



JARI ELORANTA

Paljonko on paljon?

Perspektiivejä Suomen sotilasmenojen kehitykselle maailmansotien välisellä ajalla

Jari Eloranta tarkastelee Suomen sotilasmenojen kehitystä nimenomaan valtion sisäisestä perspektiivistä, eli saavutettiin aika-kauden asiantuntijoiden asettamat tavoitteet. Samalla luodaan katsaus niin sanottuun malli Cajanderiin pohjautuvaan kritiikkiin sekä tarkastellaan Suomen sotilasmenoja vertailevasta näkökulmasta. Suomen sotilasmenojen suhteellisen korkealle tasolle löydetään artikkelissa selitys kotimaisten intresiryhmien toiminnasta.

■ Suomen maailmansotien välisistä sotilasmenoista ja maanpuolustuksesta yleensä on kirjoitettu ahkerasti historiantutkijoiden piirissä. Toisaalta on haluttu analysoida niin sanottua talvisodan henkeä, toisaalta ymmärtää joko varustuksen puutteita tai Suomen yllättävänkin hyvää menestystä suurvaltaa vastaan talvisodassa. Tässä artikkelissa on tarkoitus tarkastella Suomen sotilasmenojen kehitystä useista eri perspektiiveistä.¹ Ensin luodaan kuitenkin katsaus suomalaisen sotahistorian tutkimuksen kehitykseen, ja peilataan sitä kansainvälisen kirjallisuuden tarjoamiin haasteisiin.

Suomalainen sotahistorian tutkimus on ollut varsin traditionaalista 1900-luvulla, jolloin painopiste on säilynyt erityisesti sota-

tapahtumien analysoinnissa. Rauhan ajan rakenteiden tutkimus on tullut suositummaksi vasta 1960–1970-luvulla. Toisaalta vallitseva poliittisesti arka ilmapiiri ja poliittisen historian aseman vahvistuminen toisen maailmansodan jälkeen vaikuttivat myös sotahistorian tutkimukseen.² Tästä muutospaineesta huolimatta suomalaiset sotahistorioitsijat ovat usein käsittäneet sotahistorian nimenomaan sotalaitoksen sisältä käsin. Tyypillistä on ollut ominaista aikakausien yhteiskunnallisten ja taloudellisten kokonaislinjojen niukka käsittely sotilaallisten, esimerkiksi organisaatioon liittyvien tekijöiden rinnalla.

Suomalainen sotahistoria omaksui poliittisävytteisemmän tulkintatavan kylmän sodan aikakaudella, jolloin tutkimukseen on sisällytetty elementtejä sekä toisen maailmansodan jälkeisestä poliittisen historian noususta että monien tutkijoiden henkilökohtaisista kokemuksista ja vaikutteista. Tämän suuntauksen, jos sitä siksi voitaisiin karkeasti luokitella, tärkeimpiä ansioita ovat Suomen poliittiseen asemaan liittyneiden ongelmien ahkera selvittäminen, henkilöhis-

1. Haluaisin kiittää erityisesti Riitta Hjerppeä, Petri Karosta, Ilkka Nummelaa ja Olli Matikaista hyödyllisestä kritiikistä. Artikkelini perustuu pitkälti väitöskirjaan Jari Eloranta (2002b) *External Security by Domestic Choices: Military Spending as an Impure Public Good Among Eleven European States, 1920–1938*, Dissertation, European University Institute: Florence, Italy.
2. Päiviö Tommila (1989) *Suomen historiankirjoitus – Tutkimuksen historia*, Porvoo: WSOY, 245–248. Ks. myös Jari Eloranta (2003) 'Kriisien ja konfliktien tutkiminen kvantitatiivisena ilmiönä: Poikkitieteellisyyden haaste suomalaiselle sotahistorian tutkimukselle', teoksessa Kalevi Ahonen, Petri Karonen, Ilkka Nummela, Jari Ojala & Kustaa H.J. Vilkkunen (toim.) *Toivon historia – Toivo Nygårdille omistettu joulukirja*, Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

toriallisen materiaalin runsas käyttö ja monien lähihistorian sotahistoriallisten erityiskysymysten (esimerkiksi Neuvostoliiton jatkosodan lopun sotilaallisten tavoitteiden) selvittäminen. Tärkeimmät ongelmakohdat löytyvät nimenomaan sotahistorian käsitteen vieläkin jossain määrin ahtaasta tulkinnasta sekä yhteiskunnallisten, sosiaalisten ja taloudellisten kysymysten vähäisemmästä tarkastelusta.³

Muista sekä uudempaa että vanhempaa tutkimusotetta käyttävistä tutkijoista mainittakoon Vilho Tervasmäki keskeisenä vaikuttajana. Vaikka hän entisenä aktiiviupseerina on joskus päätyntä sotilaallisen organisaation ja strategisten tekijöiden ylikorostuksiin, esimerkiksi Tervasmäen väitöskirjassa *Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus (valtiopäivillä 1917–1939)* on ehdottomasti modernia sotahistoriallista otetta. Teoksessa kartoitetaan selkeitä suuntaviivoja poliittisten puolueiden asenteiden ja sotilasmenojen kehitykselle maailmansotien välisenä aikana, ja Jussi Teljon dominoiman valtio-opillisen koulukunnan teoreettinen vaikutus on varsin näkyvä.⁴

Ilkka Nummela, Jussi T. Lappalainen, Kari Selén ja Silvo Hietanen voidaan tulkita, ainakin implisiittisesti, jonkinlaisen uudenlaisen sotahistoriallisen tutkimusotteen edustajiksi Suomessa. Tosin useimmat heistäkään eivät välttämättä olisi valmiita määrittelemään sotahistorian tutkimuskenttää uusiksi. Nummelan teos *Inter arma silent revisores rationum* (1993) edustaa toisen maailmansodan talouksien tutkimuksen jatkumoa, keskittyen sodan taloudelliseen taakkaan Suomelle.⁵ Hietanen on tutkimuk-

sissaan korostanut yhteiskunnan ja sotalaistoksen välisiä vuorovaikutussuhteita Suomessa, etenkin teoksessa *Kansakunta sodassa*.⁶ Lappalainen on eritoten pyrkinyt keskittymään suomalaisen yhteiskunnan rakenteisiin ja mikrotason toimijoihin sotahistoriallisissa tutkimuksissaan, vaikka hänkin on tavallisesti välttänyt liian voimakasta sitoutumista tämällyyppiseen tutkimusotteeseen.⁷ Myös useat poliittisen historian tutkijat ovat hyödyntäneet samanlaista kokonaisvaltaista näkökulmaa Suomen maailmansotien välistä aikaa koskevissa tutkimuksissaan. Esimerkiksi Juhani Myllyn ja Timo Soikkasen tutkimukset kyseisen ajanjakson kotimaan politiikan ja ulkopoliittikan kytköksistä edustavat uudenlaista suhtautumista toiseen maailmansotaan tutkimuskohteenä suomalaisessa kontekstissa, vaikka he eivät varsinaisesti tulkitsisikaan itseään sotahistorioitsijoiksi.⁸

Uusia painotuksia suomalaiseen sotahistoriaan tutkimukseen onkin omaksuttu nimenomaan kansainvälisistä tutkimussuuntauksista, tosin varsin hitaasti ja varovaisesti. *SUOMA* (= Suomi toisessa maailmansodassa) -projekti on tyypillinen esimerkki kansainvälisten, etenkin pohjoismaisten trendien vaikutuksesta suomalaisessa tutkimuksessa. Tämän vuonna 1974 organisoidun projektin tarkoituksena oli selvittää aikaisempaan sotahistorialliseen tutkimukseen verrattuna vähälle jääneitä ongelmia, kuten esimerkiksi poliittisia, taloudellisia, sosiaalisia ja henkisiä kysymyksiä.⁹ Kansainvälinen sotahistorian tutkimus onkin muuttanut tutkimuspainotuksiaan voimakkaasti toisen

3. Eloranta (2003).

4. Vilho Tervasmäki (1964) *Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus (valtiopäivillä 1917–1939)*, Helsinki: WSOY. Ks. myös Eloranta (2003).

5. Ilkka Nummela (1993) *Inter arma silent revisores rationum*, *Studia Historica Jyväskyläänsia* 46, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 5. Sotatalouden merkityksestä, ks. myös Erkki Pihkala (1982) 'Sotatalous 1939–1944', teoksessa Jorma Ahvenainen, Erkki Pihkala & Viljo Rasila (toim.) *Suomen taloushistoria 2. Teollistuva Suomi*, Helsinki: Tammi; Kari Selén (1980) *C.G.E. Mannerheim ja hänen puolustusneuvostonsa*, Keuruu: Otava; Jussi T. Lappalainen & Kari Selén (1997) 'Tre rikens garnisoner: fallet Finland', teoksessa Gunnar Artéus (toim.) *Nordens garnisonsstäder., Försvarshögskolans Acta B 4*, Stockholm: Probus – Jussi

T. Lappalainen ja Kari Selén ovat olleet mukana pohjoismaisessa varuskuntakaupunkeja koskevassa projektissa.

6. Ks. esim. Silvo Hietanen (1989) 'Maanpuolustus ja yhtenäistyvä kansakunta', teoksessa (toim.) *Kansakunta sodassa, osa 1*, Helsinki: Valtion Painatuskeskus.

7. Ks. esim. Jussi T. Lappalainen (1975) *Elämää Suomen sotaväessä Kaarle X Kustaan aikana*, *Studia Historica Jyväskyläänsia* 12, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 6–9. Ks. lisäksi Eloranta (2003).

8. "Uudesta sotahistoriasta" ks. lisää Jari Eloranta (1998) *Different Needs, Different Solutions. The Importance of Economic Development and Domestic Power Structures in Explaining Military Spending in Eight Western Democracies During the Interwar Period*, Lisensiaatintutkimus, Jyväskylän yliopisto: Jyväskylä; Eloranta (2003).

9. Eloranta (2003). Ks. myös Nummela (1993) 5.

maailmansodan jälkeisenä aikana. Etualalle on tuotu etenkin yhteiskunnan ja sotalaitosten väliset kytkökset, varsinkin kriisiaikoina. Nämä uudet tutkimussuuntaukset ovat pyrkineet kokonaisvaltaisiin tulkintoihin kriisiaikojen yhteiskuntien rakenteellisesta kehityksestä, jolloin poliittiset, taloudelliset, sosiaaliset ja kulttuuriin perustuvat selitysmallit ovat nivoutuneet yhteen.¹⁰

Yksi näistä varsin heterogeenisistä tutkimussuuntauksista on niin sanottu uusi sotahistoria (*New Military History*), joka sai alkunsa Yhdysvalloissa 1950-luvulla. Uusi sotahistoria syntyi vastareaktion perinteisen sotahistorian kriisille amerikkalaisissa yliopistoissa. Syinä tähän kriisiin olivat muun muassa suurten sotilasmenojen vaikutus byrokratioiden kehitykseen sekä kylmän sodan tutkijoiden – joiden tutkimusfokuksena olivat rationaalisen valinnan teorian mukaisesti kilpailevat valtiolliset yksiköt – epäluulo konfliktien tutkimista kohtaan yleensä. Ensimmäisiä askelia 1950-luvulla seurasi uudenlaista tutkimusotetta käyttäviä tutkimuksia 1960-luvulla, jolloin uudenlainen näkökulma alkoi haastaa perinteisen amerikkalaisen sotahistorian. Tuloksena on ollut tutkimuskentän hajaantuminen ja poikkitieteellisten projektien nousu tutkimuksen valtavirtaan.¹¹

Edellä mainitun SUOMA-projektin taustalta onkin löydettävissä samantyyppisiä tutkimusprojekteja eri puolilta maailmaa. Erityisesti Alan Milwardin tutkimukset eri Euroopan maiden sotatalouksista edustivat yllä mainittua paradigmanmuutosta. Ensimmäinen, *The German Economy at War*, näistä julkaistiin jo vuonna 1965.¹² Maailmansotien talouksien tutkimukselle on tullut jatkoa esimerkiksi Mark Harrisonin toimit-

tamassa *The Economics of World War II*.¹³ Ruotsalainen SUAV (= Ruotsi toisessa maailmansodassa) -projekti alkoi lähes samoihin aikoihin Milwardin teoksen kanssa vuonna 1966 viidellä alaprojektilla. Kaikkia näitä tutkimusprojekteja on yhdistänyt halu sulauttaa yhteiskuntien rakenteiden tutkimus sotahistorian traditioihin. Myös poikkitieteellisyydestä tuli yksi tämäntyyppisen tutkimuksen tavaramerkeistä.¹⁴

Joka tapauksessa yllämainitut esimerkit, sekä kansainväliset että kotimaiset, sota- ja taloushistorian piiristä ovat poikkeuksellisia. Yleensä sotahistorioitsijat eivät ole olleet erityisen kiinnostuneita rauhan ajan yhteiskuntien kehityksestä, edes sotalaitoksen näkökulmasta. Diplomatian historiasta kirjoittaneet ovat olleet yleensä kiinnostuneita ainoastaan ulkopoliittikan merkityksestä konfliktien taustalla (sen lisäksi että pyritään määrittelemään tietyn konfliktin perimmäinen syy), jolloin niin sanotut endogeeniset (= valtion sisäiset) tekijät jäävät vähälle huomiolle.¹⁵ Taloushistorioitsijat puo-

13. Mark Harrison (toim.) (1998) *The economics of World War II: an overview*, Cambridge, UK: Cambridge University Press. Mark Harrison ja Stephen Broadberry ovat myös toimittamassa vastaavaa vertailevaa teosta ensimmäisestä maailmansodasta, joka julkaistaneen vuonna 2006.

14. Hannu Heikkilä, Markku Henriksson & Paula Oitinen (toim.) (1976) *Suomi toisessa maailmansodassa (SUOMA) -projektin julkaisuja 1. Helsingissä 19.5.1975 pidetyn tutkijaseminaarin raportti*, Helsinki: Suomi toisessa maailmansodassa -projekti, 0–2. Ks. myös Hannes Saarinen (toim.) (1977) *Suomi toisessa maailmansodassa (SUOMA) -projektin julkaisuja 2. Report of the international symposium at Hanasaari 22.–24.10.1976*, Helsinki: Suomi toisessa maailmansodassa -projekti alustavista tutkimustuloksista. Ruotsalaisesta SUAV-projektista, ks. Klas Åmark (1973) *Makt eller Moral. Svensk offentlig debatt om internationell politik och svensk utrikes- och försvarspolitik 1938–1939*, Stockholm: Sverige under andra världskriget, 7.

15. Ks. etenkin Eloranta (2003). Ks. myös Donald Cameron Watt (1977) 'Some Aspects of A.J.P. Taylor's Work as Diplomatic Historian', *The Journal of Modern History* 49(1), 19–33, joka antaa kuvan paitsi Taylorin vaikutuksesta diplomatian historian tutkimukselle myös muutenkin tutkimuskentän kehityksestä toisen maailmansodan jälkeen. Amerikkalaisen diplomatian historian kehityksestä ks. Stephen E. Pelz (1988) 'A Taxonomy for American Diplomatic History', *Journal of Interdisciplinary History* 19(2), 259–276. Tutkijoiden poikkitieteellisistä haasteista ks. etenkin Stephen H. Haber, David M. Kennedy & Stephen D. Krasner (1997) 'Brothers under the Skin: Diplomatic History and International Relations', *International Security* 22(1), 34–43 sekä Colin Elman & Miriam Fendius El-

10. Michael Howard (1972) *Studies in War and Peace*, New York: Maurice Temple Smith, 9–11; M. S. Anderson (1988) *War and Society of the Old Regime, 1618–1789*, Avon: Fontana, 8; Alan S. Milward (1977) *War, Economy and Society 1939–1945*, London: Allen Lane, xii. Ks. lisäksi Eloranta (2003).

11. Peter Paret (1992) *Understanding War. Essays on Clausewitz and the history of military power*, Princeton: Princeton University Press, 214–220; Eloranta (2003); Eloranta (1998).

12. Paret (1992) 221. Ks. myös Howard (1972). Alan S. Milward (1965) *The German Economy at War*, London: Athlon Press. Ks. lisää Eloranta (1998).

lestaan eivät yleisesti ole olleet kiinnostuneita puolustusinvestointien eksplisiittisestä taloudellisesta merkityksestä (kuten fisikaalisesta taakasta tai kotimaisen kysynnän muutoksesta), varsinkaan pitkällä aikavälillä. Tavallisimmin on analysoitu resurssien mobilisoinnin ja säännöstelyn vaikutusta sota-ajan sekä kriisin jälkeisen ajan talouteen.¹⁶

Maanpuolustukseen keskittyvällä taloustieteellä on ollut perinteisesti varsin marginaalinen asema taloustieteen ja taloushistorian tutkimuksessa. Tämän tyyppinen taloustiede on lisäksi jakautunut kahtia kysyntä- tai tarjontatekijöitä korostaviin tutkimussuuntauksiin. Kysyntätekijöitä korostavassa tutkimuksessa on pyritty analysoimaan erityisesti sotilasmenojen makrotaloudellista merkitystä, jolloin on keskitytty lähinnä toisen maailmansodan jälkeisen ajan tutkimiseen.¹⁷ Tarjontapuolta korostava tutkimus on hieman uudempi suuntaus, jossa on keskitytty varsinkin toimijoiden rooliin poliittisilla markkinoilla sekä hankintaprosesseihin epäsymmetrisen informaation välittäessä. Yksi variaatio tarjontamalleista korostaa julkisen valinnan teorian mukaisesti byrokraattien toimintaa omien intressiensä maksimoinniksi. Toinen taas pyrkii selittämään puolustusbudjetointia kollektiivisena toimintana, jolloin huomioon otetaan erityisesti erilaiset poliittiset toimijat ja spesifit intressiryhmät.¹⁸

man (1997) 'Diplomatic History and International Relations Theory: Respecting Difference and Crossing Boundaries', *International Security* 22(1), 5–21.

16. Ks. Harrison (toim.) (1998). Poikkeuksista ks. mm. Caroly Webber & Aaron Wildavsky (1986) *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York: Simon and Schuster; William H. McNeill (1982) *The Pursuit of Power. Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000*, Chicago: The University of Chicago Press; Karen A. Rasler & William R. Thompson (1989) *War and State Making. The Shaping of the Global Powers, Studies in International Conflict* 2, Boston: Unwin Hyman; Karen A. Rasler & William R. Thompson (1991) 'Technological Innovation, Capability Positional Shifts, and Systemic War', *Journal of Conflict Resolution* 35(3); Charles Tilly (1990) *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Cambridge, Mass: Basil Blackwell.

17. Eloranta (2003). Ks. lisää etenkin Eloranta (2002b) luvut 1 ja 2.

18. Todd Sandler & Keith Hartley (1995) *The economics of defense, Cambridge Surveys of Economic Literature*, Cambridge: Cambridge University Press, 57–58.

Suomessa on tehty jonkin verran yhteiskuntatieteellistä sotilasmenojen tutkimusta. Vertailevista tutkimuksista mainittakoon Tatu Vanhasen (1981) ja Raimo Väyrysen (1992) teokset, joissa pyritään kriisien selittämiseen nimenomaan pitkän aikavälin muutoksen kautta. Vaikka Vanhasen tutkimus on nykypäivän näkökulmasta jo vanhentunut ja sen tilastollinen pohja on kesktämätön, se on silti metodisesti kansainvälisestikin merkittävä. Väyrynen pyrkii selittämään teknologisen kehityksen ja varustautumisen välistä vuorovaikutusta, jolloin puolustusinvestointien taloudellinen vaikutus nousee keskeiseen rooliin, etenkin kokonaiskasvun kannalta.¹⁹ Jouko Matilaisen teos *Maanpuolustus ja kansantalous* (1990) on myös esimerkki maanpuolustuksen taloudellisen ja poliittisen merkityksen poikkitieteellisestä analyysistä.²⁰ Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että tämän tyyppinen tutkimus on ollut poikkeuksellista suomalaisessa kriisien ja konfliktien tutkimuksessa. Poikkitieteelliset tutkimukset, kuten edellä mainittu SUOMA-projekti, joko Suomen sotalaitoksen kustannuksista pitkällä aikavälillä²¹ tai tiettyjen historiallisten krii-

19. Raimo Väyrynen (1992) *Military Industrialization and Economic Development. Theory and Historical Case Studies*, Aldershot: United Nations Institute for Disarmament Research UNIDIR, esim. 23; Tatu Vanhanen (1981) *Military Rule and Defense Expenditures: A Study of 119 States 1850–1975, Asian Studies Monograph Series*, Hong Kong: Asian research service. Kriitistä ks. etenkin Eloranta (1998).

20. Jouko Matilainen (1990) *Maanpuolustus ja kansantalous. Poliittisten päättäjien kansantaloudellista argumentointia maanpuolustuskysymyksissä vuosina 1945–1986, Valtio-opin laitoksen julkaisuja 60*, Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto. Matilainen tosin ei ota riittävästi huomioon esimerkiksi Pariisin rauhansopimuksen sotilasmenoille asettamia rajoituksia. Ks. esim. 1–7, vrt. 20–37. Toisaalta hän ei myöskään hyödynnä tutkimuksen alkuosassa esitettyjä kvantitatiivisia malleja.

21. Olli-Pekka Jalonen & Unto Vesa (1992) 'Something old, something new, something borrowed, something blue: Finland's defence policy in a changing security environment', *Cooperation and Conflict* 27(4), 377–395; Jari Eloranta (2000b) 'Small State in a Changing Institutional Environment: The Impact of Interest Groups and Constraints on Finnish Military Expenditures and Shipbuilding, 1918–1985', teoksessa Anne-Marie Kuijlaars, Kim Prudon & Joop Visser (toim.) *Business and Society. Entrepreneurs, Politics and Networks in Historical Perspective*, Rotterdam: Centre of Business History.

sien vaikutuksista rauhan ajan yhteiskuntaan²² ovat olleet harvassa.

Tämän artikkelin aihepiirille voidaan siis löytää sekä kansallisia että kansainvälisiä kiinnekohtia. Suomen sotienvälisestä historiasta löytyy vielä monia sitkeästi eläneitä myyttejä, kuten niin sanottu malli Cajander. Sen peruspremissinä on Suomen (osittain) riittämätön varustustaso talvisodan alkaessa, mistä on tavallisesti syytetty etenkin ajanjakson poliitikkoja. Itse asiassa kansainvälisten sotilasmenovertaailujen ja vertailevan kvalitatiivisen tutkimuksen pohjalta voidaan sotilasmenojen kehitykseen sekä suurten että pienten valtioiden osalta tuoda selvästi uutta aiempiin tulkintoihin. Myös kansainvälisessä maailmansotien välisen ajan sotilasmenojen ja sotalaitosten tutkimuksessa on suuria aukkoja. Usein monia tieteenaloja hyväksi käyttäneet tutkimukset ovat aiemmin keskittyneet nimenomaan toisen maailmansodan jälkeiseen aikaan. Tässä artikkelissa pyritään paikkaamaan näitä aukkoja vertailemalla Suomea toisaalta sekä pieniin valtioihin että suurvaltoihin.

Suomen sotilasmenojen ja -hankintojen tutkimus on pitkään nojannut edellä mainittuun Vilho Tervasmäen urauurtavaan väitöskirjaan vuodelta 1964. Uudemmat aiheita sivuavat tutkimukset, kuten esimerkiksi Jorma Juottosen vuonna 1997 julkaistu väitöskirja eivät ole tarjonneet materiaallisen kehityksen tai sotilasmenojen tutkimukseen mitään olennaisesti uutta näkökulmaa. Yleisesti on siis hyväksytty, ainakin osittain, että Suomen puolustuslaitoksen materiaallinen tilanne oli puutteellinen ennen talvisotaa. Syitä materiaallisen tilanteen epäsuotuisaan kehitykseen on pyritty hakemaan riittämättömistä sotilasmenoista ja usein on nimenomaan viitattu *poliitikkojen lyhytnäköisyyteen*.²³ Tämä käsitys lienee kuitenkin äärimmäisen yksinkertaistettu näkemys menojen kehityksestä. Ensinnäkin, Suomi tuskin oli niin puutteellisesti varustautunut kuten usein on polemisoitu.²⁴ Toiseksi, Suomen sotilasmenojen kehitystä ei ole analysoitu perusteellisesti, esimerkiksi reaalisten sotilasmenojen kehitystä. Kolmanneksi, menoja ei ole suhteutettu muiden valtioiden kehitykseen.

Suomen sotilasmenot valtion sisäisenä ilmiönä

Tässä osiossa tarkastellaan Suomen sotilasmenojen kehitystä sekä osuuksina kokonaisbudjetista että osana bruttokansantuetta. Lisäksi analysoidaan Suomen sotilasmenojen pitkän aikavälin kehitystä. Suomen sotilasmenoja tulee kuitenkin lisäksi verrata mahdollisimman monipuolisesti sekä oman maan että muiden demokratioiden – pienten ja suurten – taloudelliseen ja poliittiseen kehitykseen. Ilman monipuolista vertailevaa näkökulmaa menojen analyysi jää joka tapauksessa pinnalliseksi.

Itse asiassa kiinteiksi hinnoiksi muunnettuna Suomen sotilasmenojen kehitys oli erittäin tasaista, ja siitä on jopa löydettävissä selkeä kasvutrendi 1920-luvulta 1930-luvulle. Käyttämällä Tervasmäen ja Hilikka Taimion lukuja sotilasmenojen prosentuaalinen osuus valtion kokonaismenoista pysyi Suomen osalta selvästi yli viidentoista, useimmiten jopa yli kahdenkymmenen prosentin maailmansotien välisenä aikana.²⁵ Toisaalta täytyy ottaa huomioon myös valtion kokonaismenojen kehitys verrattuna talous-

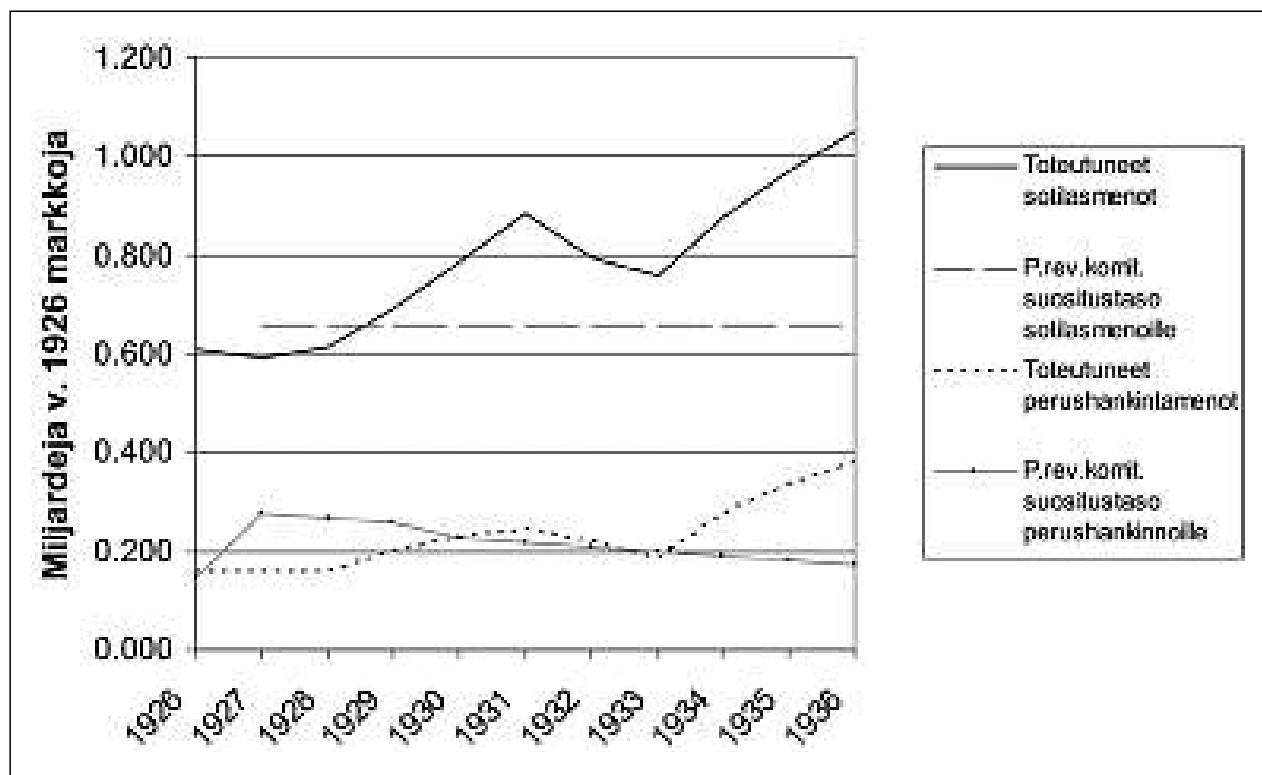
22. Ks. esimerkiksi Jyväskylän yliopiston koordinoima Rauhankriisihanke: <http://www.cc.jyu.fi/rauha/>. Kyseiseltä projektilta julkaistaan piakkoin artikkelikoelma.

23. Ks. esim. Leonard Grandell (1963) 'Sotilasviranomaiset ja puolustuslaitoksen perushankinnat ennen talvisotaa', *Sotilasaikakauslehti* (2), 54–55; Reino Arimo (1987) *Suomen puolustus suunnitelmat 1918–1939, III: Jääkärien aika 1925–1939*, Helsinki: Sotatieteen Laitos, Sotahistorian toimisto, osa III, 168. Markku Iskanius (1985) *Puolustusvoimien sisäinen varainkäyttö vuosina 1919–1938*, julkaisematon, Sotatieteen Laitos, 32–33. Ks. myös Jorma Juottonen (1997) *Millainen materiaallinen puolustuskyky? Materiaalisen puolustuskyvyn kehittämissuunnitelmat Suomessa 1920–1939; sotilasviranomaisien pyrkimykset – poliittisten päättäjien näkemykset*, Riihimäki: Helsingin yliopisto. Kriittistä ks. etenkin Eloranta (1998).

24. Ks. esim. Jarl Kronlund (1988) *Suomen puolustuslaitos 1918–1939. Puolustusvoimien rauhan ajan historia*, *Sotatieteen Laitoksen julkaisuja XXIV*, Sotahistorian toimisto, Porvoo: WSOY, 4.

25. Eloranta (1998). Saatavilla olevasta datasta ks. etenkin Tervasmäki (1964); Martti V. Terä & Vilho Tervasmäki (1973) *Puolustushallinnon perustamis- ja rakentamisvuodet 1918–1939. Puolustusministeriön historia I*, *Sotatieteen laitoksen julkaisuja XIII*, Helsinki: Sotatieteen laitos; Hilikka Taimio (1986) *Valtion menojen ja valtion julkisten palvelujen kasvu Suomessa 1900-luvun alkupuoliskolla*, *Suomen Pankin tutkimusosasto, monistettuja tutkimuksia 17*, Helsinki: Suomen Pankki.

Kuvio 1. Puolustusrevisionin suositukset ja toteutuneet sotilasmenot vuoden 1926 markkoina.



Lähteet: Ks. etenkin Eloranta (1998) ja siinä käytetyt lähteet. Deflatoinnissa on käytetty tukkuhintaaindeksiä, jolloin perusvuodeksi on otettu 1926 kuten puolustusrevisionin laskelmissa. Tukkuhintaaindeksin lähteenä on Hjerpe (1996).

kasvuun. Sotilasmenojen prosentuaalinen osuus bruttokansantuotteesta pysyi selvästi yli kahden prosentin, mikä vastasi ja jopa ylitti esimerkiksi Ison-Britannian suhteellisen puolustuspanostuksen. Kirjallisuudessa usein luonnehdittu määritelmä 1920-luvun määrärahoista niukkoina ja riittämättöminä pitää paikkansa ainoastaan itsenäisyyden ajan ensimmäisten vuosien ja 1920-luvun lopun muutamien vuosien osalta. Sotilasmenoja tarkasteltaessa vaikkapa vuodesta 1924 eteenpäin on helppo huomata menojen kasvaneen vuoteen 1927 saakka, jolloin menot taantuivat kahdeksi vuodeksi.²⁶ Reaaliset sotilasmenot kuitenkin nousivat yli kaksinkertaisiksi; samoin prosentuaalinen osuus valtion kokonaismenoista pysyi korkeana.²⁷ Erityisesti 1930-luvun alusta lähtien määrärahat nousivat huomattavasti, mutta myös koko 1920-luvun vallitsi reaalisissa sotilasmenoissa selvä kasvutrendi.

Kirjallisuudessa on myöskin 1920-luvun osalta kritisoitu ”niukkojen” määrärahojen lisäksi ajanjakson keskeisimmän asiantun-

tijaelimen, niin sanotun puolustusrevisionin vuosille 1927–36 asettamien määrärahoitavoitteiden täyttymättömyyttä.²⁸ Huomattavaa on kuitenkin se, että vaikka puolustusrevisionin hahmottelemaa uudistusohjelmaa ja siihen liittyneitä määrärahoja ei varsinaisesti toteutettu, niin sotilasmäärärahat nousivat jo vuonna 1929 yli komitean kiintein hinnoin määrittelemän 660 miljoonan markan vuosittaisen keskiarvon. Ajanjakson kiinteiksi hinnoiksi muunnettujen sotilasmenojen keskiarvoksi muodostui 795 miljoona markkaa, mikä ylitti puolustusrevisionin asettamat tavoitteet reilusti.²⁹ Sotilasmenojen osalta ei lamavuosilla ollut juurikaan vaikutusta, sillä vaikka kokonaismäärä supistui, nousi niiden prosentuaalinen osuus kokonaismenoista yli 20 prosenttia.³⁰ Kuten Kuvio 1 osoittaa, esimerkiksi puolustusrevisionin asettamat, omana aikanaan jopa mahdottomiksi katsotut tavoitteet ylitettiin 1930-luvulla selvästi.

Määrärahakehityksen tarkastelussa tulee siis ottaa huomioon ainakin kolme perus-

lähtökohtaa: sotilasmenojen suhteellisen korkea osuus valtion kokonaismenoista, niiden säännöllinen kasvu 1920-luvulta 1930-luvulle ja se, että puolustusrevisionin määrittelemä sotilasmenojen vuosittainen taso ylitettiin kyseisenä ajanjaksona reilusti. Materiaalisten puutteiden taustalla on kyseenalaista nähdä kautena 1927–28 hieinan laskeneet määrärahat, sillä menot säilyivät silti suhteellisen korkeina. Todennäköisemmin puutteisiin vaikuttaneita tekijöitä 1920-luvulla olivat uusien upseerien kokemattomuus, sisäpoliittinen hajanaisuus (liittyen juuri kokonaisohjelman läpiviemisen vaikeuteen eduskunnassa), suunnittelemattomuus hankinnoissa sekä laivasto-ohjelman paisuminen.³¹

Sotilasmenot maailmansotien välisenä aikana koostuivat kahdesta pääryhmästä: vakinaisista kulutusmenoista ja perushankintamenoista. Kahden edellä mainitun ryhmän ulkopuolelle jäivät vielä raja- ja merivartioston määrärahat.³² Kirjallisuudessa on myöskin laajalti kritisoitu perushankintojen vähäisyyttä ja niukkoja määrärahoja,³³ mutta on selvästi joko jätetty huomiotta tai tulkittu väärin perushankintojen kehitystä. Puolustuslaitoksen vakinaiset kulutusmenot kasvoivat 1,6-kertaisiksi vuosina 1924–36, eli menoissa tapahtui 64 prosentin kasvu. Puolustusrevisionin vuosille 1927–36 asetamat tavoitteet vakinaisille kulutusmenoille ylittyivät reilusti.³⁴ Perushankintojen osalta (kuvio 1) kasvu oli voimakkaampaa – ajanjakson 1924–36 aikana perushankinnat kasvoivat nelinkertaisiksi, eli määrässä tapahtui 300 prosentin kasvu.³⁵ Perushankintamenojen kasvu oli siis sekä suhteellisesti suurempaa kuin vakinaisten kulutusmenojen että myöskin absoluuttisina määrinä – perushankintojen kasvu oli 285 miljoonaa markkaa, vakinaisten kulutusmenojen 242 miljoonaa markkaa.³⁶

Jos Suomen sotilasmenoja tarkastellaan pitkän aikavälin perspektiivistä, maailmansotien välisen ajan menokehitys vaikuttaa vieläkin poikkeuksellisemmalta. Toisaalta on otettava huomioon, että Pariisin rauhansopimus, joka allekirjoitettiin helmikuun 10. päivä vuonna 1947, asetti selkeät rajoitteet Suomen puolustuslaitoksen koolle sekä so-

tilasmenoille.³⁷ Siitä huolimatta erot ovat huomattavia, kuten kuvio 2 osoittaa. Ensinnäkin, sotilasmenojen osuus valtion kokonaismenoista putosi toisen maailmansodan jälkeisellä ajalla edeltävältä noin 20 prosentin tasolta 5–7 prosentin välille. Toiseksi, sotilasmenojen osuus bruttokansantuotteesta putosi puoleen maailmansotien tasosta. Saman aikaisesti valtionmenojen osuus bruttokansantuotteesta kasvoi voimakkaasti hyvinvointivaltion perustamisen myötä.³⁸

Miksi sitten yleisesti on päädytty kritisoi- maan määrärahoja riittämättömiksi? Maailmansotien välisen ajan ongelma ei ollut niinkään puutteellinen rahoitus, vaan se miten rahoja käytettiin. Ensinnäkin on huomattava se, että puolustuslaitoksessa ei onnistuttu toteuttamaan kokonaisvaltaista hankintaohjelmaa, jota esimerkiksi 1920-luvun puolustusrevisionikomitea tarjosi, ennen kuin vasta 1930-luvun perushankintaohjel-

26. Eloranta (1998).

27. Eloranta (1998).

28. Esim. Grandell (1963) 54–55; Jarl Kronlund (1989) *Suomen puolustuslaitos 1918–1939. Puolustusvoimien rauhan ajan historia, Sotatieteen Laitoksen julkaisuja XXIV, Sotahistorian toimisto*, Porvoo: WSOY, 283, 285. Puolustusrevisionin toiminnasta ja suosituksista, ks. etenkin Eloranta (1998).

29. Eloranta (1998).

30. Ks. erityisesti Eloranta (1998) sekä Eloranta (2002b). Näin ollen esim. Juhani Paasivirta (1984) *Suomi ja Eurooppa 1914–1939*, Helsinki: Kirjayhtymä, 372, on väärässä väittäessään, että pulavuosina määrärahat olivat niukat. Juuri 1930-luvun alkupuolella sotilasmäärärahat kasvoivat selvästi.

31. Jari Eloranta (1997) 'Julkista ja yksityistä – maanpuolustuksen taloudelliset reaaliiteetit 1920–1939', teoksessa Juha-Antti Lamberg, Ojala, Jari (toim.) *Uusi institutionaalinen taloushistoria – Jobdatus tutkimukseen*, Jyväskylä: Atena; Eloranta (2002b). Vrt. mm. Grandell (1963) 63; Iskanius *Puolustusvoimien sisäinen varainkäyttö vuosina 1919–1938*, julkaisematon, 32–33.

32. Ks. Tervasmäki (1964) 284–285. Ks. lisää määritelmistä ja datasta Eloranta (1998).

33. Esim. Terä & Tervasmäki (1973) 141–142. Laajemmin keskustelusta ks. Eloranta (1998).

34. Eloranta (1998).

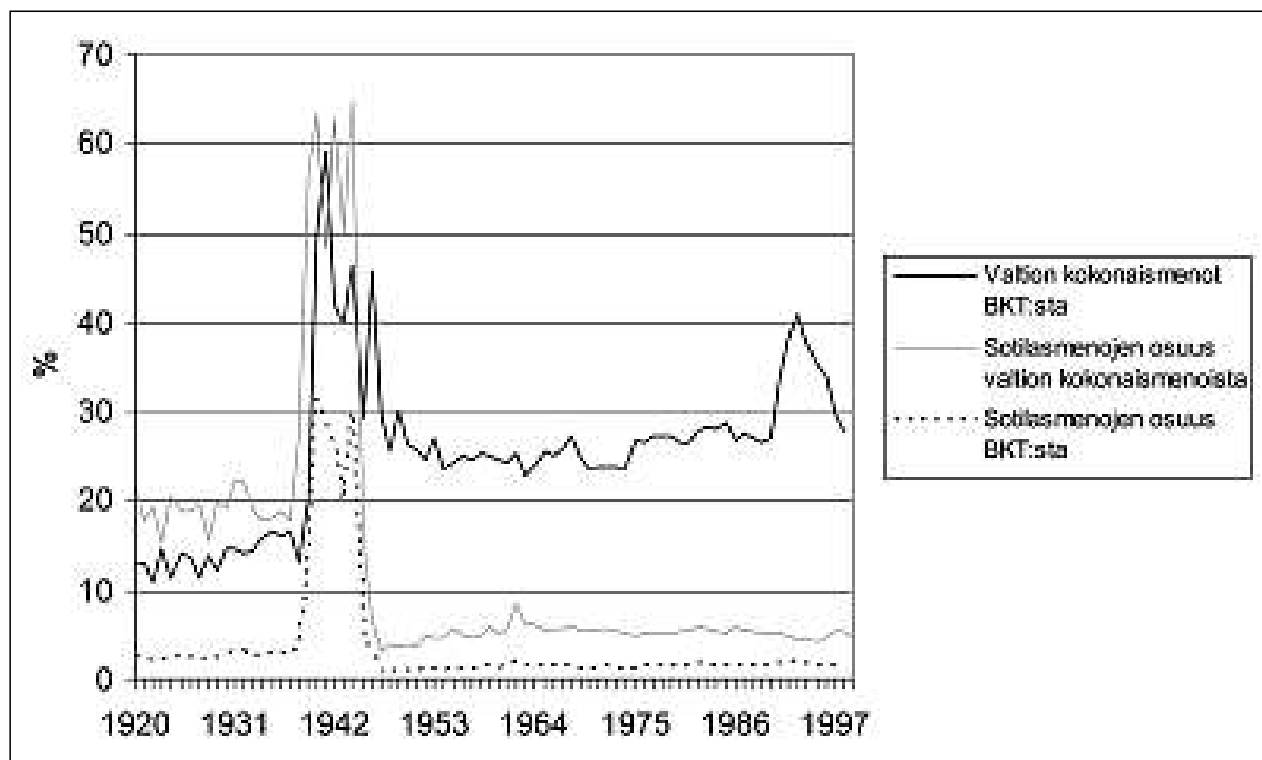
35. Eloranta (1998).

36. Eloranta (1998). Vertailuista Ruotsiin ks. erityisesti Eloranta (2002b).

37. Toisaalta Suomi säilytti suuren osan sotakalustoaan. Ks. esim. Martti Turtola (1993) 'Puolustuspolitiikka', teoksessa Ilkka Herlin (toim.) *YYA-Suomi*, Historiallinen Kirjasto XXII, Juva: WSOY 128–129.

38. Ks. lisää Jari Eloranta & Jari Kauppila (2005) *From Warfare to Welfare State. Finnish Central Government Spending, 1920–1991*, julkaisematon käsikirjoitus, Boone, North Carolina.

Kuvio 2. Suomen subteelliset sotilasmenot, 1920–98.



Lähteet: ks. lisää Eloranta (2000b).

mien myötä. Tähän vaikuttivat muun muassa upseeriston keskinäiset kiistat ja kokeuttomuus 1920-luvulla. Puolustuslaitos jouduttiin myös luomaan lähes tyhjästä sotasaalessa materiaalin pohjalta, mikä asetti sotilasmenojen tasolle esimerkiksi muita Pohjoismaita suurempia vaatimuksia. 1920-luvun alun jälkeen Suomen puolustuslaitoksen hankinnat perustettiin kotimaisten intressiryhmien vaikutuksesta lähes kokonaan kotimaisen tuotannon varaan, mikä johti myös valtiollisen puolustusmateriaalituotannon perustamiseen. Tuotantoyksiköiden perustamisen vaati kuitenkin aikaa ja rahaa, joten esimerkiksi kotimaisen ammustuotannon määrät olivat vielä odotettua vaatimatompia talvisodan sytyttyä. On myös muistettava, että Suomi ylläpiti eurooppalaisen mittapuun mukaan varsin suurta puolustuslaitosta, mikä asetti suuria haasteita puolustuslaitoksen liikekannallepanoa varten tehtäville perushankinnoille.³⁹

Intressiryhmien ja julkisen sektorin välisessä yhteistyössä komiteoiden ja muiden pienten organisaatioiden rooli oli keskeinen etenkin Suomen sotilasmenojen määrällis-

sä kehityksessä ja kohdentumisessa. Intressiryhmien toiminnalle jäi tilaa sisäpoliittisten ja puolustuslaitoksen sisäisten valtataistelujen myötä. Hankintapolitiikan kontrolloinnista erityisesti 1920-luvulla vastannut hankinta-asiaain neuvottelukunta koostui lähes pelkästään intressiryhmien kuten Teollisuusliiton edustajista, mikä johti hankintojen suuntautumiseen kotimarkkinoille. Samaten 1920-luvun lopulla puolustusministeriön upseerit ja kotimarkkinateollisuuden edustajat saivat vietyä läpi suurimittaisen laivasto-ohjelman, mikä takasi kotimaisille telakoille mahdollisuuden selviytyä Venäjän markkinoiden menettämistä seuranneista vaikeuksista 1920-luvulla. Näin sotilasmenojen rakenne vääristyi vuosikymmenten vaihteessa aiheuttaen vaikeuksia erityisesti maavoimille. Ratkaiseva tekijä Suomen sotilasmenojen kehityksessä oli hankintojen suuntaaminen kalliimmille kotimaisille tuotantolaitoksille, joita jouduttiin perustamaan valtiojohtoisesti poliittisten kompromissien tuloksena. Kuitenkin esimerkiksi Teollisuusliitto pyrki omien etujensa lisäksi huolehtimaan siitä, että maanpuolustuksen toimin-

taedellytykset säilyisivät mahdollisimman hyvinä. Kotimarkkinoiden nähtiin turvaavan puolustuslaitoksen omavaraisuuden sodan syytyessä. 1930-luvulla perushankintaohjelmien toteuttaminen jäi lopulta liian myöhäiseen vaiheeseen, jolloin maailmanmarkkinoilta oli vaikea enää tehdä tarvittavia hankintoja.⁴⁰

Suomen sotilasmenot eksogeenisena ja endogeenisenä ilmiönä⁴¹

Tässä luvussa pyritään antamaan yleiskuva maailmansotien välisen ajan sotilasmenojen kehityksestä eurooppalaisessa kontekstissa. Erityisesti tässä hyödynnetään erilaisia selityksen tasoja, jolloin korostuvat: (1) kansainvälinen ”systeemi”, jota pyritään kuvaamaan kattavalla seitsemäntoista valtion joukolla; (2) puolustusliitot (tai niiden puuttuminen), jolloin Kansainliiton epäonnistuminen rauhan missiossaan korostuu; (3) kansallisvaltiot, jolloin puhtaan julkishyödykkeen ominaisuuksia⁴² voidaan testata tapauksittain; (4) valtion sisäiset tekijät, jolloin pluralistinen kilpailu valtion tilauksista nousee keskeiseen rooliin. Tarkastelun perustana on Jari Elorannan väitöskirja (2002), jossa hyödynnetään kaikkia näitä tasoja ja testataan erilaisiin teoreettisiin kehityksiin perustuvia hypoteeseja. Osaltaan hypoteesit teoksessa ovat kilpailevia, osaltaan toisiaan täydentäviä. Lähtökohtana on sotilasmenojen kysynnän kvantitatiivinen makroanalyysi, jota täydennetään Suomen ja Ruotsin osalta yksityiskohtaisella kvalitatiivisella analyysillä kyseisten valtioiden poliittisista markkinoista. Miten eurooppalaisten demokratioiden (tai demokratioiden tavoin käyttäytyvien valtioiden)⁴³ sotilasmenojen kysyntä kehittyi tällä ajanjaksolla ja miksi? Mitkä tekijät näiltä selitysten eri tasoilta olivat tutkimusongelman kannalta relevantteja ja miten nämä tulokset edistivät ymmärrystämme Suomen maailmansotien ajan välisen sotilasmenojen määräytymisestä?

Suomen sotilasmenojen kehitykselle on mahdollista löytää uudenlainen perspektiivi erityisesti kansainvälisten vertailujen kautta. Suomi ei toiminut sotilasmenojen

osalta muiden Pohjoismaiden tavoin. Siihen vaikuttivat muiden tekijöiden lisäksi erilaiset maantieteelliset haasteet ja uhkakuvat, kuten kuvio 3 osoittaa Tanskan osalta. Suomen sotilastaakka oli samalla tasolla esimerkiksi Ison-Britannian kanssa. Ranskan sotilastaakka oli hieman korkeampi, osittain sen heikomman talouskehityksen vuoksi. Suomen sotilasmenojen taso oli siis demokratioiden joukossa varsin korkea. Entä jos verrataan Suomen kiinteähintaisia sotilasmenoja esimerkiksi itäeurooppalaisiin valtioihin kuten Tšekkoslovakiaan? Muuttuuko edellä esitetty kuva Suomen sotilasmenoista? Tämä on ongelmallista, sillä tällöin joudutaan eri maiden sotilasmenot muuntaamaan yhteiseen valuuttaan, mikä ei ota kylliksi huomioon kansallisten markkinoiden välisiä hinta- ja tuotantoeroja. Lisäksi taulukossa 1 vertailukohdiksi on otettu erot sotalaitosten miesmäärässä, puolustusosuus sekä sotilastaakka.

Jos tarkastellaan ensin sotilasmenoja yhteisessä valuutassa (Yhdysvaltain dollareissa) per asukas, on ensinnäkin huomioitava, että kansalliset sotatarvikemarkkinat olivat luultavasti huomattavasti kehittyneemmät esimerkiksi Ruotsissa ja Sveitsissä kuin Jugoslaviassa ja Baltian maissa. Oikeampi

39. Eloranta (1998); Eloranta (2000b).

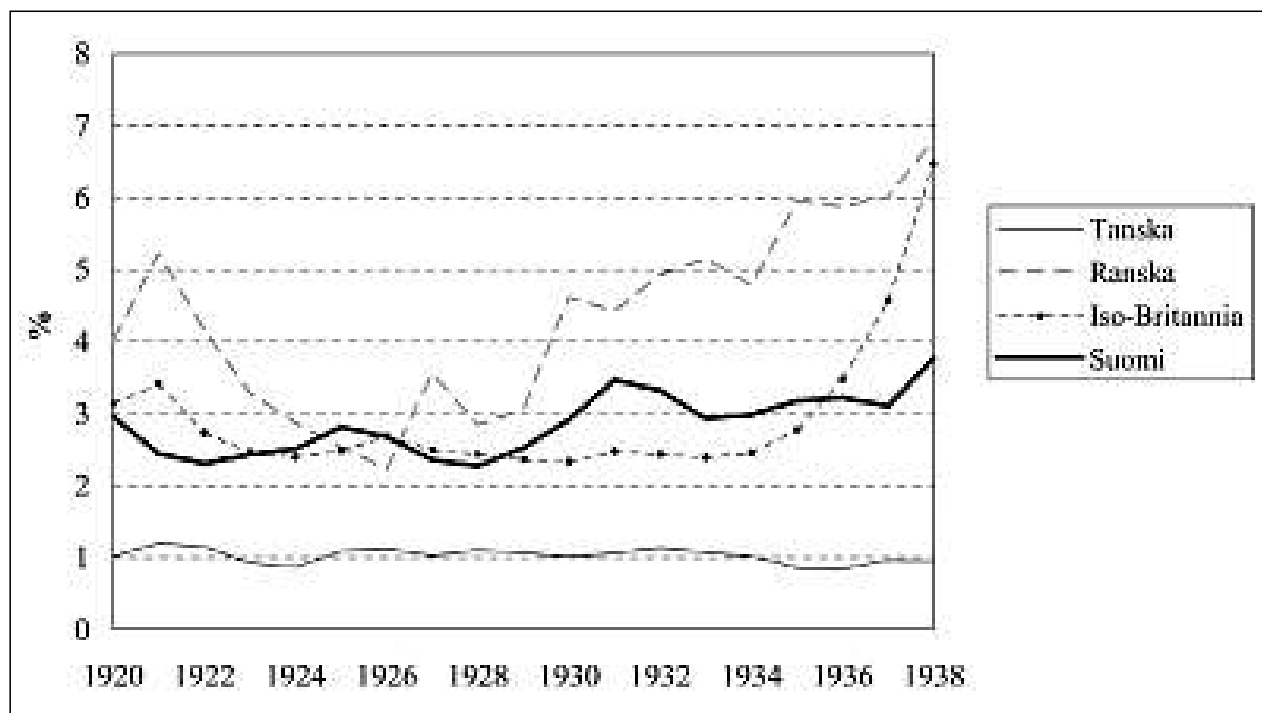
40. Ks. mm. Eloranta (1998). Hankinnoista, ks. lisäksi Terä & Tervasmäki (1973); Kronlund (1989); Selén (1980).

41. Tämä luku perustuu kokonaisuudessaan väitöskirjaan Eloranta (2002b), jollei toisin mainita. Tämä väitöskirja sisältää perusteellisen luettelon erilaisista käytetyistä kvantitatiivisista ja kvalitatiivisista (esim. kotimaiset ja ulkomaiset arkistot) lähteistä.

42. Sotilasmenot ovat tyypillinen esimerkki julkishyödykkeistä, joita ei voida tuottaa tehokkaasti pelkästään markkinoiden intressien mukaan, sillä joukossa on aina mukana liikaa ns. vapaamatkustajia. Puhutaan julkishyödykkeestä saatavaa etua, esimerkiksi maanpuolustuksen tuomaa pelotetta, ei voi jakaa epätasaisesti kansalaisten kesken, ainakaan teoreettisessa mielessä. Toisaalta esimerkiksi valtion puolustusvälineiden kysynnästä voivat hyötyä hyödykkeiden ja palvelujen tuottajat hyvinkin konkreettisesti. Tilanne, jossa kotimaiset intressiryhmät pääsevät vaikuttamaan suhteettomasti edellä mainittuun prosessiin, johtaa ns. epäpuhtaaseen julkishyödykkeeseen (eli esimerkiksi korkeampiin hintoihin). Tyypilliset julkishyödykkeen kysyntään vaikuttavat tekijät ovat hinta- ja tulotaso sekä ulkoiset vaikutteet.

43. Erilaisten käsitteiden osalta ks. Eloranta (2002b) ja Eloranta (1998).

Kuvio 3. Tanskan, Ranskan, Suomen ja Ison-Britannian sotilastaakat, 1920–38.



Lähde: Eloranta (2002b).

tapa tehdä tämäntyyppisiä vertailuja olisi hyödyntää niin sanottuja ostovoimapariteetteja. Niitä ei kuitenkaan ole käytettävissä näille maille tällä ajanjaksolla ja niiden laskeamiseen tarvittavaa aineistoa on työläs tai jopa mahdoton saada. Taulukossa 1 listattujen maiden puolustuspanostus lienee ollut hyvin samanlaista, eli vähemmän kehittyneissä maissa tuotantokustannukset olivat alhaisemmat, jolloin samalla rahalla pystyttiin ostamaan enemmän. Toisaalta useat näistä maista joutuivat turvautumaan myös kansainvälisiin asemarkkinoihin tärkeimpien hankintojen osalta.⁴⁴

Jos vertailukohtaksi otetaan sen sijaan sotilashenkilöstön prosentuaalinen osuus väestöstä, Suomen osuus oli ehkä hieman useimpia itäeurooppalaisia valtioita pienempi. Sveitsin luku on sen sijaan moninkertainen muihin valtioihin verrattuna. Tämä johtuu sen erilaisesta miliisijärjestelmästä, joka ei ole suoraan vertailukelpoinen asevelvollisuuteen perustuvien järjestelmien kanssa. Suomen puolustusosuus sen sijaan oli myös hyvin lähellä esimerkiksi Baltian maiden lukuja, vaikka toisaalta niiden puolustusosuudet nousivat selvästi 1930-luvul-

la autoritääristen järjestelmien aikana. Puolan suuri panostus maanpuolustukseen, oli pa kyseessä mikä mittari tahansa, oli tässä joukossa omaa luokkaansa.

Sotilastaakkoja ei ole mahdollista vertailla yhtä helposti, sillä esimerkiksi Baltian maiden osalta ei ole saatavissa luotettavia BKT-lukuja. Puutteellisen datan pohjalta voidaan sanoa, että Suomen sotilastaakka oli suurempi kuin esimerkiksi Ruotsin tai Sveitsin, mutta selvästi alempi kuin yleisesti itäeurooppalaisilla valtioilla. On kuitenkin muistettava, että Suomen talous kehittyi paljon reippaammin tällä ajanjaksolla kuin esimerkiksi Tšekkoslovakian tai Puolan.⁴⁵ Eli ko-

44. Valuuttamuunnoksista ks. mm. Eloranta (2002b). Puolustusvälineiden kaupasta maailmansotien välisellä ajalla, ks. Jari Eloranta (2002a) 'European States in the International Arms Trade, 1920–1937: The Impact of External Threats, Market Forces, and Domestic Constraints', *Scandinavian Economic History Review* 50(1), 44–67.

45. Suomen talouden kehityslinjoista, ks. etenkin Riitta Hjerppe (1988) *Suomen talous 1860–1985. Kasvu ja rakennemuutos*, *Kasvututkimuksia XIII*, Helsinki: Suomen Pankki. Jos vertailukohtaksi otetaan vaikkapa Tšekkoslovakia, niin Suomen talouden ripeä kehitys tulee esille. Vuonna 1925 Suomen kiinteähintainen (Maddisonin käyttämien lukujen mukaan) BKT per

Taulukko 1. Erilaisia sotilaallisen panostuksen mittareita yhdeksän maan osalta, vuosina 1925 ja 1935.

Maa ja vuosi	Sotilasmenot per asukas Yhdysvaltain dollareissa	Sotilashenkilöiden prosentuaalinen osuus väestöstä	Puolustusosuus (= sotilasmenojen osuus valtion kok.menoista, %)	Sotilastaakka (= sotilasmenojen osuus BKT:sta, %)
Jugoslavia				
1925	3,08	1,19	22,07	3,67
1935	3,09	0,83	21,29	5,77
Latvia				
1925	3,92	1,03	18,91	..
1935	5,10	1,33	36,90	..
Liettua				
1925	2,22	1,36	19,21	..
1935	4,47	0,93	39,86	..
Puola				
1925	4,26	0,92	37,52	..
1935	4,32	0,81	32,85	6,14
Ruotsi				
1925	6,98	0,50	29,99	2,14
1935	5,22	0,62	17,81	1,45
Suomi				
1925	4,34	0,91	19,96	2,82
1935	4,97	0,82	19,09	3,18
Sveitsi				
1925	4,24	3,86	27,81	0,96
1935	7,44	3,63	18,87	1,19
Tšekkoslovakia				
1925	4,37	0,89	11,39	4,28
1935	7,86	0,78	17,76	5,34
Viro				
1925	4,43	1,70	19,90	..
1935	3,64	1,06	16,80	..

Lähteet: Ks. etenkin Eloranta (2002b). Muuta dataa on koottu seuraavista lähteistä: Mitchell (1998); Banks (1976); Singer & Small (1993); GFD (2000); Schneider, Schwarzer, Zellfelder & Denzel (1991). Maakohtaiset aikasarjat saatavilla allekirjoittaneelta eri pyynnöstä.

konaisuutena Suomen puolustuspanostus oli hyvin samantyyppistä kuin monien itä-eurooppalaisten demokratioiden. Eroja syntyi vasta niiden muuttuessa autoritäärisiksi valtioiksi. Toisaalta Suomen sotilasmenoja ei tule myöskään liioitella, sillä niiden taso ei ollut mitenkään poikkeuksellisen korkea sen maantieteelliseen asemaan nähden.

Kokonaisuutena on mahdollista tarkastella myös sitä, miten sotilasmenot kehittyivät koko systeemin tasolla. Ensinnäkin, 17 valtion niin sanottu keskimääräinen *sotilas-*

taakka (= sotilasmenojen prosentuaalinen osuus BKT:stä) pysyi maailmansotien välisenä aikana lähes samana kuin ajanjaksona 1870–1913, kun toisaalta samojen valtioiden niin sanottu *puolustusosuus* (= sotilas-

kapita oli 2261 Geary-Khamis dollaria. Tšekkoslovakian vastaava luku oli 2606. Vuonna 1935 Suomi oli jo mennyt ohitse. Silloin Suomen BKT per kapita oli jo 3004 Geary-Khamis dollaria, kun Tšekkoslovakian vastaava luku oli 2410. Ks. lisää etenkin Angus Maddison (1995) *Monitoring the World Economy 1820–1992*, Paris: OECD.

menojen prosentuaalinen osuus valtion kokonaismenoista) putosi merkittävästi vuosina 1920–38. Toiseksi, eurooppalaisten demokratioiden sotilastaakat ja puolustusosuudet kehittyivät hyvin tasaisesti. Puolustusbudjetit olivat hyvin polkusidonnaisia,⁴⁶ johtuen osaksi ajanjakson sisäpoliittisista valtataisteluista ja lakien muuttamiseen liittyvistä vaikeuksista. Myöskään 1930-luvun niin sanottu suuri lama ei päällisin puolin näytä vaikuttaneen paljoa sotilasmenoihin. Menojen leikkauspaineita tasapainotti kotimarkkinateollisuuden toiminta omien intressiensä puolesta. Kolmanneksi, niin sanottujen autoritääristen valtioiden sotilasmenot olivat suhteellisesti (ja usein myös absoluuttisesti) korkeammat kuin demokraattisten valtioiden, ja diktatuurien aseistautuminen 1930-luvulla oli huomattavasti nopeampaa kuin demokratioilla. Neljänneksi, yksittäisten valtioiden käyttäytymismallit vaihtelivat huomattavasti, ja kokonaisvaltaiset rauhanedistämishankkeet (jollaisia erityisesti Kansainliitto yritti viedä läpi) olivat toteuttamiskelvottomia tasapainottomassa kansainvälisessä järjestelmässä. Erityisesti suurvaltojen väliset voimasuhteet muuttuivat nopeasti ajanjaksolla.

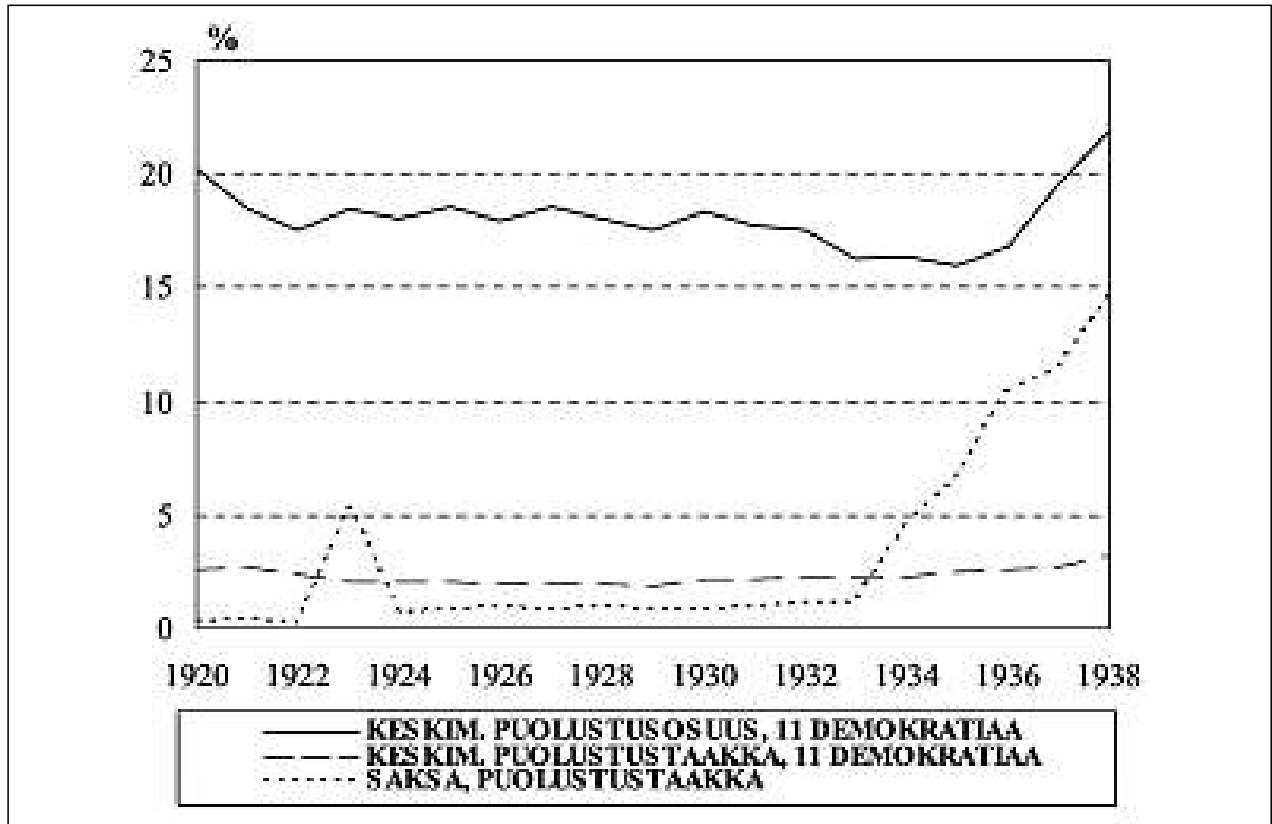
Systeemin tasolla voidaan hyödyntää monenlaisia hypoteeseja ja kvantitatiivisia metodeja. Mainitun seitsemäntoista valtion – joidenkin hypoteesien osalta tosin ainoastaan yhdentoista eurooppalaisen demokration – osalta tutkittiin etenkin voimatasapainon vaikutusta, demokraattisen rauhan hypoteesia, systeemin johtovaltioon käytöksen vaikutusta sekä taloudellisen kasvun vuorovaikutusta sotilasmenojen kanssa. Käytetyt kvantitatiiviset menetelmät vaihtelivat yksinkertaisista korrelaatioiden todentamisesta monimuuttujaregressiomalleja hyödyntäviin paneelidatateknikoihin. Ensinnäkin voidaan todeta, että systeemissä tapahtuneilla muutoksilla oli selkeitä vaikutuksia tarkasteltavien valtioiden sotilasmenojen kysyntään. Vaikka usein näiden tekijöiden vaikutusta oli vaikea todentaa yksiselitteisesti, esimerkiksi sotilaallisten resurssien (= sotilasmenojen ja armeijan koon yhteisvaikutus) keskittyminen suurvaltojen käsiin alensi sotilasmenoja 17 valtion systeemissä koko-

naisvaltaisesti. Yleensä muutokset järjestelmän tasolla lisäsivät kuitenkin epätasapainoa maailmansotien välisenä aikana, jolloin yksittäiset valtiot lisäsivät puolustusinvestointejaan.

Erilaisista valtioryhmittymistä demokratiat käyttäytyivät selvästi erilailla kuin autokratiat. Demokratiat allokoivat vähemmän resursseja puolustukseen kuten kuvio 4 osoittaa, ja lisäys valtion demokraattisuudessa (tietyillä indikaattoreilla mitattuna) vähensi sotilasmenoja. Systeemin tasolla ei löytynyt johtovaltioita tai -ryhmittymiä, vaikka esimerkiksi Kansainliiton tehtävänä oli nimenomaan aseistariisunta. Tähän johtavista toimintatavoista ei kuitenkaan päästy yksimielisyyteen. Kuten oli odotettavissa, ajanjakson valtiot eivät reagoineet Kansainliiton toimintaan kuten julkishyödykkeen tuottavaan puolustusliittoon, jolloin Kansainliittoa ei nähty turvallisuuspoliittisesti uskottavana organisaationa.⁴⁷ Muillakaan ajanjakson puolustusliittoilla ei ollut suurta vaikutusta yksittäisten valtioiden sotilasmenokäyttäytymiseen. Yksittäisen hegemonisen valtion puuttuminen, varsinkin kun ajanjakson selvä taloudellinen johtovaltio USA turvautui eristäytyvään ulkopoliittikaan ja alhaisiin sotilasmenoihin, hankaloitti aseistariisunta-aloitteita entisestään. Yksittäisiltä valtioilta puuttui luottamus muihin toimijoihin sekä ulkoiset takeet sääntöjen noudattamisesta.

Entäpä kansallisvaltion tason kysyntätekijät? Sotilasmenojen kysyntään vaikuttivat sekä eksogeeniset (= ulkoiset) että endogeeniset (= sisäiset) tekijät. Valtion tulotaso yllättäen vähensi sotilasmenoja, kun taas nouseva hintataso yleensä vähensi sotilasmenojen kysyntää julkishyödykkeiden teorian mukaisesti. Nämä valtiot reagoivat myös sekä liittolaisiksi tulkitsemiensa että potentiaalisten vihollistensa sotilasmenoihin, vaikka nämä reaktiot olivat usein ristiriitaisia. Strategian muutoksella ei ollut yleensä suurtaakaan vaikutusta, mutta suurella lamalla vastaavasti oli rakenteellinen vaikutus sotilasmenojen kokonaiskysyntään. Taloustieteilijät yleensä estimoivat sotilasmenojen kysyntää seuraavasti:

Kuvio 4. Yhdentoista eurooppalaisen valtion keskimääräisen sotilastaakan (= sotilasmenojen prosentuaalinen osuus BKT:sta) ja puolustusosuuden (= sotilasmenojen prosentuaalinen osuus valtion kokonaismenoista) kehitys, verrattuna Saksan puolustustaakkaan, 1920–38.



Lähde: Eloranta (2002b). Yksitoista valittua valtiota ovat: Ranska, Iso-Britannia, Portugali, Espanja, Belgia, Tanska, Suomi, Alankomaat, Norja, Ruotsi ja Sveitsi.

$$(1) \quad ME_{it} = \beta_{i0} + \beta_{i1} PRICE_{it} + \beta_{i2} INCOME_{it} \\ + \beta_{i3} SPILLINS_{it} + \beta_{i4} THREATS_{i,t-1} \dots \\ \dots + \beta_{i5} STRATEGY_{it} + \varepsilon_{it}$$

Kaavassa (1) ME edustaa sotilasmenoja valtiolle i vuotena t , $PRICE$ kuvaa hyödykkeen hintaa valtiolle i vuotena t , $SPILLINS$ edustaa ystävällismielisten valtioiden sotilasmenojen vaikutusta valtiolle i vuotta aiemmin, $THREATS$ kuvaa potentiaalisesti vihamielisten valtioiden sotilasmenojen vaikutusta valtiolle i vuotta aiemmin ja $STRATEGY$ edustaa strategian muutoksen vaikutusta (niin sanottu osoitinmuuttuja).

Systeemi-, valtioryhmä- tai kansallisvaltion tason ominaisuuksia kuvaavilla muuttujilla (kuten esimerkiksi ulkoiset uhkakuvat ja liittoutumat eri tasoilla) ei kuitenkaan ole mahdollista selittää lähes minkään valtion sotilasmenojen kysyntää tyhjentävästi. Kotimaisilla poliittisilla markkinoilla, institutionaalisilla jatkumoilla ja intressiryhmien

toiminnalla on aina enemmän tai vähemmän merkityksellinen rooli sotilasmenojen määräytymisessä. Vaikka näiden poliittisten markkinoiden toimintaa voidaan osaksi tutkia kvantitatiivisesti erilaisten sijaismuuttujien avulla, poliittisten toimijoiden analyysiin sisältyy lähes poikkeuksetta myös kvalitatiivinen dimensio. Sijaismuuttujat osoittivat, että poliittisilla markkinoilla oli merkittävä rooli maailmansotien välisen ajan sotilasmenojen kysynnän määräytymisessä. Lisääntynyt poliittinen kilpailu parlamentissa vähensi sotilasmenojen kysyntää, mikä

46. *Path dependencestä*, polkuriippuvuudesta, ks. erityisesti Eloranta (1997) ja Eloranta (2002b) luku 7.

47. Esimerkiksi NATO 1950- ja 1960-luvulla. Ks. lisää Mancur Olson & Richard Zeckhauser (1966) 'An Economic Theory of Alliances', *Review of Economics and Statistics* 48(3), 266–279; Todd Sandler & Keith Hartley (1999) *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st Century*, New York: Cambridge University Press. Ks. myös Eloranta (2002b), erityisesti luku 2.

on yhteensopiva monien taloustieteilijöiden ja politologioiden teoreettisten havaintojen kanssa poliitikkojen lyhyen ja pitkän aikavälin riskinotosta. Samaten vaalivuodet alensivat sotilasmenojen kysyntää. Teollisuuden taloudellisen kehityksen korrelaatio (= huonon talouskehityksen aikana sotilasmenot kasvoivat) sotilasmenojen kanssa indikoi kotimarkkinateollisuuden tehokkuutta intressiryhmänä. Miten Suomen tapaus sopii näihin tuloksiin?

Eurooppalaisilla poliittisilla markkinoilla toimi maailmansotien välisenä aikana monenlaisia intressiryhmiä (väljästi määriteltynä), mukaan luettuna poliittiset puolueet, valtion byrokraattiset toimielimet sekä erilaiset taloudelliset intressiryhmät. Suomessa tilanne oli esimerkiksi muihin Pohjoismaihin verrattuna erilainen, sillä sisällissodan jälkeinen institutionaalisen rakentamisen kausi jätti tilaa myös taloudellisille intressiryhmille. Erityisesti valtion byrokraattisilla organisaatioilla oli varsin rajoitetut mahdollisuudet maksimoida oman ministeriönsä budjettiosuus, kuten esimerkiksi julkisen valinnan teoria antaisi odottaa, sillä niiden asema oli vielä vakiintumaton ja toimijoiden verkostot niukat. Suomessa, kuten Ruotsissakin, sotilasmenot olivat hyvin polkusidonaisia, eli äkilliset muutokset eivät olleet mahdollisia. Sotilasmenoja pyrkivät lisäämään paitsi byrokraatit myös kotimarkkinateollisuuden edustajat, tosin ainoastaan investointimenojen osalta. Polkusidonaisuutta vahvisti myös sotilasmenojen perusrakenne: asevelvollisuuslakeja oli kerta kaikkiaan hankala muuttaa maailmansotien välisen ajan Suomessa, lukuisista yrityksistä huolimatta. Suomen sotilasmenot olivatkin varsin korkeat demokratioiden joukossa, hyvin samankaltaisia Ranskan ja Ison-Britannian suhteellisten lukujen kanssa.

Suomessa taloudellisten intressiryhmien hyödyn maksimointiin tähtäävälle toiminnalle oli tarjolla enemmän tilaa kuin esimerkiksi Ruotsissa, jossa pitkän itsenäisyyden luomat traditiot ja 1800-luvun lopun Suomea aikaisempi teollistuminen mahdollistivat poliittisten markkinoiden jonkinlaisen vakiintumisen viimeistään ensimmäisen maailmansodan aikana. Taloudelliset intres-

siryhmät edustivat useimmiten tuottajia, joiden ideologia sotilasmenojen suhteen oli ristiriitainen: toisaalta nämä ryhmät olivat pääosin poliittisesti konservatiivisia, joten ne halusivat pitää verotuksen alhaisena; toisaalta ne pyrkivät maksimoimaan hyötynsä valtion hankinnoista. Teollisuusliitto, yksi tärkeimmistä toimijoista (vaikkakin heikko intressiryhmä valtakunnallisesti verrattuna esimerkiksi maataloustuottajiin), onnistui myös saavuttamaan konkreettisia tuloksia, esimerkiksi hintaetuja kotimaisille tuottajille, painostustoimintansa tuloksena. Tästä on lisäksi osoituksena se, että Suomen sotilashyödykkeiden tuonti hiipui 1930-luvulla, vaikka Suomen mahdollisuudet tuottaa monia avaintuotteita olivat hyvin rajalliset.⁴⁸

Intressiryhmien ja julkisen sektorin välisessä yhteistyössä komiteoiden ja muiden pienten organisaatioiden rooli oli keskeinen, mikä vaikutti ratkaisevasti Suomen sotilasmenojen ja puolustuspolitiikan kehittymiseen. Intressiryhmien toiminnalle jäi tilaa myös sisäpoliittisten ja sotalaitoksen sisäisten valtataistelujen myötä. Huomattavaa on myös se, että sotalaitoksen hankintapolitiikan kontrolloinnista erityisesti 1920-luvulla vastannut hankinta-asiain neuvottelukunta koostui lähes pelkästään intressiryhmien kuten Teollisuusliiton edustajista. Teollisuusliiton toiminta muiden tavoitteidensa toteutumiseksi ei ollut yhtä menestyksekkästä, mikä pakotti sen yhteistyöhön maataloustuottajien ja vientiteollisuuden kanssa 1930-luvulla.

Taloudelliset intressiryhmät ovat käytännössä poliittisten ja sosiaalisten eliittien dominoimia organisaatioita. Parhaiten menestyvät, niin sanotut *insider*-ryhmät pääsevät osallistumaan julkisen ja yksityisen sektorin vuorovaikutukseen poliittisilla markkinoilla, esimerkiksi komiteoissa. Syntyneiden päätöksentekoverkostojen taustalla on nimittäin se premissi, että sekä julkinen että yksityinen sektori ovat riippuvaisia toisistaan. Julkinen sektori tarvitsee yksityisen sektorin tarjoamaa asiantuntemusta ja sen poliittista tukea. Yksityinen sektori on kiinnostunut julkishyödykkeiden tarjonnasta ja kohdentumisesta sekä instituutioiden muokkaamisesta. Intressiryhmien toiminnassa oli

myös muita motiiveja kuin pelkkä taloudellisen edun maksimointi, etenkin 1930-luvulla. Usein toiminta 1920-luvulla keskittyi nimenomaan niin sanotulle harmaalle alueelle, poliittisen ”markkinaosuuden” varmistamiseksi. Keskeiset intressiryhmät katsoivat viimeistään 1930-luvun puolessavälissä yhteisen rintaman välttämättömäksi sosialismin vastaisessa taistelussa ja maanpuolustuksen tehostamisessa uusien uhkakuvien edessä.⁴⁹

Suomen tapauksessa oli kaikilla aikaisemmin mainituilla selityksen tasoilla merkitystä sotilasmenojen kysynnän selittämisessä. Poikkeuksena useimpiin länsimaihin, Suomessa vakiintumaton institutionaalinen tilanne (ainakin maanpuolustuksen organisaatioiden osalta) mahdollisti erittäin merkittävän roolin myös ”virallisen” politiikan ulkopuolisille toimijoille. Useimmissa muissa tapauksissa, vaikkapa Ruotsin kohdalla, näiden ryhmien toimintaa vaikeuttivat jo vakiintuneet ”pelin säännöt”. Kvantitatiiviset makrohavainnot ovat siis huomattavan hyvin sopusoinnussa kvalitatiivisten tapaus- tutkimusten kanssa. Erilaisilla kysymyksillä, nojautuen poikkitieteelliseen teoreettiseen kehykseen, saatiin uusia tuloksia maailmansotien välisen ajan sotilasmenoista ja etenkin Suomen kehityksestä. Suomen sotilasmenojen kysyntä oli pääosin samankaltaista muiden demokratioiden kanssa, vaikka poliittisten markkinoiden erot selittävät pitkälti Suomen korkeampia suhteellisia menoja⁵⁰ verrattuna muihin pieniin valtioihin. Perimmäisenä syynä eivät olleetkaan, hieman yllättäen, eksogeeniset uhat (kuten Neuvostoliitto), vaan endogeeniset tekijät.

Poikkitieteellinen perspektiivi

Perinteisen suomalaisen sotahistorian traditiot ovat pääosin vieroksuneet poikkitieteellisiä painotuksia, vaikka poikkeuksiakin löytyy etenkin viimeisten kolmenkymmenen vuoden ajalta. Perusongelmana on ollut pelkästään kriisiaikoihin keskittyminen. Laajempien asiayhteyksien ja pidemmän aikavälin rakenteiden kvantitatiivinen analyysi ei ole ollut viime aikoina suomalaisten historioitsijoiden suosiossa. Uudemmassa sotahistoriassa on kuitenkin pyritty korostamaan yhteiskuntien ja sotalaitosten

välisiä vuorovaikutussuhteita. Suomessa tämäntyyppinen tutkimus on keskittynyt lähinnä toisen maailmansodan taloudellisten vaikutusten analyysiin. Erilaisten kriisien rauhanajan vaikutusten tutkimus on vielä alussa. Rauhan- ja konfliktitutkimuksen metodit ja kvantitatiiviset tietopankit tulevat varmasti olemaan hyödyllisiä tulevissa tutkimuksissa. Poikkitieteellisellä kriisientutkimuksella on paikkansa suomalaisessa historiantutkimuksessa, varsinkin pitkän aikavälin vertailevalla tutkimuksella.

Miten paljon siis Suomessa investoitiin maanpuolustukseen? Paljonko on paljon? Kuten tässä artikkelissa on useampaan otteeseen todettu, aihetta tulee tutkia nimenomaan poikkitieteellisesti vertailujen kautta, jolloin saadaan kokonaisvaltaisempi kuva sotilasmenojen todellisesta tasosta ja merkityksestä. Tulokset ovat jossain määrin ristiriidassa aikaisemman tutkimuksen kanssa. Suomessa panostettiin maanpuolustukseen varsin mittavasti, oli kyseessä sitten mikä mittari tahansa. Esimerkiksi aikakauden tärkeimmän asiantuntijakomission tavoitteet ylitettiin selvästi. Myöskään toisen maailmansodan jälkeen ei vastaavia summia ole voitu sijoittaa maanpuolustuksen tarpeisiin. Entä mitä voidaan sanoa ilmiöstä kansainvälisten vertailujen avulla?

Kaiken kaikkiaan Suomi oli korkeiden suhteellisten sotilasmenojen maa demokratioiden joukossa, kuten esimerkiksi Ranska ja Iso-Britannia. Toisaalta Suomen puolustuspanostus oli hyvin samankaltaista kuin

48. Ks. etenkin Eloranta (2002a).

49. Jari Eloranta (2000a) 'HARMAA ALUE – Puolustuslaitoksen luominen, taloudelliset väärinkäytökset ja intressiverkostot itsenäisen Suomen alkuvuosina', teoksessa Olli Matikainen (toim.) *Rikos Historiassa, Jyväskylän historiallinen arkisto vol. 5*, Jyväskylä: Jyväskylän historiallinen yhdistys. Intressiryhmien toiminnasta ks. lisää Juha-Antti Lamberg (1999) *Taloudelliset eturyhmät neuvotteluprosesseissa. Suomen kauppapolitiikka 1920–1930-luvulla, Bidrag till kännedom av Finlands natur och folk 154*, Helsinki: Suomen Tiedeseura. Uudenlaisesta teoreettisista tutkimusmahdollisuuksista, ks. etenkin Juha-Antti Lamberg, Mika Skippari, Jari Eloranta & Saku Mäkinen (2004) 'The Evolution of Corporate Political Action: A Framework for Processual Analysis', *Business & Society* 43(4), 335–365.

50. Myös sotalaitoksen perustaminen vaati lisäinvestointeja. Tästä ks. lisää Eloranta (2000a).

esimerkiksi itäeurooppalaisten valtioiden, joiden maantieteelliset uhkakuvat voidaan nähdä samankaltaisina. Itse asiassa usein vähemmälle huomiolle jääneillä endogeenisillä tekijöillä on myös merkittävä rooli sotilasmenojen määräytymisessä, mistä Suomen tapaus on hyvä esimerkki. Kvantitatiiviset makrohavainnot kansainvälisestä järjestelmästä ovat siis huomattavan hyvin sopusuhteissa kvalitatiivisten tapaustutkimusten tulosten kanssa.

Vaikka Suomen sotilasmenojen kysyntä oli pääosin samankaltaista muiden demokratioiden kanssa, poliittisten markkinoiden erot selittävät pitkälti Suomen korkeampia suhteellisia menoja verrattuna vaikkapa muihin pieniin valtioihin. Suomen tapauksessa malli Cajanderiin (johon tulee suhtautua käyttökelpoisena käsitteenä varauksella) johtanut prosessi juontui nimenomaan siitä, mihin sotilasmenoja käytettiin. Materiaalisia puutteita syntyi, koska sotalaitos

jouduttiin perustamaan lähes tyhjästä, puolustusteollisuutta päätettiin perustaa valtio-vetoisesti ja siksi, että kotimarkkinateollisuuden edustajille jäi liikaa tilaa vaikuttaa puolustusinvestointeihin oman etunsa mukaisesti.

Usein diplomatian historiassa ja konfliktitutkimuksessa pääroolissa olevat eksogeeniset (= valtion ulkoiset) tekijät eivät olekaan, hieman yllättäen, ratkaisevia tämän ongelman kannalta, vaan endogeeniset (= valtion sisäiset) tekijät. Tämänäyttypiselle poikkitieteelliselle historian tutkimukselle olisi varmasti kysyntää myös suomalaisessa kontekstissa, eikä suinkaan pelkästään sotahistorian alalla, kunhan vain tutkimuksen teoreettinen ja analyttinen perusta on selkeä. Traditioilla on tietenkin paikkansa, etenkin perinteisemmällä sotatapahtumien tutkimuksella, mutta pelkkä kriisien tutkiminen jättää suuria aukkoja Suomen historian rakenteiden tutkimukseen. ■