista hänen toimikautenaan

---

<sup>10</sup> Clerc, Lois (2013): Johdanto, 13. Teoksessa Clerc, Lois – Lintunen, Tiina (toim.): Suomen asialla? Yksityiset ja julkiset toimijat kansainvälisessä yhteistyössä, Ajankohta 16, Poliittisen historian vuosikirja 2013, Poliittinen historia, Helsingin ja Turun yliopistot, Turku.

<sup>11</sup> Suomi, Juhani (1965): Risto Rytin valmistuminen Suomen politiikan johtoon, Poliittisen historian laudaturtyö, Helsingin yliopisto, 198, viite 16: ”Risto Ryti”. Turun Sanomat 23.6.1927.

<sup>12</sup> Tästä eteenpäin käytetään lyhennettä BIS (*Bank for International Settlement*).

<sup>13</sup> Suomi (1965), 138.

järjestettiin. Nämä tiedot pyritään kokoamaan mahdollisimman tarkasti, jotta Rytin toimista Kansainliiton tehtävissä piirtyisi selkeä kuva myös kronologisesti. Lopuksi johtopäätöksissä tarkastellaan Rytin toiminnan vaikuttavuutta tässä ympäristössä. Löytyykö Kansainliiton arkistoista kenties kiinnostavia lausuntoja tai kannanottoja, joita voi pitää yllätyksellisinä hänen jälkimaineensa valossa?

## 1.2 Lähdeaineisto ja aikaisempi tutkimus

Tutkimuksen primääriaineistona toimivat Kansallisarkistossa sijaitseva Risto Rytin kokoelma ja ulkoasiainministeriön arkisto. Näiden lisäksi on käytetty Yhdistyneiden Kansakuntien ja ILO:n verkkoarkistoa.<sup>14</sup> Kansainliiton tuottamia komiteamietintöjä ja osa kirjeenvaihtoa löytyy Yhdistyneiden Kansakuntien verkkoarkistosta. ILO:n verkkoarkistosta on etsitty erityisesti tietoa lamadelegaation toiminnasta ja julkaisuista. Verkkolähteiden avulla on lähinnä tilkitty tiettyjä aukkoja, joita on havaittu Kansallisarkiston tai Ulkoasiainministeriön arkistolähteissä.

Eniten käytetty ja tutkimuksen kannalta merkityksellisin arkisto on Risto Rytin kokoelma Kansallisarkistossa. Tähän kokoelmaan on koottu mm. kaikki hänen Kansainliiton tehtäviinsä liittyvä materiaali. Ulkoasiainministeriöstä löytyy vastaavia Kansainliiton dokumentteja sekä sähköisiä ja kirjeitä Suomen Geneven Kansainliiton edustajien ja ulkoasiainministeriön henkilöstön välisistä neuvotteluista. Läpikäytävää arkistomateriaalia oli hyllymetreittäin. Tutkimuksen aineistollisen ytimen muodostivat Risto Rytin arkiston kaksi kansiota, joihin on talletettu hänelle osoitetut Kansainliiton dokumentit.

Ulkoasiainministeriön ja Risto Rytin arkiston Kansainliittoa koskevat asiakirjat ovat pääosin englanniksi kirjoitettuja tai käännettyjä asiakirjoja. Kansainliiton pääasiallinen toimintakieli oli ranska, mutta tämä ei juuri käsitellyssä aineistossa näkynyt: vain osa ulkoasiainministeriön arkiston Kansainliittoa koskevista dokumenteista on ranskaksi. Risto Rytin käyttämä pääasiallinen toimintakieli Kansainliiton tehtävissä oli oletettavasti englantia, sillä Rytin arkiston asiakirjoihin tehdyt merkinnät ovat joko

---

<sup>14</sup> Kansainliiton verkkoaineisto: <http://search.un.org> sekä ILO:n verkkoaineisto: <http://www.ilo.org/century/research/keydocuments/lang--en/index.htm>

suomeksi tai englanniksi. Myös asiakirjojen seassa olevat vapaamuotoiset muistiinpanot on kirjoitettu englanniksi tai suomeksi. Tutkimuksessa käytetty alkuperäiskielinen ilmaisu on englanniksi, vaikka toimintakieli kokoontumisissa on voinut olla ranska. Jos tämä ei tule erikseen esiin dokumenteissa, ei ole syytä sekoittaa työkieliä keskenään: englantia oli yksi Kansainliiton virallisista toimintakielistä.

Tutkimuksen aineistona käytetään Risto Rytin omia kirjoituksia ja julkaisuja eri aikakausilehdissä. Rytin talouspoliittista linjauksista ja ajatuksista on hyvin kirjallisia lähteitä, sillä hän tuotti itse paljon erilaisia katsauksia ja esitelmiä, joissa hän ruoti taloudellisia kysymyksiä. Hänen kirjoituksiaan julkaistiin mm. Suomen Pankin julkaisuissa, Kansantaloudellisessa aikakausikirjassa ja kotimaisessa- ja ulkomaisessa lehdistössä. Hänellä oli pieni palsta esimerkiksi Financial Times sanomalehdessä, johon hän kirjoitti Suomen talouden näkymistä. Tämä palsta oli jokavuotinen katsaus Suomen talouteen: edelliseen vuoteen ja tulevaisuuden näkymiin. Henkilökohtaisia irtiottoja näissä katsauksissa ei näkynyt vaan julkaisut olivat pikemminkin virallisia selontekoja Suomen taloudellisesta tilanteesta.<sup>15</sup> Näiden julkaisujen lisäksi hänen pitämiään esitelmiä ja puheita on tallennettu hyvin kirjalliseen muotoon.

Risto Rytin jäljiltä ei ole omaelämäkerrallista materiaalia toisin kuin usean muun presidentin tai ajan poliittisten toimijoiden. Ryti yritti kirjoittaa muistelmakäsikirjoitusta, mutta oli tuohon aikaan terveydentilansa puolesta liian heikossa kunnossa tehtävästä suoriutuakseen. Martti Turtolan kirjoittama elämäkerta Risto Rytistä ilmestyi vuonna 1994. Kirjoittaja käy Rytin elämän eri vaiheita läpi nuoruudesta sotasyllisyydestä vapautumisen jälkeiseen hiljaiseloon ja kuolemaan saakka. Juhani Suomi on tutkinut Risto Rytin henkilöhistoriallisesti jo Turtolaa aiemmin ja kirjoittanut Ei muuta kunniaa-teoksen<sup>16</sup> pro gradu-tutkielmansa<sup>17</sup> ja liseniaatintyönsä<sup>18</sup> pohjalta. Näiden teosten lisäksi Rytin henkilöhistorian

---

<sup>15</sup> Financial Times verkkoarkistot, koekäyttö NELLI 31.3.2016 saakka. Haku tehty: 13.3.2016. Hakusana: Risto Ryti. Verkko-osoite: < <http://infotrac.galegroup.com/default/uhelsink?db=FTHA> >

<sup>16</sup> Suomi, Juhani (1989): Kohtalona yksinäisyys: Risto Rytin tie Suomen politiikan johtoon, Otava, Keuruu.

<sup>17</sup> Suomi, Juhani (1965): Risto Rytin valmistuminen Suomen politiikan johtoon, Poliittisen historian laudaturtyö, Helsingin yliopisto.

<sup>18</sup> Suomi, Juhani (1967): Risto Ryti Suomen politiikassa vuosina 1919–1939, Poliittisen historian liseniaattitutkimus, Helsingin yliopisto.

valottamisessa merkitykselliseksi työksi nousi Valtiovarainministeriön historia<sup>19</sup>, jossa Rytin rooli Suomen talouspolitiikan johtohahmona ja tähän liittyvät taustajoukot esitellään hyvin kattavasti.

Uudempaa tutkimusta Rytin talouspoliittisesta toiminnasta on julkaistu jonkin verran viime vuosina. Antti Kuusterän kirjoitus Risto Ryti talousmiehenä<sup>20</sup> on ollut tämän tutkimuksen kannalta yksi olennaisimpia johtolankoja. Toinen tuore julkaisu aiheesta on Seppo Tiihosen esitelmä: Risto Ryti valtiovarainministerinä.<sup>21</sup> Molemmista teksteissä arvioidaan Rytin toimintaa talouspoliittisissa toimissa. Nämä kaksi lyhyttä kirjoitusta toimivat inspiraationa tutkimukselle. Tutkimustyön aikana selvisi professori Sakari Heikkisen, erikoistutkija Seppo Tiihosen ja dosentti Antti Kuusterän valmistelevan kirjaa Risto Rytin roolista talousmiehenä. Osallistuin Risto Ryti -seuran järjestämään seminaariin 9.4.2016 Huittisissa, jossa edellä mainitut henkilöt luennoivat tutkimusaiheestaan.

Toinen tutkimuksellisesti merkittävä kysymys on Kansainliitto ja sen alajärjestö Economic and Financial Organisation (EFO). Kansainliiton toimintaa on tutkittu runsaammin, mutta EFO:n toimintaan liittyvä tutkimus on ollut vähäistä. Kansainliittoa koskevassa tutkimuksessa usein viitattu perusteos on F.S. Northedgen *The League of Nations, its life and times 1920–1946*<sup>22</sup>, jossa järjestön historia käydään kronologisesti läpi, aina jälkimaineeseen saakka. EFO:sta kertova perusteos on Martin Hillin *The Economic and Financial Organisation of the League of Nations: A Survey of Twenty-Five Years' Experience*<sup>23</sup>. Tuoreinta tutkimusta aiheesta edustaa Patricia Clavin, joka on tutkinut runsaasti Kansainliittoa sekä EFO:ta ja sen alakomiteoiden toimintaa.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo (2009): Valtiovarainministeriön historia 2, Kriisinselvittäjä. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

<sup>20</sup> Kuusterä, Antti (2003): Risto Ryti talousmiehenä. Teoksessa Pietiäinen, Jukka-Pekka (toim.): Risto Rytin jälkimaine, Risto Ryti –seuran julkaisuja 7, Edita, Helsinki.

<sup>21</sup> Tiihonen, Seppo (2010): Risto Ryti valtiovarainministerinä, esitelmä 16.2.2010.

<<http://www.ristoryti.fi/doc/Risto-Ryti-valtiovarainministerina776.pdf>>

<sup>22</sup> Northedge, F.S (1986): *The League of Nations: its life and time 1920–1946*, Leicester University Press, Avon.

<sup>23</sup> Hill, Martin (1946): *The Economic and Financial Organization of the League of Nations: A Survey of Twenty-Five Years' Experience*, Carnegie Endowment for International Peace Division of International Law, Washington.

<sup>24</sup> Clavin, Patricia – Wessels, Jens-Wilhelm (2005): *Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation*, Contemporary European History, Vol.14, 4, Cambridge University Press, Cambridge.

Clavinin artikkeli ILO:n ja EFO:n yhteistyöstä lamadelegaatiossa<sup>25</sup> ja hänen kirjansa *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946*<sup>26</sup> ovat tutkimuksellisesti merkittävimpiä lähteitä koskien Risto Rytin työskentelyä lamadelegaatiossa. Patricia Clavin on keskittynyt tutkimuksissaan erityisesti Kansainliiton vähemmän tunnettuihin ansioihin ja sen sihteeristön toimintaan.

ILO:n merkitys lamadelegaation toiminnassa tulee esiin jo mainitussa Patricia Clavinin artikkelissa *What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945*.

Tutkimuksellisesti ILO:n rooli jäi vähäiseksi, sillä se ei näkynyt esimerkiksi Kansallisarkiston tai ulkoasiainministeriön arkistomateriaaleissa millään tavalla. ILO:n verkkoarkistosta<sup>27</sup> ei myöskään löytynyt Kansainliiton arkistosta löytyviä asiakirjoja vastaavia materiaaleja lamadelegaation kokoontumisista. Suomalaisten toimintaa ILO:ssa on tutkinut Pauli Kettunen artikkelissaan *Luokkasopuilla ja pohjoismaisuutta – Suomalaiset Kansainvälisessä työjärjestössä ensimmäisen maailmansodan jälkivaiheesta kylmän sodan alkuvuosiin*.<sup>28</sup> Hän taustoittaa työssään suomalaisten toimintaa Kansainliiton alaisessa ILO:ssa – mukaan mahtuu myös kohtaaminen Risto Rytin kanssa.

Muita tutkimuksellisia ulottuvuuksia, joiden kautta on pyritty hahmottamaan päähenkilön toimintaympäristöä ja toimijuutta, ovat pohjoismainen yhteistyö sekä muut toimijat tässä ympäristössä. Tämän tyyppiseen, kansainvälisessä ympäristössä tapahtuvaan, asiantuntija-edustukseen liittyy paljon ristiriitoja. Kansallisen edun ja tietyn kansakunnan edustamisen välinen ristiriita verrattuna kansainvälisten järjestöjen multilateraaliin luonteeseen voi tuottaa yksilötasolla mielenkiintoisia tuloksia. Tähän,

---

<sup>25</sup> Clavin, Patricia (2012): *What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945*. Teoksessa Kott, Sandrine – Droux, Joëlle (toim.): *Globalizing Social Rights, The International Labour Organization and Beyond*. ILO Century Series, Geneva.

<sup>26</sup> Clavin, Patricia (2013): *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946*, Oxford University Press, Oxford.

<sup>27</sup> ILO:n verkkoarkistossa on julkaistu laajoja aineistoyhmiä digitaalisena järjestön 100-vuotisprojektiin liittyen. ILO Century Project. < <http://www.ilo.org/century/lang--en/index.htm>. >

<sup>28</sup> Kettunen, Pauli (2013): *Luokkasopuilla ja pohjoismaisuutta – Suomalaiset Kansainvälisessä työjärjestössä ensimmäisen maailmansodan jälkivaiheesta kylmän sodan alkuvuosiin*. Teoksessa Clerc, Lois – Lintunen, Tiina (toim.): *Suomen asialla? Yksityiset ja julkiset toimijat kansainvälisessä yhteistyössä*, Ajankohta 16, Poliittisen historian vuosikirja 2013, Poliittinen historia, Helsingin ja Turun yliopistot, Turku.

ei-kansalliseen narratiiviin sopimattomia toimijoita käsitellään Lois Clercin ja Tiina Lintusen toimittamassa teoksessa: Suomen asialla? Yksityiset ja julkiset toimijat kansainvälisessä yhteistyössä.<sup>29</sup> Norbert Götzin tutkimus pohjoismaisesta yhteistyöstä Kansainliitossa edustaa myös uutta tutkimuksellista näkökulmaa aiheeseen. Hänen mukaansa aikaisemmat tutkimukset ovat keskittyneet äänestyskäyttäytymiseen ja siihen liittyviin lieveilmiöihin: yhteenliittymiin ja liittoumiin. Hänen mukaansa tarkastelematta on tyystin jäänyt ”parlamentarismien” määrittely ympäristössä, jossa parlamentarismi ylittää perinteiset tulkinnanmuodot. Tällaiselle tutkimukselle Kansainliitto on ihanteellinen toimintaympäristö. Götzin tutkimuksen keskiössä onkin parlamentaarisen demokratian käsitteen soveltaminen ja mahdollisuudet kansainvälisen politiikan tutkimisessa.<sup>30</sup>

Suomen asemaa ja roolia Kansainliitossa on tutkittu jonkin verran. Tosin, laajaa väitöskirjatasoista tutkimusta suomalaisesta komitea- tai virkamiesedustuksesta ei ole. Suurin osa tutkimuksista keskittyy ulko- ja turvallisuuspoliittisiin toimijoihin ja diplomaatteihin. Tuorein Suomen toimintaa Kansainliitossa ruotiva tutkimus on Lauri Jonkarin väitöskirja.<sup>31</sup> Jonkarin väitös tarkastelee Suomen suhdetta Kansainliittoon ensisijaisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisista näkökulmista. Hän tarkastelee Suomen Kansainliiton linjan muotoutumista sekä kansallisesti että poliittisten ryhmittymien sisällä – sekä millaista kuvaa lehdistö välitti tästä aikalaiskeskustelusta. Jonkarin tutkimushypoteesi kietoutuu kansallisen edun ajamiseen ja poliittisen linjan muotoutumiseen osana kansainvälistä yhteisöä. Hän pohtii, ovatko kansalliset edut aina taipuvaisia työntämään syrjään muut intressit, vai kykenevätkö valtiot toimimaan yhteistyössä yhteisen hyvän tuottamisen eteen, jos yhteistyön tuloksena saavutetaan kansainvälisiä etuja. Vaikka Jonkari ei käsittele väitöksessään talouspoliittisia kysymyksiä ja hänen tutkimuksensa ei ole ajallisesti yhteneväinen oman tutkimuskysymykseni kanssa, on hänen tutkimuksensa oman työni kannalta hyödyllinen, sillä hän tekee kokonaisarviota Suomen toiminnan onnistumisesta

---

<sup>29</sup> Clerc, Lois – Lintunen, Tiina (toim.): Suomen asialla? Yksityiset ja julkiset toimijat kansainvälisessä yhteistyössä, Ajankohta 16, Poliittisen historian vuosikirja 2013, Poliittinen historia, Helsingin ja Turun yliopistot, Turku.

<sup>30</sup> Götz, Norbert (2005): On the Origins of 'Parliamentary Diplomacy'; Scandinavian 'Bloc Politics' and Delegation Policy in the League of Nations, *Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 40(3): 263–279.

<sup>31</sup> Lauri Jonkari (2008): Kansainliitto Suomen turvallisuuspolitiikassa ja kansainvälisissä suhteissa; vastaanotto ja vaikutus julkisessa julkisessa sanassa ja yhteiskunnassa vuosina 1919–1936. Turun yliopisto, Turku.

Kansainliitossa. Hän arvioi toiminnan vaikuttavuutta ja valittua politiikkaa suhteessa tavoitteisiin. Tämä on hyvä pitää mielessä ja arvioida näitä näkökulmia myös oman tutkimuksen näkökulmasta. Ja toisaalta hänen tutkimuksensa ajallinen fokus sijoittuu juuri tarkastelemani ajankohdan edelle. Tämä luo selkeän jatkumon. Suomen toimintaa Kansainliitossa ovat tutkineet myös Kari Sélen<sup>32</sup> ja Juhani Paasivirta<sup>33</sup>. Molempien tutkimuksellinen tulokulma on suomalaiskansallinen ja he keskittyvät tarkasteluissaan ulko- ja turvallisuuspoliittisiin näkökulmiin ja pienen valtion vaikutusmahdollisuuksiin tässä toimintaympäristössä.

### 1.3 Metodologia ja työn rakenne

Tämä tutkimus sijoittuu perinteiseen historiantutkimuksen traditioon, jossa tutkija on alussa lähestulkoon tyhjän päällä, mielessään vain tiedonmurusia joiden pohjalta on herännyt ajatus tutkimuskysymyksestä. Työni sivuaa useaa poliittisen historian osaluettua. Selkeimmin se kuitenkin asettuu biografisen tutkimuksen alle. Timo Soikkanen kirjoittaa elämäkerrallisesta tutkimuksesta teoksessa *Yksilö ja yhteisö: Henkilöhistoriallinen keskustelu Suomessa 1930-luvulta 2000-luvulle*.<sup>34</sup> Hänen mukaansa biografinen tutkimus on eräs vanhimmista ja vakiintuneimmista historian erikoisalueista ja “tieteellisen elämäkertatutkimuksen tehtävä on sama kuin historiantutkimuksen yleensäkin: menneisyyden rekonstruointi.” Biografisen tutkimuksen keskeisin ongelma on yksilön ja ympäröivän maailman välinen suhde. Yksilön toimintaa tutkittaessa, sitä ei voida irrottaa ympäröivästä maailmasta, sillä yksilö toimii niin kiinteänä osana häntä ympäröivää yhteisöä. Soikkasen mukaan “ympäristöstään irrotettu toiminta tai teko jää vaille mielekästä motivaatiota ja näkyviä seurauksia.”<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Selén, Kari (1974): *Genevestä Tukholmaan; Suomen turvallisuuspolitiikan painopisteen siirtyminen Kansainliitosta pohjoismaiseen yhteistyöhön 1931–1936*, Helsinki.

<sup>33</sup> Paasivirta, Juhani (1968): *Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliitiikan hoito; itsenäistymisestä talvisotaan*, WSOY, Porvoo.

<sup>34</sup> Soikkanen, Timo (2006): *Biografinen tutkimus*. Teoksessa Kurth, Rami – Soikkanen, Timo (toim.): *Yksilö ja yhteisö: Henkilöhistoriallinen keskustelu Suomessa 1930-luvulta 2000-luvulle*. Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 28, Turun yliopisto, Turku.

<sup>35</sup> Soikkanen, 82–83.

Tästä yksilön ja ympäristön suhteesta on noussut myös toisenlaisia vaatimuksia biografiselle tutkimukselle. Eräät tahot Suomessa ovat johtaneet Pentti Renvallin elämäkertatutkimusta koskeneista ajatuksista niinkin pitkälle meneviä vaatimuksia, että “elämäkerrassa tulisi myös saada tutkittavaan aikakauteen tai tapahtumiin liittyviä uusia tutkimustuloksia.”<sup>36</sup> Tämä ajatus on kyseenalaistettu tai ainakin sen jyrkkää käyttöä on vältelty. Elämäkertatutkimuksen avulla voidaan korkeintaan tarkistaa jo saavutettuja tutkimustuloksia ja luoda uusia nyansseja tapahtumille. Tästä ajatuksesta ei pidä kauhistua, sillä hyvä tutkimus joka tapauksessa “revisioi aikaisempia tulkintoja kohteestaan tai konstruoi uuden näkökulman ja muuntaa tätä kautta itse kohdetta”<sup>37</sup>.

Elämäkertatutkimuksessa on mahdollisuus valita erilaisia asetelmia. Soikkasen mukaan tutkija voi tehdä valinnan individualistisen ja kollektiivisen elämäkerran kirjoittamisen välillä. Ensin mainittu viittaa tässä henkilöhistoriaan: yksilöön ja tämän elämänvaiheisiin. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa taas yksilön kautta tarkastellaan ympäröivää todellisuutta ja ajan tapahtumia. Tutkimuksessa voidaan siis valita, onko henkilö itsessään kontekstualisoitavana, vai edetäänkö tutkimuksessa henkilönäkökulman kautta kohti laajempaa kontekstia. Tämä tutkimus sijoittuu jälkimmäisen, kollektiivisen elämäkerran kertomisen kehikkoon. Soikkasen mukaan tämä merkitsee työmäärän kasvamista, sillä tutkijan tulee perehtyä huolellisesti aikakauteen johon tutkimus ajallisesti sijoittuu – “on tutkittava sekä kohdetta itseään että koko aikakautta ja saatettava ne geneettiseen vuorovaikutussuhteeseen.”<sup>38</sup> Tämä ajatus, aikakauden ymmärtämisestä ja olosuhteiden tarkasta kuvaamisesta, pohjustaa tutkimuksessa tekemääni valintaa tarkastella Suomen taloushistoriaa ja Risto Rytin henkilöhistoriaa, sillä tarkkuudella johon olen työssäni päätenyt.

Elämäkertatutkimuksen piiriin liittyy vielä useita valintoja joita tutkijan täytyy tehdä: kirjoittaako kokoelämäkerta vai osaelämäkerta – ja onko osaelämäkerta pitkäikäis- vai poikittaisleikkaus tutkittavaan aikaan? Pitkäikäisleikkauksessa tutkija keskittyy tutkittavan henkilön tiettyihin elämän tai uran osa-alueisiin. Risto Rytin puoluepoliittiseen toimintaan keskittynyt tutkimus olisi esimerkiksi

---

<sup>36</sup> Soikkanen, 83.

<sup>37</sup> Palonen, Kari (1997): Kootut retoriikat, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä, 63.

<sup>38</sup> Soikkanen, 84.

pitkittäisleikkauksellinen osaelämäkerta, kun taas Juhani Suomen teos Kohtalona yksinäisyys: Risto Rytin tie Suomen politiikan johtoon<sup>39</sup> on osaelämäkerrallinen poikkileikkaus, sillä se keskittyy Risto Rytin uraan ennen pääministeri- ja presidenttikausia.

Pro gradu-tasoiset opinnäytetyöt ovat Soikkasen mielestä problemaattisia elämäkertatutkimuksen ilmentymiä. Hänen mukaansa se, että niissä saatetaan selvittää hyvin lyhyitä ja rajattuja ajanjaksoja – aivan kuten tässä käsillä olevassa tutkimuksessa – kyseenalaistaa tutkimuksen kutsumisen elämäkerraksi tai edes osaelämäkerraksi. Soikkasen kritiikki on erittäin hyvä pitää mielessä, mutta toistaiseksi parempaakaan jaottelua tai tutkimuksen jäsentämistä koskevaa rajausta ei ole. Soikkanen ei myöskään itse pidä tätä ylitsepääsemättömänä ongelmana, sillä tekstinsä lopussa hän luettelee suomalaisia henkilöitä, joista hän suorastaan suosittelee toteuttamaan opinnäytetyöksi kelpaavan elämäkertatutkimuksen.<sup>40</sup> Todettakoon, että tutkimuksellisesti tämä pro gradu työ on kollektiivinen osaelämäkerrallinen poikkileikkaus kohdistuen erääseen Risto Rytin uran vaiheeseen ja sen heijastumiin.

Soikkasen artikkelin toinen ansio ovat sen kriittiset huomiot henkilöhistorian kirjoittamista kohtaan yleisesti. Hän tuo esiin sen arvoväritteisyyden: tietyt syyt ovat ohjanneet tutkijan tutkittavan henkilön äärelle ja tutkijalla on usein olemassa oleva kuva tutkittavasta henkilöstä. Onko tutkimuksen kohteeksi valittu henkilö protagonistiksi vai antagonistiksi tutkijan ennakkokäsitysten mukaan? Tai jos tutkija olettaa olevansa neutraalissa positiossa tutkittavaan kohteeseen nähden, niin mitkä ovat ne syyt miksi hän on päätenyt tutkimaan kyseistä henkilöä? Lähdeaineisto on usein osa tätä vääristynyttä lähtökohtaa, varsinkin jos tutkija käyttää tutkittavan kohteen itsensä tuottamaa materiaalia. Tässä tilanteessa “kysymys tutkittavan henkilön roolista ja merkityksestä näyttääkin palautuvan viimekädessä edellä käsitellyyn yksilön ja yhteisön väliseen suhteeseen” ja tutkijan on nojauduttava tutkimuksessaan laajempaan taustoitukseen kuin käyttäen vain tutkimuksen kohteen itsensä tuottamaa ja jälkeensä jättämää lähdeaineistoa.<sup>41</sup> Tässäkin tutkimuksessa tämä huomio on hyvä pitää mielessä, sillä Risto Rytin henkilöahmoon liittyy paljon erilaisia tulkintoja.

---

<sup>39</sup> Suomi (1989).

<sup>40</sup> Soikkanen, 86–88.

<sup>41</sup> Soikkanen, 87.

Tutkimuksen primäärilähteinä on käytetty Kansainliiton alaisuudessa julkaistuja asiakirjoja, joiden lukijakunta on ollut joko rajattu (taloudellisen komitean jäsenet tai Kansainliiton piirissä toimineet virkamiehet ja -naiset) tai asiakirjat ovat olleet julkisia. Itsessään tekstinä ne ovat virallisia kannanottoja ja osa tiettyä työskentelyprosessia. Tällä verukkeella niitä ei kuitenkaan tule tulkita aatteellisesti tai muodollisesti neutraaleiksi viranomaisesityksiksi, sillä dokumentin tuottanut henkilö on joka tapauksessa tehnyt valintoja sen suhteen, mitä hän on kirjannut näihin asiakirjoihin.

Tutkijan tulee muistaa, että jokaisella tutkimuksen lähteellä on ollut jokin tehtävä, kun se on luotu. Nyt tämä todiste näyttäytyy tutkijalle jälkenä menneisyydestä. Purkaessaan tätä jälkeä tutkijan on pidettävä mielessä kehittyneen lähdekriittisen ajattelun huomioiden lähteen tehtävän ja sen sisällön riippuvuudesta – ulkoisen lähdekritiikin suhteesta sisäiseen. Lähteen alkuperäinen tehtävä määrittää sen sisältöä ja tällä tavoin ajateltuna ”jokainen lähde antaa tehtävänsä edellyttämällä tavalla ”vääristynyttä” tietoa.”<sup>42</sup>

Entä jos tutkija ei kykene identifioimaan lähteelle selkeästi määritettyä tehtävää? Jorma Kalelan mukaan ratkaisu voi olla, että tutkija avoimesti myöntää, että ei ole varmaa minkä toiminnan jälkeä lähde on. Uusi lähdekriittinen suuntautuminen keskittyy paikkansapitävyyden sijaan lähteen validiteettiin. Tämä näkökulma lisää tutkijan vastuuta, sillä kyse ei ole pelkästään lähteen paikkansapitävyydestä tai luotettavuudesta, vaan tutkijan tutkimuksellisesta pätevyydestä. Kalelan mukaan tutkija ”ei voi piiloutua lähteiden taakse, sillä lukijan vakuuttaminen päätelmän kestävyyydestä on tutkijan eikä lähteiden tehtävä.”<sup>43</sup>

Tutkimuksen aineistoon liittyen on syytä avata tiettyjä käsitteitä. Näitä ovat hahmoton subjekti ja tekstin retoriikka. Kari Palonen toteaa Kootut retoriikat -teoksessaan, kuinka sillä ei ole mitään merkitystä käytetäänkö retoriikan kieltä tutkimuksen metodina, sillä ”mistä tahansa tutkimuksesta on luettavissa esiin retorisia ulottuvuuksia, ja myös tutkimisen prosessin etenemistä voi arvioida retoriikan kielellä”. Hänen mukaansa opinnäytteissä retorisen perspektiivin arvo on tutkijan kyky erottaa teesit ja argumentit

---

<sup>42</sup> Kalela, Jorma (2000): *Historiantutkimus ja historia*, Gaudeamus, Helsinki, 92–93.

<sup>43</sup> Kalela (2000), 92–93.

toisistaan tutkimuksen logoksessa.<sup>44</sup> Käsillä olevassa tutkimuksessa retoriikan kielen merkitys korostuu juuri tässä mielessä, sillä jo pelkästään lähdeaineistossa tekstin luonne vaihtelee suuresti. Tutkittavassa aineistossa dokumenttien luonne vaihtelee yksittäisten toimijoiden muistiinpanoista ja alustuksista julkisiin selontekoihin ja raportteihin Kansainliiton konferenssien sisällöistä – aina kansainvälisiin ohjelmajulistuksiin saakka. Tästä tulisi vielä pitää tutkijan omat argumentit erillään.

Tutkimuksessani retorinen perspektiivi on lähdeaineiston lajittelun apuväline. Näen Kansainliiton viralliset raportit ja julkilausumat teeseinä. Ne kertovat multilateraalien järjestön julkilausutuista tavoitteista muuttaa olemassa olevia rakenteita ja tätä kautta maailman tilaa. Nämä teesit näkyvät myös taloudellisen komitean sisäisissä raporteissa, mutta näissä kirjallisissa tuotoksissa (Kansainliiton) teesit ja edustajien argumentit sekoittuvat ja limittyvät samalla kun toimijoiden kirjo laajenee: raportteihin on kirjattu tiettyjen edustajien näkemyksiä käsitellyistä asioista. Välillä nämä edustajien julkilausumat – tai argumentit – voivat olla melko värikkäitäkin, sillä taloudellisen komitean sisäisiä raporteja ei ollut luokiteltu salaisiksi, mutta ne eivät myöskään olleet julkisia asiakirjoja. Asiakirjojen lukijakunta oli hyvin rajattu. Käytännössä retorinen perspektiivi vaihtuu subjektin myötä. Tästä tulemmekin tutkimuksen toisen käsitteellisen ongelman äärelle: hahmottomaan subjektiin.

Kuten todettua, tässä tutkimuksessa kirjallisissa lähteissä teesien tuottajana toimi Kansainliitto. Juhani Mylly ja Timo Soikkanen huomauttavat Poliittisen historian tutkimusoppaassa, kuinka kansainvälisten suhteiden ja diplomatian tutkimuksessa kompastuskiveksi muodostuu usein subjektin epämääräisyys: ulkopoliittiseksi toimijaksi voi päätyä lennokkaasti valtio, kaupunki tai vaikkapa ”Geneven lähetystö”.<sup>45</sup> Subjektin epämääräisyys ei tutkijan onneksi muutu ylitsepääsemättömäksi ongelmaksi, sillä Kari Palosen mukaan “juridisen henkilön kannalta anonyymit kollektiivitekstit, kuten puolueohjelmat tai komiteamietinnöt on riittävästi identifioitu”.<sup>46</sup> Hänen mukaansa on kuitenkin tärkeää hajottaa kollektiivifiktio tämän tyyppisissä teksteissä. Tällä tavoin voidaan päästä sisälle ohjelmatekstien ristiriitaisuuksiin ja vivahde-eroihin.

---

<sup>44</sup> Palonen (1997), 62.

<sup>45</sup> Mylly, Juhani – Soikkanen, Timo (1986): Kansainvälisten suhteiden historian ja turvallisuuspolitiikan tutkimus. Teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): Poliittisen historian tutkimusopas, Turun yliopisto, Poliittinen historia, Julkaisuja C:24, Turku, 59.

<sup>46</sup> Palonen, Kari (1988): Tekstistä politiikkaan, Vastapaino, Hämeenlinna, 79.

Tähän voidaan päästä analysoimalla “miten eri henkilöt tai ryhmittymät ovat saaneet ajatuksiaan – jotka on identifioitavasti esitetty toisissa yhteyksissä – läpi ohjelmatekstiin”.<sup>47</sup> Tällä tavoin tässäkin tutkimuksessa voidaan päästä perustellusti validiin tutkimustulokseen: voimme pyrkiä löytämään yhden toimijan vaikutusmahdollisuudet kollektiivin sisältä. Tosin tässäkin kohtaa emme saa unohtaa yksilön suhdetta yhteisöön. “Päätöksentekijöiden, silloinkin kun heillä on laajat muodolliset valtuudet, on otettava huomioon hyvin suuri määrä sisäisvaltiollisia tekijöitä. Lisäksi he ovat sidoksissa puolueisiinsa, intressijärjestöihinsä ja muihin sosiaalisiin viiteryhmiinsä.”<sup>48</sup> Samaan aikaan ulkopoliittinen prosessi on muuttunut yhä monimuotoisemmaksi, muodollisemmaksi ja kompleksisemmaksi.

On syytä pohtia hieman pintaa syvemmin millä tavoin tutkijana ajattelen tutkimukseni rikastuttavan menneisyyden tuntemista ja tulkitsemista. Tutkimuksen ajallinen rajoittuminen vuosiin 1937–1939 tekee tutkittavasta ajanjaksosta hyvin kiinnostavan, sillä maailmanpoliittiset tapahtumat tuona ajanjaksona vaikuttavat niin vahvasti omassa ajassamme. Kun tutkii ajankohtaa, joka on ollut hyvin tapahtumarikas maailmanpoliittisesti, on tutkijan hyvä tiedostaa oma rajoittuneisuutensa ja pysähtyä hetkittäin pohtimaan “tulkitseanko tapahtumia liian herkästi?” Tämä tulee tiedostaa ja ottaa huomioon aineistoa tarkastellessaan. Me tiedämme omasta ajastamme käsin, mitä tulisi tapahtumaan, mutta tiesivätkö tai näkivätkö aikalaiset tummat pilvet horisontissa? Tutkijan odotushorisontti on tyystin toinen kuin tutkittavan ajanjakson toimijoiden.

Tämä pro gradu-tutkimus jäsentyy kronologisesti. Seuraavassa alaluvussa käsitellään lyhyesti Risto Rytin henkilöhistoriallista taustaa. Seuraavassa pääluvussa taustoitetaan sitä taloudellis-poliittista ympäristöä jossa Risto Ryti toimi. Tämä tehdään tarkastelemalla Suomen yleistä taloudellista tilannetta ja vallinnutta talouspoliittista ilmapiiriä. Kuten tässä luvussa aiemmin todettiin, yksikään toimija ei ole irrallaan ympäröivästä maailmasta vaan hän toimii kiinteänä osana ympäröivää yhteisöä. Taustoittamalla toimintaympäristöä pyritään tuomaan esiin ja muuttamaan läpinäkyväksi Risto Rytin ympäröivä yhteisö. Henkilöhistoriallisen ja talouspoliittisen tilanteen taustoittamisen jälkeen tutkimuksessa tarkastellaan Kansainliittoa ja Suomen

---

<sup>47</sup> Palonen (1988), 79.

<sup>48</sup> Mylly – Soikkanen, 59.

toimintalinjoja järjestön sisällä. Luvusta 3. eteenpäin tarkastellaan Risto Rytin ja taloudellisen komitean toimintaa kronologisesti ja temaattisesti.

#### **1.4 Lyhyt henkilöhistoriallinen katsaus Risto Rytiiin**

Risto Ryti aloitti uransa hyvin nuorena. Hän oli vasta 20-vuotias valmistuttuaan juristiksi. Vuonna 1909 hän muutti Raumalle ja perusti oman asianajotoimiston. Raumalla toimiessaan hän tutustui Alfred Kordeliniin sekä Eric Serlachiukseen. Nämä muodostuivat sekä henkilökohtaisesti että uran kannalta merkityksellisiksi suhteiksi. Vuonna 1914 Ryti perusti yhdessä Eric Serlachiuksen kanssa taloudellisiin ja merioikeudellisiin kysymyksiin erikoistuneen asianajotoimiston. Alfred Kordelin oli taas aikansa vauraimpia suomalaisia ja Ryti & Serlachius -asianajotoimisto sai hoidettavakseen useita hänen liiketoimintoihinsa liittyviä tehtäviä. Alfred Kordelin murhattiin Mommilan kartanon mailla, Lammilla 7.11.1917. Risto ja Gerda Ryti olivat paikalla juhlimassa Kordelinin 49-vuotissyntymäpäivää ja joutuivat tapahtumien keskelle – suoraan kiväärinpiippujen eteen itsekin. Tällä on nähty olleen suuri merkitys Rytin myöhempiin poliittisiin kannanottoihin. Palattuaan Lammilta Helsinkiin Rytit joutuivat sisällissodan keskelle. Risto Rytistä tuli valkoisen armeijan pääintendentuurin tutkijaosaston päällikkö. Ryti ratkoi tehtävässään sisällissodan aiheuttamia taloudellisia kiistoja: hän käsitteli sotasaaliiksi otettua yksityistä omaisuutta ja sen hyvitykseen tähtääviä anomuksia. Sodan päätyttyä Ryti palasi omaan asianajotoimistoonsa töihin, kunnes jo vuonna 1919 siirtyi Suomen Valtamerentakainen Kauppa Oy:n johtajaksi ja johtokunnan jäseneksi. Sopimuksen mukaan Ryti ei saanut ryhtyä muihin liiketoimiin. Sen sijaan hän lähti mukaan valtakunnan politiikkaan ja hänet valittiin samana vuonna kansanedustajaksi yhtenä Kansallisen Edistyspuolueen 26 edustajasta.<sup>49</sup>

Risto Ryti nousi vuonna 1919 kansanedustajaksi ja toimi kansanedustajana kolme kautta: 1919–1922, 1922–1924 ja 1927–1929. Tosin viimeisin valinta kansanedustajaksi tapahtui ilman Rytin suostumusta. Ryti oli tuolloin matkoilla ja tällä välin hänet oli ilmoitettu Edistyspuolueen ehdokkaaksi ilman hänen suostumustaan. Hän otti tehtävän

---

<sup>49</sup> Turtola, Martti, 54–94

kuitenkin vastaan tultuaan valituksi, sillä kieltäytyminen olisi mahdollisesti vain pahentanut erikoista tilannetta.<sup>50</sup>

Tultuaan ensimmäistä kertaa valituksi kansanedustaksi ensimmäisiä suuria käsiteltäviä kysymyksiä olivat hallitusmuodosta päättäminen ja punavankien kohtalosta päättäminen. Ryti asettui ensimmäisen kysymyksen osalta enemmistön kannalle tasavaltalaisen hallitusmuodon kannattajana. Hänen suhtautumisensa punavankeihin on sen sijaan kysymys, joka on herättänyt paljon keskustelua. Punavankien asemaa käsiteltiin heti vuonna 1919, sillä vankileireillä ja vankiloissa oli yhä 4000 vankia ja kansalaisluottamusta vailla oli 56 000 henkilöä. Rytin kanta punavankikysymyksissä oli yksi eduskunnan jyrkimmistä. Hän oli ehdottomasti armahduksia vastaan. Hänen mielestään “kapinaan ryhtyvän oli otettava huomioon myös epäonnistumisen mahdollisuus. Siitä aiheutuneita kärsimyksiä ei voitu pitää rangaistusten korvikkeina tai sijaissuorituksina, joiden nojalla vangit olisi pitänyt vapauttaa.”<sup>51</sup> Ryti oli punavankikysymyksen suhteen vähemmistössä myös omiensa parissa Edistyspuolueessa. Vuonna 1921 Ryti joutui taipumaan ja hän kannatti oman hallituksen tekemää armahdusesitystä.<sup>52</sup>

Risto Ryti nimitettiin jo ensimmäisen kansanedustajakautensa aikana valtiovarainministeriksi. 1920- ja 1930-luvun Suomessa valtiovarainministerien ei nähty käyttävän järin suurta valtaa. Valtiovarainministerin tehtävät olivat peruja keisariajan finanssipäällikön tehtävistä ja tehtävät olivat tästä syystä melko vanhakantaisia. Valtiovarainministeri nähtiin enemmän ammattimiehenä, joka vastasi teknisesti haastavasta kokonaisuudesta. “Valtiovarainministereiden heikkoudesta kertoo sekin, että 1930-luvulla perustettiin erityisiä valtiontalouskomiteita, joiden päätehtävänä oli valtion menojen vähentäminen.” Sakari Heikkinen ja Seppo Tiihonen kirjoittavat kuinka “valtiovarainministereistä nousevat Ryti ja Tanner 1920- ja 1930-luvun finanssihallinnon merkittävimiksi vaikuttajiksi, mutta tämä johtui ennemminkin heidän toiminnastaan valtiovarainministeriön ulkopuolella kuin sen sisällä.”<sup>53</sup> Risto Ryti ja Väinö Tanner toimivat molemmat edellä mainituissa erityisissä valtiontaloutta

---

<sup>50</sup> Suomi (1989), 22–25.

<sup>51</sup> Suomi (1989), 44–45.

<sup>52</sup> Turtola, 96–127.

<sup>53</sup> Heikkinen – Tiihonen, 83.

pohtineissa komiteoissa. Toimiessaan valtiovarainministerinä Vennolan hallituksessa Ryti pohjusti itse taloudellisen neuvottelukunnan syntymistä, jonka hän tosin lakkautti jo seuraavana vuonna toimiessaan Kallion hallituksen valtiovarainministerinä.

Taloudellinen neuvottelukunta perustettiin seuraavan kerran vuonna 1928, jolloin se toimi aina vuoteen 1932 saakka. Risto Ryti toimi itse jälkimmäisessä ja pitkäikäisemmässä neuvottelukunnassa. Hän toimi valtiontalous- ja finanssijaoston puheenjohtajana. Tästä neuvottelukunnasta muodostui hyvin tiivis Suomen talouspolitiikan “sisärenkas”. Tämän sisärenkaan ytimeen kuuluivat: Risto Ryti, Väinö Tanner, Rudolf Walden, F.M. Pitkäniemi, A.K. Cajander ja J.K. Paasikivi.<sup>54</sup>

Sakari Heikkisen ja Seppo Tiihosen kirjoittama valtiovarainministeriön historia avaa mielenkiintoisella tavalla Suomen talouspolitiikan sisäpiirin toimintaa ja siihen kuuluneita hahmoja. Esimerkiksi Paasikivi kommentoi suurten pankkien johtajien siirtymistä finanssiministereiksi tai pääministereiksi voimien tuhlaukseksi.<sup>55</sup> Tämä lausahdus kertoo jotain siitä vallanjaosta, joka suomalaisessa talouspolitiikassa oli vallalla. Aiemmin mainitussa talouspoliittisessa sisäpiirissä toimineet henkilöt olivat pankki-, teollisuus-, tai akateemisista taustoista. Kukaan sisäpiiriläisistä ei ollut nimitetty poliittisin perustein. Suomen talouspolitiikassa korostuivat henkilösuhteet ja niiden merkitystä tuskin voi liioitella käsiteltäessä suomalaisen talouspolitiikan suurta konsensusta.

Risto Ryti valittiin Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi 30.1.1923. Koska Ryti toimi tuolloin valtiovarainministerinä, hän pyysi vuoden virkavapaata voidakseen hoitaa ministerin tehtävää kauden loppuun saakka. Presidentti K.J. Ståhlberg suostui tähän pyyntöön ja filosofian tohtori August Ramsay nimitettiin virkaatekeväksi puheenjohtajaksi siihen saakka, kunnes Ryti astui virkaan 1.2.1924. Hän halusi keskittyä Suomen Pankin johtamiseen, joten päivänpolitiikka jäi taka-alalle. Martti Turtola esittää, että Risto Ryti ei alun perinkään lähtenyt politiikkaan politikoimisen ilosta, vaan hän oli ennen muuta taustalla vaikuttava (talous)poliittinen asiantuntija. Turtola pohdiskelee teoksessaan myös Juhani Suomen näkemyksiä Rytistä “sivustakatsojana sisäpolitiikassa”. Suomi perustelee näkemyksiään sillä, että Ryti osallistui harvoin keskusteluun valtioneuvostossa tai eduskunnassa. Arkistolähteet

---

<sup>54</sup> Heikkinen – Tiihonen, 102.

<sup>55</sup> Heikkinen – Tiihonen, 83.

hänen toimistaan näissä tehtävissä ovat niukat. Turtola toteaa vielä, että jos “Rytin parlamentaarikon uraa on vaikea hahmottaa painettujen pöytä- ja asiakirjojen pohjalle, joudutaan Helsingin kaupungin arkistomateriaalin kohdalla vielä suurempiin vaikeuksiin.”<sup>56</sup> Arkistolähteiden vähydestä huolimatta hänen mukaansa lukuisat luottamustehtävät, ministeri, lakivaliokunnan puheenjohtajan tehtävä ja nopea nousu Suomen Pankin johtokunnan puheenjohtajaksi eivät tue olettamusta passiivisuudesta. Turtola spekuloi Rytin vaikuttaneen ennen muuta politiikan kulisseissa ja kabineteissa, sekä vakuuttaneen kanssaihmiset älykkyydellään ja pätevyydellään.<sup>57</sup>

Rytin kansainvälinen ura alkoi jo opiskeluaikoina. Hän matkusti vuonna 1914 Oxfordiin Englantiin opiskelemaan merioikeutta. Englannista tulikin hänelle rakas matkustuskohde ja Ryti koki olevansa henkisesti anglofiili. Häntä viehätti englantilainen hienovaraisuus ja pidättyvyys. Suhde Englantiin ja englantilaisiin muuttui vuosien varrella molemminpuoliseksi arvostukseksi: Risto Rytille myönnettiin myöhemmin Sir-arvonimi.<sup>58</sup>

Siirryttyään politiikkaan ja pankkitoimintaan Ryti matkusteli runsaasti, Lontooseen lähes vuosittain.<sup>59</sup> Lontoon lisäksi hänen matkansa suuntautuivat Tukholmaan, Geneveen ja Yhdysvaltoihin. Yhdysvaltoihin Ryti matkusti tiettävästi ensimmäisen kerran vuonna 1925 neuvotellakseen Suomeen ulkomaista lainaa, joka olisi mahdollistanut Suomen uudelleen liittymisen kultakantaan. Samaisella matkalla Ryti kävi keskusteluja vaikutusvaltaisten finanssipoliitikkojen kanssa. Hän tapasi useita pankinjohtajia matkallaan ja hänet kutsuttiin myös Valkoiseen taloon keskustelemaan presidentti Calvin Coolidgen kanssa Suomen rahauudistuksesta sekä Suomen suhteista Neuvostoliittoon. Ryti teki kahdenkeskisissä ja pienissä kabinettitapaamisissa erinomaisen vaikutuksen vastapuoleen.<sup>60</sup> Juhani Suomi uskaltaa jopa väittää, että “yhteenvetona hänen henkilökohtaisista siteistään maailman johtaviin talouspoliitikkoihin voidaan sanoa, että suurimmaksi osaksi oli niiden ansiota, että Suomen kykyyn hoitaa talouttaan luotettiin maailman talouspiireissä.”<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> Turtola, 102.

<sup>57</sup> Turtola, 103, 129–133.

<sup>58</sup> Suomi (1965), 134.

<sup>59</sup> Suomi (1989), 123.

<sup>60</sup> Suomi (1989), 98.

<sup>61</sup> Suomi (1965), 131.

Risto Rytin toimista Kansainliitossa on vähän mainintoja tutkimuskirjallisuudessa. Juhani Suomen pro gradu-työssä sivutaan lyhyesti Risto Rytin suhdetta Kansainliittoon. Hän tulkitsee Rytin suhtautuneen optimistisesti Kansainliittoon ja erityisesti Kansainliiton mahdollisuuksiin talouskysymysten ratkaisemiseksi. Suomi perustelee tulkintaansa Rytin aktiivisella osallistumisella Kansainliiton toimintaan. Se, että Rytin nimi tulee harvoin esille virallisissa dokumenteissa, on tutkijan kannalta haastavaa, sillä se jättää runsaasti tilaa spekulatioille niistä syistä, miksi hän nautti suurta arvostusta ulkomailla. Näistä aineistollisista puutteista huolimatta Rytin toiminnasta on esitetty varsin ylistäviä lausuntoja: Juhani Suomen mukaan ”Kansainliiton taloudellisiin elimiin kuuluvien henkilöiden keskuudessa Risto Ryti nautti laajaa kansainvälistä arvontoa tarkkojen talouspoliittisten tietojensa, älykkyytensä ja erinomaisen muistinsa ansiosta.”<sup>62</sup> Suomi mainitsee myös erään Kansainliiton entisen virkamiehen arvion Rytistä, jonka mukaan hän yleensä istui kokouksissa hiljaa – “mutta kun hän jotakin sanoi, tiesimme etukäteen, että se osui ’naulan kantaan’”.<sup>63</sup> Kuinka paljon Rytin jälkimainetta olemme valmiita kirjoittamaan kuulopuheiden tai ”kolmannen käden” arvioiden mukaan. Kyseiset lausunnot jäivät hieman ilmaan, sillä arvion lausuja sekä lähde jäivät hämärän peittoon. Toisaalta Juhani Suomen teos Risto Rytistä on elämäkerrallinen populaari julkaisu, joissa tämän tyyppiset esitykset ja ylistävät arviot ovat hyvin tyypillisiä.

## **2. 1930-luvun laman suomalainen konteksti ja Suomi Kansainliitossa**

Jotta voisimme tarkastella ja arvioida Risto Rytin toimintaa tulee tutkijan avata sitä toimintaympäristöä ja lähimenneisyyttä, jossa tutkimuksen päähenkilö toimi. 1920-luvun loppu ja 1930-luku oli monella tapaa hyvin erikoislaatuinen historiallinen ajanjakso. Yleinen poliittinen ilmapiiri oli ensimmäisen maailmansodan jälkeen juuri itsenäistyneen Suomen kannalta kaoottista aikaa. Suomi oli ensimmäistä kertaa itsenäisenä valtiona mukana kansainvälisessä toiminnassa, ja sen tuli itse määritellä ulko- ja turvallisuuspoliittinen linjansa. Suomessa nähtiin rauhanneuvottelujen

---

<sup>62</sup> Suomi (1965), 140.

<sup>63</sup> Tämän lausunnon antoi Rytistä toimitusjohtaja Kahmalle Washingtonissa 1940-luvulla eräs Kansainliiton palveluksessa ollut virkamies. Suomi (1965), 198.

hankaluus ja suurvaltojen heikkenevä intressi Neuvostoliiton reunavaltioita kohtaan. Tämä lisäsi painetta löytää nopeasti oma linja, jota noudattaa ja jolla perustella valittua politiikkaa. Keskustelut Neuvostoliiton kanssa koettiin hankalaksi sekä Suomessa että kansainvälisesti, ja tilanteen helpottamiseksi katseet suuntautuivat monella taholla Kansainliittoon. Tähän pyrki myös Suomi, joka näki länsimaisen tasavertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden ajatuksiin pohjaavan keskusteluilmapiiirin itselleen parhaaksi pohjaksi valtiollisen identiteetin rakentamisessa.<sup>64</sup>

Ensimmäisen maailmansodan jälkeisessä maailmassa suurvalta-asemaan oli pyritty talouden keinoin. Vapaakauppa nähtiin tavoiteltavana asiana ja sitä kohti pyrittiin aktiivisesti. 1930-luvun laman iskettyä globaalisti kaikkialle maailmaan illuusio aina vain kiihtyvästä kasvusta kuitenkin romuttui. Tämä merkitsi paluuta protektionistiseen talouspolitiikkaan ja pyrkimystä omavaraisuuteen. Vain tuotteet, joilla todella oli kansainvälistä kysyntää ja heikko kilpailu, menestyivät vientimarkkinoilla tulleista ja tuontikiintiöistä huolimatta. Vienti tyrehtyi lähes tyystin tai sitä rajoitettiin vastaanottajamaiden taholta aktiivisesti. Jokainen valtio pyrki ratkaisemaan taloudellisen kriisin omalta kannaltaan parhaalla mahdollisella tavalla. Näin toimi myös Suomi.

Suomen talouden rakenne ennen lamaa vaikuttaa talouspoliittisen tilanteen ja harjoitetun politiikan vaikuttavuuden arviointiin. Suomi oli hyvin erityyppisessä tilanteessa taloudellisesti kuin esimerkiksi Ruotsi tai anglosaksiset maat 1930-luvulle tultaessa. Suomen talouden koko, valtion nuori ikä ja tuotannon rakenne vaikuttivat kaikki osaltaan siihen, kuinka 1930-luvun lamasta toivuttiin.

Suomen taloudellinen tilanne oli vuoteen 1928 saakka hyvä. Lama alkoi Suomessa varhaisemmin kuin muualla Euroopassa, mutta toisaalta Suomi myös toipui lamasta nopeammin kuin monet muut maat. Suomen talous oli kasvanut keskimäärin 6,4% vuosivauhdilla 1922–1928.<sup>65</sup> Suomessa bruttokansantuotteen volyymi laski vuosina 1929–1932 yhteensä yli 4% ja käypähintainen BKT laski 1928–1931 peräti 22%.

---

<sup>64</sup> Jonkari, 53–55.

<sup>65</sup> Hjerppe, Riitta (1988): Suomen talous 1860–1985, kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankki, Helsinki, 45.

Talous lähti kasvu-uralle uudestaan 1932 ja Suomen BKT kasvoi vuodesta 1932 vuoteen 1938 6,6% vuodessa.<sup>66</sup>

Vaikka tilastollisesti voidaan todeta, että Suomi selvisi 1930-luvun lamasta verrattain nopeasti ja kansantaloudellisesti vähäisemmin vaurioin kuin moni muu maa, näkyi lama kansalaisten arjessa. Suomessa korkein kortistoitunut työttömyys oli vuoden 1932 alussa, jolloin oli lähes 100 000 tilastoitua työtöntä.<sup>67</sup> Samana vuonna myös reaali-palkat olivat alimmillaan asettuen 10-30 prosenttia vuoden 1928 alapuolelle, palaten lamaa edeltäneelle tasolle vasta 1936–1937.<sup>68</sup>

Koska 1930-luvun lama ei ottanut taantuakseen ja valtiot toisensa jälkeen joutuivat turvautumaan yhä radikaalimpiin toimenpiteisiin yhteiskuntarauhan säilymisen puolesta, herättiin maailmassa yhteistyön mahdollisuuteen. Yksi tila, jossa maailman valtiot kohtasivat toisensa, oli Genevé ja Kansainliitto. Kansainliiton alaisuudessa toimineen lamadelegaation pyrkimyksenä oli koota asiantuntijoiden avulla mietintö, joka toisi lisää valoa laman syihin, mutta erityisesti selvittää sitä, mitkä toimenpiteet missäkin maissa oli koettu ja todettu toimiviksi keinoiksi estämään tai lieventämään lamaa – tai mitkä toimenpiteet olivat helpottaneet lamasta nousemista.

## **2.1 Suomalainen talouspolitiikka ja talouspoliittinen keskustelu 1930-luvulla**

Suomen talouden rakenne oli suhteellisen kehittymätön, ja alkutuotanto pysyi Suomessa suurimpana työllistäjänä aina 1950-luvulle saakka. Kaupungeissa palvelusektorilta työttömäksi jääneet lähtivät lamaa pakoon maaseudulle, jossa maatalous työllisti ja tarjosi ihmisille perustoimeentulon ja ylläpidon.<sup>69</sup> Maaseudulla tosin oli omatkin ongelmansa, sillä “viljelijät olivat velkaantuneet 1920-luvulla uusien tilojen muodostamisen ja maatalousomavaraisuuden kehittämispöytäkirjojen vuoksi. Valtio tuki

---

<sup>66</sup> Hjerpe (1988), 46.

<sup>67</sup> Bergholm, Jorma (1987): ”Uuden taloustieteen” vastaanotto Suomessa ennen toista maailmansotaa; talouspolitiikan suomalaisen mallin juurilla, Pro gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto, Helsinki, 25. Sekä Kalela (1972), 24-28.

<sup>68</sup> Bergholm, 25.

<sup>69</sup> Hjerpe (1988), 61.

uudisraivaamista ja peltojen parantamista merkittävästi, mutta loppuosan kattamiseksi otettiin usein lainaa. Maatilojen velkojen suhde pääomiin oli noin 16% vuonna 1931.<sup>70</sup> Tätä ei nähty normaalioloissa pahaksi velkaantumiseksi ja korkotaakan ei oletettu muodostuvan ongelmaksi.

Velattomien tilojen määrä vaihteli 1930-luvun alussa eri selvitysten mukaan 20-50-prosentin välillä.<sup>71</sup> Pienviljelijät olivat heikoimmassa asemassa, jos velkaantuminen lasketaan velan suuruudella peltohehtaaria kohden – tosin velan määrä jäi absoluuttisesti pieneksi ja pakkohuutokaupan kohteeksi joutuivat yleensä suurtilat, joilla velan määrä suhteessa varallisuuteen nousi korkeaksi.<sup>72</sup> Suomen omavaraisuuteen pyrkinyt maatalouspolitiikka aiheutti myös sen, että Suomen maataloussektorin tuotteiden kehittäminen myyntiin oli varsin hidasta ja kaupallistuminen tapahtui hitaasti. 1930-luvulla noin puolet tuotannosta meni tilojen omiin tarpeisiin. Suomessa rakennemuutos oli ollut hitaampaa kuin muualla Euroopassa ja täällä siirryttiin suoraviivaisemmin alkutuotannosta palvelutuotantoon. Varhain teollistuneissa maissa jalostuksen osuus tuotannosta oli suurempi.<sup>73</sup>

Suomen teollisuus oli muutaman suuren toimialan käsissä, jotka nekin olivat suurelta osin kytköksissä metsäteollisuuteen. Suurimpia teollisuuden toimijoita olivat sahateollisuus, metalli-, konepaja- ja kulkuneuvoteollisuus sekä puuhioke-, selluloosa- ja paperiteollisuus.<sup>74</sup> Teollisuuden yrityksiä meni runsaasti konkurssiin, pahimmillaan lähes 100 yritystä vuodessa. Suomen riippuvaisuus metsäteollisuudesta ja erityisesti paperiteollisuudesta koitui maamme onneksi. Paperiteollisuuden piirissä tehostettiin tuotantoa ja alennettiin kantohintoja ja metsätyömiesten palkkoja. Paperin vienti ei juurikaan laskenut ja paperiteollisuus piti pintansa huolimatta 1930-luvun nousevista tulleista. Suomen paperiteollisuuden vientituotteet olivat pitkälle jalostettuja ja niillä riitti kysyntää lamasta huolimatta.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Hjerppe, Riitta – Ikonen, Vappu – Valkama, Päivi (1993): 1930-luvun lama ja Suomen velkaantuminen, Valtiovarainministeriö, Keskustelualoitteita No.36, 16.

<sup>71</sup> Hjerppe – Ikonen – Valkama, 16 sekä Kalela, 95.

<sup>72</sup> Kalela, 94–96.

<sup>73</sup> Hjerppe, 1988, 63.

<sup>74</sup> Sahatavara muodosti 50% viennin koko arvosta ennen lamaa. Kalela, Jorma (1987): Pulapolitiikkaa: Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 13, Helsinki, 23.

<sup>75</sup> Hjerppe – Ikonen – Valkama, 12–19.

Tietyt toimenpiteet vaikuttivat lamasta selviytymisen nopeuteen. Eri toimialat kokivat kolhut eri tavoin, mutta kokonaisuutena Suomen kansantalous selvisi verrattain nopeasti ja muuta maailmaa pienemmin vahingoin 1930-luvun lamasta. Ensisijaisesti nousu tapahtui reaalityöläuden toipumisesta ja kauppataseen kääntymisestä ylijäämäiseksi. Iso-Britannian nousu lamasta auttoi myös Suomea. Suomen vientiteollisuuden rakenteesta johtuen korkeat tullit siirtyivät kuluttajahintoihin. Esimerkiksi paperiteollisuuden tuotteiden menekkiin nousevilla hinnoilla ei ollut vaikutusta johtuen tuotteiden kovasta kysynnästä. Muita taloudellista nousua edesauttaneita tekijöitä olivat rahataloudelliset tekijät: markan irrottaminen kultakannasta suhteellisen varhaisessa vaiheessa ja devalvoiminen. Suomen kauppatase muuttui ylijäämäiseksi heti laman alettua ja tuonti laski alle puoleen lamaa edeltävältä tasolta. Kauppatase oli ylijäämäinen aina vuoteen 1936 saakka.<sup>76</sup>

On välttämätöntä ymmärtää Suomen talouden rakenne 1920- ja 1930-luvuilla, jotta kykenee ymmärtämään niitä talouspoliittisia ratkaisuja, joihin Suomessa päädyttiin. Tähän suomalaiseseen kokemukseen ja tietämykseen lamasta kytkeytyvät myös Risto Rytin taloustieteelliset ajatukset. Hän oli asemassa, jossa hän kykeni aktiivisesti vaikuttamaan laman kulkuun ja seurauksiin. Risto Rytin johtamaa Suomen Pankkia on kritisoitu liian passiivisesta roolista laman aikaan. Jorma Kalela on pohtinut Pulapolitiikka teoksessaan, oliko Suomen Pankin passiivinen rooli tarkoituksellinen? Hän tarkastelee Suomen Pankissa tehtyjä rahapolitiittisia ratkaisuja kriittisesti: oliko Suomen Pankin rahapolitiikka johdonmukaista uusklassisten näkemysten mukaan, jossa lama saisi edetä ”luontaisella” painollaan ja tuhota sen mikä ei kriisiä kestänyt? Tällöin Suomen Pankin passiivinen rooli olisi ollut uusklassisten talusteoreettisten näkemysten mukaista ja tiettyyn lopputulemaan tähtäävää.<sup>77</sup>

Jorma Kalelan mukaan Suomen Pankin vaikutusvalta hallitusten harjoittamaan talouspolitiikkaan oli niin suuri, että rahapolitiikan sijaan olisi voitu puhua talouspolitiikasta.<sup>78</sup> Kalela saa tukea tälle väitteelleen Jorma Bergholmilta: Bergholmin mukaan Suomen valtion finanssipolitiikka oli alisteinen rahapolitiittisille pyrkimyksille

---

<sup>76</sup> Hjerpe – Ikonen – Valkama, 23–25.

<sup>77</sup> Kalela, Jorma (1987): Pulapolitiikka: Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 13, Helsinki, 35–53.

<sup>78</sup> Kalela (1987), 35–53.

säilyttää markan arvo vakaana. Hänen mukaansa finanssipolitiikalla ei pyritty tasaamaan suhdanteita vaan ”kaiken kaikkiaan valtion finanssipolitiikka Suomessa vuosina 1929-1932 mukautui passiivisesti tulonmuodostuksen kontraktiiviseen prosessiin ja itse asiassa syvensi lamaa.”<sup>79</sup>

Jukka Pekkarinen ja Juhana Vartiainen tuovat esiin toisenlaisen tulkinnan Suomen Pankin rahapolitiikasta. Heidän mukaansa Suomessa rahapolitiikan vallitseva pyrkimys oli ollut vakaa ulkoinen valuuttakurssi, mutta toisin kuin Kalela ja Bergholm, he näkevät tämän positiivisessa valossa ja erilaisen lopputuleman kautta. Suomi oli sitonut markan kultakantaan toistamiseen vuonna 1926.<sup>80</sup> 1930-luvun lama johti kuitenkin siihen, että yksi maa toisensa jälkeen hylkäsi kultakannan: Suomi päätyi tähän ratkaisuun lokakuussa 1931 ja päästi markan kellumaan.<sup>81</sup> Pekkarisen ja Vartiaisen mukaan Risto Ryti osoitti ”joustavaa realismia” kultakantakysymyksen suhteen.<sup>82</sup> Sixten Korkman ja Jukka Pekkarinen taas esittävät, että keskuspankkijohtoinen rahapolitiikka oli toimiva ratkaisu Suomessa ja Suomen Pankki osoitti kahteen otteeseen valuuttapolitiikallaan ”silmiinpistävää joustavuutta pyrkimyksessään kilpailukyvyn ylläpitämiseen.” Tätä väitettä he perustelevat Suomen Pankin päätöksellä irrottaa marka kultakannasta ja vakauttaa sen arvo suhteessa puntaan, devalvoituneelle tasolle.<sup>83</sup>

Risto Ryti toi esiin oman näkemyksensä kultakantaan siirtymisestä Kansantaloudellisessa yhdistyksessä 24.4.1925 pitämässään esitelmässä Takaisin kultakantaan.<sup>84</sup> Ryti oli pohtinut kysymystä monelta eri kannalta ja tehnyt runsaasti laskelmia erityisesti markan arvon määrittelyä eri vaihtoehtoista. Tässä hän päätyi realistiseen, sen hetkiseen arvoon perustuvaan pariarvoon, joka oli selkeästi inflatorinen vaihtoehto, mutta Rytin mielestä yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti

---

<sup>79</sup> Bergholm, 33.

<sup>80</sup> Suomen marka oli sidottu kultakantaan 1878–1914. Tudeer, A.E (1939): Suomen Pankki 1912–1936, Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki, 7–32.

<sup>81</sup> Hjerpe (1988), 138.

<sup>82</sup> Pekkarinen, Jukka – Vartiainen, Juhana (1993): Suomen talouspolitiikan pitkä linja. 2.uud. p. WSOY, Juva, 88.

<sup>83</sup> Korkman, Sixten – Pekkarinen, Jukka (1988): Kiinteän valuuttakurssin ongelma Suomen markan historiassa. Teoksessa: Raha, inflaatio ja talouspolitiikka (1988), toim. Honkapohja, Seppo – Suvanto, Antti, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitos, Helsinki, 284.

<sup>84</sup> Esitelmä julkaistiin myöhemmin Kansantaloudellisessa aikakauskirjassa. Ryti, Risto (1925): Takaisin kultakantaan, Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja, 2/1925.

oikeudenmukaisempi ja vaikutuksiltaan myönteisempi vaihtoehto.<sup>85</sup> Ryti tunsikin Keynesin A Tract on Monetary Reform pamfletin sisällön ja referoi sitä esitelmässään – päätyen kuitenkin eri lopputulemaan Keynesin kanssa. Ryti kannatti kiinteän valuuttakurssin järjestelmää.<sup>86</sup>

Rytille kultakannasta luopuminen kuusi vuotta myöhemmin oli haastava paikka. Suomen Pankki odotti yllättävän pitkään kunnes seurasi Englantia ja pohjoismaita ja päätti irrottautua kultakannasta lokakuussa 1931.<sup>87</sup> Kalelan mukaan irtautuminen tapahtui liian hitaasti vahingoittaen vientiteollisuutta, vaikka Suomen Pankki oli pyrkinyt rahataloudellisesti edistämään vientiteollisuuden asemaa.<sup>88</sup> Ilmeisesti viivytely johtui Risto Rytin käymistä keskusteluista Kansainvälisen järjestelypankin BIS:n johtajan Pierre Quesnayn kanssa. Quesnay kannatti BIS:n johdossa kultakantajärjestelmää ja hän oli neuvonut Rytä odottamaan, kunnes BIS olisi kokoontunut Baselissa. Molemmat miehet uskoivat kansainvälisen valuttayhteistyön mahdollisuuksiin kriisin ratkaisemiseksi. Näin ei kuitenkaan tapahtunut ja maat yksi toisensa jälkeen luopuivat kultakantajärjestelmästä.<sup>89</sup>

Suomen Pankin rahapolitiikan analyysi ja Risto Rytin toimet sen johdossa ovat hyvin arvolatautuneita kysymyksiä, sillä arviot lopputuloksen onnistumisesta vaihtelevat suuresti. Kalelan esiintuoma kritiikki uusklassisesta passiivisuudesta on saanut vastaansa tulkintoja, joiden mukaan Suomessa harjoitettu rahapolitiikka ei ollut johdonmukaista uusklassista talouspolitiikkaa. Tästä esimerkkinä suhtautuminen valuutan devalvoitumiseen. Pekkarinen ja Vartiainen tulkitsevat, että todellinen uusklassisen teorian kannattaja olisi vastustanut myös valuutan devalvoitumista – olihan sekin ”keinotekoista puuttumista hintamekanismiin”<sup>90</sup>. Antti Kuusterä ja Juha Tarkka taas esittävät, että Suomen Pankin rahapolitiikka oli mainettaan pehmeämpää ”jos politiikkaa arvioidaan sen perusteella, miten se onnistui pysäyttämään deflaation ja vakauttamaan yleisen hintatason”.<sup>91</sup>

---

<sup>85</sup> Turtola, 134–142.

<sup>86</sup> Kuusterä – Tarkka, 534.

<sup>87</sup> Kalela (1987), 116–117.

<sup>88</sup> Kalela, Jorma (1989): Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa, Työvoimaministeriö, Helsinki, 88–89.

<sup>89</sup> Kuusterä, Antti – Tarkka, Juha (2011): Suomen Pankki 200 vuotta. Keisarin kassasta keskuspankiksi, Otava, Helsinki, 517.

<sup>90</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 88.

<sup>91</sup> Kuusterä – Tarkka, 531.

Vaikka Suomen Pankin toimia on kritisoitu passiivisuudesta lama-aikaan, näyttäisi siltä että se pyrki rahapoliittisin toimin parantamaan kilpailukykyä ja tällä tavoin helpottamaan vientiteollisuuden olosuhteita vaikeassa maailmantaloudellisessa tilanteessa. Sen toiminnassa tuli esiin suomalaiselle talouspoliittiselle toiminnalle tyypillinen joustavuus. Talouspolitiikan taustalla vahvimpana taloustieteellisenä virtauksena oli liberaali uusklassinen näkemys, mutta sitä ei noudatettu orjallisesti, jos toisen tyyppisillä toimilla nähtiin olevan Suomen kannalta positiivinen vaikutus.

Suomessa oli sisällissodan jäljiltä hyvin kireä sisäpoliittinen tilanne: hallitukset vaihtuivat usein ja pitkäjänteistä työtä oli vaikea tehdä muuttuvassa poliittisessa ympäristössä. Tässä tilanteessa Suomen Pankin rooli talouspoliittisena toimijana vahvistui, sillä valtion interventiot ja aktiivinen asema talouspolitiikassa koettiin negatiivisena asiana. Valtion menotalous oli korostunut 1920-luvulla ja keskuspankki oli osittain rahoittanut valtion menoja. Suomalaiset talouden- ja politiikan vaikuttajat löysivät tässä ilmapiirissa aatteellisen ”kodin” uusklassisista taloustieteistä. Tosin Jorma Bergholmin mukaan Suomessa ei välttämättä edes ymmärretty uusklassisten talouspoliittisten suositusten teoreettista pohjaa, vaan ne nähtiin yhteensopivina omien poliittisten asenteiden kanssa.<sup>92</sup>

Finanssipoliittisesti Suomen eri hallitukset pitivät tiukasti kiinni uusklassisista näkemyksistä ja toteuttivat Suomen Pankin ja pankkivaltuusmiesten suositusten mukaista talouspolitiikkaa. Valtion rooli nähtiin varsin minimaaliseksi: valtiovalan tulisi puuttua mahdollisimman vähän markkinoiden toimintaan. Talouspoliittisin keinoin pyrittäisiin vain edesauttamaan vapaata kauppaa. Tähän valtio pystyisi vaikuttamaan lainsäädännöllisin keinoin: tullien, verojen ja muiden maksujen vähäisellä markkinoita häiritsevällä vaikutuksella. Valtion talous oli tasapainotettava joka vuosi. Suomessa suosittiin tätäkin tiukempaa tulkintaa eli kvalitatiivista tasapainottamista: tietyt tulo- ja menoluokat vastasivat toisiaan budjetoinnissa. Tämä merkitsi käytännössä sitä, että valtion budjettia tasapainotettiin lamavuosina supistuksilla, koska valtiolla ei ollut niin suurta kassaylijäämää, että sillä olisi kyetty korjaamaan budjettivaje.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Bergholm, 22.

<sup>93</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 86.

Vuonna 1931 Suomeen perustettiin erityinen valtionmenojen supistamislautakunta, jonka tehtävänä oli nimensä mukaisesti miettiä vähennyksiä seuraavan vuoden budjettiin.<sup>94</sup> Erinomainen esimerkki uusklassisesta ajattelusta oli pääministeri Juho Sunilan nimittämän taloudellisen neuvottelukunnan antama lausunto vuonna 1928. Bruno Suviranta, joka toimi tuolloin Suomen Pankin suhdannetutkimusosaston päällikkönä, johti tätä työryhmää ja neuvottelukunta antoi lausunnon, jonka mukaan pula kitkee kannattamattoman yritystoiminnan pois ja tervehdyttää markkinoita. Valtiojohtoiselle interventionistiselle talouspolitiikalle ei nähty tarvetta, sillä ”pulapolitiikasta vallitsi kuitenkin joltinenkin yhteisymmärrys.”<sup>95</sup>

Tämä yhteisymmärrys tuli esiin, kun Teknillisen Korkeakoulun kansantaloustieteen professori Yrjö Jahnsson ja Helsingin Yliopiston maatalousekonomian professori Valfried Johansson arvostelivat deflaatiopolitiikkaa. Professorien lausunnot saivat jyrkän tuomion muilta ajan taloustieteilijöiltä, poliitikoilta ja talouselämän johtavilta toimijoilta.<sup>96</sup> Valfried Jahnsson oli kutsuttu esitelmöimään Kansantaloudellisen Yhdistyksen tilaisuuteen (4.3.1931) Suomen rahapulan syistä ja keinoista sen poistamiseksi. Jahnssonin ajatukset olivat kutsutuilla hyvin tiedossa ennen tilaisuuden alkua ja joidenkin spekulatioiden mukaan hänet olikin kutsuttu esitelmöimään, jotta muut paikallaolevat asiantuntijat palauttaisivat hairahtuneen kollegan takaisin ”ruotuun”.<sup>97</sup>

Jahnsson vaati pitämässään esitelmässä Suomen Pankilta aktiivisempaa ja interventionistisempaa politiikkaa: sen tulisi lisätä setelin- ja luotonantoa, jotta talouselämä saisi piristysruiskeen. Risto Ryti huomautti tilaisuudessa, että Jahnssonin ajatukset eivät ”olleet uusia vaan niiden virheellisyys oli osoitettu käytännössäkin”. Hänen mukaansa oli odottamatonta, että tällaisia ajatuksia esitti ammattikansantaloustieteilijä.<sup>98</sup> Talouspoliittinen linja oli yhtä tiukka ja lamapolitiikka oli yleisesti hyväksyttyä läpi puoluekentän. Ainoastaan Maalaisliitto nousi

---

<sup>94</sup> Kalela (1987), 82-83.

<sup>95</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 86.

<sup>96</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 89.

<sup>97</sup> Polvinen, Tuomo – Heikkilä, Hannu – Immonen, Hannu (1992): J. K. Paasikivi: valtiomiehen elämäntyö, osa 2: 1918-1939, WSOY, Helsinki, 263.

<sup>98</sup> Polvinen, Tuomo – Heikkilä, Hannu – Immonen, Hannu (1992): J. K. Paasikivi: valtiomiehen elämäntyö, osa 2: 1918-1939, WSOY, Helsinki, 263.

vastustamaan tiukkaa rahapolitiikkaa, jonka vaikutukset kieltämättä tuntuivat juuri maataloudessa nopeasti laskevin hintoina ja nousevana korkotasona. Tämä yhdistelmä rasitti viljelijöitä suuresti ja suuria tiloja ajautui konkurssiin.<sup>99</sup>

Muualla maailmassa uusklassista ajattelua kritisoitiin jo 1920-luvulla, mutta viimeistään 1930-luvun lama oli osoittanut uusklassisen koulukunnan passiivisuuden. Yhteiskuntarauhan ja poliittisen vakauden takia poliitikot eivät voineet jäädä toimeettomiksi. Lama oli iskenyt muualle maailmaan huomattavasti kovemmin kuin Suomeen ja näin yllättänyt kaikki talouden toimijat. Vanhat taloustieteelliset näkemykset ja toimintatavat eivät kyenneet vastaamaan taantumaa millään tavalla, vaan lama sai edetä omalla ”luontaisella” tuhovoimaisella painollaan. Tämä herätti taloustieteilijät ja synnytti uusia ajatuksia ja sovelluksia. He halusivat ymmärtää talouden ongelmia, sillä oli käynyt varsin selväksi, että ”taloudelliset suhdanteet, nousukaudet ja kriisit, olivat varsin olennainen osa kilpailutalouden dynamiikkaa.” Pahimmillaan tämä ”dynamiikka” romutti yhteiskuntarauhan totaalisesti ja aiheutti talouden romahtamisen, jonka korjaamiseen meni vuosikymmeniä.<sup>100</sup>

Yhtenä merkittävimmistä uusista ajattelijoina ja teoreetikoista 1930-luvun laman herättelemänä nousi John Maynard Keynes. Keynes ei uskonut uusklassisen näkemyksen mukaisesta täydellisesti toimivasta hintamekanismista. Keynesin mukaan oli olemassa useita markkinoita, joiden kansantalouden voimavarat voisivat jäädä tällöin vajaakäyttöön. Keynesiläisyys korosti valtiontalouden ja poliittisten hallitusten vaikutusmahdollisuuksia. Se kiinnitti huomion finanssipolitiikkaan ja nosti sen uudella tavalla merkitykselliseksi taloutta ohjaavaksi työkaluksi. Tämä uusi ajattelutapa ”merkitsi luopumista neoklassikkojen suosimasta valtiontalouden tiukan budjettitasapainon periaatteesta”.<sup>101</sup>

On kiinnostavaa, että vaikka uusklassismin asema oli ollut hyvin vahva Ruotsissa sen saavuttaman kansantaloustieteellisen hegemonisen aseman vuoksi, se syrjäytettiin siellä melko nopeasti Tukholman koulukunnan nousun myötä. Suomessa uusklassisista

---

<sup>99</sup> Velattomien tilojen määrä vaihteli 1930-luvun alussa eri selvitysten mukaan 20-50- prosentin välillä. Pienimmät tilat olivat useimmin velattomia tai vain vähän velkaantuneita. Suurimmilla tiloilla oli suurimmat velat ja ne joutuivat useimmiten pakkohuutokaupattaviksi. Kalela (1987), 96.

<sup>100</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 78.

<sup>101</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 79– 81.

näkemyksistä pidettiin kiinni huomattavasti pidempään ehkä osittain siksi, että suomalainen akateeminen taloustiede ei ehtinyt kansantaloustieteelliseen kehitykseen mukaan. Tai vain siitä syystä, että Suomi seurasi jo tuolloin Ruotsia vuosia jälkijunassa – uusklassinen talouspoliittinen ajatusrakennelma oli ruotsalaista tuontitavaraa.<sup>102</sup>

Ruotsissa siirtymä uusklassisista näkemyksistä kohti keynesiläisyyttä tapahtui 1930-luvulla poliittisen paineen alaisena. Sosiaalidemokraatit pääsivät tuolloin Ruotsissa hallitusvastuuseen ja vuonna 1934 esiteltiin taloustieteilijä Gunnar Myrdalin hahmottelema finanssipoliittinen ohjelma, jossa käytiin läpi finanssipoliitiikan vaikutusmahdollisuuksia työttömyyden torjunnassa. Myrdal esitti, että valtiontaloutta voitaisiin toteuttaa suhdannekiertoon sopeutettuna, jolloin budjetin ei tarvitsisi olla joka vuosi tasapainossa vaan budjetin yli- ja alijäämät voisivat vaihdella – kunhan budjetti olisi pitkällä aikavälillä tasapainossa.<sup>103</sup>

Miksi Suomessa sitten uskottiin niin vahvasti uusklassisen talousteorian mukaiseen talouspolitiikkaan, ja miksi Tukholman koulukunnan keynesiläiset ajatukset eivät saaneet täällä kannatusta? Ehkä yksi syy tähän piili Suomen lähimenneisyydessä. Suomalaiset poliitikot eivät nauttineet samasta vapaudesta kuten vaikkapa ruotsalaiset: talouspolitiikka irrallaan poliittisesta ideologiasta oli mahdoton ajatus. Tietyt toimenpiteet, kuten vaikkapa yleiset työt<sup>104</sup> eivät olleet Suomessa ”suhdannepoliittisia” tai ”keynesiläisiä” ratkaisuja, vaan lähinnä käytännöllisiä hätäratkaisuja. Työttömyystöiden järjestämisen malli oli omaksuttu Ruotsista, mutta Suomessa niitä kutsuttiin varatoiksi ja ne nähtiin lähinnä sosiaalipoliittisena toimenpiteenä. Töiden teettäminen työttömillä nähtiin parempana vaihtoehtona kuin joutilaisuus, joka taas saattaisi ”aiheuttaa ammattitaidon huonontumisen, vastuuntunteen herpaantumisen, siveellisen kurin hölytymisen tai jopa alttiuden yhteiskunnan vastaiselle kiihotukselle.”<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Bergholm, 23–24.

<sup>103</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 84–91.

<sup>104</sup> Yleiset työt nähtiin muualla maailmassa hyvin keynesiläiseksi politiikaksi ja joiden hyödyistä käytiin kiivasta debaattia taloustieteilijöiden parissa esimerkiksi International Labour Review’n sivuilla 1931–1939. Mamudi, Rod (2009): A survey of the Great Depression as recorded in the International Labour Review, 1931–1939. International Labour Office, Employment Sector, Economic and Labour Market, Geneva. Analysis Department, ILO, Geneva.

<sup>105</sup> Bergholm, 32. Sekä Kalela, 190.

Juuri taakse jäänyt sisällissota oli aiheuttanut sen, että kaikki sosialistisiksi mielletyt toimenpiteet koettiin poliittisen kahtiajakautuneisuuden kautta, eikä sellaisia edes harkittu ideologisen leimautumisen vuoksi. Esimerkiksi Suomen Pankin suhdanneosaston päällikkö ja kansantaloustieteen professori Bruno Suviranta toi usein kirjoituksissaan esiin ajatuksensa keynesiläisyyden liittämistä markkinatalouden murtamiseen. Samoin Suomen Pankin tilastojohtaja A.E. Tudeer puhuu luottamuksesta valtioon – ja sen luottamuksen romahtamisesta, jos valtio olisi velkaantunut pulakaudella. Taloustieteiden professori Ernst Nevanlinnan mukaan oli ”varottava liiallista menojen kasvattamista siirtymisenä kohti sosialismia”.<sup>106</sup> Suomessa talouspolitiikka ja päivänpolitiikka sotkeutuivat toisiinsa ja tästä välimaastosta löytyivät ne ratkaisut, joita lamassa noudatettiin.

## **2.2 Suomen toiminnan muotoutuminen Kansainliitossa – nuoren valtion siirtymä yksinäisestä toimijasta kohti Pohjoismaista yhteistyötä**

Suomi halusi aktiivisesti mukaan Kansainliiton toimintaan ja se hyväksyttiin järjestön jäseneksi 16.12.1920. Suomen liittyessä Kansainliittoon oli Neuvosto-Venäjän uhka suuri ja liittyminen ennen kaikkea reaalipoliittinen teko, jonka tavoitteena oli lievittää tätä uhan tuntua.<sup>107</sup> Suomen Kansainliiton lähetystön päällikkö Carl Johan Alexis Enckell linjasi Suomen olevan ulkopoliittisesti puolueeton valtio ja tältä julkilausutulta pohjalta Suomi aloitti toimintansa Kansainliitossa. Se pyrki toimimaan ulkopoliittisesti varsin aktiivisesti Kansainliiton kautta. Tämä asetti Suomelle haasteita, sillä nuorena valtiona, sillä ei ollut kovinkaan suuria resursseja, saati kokemusta maailmanpolitiikassa toimimisesta. Suomi pyrki ensimmäisinä vuosina välttämään jyrkkiä kannanottoja käsiteltäviin kysymyksiin. Tämä osoittautui helpoksi toteuttaa, sillä yleiskokouksen päätökset tehtiin yksimielisyysprinsiipin mukaan.<sup>108</sup>

Suomen toiminnan keskiössä olivat ulko- ja turvallisuuspoliittiset kysymykset. Kansainliitto oli jakautunut turvallisuuspoliittisesti kahteen merkittävään leiriin. Iso-Britannia korosti voimakkaasti 8. artiklan merkitystä, jonka mukaan aseistariisunta ja

---

<sup>106</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 93-94.

<sup>107</sup> Jonkari, 65.

<sup>108</sup> Selén, 31– 35.

varustelun supistaminen olivat paras edellytys rauhalle. Ranska taas linjasi 16. artiklan mukaisesti, että aseistariisunta oli mahdollista vasta, kun voimaan olisi saatettu takuu- ja sanktiojärjestelmä, joka toimisi tilannetta vakauttavana välineenä. Kolmantena (ei vakavasti otettavana) vaihtoehtona oli Saksan vaatimus voittajavaltioiden asevarustelujen riisumisesta hävinneiden tasolle. Suomi omaksui Ranskan linjausten mukaiset turvallisuuspoliittiset näkemykset.<sup>109</sup>

Suomi oli linjannut julkisesti olevansa puolueeton valtio, mutta Suomen Kansainliittopolitiikka ja toimintatavat muokkaantuivat vuosien saatossa. Alku oli lupaava, sillä yhtenä ensimmäisinä tehtävinään Kansainliitto ratkaisi Suomen ja Ruotsin välisen kiistan Ahvenanmaasta. Kiista päättyi Suomen eduksi ja Ruotsi alistui ratkaisuun. Neuvottelut Ahvenanmaan demilitarisoinniksi ja neutralisoimiseksi päättyivät sopimuksen allekirjoittamiseen 20.10.1921, jossa Suomi sitoutui takaamaan saarelaisten turvallisuuden. Tällä päätöksellä oli merkitystä myös Kansainliiton arvovallan kannalta. Se oli toimillaan osoittanut olevansa kykenevä ratkaisemaan juuri tämän kaltaisia valtioiden välisiä kiistoja.<sup>110</sup>

Suomi teki kaksi merkittävää aloitetta vuonna 1926 tuoden esiin ehdotuksen finanssiavun antamisesta hyökkäyksen uhriksi joutuneelle valtiolle sekä kansainvälisen tuomioistuimen määräämisestä välitysoikeuksien antamien päätösten oikaisuasteeksi. Suomen omaksuma aktiivinen rooli Kansainliitossa toi mukanaan ulko- ja turvallisuuspoliittisia haasteita, kun Suomi pyrki onnistuneesti neuvoston vaihtuvaksi jäseneksi vuosiksi 1927–1930. Suomen valitsema puolueettomuus joutui samalla koetukselle, sillä sen tuli valita puolensa kiperissä kysymyksissä. Tämä taas olisi saattanut heijastua monella tapaa takaisin ja sen vuoksi pienen, varsin nuoren valtion, tuli olla varovainen kannanotoissaan. Toisaalta, neuvoston jäsenyys oli mahdollisuus Suomelle, osoittaa olevansa vakavasti otettava toimija ja näin vahvistaa olemassaolonsa oikeutusta. Suomen ehdokkuuteen ja valintaan neuvoston jäseneksi suhtauduttiin sisäpoliittisesti vaihtelevasti. Osa pelkäsi Neuvostoliiton reaktiota ja jäsenyyden mukanaan tuomaa suurta vastuuta, toiset taas olivat varovaisen myönteisiä tästä uudesta mahdollisuudesta.<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Selén, 31–35.

<sup>110</sup> Northedge, 78.

<sup>111</sup> Selén, 35–36.

Suomen ulkopolitiikan suuntautumattomuus muodostui ongelmaksi. 1920-luvulla se häilyi balttilais-puolalaisen ja skandinaavisen orientaation välillä. Suomi ei ollut vielä profiloitunut kohti Skandinaviaa, vaikka tunsu suurempaa sympatiaa siihen suuntaan kuin Baltian maihin.<sup>112</sup> Jälkimmäisten suhteiden ylläpidosta ei kuitenkaan voitu luopua Neuvostoliiton läheisyyden vuoksi. Puola ja Baltian maat olivat osoittaneet suurta mielenkiintoa Suomea kohtaan ja täälläkin oli vakavissaan pohdittu ns. reunavaltiosuuntausta<sup>113</sup> yhdeksi ulkopolitiikan orientaatioksi.

Varsovassa 1922 pidetty konferenssi ja siellä allekirjoitettu poliittinen sopimus reunavaltioiden kesken koitui silloisen ulkoministeri Rudolf Holstin ja koko Vennolan II hallituksen kohtaloksi. Holstin kritisoitiin allekirjoittaneen sopimuksen ilman tarvittavaa mandaattia ja näin ylittäneen valtuutensa.<sup>114</sup> Sen lisäksi sopimuksen katsottiin ajaneen Suomen liian tiiviiseen yhteistyöhön itäeurooppalaisen puolustusjärjestelmän kanssa. Myöhemmin suhteet Baltian maiden kanssa muodostuivat ystävällisiksi ja niitä ylläpidettiin molemminpuolisina kohteliaisuuksien saattelemana. Reunavaltiosuuntaus jäi tällä tavoin hienovaraisesti takaa-alalle.<sup>115</sup>

Pohjoismaat olivat tukeneet Kansainliittoa voimakkaasti ja halunneet sille vahvan mandaatin. Kansainliitto vetosi jo perustamisasiakirjassa suoraan pohjoismaiseen puolueettomuuden identiteettiin ja sen rakentumiseen. Pienet, sivistyneet ja taloudellisesti suhteellisen tasapainoiset valtiot, näkivät Kansainliitossa mahdollisuuden saada äänensä kuuluviin. Samalla he itse toimillaan vahvistivat tätä kehityssuuntaa tukemalla Kansainliiton toimintaa tarjoamalla sen käyttöön asiantuntemusta ja taloudellisia resursseja. Pohjoismaat halusivat lisätä vaikutusvaltaansa Kansainliitossa eri komiteoiden ja asiantuntijaryhmien kautta ja tavoittelivat kansalaisiaan nimitetyiksi niiden jäseniksi. Tästä syystä pohjoismaisista delegaatioista toisinaan vitsailtiin eturivin valloittajina, viitaten niiden aktiiviseen osallistumiseen Kansainliiton toimintaan.

---

<sup>112</sup> Paasivirta, 85.

<sup>113</sup> Juhani Suomen mukaan tällä tarkoitettiin Venäjistä maailmansodan tuloksena irrottautuneita maita ja näiden yhteistoimintaa. Suomi (1989), 113.

<sup>114</sup> Polvinen, Tuomo – Heikkilä, Hannu – Immonen, Hannu (1992): J. K. Paasikivi: valtiomiehen elämäntyö, osa 2: 1918-1939, WSOY, Helsinki, 96.

<sup>115</sup> Suomi (1989), 114.

Samainen aktiivisuus loi Pohjoismaille maineen ”vakavina valtioina”. Pohjoismaat itse näkivät roolinsa Kansainliitossa suurvaltojen omatuntona.<sup>116</sup>

Pohjoismaisen suuntauksen ”löytyminen” ei kuitenkaan ollut aivan niin itsestäänselvyys kuin miltä se saattaa tänä päivänä tuntua. Päinvastoin, Suomi kulki melko pitkän tien tiiviimpään yhteistyöhön muiden Pohjoismaiden kanssa. Muutokset kansainvälisessä politiikassa ja Kansainliiton ensimmäinen suuri epäonnistuminen Mantšurian tilanteen ratkaisemiseksi johtivat siihen, että Suomessakin ryhdyttiin pohtimaan ulkopoliittista suuntautumista uudelleen. Kansainliitto ei ollut osoittautunut niin vahvaksi toimijaksi kuin Suomi ja monet muut pienet valtiot olivat toivoneet. Tässä tilanteessa pienet maat näkivät keskinäisen yhteistyön mahdollisuudekseen.

Suomessa välien lähentyminen muihin Pohjoismaihin ja erityisesti Ruotsiin sekoittuivat aluksi sisäpoliittisiin kysymyksiin. Suhteiden lämpenemistä hidastavia tekijöitä olivat esimerkiksi Länsi-Pohjan olot ja yliopistojen kielikysymys.<sup>117</sup> Suomen ulkopoliittisessa johdossa oli kuitenkin joukko merkittäviä henkilöitä, jotka näkivät näiden kiistojen yli ja uskoivat ulko- ja turvallisuuspoliittisesti Ruotsin kanssa liittoutumiseen. Risto Ryti oli yksi näistä skandinaavisen suuntauksen kannattajista. Hän oli kritisoinut vahvasti jo 1920-luvulla reunavaltiosuuntausta, vaikka hän itse toimi kyseisen kysymyksen takia kaatuneen Vennolan II hallituksen valtionvarainministerinä.<sup>118</sup>

Vuonna 1935 Kivimäen ”hallituksen ja eduskunnan yhteisessä kannanilmaisussa tähdennettiin Suomen puolueettomuutta ja maan ulkopoliitiikan suuntautumista Skandinavian maiden esikuvien viitoittamille linjoille.”<sup>119</sup> Uuden ulko- ja turvallisuuspoliittisen suuntauksen linjoja, yhdessä ulkoministeri Antti Hackzellin ja pääministeri Kivimäen kanssa, olivat suunnittelemassa P.E. Svinhuvud, C.G. Mannerheim ja J.K. Paasikivi. Puolustusneuvoston puheenjohtaja Mannerheim esitti vuonna 1934 turvallisuuspoliittisen ohjelman, jonka viimeisessä kohdassa esitettiin

---

<sup>116</sup> Götz, Norbert (2009): 'Blue Eyed Angels' at the League of Nations: The Genevese construction of Norden. Teoksessa: Regional Cooperation and International Organizations: the Nordic Model in Transnational Alignment, Routledge, London, 40.

<sup>117</sup> Kaukiainen, Leena (1984): From Reluctancy to Activity. Finland's Way to the Nordic Family during 1920's and 1930's, Skandinavian Journal of History 9(3), 201-219

<sup>118</sup> Suomi, 114–123.

<sup>119</sup> Huhtaniemi, Pekka (1972): Suomen liittyminen Oslon sopimukseen 1933, Helsingin yliopiston poliittisen historian laitoksen julkaisuja 2/1972, Helsingin yliopisto, 1.

yleistä puolustusliittoa Ruotsin kanssa. Hän näki sen olevan ainoa realistinen ratkaisu ulko- ja turvallisuuspoliittisia uhkia vastaan.<sup>120</sup> Myös Ruotsissa oli herätty 1930-luvun alussa Suomen sotilaallisen kehityksen merkitykseen: Ruotsin armeijan päällystössä oli aktivoitunut pieni ryhmä, joka näki että Suomen vahva puolustus oli myös Ruotsin etu.<sup>121</sup>

Suomen ja Ruotsin suhteet lämpenivät ulkoministerien kahdenvälisissä tapaamisissa. Ruotsin ulkoministeri Richard Sandler edisti Suomen suhteita myös muihin pohjoismaihin kutsumalla kaikki pohjoismaiset virkaveljensä ulkoministerikokoukseen Tukholmaan 1934. Muut pohjoismaat olivat pitäneet yhteyttä toisiinsa ulkoministerien välityksellä Genevessä, mutta tämä oli ensimmäinen kerta sitten vuoden 1932, kun Suomen ulkoministeri osallistui kokoukseen. Toisin kuin kokouksen yhteenkuksija Sandler, Tanskan ulkoministeri Munch suhtautui Suomeen hyvin skeptisesti. Tanska ei katsonut Suomen edustavan puhtaasti neutraalia puolueettomuuslinjaa johtuen Suomen noudattamasta turvallisuuspoliittisesta Ranskalle suotuisasta linjasta.<sup>122</sup> Norjan ulkoministeri Mowinckel taas suhtautui Suomeen positiivisesti, huolimatta aiemmista maiden välisistä pienistä hankauksista.<sup>123</sup> Tähän olivat vaikuttaneet onnistuneet neuvottelut Suomen liittymisestä Oslo-sopimukseen. Odotukset pohjoismaiselta ministerikokoukselta eivät olleet järin korkealla, sillä muut Pohjoismaat suhtautuivat Suomeen epäluuloisesti. Tämä tuli uudestaan ilmi vuotta myöhemmin, kun Tanskan ulkoministeri Munch jätti Suomen ulkoministerin kutsumatta pohjoismaiseen ulkoministerikokoukseen Kööpenhaminaan.<sup>124</sup>

Pohjoismainen yhteistyö tiivistyi ulkoministerien tapaamisten muodossa ja muillakin yhteiskunnan osa-alueilla. Vuonna 1935 järjestettiin ensimmäistä kertaa Pohjoismainen taloudellinen konferenssi, jossa Suomea edustanut Hjalmar Procopé kehotti puheenvuorossaan pohjoismaita lisäämään taloudellista yhteistyötä Oslo-sopimuksen pohjalta (Suomi oli liittynyt viimeisenä pohjoismaana mukaan Oslo-sopimukseen

---

<sup>120</sup> Soikkanen, Timo (1986): Rudolf Holstin ulkoministerikaudet 1936–1938, Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos, Tutkimustiedotteita, No.28, Tampere.

<sup>121</sup> Kaukiainen, 201-219.

<sup>122</sup> Selén, 144–145.

<sup>123</sup> Norjassa ei ymmärretty Saksan sotkeutumista Suomen sisällissotaan 1918. Tämän lisäksi heimoliikehännät Pohjois-Suomessa olivat ylittäneet rajan Norjan puolelle 1919. Suomen Norjan lähettiläs kirjoitti näiden epäluulojen yhä haittaavan norjalaisten suhtautumista Suomeen vuonna 1933. Huhtaniemi, 55-59.

<sup>124</sup> Selén, 144-148.

vuonna 1933).<sup>125</sup> Pohjoismaista yhteistyötä pyrittiin edistämään myös kansallisten taloudellisten valtuuskuntien avulla. Suomea kokoontumisissa edusti J.K. Paasikivi, joka piti valtioneuvostolle lähettämässään kirjeessä suotavana pohjoismaisten taloudellisten suhteiden tiivistämistä.<sup>126</sup>

Lopullinen siirtymä Kansainliitto-politiikasta kohti pohjoismaista suuntausta alkoi 1936, kun Pohjoismaat sanoutuivat irti Kansainliiton pakotteiden soveltamisesta Italiaa vastaan Abessinian kriisissä. Tämä julkilausuma sai vahvistuksensa vielä 1938, kun Pohjoismaat yhdessä Hollannin, Belgian ja Luxemburgin kanssa tiedottivat, että ne eivät enää katso Kansainliiton pakotevelvoitteiden sitovan itseään.<sup>127</sup>

Turvallisuuspoliittiset kriisit Kansainliiton sisällä ja sen hyökkääjävaltoja kohtaan kohdistamansa pakotteet eivät olleet suotuisia pieniä valtioita ajatellen ja niitä uhkasi mahdollisuus joutua suurvaltojen välisiin ristiriitoihin tahtomattaan – aivan kuten J.K. Paasikivi totesi Risto Rytille lähettämässään kirjeessä 1938:

*Euroopan viimeaikainen kansainvälinen politiikka, joka, sen jälkeen kuin alkuperäiset toiveet Kansainliittoon nähden eivät ole toteutuneet, on jälleen, kuten ennen maailmansotaa, siirtynyt kokonaan suurvaltojen ”konsertin” haltuun, on omiaan herättämään pienten kansojen keskuudessa vakavaa huolestumista.”<sup>128</sup>*

Suomen lähentymistä Ruotsin kanssa pyrittiin sovitteluun jo olemassa olevan Kansainliitto-politiikan kanssa yhteneväiseksi. Pohjoismaiden suuntaus olikin pitkälti limittäinen ja päällekkäinen Kansainliitto-politiikan kanssa.<sup>129</sup>

Kansainliitto pysyi yhtenä toiminnallisena tilana Suomen ulkopolitiikassa aina järjestön tuhoutumiseen saakka. Vaikka Kansainliitto on nähty vaatimattomana reaalipoliittisena toimijana aikanaan, oli sen kohtalolla yhteneväisyyksiä siihen, mihin suuntaan Suomi ulkopolitiittisesti kulki. Kansainliiton toimintaa arvioidessa yleisin tutkimuksellinen tulokulma on ollut ulko- ja turvallisuuspoliittisten suurten linjojen tarkastelu. Tämän

---

<sup>125</sup> Van Roon, Ger (1989): Small States in years of depression: The Oslo alliance 1930–1940, Van Gorcum, Assen/Maastricht, The Netherlands, 94.

<sup>126</sup> Jonkari, 352.

<sup>127</sup> Paasivirta, 96.

<sup>128</sup> J.K.Paasikiven kirje Risto Rytille, 26.10.1938, KA, RR, Kansio 14.

<sup>129</sup> Soikkanen, Timo (1986): Rudolf Holstin ulkoministerikaudet 1936–1938, Rauhan- ja konfliktitutkimuslaitos, Tutkimustiedotteita, No.28, Tampere, 9.

ajatuksen ympärille ovat kietoutuneet myös tulkinnat Kansainliiton epäonnistumisesta. Kansainliittoa käsittelevässä kirjallisuudessa epäonnistumisen syyksi on nähty myös hankala lähtötilanne: Yhdysvaltojen jättäytyminen toiminnan ulkopuolelle – siitä huolimatta, että itse järjestö oli presidentti Wilsonin oma luomus – ja Kansainliiton yhtenevät intressit ensimmäisen maailmansodan voittajavaltioiden kanssa.<sup>130</sup>

Ulko- ja turvallisuuspoliittiset kriisit olivat kuitenkin juuri ne syyt, joihin Kansainliitto ei kyennyt vastaamaan: Mantšurian- ja Abessinian kriisit, Reininmaan liittäminen Saksaan ja lopulta Neuvostoliiton hyökkäys Suomeen olivat suurimmat Kansainliiton tuhoksi koituneet iskut. Neuvostoliitto oli ainut hyökkääjävalta, joka joutui Kansainliiton sanktioiden kohteeksi – tai tässä tapauksessa erotetuksi Kansainliitosta. Aiemmat tapahtumat olivat kuitenkin osoittaneet, että Kansainliitto ei kykenisi minkäänlaisiin todellisiin sanktioihin hyökkääjävaltoja kohtaan. Kansainliiton toimintaa kohtaan oli latautunut valtavasti odotuksia ja sen ajateltiin olevan instanssi, joka kykenisi estämään ensimmäisen maailmansodan kaltaiset suursodat. Sen auktoriteetti jäi kuitenkin vajavaiseksi juuri näiden kysymysten ratkaisemisessa. Tutkimuksellisesti tämä näkökulma on ollut kaikista dominoivain lähestymistapa Kansainliiton toimintaa arvioidessa.<sup>131</sup>

Vasta viime vuosina on ilmestynyt teoksia, joissa Kansainliiton toimintaa on arvioitu jonkin muun näkökulman kautta. Kansainliitto on erinomainen tutkimuskohde kansainvälisten organisaatioiden toiminnasta ja transnationaalisesta luonteesta kiinnostuneille tutkijoille. Tutkimuskysymyksiä ovat olleet esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen toiminnan suhde verrattuna niiden julkilausuttuihin tehtäviin sekä kansainvälisessä ympäristössä toimivien yksilöiden toiminnan suhde kansalliseen narratiiviin.<sup>132</sup> Kansainliitto on noussut näiden kysymysten myötä uudelleen kiinnostavaksi tutkimuskohteeksi ja aikaisemmin vallinnut tulkinta Kansainliiton ulko- ja turvallisuuspoliittisesta epäonnistumisesta on jäänyt takaa-alalle. Tutkimuksen kannalta olennainen suuntaus on Kansainliiton alaisten järjestöjen ja niiden organisaatorakenteen tutkiminen. Tutkijoiden mukaan esimerkiksi Kansainliiton alainen EFO on ollut pitkään aliarvostettu ja unohdettu tutkimuskohde. Kansainliiton

---

<sup>130</sup> Götz (2005), 267.

<sup>131</sup> Jonkari, 9–10.

<sup>132</sup> Clerc, 9–10.

arvo on mahdollisesti ollut sen alaisuudessa toimineiden järjestöjen tekemässä työssä, josta suuri yleisö ei välttämättä ole ollut tietoinen ja jota ei ole mainittu Kansainliiton jälkimainetta arvioivissa teoksissa.<sup>133</sup>

### **2.3 Kansainvälinen yhteisö talouskysymysten äärellä Kansainliiton komiteoissa**

*“Jäljellä on vielä Kansainliitto sen sanan varsinaisena järjestönä. Edellä olen esittänyt lyhyen yhteenvedon mistä syistä Kansainliitto ei ole onnistunut v.1931 jälkeen estää sotaisia selkkauksia: jokainen suurvalloista on näytellyt siinä suhteessa huonoa osaa eikä monikaan pieni maa voi vältyä samalta katkeralta arvostelulta. Mutta jälleen on otettava huomioon mitä Kansainliitto on saanut aikaan sellaista, joka on merkinnyt täyttä menestystä.*

*Aloitetaan Kansainliiton Sihteeristön ekonomisesta ja finanssiosastoista. Koko maailmassa ei ole niin täydellisiä julkaisuja ja tutkielmia maailman taloudellisesta elämästä ja finanssitilanteesta kuin Kansainliiton julkaisut”<sup>134</sup>*

Näin kirjoitti Rudolf Holsti kirjeessään ulkoasiainministeriöön 26.8.1940. Päättyessään toimintansa Suomen edustajana Kansainliitossa, hän halusi välittää ministeriölle tiedoksi oman katsauksensa Kansainliiton toiminnasta. Holsti arvioi Kansainliiton toimintaa ja pohti syitä niille tulkinnoille, joiden mukaan Kansainliitto olisi epäonnistunut tehtävässään. Holstin mukaan Kansainliiton heikkoudeksi koitui poliittisten olojen ailahtelevuus: eri maiden hallitukset vaihtuivat tiheään, kuten myös niiden Kansainliitto-politiikka. Tämä aiheutti haasteita Kansainliiton sisällä, sillä se kollektiivinen paine, jonka avulla Kansainliiton oli ollut tarkoitus taata rauha, oli jatkuvasti rakoillut. Holstin mukaan erityisesti suurvallat olivat yksi toisensa perään vetäytyneet vastuusta.<sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Clavin (2005).

<sup>134</sup> Rudolf Holstin kirje ulkoasiainministeriöön: Kansainliitto: katsausta taakse- ja eteenpäin. 26.8.1940, Geneve. Kansallisarkisto (KA), Risto Rytin arkisto (RR), Kansio A61.

<sup>135</sup> Rudolf Holstin kirje ulkoasiainministeriöön otsikolla: Kansainliitto: katsausta taakse- ja eteenpäin. 26.8.1940, Geneve. KA, RR, Kansio A 61, 6.

Rudolf Holsti toimi itse aktiivisesti Kansainliitossa, joten on ymmärrettävää, että hän näki sen vaikuttavuuden syvemmin kuin moni muu toimija. Hänen arvionsa Kansainliiton toiminnasta oli ehdottoman positiivinen ja hän uskoi vilpittömästi Kansainliiton luomiseen liittyneeseen filosofiaan paremmasta maailmasta. Hänen mukaansa oli täydellistä tietämättömyyttä tai puhdasta pahansuopuutta väittää, että Kansainliitto olisi epäonnistunut. Kirjeessään Holsti muistutti, että Kansainliitto oli paljon muutakin kuin vain ulkopoliittisten kriisien näyttämö. Hänen mukaansa Kansainliiton sisäisten järjestöjen toiminta oli ollut esimerkillistä ja ne olivat tehneet uraa uurtavaa työtä (kuten ylläolevasta lainauksesta käy ilmi). Holsti antoi erityisesti arvoa Kansainväliselle työtoimistolle: hänen mukaansa ilman ILO:ta maailman hallitusten ei olisi ollut mahdollista estää ”verisiä luokkataisteluita” ja että erityisesti suomalaisten olettaisi arvostavan tällaista järjestöä. Hänen mukaansa ILO:n toiminnalla oli ollut merkittävä vaikutus työntekijöiden ja työnantajien välisten ristiriitojen selvittäjänä ja tätä kautta yhteiskuntarauhan takaajana. Holstin mukaan Kansainliitto ei ollut koskaan ”antanut millekään jäsenvaltiolle niin tehokasta apua kuin Suomelle.” Tällä hän viittasi Suomen saamaan tukeen Neuvostoliiton hyökkäyksen jälkeen.<sup>136</sup>

Rudolf Holstin arvio Kansainliiton merkityksestä oli hyvin saman suuntainen, millaisia tulkintoja Patricia Clavin on esittänyt tutkimuksissaan. Hänen mukaansa Kansainliiton arvo on ollut sen alaisuudessa toimineiden järjestöjen tekemässä työssä. Clavinin mukaan EFO:n historia on omalla tavallaan kadoksissa olevaa historiaa – “without recorded past”, mutta järjestön tuottamia ja toteuttamia tutkimuksia on sen sijaan käytetty runsaasti vuosia 1919–1946 käsittelevissä teoksissa.<sup>137</sup>

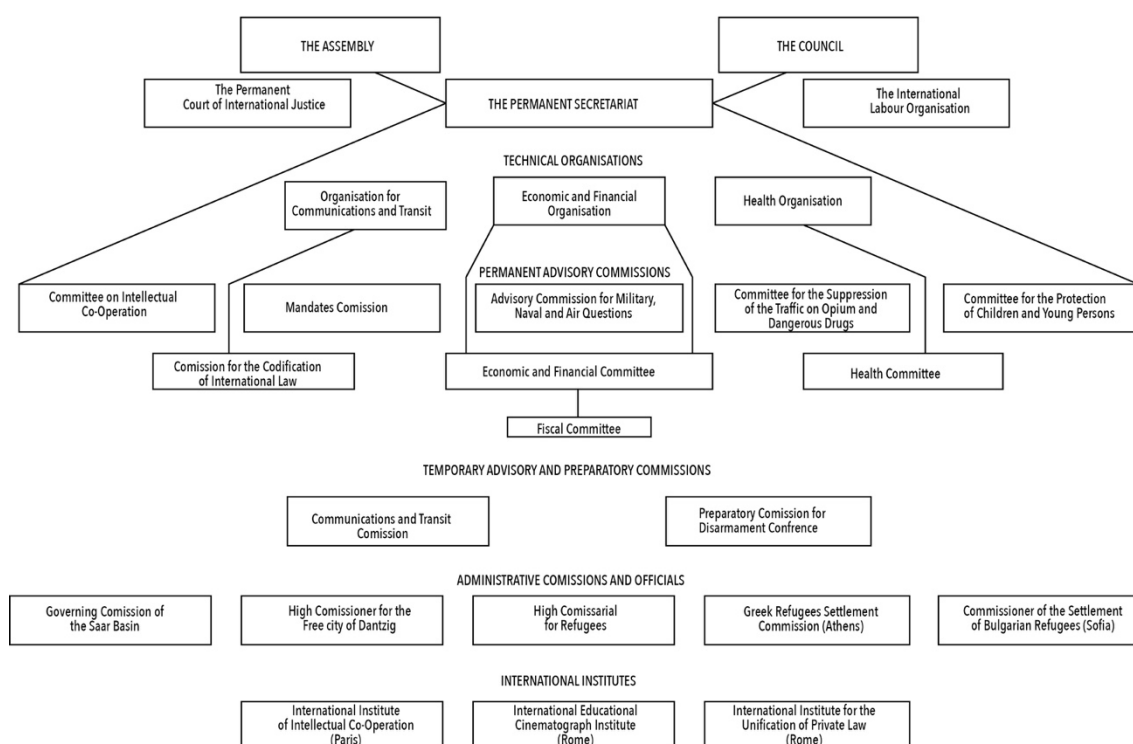
Tarkastelen seuraavaksi lyhyesti EFO:n toimintaa ja rakennetta, sillä taloudellinen komitea, jossa Risto Ryti työskenteli, oli toinen EFO:n pääkomiteoista.

---

<sup>136</sup> Rudolf Holstin kirje ulkoasiainministeriöön otsikolla: Kansainliitto: katsausta taakse- ja eteenpäin. 26.8.1940, Geneve. KA, RR, Kansio A 61, 6.

<sup>137</sup> Clavin (2013), 3.

## ORGANISATION OF THE LEAGUE OF NATIONS



*From: League of Nations, A Pictorial Survey, Geneva, League of Nations.*

Kansainliiton yleiskokouksen intressit taloudellisia kysymyksiä kohtaan olivat varsinkin sen toiminnan alkuvuosina melko vähäisiä. Toimivan talouselämän edellytyksiä pyrittiin parantamaan järjestön sisällä edistämällä kahden- ja monenvälisiä kauppasuhteita. Kansainliiton perustamisasiakirjassa taloudelliset näkökulmat tulivat esiin lähinnä tavoitteellisina julkilausumina sekä mahdollisina sanktioina. Esimerkiksi perustamisasiakirjan 16. artiklan mukaan Kansainliiton jäsenvaltioiden tulisi vastata kriisitilanteessa sotatoimet aloittanutta valtiota vastaan taloudellisin pakottein: Kansainliiton jäsenvaltioiden tulisi katkaista taloudelliset suhteet hyökkääjävaltioon sekä mahdollisuuksien mukaan estettävä tämän yhteydet muihin maihin.<sup>138</sup> On kuitenkin todettava, että Kansainliiton perustamisasiakirjojen artiklojen avulla ei ollut tarkoitus valvoa valtioiden toimia tai asettaa tiukkoja sääntöjä näiden tavoitteiden toteuttamiselle.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> Northedge, 169–170.

<sup>139</sup> Mahdollisesti juuri tästä syystä artiklojen vaikutus jäi varsin ongelmalliseksi: ne olivat retorisia linjauksia Kansainliiton “hengestä”, eivät velvoittavia säädöksiä. Artikloista käytiin runsasta debattia Kansainliiton sisällä ja niiden sisältöjä pyrittiin muuttamaan useaan otteeseen – usein onnistuneesti. Jälkikäteen tämä artikloihin kiinnitetty huomio ja niihin kohdistunut muutospainne on nähty turhaan resursseja kuluttaneena toimintana. Jonkari, 43–45.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen suurin osa maailman valtioista uskoi vakaasti maailman palaavan nopeasti sota edeltäneisiin taloudellisiin olosuhteisiin. Tässä järjestelmässä valta olisi keskuspankeilla ja maailman suurimmilla talouksilla (Yhdysvalloilla, Iso-Britannialla, Ranskalla ja Saksalla). Kansallisten hallitusten rooli nähtiin mahdollisimman minimaalisena.<sup>140</sup> Nopeasti kävi kuitenkin ilmi, että näin ei tulisi ilman ponnisteluja tapahtumaan. Kun Kansainliiton sihteeristön sisälle ehdotettiin perustettavaksi talous- ja finanssikysymyksiin perehtynyttä osastoa, jäsenvaltiot olivat yksimielisesti sen kannalla. Näin Kansainliiton alaisuuteen perustettiin vuonna 1920 Economic and Financial Organisation. Sen toimista ja tutkimuksista rajattiin pois kysymys jälleenrakentamisesta ja sotakorvauksista, joiden nähtiin olevan – ellei nyt esteenä, niin ainakin hidasteena sodan jälkeiselle talouskasvulle. Järjestö keskittyikin ensimmäisinä vuosinaan Keski- ja Itä-Euroopan jälleenrakennukseen sekä kansainvälisen talous- ja finanssijärjestelmän uudistamiseen.<sup>141</sup>

Kansainliiton alaisuudessa toimi myös toinen kansainvälinen organisaatio keskittyen taloudellisiin kysymyksiin. EFO:n tuleva yhteistyökumppani, ILO oli perustettu vuonna 1919 osana Versaillesin rauhansopimusta autonomiseksi osaksi Kansainliittoa.<sup>142</sup> ILO toimi kolmikantaperiaatteella: työntekijöillä, työnantajilla ja valtiovallalla oli omat edustajansa ja se tuli tunnetuksi sosiaalisiin uudistuksiin pyrkivästä politiikastaan. Vaikka ILO:n tutkimus- ja toimintaintressit olivat selkeästi sosiaalipoliittisia, ne kytkeytyivät olennaisena osana kansantaloudelliseen kokonaisuuteen.

ILO:lla oli huomattavasti suuremmat resurssit käytössään kuin EFO:lla ja se tavoitti tutkimusta lähellä olevat sektorit paremmin, koska sillä oli paremmat yhteydet talous- ja finanssimaailman päättäviin elimiin, eikä sen tarvinnut luottaa toimijoiden vapaaehtoisuuteen (toisin kuin EFO:n).<sup>143</sup> ILO:n autonominen asema tarkoitti suurempaa vapautta suunnitella ja toteuttaa tutkimusta. EFO oli suoraan Kansainliiton alainen ja siitä riippuvainen organisaatio. Tämä tarkoitti, että sen tuli saada yleiskokoukselta hyväksyntä julkaisuilleen. Tämä oli merkittävä ero järjestöjen välillä.

---

<sup>140</sup> Clavin (2005), 470.

<sup>141</sup> Northedge, 170.

<sup>142</sup> Kettunen (2013), 47.

<sup>143</sup> Clavin (2012), 233–236.

Toinen merkittävä ero ILO:n ja EFO:n välillä oli Yhdysvaltojen osallistuminen niiden toimintaan. Yhdysvallat ei ollut koskaan Kansainliiton jäsen, mutta se oli mukana ILO:n toiminnassa vuodesta 1934 lähtien.<sup>144</sup> EFO oli vahvistanut asemaansa ja organisaation arvovaltaa läpi 1920-luvun ja vuodesta 1927 alkaen myös Yhdysvallat osallistui sen toimintaan eri komiteoiden ja alakomiteoiden asiantuntijaedustuksen kautta.<sup>145</sup> Vaikka Yhdysvallat ei ollut Kansainliiton virallinen jäsen, se pystyi vaikuttamaan finanssi- ja taloudellisen järjestön toimintaan ja toi tällä tavoin Kansainliiton toimintaan oman talouspoliittisen orientaationsa mukaisia näkemyksiä.

Yhdysvalloilla oli vahva edustajisto EFO:n komiteoissa ja alakomiteoissa, joilla oli todellista valtaa päättää järjestön julkilausumista. Yhdysvaltojen aktiivinen osallistuminen EFO:n toimintaan selittyy järjestön toimintaan liittyvillä haasteilla: ongelmat joita se pyrki ratkaisemaan, koskettivat kaikkia maailman valtioita. Tämän vuoksi se pyrki mahdollisimman laajaan yhteistyöhön ja edustukseen työskentelyssään ja sen toimintaan pyrittiin saamaan mukaan mahdollisimman laajasti myös siihen kuulumattomat valtiot. Laaja edustus tuotti haasteita ja aiheutti useita periaatteellisia ongelmia: kyseiset maat eivät esimerkiksi osallistuneet lainkaan taloudellisesti EFO:n toiminnan tukemiseen. Ongelmaksi muodostui myös Kansainliiton auktoriteetin kyseenalaistaminen: mitä merkitystä jäsenyydellä enää oli tilanteessa, jossa sen alajärjestön toimintaan osallistumisella sillä ei ollut käytännön merkitystä.<sup>146</sup>

EFO:n merkitys ja arvovalta kasvoivat Kansainliiton sisällä 1930-luvun laman jälkeen. Taloudelliset kysymykset olivat nousseet Kansainliiton piirissä merkityksellisimmiksi maailmantaloudellisen tilanteen muututtua radikaalisti: 1920-luvun hyperinflaatio ja 1930-luvun lama olivat pakottaneet pohtimaan koko järjestön luonnetta uudelleen.<sup>147</sup> Muutos taloudellisissa oloissa vailla positiivisia lähitulevaisuuden näkymiä ajoi Kansainliiton taloudellisiin asioihin perehtyneet järjestöt tiiviimpään yhteistyöhön keskenään. Vaikka ILO:lla ja EFO:lla oli lähtökohtaisesti erilaiset tutkimusintressit, toimintaresurssit ja niiden toimivalta poikkesi toisistaan, ne yhdistivät voimansa ja tiivistivät yhteistyötä. Tähän oli vaikuttanut myös järjestöjen sisällä herännyt ymmärrys

---

<sup>144</sup> Kettunen (2013), 53.

<sup>145</sup> Clavin (2005), 472.

<sup>146</sup> Hill, 111–115.

<sup>147</sup> Clavin (2013), 2.

sosiaalipoliittisten ja talouspoliittisten kysymysten keskinäisestä yhteydestä. Tämä konkretisoitui ajatuksena järjestöjen erilaisten lähtökohtien toinen toistaan täydentävästä luonteesta.<sup>148</sup> EFO julkaisi 1930-luvun lopussa paljon tutkimuksia ja julkilausumia, jotka oli toteutettu yhteistyössä ILO:n kanssa. Tämän lisäksi EFO:n raporteissa viitattiin usein BIS:n toteuttamiin tutkimuksiin ja raportteihin. Yhteistyö ILO:n kanssa syveni ja kulminoitui lopulta vuonna 1938 käynnistyneeseen Depression Delegation projektiin.<sup>149</sup>

Vuosi 1938 aiheutti useita muutoksia EFO:n toimintaan. Se oli ollut vuodesta 1931 saakka jakautunut (poliittisten erimielisyyksien aiheuttamien nimitysvaikeuksien vuoksi) kahden johtajan alaisuuteen. Vuonna 1938 taloudellisen komitean silloinen johtaja Pietro Stoppani jätti tehtävänsä ja EFO siirtyi jälleen vain yhden johtajan alaisuuteen.<sup>150</sup> Järjestön sisällä oli jo muutamaa vuotta aiemmin herännyt halu irrottautua Kansainliitosta samalla tavalla itsenäiseksi toimijaksi kuin ILO. Tämä tuli ilmi myös vuonna 1939 järjestön tulevaisuutta pohtineen Bruce-komitean mietinnöistä.<sup>151</sup> Tämä ei johtanut konkreettisiin toimenpiteisiin ja toisen maailmansodan sytyttyä ja Kansainliiton toiminnan hiivuttua EFO siirsi toimintaansa alkuperäisestä koostaan supistuneina versioina uusiin lokaatioihin. EFO toimi myös sodan aikana – tästä näkyvimpänä esimerkkinä lamadelegaatio, jonka kaksi julkaisua *The Transition from War To Peace Economy* ja *Economic Stability in the Post-War World* saivat laajaa julkisuutta ja joilla oli suuri merkitys sodan jälkeisen taloudellisen ilmapiirin syntyyn.<sup>152</sup> EFO toimi sotavuosien ajan Rockefeller-säätiön ja Princetonin yliopiston kutsumana Yhdysvalloista käsin, kunnes sen toiminta lakkautettiin vuonna 1945 Yhdistyneiden Kansakuntien syntymisen myötä.

Nykytutkimuksesta ja erityisesti Patricia Clavinin tutkimuksiin perustuen EFO:n merkitys oli sen sihteeristön vahvassa toiminnassa. Virallisesti sihteeristöllä ei ollut auktoriteettia tuottaa valmiita toimintasuunnitelmia tai ohjelmaluonnoksia. Todellisuudessa sihteeristö keräsi valtavan määrän dataa, ideoi ja tuotti tutkimuksia ja kirjoitti EFO:n komiteoiden raporttiluonnokset. Näissä kaikissa näkyi hyvin vahva

---

<sup>148</sup> Hill, 8–9.

<sup>149</sup> Clavin (2012), 233–236.

<sup>150</sup> Hill, 109–115, sekä Clavin (2005), 475–477.

<sup>151</sup> Clavin 491–490, sekä Hill 110–119.

<sup>152</sup> Hill, 130–134.

yhtenäinen ääni ja suunta.<sup>153</sup> Vaikka työskentelytapa Kansainliitossa oli transnationaalinen, ja jäsenvaltioilla oli periaatteen tasolla mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoon, toimi sihteeristö niin aktiivisesti taustalla määrittäen suuret linjaukset ja merkittävät kokonaisuudet. Sihteeristön valmistelemat asiakokonaisuudet vietiin käsiteltäväksi EFO:n komiteoihin, joista ne siirtyivät eteenpäin Kansainliiton yleiskokouksen asialistalle.

Clavinin näkemysten mukaan sihteeristö oli harvinaisen sitoutunutta työhönsä ja hänen tulkintansa mukaan heidän toimintansa ei ollut kansallisuuteen sidottu ja rajattu. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta hän esittää Pietro Stoppanin kieltäytymisen jättää tehtävänsä Kansainliitossa Mussolinin käskystä 1936 ja Alexander Lovedayn näkemykset tullien alentamisesta.<sup>154</sup>

### **3. Risto Rytin nimitys Kansainliiton taloudelliseen komiteaan**

Risto Ryti oli toiminut Kansainliiton tehtävissä vuodesta 1926 saakka. Hän oli toiminut ensin kansainvälistä finanssiapua suunnittelevan komission alakomiteassa 1926 ja tämän jälkeen sotilasmenoarvioiden yhtenäistämiskomiteassa 1927. Suomi halusi aktiivisesti mukaan Kansainliiton komiteoihin. Tavoitteena oli saada pysyvä jäsen johonkin merkittävään komiteaan. Vuonna 1928 ulkoasiainministeriön ja Suomen Geneven lähetystön välillä käytiin sähköitse tiivistä keskustelua suomalaisen jäsenen saamisesta taloudelliseen komiteaan. Tuolloin liikkui huhuja, että taloudelliseen komiteaan vapautuisi (kirjeenvaihtaja) paikka pohjoismaiselle edustajalle. Suomen Geneven lähetystön edustaja sähköitti:

*Voitaisiinko taloudelliseen komiteaan korrespondentiksi ajatella Rytiae joka sittemmin koetettaisiin ensi tilassa saada vakinaiseksi jäseneksi.*<sup>155</sup>

Viikkoa myöhemmin Ulkoasiainministeriö sai Suomen Kansainliiton lähetystöltä vielä kirjeen Rytin nimittämisestä finanssikomiteaan:

*Neuvoston kokouksen aikana Luganossa otti m.m. allekirjoittanut osaa neuvotteluihin Sihteeristön kanssa pääjohtaja RYDIN saamisesta Kansainliiton*

---

<sup>153</sup> Clavin (2005), 474–477.

<sup>154</sup> Clavin (2005), 491.

<sup>155</sup> Sähke: Procope – Aarno Yrjö-Koskinen, 10.12.1928. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

*ekonomisen komitean kirjeenvaihtaja-jäseneksi. Tällöin ilmeni, että aikaisemmista neuvotteluista huolimatta Sihteeristön edustajat katsoivat edullisemmaksi suunnitella pääjohtaja RYTIÄ puheenalaiseen asemaan finanssikomiteassa.<sup>156</sup>*

Ministeri Holsti teki hartiavoimin töitä suomalaisen edustajan saamiseksi viralliseksi jäseneksi Kansainliiton taloudellisiin komiteoihin. Holsti oli säännöllisessä yhteydessä Ulkoministeriöön pyytäen lisäohjeita ja ehdokkaita erilaisiin luottamustehtäviin Kansainliitossa. Holsti yritti toden teolla jo vuonna 1928 saada pääjohtaja Rytin finanssikomitean kirjeenvaihtajajäseneksi. Asia vaipui kuitenkin vuosiksi unholaan ja Suomea Kansainliiton taloudellisessa komiteassa kirjeenvaihtajajäsenenä päätyi edustamaan W.A. Lavonius, joka nimitettiin tehtävään maaliskuussa 1929.<sup>157</sup> Lavonius toimi tehtävässä vuoteen 1932 saakka kunnes menehtyi. Hänen tilalleen nousi professori K. Järvinen.

Vuonna 1936 suomalaisen edustajan nostaminen Kansainliiton komitean varsinaiseksi jäseneksi nousi kuitenkin uudelleen esille ja ulkoasiainministeri Antti Hackzell lähestyi Suomen lähetystöjä kirjeitse pyytäen kaikkia lähetystöjä “sopivassa muodossa ottamaan Asian puheeksi asemapaikkamaassaan”<sup>158</sup> ja tekemään tunnetuksi Suomen halua saada ensimmäistä kertaa suomalainen jäsen Kansainliiton taloudelliseen komiteaan. Ulkoasiainministeriä oli ilmeisesti informoitu Suomen Geneven lähetystöstä, että komiteassa olisi vapautumassa yksi paikka ja nyt oli aika aloittaa paikan tavoittelu. Ministeri perusteli tätä tavoitetta vertaamalla Suomea muihin pohjoismaihin ja heidän asemaansa Kansainliitossa:

*Ministeriö huomauttaa myös siitä, että tämä Suomen pyrkimys on varsin kohtuullinen jo siitä syystä, että Suomen osalle on tähän asti tullut suhteellisen vähän paikkoja Kansainliiton eri komiteoissa y.m. elimissä verrattuna m.m.*

---

<sup>156</sup> Rudolf Holstin kirje Ulkoasiainministeriöön, 18.12.1928. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15-II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>157</sup> Report by the representative of Germany, Appointment of M.W.A. Lavonius (Finland) as a corresponding member of the economic committee, C.104.1929.II., Geneva, March 6th, LoNw [luettu 8.3.2016].

<sup>158</sup> A. Hackzellin kirje Tuhkolman lähetystölle. 26.2.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15-II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

*siihen paikkamäärään, jonka eri Skandinavian maat ovat onnistuneet saamaan.*<sup>159</sup>

Kirjeenvaihto Skandinavian lähetystöjen ja ulkoasiainministeriön välillä oli vilkasta. Suomen edustajat olivat tarttuneet tehtävään ja vieneet toiveita suomalaisesta jäsenestä eteenpäin. A. Hackzell ilmoitti lähetystöille vielä helmikuussa 1936, että ulkoasiainministeriö oli ajatellut Suomen ehdokkaaksi tohtori Bruno Suvirantaa.<sup>160</sup> Suviranta oli väitellyt tohtoriksi vuonna 1923 Englannin kauppataseesta ja toimi Suomen Pankin tutkijana ja myöhemmin suhdanneosaston päällikkönä (1930 – 1942) sekä Teknillisen korkeakoulun kansantaloustieteen professorina (1937 – 1944). Ulkoasiainministeriön ehdotus Suvirannan nimityksestä ei saanut kuitenkaan suurta kannatusta lähetystöissä. Osa lähetystöistä informoi, että asemapaikkamaan yhteyshenkilö torjui Suomen ehdokkuuden tyystin muiden sitoumusten takia<sup>161</sup> ja esimerkiksi Ruotsi tyrmäsi ehdokkuuden lähinnä Suvirannan kansainvälisen tuntemattomuuden vuoksi.<sup>162</sup>

Kansainliiton Geneven lähetystössä ei kuitenkaan luovutettu ja ulkoasiainministerin käskystä tehtävään lähdettiin suostuttelemaan Risto Rytiiä. Geneven lähetystön edustaja toimi välikätenä Kansainliiton, Rytin ja Ulkoasiainministeriön välillä. Ryti oli ollut alun perin vastahakoinen suostumaan tehtävään, vedoten jo valmiiksi kiireiseen aikatauluunsa. Taivuttelun jälkeen pääjohtaja Ryti suostui Suomen ehdokkaaksi taloudelliseen komiteaan, sillä ehdolla, että hän voisi aina lähettää puolestaan parhaaksi katsomansa henkilön<sup>163</sup> sijaisekseen kokoontumisiin, jos hän olisi itse estynyt saapumaan paikalle. Hän halusi kirjallisen suostumuksen Kansainliitosta oikeudestaan sijaisen käyttöön. Kansainliitosta tyydyttiin toteamaan, että sihteeristö ei tekisi erikseen Suomen ehdokkaalle tästä kirjallista vahvistusta, mutta tämä oli etu josta kaikki komitean jäsenet nauttivat. Kansainliiton sihteeristön taloudellisen osaston päällikkö

---

<sup>159</sup> A. Hackzelliin kirje Tuhkolman lähetystölle. 26.2.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>160</sup> A. Hackzelliin kirje Tuhkolman lähetystölle 21.4.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>161</sup> Tanska oli sitoutunut tukemaan norjalaista johtaja Jahnia. Kirje Kööpenhaminan lähetystöstä ulkoasiainministeriöön 1.4.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>162</sup> Geneven lähetystöstä saapunut kirje ulkoasiainministeriöön 9.6.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>163</sup> Ryti itse halusi Bruno Suvirannan olevan hänen sijaisensa.

Pietro Stoppani oli huomauttanut vielä Suomen Kansainliiton edustajalle, että komitea oli koolla hyvin harvoin:

*Hän lisäsi, että parina viime vuonna komitea on ollut hyvin harvoin koolla, toissavuonna kerran, viime vuonna kolmasti. Pääasia olisi, hän sanoi, että pääjohtaja Ryti Helsingissä valmistelisi sopivan henkilön kanssa kaikkia niitä kysymyksiä, jotka kulloinkin tulevan komitean kokouksissa esille, niin että tämä henkilö voisi kokouksissa ilmoittaa pääjohtaja Rydin kannan. Mikäli kokousten kuluessa tarvitaan pääjohtaja Rydin sijaiselle uusia ohjeita Helsingistä, voisi pääjohtaja Ryti helposti puhelimitse neuvotella sijaisensa kanssa täällä.<sup>164</sup>*

Jo samaisessa kirjeessä Suomen Kansainliiton edustaja kirjoitti, kuinka EFO:n taloudellisen osaston johtaja Pietro Stoppani oli ilmoittanut hänelle näiden keskustelujen jälkeen Norjan edustajan ottaneen häneen yhteyttä kertoakseen, että heidän edustajansa herra Jahn ei haluaisi luovuttaa paikkaansa komiteassa. Norjan edustaja Jahn oli vain väliaikaisena jäsenenä komiteassa syyskuuhun saakka, jolloin “neuvosto määräisi komitean kaikki jäsenet uutta toimikautta varten”.<sup>165</sup>

Kirjeenvaihdosta käy ilmi, että Suomen Kansainliiton edustaja piti perusteltuna ajaa tästä huolimatta Suomelle pysyvää paikkaa taloudellisessa komiteassa ja Norjan edustaja Jahnin pudottamista kirjeenvaihtajajäseneksi – asemaan, jossa Suomi oli toiminut vuosikaudet. Taloudellisen osaston johtaja, Pietro Stoppani oli vielä todennut Suomen edustajalle, että hän kannattaisi tätä toimenpidettä, mutta jos Pohjoismaat tarvitsisivat enemmän aikaa sopiaukseen asiasta, syksyn kokousta voitaisiin siirtää.<sup>166</sup>

Tammikuun 23. päivä 1937 Risto Ryti nimitettiin taloudellisen komitean jäseneksi ja edellä mainittu edustaja Jahn oli pudonnut kirjeenvaihtajajäseneksi.<sup>167</sup> Näin ilmeisestikin Suomen Genevén edustaja Holstin avustamana Suomi sai vihdoin pysyvän

---

<sup>164</sup> Geneven lähetystöstä saapunut kirje ulkoasiainministeriöön 9.6.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15-II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>165</sup> Geneven lähetystöstä saapunut kirje ulkoasiainministeriöön 9.6.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15-II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>166</sup> Geneven lähetystöstä saapunut kirje ulkoasiainministeriöön, 9.6.1936. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15-II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>167</sup> Composition of the Economic Committee for the period 1937 to 1939, League of Nations, C.73.1937.II, Geneva, January 23rd, 1937. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15-II 19.b-c. Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

jäsenen taloudelliseen komiteaan. Työtä tämän eteen tehtiin lähes kymmenen vuotta, sillä Genevén lähetystö oli lobannut suomalaista pysyvää jäsentä taloudelliseen komiteaan jo vuodesta 1928 lähtien. Siitä, mikä merkitys ja vaikuttavuus saavutettiin toimimalla aktiivisesti Kansainliitossa, on monia näkemyksiä. Suomen pitkäaikainen edustaja Genevessä, ministeri Rudolf Holsti, oli joka tapauksessa hyvin aktiivinen toimissaan Kansainliiton lähetystön johdossa. Hänen työtään varmasti osaltaan helpotti Rytin tunnettuus ja aiempi toiminta Kansainliiton piirissä. Seuraavassa luvussa tarkastellaan Risto Rytin toimia Kansainliiton taloudellisissa toimielimissä hänen varsinaisen edustajakautensa aikana.

#### **4. Risto Ryti aloittaa työskentelyn taloudellisessa komiteassa 1937**

Kansainliiton taloudellisen komitean työskentelystä suuri osa tapahtui kirjeenvaihdon kautta. Kansainliiton sihteeristö tuotti jokaiseen tapaamiseen alustavan raporttiluonnoksen edellisessä kokouksessa linjattujen teemojen mukaisesti. Sihteeristö toimitti asiantuntijamietinnöt, edellisten tapaamisten loppuraportit, muiden alakomiteoiden relevantit mietinnöt ja uusimmat alan tutkimukset tai niiden referaatit edustajille. Nämä asiakirjat toimitettiin hyvissä ajoin taloudellisen komitean jäsenille postitse, jotta he olisivat ehtineet perehtyä käsiteltäviin teemoihin etukäteen.

Risto Ryti aloitti varsinaisena jäsenenä taloudellisessa komiteassa vuonna 1937. Asiakirjalähteiden perusteella taloudellisen komitean pohdintojen kohteena on ollut tuolloin vahvasti kansainvälisten taloudellisten suhteiden vakauttamiseen pyrkivissä toimenpiteissä. Tämä käy ilmi sekä virallisista komiteanjulkaisuista<sup>168</sup> että Kansainliiton sisäisestä raportoinnista. Puolan edustajan Kansainliiton sihteeristölle toimittamassa raportissa todettiin, että taloudellinen komitea oli käsitelty vuoden 1937 tapaamisissa (45. ja 46. kokoontuminen) yleistä kansainvälistä talouden tilaa ja kartoittanut mahdollisuuksia viedä Kansainliiton asiantuntijoiden hahmottelemaa taloudellista yhteistyösuunnitelmaa läpi.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Report to the Council on the Work of its Forty-Fifth Session, Economic Committee, C.280.M.181.1937.II.B., Geneva, June 15th, 1937. KA. RR. Kansio 18.

<sup>169</sup> Report on the work of its Forty-Fifth and Forty-Sixth Sessions. Report by the Representative of Poland. C.394.1937.II.B. Geneva, September 20th, 1937, LoNw, [luettu 26.3.2016].

#### 4.1 Taloudellisen komitean 45. kokoontuminen

Ensimmäinen Taloudellisen komitean tapaaminen, johon Risto Ryti osallistui, pidettiin 7.6.1937–15.6.1937 Genevessä. Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelman dokumenteista voidaan katsoa 12- raportin liittyvän tähän tapaamiseen. Nämä raportit on päivätty 6.8.1936–9.6.1937. Kaksi arkistosta löytyvää raporttia olivat tulevaan kokoukseen liittyviä alustuksia, joista kävi ilmi kokouksen esityslista sekä sihteeristön tuottama raporttiluonnos.<sup>170</sup> Muut tapaamista edeltäneet asiantuntijalausunnat, jotka löytyivät arkistosta, olivat asiakysymyksiin keskittyneitä esiselvityksiä ja kirjeenvaihtoa. Raporttien aiheet vaihtelivat laajalti: ne saattoivat koskea ruoka-tavaran väärennöksiä<sup>171</sup> tai valuuttakursseja ja monetaarisia toimenpiteitä<sup>172</sup>. Käsiteltävien aiheiden kirjoa selittää taloudellisen komitean jäsenten laaja-alainen osaaminen ja edustajien taustat (henkilökohtainen kiinnostus käsiteltäviin asiakysymyksiin). Taloudellisen komitean edustajat toimivat usein erilaisissa ala- tai asiantuntijakomiteoissa varsinaisten taloudellisen komitean pääistuntojen lisäksi.

Aluksi on syytä tarkastella ennen virallista kokoukseen edustajille toimitettua raporttiluonnosta<sup>173</sup>, sillä sen ja virallisen raportin välillä on löydettävissä tiettyjä nyanssieroja, jotka luovat syvemmän kuvan taloudellisen komitean kokoonpanon ajatuksista ja linjauksista. Raporttiluonnoksessa käsiteltiin erityisesti kansainvälisen kaupan järjestelmien kehittämistä ja sen olemassa olevien (haitallisten) rakenteiden purkamista. Raporttiluonnos on tutkijalle miellyttävä alku tutkittavaan aiheeseen, sillä heti dokumentin alussa tuodaan esiin se positio, jonka komitea näkee sillä olevan. Raportin mukaan komitea oli esimerkiksi luopunut laajamittaisesta maailmantaloudellisen tilan analyysin tuottamisesta, sillä sitä toteuttivat onnistuneesti jo muut Kansainliiton instanssit.<sup>174</sup> Taustoittavan tutkimuksen sijaan taloudellinen komitea linjasi tehtäväkseen uusien taloudellisten näkemysten ja konkreettisten toimenpide-

---

<sup>170</sup> Annotated Agenda of the Forty-Fifth session, E.978, 15.4.1937, KA, RR, Kansio 18. Sekä: Draft Memorandum, 9.6.1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>171</sup> E.968 (a), 26.5.1937. KA, RR, Kansio 58.

<sup>172</sup> E.966, 5.12.1936, KA, RR, Kansio 18.

<sup>173</sup> Draft Memorandum, Economic Committee, June 9th, 1937, KA.RR.Kansio 18.

<sup>174</sup> Raporttiluonnoksessa mainitaan ILO:n johtajan vuosittaiset raportit sekä BIS:n vuosiraportit laajamittaisina katselmuksina aiheeseen.

ehdotusten tuottamisen. Tällä viitattiin taloudellisen komitean valmistelemaan ja edellisessä kokouksessa julkistettuun Tripartite Declaration –sopimusluonnokseen.<sup>175</sup>

Raporttiluonnoksen ilmaisun tyyli oli hyvin diplomaattinen, sillä vaikka luonnoksessa käsiteltiin kriittisesti tiettyjä valtioita ja niiden taloudellista ja poliittista tilaa, siinä tuotiin esille komitean tuottamat näkemykset ja ehdotukset hyvin sovitteluvaan sävyyn. Luonnoksessa korostettiin jokaisen maan oikeutta pyrkiä omalta kannaltaan parhaaseen (taloudelliseen) lopputulokseen. Talouden kehitys vapaassa järjestelmässä olisi kaikkien maiden etu. Kansainvälisen järjestelmän ulkopuolella toimivien valtioiden suositeltiin muokkaavan omia järjestelmiänsä sen mukaiseksi, että ne pääsisivät täysivaltaisesti kehitykseen mukaan.<sup>176</sup>

Raporttiluonnoksen mukaan eristäytyneet ja omavaraisuuteen tai radikaaleihin sosiaalisiin uudistuksiin pyrkivät maat eivät nähneet todellisuutta ja sitä mihin tilaan ne päätyisivät valitsemallaan tiellä: idea omavaraisuudesta nojasi vahvasti jatkuvaan konfliktin uhkaan. Suurimpina uhkina talouden kehitykselle komitea piti tiettyjen valuuttojen järkähtämättömyyttä<sup>177</sup>, yleistä taloudellista epäluottamusta ja sen aiheuttamaa riittämätöntä pääoman ja kullan kiertoa, valtioiden budjettiepätasapainoa, liiallisiksi paisuneita sosiaalisia menoja, julkisen kulutuksen inflaatiota ja varustautumista. Ilmaistuaan huolensa näistä haasteista, komitea totesi olevansa optimistinen tulevaisuuden näkymien suhteen, sillä talouden näkymät viittasivat kuitenkin kasvuun.<sup>178</sup>

Raporttiluonnoksen jälkimmäisessä osassa taloudellinen komitea pyrki konkretisoimaan sen aiemmin julkilausumaa tavoitetta tuottaa uusia ajatuksia ja ratkaisuja talouden ongelmiin. Yhtenä ratkaisuehdotuksena raporttiluonnoksessa esiteltiin teoreettinen pohja lyhytaikaiselle kansainväliselle sopimukselle, jolla pyrittäisiin normalisoimaan talouden tilaa ja kauppasuhteita. Ennen itse sopimusluonnoksen teoreettista esittelyä, luonnoksessa alustetaan sopimuksen syntymiselle otolliset olosuhteet. Vuotta aiemmin käydyissä keskusteluissa tämän tyyppistä ohjelmaa oli pidetty liian kunnianhimoisena ja

---

<sup>175</sup> Draft Memorandum, Economic Committee, June 9th, 1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>176</sup> Draft Memorandum, Economic Committee, June 9th, 1937, 1–6. KA, RR, Kansio 18.

<sup>177</sup> Tällä viitataan Saksan markkaan ja sen ulkoisesti vahvana pitämiseen. Draft Memorandum, Economic Committee, June 9th, 1937, 3. KA, RR, Kansio 18.

<sup>178</sup> Draft Memorandum, Economic Committee, June 9th, 1937, 1–6. KA, RR, Kansio 18.

epätodennäköisenä toteutua, mutta nyt Belgian johdolla toteutetut kaupankäynnin uudistukset nähtiin merkinä tällaisen toimintatavan mahdollisuudesta onnistua.<sup>179</sup>

Oslo-maiden välinen sopimus esiteltiin virallisessa raportissa lyhyesti – aivan kuin konkreettisena esimerkkinä komitean toivomista toimista kohti vapaata kauppaa. Oslo-sopimuksen sisältö oli esitelty edustajille myös kokouksen ennakkomateriaaleissa.<sup>180</sup>

Virallinen raportti ei juurikaan poikennut suurissa linjoissa raporttiluonnoksesta vaan luonnos on toiminut selkeänä pohjana virallisen raportin yleistä osiota ja tiettyjä pääkohtia tarkastelevien osioiden muodostumisessa. Luonnoksen merkittävin ero viralliseen raporttiin oli suoraviivaisemmassa ilmaisussa: virallisessa asiakirjassa ei esimerkiksi mainittu Saksaa tai Italiaa nimeltä, mutta erityisesti ensin mainittu tuli toistuvasti esiin luonnoksessa. Virallinen raportti alkoi pessimistisellä toteamuksella, että taloudellisen komitean oli vaikea saavuttaa tavoitteitaan uudistuksista, tilanteessa jossa osa valtioista kärsi yhä laman seuraamuksista ja joiden kauppataase ei kehittynyt suotuisasti. Tilanteessa, jossa osapuolet yhä kamppailivat laman seurauksien kanssa, oli vaikea yrittää viedä läpi laajamittaisia taloudellisia kansainvälisiä sopimuksia koskien vientiä, finanssiasioita tai valuuttakauppaa.<sup>181</sup>

Pessimistisestä aloituksesta huolimatta virallinen raportti oli rakenteeltaan ja sisällöltään lähes identtinen raporttiluonnoksen kanssa ja kokouksen loppupäätelmästä välittyvä vahva usko kansainväliseen sopimukseen. Virallisen raportin lopussa oli asialista, jossa käsiteltiin kansainvälisen taloudellisen tilanteen lisäksi mm. hiiliteollisuutta, tulleja ja valuuttakursseja. Näiden alakohtien anti jää vähäiseksi lukijalle ja ne näyttäytyvätkin lähinnä joidenkin taloudellisen komitean jäsenten toimeenpanemina esiselvityksinä sekä yhteistyöpyyntöinä muilta organisaatioilta.

Itse raportista ei voi päätellä Risto Rytin roolista tai hänen toimistaan mitään, sillä virallisesta raportista kävi ilmi vain se, että hän oli ollut kokouksessa paikalla. Risto Rytin kokoelman dokumenteista on myös hyvin haastavaa löytää merkkejä Rytin toiminnasta, sillä näihin taloudellisen komitean tapaamista koskeviin asiakirjoihin ei ole

---

<sup>179</sup> Draft Memorandum, Economic Committee, June 9th, 1937, 32–74. KA, RR, Kansio 18.

<sup>180</sup> E.994, 9.6.1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>181</sup> Report to the Council on the Work of its Forty-Fifth Session, Economic Committee, C.280.M.181.1937.II.B., Geneva, June 15th, 1937, 2, KA, RR, Kansio 18.

tehty juurikaan merkintöjä – satunnaisia alleviivauksia lukuun ottamatta. Arkistoista ei löytynyt jälkiä hänen tekemistään esivalmisteluista tai selvityksistä tätä tapaamista varten. Näin ollen tutkija on ensimmäisen tapaamisen osalta virallisten asiakirjojen varassa. Tästä huolimatta on mahdollista tehdä johtopäätöksiä Rytin toiminnasta taloudellisessa komiteassa.

Vertaamalla taloudellisen komitean tuottamaa virallista kokousraporttia ja Rytin aikaisempaa kirjallista tuotantoa voidaan todeta, että Rytin näkemykset olivat suurimmaksi osaksi yhteneväiset taloudellisen komitean näkemysten kanssa – ainakin mitä tulee arvioon kansainvälisen talouden yleisilanteesta ja kaupan rajoitteiden purkuun tähtäävästä toiminnasta. Rytin aiemmat talouspoliittiset linjaukset tulevat esiin esimerkiksi hänen antamastaan lausunnosta Kansainliiton toteuttamaan tutkimukseen vuodelta 1934. Tuolloin Ulkoasiainministeriö lähestyi Suomen Pankkia, Suomen Vientiyhdistystä ja Suomen Puunjalostusteollisuuden keskusliittoa yhteisellä kirjeellä<sup>182</sup> saadakseen tietoja Kansainliiton yleiskokouksessa huomiota herättäneeseen kysymykseen vastike- ja clearing-sopimuksista.

Suomen Pankin vastine tähän oli melko niukkasanainen ja selkeä. Sen oli allekirjoittanut Risto Ryti. Kirjeessä Ulkoasiainministeriölle todettiin, että “Suomi on joutunut solmimaan clearing-sopimukset Saksan ja Viron kanssa olosuhteiden pakosta eikä suinkaan siitä syystä, että täällä olisi sinänsä pidetty tuollaisia sopimuksia päämääränä, johon kannattaisi pyrkiä.”<sup>183</sup> Kirjeessä todettiin, että erityisesti Saksan kanssa solmittu clearing-sopimus ei ollut toiminut toivotulla tavalla vaan aiheuttanut lähinnä harmia ja että vastaavan tyyppiset sopimukset eivät edistäneet vapaata kauppavaihtoa vaan pikemminkin johtivat vastikekauppaan. Seuraava suora lainaus kirjeestä paljastaa hyvin suorasanaisesti Risto Rytin mielipiteen aiheesta:

*Tällaista kehitystendenssiä ei voi pitää suotavana varsinkaan Suomen kannalta, jonka edut osaksi maan pienuuden, osaksi sen luonnontuotteiden melkoisen yksipuolisuuden takia vaativat mahdollisimmat vapaata kansainvälistä kauppaa. Näin ollen clearing-sopimuksia on pidettävä välttämättömänä pahana, jotka*

---

<sup>182</sup> Kirje Ulkoasiainministeriöstä Suomen Pankille, 9.11.1934. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>183</sup> Kirje Suomen Pankin johtokunnalta Ulkoasiainministeriölle 15.11.1934. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

*vain aivan poikkeuksellisissa olosuhteissa voivat puolustaa paikkaansa. Ei siis ole erikoista syytä pyrkiä kansainvälisiin toimenpiteisiin niiden toimintamuotojen kehittämiseksi eikä missään tapauksessa edistämään niiden yleisempää käyttämistä, vaan päin vastoin koetettava kehittää eri maiden taloudelliset olosuhteet sellaisiksi, että clearing-sopimukset käyvät tarpeettomiksi ja että jo tehdyistä sopimuksista päästään irti.<sup>184</sup>*

Ryti tuskin oli muuttanut mieltään clearing-sopimuksista niiden muutaman vuoden aikana mitä tästä kirjeenvaihdosta oli kulunut. Kansainliitossa vallinneet taloudelliset näkemykset olivat olleet vapaakauppaa ja vähäistä valtiollista sekaantumista kannattavia. Tämän suuntaisia olivat myös 45. taloudellisen komitean kokoontumisen tuottamat linjaukset.

#### **4.2 Taloudellisen komitean 46. kokoontuminen**

Ryti sai 20. heinäkuuta 1937 päivätyyn kirjeen, jossa hänet kutsuttiin taloudellisen komitean seuraavaan tapaamiseen: komitean 46. kokoontuminen pidettäisiin 6.9–10.9.1937. Samaisesta kirjeestä käy ilmi, että taloudellisen komitean oli tarkoitus jatkaa keskusteluja talouden yleisestä tilasta ja tuottaa tästä raportti (yleiskokoukseen).<sup>185</sup> Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelmassa olevista dokumenteista voidaan katsoa 24 asiakirjan liittyvän tähän tapaamiseen. Yhdeksän dokumenttia 24:stä liittyi itse kokoontumiseen, käytännön järjestelyihin ja sen tuottamiin virallisiin dokumentteihin. 12 dokumenttia liittyi raaka-aineisiin perehtyneen alakomitean työskentelyyn. Loput dokumentit olivat yksittäisiä selontekoja, kuten muistio turismista, jossa esiteltiin lyhyesti erinäisten kansainvälisten konferenssien julkilausumia koskien turismin kansainvälisiä taloudellisia vaikutuksia.<sup>186</sup>

Raaka-ainekauppaan perehtynyt alakomitea oli tyypillinen esimerkki Kansainliiton piirissä toimineista “mixed-committee” -asiantuntijaryhmistä. Näissä työryhmissä työskentely toteutettiin yhteistyössä muiden asiantuntijatahojen kanssa. Tämä merkitsi

---

<sup>184</sup> Kirje Suomen Pankin johtokunnalta Ulkoasiainministeriölle 15.11.1934. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>185</sup> Kirje taloudellisen komitean johdolta Rytille, 20.7.1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>186</sup> The Tourist Traffic Considered as an International Economic Factor, E.997, 12.8.1937, KA, RR, Kansio 18.

taloudellisen komitean ulkopuolisten toimijoiden ja Kansainliiton ulkopuolisten valtioiden ottamista mukaan työskentelyyn. Näin pyrittiin saamaan mahdollisimman kattava edustus ja sitä kautta myös mahdollisimman laaja-alainen kokemus aiheesta. Taloudelliselle komitealle osoitetussa loppuraportissa harmitellaan, että alakomitean työskentelyyn ei pyynnöistä huolimatta saatu edustajaa Saksasta tai Italiasta.<sup>187</sup> Tosin Saksan, Italian ja Japanin haluttomuus yhteistyöhön aiheutti muutenkin EFO:n ja koko Kansainliiton sisällä haasteita. Ne kykenivät tehokkaasti passiivisuudellaan estämään laajamittaisia pyrkimyksiä ratkoa taloudellisia ongelmia.<sup>188</sup> Suomella ei ollut edustajaa tässä alakomiteassa. Komitean työn tulokset ja siihen liittyneet tutkimukset toimitettiin kuitenkin koko taloudellisen komitean jäsenistölle. Raaka-ainekomitean työn tulokset noteerattiin laajalti myös 46:n tapaamisen virallisessa raportissa.

Taloudellisen komitean 46. tapaamisesta julkaistiin virallinen selonteko, jonka mukana tuli erityinen taloudellisten (ja poliittisten) olojen rauhoittamiseen tähdännyt liite.<sup>189</sup> Tämä liite oli toimitettu komitean jäsenille jo etukäteen ja se on julkaistu sellaisenaan. Viralliseen muistioon sen sijaan tehtiin paljon muutoksia ja taloudellisen komitean jäsenet osallistuivat varsin aktiivisesti lopullisen raportin muotoiluun. Raportti saatiin osapuolia tyydyttävään lopputulokseen ja julkaistiin 10. syyskuuta 1937.<sup>190</sup> Raporttiluonnokseen tuli muutosehdotuksia ainakin kahdeksalta komitean jäseneltä (muutosehdotukset toimitettiin kaikille taloudellisen komitean jäsenille).<sup>191</sup> Virallinen, taloudellisen komitean 46. tapaamisesta julkaistu raportti on koostettu alkuperäisestä raporttiluonnoksesta ja siihen tehdyistä muutosehdotuksista. Seuraavassa tarkastellaan sitä kuinka paljon ja millä tavoin edustajat – erityisesti Ryti, vaikuttivat lopullisen raportin muotoiluihin. Tällä tavoin päästään konkreettisesti tarkastelemaan Rytin työskentelyä taloudellisessa komiteassa.

---

<sup>187</sup> Committee for the study of the problem of raw materials. E./M.P/27(2). Report of the Committee, 7.9.1937, 1. KA, RR, Kansio 18.

<sup>188</sup> Hill, 111–112.

<sup>189</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>190</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937, KA, RR, Kansio 18

<sup>191</sup> Hors Serie 90, 6.9.1937 Observations presented by Sir Frederick Leith Ross concerning the Preliminary Draft Report to the Council prepared by M. van Langenhove, Hors Series 91, 7.9.1937, Observations presented by M.B. Rosenblum on the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove, Hors Serie 92, 8.9.1937, Observations by Mr. Grady on the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove sekä 1.9.1937, Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove. KA, RR, Kansio 18.

#### 4.2.1 Taloudellinen komitea kansainvälistä kauppasopimusta luomassa

*The first object to be aimed at must be to re-establish conditions under which, as between one country and another, the buyer could buy what he wanted, the debtor pay what he owed, and the tourist go where he wished, without meeting with obstacles such as quotas and currency control due to Government intervention.*<sup>192</sup>

Näillä sanoilla taloudellinen komitea kuvasi työskentelynsä pyrkimyksiä, lainaten itseään vuodelta 1936. Kommenttikierroksella ollut 46. taloudellisen komitean kokoontumisen raporttiluonnos oli otsikoitu: Execution of the programme of the tripartite declaration.<sup>193</sup> Belgian edustajan F. Van Langenhoven valmisteleman raporttiluonnoksen otsikossa viitataan vuotta aiemmin toteutettuun Yhdysvaltojen, Ranskan ja Iso-Britannian hallitusten väliseen kolmikantasopimukseen (Tripartite Declaration). Tältä kolmikantajulistukselta oli odotettu paljon erityisesti Kansainliiton piirissä, jonka alaisuudessa koko projekti oli pitkälle luonnosteltu. EFO:n johtajat Alexander Loveday ja Pietro Stoppani olivat työskennelleet vuodesta 1935 saakka tavoitteenaan saada aikaan kansainvälistä taloutta tervehdyttävä talouspoliittinen sopimusluonnos. He järjestivät EFO:n sisällä järjestön jäsenten välisiä salaisia tapaamisia sekä Iso-Britannian, Yhdysvaltojen ja Ranskan valtiomiesten välisiä salaisia tapaamisia. EFO:n johto oli niin sitoutunut pyrkimyksiinsä, että he käyttivät taloudellista komiteaa eräänlaisena ”sumuverhona” toiminnalleen: jos jotain vuotaisi julkisuuteen ennen lopullisia tuloksia, he ottaisivat vastuun tapaamisten järjestämisestä. Näin kokoontumisiin osallistuneet edustajat välttyisivät sisäpoliittisilta seurauksilta tai julkiselta arvostelulta.<sup>194</sup>

EFO:n johtajien toivomaa sopimusluonnosta ei koskaan syntynyt, mutta heidän aktiivisuutensa oli mahdollistanut suurvaltojen väliset neuvottelut, jotka johtivat vuonna 1936 Tripartite Monetary Stabilization Agreement sopimuksen syntyyn. Yhdysvallat oli

---

<sup>192</sup> Preliminary Draft Report to the Council (prepared M. Van Langenhove), 28.7.1937, Geneva sekä C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

<sup>193</sup> Preliminary Draft Report to the Council (prepared M. Van Langenhove), 28.7.1937, Geneva. KA, RR, Kansio 18.

<sup>194</sup> Clavin (2005), 485–488.

jo vuonna 1935 strategisesti sitoutunut lisäämään bilateraalisten ja multilateraalisten kauppasuhteiden määrää sekä alentamaan tulleja.<sup>195</sup> Iso-Britannia ja Ranska sen sijaan eivät olleet tällaisia tavoitteita asettaneet kauppapolitiikalleen. Vuonna 1936 Ranska ajautui ongelmiin kultareserviensä hupenemisen vuoksi. Frangi oli yhä sidottu kultaan ja tämä aiheutti ongelmia maan taloudelle. Ranskan hallitus joutui pohtimaan deflaation, valuutan säännöstelyn ja devalvoinnin välillä tasapainottaakseen tilannetta. Devalvaatio oli kaikista vähiten haitallinen toimenpide, vaikkakin sisäpoliittisesti erittäin ikävä istuvalle hallitukselle. Devalvoinnin ongelmana oli prosessin (frangin devalvoinnin) jäykkyys kultakannasta johtuen. Oli hyvin todennäköistä, että punnan ja dollarin arvo reagoisivat välittömästi devalvointiin, jolloin hyödyt jäisivät minimaalisiksi. Vaikka ranskalaiset eivät olleet aluksi innostuneet Yhdysvaltojen ehdotuksesta parantaa devalvaation onnistumisen mahdollisuuksia yhteisen julkilausuman avulla, he taipuivat tähän lopulta ja näin syntyi valtioiden välinen kolmikantasopimus.<sup>196</sup>

Tripartite Agreement oli Yhdysvaltojen, Iso-Britannian ja Ranskan yhteinen kolmikantainen sopimus, jossa ne asettivat talouspoliittiseksi tavoitteekseen maailmantalouden elvyttämisen ja taloudellisen toimeliaisuuden laajenemisen. Julistuksen ensisijainen pyrkimys oli saavuttaa tasapaino valuuttamarkkinoilla, jotta mahdolliset valuuttojen hienosäädöt eivät aiheuttaisi häiriöitä maailmankauppaan. Viimeisenä lausekkeena kolmikantajulistuksessa maat totesivat, että ne tulisivat välittömästi vapauttamaan tuontikiintiöitä ja alentamaan tullejaan asteittain, perimmäisenä tarkoituksena niiden poistaminen tyystin.<sup>197</sup>

Todellisuudessa kaikki kolme maata suhtautuivat julkilausumaan hyvin eri tyyppisesti. Yhdysvallat antoi julistukselle painoarvoa ja uskoi todella sen mahdollisuuksiin tasapainottaa maailmantaloudellista (ja poliittista) tilannetta. Iso-Britannia taas suhtautui yleviin rauhan ja vaurauden tavoitteisiin paljon skeptisemmin, mutta iloitsi sen sijaan sopimuksessa mainituista tavoitteista laskea tulleja ja poistaa valuuttasääntelyä. Näitä brittien toivomia toimenpiteitä taas Ranska ei juurikaan

---

<sup>195</sup> Clavin (2005), 484–485.

<sup>196</sup> Feinstein, Charles H. – Temin, Peter – Toniolo, Gianni (2008): *The World Economy Between the World Wars*, Oxford University Press, New York, 173–178.

<sup>197</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

noudattanut. Sopimus lähinnä takasi sen, että frangin devalvointi onnistui rauhallisesti ilman muiden valtioiden ”kostotoimenpiteitä”. Sopimuksen syntymisen vaikeus oli lähinnä todistanut, kuinka haastavaa oli saavuttaa tämänkään tasoista yhteistyötä. Samalla kultakantajärjestelmä tuli tiensä päähän ja Ranska, Hollanti ja Sveitsi lopettivat järjestelmän eroamalla siitä syyskuussa 1936.<sup>198</sup>

EFO:ssa kolmikantasopimuksen epäonnistuminen jouduttiin toteamaan vuotta myöhemmin, kun Van Langenhove totesi raportissaan, että sopimuksen tulokset olivat jääneet laihoiksi. Valuuttakurssien heilahtelut olivat yksi ajan suurimpia häiriötä aiheuttavia tekijöitä maailmankaupalle ja suurvaltojen välisen sopimuksen suurin pyrkimys oli ollut valuuttamarkkinoiden tasapainottaminen, mutta kuten jo todettu Ranskan frangin devalvointi oli heijastunut heikosti maailmantalouteen ja Saksa ja Italia olivat jättäytyneet kokonaan julistuksen ulkopuolelle. Tästä huolimatta EFO:n sisällä kolmikantajulistus nähtiin yhä potentiaalisena sopimusluonnoksena ja Kansainliiton henkeä toteuttavana projektina. Näin ollen Belgian entinen pääministeri Paul Van Zeeland oli laatinut selvityksen taloudelliselle komitealle, jonka tähtäimessä oli alkuperäisen julistuksen mukaisten uudistusten nopeampi toimeenpano. Van Zeeland oli saanut raporttinsa valmiiksi ja hänen laatimansa luonnos esiteltiin taloudellisen komitean jäsenille. Tavoitteena oli toteuttaa vastaava kansainvälinen sopimus tai konferenssi, jolla kyettäisiin vakauttamaan maailmantalouden tila.

Raporttiluonnoksen mukaan kokonaistaloudellisesti tarkasteltuna (koko maailman) tuotanto oli kasvanut ja se oli ylittänyt jo vuoden 1929 tason. Paikoin kysyntä oli ohittanut tarjonnan ja tämä oli nostanut hintatasoa. Hintojen nousu oli aiheuttanut paikoin jopa pelkoa korkeasuhdanteesta (ja uudesta lamasta).<sup>199</sup> Samaan aikaan alkuperäisen kolmikantasopimuksen osapuolten kauppataase oli kääntynyt päinvastaiseksi ja tuonti lisääntynyt. Raportin mukaan tämä ei kuitenkaan ollut merkki heikkoudesta vaan päinvastoin vahvuudesta, sillä nämä kolme valtiota olivat suurimpia velkojia ja niiden tulisikin lisätä tuontia, jotta velkaiset maat pääsisivät tavoitteisiinsa.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Feinstein – Temin – Toniolo, 176–177.

<sup>199</sup> Tämä maininta löytyy vain luonnoksesta: Preliminary Draft Report to the Council (prepared M. Van Langenhove), 28.7.1937, Geneva. KA, RR, Kansio 18.

<sup>200</sup> Tämä oli yksi niistä asioista, joihin Ryti kiinnitti omissa muistiinpanoissaan huomiota: hänen mielestään oli virheellistä esittää Iso-Britannian epätasapainossa oleva tase millään tavalla erityisen hyvänä asiana. Rytin huomautus on otettu lopullisessa raportissa huomioon ja päädytty lievempään ilmaisuun. C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

Taloudellisen komitean raporttiluonnoksessa käsiteltiin kolmikantasopimusta yksityiskohtaisesti. Raportin mukaan maailmantalouden suurimpia haasteita olivat tuontikiintiöt ja tullit, jotka olivat alun perin olleet vain väliaikaisia ratkaisuja, joilla oli pyritty hillitsemään inflaatiota. Ongelmat olivat kärjistyneet, kun tähän oli pyritty vastaamaan myös valuuttakursseja säätämällä ja nämä mekanismit olivat jääneet täysin turhina osaksi järjestelmää. Taloudellisen komitean raportin mukaan tällaiset protektionistiset mallit muuttuvat nopeasti sellaisiksi osiksi taloudellista järjestelmää, että ne otettiin annettuina ja niistä ei haluttu luopua lainkaan: hintaero kotimaisen ja ulkoa tuodun hyödykkeen välillä oli kasvanut niin suureksi. Ratkaisuksi ongelmaan taloudellinen komitea esitti tuontikiintiöistä asteittaista luopumista. Niistä tulisi luopua joko sopimuksellisin keinoin tai autonomisin keinoin. Jälkimmäinen vaihtoehto oli toteutunut maissa, joissa oma tuotanto ei yltänyt kulutuksen tasolle tai tuottajille tarjottu takuuhinta ylittyi muutenkin – tai hinta oli noussut liian korkeaksi kuluttajille. Näissä tapauksissa tulleista ja kiintiöistä oli luovuttu itsestään. Järjestelmä toimii kuitenkin hyvin harvoin tällä tavoin ”automaattisesti”. Toisena ratkaisuvaihtoehtona raportissa esiteltiin sopimukselliset keinot, joilla rajoituksista voitaisiin pyrkiä eroon. Sopimukselliset keinot voisivat olla bilateraalisia tai multilateraalisia – niin kuin esimerkiksi Oslo-ryhmän sopimus. Tällöin valtiot, joilla on toisistaan poikkeavia tuontia haittaavia metodeja käytössään (yhellä tullit, toisella kiintiöt jne.) olisi mahdollista saada saman sopimuksen piiriin.<sup>201</sup>

Alkuperäisen kolmikantasopimuksen yhtenä merkittävänä tavoitteena oli ollut rauhoittaa valuuttakauppaa ja tehdä kaupankäynti ylipäänsä eri valuutoilla mahdolliseksi. Valuuttakaupan ja valuuttakurssien kontrollien nähtiin haittaavan eniten kansainvälisen kaupan kasvua, sillä sen avulla luotiin epätasapaino kaupankäyntiin. Valtioiden perimmäinen tarkoitus oli suojella kansallista valuuttaa näillä toimenpiteillä, mutta valitettavasti se tapahtui kaupan kustannuksella – virheellisesti arvostettu valuutta ei toiminut tällöin halutulla tavalla kaupankäynnin välineenä vaan häiritsi tai jopa esti kaupankäynnin. Valuuttakurssien kontrolli häiritsi myös lainamarkkinoita. Maailmanmarkkinahintojen nousu ja kaventunut ero sisäisiin markkinoihin ei ollut myöskään lisännyt houkuttelevuutta valuutan säätelystä luopumiseen. Raportin mukaan

---

<sup>201</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

monetaarisia keinoja ei ole nähty tarpeeksi tehokkaiksi ja houkutteleviksi välineiksi tuomaan helpotusta markkinoille. Tämä oli myös poliittisesti raskas päätös – jättää valuutta kellumaan, jotta luontainen tasapaino löytyisi. Tällä tavoin toimineista maista ja esimerkkinä onnistuneesta rapapolitiikasta raportissa mainitaan Itävalta ja Argentiina. Niiden toteuttama rahapolitiikka nähtiin onnistuneena strategiana ja syynä menestykseen. Molemmat maat olivat onnistuneet houkuttelemaan runsaasti vierasta pääomaa.<sup>202</sup> Tosin vain hetkeä myöhemmin Saksan liitettyä Itävallan itseensä muuttui rahapoliittinen menestystarina rahapoliittiseksi kauhistukseksi, kun Itävallasta tuli osa Saksan talousjärjestelmää.

Raporttiluonnoksessa poliittinen epävakaus tuotiin esiin viimeisenä haasteena maailmantaloudelle. Sen mukaan valtioiden pyrkimys omavaraisuuteen ja runsas sotilaallinen varustautuminen olivat luoneet kuplan, joka tulisi vain laskemaan pitkässä juoksussa kansalaisten elintaso. Varustautuminen nähtiin hyvin haitallisena sekä poliittisesti että taloudellisesti. Hallitukset pyrkivät oikeuttamaan politiikkaansa omille kansalaisilleen sillä, että niiden tulee pitää kiinni olemassaolostaan. Tämä oli aiheuttanut tiettyä epävarmuutta Euroopan ylle ja se nähtiin keinona luoda vakavia jännitteitä. Taloudellisen komitean raportin mukaan olisi vaikeaa luoda taloudellista edistystä ilman selkeää poliittisen ilmapiirin puhdistumista. Taloudellisen kehityksen ja edistyksen edellytyksenä on myös poliittisen vakauden ja tasapainon saavuttaminen – tai ainakin tilanteen rauhoittuminen. Raportin mukaan ilman yhteistyötä ja taloudellisen sopimisen laajentamista ongelmat tulisivat vain lisääntymään. Jos kaupan rajoitteita ei kyettäisi purkamaan, olisi mahdotonta saavuttaa tasapainoa hintojen ja valuuttojen välille ja kestävä vaurautta. Kaupan rajoitteet ymmärrettiin osittain vääjäämättöminä reaktioina vaikeaan tilanteeseen. Näin ollen, jos kaupan rajoitteista todella haluttaisiin eroon, tulisi pyrkiä eroon niistä syistä, jotka ovat johtaneet tähän lopputulemaan.<sup>203</sup>

Raportti päättyi pohdintaan siitä, millaisiin toimiin kansainvälisen yhteisön tulisi ryhtyä, jotta taloudellinen toimeliaisuus pääsisi kunnolla käyntiin. Parhaaksi konkreettiseksi toimintasuunnitelmaksi raportissa ehdotettiin mahdollisimman laaja-alaista taloudellista sopimusta tai julistusta, jota mahdollisimman suuri joukko valtioita sitoutuisi noudattamaan. Kansainliiton piirissä oli jo vuosien kokemuksella nähty, että tällaista

---

<sup>202</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

<sup>203</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

sopimusta oli hyvin haastava saada aikaiseksi, sillä hyvin harvat valtiot olivat valmiita vapauttamaan omaa kauppaa muiden eduksi. Toisekseen olisi vaikea saavuttaa taloudellista tasapainoa ilman poliittisen ilmapiirin rauhoittumista. Raportti päättyi pessimistiseen toteamukseen, että yleissitovaan sopimukseen tuskin olisi mahdollista päästä, mutta Ranskan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen kolmikantaisesta sopimisesta tai sen julistuksen pohjalta tehtävällä julkilausumalla voisi olla paikkansa maailmassa.<sup>204</sup> Tällä tavoin taloudellinen komitea tulee tietyllä tapaa päätelmissään takaisin lähtöpisteeseen. Materiaaleista käy ilmi kiinnostava analyysi maailman taloudellisesta tilanteesta, mutta taloudellinen komitea ei kykene vastaamaan taloudellisiin haasteisiin tai itse asettamiinsa tavoitteisiin konkreettisten ratkaisujen tuottamisessa millään tavalla. Vaikea poliittinen toimintaympäristö teki sen hetken taloudellisista kysymyksistä liian haastavia vastattavaksi. Tämä selittää osittain EFO:ssa myöhemmin tapahtuvaa muutosta sen toimintalinjassa.

Se, mikä ei tullut esiin taloudellisen komitean julkaistuista raporteista ja materiaaleista, oli valtava työmäärä, joka oli ylipäänsä johtanut Tripartite Agreement kolmikantasopimuksen syntyyn ja edes tähän tuloksiltaan vaatimattomaan suurvaltojen väliseen yhteistyöhön. Kansainliiton omat arkistot ovat vasta paljastaneet osan siitä työmäärästä mitä EFO:n virkamiehet ovat kulissien takana tehneet. Ja vaikka kolmikantasopimus ei täydellisesti tavoitteissaan onnistunutkaan, se oli kuitenkin ensimmäinen julkilausuma devalvoinnin puolesta kansainvälisenä kauppapoliittisena keinona. Kansainliiton toimiminen sopimuksen taustalla auttoi myös ranskalaisia päättäjiä perustelemaan kansalaisilleen raskaana koetun ratkaisun.<sup>205</sup> Sopimus muodosti myös ”eräänlaisen alkumuodon toisen maailmansodan jälkeen perustetulle ns. Bretton Woodsin järjestelmälle, joka myös perustui siihen, että muut maat voivat halutessaan vaihtaa dollarisaataviaan Yhdysvalloissa kullaksi.”<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> C.358.M.242.1937.II.B., 10.9.1937. KA, RR, Kansio 18

<sup>205</sup> Clavin (2005), 490.

<sup>206</sup> Kuusterä – Tarkka, 542–543.

#### 4.2.2 Rytin näkemykset taloudellisen komitean 46. kokoontumisen loppuraportista

Millä tavoin Risto Ryti ja muut taloudellisen komitean jäsenet vaikuttivat raporttiluonnoksen sisältöihin ja kuinka paljon sisältö muuttui ennen virallista julkaisua? Kysymyksenasettelut ja tietyt kokonaisuudet jäivät virkamiesten alustettaviksi ja tällä tavoin tietyillä toimijoilla oli suuri valta lopputulokseen. Tämä työskentelytapa toteutti kuitenkin hyvin Kansainliiton perimmäistä ajatusta ja tavoitteita tasa-arvoisesta edustuksesta ja hedelmällisestä debatista, sillä luonnoksen kommentointi oli kaikille edustajille avointa ja mahdollista. Kansainliiton päätöksentekohierarkian vuoksi edustajien oli helppo estää sihteeristön liian radikaaleina pidettyjen ehdotusten julkaisu niin halutessaan.<sup>207</sup> Vaikuttaa siltä, että samalla tavalla osa komitean jäsenten ehdotuksista pääsi mukaan, mutta osa ehdotuksista joko jätettiin kokonaan pois valmiista raportista<sup>208</sup> tai muotoiltiin uusiksi sihteeristön toimesta. Näin kävi esimerkiksi Neuvostoliiton edustaja Boris Rosenblumin muutosehdotuksille. Hän teki kaksi varsin pientä muodollista ehdotusta taloudellisen komitean raporttiluonnokseen, mutta molemmat lauseet olivat melko jyrkästi muotoiltuja ja niiden sisältö oli lähinnä poliittinen. Toinen hänen ehdottamansa lause oli otettu lopulliseen raporttiin mukaan uudelleen muotoiltuna. Toinen lisäys jätettiin tyystin pois, sillä siinä todettiin varsin jyrkästi, että valtiot jotka olivat valjastaneet tuotantonsa kansainvälisen yhteistyön ulkopuolelle eivät voineet odottaa myöskään yhteistyötä tai tukea toimilleen toisenlaisen politiikan omaksuneilta valtioilta.<sup>209</sup> Tämä oli ymmärrettävää, sillä Kansainliiton virallisissa raporteissa ei tämän tyyppisiä lausuntoja nähty lainkaan, vaan niiden muotoilussa oli aina pyritty mahdollisimman universaaleihin ilmauksiin. Tavoite oli saada (Kansainliiton näkökulmasta) maailman taloudellista kehitystä jarruttavat valtiot mukaan uudistuksiin ja tähän pyrittiin mahdollisimman diplomaattisin keinoin: kansainvälisestä yhteisöstä sulkemista ja sanktioita ei esitetty edes vaihtoehtona.

Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelmasta löytyy hänen suomeksi kirjoittamansa päiväamätön muistio hänen huomioistaan ja muutosehdotuksistaan 46.taloudellisen

---

<sup>207</sup> Clavin (2005), 491.

<sup>208</sup> Observations by Mr.Grady on the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove, Hors Serie 92, 8.9.1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>209</sup> Observations presented by M.B. Rosenblum on the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langehove, Hors Series 91, 7.9.1937, KA, RR, Kansio 18.

komitean kokouksen raporttiluonnokseen. Rytin mielestä van Langenhoven raporttiluonnos kohdistuu “liian moneen asiaan ja liian laajalle alalle ja menettää sen johdosta käytännöllistä merkitystään muuttuen osittain iskuksi ilmaan.”<sup>210</sup> Hänen mielestään merkityksellistä kaupankäynnin kannalta olivat hyvät kauppasuhteet ja ennakoitavuus, eivät niinkään esimerkiksi tullit. Rytin mukaan jyrkät vaihtelut kauppapolitiikassa ja diskriminatoriset menetelmät olivat taloudelle kaikkein haitallisimpia toimenpiteitä. Ryti tuo esiin muistiinpanoissaan, kuinka hänen mielestään luonnoksessa lausutaan turhaan poliittisia mielipiteitä. Hänen muistiinpanossaan kaikki tällaiset kommentit oli ehdotettu poistettavaksi, sillä “saadaksean käytännöllistä merkitystä, täytyy ehdotettujen toimenpiteiden olla hyväksyttäviä poliittisesta järjestelmästä riippumatta.”<sup>211</sup>

Suomeksi kirjoitetun muistiinpanon lisäksi Rytin panos lopulliseen raporttiin tulee esiin hänen jättämästään virallisesta kannanotosta ja englanniksi kirjoitetuista huomioista ja muutosehdotuksista. Rytin jättämässä virallisessa lausunnossa todetaan heti alkuun ”The draft report prepared by M. van Langenhove is most valuable and interesting. Theoretically it is quite in accordance with my personal views and I am thus ready to support it on principle”.<sup>212</sup> Hän antaa siis luonnokselle yleisluonteisen hyväksyntänsä, mutta tekee siihen seuraavaksi paljon muutosehdotuksia. Rytin ehdottamat muutokset raporttiin olivat kaikki melko mittavia ja sisällöllisesti merkittäviä täsmennyksiä tai hän kyseenalaistaa alkuperäisen tekstin sisältöä. Rytin kirjoittaman muutosehdotuksen sanoma oli sama kuin aiemmin mainitun suomenkielisen muistion, mutta se oli yksityiskohtaisemmin ja asiantuntevammin muotoiltu. Toisin kuin moni muu taloudellisen komitean jäsen, Ryti keskittyi raporttiluonnoksen asiasisältöön ja sen ajatusten eteenpäin hahmotteluun ja parannusehdotuksiin. Hän ei omassa ehdotuksessaan keskittynyt muutoseikkoihin.

Ryti esitti komitealle jättämässään lausunnossa oman analyysinsä maailmankaupan tilasta sekä ehdotuksensa tilanteen parantamiseksi. Ryti asettui – kuten jo todettu, henkilökohtaisesti samansuuntaisten linjausten kannattajaksi kuin Van Langenhove.

---

<sup>210</sup> Päiväämätön muistiinpano Draft Report- luonnoksesta. KA, RR, Kansio 18.

<sup>211</sup> Päiväämätön muistiinpano Draft Report- luonnoksesta. KA, RR, Kansio 18.

<sup>212</sup> Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove, 1.9.1937, KA, RR, Kansio 18.

Hän ei kuitenkaan ollut yhtä optimistinen yleisluonteisen sopimuksen syntymisen mahdollisuuksiin kuin luonnoksen alkuperäinen kirjoittaja. Rytin mukaan eri valtioiden tilanne vaihteli niin suuresti toisistaan, että tällaisten kaiken kattavien ehdotusten tekeminen voisi myös heikentää yleistä taloudellis-poliittista tilannetta entisestään ja johtaa maailman valtiot uuteen lamaan – yhtä jakautuneina ja jopa valmistautumattomampina kuin koskaan aiemmin. Rytin mukaan näissä olosuhteissa voisi olla viisasta pidättäytyä liian laajoista sopimus pohjista ja pyrkiä pienimuotoisimpiin, samankaltaisten valtioiden välisiin sopimuksiin, kuten Oslo-maat ovat toimineet. Hänen mukaansa parhaaseen tulokseen päästäisiin, jos jokin maailman suurista talousvetureista, esimerkiksi Iso-Britannia, lähtisi viemään Oslo-maiden tyyppistä sopimusta eteenpäin. Sopimukseen liittyvien maiden tulisi taata samat edut ja myönnytykset kaikille osapuolille. Näin olisi mahdollista saada laajoja alueita yhteistyön piiriin ja tällöin tiettyjen suurten valtioiden jääminen sopimuksen ulkopuolelle haittaisi mahdollisimman vähän kaupankäyntiä sopimuksen sitoessa jo valmiiksi tarpeeksi laajaan ja taloudellisesti monipuoliseen yhteisöön.<sup>213</sup>

Millainen sopimusluonnoksen tulisi olla? Ryti tarttui omassa lausunnossaan tiettyihin sopimuksen sisällöllisiin tekijöihin ja teki huomautuksia kolmesta eri aiheesta: tuontikiintiöistä, valuuttarajoituksista ja maataloustuista. Tämän lisäksi Ryti puuttui lausunnossaan muutamaankin alkuperäisen asiakirjan asiavirheeseen huomauttamalla, että esimerkiksi oletus ruokatarvikkeiden hinnanalennuksen johtamisesta vastaavaan kulutuksen nousuun oli virheellinen: kysynnän käyrä on joustamaton, varsinkin tiettyjen ruokatuotteiden kohdalla (esimerkkinä hän mainitsee maissin). Rytin mukaan myös maininta tiettyjen velkojamaiden kauppataseen kehittämisestä passiiviseen suuntaan ja sen positiivisista vaikutuksista ympäristöön oli virheellinen oletus.<sup>214</sup>

Rytin mukaan sopimusluonnoksessa olisi hyvä keskittyä sisällöllisesti vain kiintiöiden rajoittamiseen ja valuuttarajoitusten lieventämiseen ja poistamiseen. Rytin mukaan raportissa tulisi (sisällöllisesti) tarkentaa mitä se tarkoittaa puhuessaan kiintiöistä, sillä niitä on hyvin monenlaisia ja erilaisiin vaikutuksiin tähtäviä. Hän mainitsi

---

<sup>213</sup> Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove, 1.9.1937, KA, RR, Kansio 18

<sup>214</sup> 1.9.1937, Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove. KA, RR, Kansio 18, 9.

lausunnossaan esimerkkinä kiintiöt, jotka edellyttivät sopimuksen toista osapuolta ostamaan joko sovitun määrän tai tietyn prosenttiosuuden tietyn hyödykkeen kokonaistuotannosta. Tällöin tarkoituksena ei ollut ajaa alas tai rajoittaa tuontia vaan antaa toiselle valtiolle etulyöntiasema toiseen nähden. Ryti huomautti lausunnossaan, että kiintiöitä oli mahdollista käyttää myös tulleista irrottautumisen välineinä. Tällöin tuotteet joiden kohdalla tulleja ei voitu kertaluontoisesti ajaa alas, pyrittäisiin vapauttamaan niistä tullikiintiöiden avulla. Tämä tarkoitti, että tietty kiintiö tuotteesta tullattaisiin tietyllä prosenttiosuudella, ja kiintiön ylittävään osuuteen sovellettaisiin alempaa tullausta tai ei veloitettaisi tullia lainkaan. Raportissa tulisi näiltä osin täydentää sopimusluonnoksen muotoilua.

Sisällöllisesti Ryti puuttui vielä kahteen eri asiaan: valuuttarajoitusten säätelyyn ja tuottajatukiin. Rytin mukaan sellaisille maille, jotka päättäisivät pyrkiä tasapainottamaan valuuttansa arvon, tulisi taata mahdollisimman laaja ja asiantunteva tuki, jotta säätelyn poistamisen aiheuttama epätasapaino ja suuri volatilititeetti kyettäisiin minimoimaan. Hän ehdotti, että näitä valtioita tuettaisiin Kansainliiton tai BIS:n tarjoamalla asiantuntija-avulla. Viimeisenä sisällöllisenä huomiona Ryti totesi, että raporttiluonnoksen maininta tuottajille maksettavista tuista tulisi poistaa. Hänen mukaansa mitään ylimääräisiä tukia ei tulisi edes ehdollisesti hyväksyä.<sup>215</sup>

Taloudellisen komitean raporttiluonnokseen tehtyjen sisällöllisten huomioiden lisäksi Ryti otti kantaa Paul Van Zeelandin hahmottelemaan kansainvälisen kaupan sopimusluonnokseen. Rytin mukaan oli ymmärrettävää, kun kyseessä oli Kansainliiton kaltainen suuri toimija, että sen oli pyrittävä muotoilussaan mahdollisimman laajaan konsensukseen ja tasapuolisuuteen lauselmassaan. Tämän vuoksi siinä tuli välttää kaikkia poliittisia kannanottoja. Rytin mukaan yleiseen sopimiseen tähtäävän sopimusluonnoksen ja sen poliittisesti kantaaottavan esityksen välillä vallitsi ristiriita. Hän muistutti, että tällöin poliittisia kannanottoja ja viittauksia tulisi välttää tyystin ja keskittyä vain käytännöllisten ratkaisujen etsimiseen. Edellä mainittujen perusteiden vuoksi, Ryti esittää tiettyjen alkuperäisen luonnoksen osioita poistettavaksi.<sup>216</sup>

---

<sup>215</sup> 1.9.1937, Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove, 9. KA, RR, Kansio 18.

<sup>216</sup> Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove, 1.9.1937, 8. KA, RR, Kansio 18.

Rytin jättämä virallinen muutosehdotuslausunto osoitti hänen olleen sisällöllisesti hyvin perehtynyt Van Langenhovenin raporttiluonnoksen sisältöön ja Van Zeelandin sopimusluonnokseen. Hän teki muista edustajista poiketen muutosehdotuksia koko luonnoksen linjauksiin ja asiasisältöihin. Tutkimusaineiston valossa tämä oli hyvin poikkeavaa toimintaa, sillä komitean muiden jäsenten muutosehdotukset olivat huomattavasti pienimuotoisempia ja yksityiskohtaisempia, lähinnä tiettyjen virkkeiden uudelleenmuotoiluja. Osa edustajista otti myös sisällöllisesti kantaa raporttiluonnokseen, mutta he painottivat lausunnoissaan kansantaloudellisia ja elintason vaikuttavia tekijöitä ja he toivoivat raportin painottavan enemmän sosiaalisia vaikutuksia.<sup>217</sup> Rytin lausunnossa näitä aspekteja ei mainittu.

#### 4.2.3 Oslo-sopimus kuohuttaa tunteita

Aiemmassa, taloudellisen komitean 45. kokoontumisessa edustajille oli jaettu dokumentti, jossa kerrottiin yksityiskohtaisesti niin kutsutusta Oslo-sopimuksesta ja sen sisällöstä.<sup>218</sup> Osa taloudellisen komitean edustajista reagoi voimakkaasti tähän raporttiin ja tämä näkyi seuraavan kokoontumisen materiaaleissa. Aiheesta käytiin vilkasta keskustelua taloudellisen komitean sisällä.

Oslo-sopimus oli saanut alkunsa vuonna 1930, kun Belgia, Tanska, Norja, Ruotsi ja Hollanti allekirjoittivat Oslossa pidetyn tapaamisen jälkeen yhteistyösopimuksen. Sopimus oli Norjan pääministerin Mowinckelin luomus ja sen sisältö pohjautui pitkälti Kansainliiton tuottamiin taloudellisiin pohdintoihin. Sopimuksen pyrkimys oli hillitä kiihtyvää protektionistista kauppapolitiikkaa julistamalla ”tulliaselepo” maiden välille.<sup>219</sup> Kansainliiton piirissä oli herätty jo ennen 1930-luvun lamaa lisääntyneeseen protektionistiseen talouspolitiikkaan eri puolilla Eurooppaa. Tätä kehityskulkua oli pyritty hillitsemään järjestämällä useita taloudellisia tapaamisia ja konferensseja Kansainliiton piirissä (Geneven konferenssit 1927 ja 1930 sekä Lontoo 1933), mutta

---

<sup>217</sup> McDougall ja Elbel, 1.9.1937, Observations presented by certain members of the Committee concerning the preliminary draft report to the Council prepared by M. van Langenhove. KA, RR, Kansio 18.

<sup>218</sup> Agreement for the development of Commercial exchanges. E.994, 9.6.1937. KA, RR, Kansio 18.

<sup>219</sup> Van Roon, 12.

tulokset olivat jääneet varsin laihoiksi.<sup>220</sup> Norjan edustaja Mowinckel ei kuitenkaan tästä lannistunut vaan yritti toteuttaa Kansainliiton mietintöjen hengen mukaista toimintaa pienemmässä mittakaavassa ja näin Oslo-sopimus sai alkunsa. Suomi liittyi osaksi Oslo-sopimusta 1933.

Oslo-sopimuksen allekirjoittaneet maat tapasivat säännöllisesti pyrkimyksenään kehittää, laajentaa ja parantaa alkuperäistä sopimusta. Vuonna 1937 Oslo-sopimuksen piirissä aikaan saatetut muutokset Haagin konferenssissa aiheuttivat debattia Kansainliiton taloudellisen komitean sisällä. Taloudellisen komitean kirjeenvaihtajaedustajina toimineet, Viron edustaja Mickwitz ja Latvian edustaja Kampe vastustivat uusitun sopimuksen sisältöä ja kokivat sen syrjivän sopimuksen ulkopuolisia valtioita.<sup>221</sup> Heidän mukaansa uudistettu Oslo-sopimus toimi vastoin kansainvälisessä kaupassa omaksuttua suosituimmuusperiaatetta. Suosituimmuusperiaatteen mukaan sopimusosapuolet myönsivät kauppakumppaneilleen samat edut ja tullihelpotukset, jotka ne olivat myöntäneet kolmansille valtioille.

Viron edustaja Mickwitz kyseenalaisti Oslo-maiden Haagissa tekemän sopimuksen laillisuuden taloudellisen komitean sisäisessä kirjeenvaihdossa. Hän viittasi kirjeessään taloudellisen komitean päätökseen ja julkilausumaan vuodelta 1929, jossa tämän tyyppiset monenväliset kauppasopimukset nähtiin laillisuudeltaan ongelmallisina. Hän myös huomautti, että tällaisia monenvälisiä kauppasopimuksia voidaan aidosti pitää sitovina ja yleismaailmallisina vain jos ne ovat Kansainliiton toteuttamia tai hyväksymiä.<sup>222</sup> Hänen mukaansa Oslo-ryhmän julistus toimi vastoin suosituimmuuslauseketta ja sulki tarkoituksellisesti muut valtiot toiminnan ulkopuolelle. Hänen näkemyksensä tiivistyvät kirjeen viimeiseen virkkeeseen:

*I do not think that such a plurilateral effort for the relaxation of trade barriers merits warm congratulations, since it is in contradictions with the principle of the most-favoured-nation clause and constitutes an arbitrary exception in*

---

<sup>220</sup> Huhtaniemi, 1-9.

<sup>221</sup> Van Roon, 201.

<sup>222</sup> Observations by M. Mickwitz, corresponding member of the Economic Committee, on the AGREEMENT FOR THE DEVELOPMENT OF TRADE signed at The Hague on May 28th, 1937 (so-called Oslo group), E.996, 17.7.1937. KA, RR, Kansio 18.

*respect of two Powers, for which only an economic, not a legal, justification can be found.*<sup>223</sup>

Keskusteluun Oslo-sopimuksen yksityiskohdista osallistui myös Latvian edustaja Kempe ja Hollannin edustaja Hirschfeldt. Latvian edustaja Kempe asettui Viron edustajan esittämälle kannalle ja toivoi, että taloudellinen komitea ei asettuisi arvovallallaan kannattamaan Oslo-ryhmän sopimusta. Hollannin edustaja Hirschfeldt sen sijaan puolusti solmittua sopimusta ja tarttui kahden aiemman kirjoittajan osoittamiin epäkohtiin osoittaakseen erilaisen tulkinnan ongelmallisiksi koetuista kohdista. Hän myös totesi, että minkä vain valtion olisi mahdollista päästä sopimukseen osalliseksi neuvotteluiden kautta.<sup>224</sup> Hirschfeldt puhui aiheesta vielä taloudellisen komitean ulkopuolellakin ja korosti useassa julkilausumassa, että sopimusta ei ollut suunnattu mitään tiettyä maata vastaan tai että sen avulla pyrittäisiin muodostamaan jonkinlainen blokki (muita vastaan).<sup>225</sup> Kansainliiton piirissä Oslo-sopimus nähtiin taloudellisen komitean mietintöjen hengen toteutumisenä ja sitä pidettiin esimerkillisenä toimintana kohti kaupan vapauttamista ja terveempää taloudellista ympäristöä. Tämä oli huomioitu ja lausuttu julki esimerkiksi edellisen tapaamisen loppuraportissa.<sup>226</sup>

Oslo-sopimuksen voi nähdä aluksi melko löyhänä yleishenkeä tervehdyttävänä luonnoksena ja julkilausumana Kansainliiton ajaman talouspolitiikan puolesta, kunnes se muotoutui tiukempaan muotoon. Tämä uusi tiukempi sopimusluonnos aiheutti närää ulkopuolelle jääneissä valtioissa. Vaikka julkilausumassa todettiin, että tarkoituksena ei ollut muodostaa blokkaa tai sulkea tiettyjä valtioita sopimuksen ulkopuolelle, otettiin siinä askel tiukemmin säänneltyä Oslo-maiden yhteistä kauppapolitiikkaa kohti. Päästäkseen osalliseksi sopimuksen tarjoamista hyödyistä oli sopimus allekirjoitettava. Oslo-sopimus oli kuitenkin kiinnostava konkreettinen pyrkimys toteuttaa Kansainliiton taloudellisen komitean visioiden mukaista talouspolitiikkaa. Vaikka sopimuksen konkreettiset hyödyt jäivät melko vähäisiksi siihen kuuluneiden valtioiden piirissä, oli

---

<sup>223</sup> Observations by M. Mickwitz, corresponding member of the Economic Committee, on the AGREEMENT FOR THE DEVELOPMENT OF TRADE signed at The Hague on May 28th, 1937 (so-called Oslo group). E.996, 17.7.1937. KA, RR, Kansio 18.

<sup>224</sup> Addendum, E.996, 6.9.1937, Economic Committee. KA, RR, Kansio 18.

<sup>225</sup> Van Roon, 202.

<sup>226</sup> Economic Committee, Report to the Council on the Work of its Forty-Fifth Session, C.280.M.181.1937.II.B., Geneva, June 15th, 1937. KA, RR, Kansio 18.

se diplomaattisesti kiinnostava yritys muodostaa suurvaltojen ulkopuolinen vahva toimija.

### **4.3 Taloudellisen komitean 47. kokoontuminen – Suomesta ei edustajaa paikalla**

Taloudellisen komitean seuraava kokous järjestettiin 6.12 – 9.12.1937. Tämä oli järjestyksessään 47. kokous. Suomesta tässä kokouksessa ei ollut osallistujaa, sillä Ryti ei osallistunut siihen, eikä hän ollut lähettänyt paikalle myöskään sijaista. Kokouslistaa tarkastelemalla voidaan todeta, että kokous oli kokoonpanoltaan tynkä, sillä kolme muutakin edustajaa oli jättänyt kokouksen väliin ja lähettänyt sijaisen tilalleen. Kokoukseen osallistui vain kymmenen virallista jäsentä. Paikalla oli kuitenkin vahva taloudellisen komitean ulkopuolinen edustajisto, sillä mukana oli kolme edustajaa ILO:sta: Apulaisjohtaja J.G.Winant, tekninen avustaja L.L.Lorwin, sekä työttömyys- ja muuttoliike- osaston johtaja P. Waelbroeck. Heidän lisäksi ulkopuolisena edustajana kokouksessa oli mukana Lontoon yliopiston professori N.F. Hall. Loppuraportissa taloudellinen komitea totesi, että tässä tapaamisessa se keskittyi valmistelevaan työhön liittyen edellisen tapaamisen päätöksiin. Näissä olosuhteissa komitea ei ollut kyennyt keskustelemaan vallitsevasta taloudellisesta tilanteesta, vaan keskittyi vahvemmin käytännön järjestelyihin ja tutkimustyöhön, joihin se oli edellisessä kokoontumisessa tehtyjen päätösten pohjalta sitoutunut.<sup>227</sup>

Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelmasta löytyi yhdeksän raporttia liittyen tähän 47. taloudellisen komitean kokoontumiseen. Materiaalia tästä kokoontumisesta oli arkistossa selkeästi vähemmän kuin muista kokouksista. On vaikea arvuutella miksi Suomesta ei lähtenyt edustajaa paikalle lainkaan. Oliko esimerkiksi kokouksen päivämäärällä jotain tekemistä tämän poissaolon kanssa tai ehkä juuri kokouksen valmistelevan luonteen vuoksi se kärsi muutenkin osaanottajakadosta. Kokoontumisen loppuraportti ja Puolan edustajan toimittama Kansainliiton sisäinen raportti löytyivät Kansainliiton verkkoarkistosta.<sup>228</sup> Koska kokouksessa ei ollut Suomesta edustajaa eikä

---

<sup>227</sup> Report to the Council on the Work of its Forty-sevent Session held at Geneva from December 6th to 9th, 1937, E.1012. 9.12.1937. KA, RR, Kansio 58.

<sup>228</sup> Kansainliiton verkkoaineisto: <http://search.un.org>

asialistalla ollut sellaisia kysymyksiä tai erityiskomiteoiden työskentelyä, joissa Risto Ryti toimi, ei tässä työssä käsitellä tätä kokoontumista yksityiskohtaisemmin. Kokouksen materiaaleihin ja siihen liittyneisiin esivalmisteluihin on kuitenkin perehdytty ja niihin tarvittaessa viitataan myöhemmässä vaiheessa.<sup>229</sup>

## 5. Taloudellisen komitean toiminta vuonna 1938

Taloudellinen komitea kokoontui vain kerran vuonna 1938. Tämä oli komitean 48. kokous (4.7.1938 – 9.7.1938). Risto Ryti osallistui tähän kokoontumiseen. Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelmasta tähän tapaamiseen liittyviä asiakirjoja löytyi 17 kappaletta, jonka lisäksi kokouksen virallinen raportti löytyy Kansainliiton verkkoarkistosta. Taloudellisen komitean edustajille toimitetut raportit olivat tälläkin kertaa hyvin vaihtelevia luonteeltaan. Mukana oli yksittäisiin, spesifeihin kysymyksiin keskittyneitä raportteja esimerkiksi journalistien käyttämien kalustojen tullikäytännöistä<sup>230</sup> tai selvityksiä liha- ja lihavalmisteisiin liittyvistä kansainvälisen kaupan käytännöistä<sup>231</sup>.

Asiakysymyksistä kärkeen tässä kokouksessa nousivat Kansainliiton tutkimukset ja aloitteet (kansallisista tai kansainvälisistä) toimista elintason nostamiseksi.

Taloudellinen komitea oli julkaissut aiemmin samana vuonna Kansainliiton toteuttaman selvityksen elintason nostamiseen tähtäävistä toimista.<sup>232</sup> Muut raportit pohjustivat tätä laajempaa esiselvitystyötä. Mukana oli esimerkiksi väestökysymyksiin liittyviä raportteja<sup>233</sup> sekä tietoa erityiskomiteasta, joka oli valmistellut Kansainliiton julkaisuja ja toteuttanut tutkimusta elintaso-kysymyksiin liittyen. Kyseessä oli aiemmin esitellyn raaka-ainekauppaan perehtyneen komitean tapainen “mixed-committee”, jossa on ollut

---

<sup>229</sup> League of Nations – Official Journal, 19th Year, No.2, February 1938, page 174–179. <<http://www.heinonline.org/libproxy.helsinki.fi/HOL/Welcome>> [luettu 13.3.2016]. Sekä Economic Committee: Report on the Work of its Forty-Seventh Session, report by the representative of Poland, League of Nations, C.22.1938.IIb., 11.1.1938, LoNw [luettu 5.4.2016].

<sup>230</sup> E.1025. Customs clearance of Equipment used by Broadcasting Reporters, 20.12.1937, KA, RR, Kansio 18.

<sup>231</sup> E.1020. Export and Import of Meat and Meat Preparations, 30.4.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>232</sup> E.1031. Preliminary Investigation into Measures of a National or International Character for Raising the Standard of Living, 13.6.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>233</sup> E.1021. The Demographic problem in Poland. Memorandum submitted by M.Dolezal, 18.5.1938 sekä E.1031. Preliminary observations on the drawing up of a scheme of work for the study of demographic problems from the point of view of international relations, 13.6.1938. KA, RR, Kansio 58.

talouskomitean jäsenten lisäksi ulkopuolisia tahoja. Elintasokysymyksiin perehtynyt komiteatyöskentely oli toteutettu professori N.F. Hallin johdolla yhteistyössä Kansainliiton omien järjestöjen ILO:n ja Health Organisationin kanssa.<sup>234</sup>

48. kokouksen rutiinit noudattivat samaa kaavaa kuin aikaisemminkin eli asiakysymyskohtaiset muistiot ovat kiertäneet kaikilla komitean jäsenillä ennen kokouksen alkua ja kaikille oli viimeistään kokouksessa toimitettu alakomiteoiden ja sihteeristön tuottamat tai kokoamat selvitykset.

### 5.1 Taloudellisen komitean 48. kokoontuminen

Taloudellisen komitean 48. kokoontuminen tapahtui vain hetkeä myöhemmin, kun Saksa oli liittänyt Itävallan itseensä. Tämä heijastui taloudellisen komitean lausuntoihin, sillä poliittisen tilanteen lisäksi myös taloudelliset olosuhteet olivat muuttuneet merkittävästi. Itävalta oli ollut yksi Kansainliiton malliesimerkki talouskriisin esimerkillisesti hoitaneista valtioista. Saksaan liittämisen myötä nämä jo saavutetut taloudelliset rakenteet olivat käytännössä tuhoutuneet. Taloudellisen komitean aiempien kokousten mietinnöt ja pyrkimykset luoda multilateraalisia sopimuksia kaupankäynnin vapauttamista kohti näyttivät valuvan vetenä hanhen selästä. Komitean 48. kokoontumisen loppuraportin mukaan Itävallan kohtalo oli vaikuttanut negatiivisesti suurvaltojen halukkuuteen auttaa muita valtioita. Tilanne oli luonut aivan uudenlaista epävarmuutta finanssi- ja talouspolitiikkaan. Tämän lisäksi poliittiset jännitteet häiritsivät rahamarkkinoiden toimintaa. Pahinta oli, että tilanteeseen ei näyttänyt tulevan minkäänlaista helpotusta vaan poliittiset jännitteet, jotka olivat taustalla Itävallan ja Mantsurian kohtaloissa olivat yhä voimissaan.<sup>235</sup>

Kireä poliittinen tilanne näkyi loppuraportin lausunnoissa eikä Saksan politiikalle juurikaan löytynyt ymmärtäjiä. Yleisessä keskustelussa ja lausunnoissa korostui pettymys: vaikeassa poliittisessä tilanteessa taloudellisen komitean aloitteita ei olisi mahdollista viedä eteenpäin missään muodossa. Joukosta löytyi myös optimisteja:

---

<sup>234</sup> E.1026. Standard of Living, 9.6.1938. KA, RR, Kansio 58. Sekä E.1047. Standard of Living. Note by secretariat. 22.11.1938, KA, RR, Kansio 18.

<sup>235</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 5. KA, RR, Kansio 18.

Hollannin edustaja Hirschfeldtin sijainen Van Essen ehdotti, että komitean tulisi kirjata raporttiin tämän hetkiset (poliittiset) haasteet ja esittää mielipiteensä tilanteesta, mutta sen tulisi pitää mielessä mahdollisuudet kansainväliseen toimintaan heti poliittisen tilanteen selkiytyttyä.<sup>236</sup>

Asiakirjoista käy ilmi, että Risto Ryti otti aktiivisesti osaa kokouksessa käytyyn yleiseen talouspoliittiseen keskusteluun ja toi esiin oman näkemyksensä tilanteesta. Hän ei ottanut kantaa itse poliittiseen tilanteeseen vaan keskittyi siihen, kuinka olosuhteet heijastuisivat maailmantalouteen. Ryti näki tämänkaltaisen taloudellis-poliittisen tilan johtavan mahdollisesti uuteen lamaan. Hänen mukaansa mahdollinen lama olisi hyvin lyhykestoinen, jos sen taustalla olisivat puhtaasti taloudelliset syyt. Jos taas taantumaa vaikuttavat syyt johtuisivat yleisestä epävarmuudesta ja sodan syttymisen pelosta, tilanne olisi paljon vakavampi ja vaikeampi. Hän huomautti myös, että aseistautuminen oli yksi suurimpia haittatekijöitä vaurastumiselle. Ryti sivusi politiikkaa tuoden kokouksessa esiin huolensa totalitääristen valtioiden suhteesta kapitalismiin ja tämän vaikutuksista kokonaistaloudelliseen tilanteeseen:

*Though he had no objection to State intervention in economic matters when it was rationally conducted, M. Ryti felt that there was a great danger in the totalitarian system of economy, which was already practiced in three great countries and was winning adherents in various parts of the world. Capitalist were losing their enterprise, and preferring to put their capital into fixed-interest-bearing securities with a low yield. The profit-earning basis of private business was thus distorted, and the whole economic system suffered in consequence.*<sup>237</sup>

Ryti oli huolissaan totalitääristen valtioiden toteuttaman politiikan vaikutuksista maailmantaloudelle ja hän ehdottikin taloudelliselle komitealle, että sen tulisi toteuttaa selvitystyö yksityisen taloudellisen aktiivisuuden ja valtion interventioiden välisestä suhteesta. Lieneekö puhdasta sattumaa, mutta Kansainliiton verkkoarkistosta löytyi vuonna 1946 julkaistu raportti yksityisen pääoman kansainvälisestä sijoittumisesta ja

---

<sup>236</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 6. KA, RR, Kansio 18.

<sup>237</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 7. KA, RR, Kansio 18.

siihen vaikuttaneista olosuhteista.<sup>238</sup> Conditions of Private Foreign Invest-raportin mukaan tutkittava aihe oli noussut esille kahdessa eri EFO:n konferenssissa vuonna 1943 eikä Rytiiä mainita erikseen raportissa, joten hänen aloitteekseen asiaa ei voida lukea. Tämä on kuitenkin mainitsemisen arvoinen detalji tutkittavassa aineistossa.

Keskustelu yleisestä taloudellisesta ja poliittisesta tilanteesta jatkui kokouksessa kiihkeänä, sillä Puolan edustaja Dolezalin sijainen Lychowski kritisoi voimakkaasti sanankääntein taloudellisen komitean toimintaa. Hänen mielestään taloudellinen komitea oli tuottanut vuosittain suosituksia, joita harvoin toteutettiin ja lausunut mielipiteitä, joita tosiasiallisesti kaikki komitean jäsenet eivät kannattaneet. Lychowskin mukaan taloudellisen komitean tulisi varoa suosimasta taloudellisia käytäntöjä, jotka olivat tyypillisiä vain tietyille valtioille – olivatpa ne kuinka vaikutusvaltaisia tai monilukuisia hyvänsä. Hän jatkoi lausunnossaan suurten valtioiden kritisoimista toteamalla, että kaikki (taloudellinen) paha ei johtunut poliittista syistä.<sup>239</sup>

Yleistä keskustelua referoinut osuus raportissa päättyi toteamukseen, että niin kauan kuin poliittinen ja taloudellinen tilanne näytti epäsuotuisalta, kansainvälistä yhteistyötä tulisi tehdä yhä enemmän tutkimuksen parissa. Vasta tilanteen kohentuessa olisi mahdollista pyrkiä jälleen toteuttamaan toimeenpanoa vaativia suosituksia.<sup>240</sup> Tapaamisen virallinen raportti toi näkyviin taloudellisen komitean muuttuneen toimintaympäristön ja uudet tutkimukselliset intressit. Ajankohtaiskeskustelu sen hetkisestä taloudellis-poliittisesta tilanteesta oli tuonut esiin myös taloudellisen komitean sisällä kasvaneet näkemuserot, jotka heijastuivat komitean toimintaan. Puolan edustaja Lychowskin lausunto oli kiinnostava kaikessa vastakkaisuudessaan Rytin lausuntoon nähden. Tämä debatti teki näkyväksi taloudellisen komitean kahtiajakautumisen. Vaikka komitea oli pyrkinyt toiminnassaan konsensukseen, olivat edustajien talouspoliittiset näkemykset varsin kaukana toisistaan.

---

<sup>238</sup> Conditions of Private Foreign Investment. Report by the Special Joint Committee, Economic and Financial Organization, C.14.M.14.1946.II.A. LoNw [luettu 19.4.2016].

<sup>239</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938. KA, RR, Kansio 18.

<sup>240</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938. KA, RR, Kansio 18.

## 5.2 Ryti asiantuntijana kahdessa alakomiteassa

Taloudellisen komitean 48. kokouksen asiakirjoista näkyi aiempaa selkeämmin Risto Rytin rooli tiettyihin kysymyksiin keskittyneenä asiantuntijana. Hänet oli nimitetty taloudellisen komitean edustajana kahteen eri alakomiteaan asiantuntijatehtäviin. Toinen näistä oli niin sanottu lamadelegaatio. Lamadelegaation puheenjohtajana toimi Australian edustaja ja maansa hallituksen taloudellinen neuvonantaja F.L. McDougall. Hän oli Rytin lisäksi toinen taloudellisesta komiteasta nimitetty edustaja lamadelegaatioissa. Hänen raporttinsa mukaan lamadelegaatio oli kokoontunut neljän päivän ajan (29.6.1938–2.7.1938) ja käynyt vilkasta keskustelua lamaa lievittävästä keinoista. Delegaation ei ollut mahdollista tuottaa tarkempaa raporttia käsiteltävästä aiheesta vielä tässä vaiheessa työskentelyä.<sup>241</sup> Lamadelegaation työskentelyyn palataan myöhemmin omassa luvussaan.

Toinen asiantuntijakomitea jossa Risto Ryti toimi oli valuuttakysymyksiä pohtinut komitea. Taloudellisen komitean 46. kokouksessa tehty aloite tuontikiintiöiden ja valuuttakurssien vapauttamisesta oli ollut alkusysäys tämän sekakomitean perustamiselle. Kansainliiton toiveesta finanssi- ja talouskomitean oli tarkoitus pohtia yhdessä ratkaisuja näihin ongelmiin. Sekakomitean työskentely oli toteutettu Kansainliitolle tyypilliseen tapaan aloittamalla prosessi kaikkiin jäsenmaihin toimitetulla kyselyllä. Asiakirjalähteistä kävi ilmi, että Suomi oli toimittanut osaltaan vastauksen tähän kyselyyn. Itse dokumenttia jossa esiteltiin jäsenvaltioiden tuottamia vastauksia<sup>242</sup>, ei ollut saatavilla Kansallisarkistossa eikä verkkoarkistossa. Suomen Kansainliittoon toimittamia materiaaleja ei näin ollen ollut mahdollista tarkastella yksityiskohtaisemmin.

Valuuttakysymyksiin perehtyneen komitean laatimia suosituksia on kuitenkin mahdollista tarkastella hieman yksityiskohtaisemmin, sillä komitean virallinen raportti löytyy Kansainliiton verkkoarkistosta<sup>243</sup>. Tämän lisäksi taloudellisen komitean

---

<sup>241</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 14. KA, RR, Kansio 18.

<sup>242</sup> E.F/C.C/12. Tähän dokumenttiin viitataan sivulla 10 raportissa E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 14. KA, RR, Kansio 18.

<sup>243</sup> C.232.M.131.1938.II.A. Report on Exchange Control, submitted by a Committee composed of Members of the Economic and Financial Committees. 9.7.1938, Geneva. LoNw [luettu 19.4.2016].

edustajille oli toimitettu ennen 48. kokousta muistioita ja raportteja aiheesta. Risto Rytin kokoelmasta löytyi kaksi raporttia vuodelta 1938, joissa käsiteltiin valuuttakysymyksiä. Toinen arkiston dokumenteista oli taloudellisen komitean jäsenille toimitettu tiivistelmä, jossa esiteltiin laajemman raportin sisältöä ja maakohtaisten kyselyjen päälöydöksiä<sup>244</sup> ja toinen valuuttakauppaan keskittynyt dokumentti oli osaluonnos suuremmasta raportista.<sup>245</sup>

Valuuttakysymyksiin perehtynyt komitea pyrki tuottamaan konkreettisia suosituksia ja toimivia käytännön toimintatapoja valuuttaongelmista kärsiville tahoille. Komitean suositukset kansantalouksille olivat hyvin selkeitä ja teknisiin näkökulmiin keskittyneitä. Komitean mukaan valuuttakontrollit olivat joissakin tapauksissa vain oire vakavammista maailmantaloudellisista ongelmista joihin ei olisi mahdollista puuttua valuuttakaupan keinoin. Valtioiden lisääntynyt aseellinen varustautuminen, omavaraisuuteen pyrkiminen ja poliittinen epävakaus tekivät tilanteesta erityisen vaikean. Komitean mukaan ongelmat vaihtelivat valtioittain, eikä yhtä patenttiratkaisua ollut olemassa, joka ratkaisisi kaikki haasteet. Jokaisen valtion tulisi kuitenkin aloittaa talous- ja sisäpoliittinen työskentely valuuttakysymysten ratkaisemiseksi ja pyrkiä ohjaamaan talouttaan vakaammalle pohjalle. Tähän tulisi pyrkiä kiinnittämällä huomiota tuotannon rakenteisiin ja tehokkuuteen sekä muokkaamalla tuotantoa tuotetasolla päästäkseen mukaan avoimille markkinoille. Kaupankäynnin sujuvuus tulisi taata suhteuttamalla hyödykkeiden hintataso maailmanmarkkinahintoihin.<sup>246</sup>

Valuuttakysymyksiä pohtinut komitea pyrki tarjoamaan myös konkreettisia ratkaisuja jo olemassa oleviin valtioiden välisiin ongelmiin. Yksi tällainen ongelma olivat valtioiden väliset vanhat kauppasopimukset. Niihin liittyneet sopimukselliset kiistat olivat kärjistyneet valtioiden keskinäisen velkaantumisen vuoksi. Komiteamietinnön mukaan paras ratkaisu näihin ongelmiin olisi antaa valtioille vapaus sopia vanhat kauppakiistat keskenään, ilman ulkopuolisten osapuolten sotkeentumista kahdenvälisiin kiistoihin. Tällä tavoin valtiot voisivat sopia keskinäiset kiistansa mahdollisimman vähin vaurioiden

---

<sup>244</sup> E.1028. Exchange control. 9.6.1938, 4. KA, RR, Kansio 58.

<sup>245</sup> E.F/C.C./14, Economic Committee – Financial Committee, Exchange Control. 7.7.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>246</sup> E.F/C.C./14, Economic Committee – Financial Committee, Exchange Control. 7.7.1938. KA, RR, Kansio 58.

ja velkaantuneille valtioille jäisi mahdollisuus osoittaa sitoutumisensa velkojen takaisinmaksamiseksi mahdollistaakseen uuden ulkopuolisen pääoman saatavuuden.<sup>247</sup>

Valuuttaongelmat koskettivat myös Suomea, sillä Suomella oli yllä mainitun kaltaisia kiistoja Ranskan kanssa. Suomessa ongelmaksi olivat muodostuneet Suurruhtinaskunnan autonomian aikana liikkeelle lasketut obligaatiot, joiden laina-aika oli jopa 60 vuotta ja joiden arvo oli määritelty useissa kultavaluutoissa. Obligaatioiden ehdot mahdollistivat lainanottajan määrittävän valuutan, jossa hän halusi takaisinmaksun suoritettavan. Tämä muodostui Suomen kannalta ongelmalliseksi, sillä markka oli menettänyt 90 prosenttia arvostaan vuoden 1926 kultaparisidoksen tultua voimaan. Suomen Pankissa näihin ongelmiin oli pyritty varautumaan jo 1920-luvulla Risto Rytin johdolla, jolloin Suomessa yritettiin säätää uusi laki koskien näitä velvoitteita. Uuden lain mukaan obligaatiot olisi ollut mahdollista lunastaa vuoden 1914 omistajuuden mukaisessa valuutassa. Tämä muutosehdotus aiheutti kuitenkin protesteja Ranskassa ja Iso-Britanniassa, joten Suomi joutui taipumaan painostuksen alla ja päätyi maksamaan puntalainojen kuoletukset ja korot täyteen kulta-arvoon. Ranskalaiset sijoittajat eivät hyväksyneet Suomen kompromissiehdotusta maksaa hinta dollareissa kurssiin, joka oli hieman parempi kuin päivän hinta ja lopulta tilanne päättyi oikeusprosessiin, jonka Suomen valtio voitti.<sup>248</sup>

Asiantuntijakomiteoissa työskentelyn lisäksi Risto Rytin osallistui aktiivisesti yleiseen talouspoliittiseen keskusteluun taloudellisen komitean 48. kokoontumisessa. Kuten aiemmissakin kokoontumisissa taloudellisen komitean jäsenet raportoivat kotimaansa taloudellisesta tilanteesta muille komitean jäsenille. Tällä kertaa edustajien lausunnot löytyivät tiivistelmänä lopullisen raportin lopusta. Risto Rytin lausunto Suomen tilanteesta antoi maastamme optimistisen kuvan: tilastojen mukaan Suomessa ei ollut huolta lamasta, sillä Suomessa ei ollut työttömyyttä, vaan päinvastoin joillakin aloilla kärsittiin työvoimapulasta. Kauppa oli kehittynyt suotuisasti, tuotannon kustannukset

---

<sup>247</sup> E.F/C.C./14, Economic Committee – Financial Committee, Exchange Control. 7.7.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>248</sup> Arola, Mika (2011): Valtion lainanotto ja kansainvälinen rahoitusjärjestelmä. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 4/2011, 421–442.

olivat samansuuntaiset kilpailijoihin nähden ja taseen odotettiin olevan ylijäämäinen. Pääoma- ja rahamarkkinat olivat vakaat.<sup>249</sup>

Lausunnon mukaan myös Suomen julkinen talous oli terveellä pohjalla ja verot tulivat säännöllisesti. Hallitus oli aloittanut uudelleenvarustautumisohjelman, joka rahoitettiin kasvavilla pääomaveroilla sekä normaalin budjetin kautta. Valtion budjetin odotettiin olevan ylijäämäinen, joten esimerkiksi yhteisöveroa oli tästä syystä kyetty laskemaan. Ryti päätti lausuntonsa Suomen tilanteesta varovaiseen huomautukseen, että huolimatta näistä kannustavista merkeistä, ilmassa oli lamaan viittaavia tekijöitä: tuontiin menevien tuotteiden tilaukset olivat vähentyneet ja hinnat olivat laskeneet. Seuraavan talven osalta työvoiman tarve näytti vähentyneeltä, johon Suomen hallitus oli valmistautunut yleisten töiden ohjelmalla. Lopuksi Ryti totesi, että Suomen maksutase oli aktiivinen vuonna 1937, kiitos osittain ulkoisen velan kevenemisen.<sup>250</sup>

Ryтин jättämä lausunto Suomen taloudellisesta tilanteesta pysytteli hyvin yleisellä tasolla, eikä hän ottanut kantaa Suomen hallituksen talouspoliittisiin ratkaisuihin. Tähän mahdollisesti vaikutti sekä julkaisun luonne että suomalaisen talouspoliittisen kärjen kapeus. Hallitukset toteuttivat tuohon aikaan pitkälti Suomen Pankin ja muiden talouspoliittisesti merkittävien ryhmien toiveiden mukaista politiikkaa. Ryтин lausunnossaan mainitsevat yleiset työt eivät olleet suomalaisesta näkökulmasta erityisen suositeltavia toimenpiteitä. Suomalaisen (uusklassisen) talouspoliittisen ajattelun mukaan työttömyys oli aina vapaaehtoista ja työttömyyden pohjimmainen syy oli reaalityövoimien liian korkea taso. Suomessa ajateltiin, että tämä epätasapaino korjaantuisi itsestään ilman valtion tai muiden instanssien interventioita: reaalityövoimien lasku johtaisi jälleen täystyöllisyyteen. Jos tilannetta pyrittäisiin korjaamaan valtion järjestämien työttömyystöiden avulla, tämä supistaisi vain työllisten määrää yksityisellä sektorilla.<sup>251</sup>

Suomessa käytyä keskustelua työttömyydestä kuvaa hyvin se ”ettei työttömyyskausi siirretyille valtion ja kuntien töille ollut vakiintunut omaa nimitystä”, mutta ”julkisessa

---

<sup>249</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938. 27–28. KA, RR, Kansio 18.

<sup>250</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938. 27–28. KA, RR, Kansio 18.

<sup>251</sup> Bergholm, 9.

keskustelussa käsite toki tunnettiin.” ILO oli antanut jo vuonna 1919 Washingtonin konferenssin jälkeen suosituksen, jonka mukaan valtioiden tulisi järjestää yleisiä töitä, jos mahdollista, laajamittaisen työttömyyden kohdatessa. Suomi ei ollut ratifioinut tätä päätöstä, mutta hallitukset olivat ilmoittaneet pyrkivänsä noudattamaan sitä, mikäli mahdollista. Suomessa yleisten töiden järjestäminen oli ollut 1920-luvulla lähes ”merkityksetön ilmiö”.<sup>252</sup> Oliko siis Risto Rytin antama lausunto Suomen hallituksen valmistelemasta yleisten töiden ohjelmasta lähinnä kosmeettinen Kansainliiton henkeä huokuva ilmaisu? Vai oliko kyse kenties merkittävämmästä poliittisesta muutoksesta?

Maailma oli muuttunut ja suomalaisessa talouspoliittisessa keskustelussa puhalsivat uudet tuulet. 1920-luvun lopussa ja 1930-luvun alussa Suomessa toteutettu työttömyyspolitiikka oli osoittautunut yhteiskuntapoliittisesti kestävämmäksi. Suomessa Kivimäen hallituksen valmistelema ja Kallion IV hallituksen vahvistamat uudet työttömyyspoliittiset periaatteet pyrkivätkin suhdanteita tasaavaan politiikkaan.<sup>253</sup> On siis mahdollista, että Risto Ryti olisi nähnyt muutokset työttömyyspoliittisissa toimenpiteissä positiivisessa valossa. Tosin hänen aiemmat lausuntonsa yleisten töiden vahingollisuudesta sekä myöhemmin lamadelegaatiossa esittämänsä tiukan kielteinen kanta herättävät kysymyksiä mitä mieltä hän todella oli yleisistä töistä.

### **5.3 Usko multilateraaliseen kansainvälisen kaupan sopimukseen hiipuu ja taloudellisen komitean orientaatio muuttuu**

Kansainliiton yleiskokous oli käsitellyt taloudellisen komitean edellisestä tapaamisesta koostettua virallista raporttia. Taloudellisen komitean luonnos kansainvälisen taloudellisen sopimuksen aikaansaamiseksi oli aiheuttanut yleiskokouksessa innostusta, jonka seurauksena sihteeristö oli toimittanut raportin eteenpäin ja pyytänyt kiinnostuneita hallituksia, olivatpa ne Kansainliiton jäseniä tai eivät, ottamaan kantaa esitykseen ja siihen, olisiko aika kypsä kansainväliselle toiminnalle ja yhteistyölle taloudellisten kysymysten suhteen.<sup>254</sup> Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelman dokumenteista kävi ilmi kymmenen maan vastaukset Kansainliiton kyselyyn. Yleisesti

---

<sup>252</sup> Kalela (1989), 83–85.

<sup>253</sup> Kalela (1989), 95–102.

<sup>254</sup> E.1027. Commercial Access to Raw Materials, 10.6.1938. KA, RR, Kansio 58.

ottaen maiden vastaukset olivat pessimistisiä sen suhteen, että tällaista yleislausumaa ja kansainvälistä sopimusta olisi mahdollista toteuttaa. Suurimmassa osassa vastauksia koettiin, että ajatukset ja periaatteet taloudellisen komitean työn taustalla olivat kannatettavia, mutta aika ei ollut kypsä kansainvälisille toimille siinä muodossa kuin oli ehdotettu.<sup>255</sup>

Taloudellisen komitean 48. kokoontuminen keskittyi asiasisällöiltään osittain uusille urille edellisiin kokouksiin nähden. Merkittävimmät kokouksessa esiintuodut asiakysymykset olivat elintaso- ja valuuttakauppaa koskevat kysymykset. Ensimmäisen kysymyksen käsittely jäi itse kokouksessa vähemmälle, sillä professori Hall, joka oli työskennellyt erityisasiantuntijana ja projektin vetäjänä, ei päässyt henkilökohtaisesti paikalle. Loppuraportissa todettiin kuitenkin juhlallisesti Kansainliiton ottaneen aivan uuden tutkimuksellisen suunnan nostaessaan elintaso-kysymyksen sen kärkeen. Tätä tutkimusta se tulisi toteuttamaan yhteistyössä ILO:n, Kansainliiton Terveysjärjestön ja professori Hallin työryhmän kanssa.

Elintasokomitean työskentelystä toimitetun raportin valossa näyttää siltä, että elintaso- ja sosiaaliset kysymykset olivat nousemassa aivan uudella tapaa tarkastelun aiheeksi taloudellisista näkökulmista. Ajatukset poliittisten ja sosiaalisten kysymysten limittymisestä ja keskinäisvaikutuksista olivat vahvistuneet Kansainliiton sisällä. Tämä uusi tutkimuksellinen näkökulma asetti haasteita taloudellisen komitean työskentelylle: minkälaista asiantuntemusta taloudellinen komitea voisi tuoda oman näkökulmansa kautta kysymyksen käsittelyyn?<sup>256</sup> Joidenkin edustajien mielestä juuri tämä edusti Kansainliiton osaamisen ydintä ja he toivoivat taloudellisen komitean linjan muuttuvan kohti näitä kysymyksiä. F.L.McDougall muotoili asian seuraavasti:

*National policies would have been clearer and more logical, if their object had always been to raise the standard of living of the population. It was difficult for Governments to obtain public support for measures to increase the volume of international trade, because the man in the street was not immediately aware of the effects of tariff policy on his personal wellbeing. But realistic study of the*

---

<sup>255</sup> E.1027., 10.6.1938, E.1027. Addendum, 24.6.1938, E.1027. Addendum 2, 30.6.1938, E.1027. Addendum 3, 30.6.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>256</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 6. KA, RR, Kansio 18.

*connection between the policies of Governments and the welfare of individuals would reveal a growing public opinion in favour of action by Governments to give effect to the recommendations of the Economic Committee. It was therefore essential for the Economic Organisation to pay increasing attention to studies of that kind.*<sup>257</sup>

Taloudellisen komitean sihteeristön ja jäsenten tuottamat tutkimukset, lausunnot ja komitean perimmäinen pyrkimys kohti toimivaa globaalia vapaakauppaa näyttäytyivät mahdottomina prosesseina toteuttaa. Taloudellinen komitea joutui toteamaan ajan ja paikan olevan liian haastava sen idealismille. Tässä tilanteessa edustaja McDougallin edustamat näkemykset elintaso-kysymyksen merkityksestä edustivat taloudellisen komitean uutta suuntaa.

Kansainliiton sisällä toimi erityinen komitea, jonka tehtävänä oli arvioida Kansainliiton ja sen eri järjestöjen tehtäviä ja tulevaisuutta. Poliittisen tilanteen muutos näkyi myös sen toimittamissa raporteissa. Vuosi 1937 oli ollut käännteentekevä Kansainliitolle, sillä Italia oli eronnut järjestöstä saman vuoden joulukuussa ja tätä oli seurannut (jo aiemmin järjestöstä eronneen) Saksan julistus ettei se koskaan palaisi Kansainliiton jäseneksi. Patricia Clavinin mukaan tämä tapahtumaketju oli osa Saksan, Italian ja Japanin suunnitelmaa tuhota Kansainliitto. Ne eivät onnistuneet suunnitelmissaan, mutta tapahtumat nostattivat esiin keskustelun Kansainliiton vaikuttavuudesta ja merkityksestä muuttuneessa poliittisessä ympäristössä.<sup>258</sup>

Tiettyjen valtioiden näkyvät erot Kansainliitosta ja julkilausumat tähän liittyen otettiin Kansainliitossa ristiriitaisesti vastaan. Toisaalta ei haluttu myöntää järjestön ulkopuolelle jättäytyneiden valtioiden vaikutusta Kansainliiton toimintaan<sup>259</sup>, mutta toisaalta se ei voinut kiistää niiden poissaolon vaikeuttaneen EFO:n toimintaa. EFO oli pyrkinyt tuottamaan sitovia kansainvälisiä sopimuksia ja ilman Saksan, Japanin ja Italian osallistumista sen oli mahdotonta päästä haluamaansa vaikuttavuuteen

---

<sup>257</sup> E.1046. Report on the Forty-Eight Session of the Economic Committee held at Geneva from July 4th to 9th, 1938, 19.10.1938, 15. KA, RR, Kansio 18

<sup>258</sup> Clavin (2013), 199–202.

<sup>259</sup> Raportin mukaan esimerkiksi Yhdysvallat ja Japani ovat olleet keskeytyksettömästi mukana EFO:n toiminnassa alusta saakka vaikka Yhdysvallat ei ole koskaan ollut virallisesti jäsenvaltio ja Japani oli eronnut Kansainliitosta vuonna 1933. C.169.1938.II.B., Committee to Consider the Structure and Functions of the Economic and Financial Organisation. 7.5.1938. KA, RR, Kansio 58.

sopimusten implementoinnin osalta. Tämä oli osaltaan vaikuttanut EFO:n linjan uudistumiseen.<sup>260</sup>

EFO:n tulevaisuutta pohtineen komitean mukaan EFO:n tehtävät ja komiteoiden toiminnan fokus olivat muuttuneet vuosien varrella. Taloudellisen komitean alkuperäinen tavoite oli ollut ratkaista kansainvälisiin kaupallisiin suhteisiin liittyneitä ongelmia. Vallitsevissa epäsuotuisimmissa olosuhteissa sen orientaatio oli siirtynyt kohti tutkimuksellisia tehtäviä. Vaikka muuttunut tilanne nähtiin mahdollisuutena ja uutena alkuna, vanhasta ei haluttu päästää irti: EFO:n ei tulisi unohtaa sen alkuperäistä tehtävää kauppasuhteita edistävänä järjestönä. EFO:n tulisi pysyä yhä valppaana näiden ongelmien ratkaisuun tähtäävien toimenpiteiden suhteen ja tarttua heti tilaisuuden tullen mahdollisuuteen saada valtiot yhteistyöhön keskenään. Yksikään valtio ei kykenisi yksin toimimalla ratkomaan sen hetkisiä ongelmia ja pyrkimykset kohti kaupan vapauttamista olivat tuomittuja epäonnistumaan ilman laajamittaista yhteistyötä.<sup>261</sup>

EFO:n työskentelyä arvioinut komitea toi raportissaan esiin ehdotuksensa konkreettisista toimenpiteistä, joiden avulla järjestö voisi adaptoitua uuteen tilanteeseen paremmin. Sen mukaan EFO:n tulisi lisätä ja laajentaa yhteistyötä Kansainliiton ulkopuolisten tahojen kanssa sekä lisätä sen omien alakomiteoiden yhteistyötä. Komitea kiinnitti huomiota myös asiantuntijakomiteoiden rakenteeseen. Sen mukaan asiantuntijakomiteoihin valittujen henkilöiden tulisi todella edustaa alansa parhaimmistoa ja heidän tulisi olla sellaisessa asemassa, jossa heillä olisi mahdollisimman laaja tietämys ja asiantuntemus käytettävissään kotimaassaan. Komitean mukaan tätä lausuntoa ei tulisi tulkita kritiikkinä jo nimettyjä edustajia kohtaan vaan tämä oli toivottu linjaus tulevaisuutta ajatellen.<sup>262</sup>

Muistion mukaan EFO:n uudistunut linja ja merkittävät yhteistyökumppanit olivat nostaneet järjestön profiilia. Se oli noussut uudella tavalla varteenotettavaksi tutkimuksen toteuttajaksi ja julkaisijaksi. Uusien tutkimustulosten pohjalta Kansainliitto

---

<sup>260</sup> Hors Série 94, Note Regarding the Possibilities of International Action in Economic Matters, 28.6.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>261</sup> Hors Série 94, Note Regarding the Possibilities of International Action in Economic Matters, 28.6.1938, 5. KA, RR, Kansio 58. Sekä: C.169.1938.II.B., Committee to Consider the Structure and Functions of the Economic and Financial Organisation. 7.5.1938, 5. KA, RR, Kansio 58.

<sup>262</sup> C.169.1938.II.B., Committee to Consider the Structure and Functions of the Economic and Financial Organisation. 7.5.1938. KA, RR, Kansio 58.

oli kyennyt jälleen lausumaan suosituksia taloudellista tilannetta korjaavista toimenpiteistä. Tässä uudessa muodossaan ja uusien aiheiden vuoksi, sillä oli aiheita optimismiin: oli tärkeää tuottaa suosituksia, joilla oli mahdollisuudet päätyä toimeenpantaviksi. Tällä tavoin Kansainliitto oli säilyttänyt kykynsä lausua globaalisti merkittäviä suosituksia. Tämän voi tulkita myös arvovallan säilyttämiseen tähtäävänä toimenpiteenä, sillä Kansainliiton piirissä oli todettu kyvyttömyys päästä sellaiseen yksimielisyyteen, jota sen toivomien kansainvälisten sopimusten ratifioiminen tarvitsisi toteutuakseen. Tässä tilanteessa uudenvuoden tutkimuksellinen suuntaus antoi uusia mahdollisuuksia osoittaa järjestön kyvykkyyttä.<sup>263</sup>

Toinen EFO:n roolia pohtinut muistio on kiinnostava, sillä siinä näkyy pieni nyanssiero aiempiin Kansainliiton julkaisuihin verrattuna. Siinä esitettiin ensimmäistä kertaa tiukempia lausuntoja niitä valtioita kohtaan, jotka olivat jättäytyneet Kansainliiton toiminnan ulkopuolelle. Tämä oli melko radikaali muutos, sillä Kansainliiton päätöksissä oli pyritty koko sen olemassaoloajan konsensukseen. Sen tuottamissa raporteissa oli aina otettu huomioon myös ne maat, jotka olivat päätyneet toisenlaisiin taloudellisiin ratkaisuihin kuin virallista Kansainliiton vapaakauppa-politiikkaa noudattamaan pyrkineet valtiot. Tämä Kansainliiton raporteille tyypillinen piirre kaikkien valtioiden huomioimisesta loisti poissaolollaan.<sup>264</sup>

Samaisessa muistiossa tuotiin epäsuorasti esiin erikoinen tulkinta Kansainliiton 23. artiklan käytöstä. Sen mukaan 23. artiklaa olisi mahdollista tulkita kansainvälisen kaupan näkökulmasta niin, että vapaata kauppaa suosivat valtiot voisivat täysin legitiimisti toteuttaa kauppasopimuksia keskenään ja jättää sulkeutuneet autoritaariset valtiot sen ulkopuolelle. Tämä tulisi aiheuttamaan poliittista tyytymättömyyttä yhtäällä, mutta tiivistäisi yhteistyötä toisaalla. Tämä on ainoa kannanotto, jossa suoraan kehoitetaan tekemään kaupallisia sopimuksia välittämättä suosituimmuuslausekkeesta.<sup>265</sup>

---

<sup>263</sup> Hors Série 94, Note Regarding the Possibilities of International Action in Economic Matters, 28.6.1938, 5. KA, RR, Kansio 58.

<sup>264</sup> Hors Série 94, Note Regarding the Possibilities of International Action in Economic Matters, 28.6.1938, 5. KA, RR, Kansio 58.

<sup>265</sup> Hors Série 94, Note Regarding the Possibilities of International Action in Economic Matters, 28.6.1938, 5. KA, RR, Kansio 58.

## 5.4 Suviranta edustaa Rytiä kokoontumisissa 1939

Taloudellinen komitea kokoontui kahteen otteeseen vuonna 1939. Suomen edustajana näissä molemmissa kokouksissa toimi tohtori Bruno Suviranta. Risto Ryti oli nimittänyt hänet sijaisekseen tultuaan valituksi taloudellisen komitean vakituiseksi jäseneksi ja käytti nyt tätä mahdollisuutta lähettää sijainen kahteen otteeseen. Taloudellisen komitean 49. kokoontuminen (27.3.1939–30.3.1939) oli virallisten raporttien valossa tietynlainen välietappi. Asiakysymykset, joihin komitea tässä kokoontumisessa perehtyi, tulivat ilmi virallisesta raportista. Kokouksen asialista oli teknisiin kysymyksiin orientoitunut ja erityiskomiteat, joissa Ryti oli työskennellyt eivät olleet edustettuina asialistalla. Raportin mukaan komitea keskittyi tällä kertaa suunnittelemaan laajoja asiakokonaisuuksia, joihin se keskittyisi seuraavissa kokoontumisissaan.<sup>266</sup>

Taloudellisen komitean 50. kokoontuminen järjestettiin jo samana vuonna (15.6.1939–20.6.1939).<sup>267</sup> Arkistosta löytyvistä dokumenteista suurin osa liittyi tapaamisesta koostetun loppuraportin muotoiluun. Näistä käy ilmi Suomen edustajana toimineen tohtori Suvirannan osallistuminen taloudellisen komitean työskentelyyn. Hän teki pienimuotoisia ehdotuksia raporttiluonnoksen muotoiluun<sup>268</sup> sekä täydensi liuskan verran alkuperäistä raporttiluonnosta. Suviranta otti näissä lausunnoissaan kantaa sen hetkiseen maailmantaloudelliseen tilanteeseen. Jälkimmäinen Suvirannan valmisteleva teksti päättyi lähes sellaisenaan taloudellisen komitean loppuraporttiin. Suviranta kirjoitti viiden kappaleen verran siitä, kuinka vapaita markkinoita arvostavien maiden tulisi toimia yhä enemmän yhteistyössä keskenään ja välttää toimenpiteitä, jotka voisivat haitata kaupankäyntiä entisestään. Hänen mukaansa valtioiden tulisi vähentää ja lopulta luopua kokonaan kaupankäyntiä haittaavista tullikäytännöistä tai tuontikiintiöistä.<sup>269</sup>

---

<sup>266</sup> Report on the Council on the work of its Forty-Ninth Session, 3.4.1939, Geneva. LoNw [luettu 26.3.2016]. Sekä C.141.1939.II.B, Report on the Work of its Forty-Ninth Session, Report by the Representative of Belgium, 11.5.1939, Geneva, LoNw [luettu 26.3.2016].

<sup>267</sup> Report on the Council on the work of its Fiftieth Session, 20.6.1939, Geneva. LoNw [luettu 23.2.2016].

<sup>268</sup> E. 1094, Amendement suggested by M. Suviranta to the last three paragraphs on page 2 of document E.1081 (Draft Report), 15.6.1939, Geneve. KA, RR, Kansio 58.

<sup>269</sup> E.1096. The following is the text prepared by Mr.Suviranta for the beginning of section II of the draft report, 16.6.1939, Geneva, sekä E.1099. Revised Draft Report, II. Recommendations for action designed to promote an expansion of world trade, 17.6.1939, Geneva. KA, RR, Kansio 58.

Tämä lausunto olisi aivan yhtä hyvin voinut olla Risto Rytin kynästä lähtöisin – sijainen oli varmasti tietoinen alkuperäisen edustajan näkemyksistä.

Risto Ryti ei osallistunut taloudellisen komitean tapaamisiin lainkaan 1939. Taloudellisen komitean omissa arvioissa todettiin, että taloudellisten olosuhteiden muututtua epäsuotuisiksi sen orientaatio oli muuttunut kansainvälisiä kaupallisia suhteita edistävästä toiminnasta kohti tutkimuksellisia tehtäviä. Tämä on hyvä ottaa huomioon pohdittaessa syitä Rytin poissaololle. Vaikka Risto Ryti ei osallistunut enää vuonna 1939 taloudellisen komitean kokoontumisiin, hän toimi yhä Kansainliiton piirissä erityisessä lamadelegaatioissa. Seuraavassa luvussa perehdytään tämän alakomitean työskentelyyn.

## 6. Lamadelegaatio

EFO:n työskentelyä arvioinut komitea oli esittänyt suosituksissaan, että EFO:n tulisi lisätä yhteistyötä Kansainliiton ulkopuolisten tahojen kanssa ja lisätä sen omien alakomiteoiden keskinäistä yhteistyötä.<sup>270</sup> ILO:n ja EFO:n yhteistyönä toteutettu lamadelegaatio oli osoitus Kansainliiton järjestöjen keskinäisen yhteistyön voimasta. Tällä tavoin oli mahdollista hyödyntää EFO:n piirissä työskentelevien asiantuntijoiden osaamisen ydin parhaalla tavalla ja lisätä yhteistyötä Kansainliiton järjestöjen välillä.

Tarve erityisen lamadelegaation perustamiselle oli herännyt EFO:n taloudellisessa- ja finanssikomiteassa jo vuonna 1937. Lamadelegaatio aloitti työskentelyn helmikuussa vuonna 1938 pyytämällä Kansainliiton ja ILO:n jäsenvaltioilta tietoja niiden omaksumista metodeista laman torjunnassa. Ennen ensimmäistä tapaamista delegaatio oli tuottanut jo suuren määrän mietintöjä ja taustoittanut tutkimusta.<sup>271</sup> Lamadelegaatio kokoontui kolme kertaa – toisin kuin eräästä Kansainliiton asiakirjasta<sup>272</sup> voisi päätellä. Ensimmäinen kokous järjestettiin 29. kesäkuuta 1938.

---

<sup>270</sup> C.169.1938.II.B., Committee to Consider the Structure and Functions of the Economic and Financial Organisation, 7.5.1938. KA, RR, Kansio 58.

<sup>271</sup> Clavin (2012), 239.

<sup>272</sup> Asiakirjalähteen mukaan lamadelegaatio tapasi kahteen otteeseen: joulukuussa 1938 ja heinäkuussa 1939. Saman lähteen mukaan lamadelegaatio olisi jo tuolloin edennyt pitkälle työn tuloksissa. E.1102. Sub-Committee on Standards of Living. The Work of the League of Nations and of the International Labour Office on Question relating to Standards of Living, 30.8.1939, Geneva. KA, RR, kansio 58, sivu 9.

Vuoteen 1944 mennessä lamadelegaation mietinnöistä koottiin kaksi laaja kokoelmaa maailmantalouden yleistilanteesta: *The Transition from War to Peace Economy* ja *Economic Stability and the Post-War World*. Komitean alkuperäinen tarkoitus oli ollut etsiä keinoja estää tai ainakin lieventää laman aiheuttamia ilmiöitä maailmassa. Toisen maailmansodan syttyminen kesken komitean toiminnan vaikutti delegaation työn tavoitteisiin. Komitean työn päämäärä muuttui lamalääkkeen etsimisen sijaan sodanjälkeisen ajan valmisteluun. Komitean tavoitteeksi tuli muotoilla hyviä taloudellisia käytäntöjä, joita valtiot voisivat omaksua sodan jälkeen uudelleenrakentamisessa.<sup>273</sup>

Patricia Clavin on ansioitunut Kansainliiton ja lamadelegaation tutkimisessa. Tämä tutkimus sijoittuu Clavinin toteuttamaan tutkimukselliseen viitekehykseen, sillä siinä on käytetty lähteenä samoja Kansainliiton dokumentteja, jotka Clavinilla on ollut käytössään.<sup>274</sup> Kansallisarkistosta, Risto Rytin -kokoelmasta löytyi 41 dokumenttia, jotka liittyvät lamadelegaation työskentelyyn. Tämän lisäksi verkkolähteistä löytyi useita virallisia dokumentteja lamadelegaation kokoontumisista, väliraportteja työn edistymisestä sekä lopullinen kaksiosainen raportti delegaation työn tuloksista.<sup>275</sup> Yhdistämällä Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelman dokumentit Patricia Clavinin tutkimuksiin saadaan Risto Rytin roolista lamadelegaatiossa mahdollisimman kattava kuva.

Risto Rytin osallistuminen lamadelegaation kokoontumisiin ei käynyt ilmi Kansallisarkiston Risto Rytin kokoelman tai verkkoarkiston lähteistä. Risto Rytin kokoelman asiakirjat koostuivat virallisista Kansainliiton sihteeristön tuottamista esiselvityksistä, tutkimuksista ja julkaisuluonnoksista. Aineiston joukossa ei ollut yhtä yksityiskohtaisia kokousraportteja kuin taloudellisen komitean kokoontumisista. Patricia Clavinillä on ollut käytössään Kansainliiton arkistot Genevessä. Hän on käyttänyt tutkimuksissaan lähteinä erityisesti lamadelegaation ensimmäisen

---

<sup>273</sup> Clavin (2012), 238–241.

<sup>274</sup> Clavin on käyttänyt aineistonaan Kansainliiton dokumentteja, joita säilytetään Genevessä. Oma aineistoni koostui lähinnä Risto Rytin kokoelman aineistosta sekä Kansainliiton verkkoarkiston materiaaleista.

<sup>275</sup> En kuitenkaan tarkastele loppuraporttia työssäni sen tarkemmin, sillä Patricia Clavin on jo ansioitunut siinä toisaalla: Clavin 2012 ja Clavin 2013.

kokoontumisen pöytäkirjoja.<sup>276</sup> Näistä pöytäkirjoista kävi ilmi myös Rytin osallistuminen lamadelegaation ensimmäiseen kokoontumiseen kesäkuussa 1938. Käytössä olevan aineiston perusteella on mahdotonta todentaa Risto Rytin osallistumista myöhempisiin lamadelegaation kokoontumisiin. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa keskitytään vain ensimmäisen tapaamisen materiaaleihin ja niihin tutkimuksellisiin ääriviivoihin, joista tuolloin päätettiin. Ensimmäisessä tapaamisessa määriteltiin delegaation toiminnan ääriviivat ja tutkimuksellinen suunta. Sitä voi perustellusti pitää delegaation merkittävimpana tapaamisena.

Kansallisarkiston dokumenteista käy ilmi, että Risto Ryti oli käynyt lamadelegaation jäsenille jaetut ennakkomateriaalit huolellisesti läpi. Suuresta osasta dokumentteja löytyy päiväys, nimikirjaimet oikeassa yläkulmassa, sekä merkintä ”käyty läpi” tai ”käsitelty”. Marginaaleihin tehdyt huomautukset ovat yhteneväisiä niiden huomioiden kanssa, joita Ryti oli Clavinin mukaan tehnyt lamadelegaation kokoontumisessa.

Risto Rytin kokoelman asiakirjoista seitsemän dokumenttia sijoittuu ajallisesti tähän ensimmäiseen tapaamiseen. Kaikki dokumentit ovat sihteeristön tuottamia luonnoksia ja keskustelunavauksena toimivia mietintöjä. Kaksi ensimmäistä lamadelegaation jäsenille toimitettua asiakirjaa käsittelivät julkisia töitä ja suhdannevaihteluita.<sup>277</sup> Tämän lisäksi raporteissa käsiteltiin tutkimustuloksia talouden tasapainottamiseen pyrkivistä keinoista lama-aikana<sup>278</sup> ja rakentamisen vaikutuksista suhdannekiertoon<sup>279</sup>. Tämä vastaa Clavinin huomioita lamadelegaation tutkimusorientaatiosta.<sup>280</sup>

---

<sup>276</sup> Clavin (2013), 230–232.

<sup>277</sup> D.D.E./1., Delegation on Economic Depressions, Summary of Recent Discussion on Public Works and the Business Cycle, 18.3.1938, Geneva, KA, RR, Kansio 58, sekä D.D.E./2., Delegation on Economic Depressions, ACTIVITIES OF THE COMMUNICATIONS AND TRANSIT ORGANISATION AND OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE IN CONNECTION WITH PUBLIC WORKS, 8.4.1938, Geneva, KA, RR, Kansio 18.

<sup>278</sup> D.D.E./3. Summary of some Measures recently Proposed with a view to Preventing and Mitigating Depressions, 4.5.1938, Geneva. KA, RR, Kansio 58.

<sup>279</sup> D.D.E./11. Interrelations between Residential Building and the Trade Cycle, 15.6.1938, Geneva. KA, RR, Kansio 58.

<sup>280</sup> Clavin (2013)

## 6.1 Lamadelegaation jäsenet ja talouspoliittinen tausta

Lamadelegaatioon nimitettiin seitsemän edustajaa, joista neljä Kansainliiton omista komiteoista. Kansainliiton nimetyt edustajat talouskomiteasta olivat: Risto Ryti ja Frank McDougall ja finanssikomiteasta: Sir Frederick Phillips ja Winfield Riefler. EFO:n komiteoiden ulkopuolelta kutsuttuja jäseniä olivat Bertil Ohlin, Oskar Morgenstern ja Jacques Rueff.<sup>281</sup> Delegaatioon haluttiin pieni, mutta mahdollisimman monipuolinen edustus.

Ryti, Phillips ja Rueff edustivat pankki- ja hallintomaailmaa: Rueff oli Ranskan keskuspankin apulaispääjohtaja ja Ranskan valtionvarainministeriön neuvonantaja ja Sir Frederick Phillips työskenteli Iso-Britannian valtionvarainministeriössä. Risto Ryti ja Jacques Rueff edustivat delegaatioissa vähemmistönä uusklassisia taloustieteellisiä näkemyksiä. Heillä oli molemmilla keskuspankkitausta. Patricia Clavinin mukaan Ryti ja Rueff olivat ainoat lamadelegaation jäsenet, jotka pitivät vielä jollain tasolla kiinni ”kultakahleista”. Tämä ei muodostunut suureksi kiistan aiheeksi delegaation sisällä, sillä rahapoliittiset kysymykset oli päätetty jättää toistaiseksi tarkastelun ulkopuolelle. Delegaation mielestä BIS:n piirissä tapahtuvat keskuspankkiirien tapaamiset ja tässäkin työssä käsitelty Tripartite Agreement riittivät rahapoliittisiksi toimenpiteiksi.<sup>282</sup>

Ekonomisteja delegaatioissa edustivat Frank McDougall, joka oli toiminut Australian edustajana Kansainliitossa sekä Winfield Riefler, joka puolestaan oli Yhdysvaltojen hallituksen neuvonantaja. Akateemista taloustieteellistä osaamista edustivat Bertil Ohlin Tukholman yliopistosta, Oskar Morgenstern Itävallasta ja professori Gottfried Haberler. Mainittujen edustajien lisäksi lamadelegaatioon oli nimetty useita kirjeenvaihtajajäseniä.

Kutsuttujen taloustieteilijöiden panos vaikutti pitkälti lamadelegaation talusteoreettisen pohjan muodostumiseen. Merkittäviksi teoreettisiksi alustuksiksi nousivat Bertil Ohlinin suhdannevaihtelu-tutkimukset, joita hän oli toteuttanut Rockefeller-säätiön rahoittamana vuodesta 1931. Ohlin päätyi henkilökohtaisesti myös luotsaamaan

---

<sup>281</sup> Clavin (2013), 210–213.

<sup>282</sup> Clavin (2013), 220–221.

delegaation työskentelyä, joten hänen panoksensa lopputulokseen oli huomattava. Muita työskentelyyn vaikuttaneita taloustieteellisiä tutkimuksia olivat: Gottfried Haberlerin Prosperity and Depression: A Theoretical Analysis of Cyclical Movements ja Jan Tinbergenin Statistical Testing of Business Cycle Theories and Business Cycles in the United States of America 1919–1932.<sup>283</sup>

Bertil Ohlinin kansantaloudelliset näkemykset olivat saaneet tuulta siipien alle EFO:ssa. Hänen näkemyksensä valtion talouden tasapainottamisesta – tai pikemminkin hetkellisen epätasapainon hyväksymisestä, eivät kuitenkaan saaneet osakseen varauksetonta kannatusta taloudellisessa komiteassa tai lamadelegaatioissa. Lamadelegaation yhteistyökumppani ILO oli omaksunut talouspoliittiseksi ihanteekseen John Maynard Keynesin ajatusten mukaiset ”suunnitelmataloudelliset” näkemykset. Vastaavasti J.M. Keynes oli antanut ILO:lle tunnustusta, että se oli ”myötävaikuttanut suhdanteita tasaavan työllisyyspolitiikan omaksumiseen.”<sup>284</sup> Molemmat Kansainliiton järjestöt olivat siis omaksuneet hyvin saman tyyppisiä talouspoliittisia näkemyksiä omakseen – ihmiset teorioiden takana vain vaihtelivat. Tämän suuntaiset näkemykset saivat tilaa myös virallisissa raporteissa. Nämä näkemykset eivät kuitenkaan saavuttaneet varauksetonta kannatusta lamadelegaation jäsenien keskuudessa ja aiheesta keskusteltiin kiihkeästi delegaation tapaamisissa.<sup>285</sup>

Patricia Clavinin mukaan edustajien ideologiset erot eivät osoittautuneet ylitse pääsemättömiksi. Hänen mukaansa käsillä oleva tehtävä yhdisti delegaation jäseniä ja tämä vaikutti yleiseen ilmapiiriin, jonka tuloksena syntyi aito pyrkimys tuottaa uraa uurtavaa ja kunnianhimoista tutkimusta siitä, kuinka taloudellisiin laskusuhdanteisiin tulisi vastata. Lamadelegaatioissa kiteytyi Kansainliiton perimmäinen pyrkimys saattaa eri tahojen eriävät mielipiteet dialogiin keskenään kohti yhteisesti jaettua lopputulosta.<sup>286</sup>

---

<sup>283</sup> Clavin (2013), 210–213.

<sup>284</sup> Kettunen, 52.

<sup>285</sup> Clavin (2013), 219.

<sup>286</sup> Clavin (2013), 219.

## 6.2 Rytin lausunnot lamadelegaatiassa

Tulisiko suuren yleisön ymmärrystä kansantaloustieteistä parantaa, jotta he ymmärtäisivät paremmin niitä talouspoliittisia toimenpiteitä, joita hallitukset joutuivat noudattamaan taloudellisessa lamassa? Vuonna 1938 Bertil Ohlin oli lausunut ääneen ihmetyksensä siitä, kuinka suuri yleisö oli valmis hyväksymään valtion alijäämäisen budjetin sotatilanteessa, mutta ei lama-aikana.<sup>287</sup> Tämä lausahdus jakoi edustajien mielipiteitä ja nostatti lamadelegaation sisällä vilkkaan keskustelun aiheesta. Osa edustajista kannatti eliitin ja keskiluokan kansantaloudellisen ymmärryksen lisäämistä, kun taas toiset näkivät lehdistön ja julkisesti lausuttujen, tilannetta rauhoittamaan tarkoitettujen yritysten, lähinnä epäonnistuneen menneisyydessä. Kolmatta näkökulmaa edustivat Risto Ryti ja Jacques Rueff, jotka ilmoittivat yksikantaan, että he eivät uskoneet talouden alijäämäisyyteen, joten ketään ei tulisi myöskään aiheen tiimoilta valistaa. Tällaiseen tilanteeseen ei yksinkertaisesti tulisi joutua. Patricia Clavin toteaa: ”neither scientific unity in the supplementary materials presented to delegates, nor impassioned argument, swayed them” – Ryti ja Rueff olivat taipumattomia. Ryti oli myös todennut, että hän ei kannattanut minkäänlaista alijäämää, sillä ne tuhoavat luottamuksen.<sup>288</sup>

Edellä esitetystä käy ilmi kuinka eriäviä kantoja lamadelegaation jäsenet keskenään edustivat. Näin suoraviivaista keskustelua ei näy Risto Rytin kokoelman materiaaleissa, mutta tietyt Clavinin tutkimuksissa esiintuodut väitteet kietoutuvat yhteen kiinnostavasti Rytiiin liitettyjen talouspoliittisten linjausten kanssa. Rytin toiminnassa voi nähdä merkkejä nyanssimuutoksista sekä suomalaiselle talouspolitiikalle tyypillistä mukautuvuutta. Tämä tuli esiin lamadelegaatiassa käydyin yleisiä töitä käsitelleen keskustelun yhteydessä.

Yksi vahvimmin delegaation jäsenten mielipiteitä jakaneita kysymyksiä oli ajatus yleisten töiden järjestämisestä ja sen käytön hyödyllisyydestä. Sama ristiriita vallitsi myös ILO:n ja EFO:n välillä. ILO oli suosituksissaan tuonut jo pidemmän aikaa esiin ajatusta yleisistä töistä. Se oli tuottanut jo vuonna 1919 Washingtonin konferenssin

---

<sup>287</sup> Clavin (2013), 198.

<sup>288</sup> Clavin (2013), 224.

jälkeen yleisiä töitä koskeneen virallisen suosituksen.<sup>289</sup>

EFO:ssa oli herätty yleisten töiden kaltaisiin työttömyyspoliittisiin ajatuksiin hieman myöhemmin. Sen piirissä asiaa tarkasteltiin vahvemmin finanssipoliittisesta näkökulmasta: kuinka massatyöttömyyttä tulisi hoitaa tuottamalla mahdollisimman vähän häiriöitä markkinoille ja valtiontaloutta rasittamatta. Lamadelegaatiossa kysymyksen käsittelyä pyrittiin helpottamaan tietoisesti tieteellisemmällä näkökulmalla tarkasteltavaan aiheeseen sekä jättämällä kysymyksen sosiaalipoliittiset ulottuvuudet keskustelun ulkopuolelle.<sup>290</sup>

Lamadelegaation jäsenille toimitetuista yleisiä töitä käsitelleistä asiakirjoista käy ilmi taustatyön tehneiden taloustieteellinen suuntautuneisuus: J.M. Keynes, Roy Harrod, Paul H. Douglas, Bertil Ohlin ja Jan Tinberger edustivat kaikki samansuuntaisia taloustieteellisiä näkemyksiä ja olivat julkaisseet runsaasti suhdannetutkimuksia. Näihin tutkimuksiin viitattiin ja niitä siteerattiin runsaasti lamadelegaation materiaaleissa. Lamadelegaatio nojasi tutkimuksellisesti myös ILO:n tuottamiin raportteihin. Yleiset työt olivat olleet ILO:n vuosittaisen kokouksen asialistalla vain vuotta aiemmin (1937) ja konferenssin jälkimainingeissa ILO oli tuottanut *Planning of Public Works in relation to Employment-* raportin.<sup>291</sup> Yleisiä töitä käsitelleissä dokumenteissa onnistunutta käytännön esimerkkiä edustivat usein Ruotsi ja Yhdysvallat. Asiakirjoissa viitattiin usein niiden positiivisiin kokemuksiin massiivisista yleisten töiden ohjelmista. Tämän oli tuonut esiin myös ILO:n pääjohtaja Harold Butler jo vuonna 1936 pääjohtajan vuosikertomuksessa, jossa hän kiitteli Ruotsin ja Yhdysvaltojen toteuttaneen mallikelpoista lamasta selviämisen politiikkaa. Hänen mukaansa Ruotsin ja Yhdysvaltojen noudattamalla politiikalla oli kyetty vähentämään työttömyyttä ja nostamaan kulutuskysyntää julkisten investointien avulla.<sup>292</sup>

Kuinka mielipiteet julkisista töistä sitten jakoutuivat lamadelegaation sisällä? Karkean

---

<sup>289</sup> Kettunen (2013), 52.

<sup>290</sup> Clavin (2012): 238–245.

<sup>291</sup> D.D.E./2., Delegation on Economic Depressions, ACTIVITIES OF THE COMMUNICATIONS AND TRANSIT ORGANISATION AND OF THE INTERNATIONAL LABOUR OFFICE IN CONNECTION WITH PUBLIC WORKS, 8.4.1938. Geneva, KA, RR, Kansio 18.

<sup>292</sup> Kettunen, Pauli (2002): Suunnitelmataloudesta kansalliseen innovaatiojärjestelmään. Teoksessa Blomberg – Hannikainen – Kettunen: Lamakirja: Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin, Kirja-Aurora, Turku.

jaon mukaan Bertil Ohlin ja muut ”keynesiläiset” olivat saaneet vastaansa Risto Rytin ja Jacques Rueffin (joka vastusti tunnetusti kaikkea valtiollista interventionistista talouspolitiikkaa).<sup>293</sup> Hieman yllättäen, delegaatio saavutti kaikkia osapuolia tyydyttävän muotoilun Risto Rytin sovittelevien huomioiden jälkeen. Rytin mukaan korkealle kehittyneissä maissa oli vaikea noudattaa sellaista käytäntöä yleisten töiden suhteen, josta olisi pysyvää hyötyä, kun taas vähemmän kehittyneissä talouksissa olisi helpompi noudattaa sellaista yleisten töiden käytäntöä, jolla kyettäisiin puuttumaan jo olemassa oleviin epäkohtiin. Tällä tavoin muotoiltuna valtion interventiot olivat jollain tasolla hyväksyttäviä, kun interventionistiset toimenpiteet kohdistettaisiin taloudellisesti kaikista heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin.<sup>294</sup>

Tämän lausunnon voi nähdä jonkinlaisena myönnytyksenä tai lievennyksenä Rytin muuten tiukkaan politiikkaan. Hän näki kuitenkin suorat taloudelliset toimet huomattavasti parempana vaihtoehtona kuin työttömyystöiden lanseeraamisen. Osittain kyseessä saattoivat olla myös tulkinnalliset syyt: yleiset työt ymmärrettiin eri maissa erilaisina toimenpiteinä. Ryti ei ollut kuitenkaan yksin yleisiä töitä koskevien ajatustensa kanssa, sillä muutkin delegaation jäsenet näkivät ongelmia yleisten töiden järjestämisessä. Ne nähtiin hitaana ja raskaana tapana toimia. Yleisten töiden ohjelmien supistaminen ja lopettaminen oli pelkästään oikean ajoituksen suhteen ongelmallista.

Aivan oma ongelmansa oli yleisten töiden rahoitus. Tulisiko rahoitus hoitaa hyväksymällä budjettialijäämä, kiristämällä verotusta vai luomalla kokonaan oma järjestelmänsä, jossa vaadittavat varat olisivat jo olemassa? Viimeksi mainittu vaihtoehto oli selkeä, mutta poliittisesti hyvin epätodennäköinen toimintatapa. Kuten Ohlin oli todennut, sotaan voitiin käyttää varallisuutta, mutta taloudelliseen epävarmuuteen varautumiseen ei haluttu laittaa resursseja – edes taloudellisesti hyvinä aikoina.<sup>295</sup>

Risto Rytin kokoelman dokumentista löytyy kiinnostava pieni johtolanka Rytin huomioista asian suhteen. Lamadelegaatiota koskevien asiakirjojen joukossa on

---

<sup>293</sup> D.D.E./1. Delegation on Economic Depressions. Summary of Recent Discussion on Public Works and the Business Cycle. Note by the Secretariat, 18.3.1938, Geneva, KA, RR, Kansio 18.

<sup>294</sup> Clavin (2013): 224–225.

<sup>295</sup> Clavin (2013): 225–226.

sihteeristön tuottama muistio uusimmista tutkimustuloksista talouden tasapainottamisen keinoista. Ryti on kirjoittanut käsin huomioita marginaalin kohtaan, jossa on lainaus yhdysvaltalaisen taloustieteiden tohtorin ja poliitikko Paul H. Douglasin teoksesta *Controlling Depressions* (1935):

*”The real truth of the matter is that while the government budget should normally balance over the period of a major cycle as a whole, it need not and indeed should not do so in each an every year. On the contrary, during depressions the government should increase its expenditure not only for relief but also for public works. In so doing it will help to offset the decline in private business. Then as prosperity returns the government receipts will rise and public expenditure for relief and works will be rapidly tapered off. A surplus will now replace the former deficit and this should be devoted to peying off the bonds sold or non-interest bearing treasury notes which may have been issued during the depressioins. Government expenditure should, in short, move against the current of private business, expanding when the latter contracts and contracting when the latter expands.”<sup>296</sup>*

Ryti on kirjoittanut marginaaliin:

*”Suhdannerahasto joka kootaan ennen kuin töitä käytetään on parempi. Velan maksu kotimaassa nousu-aikana kiihdyttää boomin.”<sup>297</sup>*

Tarkoittiko Ryti kenties tällä marginaalisella huomiollaan omissa muistiinpanoissaan, että Suomen ratkaisu perustaa suhdannerahasto olisi toteuttamisen arvoinen muuallakin?

Suomessa oli perustettu vuonna 1934 suhdannerahasto, johon oli koottu varoja pulavuosien varalle. Vuoteen 1939 mennessä suhdannerahastossa oli kaksinkertaisesti varoja verrattuna valtion pulavuosina työttömyyden hoitoon käytettyjen varojen verran.<sup>298</sup> Joidenkin näkemysten mukaan suhdannerahaston perustaminen ei tarkoittanut uuden finanssipoliittisen ajattelun omaksumista vaan havahtumista uusklassisen passiivisen finanssipoliitiikan seurauksiin: jos ei ollut lainkaan valtionvelkaa, ei talouden tuottamaa ylijäämää voitaisi käyttää lainan lyhentämiseen ja budjetin tasapainottamisen

---

<sup>296</sup> D.D.E./3. Summary of some Measures recently Proposed with a view to Preventing and Mitigating Depressions, 4.5.1938, Geneva. KA, RR, Kansio 58, 7.

<sup>297</sup> D.D.E./3. Summary of some Measures recently Proposed with a view to Preventing and Mitigating Depressions, 4.5.1938, Geneva. KA, RR, Kansio 58, 7.

<sup>298</sup> Kalela (1989), 102.

kannalta tämä tarkoittaisi menojen kasvua nousukaudella. Suidannerahasto toimi tällöin lähinnä teknisenä työvälineenä, johon oli mahdollista sijoittaa valtiontalouden ylijäämää.<sup>299</sup> Suomalainen suidannerahaston toteutus oli hyvin lähellä Lovedayn, Ohlinin ja Carterin hahmottelemaa mallia yleisten töiden rahoituksesta, jonka he olivat esitelleet lamadelegaation kokoontumisessa.<sup>300</sup>

Suidannerahastoa koskeva keskustelu oli hyvin monimutkaista ja monitulkintaista. Lamadelegaation materiaaleissa esiteltiin myös englantilaisen taloustieteilijä Roy Harrodin luonnos, jossa julkisten töiden rahoituksesta perustettaisiin huolehtimaan erillinen epäpoliittinen taho. Tämän uuden viranomaisen tehtävä olisi tutkia suhdannevaihteluita ja huolehtia talouden tasapainottamisesta tarjoamalla valtionvarainministerille ajantasaiset tiedot budjetin tasaamisen tarpeesta.<sup>301</sup> Toisessa lamadelegaation raportissa Suomessa toteutettu suidannerahasto tuotiin esiin esimerkkinä Harrodin ehdotuksen mukaisesta toiminnasta. Muistiossa tosin todettiin, että Suomessa suidannerahasto rahoitettiin budjettilylijäämästä maksimissaan 500 miljoonaan markkaan saakka ja toisin kuin Harrodin ehdotuksessa, rahaston varoihin olisi mahdollista turvautua vain siinä tilanteessa, että budjettia ei muuten kyettäisi tasapainottamaan.<sup>302</sup> Ryti, Rueff ja Phillips, jotka tahoillaan edustivat julkista valtaa, eivät innostuneet tästä ideasta.<sup>303</sup>

Risto Ryti piti ratkaisua suidannerahastosta toimivana, mutta oli tarkka sen toteuttamistavasta. Ristiriitaisena näyttäytyvät lausunnot yleisten töiden rahoituksesta olivat enemmänkin tulkinnallisia eroja asioiden muotoilun suhteen. Ryti näki mahdollisesti suidannerahaston lähinnä finanssipoliittisena työkaluna, ei niinkään Harrodin ehdotuksen mukaisena ylimääräisenä byrokraattisena elimenä.

Rytin jäljet lamadelegaatiassa päättyvät tähän. Arkiston materiaaleista käy ilmi, että lamadelegaation myöhemmät materiaalit toimitettiin Rytille ensimmäisen tapaamisen jälkeenkin. Näissä materiaaleissa oli samalla tavalla kuin muissakin asiakirjoissa

---

<sup>299</sup> Pekkarinen – Vartiainen, 94–95,

<sup>300</sup> Clavin (2013), 225.

<sup>301</sup> D.D.E./3. Summary of some Measures recently Proposed with a view to Preventing and Mitigating Depressions, 4.5.1938, Geneva, 8, KA, RR, Kansio 58.

<sup>302</sup> D.D.E./1. Delegation on Economic Depressions. Summary of Recent Discussion on Public Works and the Business Cycle. Note by the Secretariat, 18.3.1938, Geneva, 17–18. KA, RR, Kansio 18.

<sup>303</sup> Clavin (2013), 225.

satunnaisia merkintöjä ja Rytin tekemiä huomioita marginaalissa. Näyttöä siitä, osallistuiko Ryti myöhempiin lamadelegaation kokoontumisiin ei sen sijaan arkistoista löydy. Kirjeenvaihto Suomen ja Geneven välillä ei kuitenkaan loppunut tähän. Suomesta on esimerkiksi toimitettu vastaus lamadelegaation jäsenvaltioille toimittamaan kyselyyn niiden omaksumista metodeista laman torjunnassa.<sup>304</sup> Suomen vastaus lamadelegaation kyselyyn oli ilmeisesti ulkoasiainministeriössä tehty ja puhtaaksikirjoitettu, sillä alkuperäinen vastausluonnos löytyy ulkoasiainministeriöstä suomeksi ja englanniksi käännettynä.<sup>305</sup> Englanninkielinen käännös on identtinen lamadelegaation asiakirjoissa julkaistun Suomen vastauksen kanssa.<sup>306</sup> On epätodennäköistä, että Risto Ryti olisi osallistunut näiden materiaalien valmisteluun.<sup>307</sup> Tämä lisäsi entisestään epäilyksiä Rytin osallistumisesta myöhempiin lamadelegaation kokoontumisiin. Ratkaisu löytynee Genevestä, Kansainliiton arkistosta.

Mitä tulee itse lamadelegaation toimintaan, Patricia Clavinin mukaan se oli tullut pitkälle EFO:n alkutaipaleesta. Valtiontalouden syklistä ja joustoja ei nähty enää niin negatiivisena asiana kuin toiminnan alkuvuosina. Työttömyyskorvaukset ja sosiaalietuudet hyväksyttiin lamaa torjuvina tai lievittävinä työkaluina. Ne nähtiin yleisiä töitä parempina taloudellista tilannetta tasapainottavina toimina. Jopa konservatiivisimmat tahot lamadelegaatioissa hyväksyivät nämä näkemykset.<sup>308</sup> Delegaatioissa vallitsi lopulta konsensus lamaa helpottavista keinoista. Lopputuloksesta huokui selkeästi Ohlinin visio, mutta Rytin ja muiden ”vastustajien” näkemyksiä oli tuotu varovaisesti esiin.<sup>309</sup>

Lamadelegaatioissa käsitellyt asiat voidaan nähdä olleen Rytin mukavuusalueen ulkopuolella. Hänen kansantaloudellisia näkemyksiään leimasi lähinnä se, kuinka paljon valtion interventioita oli siedettävä laman aikaan. Ryti oli jo kotimaan politiikassa

---

<sup>304</sup> D.D.E./28. Delegation on Economic Depressions, Reply to C.L.18..1938.IIA. FINLAND. 14.10.1938, Geneva, KA, RR, Kansio 18.

<sup>305</sup> Muistio, päivämätön, allekirjoitus epäselvä. Suomenkielinen otsikko kuuluu: Suomen finanssipoliittinen suhdannevalmius. Englanninkielisen muistion otsikko on: Note on the Measures taken to Combat Economic Depressions in Finland. Ulkoasiainministeriön arkisto, 15–II 19.b-c, Kansainliiton taloudellinen komitea, Comité économique.

<sup>306</sup> D.D.E./28. Delegation on Economic Depressions, Reply to C.L.18..1938.IIA. FINLAND. 14.10.1938, Geneva, KA, RR, Kansio 18.

<sup>307</sup> Ulkoasiainministeriön asiakirjoista löytyvät allekirjoitukset sekä kirjoitustyyli viittaavat siihen, että Ryti ei osallistunut niiden tekemiseen.

<sup>308</sup> Clavin (2013), 218–229.

<sup>309</sup> D.D.E./43. Synthesis of Discussion at First Session on Recovery Policy, 30.11.1938, Geneva. KA, RR, Kansio 18.

tuonut talouspoliittiset näkemyksensä esiin ja ne näyttäytyvät muuttumattomina lamadelegaation työskentelyssä. Ryti oli vankkumaton liberaalin klassisen taloustieteen kannattaja. Tämä tarkoitti, että ajatus valtion velan kasvattamisesta laman aikaan kauhistutti häntä ja tällaista politiikkaa ei tulisi missään olosuhteissa sallia. Sosiaalipoliittisista ratkaisuista hän oli valmis hyväksymään sosiaaliturvan parannukset ja hän näki työttömyyskorvausten hyödyllisyyden kokonaistaloudellisesta näkökulmasta. Hänen mukaansa yleiset työt häiritsivät yksityistä taloutta ja jopa hidastivat talouden toipumista – ainakin jos ne toteutettaisiin Yhdysvaltojen tai Ruotsin mittakaavassa.

## **7. Johtopäätökset**

Risto Rytin ura Kansainliitossa näyttäytyy helposti sivujuonteena hänen urallaan. Kiireinen talousasiantuntija piti suostutella taloudellisen komitean toimintaan mukaan. Ehkä kansainvälinen ilmapiiri, kiinnostavat tutkimuskysymykset – joiden suhteen hän koki, että hänellä oli annettavaa – ja hyvät kokemukset kansainvälisestä työskentelystä vetivät Rytin mukaan Kansainliiton toimintaan. Risto Rytin ura Kansainliiton taloudellisessa komiteassa on jäänyt aiemmin hänen muun uransa varjoon. Toiminta ei suinkaan ollut niin merkityksentöntä tai pienimuotoista, että se oikeuttaisi hänen ”unohtamisensa” tai mainitsematta jättämisensä niistä historian esityksistä, joissa käsitellään suomalaisia edustajia ja heidän toimintaansa Kansainliitossa.

Arkistomateriaaleista kävi ilmi, että Risto Ryti panosti runsaasti työskentelyyn taloudellisessa komiteassa. Hän oli käynyt huolella läpi hänelle toimitetut materiaalit ja hän oli hyvin valmistautunut kokouksiin. Hänen työnsä jälki tulee esiin taloudellisen komitean mietinnöistä selkeänä ja kirkkaana. Mitään yllätyksiä hänen lausuntonsa eivät tuottaneet, vaan ne näyttäytyvät johdonmukaisena jatkumona sille työlle, jota hän oli tehnyt kotimaassa ja Suomen Pankin johdossa. Ryti kannatti tiukan budjetin ja sopeuttamisen politiikkaa valtiollisessa taloudenhoidossa ja mahdollisimman vapaata kansainvälisen kaupan järjestelmää. Ryti ei kannattanut suhdannetaloudellisia toimenpiteitä tai valtion interventioita.

Vaikka Ryti olikin tietyllä tapaa ”vastarannankiiski” mitä tuli esimerkiksi lamadelegaatiota aatteellisesti luotsanneeseen Bertil Ohlisiin, niin hänen näkemyksiään arvostettiin. Tästä arvostuksesta kertoo hänen työskentelynsä useassa taloudellisen komitean asettamassa erityiskysymyksiin perehtyneessä työryhmässä – lamadelegaatio näistä ehkä näkyvimpänä esimerkkinä. Rytin muista eroavat lausunnot olivat arvokkaita ja toivat monipuolisuutta keskusteluihin. Rytin maine asiakysymykset erinomaisesti hallitsevana ja käsiteltäviin asioihin huolella perehtyneenä ihmisenä vahvistui tutkimuksen aikana. Hänen lausuntonsa taloudellisen komitean luonnoksista olivat asiapainotteisia eikä hän takertunut muutoseikkoihin – toisin kuin ehkä enemmistö edustajista. Rytin aktiivinen kausi Kansainliitossa jäi melko lyhyeksi ja Risto Rytin työskentely, tai ainakin työn jäljet Kansainliiton sisällä alkavat viilentyä jo vuonna 1939. On syytä pohtia mahdollisia syitä tähän tähän aktiivisuuden hiipumiseen.

Taloudellisen komitean mietinnöissä näkyi selkeästi sen hetkinen maailmanpoliittinen tilanne ja poliittisesti räjähdysherkän ajan heijastukset sen toimintaan. Rytin aloittaessa taloudellisessa komiteassa vuonna 1937 tulevaisuuden näkymät valoivat ja edustajien lausunnoista paistoi huolen läpi usko kansainvälisen yhteistyön mahdollisuuksiin. Edustajat vaikuttivat aidosti uskovansa talouspoliittiseen sanomaansa ja näkemyksiensä maailmantaloutta tervehdyttävään voimaan. Asiantuntijat ymmärtävät selkeästi talouden ja politiikan yhteen kietoutumisen ja siitä muodostuvat haasteet. Taloudellisen komitean lausunnot ovat optimistisia silti yllättävän pitkään, kunnes tilanne muuttuu melko lyhyessä ajassa. Vielä vuonna 1937 usko kansainvälisen taloudellisen sopimuksen syntyyn näyttäytyy vahvana (Oslo-sopimus ja Kolmikanta-sopimus), kunnes Anchlussin jälkeen julkilausumat muuttuvat: kansainvälisiä toimeenpanoa vaativia sopimusluonnoksia oli turha yrittää viedä siinä tilanteessa läpi. Taloudellisen komitean huomio siirtyy tutkimuksen tuottamiseen ja toteuttamiseen. EFO:n yhä tiukempi kytkeytyminen yhteen ILO:n kanssa merkitsi vahvemmin sosiaalisiin kysymyksiin keskittymistä ja vaikutti siihen sisäiseen politiikan muutokseen, joka oli nähtävissä myös taloudellisen komitean työskentelyssä. Koko organisaatio muutti muotoaan kohti orgaanisempaa rakennetta ja tulkintaa maailmantaloudesta. Puhtaasti talous-, raha- ja finanssipoliittiset kysymykset saivat vähemmän huomiota.

Vaikuttiko tämä taloudellisen komitean uusi tutkimuksellinen suunta myös Risto Rytin päätökseen lähettää tohtori Suviranta edustamaan häntä taloudellisen komitean

kokouksiin vuonna 1939? Tohtori Suviranta oli tutkimusorientoitunut henkilö ja käsiteltävät kysymykset olivat mahdollisesti lähempänä hänen kiinnostuksen kohteitaan. Juhani Suomen mukaan Risto Ryti oli Lontoon taloudellisessa konferenssissa vuonna 1933 – huomattuaan tilaisuuden epäonnistumisen – reagoinut tilanteeseen peruuttamalla osallistumisensa virallisiin kokouksiin ja järjestänyt tilalle omia tapaamisia, keskittyen häntä itseään kiinnostaviin kysymyksiin. Hän ei ollut siis aiemminkaan uransa varrella ollut järin kärsivällinen nähdessään ponnistelut turhina. Rytin kiinnostuksen vähenemiseen on voinut vaikuttaa myös taloudellisen komitean orientoituminen yhä ”pehmeämpiä arvoja” edustavia kysymyksiä kohti. Elintaso-, väestö- ja muuttoliikekysymykset eivät varsinaisesti edustaneet Rytin erityisen kiinnostuksen tai asiantuntemuksen osa-alueita. Tätä johtopäätöstä tukee se fakta, että Rytin poissaolo taloudellisen komitean työskentelystä ajoittuu yhteen taloudellisen komitean sisäisten muutosten kanssa. On siis hyvin mahdollista, että samalla kun Rytitä vietiin muihin tehtäviin, niin yhtä lailla hänen intressinsä Kansainliiton tehtäviä kohtaan laski.

Poliittinen ilmapiiri oli jännitteinen ja Ryti lopetti työskentelynsä Kansainliiton piirissä noustuaan pääministeriksi. Toisen maailmansodan syttyminen muutti sekä Rytin kohtalon että Kansainliiton tulevaisuuden. EFO oli jatkanut toimintaansa läpi sotavuosien Yhdysvalloista käsin. Tuona aikana saatettiin myös lamadelegaation vuonna 1938 alkanut työ valmiiksi. Kansainliitto mureni ja sen toiminta loppui vuonna 1946. Sen seuraajaksi nousi YK ja sen alajärjestöt, IMF, ILO, Maailmanpankki ja monet muut uudet toimijat. Sodan jälkeinen maailma ja sen tuhkista nousseet järjestöt olivat järjestäytyneempiä ja toki myös lokeroituneempia. Kaikkia mainittuja järjestöjä yhdisti pääsy Kansainliiton toteuttamien töiden äärelle. Tätä mahdollisuutta järjestöt hyödynsivät aktiivisesti.

Mitä Risto Ryti saavutti Kansainliitossa toimimisesta, on haastavampi kysymys analysoida – ellei jopa mahdoton. Käytössä olleiden materiaalien valossa on vaikea sanoa, muuttuivatko hänen taloudelliset tai poliittiset kantansa johonkin suuntaan niiden vuosien seurauksena, jolloin hän osallistui Kansainliiton toimintaan. Tämä vaatisi pidemmän aikavälin tarkastelun hänen talouspoliittisiin linjauksiinsa ja sodan jälkeisen materiaalin tutkimista. Tämän tutkimuksen aineistojen perusteella hänen talouspoliittinen ajattelunsa ja Kansainliitossa ajamansa toimenpiteet noudattavat aiempia tulkintoja Rytin talouspoliittisesta suuntautuneisuudesta. On huomattava, että

hän toi esiin taloudellisen komitean kokoontumisissa myös sellaisia taloudellisia toimenpiteitä, joita itse ei kannattanut, mutta joita Suomessa oli otettu käyttöön. Ryti esiintyi esimerkiksi lamadelegaatioissa yleisiä töitä koskeneissa keskusteluissa lähestulkoon sovittelijan roolissa: kuvausten mukaan hänen yhteen sovitteleva puheenvuoronsa mahdollisti kaikkia osapuolia tyydyttävän lopputuloksen. Tämä tarkoitti mahdollisesti kasvamista Kansainliiton tehtäviin ja uuden transnationaalisen toimijuuden omaksumista kansainvälisessä parlamentaarisessa ympäristössä. Toiminta Kansainliitossa toi uuden näkökulman talouspoliittisten kysymysten tarkasteluun.

Henkilöhistoriallisesta näkökulmasta tämä työ valaisee Risto Rytin uraa Kansainliiton tehtävien parissa. Jatkotutkimuksen avulla voidaan selvittää miten kansainväliset suhteet ja kansainvälisessä ympäristössä toimiminen vaikuttivat hänen ajatteluunsa ja ammatillisiin näkemyksiinsä. On toivottavaa, että hänen toimintansa Kansainliiton tehtävissä ei enää jäisi tämän tutkimuksen jälkeen mainitsematta tai unohtuisi Kansainliittoa koskevista esityksistä.

## LÄHTEET

### *Arkistolähteet*

#### **Kansallisarkisto (KA), Helsinki**

Risto Rytin arkisto (RR)

#### **Ulkoasiainministeriön arkisto (UM), Helsinki**

Kansainliiton finanssikomitea 15-II 2a-b

Kansainliiton finanssi- ja talouskomitea 15-II 18a

Kansainliiton taloudellinen komitea 15-II 19b

#### **Verkkoarkisto Yhdistyneet Kansakunnat (UN), LoNw**

< <https://search.un.org/index.php?lang=en&tpl=lon> >

#### **Verkkoarkisto Kansainvälinen Työjärjestö (ILO)**

< <http://www.ilo.org/century/research/keydocuments/lang--en/index.htm> >

### *Kirjallisuus*

Arola, Mika (2011): Valtion lainanotto ja kansainvälinen rahoitusjärjestelmä. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 4/2011, 421–442.

Bergholm, Jorma (1987): ”Uuden taloustieteen” vastaanotto Suomessa ennen toista maailmansotaa; talouspolitiikan Suomalaisen mallin juurilla, Pro gradu-tutkielma, Helsingin yliopisto, Helsinki.

Clavin, Patricia – Wessels, Jens-Wilhelm (2005): Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation, Contemporary European History, Vol.14, 4, 465–492, Cambridge University Press, Cambridge.

Clavin, Patricia (2012): What's in a Living Standard? Bringing Society and Economy Together in the ILO and the League of Nations Depression Delegation, 1938–1945. Teoksessa Kott, Sandrine – Droux, Joëlle (toim.): Globalizing Social Rights, The International Labour Organization and Beyond. ILO Century Series, Geneve.

Clavin, Patricia (2013): Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations, 1920–1946, Oxford University Press, Oxford.

Clerc, Lois (2013): Johdanto, 13. Teoksessa Clerc, Lois – Lintunen, Tiina (toim.): Suomen asialla? Yksityiset ja julkiset toimijat kansainvälisessä yhteistyössä, Ajankohta 16, Poliittisen historian vuosikirja 2013, Poliittinen historia, Helsingin ja Turun yliopistot, Turku.

Feinstein, Charles H. – Temin, Peter – Toniolo, Gianni (2008): The World Economy Between the World Wars, Oxford University Press, New York.

Götz, Norbert (2005): On the Origins of 'Parliamentary Diplomacy'; Scandinavian 'Bloc Politics' and Delegation Policy in the League of Nations, Journal of the Nordic International Studies Association, Vol. 40(3): 263–279.

Götz, Norbert (2009): 'Blue Eyed Angels' at the League of Nations: The Genevese construction of Norden. Teoksessa Götz, Norbert – Haggrén, Heidi (toim.): Regional Cooperation and International Organizations: The Nordic Model in Transnational Alignment, Routledge, London.

Heikkinen, Sakari – Tiihonen, Seppo (2009): Valtiovarainministeriön historia 2, Kriisinselvittäjä. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

Hill, Martin (1946): The Economic and Financial Organization of the League of Nations: A Survey of Twenty-Five Years' Experience, Carnegie Endowment for International Peace Division of International Law, Washington.

Hjerppe, Riitta (1988): Suomen talous 1860–1985, kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankki, Helsinki.

Hjerppe, Riitta – Ikonen, Vappu – Valkama, Päivi (1993): 1930-luvun lama ja Suomen velkaantuminen. Valtiovarainministeriö, Keskustelualoitteita No36, 16.

Huhtaniemi, Pekka (1972): Suomen liittyminen Oslon sopimukseen 1933, Helsingin yliopiston poliittisen historian laitoksen julkaisuja 2/1972, Helsingin yliopisto.

Jonkari, Lauri (2008): Kansainliitto Suomen turvallisuuspolitiikassa ja kansainvälisissä suhteissa: vastaanotto ja vaikutus julkisessa sanassa ja yhteiskunnassa vuosina 1919-1936. Turun Yliopisto, Turku.

Kaukiainen, Leena (1984): From Reluctancy to Activity. Finland's Way to the Nordic Family during 1920's and 1930's, *Scandinavian Journal of History* 9 (3), 201–219.

Kalela, Jorma (2000): Historiantutkimus ja historia, Gaudeamus, Helsinki.

Kalela, Jorma (1989): Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa, Työvoimaministeriö, Helsinki.

Kalela, Jorma (1987): Pulapolitiikkaa: Valtion talous- ja sosiaalipolitiikka Suomessa lamavuosina 1929–1933, Työväen taloudellinen tutkimuslaitos, Tutkimuksia 13, Helsinki.

Kettunen, Pauli (2013): Luokkasopuilua ja pohjoismaisuutta – Suomalaiset Kansainvälisessä työjärjestössä ensimmäisen maailmansodan jälkivaiheesta kylmän sodan alkuvuosiin. Teoksessa Clerc, Lois – Lintunen, Tiina (toim.): Suomen asialla? Yksityiset ja julkiset toimijat kansainvälisessä yhteistyössä, Ajankohta 16, Poliittisen historian vuosikirja 2013, Poliittinen historia, Helsingin ja Turun yliopistot, Turku.

Kettunen, Pauli (2002): Suunnitelmataloudesta kansalliseen innovaatiojärjestelmään. Teoksessa Blomberg, Helena – Hannikainen, Matti – Kettunen, Pauli (toim.): Lamakirja: Näkökulmia 1990-luvun talouskriisiin ja sen historiallisiin konteksteihin, Kirja-Aurora, Turku.

Korkman, Sixten – Pekkarinen, Jukka (1988): Kiinteän valuuttakurssin ongelma Suomen markan historiassa. Teoksessa Honkapohja, Seppo – Suvanto, Antti (toim.): Raha, inflaatio ja talouspolitiikka, Helsingin yliopiston kansantaloustieteen laitos, Helsinki.

Kuusterä, Antti – Tarkka, Juha (2011): Suomen Pankki 200 vuotta. Keisarin kassasta keskuspankiksi, Otava, Helsinki.

Kuusterä, Antti (2003): Risto Ryti talousmiehenä. Teoksessa Pietiäinen, Jukka-Pekka (toim.): Risto Rytin jälkimmäinen, Risto Ryti –seuran julkaisuja 7, Edita, Helsinki.

Mamudi, Rod (2009): A survey of the Great Depression as recorded in the International Labour Review, 1931–1939. International Labour Office, Employment Sector, Economic and Labour Market, Geneva Analysis Department, ILO, Geneva.

Mylly, Juhani – Soikkanen, Timo (1986): Kansainvälisten suhteiden historian ja turvallisuuspolitiikan tutkimus. Teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): Poliittisen historian tutkimusopas, Turun yliopisto, Poliittinen historia, Julkaisuja C:24, Turku.

Northedge, F.S (1986): The League of Nations: Its Life and Times 1920–1946, Leicester University Press, Avon.

Paasivirta, Juhani (1968): Suomen diplomaattiedustus ja ulkopoliittikan hoito: itsenäistymisestä talvisotaan, WSOY, Porvoo.

Palonen, Kari (1997): Kootut retoriikat, Yhteiskuntatieteiden, valtio-opin ja filosofian julkaisuja 11, Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä.

Palonen, Kari (1988): Tekstistä politiikkaan, Vastapaino, Hämeenlinna.

Pekkarinen, Jukka – Vartiainen, Juhana (1993): Suomen talouspolitiikan pitkä linja. 2.uud. p. WSOY, Juva.

Polvinen, Tuomo – Heikkilä, Hannu – Immonen, Hannu (1992): J. K. Paasikivi: valtiomiehen elämäntyö, osa 2: 1918-1939, WSOY, Helsinki.

Roon van, Ger (1989): Small States in years of depression: The Oslo alliance 1930–1940, Van Gorcum, Assen/Maastricht, The Netherlands.

Ryti, Risto (1925): Takaisin kultakantaan, Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja, 2/1925.

Selén, Kari (1974): Genevestä Tukholmaan: Suomen turvallisuuspolitiikan painopisteen siirtyminen Kansainliitosta pohjoismaiseen yhteistyöhön 1931–1936, Helsinki.

Soikkanen, Timo (2006): Biografinen tutkimus. Teoksessa Kurth, Rami – Soikkanen, Timo (toim.): Yksilö ja yhteisö: Henkilöhistoriallinen keskustelu Suomessa 1930-luvulta 2000-luvulle. Turun yliopiston Poliittisen historian tutkimuksia 28, Turun yliopisto, Turku.

Soikkanen, Timo (1986): Rudolf Holstin ulkoministerikaudet 1936–1938, Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitos, Tutkimustiedotteita, No.28, Tampere.

Soikkanen, Timo (1986): Biografinen tutkimus. Teoksessa Soikkanen, Timo (toim.): Poliittisen historian tutkimusopas, Turun yliopisto, Poliittinen historia, Julkaisuja C:24, Turku.

Suomi, Juhani (1989): Kohtalona yksinäisyys: Risto Rytin tie Suomen politiikan johtoon, Otava, Keuruu.

Suomi, Juhani (1967): Risto Ryti Suomen politiikassa vuosina 1919–1939, Poliittisen historian lisensiaattitutkimus, Helsingin yliopisto.

Suomi, Juhani (1965): Risto Rytin valmistuminen Suomen politiikan johtoon, Poliittisen historian laudaturtyö, Helsingin yliopisto.

Tiihonen, Seppo (2010): Risto Ryti valtiovarainministerinä, esitelmä 16.2.2010.  
<<http://www.ristoryti.fi/doc/Risto-Ryti-valtiovarainministerina776.pdf>>

Tudeer, A.E (1939): Suomen Pankki 1912–1936, Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki.

Turtola, Martti (1994): Risto Ryti: Elämä isänmaan puolesta, Otava, Helsinki.