

TALOUDELLISET EDELLYTYKSET PUOLUSTUSVOIMIEN MATERIAALISALLE KEHITTÄMISELLE 1920- JA 1930-LUVUILLA

Kapteeni Markku Iskanius

JOHDANTO

Suomen puolustusvoimat olivat syntyneet nopeasti tyhjistä epäyhtenäisen ja vähälukuisen päällystön ympärille. Puolustusvoimien varustaminen suoritettiin pääasiassa sotasaalismateriaalilla. Ongelmana alun alkaen oli se, että poliitikkojen ja sotilaiden käsitykset sotasaaliin määrästä ja laadusta menivät pahasti ristiin. Poliitikkoihin oli laajalti juurtunut uskomus siitä, että sotasaalis vapautti Suomen armeijan perustamiskustannuksista.¹⁾ Itsenäisyyden alkuvaiheessa vallinnut taloudellinen lama ja elintarvikkeiden vaikutus osaltaan poliitikkojen päätöksiin. Lisäksi on otettava huomioon, että Suomi ei ollut tottunut autonomian aikana varsinaisesti vastaamaan puolustuslaitoksen ylläpitomenoista. Vasemmistolla oli taakkanaan hävityn sodan aiheuttama katkeruus valkoista armeijaa kohtaan. Kokonaisuutena lähtökohdat puolustusvoimien perustamiselle ja kehittämiseksi 1920-luvun alussa olivat huonot.

Kirjoituksen ensimmäisessä luvussa käsitellään puolustusbudjetin käsittelyä puolustusministeriössä ja yleisesikunnassa. Toisessa luvussa selvitetään puolustusministeriön ja sotilaiden hankintaesityksiä. Kolmannessa luvussa tarkastellaan hallitusten puolustusbudjettiesityksiä sekä eduskuntien myöntämiä määrärahoja. Neljännessä luvussa selvitetään perushankintoihin myönnettyjen määrärahojen suuruus ja jako puolustushaarojen kesken.

LÄHDEVIITE

1) Suomen puolustuskysymys, Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki 1926, s 74. — SARK, T 4379/7 Holman komitean mietintö taisteluvälineosaston tilasta 1924. — Österman, H: Neljännesvuosisata elämästäni WSOY, Porvoo 1966, s 37.

1. PUOLUSTUSBUDJETTIEEN SYNTYVAIHEET PUOLUSTUS- MINISTERIÖSSÄ JA YLEISESIKUNNASSA 1920- JA 1930-LUVUILLA

1.1 Puolustusbudjettien rakenne

Tarkasteltavana ajanjaksona ei ollut minkäänlaista kokonaispuolustusbudjettia, sillä määrärahat jakaantuivat monen eri pääluokan osalle. Puolustusbudjetin kokonaisvaltainen suunnittelu oli tästä syystä hankalaa. Kansanedustajien budjettityön kannalta tämä lienee ollut ongelma, sillä budjetin käsittelytavasta johtuen kokonaiskuvan muodostaminen puolustusmenoista on ollut vaikeaa.

Puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen menot muodostivat 9. pääluokan. Suojeluskuntajärjestön määrärahat olivat vielä vuoden 1926 tulo- ja menoarviossa (TMA) 15. pääluokassa. Sen jälkeen ne siirrettiin 9. pääluokkaan. Rajavartiolaitoksen ja väestönsuojelun saamat määrärahat olivat sisäasiainministeriön pääluokassa.

Puolustusministeriön alaisten tuotantolaitosten menot kirjattiin 18. pääluokkaan. Näiden laitosten parantamiseksi ja kapasiteetin nostamiseksi tehdyt investoinnit olivat 19. pääluokassa.

Vuoteen 1932 asti tuloa tuottamattomat pääomamenot, kuten perushankinnat, uudisrakennukset, erinäiset yleiset työt sekä työttömyyden lieventäminen olivat ylimääräisten menojen (Y.M.VI) luokassa. Vuodesta 1932 alkaen ne kirjattiin 20. pääluokkaan. Suojeluskuntajärjestölle hankintoihin myönnetty varat olivat vuosien 1922—1925 tulo- ja menoarvioissa ylimääräisten menojen luokassa (Y.M.XII), tämän jälkeen 9. pääluokassa, kunnes ne vuodesta 1932 alkaen sijoitettiin 20. pääluokkaan.

Maanpuolustukseen myönnetty varat eli puolustusbudjetti muodostui kaikkien näiden pääluokkien määrärahoista. On muistettava, että tätä budjettia on tarkasteltava kokonaisuutena, eivätkä esimerkiksi perushankinnat muodosta omaa erillistä riippumatonta tekijää. Taulukossa 1 on esitetty puolustusmenojen jakaantuminen eri pääluokkiin valtion tilinpäätösten mukaan vuosina 1919—1939. Selvyyden vuoksi taulukko on hieman pelkistetty.

1.2 Puolustusbudjettien syntyvaiheet 1920-luvulla

1.2.1 Yleistä

Puolustuslaitoksen ylimmän johdon järjestely muodosti itsenäisyyden alusta alkaen vaikean ongelman. Valta- ja vastuusuhteet oli jaettu siten, etteivät ne mahdollistaneet tehokasta maanpuolustustyötä.

Puolustusministeriöllä oli päätösvalta määräraha-asioissa. Yleisesikunnalle jäi lopullinen ratkaisuvalta vain koulutusta ja operatiivisia suunnitelmia koskevissa asioissa sekä eräissä henkilöasioissa. Sotaväen päällikkö oli vuoteen 1925 asti tavallaan sivullinen sekä puolustusvalmistelujen että tähän liittyvien määräraha-asioiden suhteen. Li-

TAULUKKO 1

PUOLUSTUSMENOJEN JAKAANTUMINEN ERI PÄÄLUOKKIIN TILINPÄÄTÖSTEN MUKAAN
VUOSINA 1919—1939 (MMK)

| | Pää- luokka | Vuosina 1919—30 | Vuosina 1931—38 | Vuonna 1939 | Yhteensä | | Huom |
|---------------------------------|----------------|--------------------|--------------------|----------------|----------|---------|---|
| | | | | | Mmk | % | |
| Raja- ja merivar- tiosto | 7.PI | 311 | 368 | 56 | 735 | | 1) Suojeluskuntajärjestön menot ovat kokonaisuu- dessaan 9.PI:ssa 2) Raja- ja merivartiolaitok- sen osuuksia ei ole laskettu yhteissummiin |
| PLM:n ja PI:n ku- lutusmenot | 9.PI | 4 491 | 4 381 | 3 143 | 12 015 | 69,6 | |
| PI:n tehtaat | 18.PI | 177 | 659 | 230 | 1 066 | 6,2 | |
| Liiketoiminta | 19.PI | — | 115 | 5 | 120 | 0,7 | |
| Perushankinnat | 20.PI I | 1 104 | 1 604 | 860 | 3 568 | 20,7 | |
| Uudisrakennukset | 20.PI II | 273 | 191 | 25 | 489 | 2,8 | |
| Yhteensä | | 6 045 | 6 950 | 4 263 | 17 258 | = 100 % | |

säksi puolustusministeriöissä ja yleisesikunnassa oli osittainen kaksoisorganisaatio. Tämä johti muutenkin vähäisten henkilöstöresurssien tuhlaukseen.

Upseerien alhainen koulutustaso¹, muodosti toisen ongelman. Tilanne paheni edelleen vuonna 1924. Tällöin erotettiin suurin osa Venäjällä palvelleista suomalaisista upseereista. Puolustusvoimien kehittäminen jäi nyt huonosti koulutetuille jääkäriupseereille.² Sotakorkeakoulun ensimmäinen kurssi toi valmistuessaan vuonna 1926 hie- man lievitystä vaikeaan tilanteeseen. Puolustusrevisioni esitti mietinnössään vuonna 1926, että ”puolustuslaitoksen taloudenhoitoon kiinnitetään erikoisesti huomiota ja että ryhdyttäisiin toimenpiteisiin erikoiskoulutuksen antamiseksi puolustuslaitoksen hallinnollisten ja taloudellisten asiain hoidosta huolehtiville henkilöille”.³

Ylimmän johdon huonot keskinäiset suhteet hidastivat kehitystyötä. Jatkuvana riidanaiheena oli se, että puolustusministeriön upseereilla oli säännöllisesti alemmat sotilasarvot kuin yleisesikunnan upseereilla.⁴ Sisäisten kiistojen lisäksi korkeimman sotilasjohdon ja tärkeiden poliitikkojen suhteet olivat usein huonot.⁵

Puolustuslaitoksen vakinaistaminen vuonna 1928 antoi perustan järkevälle kehitystyölle. Vasta nyt saatiin lakiin perustuva pohja maanpuolustustyölle. Tähän saakka puolustusministeriö ja puolustuslaitos olivat toimineet lähinnä budjettipäätösten varassa.

1.2.2 Puolustusbudjettien kokoaminen puolustusministeriössä 1920-luvulla

Puolustusministeriö (vuoteen 1922 asti Sotaministeriö) vastasi puolustusbudjettiehdotusten laadinnasta ja myönnettyjen määrärahojen käytöstä eduskunnalle. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan (vuodelta 1922) puolustusministeriön tehtäviin kuului huolehtia sotavoimien muonituksesta, vaatetuksesta ja aseistuksesta sekä puolustukselle ja sen ylläpitämiselle välttämättömistä tarpeista.

Valtiovarainministeriö antoi aina vuoden alussa ohjeensa tulo- ja menoarvioesityksen (TMAE) laadinnasta kaikille ministeriöille ja laitoksille. Tämän jälkeen puolustusministeriö julkaisi omat TMAE:n laadintaohjeensa. Sotaväen esikunta (vuodesta 1925 alkaen yleisesikunta) antoi vakinaisen (9.PI) ja ylimääräisen (Y.M.) menosäännön perusteiksi vahvuustiedot. Puolustusministeriön keskusosaston laatiman ohjeen ja rauhanajan armeijan vahvuuden perusteella ministeriön osastot laativat itsenäisesti omat TMAE:t. Ministeriön hankkivat osastot (Intendenttiosasto, taisteluvälineosasto, saniteettiosasto = lääkintäosasto vuodesta 1927, insinööriosasto = teknillinen osasto vuodesta 1927 ja meriosasto vuodesta 1926) vastasivat oman alansa perushankintojen suunnittelusta ja suorituksesta. Näin ollen jonkin määrärahan ottaminen budjettiesitykseen saattoi käytännössä merkitä asiallista hankintapäätöstä, vaikka aseiden ja varusteiden kokeilu ja tyypistä päättäminen periaatteessa luettiin sotilaskäskyasioihin.⁶ Insinööriosasto laati Lentokonetehaan ja taisteluvälineosasto kaikkien muiden tehtaiden (vastaavien) TMAE:t.⁷

Yleisesikunta laati oman TMAE:n alaiensa joukko-osastojen ja koulujen osalta ja lähetti sen yleiselle sota-asiainosastolle (= sota-asiainosasto vuodesta 1927). Yleis-

esikunnan esityksessä käsiteltiin koulutuksen ja opetusvälineiden, valistustoiminnan, sotahistorian, urheilun, komennusten, lkp-karttojen sekä tiedustelun vaatimia määrärahoja.⁸ Yleinen sota-asiaosasto laati oman TMAE:n palkkauksen ja kertausharjoitusten osalta sekä sisällytti esitykseensä yleisesikunnan ja suojelukuntajärjestön ehdotukset.

Perushankintojen osalta tilanne oli hankala. Puolustusvalmisteluista vastuussa olevat yleisesikunnan sekä puolustusministeriön järjestely- ja liikekannallepanotoimistot eivät laatineet varsinaisia hankintaesityksiä. Ne saattoivat vain esittää hankkiville osastoille toivomuksia omien hankintaesityksiensä liittämistä osastojen TMAE:iin. Asiakirjoista päätellen hankkivat osastot pyrkivät noudattamaan toivomuksia, mutta ne eivät halunneet luopua oikeudestaan määrätä sekä rauhan ajan koulutusta että liikekannallepanovalmisteluja varten suoritettavista hankinnoista. Grandell pitää sotilaallisen ja aineellisen puolustusvalmiustyön koordinaation puutetta suurimpana organisaatiosta johtuvana haittana.⁹ Koko budjettiyhteistyö perustui yksinomaan siihen, missä määrin eri toimihenkilöt kulloinkin ottivat yhteyden yleisesikuntaan ja hankkivat sen lausunnon. Tarpeellisella määräämisvallalla varustetun johtoelimen puuttuessa työ perustui lukuisten toisistaan riippumattomien osastojen ja toimistojen yhteistoimintaan. Työ oli kaikille osapuolille ylimääräistä ja niiden mahdollisuudet selviytyä siitä olivat rajoitetut. Eräänlainen keskitys oli saatu aikaan vuonna 1928 siten, että sota-asiaosaston liikekannallepanotoimisto oli ruvennut esittelemään sotamateriaalia koskevat asiat suoraan yleisesikunnan päällikölle sota-asiaosaston päällikön suostumuksella.

Puolustusministeriön tilihallintoa hoitava keskusosasto yhdisti osastojen TMAE:t ministeriön budjettiehdotukseksi. Todennäköisesti ministeriön esitys koottiin keskusosastossa suoraan osastojen esityksistä. Tätä käsitystä tukevat tietyt Sota-arkiston asiapaperit¹⁰ ja toisaalta 1920-luvulta ei ole Sota-arkistosta löytynyt yhtään ministeriön TMAE:a, vain osastojen ehdotuksia. Keskusosasto lähetti puolustusministeriössä kootun TMAE:n valtiovarainministeriöön sekä kullekin valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnan jäsenelle kyseisessä valiokunnassa tapahtuvaa hallituksen TMAE:n alustavaa käsittelyä varten.¹¹ Valtioneuvoston raha-asiaivaliokunta käsitteli eri ministeriöiden osuudet. Tämän jälkeen valtiovarainministeriö ja puolustusministeriö tarkastivat yhdessä puolustusbudjettiesityksen. Keskusosaston tehtävänä oli sen jälkeen suorittaa osastojen TMAE:iin välttämättömät vähennykset neuvottelemalla kulloinkin kyseessä olevan osastopäällikön kanssa.¹² Osastojen TMAE:t supistettiin siihen määrään ”kuin hallitus oli katsonut voivansa esittää eduskunnalle myönnettäväksi”.¹³ Tämä vahvistaa käsitystä, että ministeriön TMAE oli koottu suoraan osastojen esityksistä.

Puolustusbudjetin käsittely ministeriössä sai jo 1920-luvun alussa osakseen kritiikkiä. Kritiikki kohdistui pääasiassa yleisesikunnan päällikön vaatimattomaan vaikutukseen puolustusbudjetin syntyvaiheessa sekä määrärahojen käytöstä päätettäessä.¹⁴ Lisäksi arvosteltiin suhteellista supistustapaa lopullista TMAE:a laadittaessa. Jokainen osasto laati alun perin mahdollisimman suuren TMAE:n, josta oli varaa supistaa

ja näin puolustusvalmiuden kannalta tärkeitä määrärahaesityksiä karsiutui toisarvoisien hyväksi.¹⁵ Vastakkaistakin kritiikkiä esitettiin, sillä väitettiin, että ”ennalta aavistetetut supistukset ovat kehottaneet asianomaisia laatimaan talousarvionsa silmällä pitäen sitä, mikä eduskunnassa ’voi mennä läpi’, mikä ei aina ole sopusoinnussa puolustuslaitoksen kipeimpien tarpeiden kanssa”.¹⁶

Yleisesikunnan ja puolustusministeriön ongelmat hankinta- ja budjettiasioissa tulivat jälleen esiin vuoden 1928 tammikuussa.¹⁷ Yleisesikunta teki 18. 6. 1928 yksityiskohtaisen esityksen puolustusministeriön ja yleisesikunnan budjettiyhteistyöstä sekä vaati puolustusneuvostolle mahdollisuutta perustella TMAE:a, jos eduskunnan valtiovarainvaliokunta tekisi muutoksia.¹⁸ Esitys olisi toteutuessaan mullistanut yleisesikunnan ja puolustusministeriön budjettityön. Yleisesikunnan esitykset liittyvät ajallisesti ja asiallisesti yhteen 12. 6. 1928 julkaistun yleisesikunnan 5-vuotishankintaohjelman kanssa. Yleisesikunnan esitykset eivät toteutuneet, mutta yleisesikunnan ja puolustusministeriön yhteistoiminnassa laatimien hankintaohjelmien ansiosta budjettiyhteistyö niiden välillä parani 1920-luvun viimeisinä vuosina. Tilannetta ei kuitenkaan voitu pitää tyydyttävänä. Vuoden 1929 keväällä yleisesikunta viittaa yhdessä laadittuun hankintaohjelmaan ja esittää ministeriölle tiettyjä hankintaperusteita, joita yleisesikunnan mielestä olisi noudatettava. Lopuksi yleisesikunta pyytää vielä mahdollisuutta antaa lausunto hankinnoista.¹⁹

1.3 Puolustusbudjettien syntyvaiheet 1930-luvulla

1.3.1 Yleistä

Edellisen vuosikymmenen lopulla hankinta-asioissa oli jo päästy eräänlaiseen keskitykseen. Puolustusministeriön sota-asiaainosaston päällikkö oli antanut suostumuksensa sille, että hänen liikekannallepanotoimistonsa päällikkö esitteli sotamateriaalia koskevat asiat suoraan yleisesikunnan päällikölle. Hankkivilla osastoilla oli kuitenkin edelleen lopullinen ratkaisuvallta perushankinnoissa. Mannerheimin tulo vuonna 1931 puolustusneuvoston puheenjohtajaksi nosti uuden vaikuttajan yleisesikunnan ja puolustusministeriön rinnalle. Mannerheimin asema lujittui Svinhufvudin nimitettyä hänet sodanajan ylipäälliköksi. Svinhufvud antoi vielä 25. 8. 1933 määräyksen noudattaa Mannerheimin ohjeita puolustusvalmisteluihin liittyvissä asioissa. Mannerheimin aseman heikkoutena oli puolustusneuvoston täydellinen ero puolustusbudjetista vastaavasta puolustusministeriöstä.²⁰ Seurauksena oli organisaatiouudistukseen liittyvä valtataistelu puolustusministeriön ja puolustusneuvoston välillä. Kiistan aikana yleisesikunnan ja puolustusministeriön upseereiden keskinäinen epäluottamus tuli jälleen esille.²¹

Parantuneet poliittiset ja taloudelliset edellytykset vaativat tehokkaampaa organisaatiota ja se saatiin lopulta 30. 12. 1937. Organisaatiouudistuksen yhteydessä puolustusministeriön liitettiin eräitä yleisesikunnan osia. Toisaalta yleisesikunnan vanha toive hankkivien osastojen vallan murtumisesta toteutui eversti Grandellin siirrettyä

yleisesikunnasta puolustusministeriöön sotatalouspääliköksi. Mannerheimin asema tehtiin samalla viralliseksi puolustusneuvostoasetuksella. Sodan aattona oli vihdoin päästy tietynasteiseen keskitettyyn organisaatioon ja samalla taloudellisten voimavarojen tarkoituksenmukaisempaan käyttöön.

1.3.2 Puolustusbudjettien kokoaminen puolustusministeriössä 1930-luvulla

1930-luvun alun taloudellinen lama vaikutti voimakkaasti puolustusministeriön budjettityöhön, sillä valtiovarainministeriö vaati joko nollalinjaa tai supistuksia. Tämä johti siihen, että ministeriön osastot varautuivat jo esitystä tehdessään tuleviin supistuksiin esittämällä budjettiperusteluissaan korostetusti niitä kohtia, missä supistuksia ei saisi tehdä. Sen jälkeen kun asia oli ensin käsitelty valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa, valtiovarainministeriö osoitti joskus supistuksia tehdessään joustavuutta antamalla puolustusministeriölle mahdollisuuden esittää vastaavia poistoja muilta momenteilta.²² Aina näin ei tapahtunut.

1930-luvun alussa puolustusministeriön budjettityöskentely tapahtui samalla periaatteella kuin aikaisemminkin. Puolustusministeriön ja yleisesikunnan budjettiyhteistyö tuntuu kuitenkin hankinta-asioiden osalta parantuneen hankintaohjelmien ansiosta. Organisaatio aiheutti työlle edelleen omat rajoituksensa. Hankkivat osastot näyttävät budjettiesityksissään pyrkineen seuraamaan parhaansa mukaan hankintaohjelmaa. Tilanne oli edelleenkin epätydyttävä ja muun muassa ilmavoimien taholta esitettiin kovaa kritiikkiä. Ilmavoimat jopa esittivät oman menoarvionsa erottamista puolustuslaitoksen kokonaismenoarviosta.²³ Esityksessä suositeltiin lisäksi, että puolustusministeriö ja yleisesikunta yhdessä suunnittelisivat määrärahojen jaon koko puolustuslaitoksen kehittämistä silmällä pitäen.

Säästäväisyys kohdistui raskaasti perushankintojen lisäksi myös rauhan ajan budjettiin. Koulutus oli kärsinyt jo 1920-luvun lopulta liian pienistä määrärahoista.²⁴ Kolmikymmenluvun alussa tilanne paheni. Suuria sotaharjoituksia ei voitu pitää ja ampuvakoulutus jäi varsin vähälle.²⁵ Vuoden 1933 TMAE:ssa puolustusministeriö oli käyttänyt 7 miljoonaa palveluspäivää laskuperusteena, vaikka sotaväen päälikkö Österman oli ilmoittanut TMAE:n perustaksi miljoonaa suurempaa lukua.²⁶ Kutsunnoista annetuissa ohjeissa käskettiin säästäväisyysyistä noudattaa varsin tiukkoja vaatimuksia. Tuloksena oli se, että ennen talvisotaa jäi kouluttamatta noin 110 000 miestä.

Budjettityö tuli varsinkin II hätäohjelman ansiosta pitkäjänteiseksi ja kehittyi siten, että merivoimien ja ilmavoimien esikunnat saivat vuosina 1934—1936 oikeuden laatia omat menoarvioehdotuksensa hankintojenkin osalta.²⁷ Samalla meri- ja ilmavoimien komentajat määrättiin toimimaan oman alansa hankinta-asioissa esittelijöinä.²⁸ Maavoimien perushankintaehdotuksen laatiminen määrättiin vuonna 1935 sota-asiainosaston ja yleisesikunnan yhteiseksi tehtäväksi.²⁹ Seuraavana vuonna tehtävä määrättiin vasta perustetulle sotatalousosastolle ja yleisesikunnalle.³⁰ Perushankintoja varten myönnettyjen varojen käytön käsitteli yleisesikunnan päälikön puheenjohtajalla toimiva ministeriön osastopääliköistä koostuva toimikunta.³¹ Hankintaohjel-

man tarkastusoikeus oli sotatalousosastolla ennen sen esittämistä ministeriölle.³² Täten sotatalousosaston asema budjetin laadinnassa ja varojen käytössä oli vankka.

Ministeriön budjettiehdotuksen laatiminen tapahtui ainakin vuodesta 1935 alkaen useiden lukujen osalta yhteistyössä ministeriön osastojen sekä yleisesikunnan, merivoimien esikunnan ja ilmavoimien esikunnan kesken.³³ Ylimmän johdon järjestelyjen yhteydessä määrättiin, että yleisesikunnan päällikön, sotatalouspäällikön ja puolustusministeriön kansliapäällikön sekä osastopäällikköjen oli yhteisessä neuvottelukokouksessa käsiteltävä alustavasti puolustusministeriön ja puolustuslaitoksen TMAE.³⁴ Samana vuonna käsitelty TMAE vuodelle 1939 oli jo selvästi ministeriön esitys. Osastojen esityksiä oli tällöin supistettu merkittävästi.³⁵ Mahdollisesti ministeriön TMAE oli laadittu kansliapäällikön toimesta vastaavalla tavalla jo aiemmin 1930-luvulla. Toisaalta ministeriön budjettityön kehittyminen ajoittuisi sopivasti organisatiouudistuksen yhteyteen. Tuloksena oli todellinen ministeriön TMAE.

Mannerheimin puolustusneuvosto oli 1930-luvun alusta alkaen käsitellyt puolustusbudjettiesityksiä sekä määrärahojen käyttöä. Syksyllä 1933 Mannerheim antoi lausunnon vuoden 1934 TMAE:sta ennen hallituksen lopullista käsitelyä pyrkien vaikuttamaan aluejärjestön ja hätäohjelman kannalta tärkeän TMAE:n puolesta.³⁶ Puolustusneuvosto käsiteli tarkasti vuosien 1931—1934 TMAE:t ja teki niihin useita muutosesityksiä. Puolustusmäärärahojen kääntynyt nousuun 1930-luvun puolivälissä puolustusneuvoston budjettityössä oli tauko. Seuraavan kerran puolustusneuvosto käsiteli TMAE:a uudelleen kokonaisuudessaan vasta vuonna 1938. Mannerheim toimi puolustusbudjettien hyväksi ennen kaikkea poliittisen johdon ja julkisen sanan ta-soilla.

Mannerheim pystyi kuitenkin vaikuttamaan puolustusministeriön budjettityöhön yleisesikunnan avulla. Sotatalousosaston perustamisen yhteydessä Mannerheimin vaikutusvalta budjettityössä lisääntyi, sillä Grandell oli ilmoittanut ottavansa ohjeita vastaan yleisesikunnalta ja esittelevänsä kaikki merkittävät asiat marsalkalle.³⁷ Ylimmän johdon organisoinnin yhteydessä Mannerheimin mahdollisuudet vaikuttaa budjettityöhön ja nimenomaan hankinta-asioihin lisääntyivät johtosuhdejärjestelyjen ansiota. Mannerheim sai samalla virallista budjettivaltaa puolustusneuvostoasetuksen perusteella.

LÄHDEVIITTEET

- 1) Grandell, L: Sotilasviranomaiset ja puolustuslaitoksen perushankinnat ennen talvisotaa, Sotilaisaikakauslehti 2/1963, ss 55 ja 63.
- 2) — Österman, H: Emt, s 97. — — Blomstedt, Y: K J Ståhlberg. Valtiomieselämäkerta, Otava, Keuruu 1961, s. 453.
- 3) Puolustusrevisionin mietintö: 26. ponsi, ss 331—332.
- 4) Niukkanen, J: Talvisodan puolustusministeri kertoo, WSOY, Porvoo 1951, s 31.
- 5) — Niukkanen, J: Emt, ss 22—23, 25. — Relander, L Kr: Presidentin päiväkirja I Weilin & Göös, Tapiola 1967, ss 125—126. — Terä, M — Tervasmäki, V: Puolustushallinnon perustamis- ja rakentamivuodet 1918—1939. Puolustusministeriön historia I KK, Helsinki 1973, s 85.
- 6) Selén, K: C G E Mannerheim ja hänen puolustusneuvostonsa 1931—1939, Otava, Keuruu 1980, s 14.
- 7) Keskusosaston kirjelmä no K 417 28. 3. 1927 (Sota-arkisto, T 4526/16).

- 8) Ye Os 4:n kirjelmä no 253/X/27 21. 4. 1927 (SArk, T 4526/16). Ye. Toimisto T.K^o kirjelmä no 108/T.K./30. 15. 4. 1930 (SArk, T 4525/30).
- 9) Grandell, L: Sotilasaikakauslehti 2/1963, Emt s 56.
- 10) — Taisteluvälineosaston päällikön laatima v 1931 menoarvioehdotuksen perustelut. Liite 3 (SArk, T 7742/2). — TMAE vuodelle 1929 (9. Pl). (SArk, T 4525/27).
- 11) Valtiovarainministeriön kirjelmä 14. 2. 1927. (SArk, T 4526/16).
- 12) Mietintö koskien PIM:n menosääntöehdotuksen tarkastusta v 1923. (Laatija taisteluvälineosaston päällikkö ev L Schwindt). (SArk, T 4383/11 c).
- 13) Emt.
- 14) Emt. — Holman komitean mietintö taisteluvälineosaston tilasta v 1924. (SArk, T 4379/7). — Puolustusrevisionin mietintö: 27. ponsi s 332.
- 15) Mietintö koskien PIM:n menosääntöehdotuksen tarkastusta v 1923. (SArk, T 4383/11 c).
- 16) Holman komitean mietintö taisteluvälineosaston tilasta v 1924. (SArk, T 4379/7).
- 17) Terä-Tervasmäki: Emt, s 158. (Walleniuksen esitys puolustusministerille tammikuussa 1928).
- 18) Ye Os 1 kirjelmä no 200/VIII/28 18. 6. 1928. Koskee: Pl:n menoarvion käsitteilyä Pl.M:ssä. (SArk, T 22520 F 5).
- 19) Ye Os 1:n kirjelmä Pl.M:lle 5. 4. 1929 viite 461/VIII/28. sal. (SArk, T 22104 Hh 28).
- 20) Selén, K: Emt, s 21.
- 21) Selén, K: Emt, s 53.
- 22) Valtiovarainministeriön kirjelmä no 1179, 6. 5. 1931. (SArk, T 4526/16).
- 23) Evl J Ståhlströmin allekirjoittama esitys koskien ilmavoimien erottamista puolustuslaitoksen kokonaismenoarviosta (no:tta, ei pv). — tn v 1932/1933. (SArk, T 22520 F5).
- 24) Mannerheim, G: Muistelmat II, Otava, Helsinki 1952, s 12.
- 25) — T:n TMAE v:lle 1933 perustelut. (SArk, T 7743/13). — Ye, Os 4 kirjelmä no 43/X/sal 2. 2. 1934. Österman puolustusministerille. (SArk, T 4379/13).
- 26) Puolustusministerin kirje sotaväen päällikölle. K 1357/33/51, 7. 3. 1933. (SArk, T 17251/51).
- 27) Selén, K: Emt, s 52.
- 28) Tervasmäki, V: Puolustusvoimat Suomen valtiokoneiston osana, Länsi-Savo, Mikkeli 1954. Tiede ja Ase no 12, s 89.
- 29) Puolustusministeri Oksalan allekirjoittama kirjelmä K 1343/35/1. 3. 1935. (SArk, T 17251/51).
- 30) Puolustusneuvoston asiakirjat (Puolustusministeriön taisteluvälineosaston ja -tykistöntarkastajan toimiston keskinäisiä suhteita tutkimaan asetetun komitean mietintö v 1936). (SArk, F 67, rulla 3, kansio 17).
- 31) Emt.
- 32) Emt.
- 33) Selén, K: Emt, s. 107.
- 34) Tervasmäki, V: Emt, Tiede ja Ase no 12, s 91.
- 35) Puolustusneuvoston pöytäkirja Pl.M. K.D. N:o 5477, 12. 5. 1938. (SArk, T 17251/51).
- 36) Selén, K: Emt, s 103.
- 37) Selén, K: Emt, s 60.

2. PUOLUSTUSMINISTERIÖN, YLEISESIKUNNAN JA PUOLUSTUSNEUVOSTON PERUSHANKINTASUUNNITELMAT 1920- JA 1930-LUVUILLA

2.1. Perushankintasuunnitelmat 1920-luvulla

Puolustusministeriön hankkivien osastojen osuus perushankintojen suunnittelussa ja suorituksessa oli 1920-luvulla ratkaiseva. Hankkivat osasto laativat itsenäisesti oman alansa perushankintaesitykset ja vastasivat myönnettyjen määrärahojen käytöstä.

Ainakin taisteluvälineosasto on jo vuonna 1921 laatinut lähivuotia varten oman hankintasuunnitelmansa¹. Taisteluvälineosaston suunnitelma kariutui käytännössä heti ensimmäisen vuoden aikana, sillä vuoden 1922 TMA:ssa eduskunta myönsi vain 28 % ylimääräisissä rahoissa (Y.R.) anotuista perushankintamäärärahoista. Taulukossa 2 on esitetty taisteluvälineosaston TMAE:t sekä eduskuntien myöntämät määrärahat. Aseiden ja ampumatarvikkeiden lisäksi taisteluvälineosasto suoritti muun muassa viesti-, pioneeri- ja kuormastovälineiden hankinnat.

Ensimmäinen koko puolustusvoimien kehittämistä varten laadittu suunnitelma syntyi vuonna 1924 puolustusministeriössä. Valtiontalouden lähivuotien kokonaisuunnitteluun liittyen puolustusministeriöltä oli pyydetty laskelmat puolustuslaitoksen kehittämisen edellyttämistä kuluista vuosina 1925—1929. Puolustusministeriön hankivien osastojen yhteisesti laatiman viisivuotisfinanssisuunnitelman lähetekirjelmässä todetaan, että

”valtakunnan puolustuskysymyksen edelläkäynnyttä tarkkaa selvittelyä ja useiden tähän kuuluvien peruskysymysten ratkaisua ei ministeriölle (= puolustusministeriö), näiden kysymysten ollessa vielä avoimia ja tutkimuksen alaisina, ole ollut mahdollista laatia taloussuunnitelmaa, joka voisi tyydyttää kaikki ne vaatimukset, mitkä sellaiselle suunnitelmalle pitäisi voida asettaa”. Lisäksi todetaan, että ”Puolustusministeriön on sen vuoksi ollut pakko luopua ajatuksesta yksityiskohtaisen ja sitovan viisivuotisfinanssisuunnitelman laatimisesta ja sen sijaan rajoittua yleisempien laskelmien toimittamiseen siitä, mitä perusmenoja olosuhteisiimme katsoen tyydyttävä puolustusvalmius suunnilleen vaatii. Laskelmien loppusumma tasaluvuissa 5 125 000 000 markkaa, josta, vaikkakin yksityiskohdat voivat muuttua, jommoisellakin varmuudella voidaan sanoa, että se, miten puolustuslaitos järjestettäneenkin, likimäärin pitää paikkansa tyydyttävää puolustusvalmiutta silmälläpitäen, on joka tapauksessa omiaan osoittamaan, että tähän astisia, huomattavasti suuremmat uhraukset ja ponnistukset valtion puolelta ovat riittämättömät, jos mieli ollenkaan saada puolustuslaitos todella perustetuksi.”²

Laskelmien pohjana oli seitsemän divisioonaa käsittävän kenttäarmeijan ja tarvittavien apumuodostelmien, kaikkiaan 180 000 miestä, varustaminen. Ammuksia, polttoaineita ja eräitä teollisuuden raaka-aineita oli suunniteltu hankittavaksi varastoihin kolmen—viiden kuukauden tarve. Laskelmaan sisältyi lisäksi esitykset puolustuslaitokselle välttämättömien tehtaiden perustamisesta ja sotatarvikkeita valmistavien yksityisten teollisuuslaitosten tukemisesta. Ohjelmassa esitettiin vielä vuosittain kertausharjoituksiin myönnettäväksi varoja siten, että voitaisiin kutsua aina yksi ikäluokka kokonaisuudessaan harjoituksiin lain sallimaksi enimmäisajaksi.³

Tehty suunnitelma keskittyi pääasiassa maavoimien kehittämiseen. Eduskunnassa parhaillaan käsittelyn alla oleva laivastonrakennusohjelma ei kuulunut esitykseen. Samoin pääosa rannikkopuolustuksen sekä meri-ilmailuvoimien hankintamäärärahoista oli jätetty pois. Maavoimien osalta esityksessä ei puututtu armeijan moottorointiin eikä hyökkäysvaunuaseen kehittämiseen.

TAULUKKO 2

PUOLUSTUSMINISTERIÖN TAISTELUVÄLINEOSASTON TMAE:T JA EDUSKUNTIEN MYÖNTÄMÄT MÄÄRÄRAHAT VUOSINA 1921—1930

| Vuosi | Pl | T:n TMAE | Myönnetty |
|-------|--------------|----------------|----------------|
| 1921 | 9.PI I : 5 | 8 784 600 | 3 800 000 |
| | : 6 | 9 476 000 | 9 000 000 |
| | : 7 | 5 777 600 | 5 000 000 |
| | Y.R. | 10 000 000 | 10 000 000 |
| 1922 | 9.PI I : 5 | 7 580 400 | 4 300 000 |
| | : 6 | 8 922 800 | 8 136 000 |
| | : 7 | 5 252 700 | 5 000 000 |
| | Y.R. | 22 138 775 | 6 190 000 |
| 1923 | 9.PI I : 5 | 14 142 000 | 13 333 100 |
| | : 6 | 17 555 000 | 16 500 000 |
| | : 7 | 5 926 400 | 5 926 400 |
| | Y.R. | 20 728 567 | 15 000 000 |
| 1924 | 9.PI I : 5 | 14 000 000 | 9 000 000 |
| | : 6 | 14 554 000 | 9 000 000 |
| | : 7 | 6 700 000 | 5 926 400 |
| | Y.M. | 47 774 000 | 12 000 000 |
| 1925 | 9.PI I : 5 | 12 780 000 | 12 780 000 |
| | : 6 | 15 900 000 | 15 900 000 |
| | : 7 | 9 844 000 | 7 790 000 |
| | Y.M. | 65 000 000 | 58 000 000 |
| 1926 | 9.PI II : 5 | 13 773 000 | 12 430 000 |
| | : 6 | 15 900 000 | 15 000 000 |
| | : 7 | 9 766 000 | 8 190 000 |
| | Y.M. | 134 705 000 | 42 000 000 |
| 1927 | 9.PI VII : 1 | 13 992 030 | 8 500 000 |
| | : 2 | 15 880 900 | 10 000 000 |
| | : 3 | 6 047 900 | 5 000 000 |
| | Y.M. | 37 863 560 | 27 000 000 |
| 1928 | 9.PI VII : 1 | 8 500 000 | 8 500 000 |
| | : 2 | 11 000 000 | 10 000 000 |
| | : 3 | 4 800 000 | 4 500 000 |
| | Y.M. | 24 047 000 | 20 000 000 |
| 1929 | 9.PI VII : 1 | 9 582 300 | 8 500 000 |
| | : 2 | 11 144 000 | 10 000 000 |
| | : 3 | 4 815 500 | 4 500 000 |
| | Y.M. | 40 000 000 | 30 000 000 |
| 1930 | 9.PI VII : 1 | 9 242 400 | 8 500 000 |
| | : 2 | 11 013 400 | 10 000 000 |
| | : 3 | 5 225 000 | 4 500 000 |
| | Y.M. | 60 350 000 | 28 000 000 |
| | Yhteensä | 770 485 432 mk | 507 701 900 mk |

Huom: Myönnettyistä varoista
— 9.PI:ssa 259,5 mmk
— Y.M:ssa 248,2 mmk

Selite: T = taisteluvälineosasto
Y.R. = ylimääräiset rahat
Y.M. = ylimääräiset menot

Kokonaisuudessaan puolustusministeriön laatima viisivuotisfinanssisuunnitelma oli varsin kattava esitys maanpuolustuksen tarpeista. Taisteluvälineosaston 2 899,5 miljoonan markan ja insinööriosaston 1 716,9 miljoonan markan suunnitelmat muodostivat 90 % ministeriön 5 125 miljoonan markan kokonaisesityksestä. Vuotta myöhemmin puolustusrevisioni esitti noin 51 % pienempää summaa 13—14 divisioonan armeijalle.

Esityksen myöhemmistä vaiheista ei ole tietoa. Kirjallisuudessa tätä suunnitelmaa ei ole aiemmin mainittu. Suunnitelman suurimpana puutteena voitaneen pitää sitä, että yleisesikunta ei näytä olleen osallisena sen valmistelussa.

Puolustusrevisionin mietintö on valmistunut rinnan edellä mainitun viisivuotis-suunnitelman kanssa. Mietintö suosittelee 2 642 miljoonan markan perushankintaohjelmaa toteutettavaksi vuosina 1926—1938. Ehkä puolustusministeriön esityksen kohtalo on vaikuttanut loppusummaan ja toteuttamisajanjakson pituuteen. Tämän mietinnön voitaneen katsoa heijastelevan yleisesikunnan kantaa erityisesti liikekannallepannun armeijan suuruuteen nähden. Sotilasjäsenten vaikutus mietintöä valmisteltaessa olikin ratkaiseva. Esityksen mukaan maavoimien osuus olisi ollut 49,4 % kaikkien puolustushaarojen määrärahoista ja 43,2 % koko ohjelmasta. Merivoimille ehdotettiin 30,4 %:n osuutta ja ilmavoimille 14,0 % osuutta koko ohjelmasta (Taulukko 3). Tämäkin esitys jäi käytännössä toteutumatta. Puolustusministeriön hankkivat osastot käyttivät kuitenkin mietintöä hyväkseen budjettiesitystensä perusteluissa, joskin huonolla menestyksellä. Yleisesikunnan ja puolustusministeriön hankintaohjelmien yhteydessä kaksikymmenluvun lopussa mietintö oli jälleen esillä, nyt osoittamassa uusien esitysten säästölinjaa!

Vuoden 1927 laivastolain syntyyn eivät yleisesikunta ja puolustusministeriö olleet juuri vaikuttaneet. Aloite oli tullut lähinnä yksityiseltä taholta.⁵

Yleisesikunta aloitti vuoden 1928 alussa oman hankintaohjelmansa laatimisen. Ohjelma julkistettiin 12. 6. 1928 ja se edellytti 341 miljoonan markan⁶ hankintoja. Yleisesikunta ja puolustusministeriön sota-asiainosasto jatkoivat yhdessä hankintaohjelman laatimista. Vuoden lopulla esitys oli jo kasvanut 693 miljoonaan markkaan⁷. Lopullisen muotonsa esitys sai vasta kesällä 1930 päätyen silloin 720 miljoonaan markkaan⁸. Ohjelma tuli toteuttaa viidessä vuodessa. Maavoimien osuus perushankintaesityksestä oli 51,7 %, ilmavoimien 24,3 % ja merivoimien 24,0 % (Taulukko 3). Tämän niin kutsutun ensimmäisen hätäohjelman synty ajoittuu puolustusvoimien kehittämisen kannalle vaiheeseen, jolloin taloudelliset resurssit ja suunnitellun liikekannallepannun armeijan kasvu olivat jyrkässä ristiriidassa keskenään. Vuosikymmenen lopulla vähitellen paljastuvat materiaaliset puutteet, puolustusrevisionin mietinnön kohtalo, aluejärjestön luominen ja yleisesikunnassa laaditut hankintasuunnitelmat liittyvät ajallisesti ja asiallisesti yhteen. Ylimmän sotilasjohdon kannalta tarkastellen taloudellisten resurssien puute uhkasi romuttaa suunnitelmat kokonaan. Ensimmäisen puolustusneuvoston voimakkaat kannanotot vuosien 1930 ja 1931 tulo- ja menoarvioesityksiin ovat tästä selvänä osoituksena⁹. Yleisesikunta jopa laati sotaväen päällikön käskystä vuodelle 1930 oman TMAE:nsa¹⁰ hätäohjelman pohjalta. Esityksissä

TAULUKKO 3

PUOLUSTUSHAAROJEN OSUUDET (MMK/%) ERÄISSÄ 1920-LUVUN JA 1930-LUVUN HANKINTASUUNNITELMISSA

| Hankintasuunnitelma | Maavoimat | | Ilmavoimat | | Merivoimat 1) | | Muut 2) | | Huom |
|--|-----------|-----------------|------------|----------------|---------------|----------------|-------------------|------|---|
| | Mmk | % | Mmk | % | Mmk | % | Mmk | % | |
| Puolustusrevisionin mietintö 1926 (2 642 mk) | 1 142 | 43,2 (49,4)* | 368 | 14,0 (15,9) | 804 | 30,4 (34,7) | 328 ³⁾ | 12,4 | 1) MI rannik- tykistö 2) Taloudel- linen puo- lustusval- mius yms 3) Mietinnös- sä lasket- tu kenttä- armeijan osuuteen |
| Puolustusministeriön ja yleisesikunnan hankintasuunnitelma 1930 (720 mmk) | 372 | 51,7 | 175 | 24,3 | 173 | 24,0 | — | — | |
| Puolustusministeriön ja yleisesikunnan hankintasuunnitelma valtiotalouskomitean työn pohjaksi 1935 (1 682 mmk) | 957 | 56,9 (60,5) | 451 | 26,8 (28,5) | 174 | 10,3 (11,0) | 100 | 6,0 | |
| Perushankintakomitean hankintasuunnitelma (2 911 mmk) | 1 379 | 47,3 (67,9) | 436 | 15,0 (21,4) | 218 | 7,5 (10,7) | 878 | 30,2 | |

Selitte: x) Suluissa olevat luvut ilmaisevat prosenttiosuuden puolustushaarojen perushankintaesityksistä.

vaadittiin myös hankintalain säätämistä. Ensimmäisen puolustusneuvoston toimintaa on usein arvosteltu, mutta sota-arkiston asiakirjojen valossa puolustusneuvosto työskenteli 1920-luvun lopussa hyvin aktiivisesti ensimmäisen hätäohjelman hyväksymisen puolesta.

2.2. Perushankintasunnitelmat 1930-luvulla

Vuosikymmenen alussa vallinnut taloudellinen lama vaikutti syvästi myös puolustusvoimien kehitykseen. Puolustusministeriön ja yleisesikunnan hankintasunnitelma tosin hyväksyttiin eduskunnassa, mutta loppusumma oli nyt 700 miljoonaa markkaa ja toteutusaika kuusi vuotta. Käytännössä suunnitelma vesittyi jo vuosina 1932 ja 1933 eduskunnan myöntäessä vain osan suunnitelluista varoista.

Ensimmäisen hätäohjelman kariutuminen sattui puolustuslaitoksen kehittämisen kannalta erittäin vaikeaan ajankohtaan. Tammikuussa 1932 oli annettu käsky alueellisen liikekannallepanojärjestelmän valmistelutöiden suorittamisesta. Käsky merkitsi muun muassa liikekannallepanovahvuuteen yli 100 000 miehen lisäystä vuosikymmenen alkuun verrattuna. Uuden järjestelmän oli määrä tulla voimaan toukokuun 1. päivänä 1934. Sodanajan puolustusvoimien vahvuus olisi silloin ollut 315 000 miestä.

Uuden armeijan varustamiseksi laadittiin vuonna 1934 niin kutsuttu uusittu hätäohjelma. Ohjelmaa laadittaessa jouduttiin määrävahvuuksista jälleen tinkimään. Nyt kehitettiin uusi termi: supistetut määrävahvuudet. Supistetut vahvuudet eivät kumonneet sodanajan määrävahvuuksia. Ne oli tarkoitettu vain puolustusministeriön toimesta hankittavan ja varastoihin hankitun sekä rauhanajan varustukseen kuuluvan osan jakoa varten. Ne ilmaisivat vain sen, kuinka paljon materiaalia tuli olla, kun hankintaohjelma olisi toteutettu¹¹. Samalla supistetut määrävahvuudet ilmaisivat miten tärkeä varusesine oli sodanajan armeijalle.¹² Supistettuja vahvuuksia ei voida pitää kaiken pahan alkuna, kuten eräissä teoksissa on esitetty. Ne oli pakosta jouduttu ottamaan käyttöön samassa tarkoituksessa kuin vuoden 1930 hätätarve-termi.

Puolustusministeriön sota-asiainosasto ja yleisesikunta julkaisivat 10. 7. 1934 uusitun hätäohjelman eli ns. toisen hätäohjelman. Sen loppusumma oli 1 330 miljoonaa markkaa supistettujen vahvuuksien mukaan laskettuna. Laskelmat osoittivat määrävahvuuksien mukaisen tarpeen olevan 3 674 miljoonaa markkaa. Merivoimien komentajan 500 miljoonan esitys oli supistunut 137 miljoonaksi ja ilmavoimien 1 000 miljoonan vaatimus 376 miljoonaksi markaksi.¹³ Uusittu hätäohjelma koki vielä tiettyjä muutoksia ennen kuin puolustusministeriö esitti vuoden 1935 alussa Valtiotalouskomitean puolustusasiainjaoston työn pohjaksi tarkistetun 1 682 miljoonan markan ohjelman (Taulukko 3). Maavoimien osuus koko ohjelmasta oli 56,9 % ja puolustushaarojen perushankintamäärärahoista 60,5 %. Ilmavoimien osuus puolustushaarojen hankintamäärärahoista oli 28,5 % ja merivoimien 11 %. Määrävahvuuden mukaan laskettuna varoja olisi tarvittu 4 100 miljoonaa markkaa. Puolustusvoimien materiaalin tilanne oli lopullisesti selvinnyt sotilasjohdolle vasta uusitun hätäohjelman valmistelun yhteydessä.¹⁴

Uusitun hätäohjelman esittämisen aikoihin Mannerheim vaati vuosille 1934 ja 1935 lisämäärärahoja parantuneeseen taloudelliseen tilanteeseen vedoten¹⁵. Hallitus myönsi lisämäärärahoja vuodelle 1934 enemmän kuin Mannerheim oli esittänyt.

Eversti Grandellin johdolla sotatalousosasto jatkoi vuonna 1936 materiaalsen valmiuden selvitystyötä. Puolustusministeri Niukkanen sai hallituksen asettamaan vuoden 1937 alussa Perushankintaohjelmakomitean arvioimaan sotatalousosaston vielä keskeneräistä työtä. Perushankintaohjelmakomitea esitti 2 911 miljoonan markan hankintasuunnitelman vuonna 1938 (Taulukko 3). Maavoimien osuus koko ohjelmasta oli 47,3 % ja puolustushaarojen perushankintamäärärahoista peräti 67,9 %. Ilma-voimien osuus puolustushaarojen määrärahoista oli 21,4 % ja merivoimien 10,7 %. Grandellin mukaan täydellisen ohjelman toteuttaminen yhdeksän divisioonan armeijalle olisi edellyttänyt 8 300—9 000 miljoonaa markkaa¹⁶.

Mannerheim laaditutti yleisesikunnassa kesällä 1939 laskelman puolustuslaitoksen tarpeista. Esitys päättyi 5 361 miljoonaan markkaan¹⁷. Hallitus asetti Mannerheimin esityksen pohjalta Perushankintaohjelmakomitea n:o 2:n tutkimaan rahoitusmahdollisuuksia. Komitea tilasi kuitenkin Grandellilta uuden esityksen, jonka loppusumma oli 4 400 miljoonaa markkaa¹⁸. Perushankintaohjelmakomitea n:o 2 totesi perusteluissaan, että yhden vuoden aikana voidaan hankintoihin käyttää noin 1,2—1,5 miljardia markkaa. Komitea esitti myönnettäväksi 2,5 miljardia markkaa kahden vuoden aikana¹⁹. Käytännön merkitystä näillä esityksillä ei talvisodan alun materiaalitalanteeseen enää ollut.

2.3. Perushankintaesitysten arviointia

Puolustusministeriön vuonna 1924 laatima viisivuotisfinanssisuunnitelmaa voitaneen kaikista puutteista huolimatta pitää ainoana todellisiin tarpeisiin perustuvana esityksenä, mitä 1920- ja 1930-luvuilla tehtiin. Jopa puolustusrevisionin ehdotus vaikuttaa selvästi tingityltä. Viisivuotisfinanssisuunnitelman kohtalolla on todennäköisesti ollut vaikutusta puolustusrevisionin esitystä tehtäessä.

Ensimmäisen hätäohjelman määrärahaesityksen vaatimattomuus perustui aikaisempiin katkeriin pettymyksiin. Ohjelmassa oli esitykset tingitty todella minimiin todelliseen tarpeeseen verrattuna.

Kolmikymmenluvun määrärahaesityksissä puolustusministeriö, yleisesikunta sekä puolustusneuvosto päätyivät esittämään supistettujen määrävahvuuksien mukaisia ohjelmia. Sotilasjohdon näkemyksen mukaan ei ollut mitään mahdollisuuksia saada todellisen tarpeen mukaisia ohjelmia hyväksytyiksi ja toteutetuiksi tarvittavan lyhyessä ajassa²⁰. Sotilaat pelkäsivät vahingoittavansa asiaansa esittämällä suurempia ohjelmia. Mannerheimin esityksen kohtalo vielä kesällä 1939 osoittaa tämän näkemyksen olleen perusteltu.

Puolustusministeriön ja puolustusneuvoston esityksiä arvioitaessa on muistettava, että vuosina 1935, 1936 ja 1937 siirtyvä määräraha oli vastaavina vuosina myönnettyjä perushankintamäärärahoja suurempi²¹.

LÄHDEVIITTEET

- 1) Y.M. vuodelle 1922. Mom 3 (SArk, T 4341/5)
- 2) Puolustusministeriön 5-vuotisfinanssisuunnitelma v 1925 (SArk, T 22104 Hh 28)
- 3) Emt
- 4) Puolustusneuvoston kokous 3. 7. 1929. Liite (no:tta). (SArk, T 22104 Hh 16). — Ye. lkptsto, kirjelmä 236/III/28 12. 6. 1928 (SArk, T 7745/48)
- 5) Mannerheim G: Emt, s 12. — Österman, H: Emt, s 75
- 6) Ye, lkptsto kirjelmä 236/III/28. Selvityksiä materiaalihankinnan 5-vuotisojelman 12. 6. 1928. Liitteissä 341 mmk. (SArk, T 7745/46 ja r 7745/48). — Puolustusneuvoston pöytäkirja 11. 6. 1928 — 311 mmk (summa lienee tässä asiakirjassa painovirheen takia väärin) — 311 mmk esiintyy Terän, Tervasmäen ja Seppälän teoksissa. (SArk, F 67, rulla 1, mappi 2)
- 7) Ye, Os 1, kirjelmä 461/VIII/17. 12. 1928 (SArk, T 7745/46)
- 8) Puolustusneuvoston kirjelmä Tasavallan Presidentille 4. 6. 1930 (SArk, T 22104 Hh 16)
- 9) Puolustusneuvoston kokous 3. 7. 1929, Puolustusneuvoston kirje Tasavallan Presidentille 4. 6. 1930 (SArk, T 22104 Hh 16)
- 10) Puolustusneuvoston asiapapereita 3. 7. 1929. Liite 1 Yepääll:n esityksestä (SArk, T 22104 Hh 16)
- 11) No 472/Sot.sal., 12. 1. 1936 — kirjelmä Armeijakunnan komentajalle (SArk, T 7752/5 — osa 17)
- 12) Valtiotalouskomitean puolustusasiainjaoston mietintö v 1935 (SArk, F67, rulla 3, mappi 17)
- 13) Selén, K: Emt, s 114
- 14) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 2/1963, s 63
- 15) Selén, K: Emt, s 115
- 16) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 2/1963, s 61
- 17) N:o 273/Op 1, 7. 7. 1939 (SArk, T 2862/7)
- 18) Perushankintaohjelmakomitea n:o 2, mietintö (SArk, F 98, rulla 8)
- 19) Emt
- 20) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 2/1963, ss 61—62
- 21) Perushankintaohjelmakomitea n:o 2, mietintö (SArk, F 98, rulla 8)

3. HALLITUSTEN ESITYKSET JA EDUSKUNTIEN MYÖNTÄMÄT MÄÄRÄRAHAT

3.1. Poliitikkojen maanpuolustus- asenteiden kehittyminen

Taustana 1920- ja 1930-lukujen puolustuspolitiikalle olivat vapaussodan aiheuttama sisäinen rikkiinäisyys ja toisaalta poliitikkojen usko sotasaaaliin suureen määrään ja riittävyteen. Suomen taloudellinen heikkous suuntasi poliitikkojen mielenkiinnon muille aloille.

Itsenäisyyden alun ulkopoliittisten takaiskujen jälkeen Kansainliitto näytti tarjoavan mahdollisuuden ulkoisten suhteiden hoitamiseen. Suomalaisten poliitikkojen usko Kansainliittoon ja maailman rauhaan vahvistui 1920-luvun lopulla muun muassa Briand-Kellogg -sopimuksen ansiosta. Ilmavoimien merkityksen yllarviointiin pohjautuva douhetismi levisi 1920-luvun lopulla Suomeen johtaan maavoimien vähättelyyn.

Kaksikymmenluvulla upseerien koulutukselliset puutteet antoivat puolustusvoimien taloudenhoidosta huonon kuvan. Poliitikkojen epäilyt puolustusvoimia kohtaan olivat voimistuneet 1920-luvun alkupuolella esiintyneiden väärinkäytösten ja hankin-

takömmähdysten takia.¹ Sotilasjohdon kyvyttömyys antaa poliitikoille riittäviä selvityksiä hankintasuunnitelmistaan loi eduskuntapiireille kuvan liioitelluista vaatimuksista.² Puolustusministeriön ja yleisesikunnan epäsope ei liene vaikuttanut positiivisesti poliitikkojen maanpuolustusasenteisiin.

Kolmikymmenluvun alussa taloudellinen lama paheni. Aika oli kypsä Lapuanliikkeen kaltaisille ulkoparlamentaarisille painostusryhmille. Toisaalta sosiaalidemokraatit puhuivat eduskunnassa edelleen "Suomen valkoisen valtion" sotilasmenoista.³ Puolueen vuonna 1930 hyväksymä maanpuolustus- ja ulkopoliittinen ohjelma oli selvästi puolustusvoimien ja Suojeluskuntajärjestön vastainen.⁴

Samalla kun Suomi ponnisteli lisätäkseen turvallisuuttaan Kansainliiton avulla, ryhdyttiin parantamaan suhteita Neuvostoliittoon.⁵ Hyökkäämättömyyssopimus ratifioitiin elokuussa 1932. Kansainliiton aseistariisuntakonferenssin epäonnistuminen seuraavana vuonna sekä totalitarismin nousu eri puolilla Eurooppaa alkoivat palauttaa poliitikkoja maan pinnalle. Rauhanoptimismin aika oli ohi. Kolmikymmenluvun puolivälissä parantunut taloudellinen tilanne ja kansallinen eheytyminen rinnan kansainvälispoliittisen tilanteen kiristymisen kanssa muuttivat poliitikkojen suhtautumisen maapuolustusmyönteiseksi kaikissa puolueissa. Ajankohtaan nähden asennemuutos tapahtui liian myöhään. Maailmansodan merkit olivat jo näkyvissä ja Suomi sai todeta jäävänsä yksin. Eräänä eristäytymiseen johtaneena tekijänä oli puolustusvoimien laiminlyönti. Mannerheim toteaa, että valtiot, joiden puolustuslaitos on puutteellinen eivät saa liittolaisia.⁶

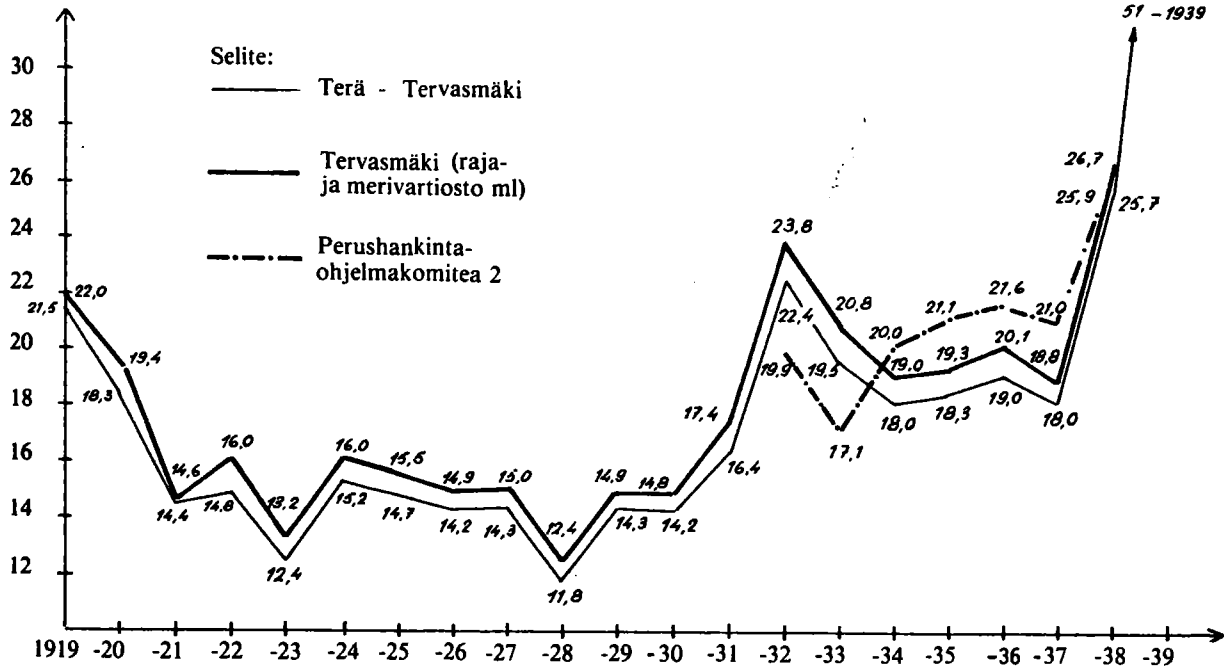
Hallitusten puolustusystävällisyyttä voidaan arvioida hallitusohjelmien ja budjettiesitysten perusteella sekä vertaamalla puolustusmenojen osuutta valtion kokonaismenoihin ja kansantuloon. Eduskunnan maanpuolustussenteet ilmenevät sen suhtautumisessa hallituksen puolustusbudjettiesitykseen sekä lakialoitteisiin. Eduskuntaan verrattuna hallitus on budjetin laatijana ja läpiviejänä tavallaan eduskuntaa tärkeämpi. Toisaalta eduskunta on lopullinen määrärahojen myöntäjä.

3.2. Hallitukset ja eduskunnat 1920-luvulla

Vuoden 1918 lopulla toimintansa aloittaneen L Ingamanin I hallituksen ohjelman pääpaino oli ulkopoliitikassa. Eduskunnan nimenomaisesta vaatimuksesta hallitus esitti vuodelle 1919 varsin pientä puolustusbudjettia⁷. Kuitenkin vuoden 1919 kesällä istuneen K Castrénin hallituksen ja saman vuoden syksyllä toimintansa aloittaneen J H Vennolan hallitusten omavaltaisen toiminnan johdosta puolustusmenojen osuus valtion kokonaismenoista oli yli 21 % (Taulukko 4). Suurin ansio tästä kuuluu Castrénin hallituksen tarmokkaalle puolustusministeri R Waldenille. Valtioneuvosto oikeutti Waldenin käyttämään 67 miljoonaa markkaa hankintoihin Ranskasta.⁸ Kaikkiaan hallitus käytti 121 miljoonaa markkaa puolustusvalmiuden hyväksi budjetin ulkopuolelta.⁹ Tästä summasta Vennolan hallitus esitti vuoden 1919 lisämenoarvioon 74,5 miljoonaa markkaa (Taulukko 5). Eduskuntakäsittelyssä Castrénin ja Vennolan hallitus-

TAULUKKO 4

PUOLUSTUSMENOT (%) VALTION KOKONAISMENOISTA TILINPÄÄTÖS-
TEN MUKAAN VUOSINA 1919—1939



TAULUKKO 5

HALLITUSTEN ESITYKSET JA EDUSKUNTIEN MYÖNTÄMÄT PERUSHANKINTAMÄÄRÄRAHAT VUOSINA 1919—1939 (Y.M.VI/20.PI I)

| TMA vuodelle | Pääluokka | Hallituksen TMAE (milj) | Eduskunnan vastaus (milj) | % hallituksen TMAE:sta |
|--------------|-------------|----------------------------|------------------------------|---------------------------|
| 1919 | Y.M.VI | 58.2 | 43.2 | 74.2 |
| | Y.M.VI LMA | 74.5 | 121.3 | 162.8 |
| 1920 | Y.M.VI | 147.6 | 81.7 | 55.4 |
| | Y.M.VI LMA | 12.5 | 8.4 | 67.2 |
| 1921 | Y.M.VI | 171.3 | 52.5 | 30.6 |
| | Y.M.VI LMA | 20.0 | 20.0 | 100.0 |
| 1922 | Y.M.VI | 37.5 | 33.7 | 89.9 |
| | Y.M.VI LMA | 23.8 | 25.5 | 107.1 |
| 1923 | Y.M.VI | 95.2 | 64.1 | 67.3 |
| | Y.M.VI LMA | 4.3 | 4.3 | 100.0 |
| 1924 | Y.M.VI | 73.3 | 84.6 | 115.4 |
| | Y.M.VI LMA | 10.2 | 10.2 | 100.0 |
| 1925 | Y.M.VI | 156.8 | 138.1 | 88.1 |
| | Y.M.VI LMA | 2.0 | 1.5 | 75.0 |
| 1926 | Y.M.VI | 184.1 | 156.1 | 84.8 |
| | Y.M.VI LMA | 1.0 | 1.0 | 100.0 |
| 1927 | Y.M.VI | 148.3 | 147.8 | 99.7 |
| | Y.M.VI LMA | 6.2 | 6.2 | 100.0 |
| 1928 | Y.M.VI | 34.7 | 125.6 | 362.0 |
| | Y.M.VI LMA | 6.8 | 1.4 | 20.6 |
| 1929 | Y.M.VI | 158.2 | 146.7 | 92.7 |
| | Y.M.VI LMA | 2.5 | 2.5 | 100.0 |
| 1930 | Y.M.VI | 142.0 | 138.5 | 97.5 |
| 1931 | Y.M.VI | 183.1 | 158.0 | 86.3 |
| 1932 | 18./20.PI I | 104.0 (18.PI) | 104.0 (20.PI) | 100.0 |
| 1933 | 20.PI I | 51.4 | 51.4 | 100.0 |
| 1934 | 20.PI I | 71.4 | 71.4 | 100.0 |
| | 20.PI I LMA | 112.0 | 112.0 | 100.0 |
| 1935 | 20.PI I | 107.4 | 107.4 | 100.0 |
| | 20.PI I LMA | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 1936 | 20.PI I | 222.4 | 222.4 | 100.0 |
| 1937 | 20.PI I | 223.7 | 223.7 | 100.0 |
| | 20.PI I LMA | 0.9 | 0.9 | 100.0 |
| 1938 | 20.PI I | 217.5 | 217.5 | 100.0 |
| | 20.PI I LMA | 250.0 | 250.0 | 100.0 |
| 1939 | 20.PI I | 408.0 | 408.0 | 100.0 |
| | 20.PI I LMA | 350.0 | 350.0 | 100.0 |

Selite: LMA = lisämenoarvio

- Huom: 1) Esityksistä ja myönnettyistä määrärahoista puuttuu eräitä kokonaisuuden kannalta toisarvoisia summia.
 2) Osa kyseisen pääluokan määrärahoista käytettiin muihin kohteisiin kuin varsinaisiin perushankintoihin (esim: TMA vuodelle 1934 — perushankintoihin 85 mmk)
 3) Vuoden 1939 tilinpäätös: 20 PI I 858.3 mmk

ten omavaltainen toiminta sai osakseen melkoisia moitteita. Vuoden 1920 TMAE:ssä Vennolan hallitus esitti huomattavasti edellisen vuoden puolustusbudjettia suurempaa määrärahaa (Taulukko 5). Esitetyistä perushankintamenoista hyväksyttiin vain 55,4 %.

Keväällä 1920 toiminnan aloittaneen R Erichin ministeriön ohjelmajulistuksessa ulkopoliittikka oli etualalla. Puolustusbudjetissaan hallitus osoittautui hyvin maanpuolustusystävälliseksi esittämällä huomattavia korotuksia puolustusmenoihin. Puolustusministeri Br. Jalanderin perushankintaesitys vuodelle 1921 on toiseksi suurin koko 1920-luvulla (Taulukko 5). Eduskunta murjoi puolustusbudjetin aivan uuteen muotoon supistaen perushankintamenoja 70 %. Tämän hallituksen aikana puolustusmenojen osuus valtion kokonaismenoista oli noin 14.5 % (Taulukko 4). Tämä vastaa 1920-luvun keskitasoa.

Vuosina 1921—1922 työskennelleen J H Vennolan II ministeriön pyrkimyksenä oli valtiontalouden tasapainoon saattaminen. Seurauksena oli eduskunnan kovasti kiittelmä säästöbudjetti vuodelle 1922.¹⁰ Kaksikymmenluvulla vain V Tannerin hallitus esitti vaatimattomampia perushankintamäärärahoja (Taulukko 5). Valtion kokonaismenoista puolustusmenojen osuus vuonna 1922 oli silti 14.8 % (Taulukko 4).

Vuoden 1919 eduskunta osoittautui maanpuolustusasenteiltaan penseäksi käsitellessään vuosien 1919—1922 TMAE:iä. Hallitusten esitykset supistuivat yleensä suuresti jo eduskunnan valtiovarain valiokunnassa. Vuoden 1919 lisämenoarvion yhteydessä eduskunta myönsi esitystä suuremman summan, mutta tämä johtui siitä, että hallitus oli omavaltaisesti käyttänyt tai sitonut hankintoihin 121 miljoonaa markkaa (Taulukko 5). Hallitus esitti tästä summasta osaa lisämenoarvioon ja loppuja seuraavalle vuodelle. Tämän eduskunnan aikana puolustusmenojen osuus valtion kokonaismenoista laski ja samalla hankintamäärärahat putosivat. Eduskunnan vuosina 1919 ja 1920 myöntämien määrärahojen suuruuteen ovat vaikuttaneet Suomen itärajan rauhaton matlot.¹¹ Tarton rauhan jälkeen puolustusmäärärahat laskivat.

Vennolan ministeriö kaatui kesällä 1922 ja kuukautta myöhemmin valittiin uusi eduskunta. Pääministeri A K Cajanderin I ministeriö oli virkamieshallitus. Ohjelmajulistuksessa todettiin hallituksen keskittyvän juoksevien asioiden hoitoon. Hallitus jätti kuitenkin TMAE:n vuodelle 1923. Esityksessä puolustusmenot kasvoivat 122 miljoonaa markkaa edelliseen vuoteen verrattuna. Valtion muut menot lisääntyivät kuitenkin selvästi enemmän. Seurauksena oli, eduskunnan vielä supistettua puolustusbudjettia, puolustusmenojen osuuden putoaminen 12.4 %:iin valtion kokonaismenoista (Taulukot 4 ja 5).

Pääministeri K Kallion hallitus toimi vuoden 1923 ajan. Kallio korosti ohjelmapuheessaan rauhanomaisten kansainvälisten suhteiden edistämistä. Hallituksen TMAE vuodelle 1924 oli laadittu eduskunnan tyydytykseksi säästäväisyyttä noudattaen.¹² Puolustuslaitoksen osuus valtion kokonaismenoista kuitenkin kasvoi 15,2 %:iin (Taulukko 4). Perushankintamenoiksi tehty esitys on pienimpiä koko 1920-luvulla. Eduskunta suhtautui poikkeuksellisen myönteisesti esitykseen ja myönsi enemmän varoja kuin oli anottu (Taulukko 5).

Kalliota seurannut Cajanderin II ministeriö oli jälleen toimitusministeriö. Lyhytikäisyytensä vuoksi se ei ehtinyt laatia budjettiesitystä. Cajanderin hallitus, yllättävää kyllä, antoi eduskunnalle 520 miljoonan markan laivaston perustamissuunnitelman.¹³ Aloite oli tullut lähinnä yksityiseltä taholta voimakkaan propagandan tukemana. Cajanderin esitys lienee ollut taktinen veto.

Cajanderin I ja II sekä Kallion I ministeriöiden aikana istuneen eduskunnan puolustuspolitiikka vaihteli jyrkästi. Vuoden 1923 puolustusbudjetin osuus valtion menoista on toiseksi pienin koko 1920-luvulla. Seuraavana vuonna puolustusbudjetin osuus kasvoi peräti 2,8 % eduskunnan myöntäessä selvästi enemmän varoja kuin Kallion hallitus oli esittänyt.

Ingmanin II ministeriö aloitti kesällä 1924 lyhyen porvarillisten kokoomushallituksen kauden. Ingmanin ohjelmajulistuksessa puolustuslaitoksen kehittäminen oli keskeisellä sijalla. Hallitus antoi laivastosuunnitelmasta uuden supistetun 375 miljoonan markan esityksen. Valtiovarainministeri ilmaisi kuitenkin valtiontalouden kestokykyyn vedoten eriyvän mielipiteensä hallituksen esitykseen.¹⁴ Ingmanin hallituksen puolustusbudjetti edellytti 29 % kasvua. Toisaalta se edustaa vain 1920-luvun keskitasoa valtion kokonaismenoihin verrattuna (Taulukko 4). Perushankintamenot nousivat kuitenkin jyrkästi (Taulukko 5).

Tulenheimon hallitus mainitsi ohjelmassaan pyrkivänsä parantamaan armeijan oloja. Hallituksen puolustusbudjettiesityksessä perushankintamäärärahojen osuus kasvoi selvästi (Taulukko 5). Hallitus kaatui laivastolaista tehtyyn luottamuslausekysymykseen.

Tulenheimoa seurannut Kallion II ministeriö selitti ohjelmajulistuksessa pyrkivänsä puolustuskuntoisuuden kehittämiseen maan varallisuuden rajoissa. Puolustusmenoihin esitettiin noin 35 miljoonan markan korotusta. Hankinnat kääntyivät kuitenkin lievään laskuun. Puolustusrevisionin mietintö valmistui hallituksen ensimmäisinä päivinä. Kallion hallituksen mielestä mietintö ilmeisesti ylitti taloudelliset mahdollisuudet, koska sitä ei edes esitetty eduskunnalle.

Vuoden 1924 eduskunta päätti rankaista vuoden 1925 TMAE:n käsittelyn yhteydessä puolustusministeriötä toimivallan ylityksestä eräässä asiassa ja supisti siksi ilmaivoimien osuudesta 9 miljoonaa markkaa.¹⁵ Eduskunnan puolustuspolitiikka vuosien 1925—1927 TMAE:den yhteydessä oli kuitenkin melko maltillista. Hankintojen kannalta eduskunnan työ oli jopa positiivista. Suuri osa vuosien 1926 ja 1927 hankinnoista tuli merivoimien osalle; vaikkakin laivastolaki äänestettiin lepäämään yli vaalien. Uusi eduskunta valittiin kesällä 1927.

Tanner aloitti 13. 12. 1926 vähemmistöhallitusten kauden. Ohjelmajulistuksessa hallitus myönsi puolustuslaitoksen merkityksen tietyin varauksin, mutta ilmoitti pyrkivänsä puolustusmenojen supistukseen. Käytännössä hallitus toteutti ohjelmansa tunnollisesti esittämällä radikaaleja supistuksia. Perushankintamäärärahat olivat 1920-luvun pienimmät (Taulukko 5). Eduskunnan tekemistä muutoksista huolimatta puolustusbudjetin osuus kokonaismenoista laski pohjalukemiin (Taulukko 4). Puolustusmenojen osuus kansantulosta oli vuonna 1928 noin 2,9 % (Taulukko 6). Budjettiesitys kaatoi lopulta hallituksen.

Sotilasjohdon mielestä J E Sunilan tulo pääministeriksi vuoden 1927 lopulla oli valitettavaa. Sekä Mannerheim että Relander pitivät Sunilaa heikkona poliitikkona.²¹ Puolustusministeri J Lahdensuun tarmokkuudesta oli myös epäilyjä.²² Hallitusohjelma ei parantanut ennako-odotuksia, sillä siinä esitettiin puolustusmenojen supistuksia asevelvollisuusaikaa lyhentämällä. Valtiovarainministeri J Niukkanen TMAE vuodelle 1929 oli huomattavasti puolustusministeriön esitystä pienempi. Perushankintojen osalta esitys sisälsi hieman kasvua. Puolustusmenojen osuus valtion kokonaismenoista nousi kuitenkin vuosikymmenen keskitasolle (Taulukko 4). Niukkanen toteaa eduskuntapuheessaan vuonna 1930, että 12. 6. 1928 valmistunut yleisesikunnan hankintaohjelma oli esitetty valtiovarainvaliokunnalle.²³ Samassa puheessa Niukkanen toteaa, etteivät materiaaliasiat sittenkään ole niin huonossa kunnossa kuin on väitetty. Melko voimakkaasti sanottu politiikolta, jolla jo puolustusrevisionin jäsenyyden takia olisi luullut olevan parempi käsitys todellisuudesta.

Mantereen hallitus ei pannut suurta painoa puolustuskysymyksille. Puolustusministeri Cajander ei saanut yleisesikunnan ja sotatalousosaston 17. 12. 1928 tekemää 692,9 miljoonan markan hankintaesitystä pääministerin virkahuonetta pidemmälle.²⁴

Vuoden 1927 eduskunta kaatoi Tannerin hallituksen budjettipolitiikallaan. Puolustusmenojen osuus valtion menoista supistui vuonna 1928 pohjalukemiin, mutta tätä tuskin voidaan syyttää eduskuntaa. Seuraavana vuonna puolustusmenojen osuus palasi 1920-luvun keskitasolle (Taulukko 4). Tämä eduskunta on voinut tutustua puolustusrevisionin mietinnön supistettuun versioon. Kirjasessa todetaan: ”Yleensä tähän saakka on eletty siinä uskossa, että ns sotasaalis olisi tehnyt mahdolliseksi päästä suorittamasta niitä uhrauksia, mitä tehokkaan puolustuslaitoksen perustaminen vaatii jokaiselta valtiolta. Tällainen luulo on väärä.”²⁵ Varovaisesti kirjoitetun kirjasen ajatukset eivät kantaneet vielä hedelmää.

Uusi eduskunta valittiin kesällä 1929. Eduskunnan toimiaika oli vain runsas vuosi. Miltei saman pituinen oli 1920-luvun viimeisen ministeriön elinikä. Kallion III ministeriö korjaili jonkin verran Mantereen hallituksen TMAE:a vuodelle 1930. Puolustusneuvosto arvosteli voimakkaasti hallituksen puolustusbudjettiesitystä. Puolustusministeri J Niukkanen torjui kritiikin ja ilmaisi muun muassa erivän mielipiteensä puolustusneuvoston 4. 6. 1930 tasavallan presidentille lähettämään 720 miljoonan markan hankintaesitykseen todeten, että kulutusmenoja pienentämällä saadaan varoja hankinnoille.²⁶

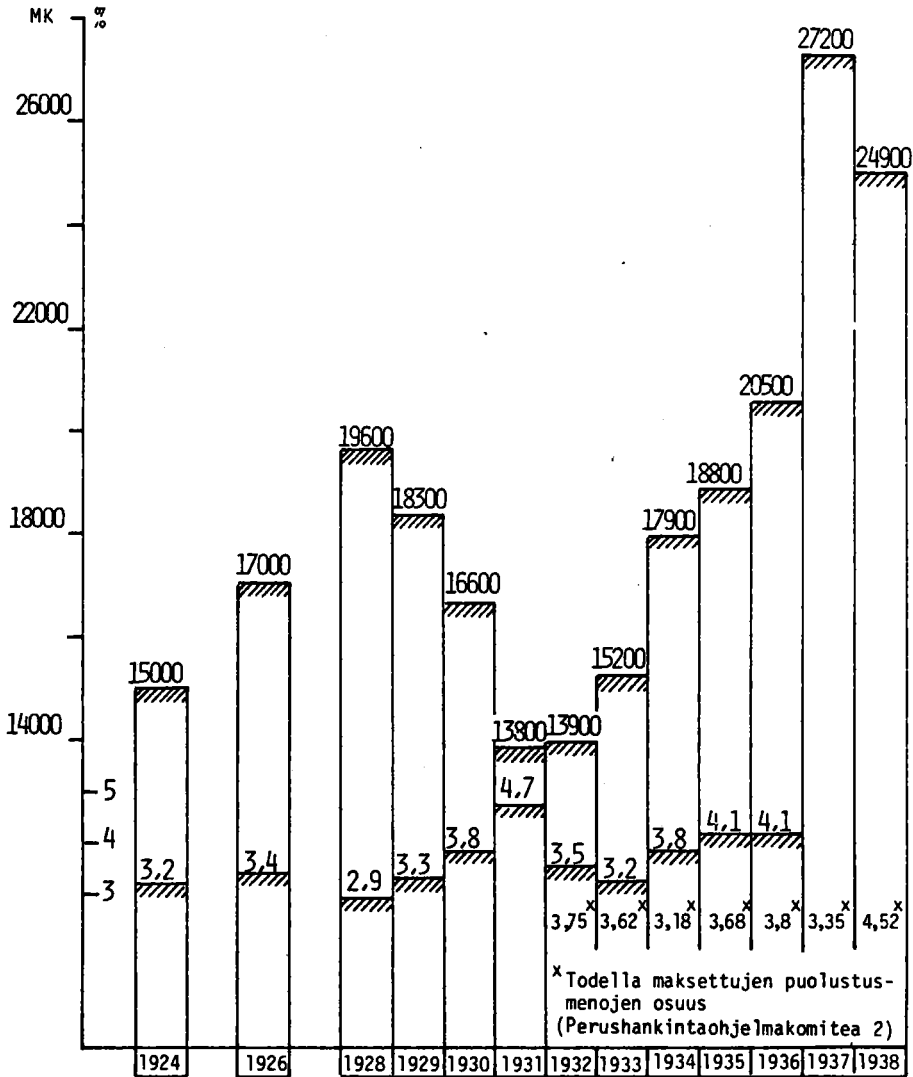
Vuosikymmenen viimeistä hallitusta ja eduskuntaa on kaikesta huolimatta pidettävä asenteiltaan varsin maanpuolustusystävällisenä, sillä lamasta huolimatta puolustusmenojen osuus kansantulosta kasvoi 3,8 %:iin (Taulukko 6).

3.3. Hallitukset ja eduskunnat 1930-luvulla

Kesällä 1930 toimintansa aloittanut P E Svinhufvudin ministeriö otti tärkeimmäksi tehtäväkseen valtakunnan turvallisuuden lujittamisen. Toiseksi puolustusministeriksi tuli H Österman. Hallitusta voidaan pitää taustansa, kokoomuksensa ja ohjelmajulis-

TAULUKKO 6

KANSANTULON KEHITYS (MK) JA PUOLUSTUSMENOJEN OSUUS (%)
KANSANTULOSTA VUOSINA 1924—1938



tuksensa puolesta maanpuolustusyävällisenä. Hallituksen budjettiesityksessä oli valtion menoja lamasta johtuen supistettu yhteensä 300 miljoonaa markkaa. Sitä vastoin puolustusmenoihin esitettiin lisäystä noin 54 miljoonaa markkaa. Hallitus esitteli eduskunnalle samalla 700 miljoonan markan hätäohjelman viiden vuoden aikana toteutettavaksi. Asiasta tehtiin luottamuslausekysymys. Sovittelun jälkeen esitys hyväksyttiin vuodelle pidennettynä ja tietyin varauksin. Valtion menoihin verrattuna puolustusmenot nousivat 2,2 % vuonna 1931 (Taulukko 4). Kansantuloon nähden puolustusmenot saavuttivat huipunsa keskellä lamaa (Taulukko 6).

Svinhufvudin siirryttyä keväällä 1931 presidentiksi hallitus hajosi ja Sunila muodosti toisen ministeriönsä. Hätäohjelman toteuttamisen kannalta Sunilan ja Lahdensuon nimet eivät aikaisemman hallituksen toiminnan muistaen tienneet hyvää. Hallitusohjelmassa korostettiin taloudellisia vaikeuksia, elinkeinoelämän lamaa, työttömyyttä ja valtiontalouden heikentynyttä asemaa. Sunilan hallitus päätti supistaa valtion menoja valtiontalouden tilan parantamiseksi. Hallituksen budjettiesityksissä vuosille 1932 ja 1933 puolustusmenot laskivat ensin 65 ja sitten 127 miljoonaa markkaa vuoteen 1931 verrattuna. On huomattava, että valtiontalouden supistukset kohdistuivat vielä enemmän muiden ministeriöiden osalle, sillä puolustusmenojen osuus kokonaismenoista oli vuonna 1932 ennätyksellisen suuri (Taulukko 4). Seuraavana vuonna tapahtuneesta laskusta huolimatta osuus pysyi edelleen 20 % tuntumassa (Taulukko 4). Hallitus vesitti kuitenkin I hätäohjelman esittämällä taloudellisiin vaikeuksiin vedoten vuodelle 1932 hankintoihin vain 100 miljoonaa markkaa. Seuraavana vuonna hallitus esitti hankintoihin vain 50 miljoonaa markkaa, koska työttömyyden lieventämiseen käytetyistä varoista osa suunnattiin puolustusvoimien hankintoihin.²⁷ Kansantuloon verrattuna puolustusmenojen osuus vuonna 1932 oli 1,2 % pienempi kuin vuotta aikaisemmin. Seuraavana vuonna osuus laski 3,2 %:iin, mikä on kolmikymmenluvun pohjalukema (Taulukko 6).

Mannerheim arvostelee Sunilan II hallitusta ankarasti, sillä hätäohjelman lisäksi oli päätetty siirtyä aluejärjestelmään. Aluejärjestelmään siirtymistä varten katsottiin tarvittavan välttämättä 70 miljoonan markan ylimääräinen menoerä.²⁸ Hallituksen haluttomuus ottaa poliittista vastuuta esittämällä suuria puolustusbudjetteja on kuitenkin ymmärrettävää, sillä vuosina 1932 ja 1933 sosiaalidemokraattien eduskuntaryhmä ehdotti hankintamäärärahat kokonaan hylättäväksi.²⁹

Vuoden 1930 eduskunta käsitteli jouluna 1930 vuoden 1931 TMAE:n yhteydessä I hätäohjelmaa. Hätäohjelman esittäminen aiheutti eduskunnassa tiettyä hämmästyttä, sillä oli kulunut jo 12 vuotta vapaussodasta ja nyt kerrottiin puolustusvoimien tilan olevan kriittisen. Epäluottamus puolustuslaitosta ja sen esitystä kohtaan oli ilmeinen.³⁰ Kansanedustaja Puittinen (sosiaalidemokraatti) arvosteli Östermanin eduskunnalle hätäohjelmasta antamaa selvitystä, sillä siinä ei sanottu selvästi mitä määrärahalta tehdään. Lisäksi Puittinen syytti puolustuslaitosta, koska ylimääräisten menojen osalta ei oltu noudatettu aiemmin mitään ohjelmaa. Toiminnalle oli Puittisen mukaan ollut ominaista täysi ohjelmattomuus ja suunnitelmien puute, minkä takia hankinnat olivat vuotaneet hukkaan. Puittinen ilmaisi oikeutetussa kritiikissään ilmeisesti monen

edustajan kannan. Eduskunta hyväksyi hätäohjelman, mutta se ei halunnut sitoa seuraavien valtiopäivien käsiä ja lisäsi vastaukseensa hallitukselle varauksen: ”sikäli kuin tulo- ja menoarvion järjestely ei tuota voittamattomia esteitä”. Seuraavien vuosien TMAE:n tarkastelun yhteydessä eduskunta käytti varauksia hyväkseen ja myönsi varoja selvästi vähemmän kuin hätäohjelma olisi edellyttänyt. Tämä eduskunta aloitti 1930-luvulle tyypillisen maltillisen puolustuspolitiikan hyväksymällä vuosien 1932 ja 1933 puolustusbudjetit miltei sellaisenaan (Taulukko 5).

Kivimäki muodosti vuoden 1933 lopulla liki neljä vuotta istuneen hallituksen. Hallitusohjelmassa keskityttiin edelleen pulakauden voittamiseen ja valtiontalouden tasa-painottamiseen. Hallituksen ensimmäisen toimivuoden aikana parantunut valtiontalouden tila antoi mahdollisuuden kiinnittää suurempaa huomiota puolustuslaitoksen kehittämiseen.

Kivimäen hallitus jätti eduskunnalle valtiotalouskomitean mukaisen esityksen 1 678 miljoonan markan hätäohjelmasta vuosille 1936—1942. Puolustusministeri Ok-salan eriävästä mielipiteestä huolimatta hallitus ei katsonut voivansa esittää asiaa lakiehdotuksena vaan menoarviokysymyksenä.³¹ Hallituksen kanta oli ilmeisesti oikea, koska sosiaalidemokraatit olisivat äänestäneet lain yli vaalien. Kivimäen hallituksen laatimien vuosien 1934—1937 TMAE:n aikana puolustusmenojen osuudet valtion menoista ja kansantulosta olivat korkeat (Taulukot 4 ja 6). Hakinnat kääntyivät hallituksen esitysten mukaisesti jyrkkään nousuun. Vähemmistöhallitukseksi Kivimäen ministeriön maanpuolustustyö oli mittava.

Vuoden 1933 eduskunta käsitteli Kivimäen ministeriön laatimat vuosien 1934—1936 TMAE:t sekä II hätäohjelman. On huomattava, että valtiotalouskomitea oli asetettu tämän eduskunnan toivomuksesta. Ohjelman käsittelyn aikana eduskuntaryh-mille ja asianomaisille jaostoille annettiin ohjelmasta seikkaperäisiä selvityksiä.³² Grandell toteaa eräässä kirjoituksessaan, ettei poliittiselta johdolta oltu aiemminkaan salattu asioita, mutta ennen 1930-luvun puoliväliä sotilasjohto ei ollut itsekään riittä-vän selvillä tilanteesta.³³ Eduskunnalle vuonna 1935 annettuja tietoja on jälkikäteen arvosteltu siitä, että ne ohjasivat eduskuntaa ”syventymään täysin epäolennaisiin si-vuseikkoihin ja siten antamaan itsestään kuvan maanpuolustuksen kehityksen jarrut-tajana”.³⁴ Väite tuntuu epäoikeudenmukaiselta sekä sotilailta että vuoden 1933 edus-kuntaa kohtaan.

Käytännön budjettityössä eduskunta myönsi Kivimäen hallituksen esittämät puo-lustusmäärärahat (Taulukko 5). Sen arvioiminen, olisiko eduskunta ollut anteliaampi, jos esitykset olisivat olleet suurempia, on mahdotonta. On muistettava, että sosiaali-demokraatit esittivät vielä vuonna 1935 perushankintamäärärahojen hylkäämistä. Jo-ka tapauksessa tämä eduskunta osoitautui enemmistöltään maanpuolustusystävälli-seksi hyväksymällä II hätäohjelman.

Vuodesta 1933 alkaen eduskunta myönsi perushankintamäärärahat jakamattoma-na. Tähän asti eduskunta oli jakanut hankintamäärärahat maa-, meri- ja ilmavoimien kesken. Nyt tehtävä annettiin puolustusministerille.

Syksyllä 1936 toimintansa aloittaneen Kallion IV ministeriön ohjelmajulistuksessa sanottiin hallituksen työskentelevän puolustuslaitoksen lujittamiseksi. Hallitus ehti lyhyen toimikautensa aikana osoittaa perushankintamäärärahoista 19 miljoonaa markkaa tykkitehtaan perustamiseksi.

Cajanderin III ministeriö aloitti keväällä 1937 keskustan ja vasemmiston hallitusyhteistyön Suomessa. Hallitusohjelma oli kompromissi maalaisliiton ja sosiaalidemokraattien kesken. Ohjelman mukaan puolustuslaitosta oli edelleen lujitettava ja sen johdossa oli pyrittävä keskitykseen; oli myös harkittava, miten perushankinnat voitiin edullisimmin toteuttaa. Cajander oli maineeltaan puolustuslaitoksen vastustaja.³⁵ Tanner oli aina kuulunut puolustusmäärärahojen supistusten vaatijoihin. Niukkasen edellinen puolustusministerikausi ei sekään luvannut paljon. Niukkanen oli nyt kuitenkin mielipiteitään toinen mies kuin vielä 1930-luvun alussa.³⁶ Hänen ansiostaan hallitus asetti J Lahdensuon johtaman perushankintaohjelmakomitean tutkimaan puolustusvalmiuskysymyksiä. Komiteamietintö valmistui helmikuussa 1938. Tannerin ja Niukkasen kesken päädyttiin kompromissiin ja hallitus esitti eduskunnalle vuosille 1938—1943 yhteensä 2 710 miljoonan markan hankintaohjelmaa lakiesityksen muodossa. Niukkasen vaatimuksesta lakiesitykseen otettiin pykälä, jonka mukaan hallitukselle annettiin oikeus ottaa lainaa hankintojen rahoittamiseksi, mikäli tilanne vaatisi nopeampaa hankintaohjelmaa.³⁷ Hallitus esittikin vuoden 1939 lisämenoarviossa 350 miljoonan markan lainaa. Kesällä 1939 kävi selväksi, että perushankintamäärärahoja oli edelleen ylitettävä. Niukkanen esitti hallitukselle 1236 miljoonan markan lisäohjelmaa. Tannerin vastustuksesta johtuen ehdotus hylättiin.³⁸ Suomen Pankin pääjohtaja R Ryti yhtyi Tannerin kantaan. Niukkanen joutui olosuhteiden pakosta ylittämään puolustusmäärärahoja syksyllä 1939 yhteensä noin 600 miljoonalla markalla.³⁹ Valtioneuvosto hyväksyi ylitykset vasta 30. 11. 1939.

Syksyllä 1939 Cajander ja Tanner vielä luottivat rauhan säilymiseen vankasti. Tanner piti Neuvostoliiton vaatimuksia hermosotana,⁴⁰ josta lujahermoisten miesten ei pitänyt hätkähtää. Elokuussa 1939 sekä Tanner että Cajander pitivät kuuluisat ja melko samansisältöiset puheensa. Molemmat ilmaisivat tyytyväisyytensä siitä, että menneinä vuosina ei ole sijoitettu liikaa varoja nopeasti vanheneviin sotavarusteisiin.⁴¹ Valtiovarainministerikaudellaan Tanner ei voinut hyväksyä sitä, että puolustuslaitoksen määrärahojen yksityiskohtainen käyttö pidettiin valtiovarainministeriön suhteen sotalaisuuksena.⁴² Tanner toteaa muistelmissaan tajunneensa maailmantilanteen muuttumisen vasta syyskuussa, samalla kun esitteli hallituksen TMAE:a vuodelle 1940.⁴³ TMAE oli laadittu rauhan aikaa varten ja nyt sitä jouduttiin pikaisesti korjaamaan maailmansodan sytyttyä Puolassa. Hallitus asetti R. Rytin johdolla perushankintaohjelmakomitea 2:n tarkistamaan puolustuslaitoksen hankintaohjelmia. Nyt oli kiire ja rahaa alkoi löytyä, mutta armonaika oli jo lopussa.

Kirstyneen tilanteen johdosta Cajanderin hallituksen puolustusbudjetit nousivat suuriin summiin (Taulukot 4, 5 ja 6). Suuri ansio tästä kuuluu lujatahtoiselle Niukkaselle. Hallituksen ajaman ulkopoliitiikan tinkimättömyys ei ollut tasapainossa puolustuksen voimavarojen kanssa. Tämä ymmärrettiin liian myöhään.

Vuoden 1936 eduskunta käsitteli vuosien 1937—1939 TMAE:t sekä perushankinta-ohjelmakomitean mietinnön. Eduskunta hyväksyi lisäksi kaikki käsittelemänsä puolustusbudjettiesitykset (Taulukko 5). Vuonna 1938 eduskunta hyväksyi ”silloisissa olosuhteissa poikkeuksellisen suuren ohjelman”⁴⁴ äänin 176 puolesta 6 vastaan perushankintalain muodossa. Yleismaailmallinen tilanne oli muuttanut sosiaalidemokratian asenteen. Perushankintalain käsittelyn aikana eduskunnalle selvitettiin jälleen ohjelman perusteita.⁴⁵ Vuoden 1938 TMAE:n käsittelyn yhteydessä eduskunta jopa palautti puolustusbudjettiin Grandellin esityksestä tietyt Tannerin tekemät poistot.⁴⁶

Sotilasjohtoa on syytetty siitä, että eduskunnalle tehdyt esitykset vuosina 1935 ja 1936 olivat liian pieniä ja supistettuihin vahvuuksiin perustuvia. Tarkasteltaessa 1930-luvun puolustusmenojen osuutta valtion kokonaismenoista (Taulukot 4 ja 6) on todettava puolustusrasituksen olleen kohtuullisen korkea. Koska hankintaohjelmien toteuttamisessa pyrittiin lyhyeen aikaan, niin määrävahvuuksien edellyttämä ohjelma olisi merkinnyt jopa 2,6 miljardin markan⁴⁷ vuotuisia kokonaismenoja. Mainittakoon, että vuonna 1938 valtion tilinpäätös oli ”vain” 5.4 miljardia markkaa. On kyseenalaista, olisiko mikään eduskunta suostunut myöntämään rauhan aikana täydellisten ohjelmien edellyttämiä määrärahoja.

LÄHDEVIITTEET

- 1) II Valtiopäivät 1930, Pöytäkirjat — Cajander s 913
- 2) Grandell, L: Poliitiikka ja puolustuslaitoksen perushankinnat ennen talvisotaa, Sotilasaikakauslehti 11/1962, s 466
- 3) II Valtiopäivät 1930, Pöytäkirjat I — Rosenberg s 125
- 4) Tervasmäki, V: Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939, Länsi-Savo, Mikkeli 1964, s 257
- 5) Mannerheim 6: Emt s 36 (osa II)
- 6) Emt, s 128
- 7) Valtioneuvoston historia 1917—1966 I, Valtion painatuskeskus, Helsinki 1977, s 256
- 8) Terä—Tervasmäki: Emt, s 75
- 9) Emt, s 72
- 10) Valtioneuvoston historia I, s 338
- 11) Tervasmäki, V: Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939, s 176
- 12) Valtioneuvoston historia I, s 356
- 13) Emt, s 394
- 14) Tervasmäki, V: Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939, s 189
- 20) Terä—Tervasmäki: Emt, s 139
- 21) Jägerskiöld, S: Mannerheim rauhan vuosina 1920—1939, Otava, Keuruu 1973, s 155
- 22) Selén, K: Emt, s 29
- 23) II Valtiopäivät 1930, Pöytäkirjat — Niukkanen ss 909—910 (budjettikeskustelu 16. 12. 1930 ensimmäisestä hätäohjelmasta)
- 24) Selén, K: Emt, s 110
- 25) Suomen puolustuskysymys v 1926, s 74
- 26) Puolustusneuvoston kirje tasavallan presidentille 4. 6. 1930 (SArk, T 7745/46)
- 27) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 11/1962, s 467
- 28) Mannerheim, G: Emt, ss 36—37
- 29) Tervasmäki, V: Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939, s 214
- 30) II Valtiopäivät 1930, Pöytäkirjat — Puittinen, ss 906—907 — Niukkanen, ss 909—910 — Cajander, s 913 — Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 11/1962, s 466

- 31) — Terä—Tervasmäki: Emt, s 187
— Selén, K: Emt, s 123
- 32) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 12/1962, s 520
- 33) Grandell, L: Sotilasviranomaiset ja puolustuslaitoksen perushankinnat ennen talvisotaa, Sotilasaikakauslehti 2/1963, s 63
- 34) Terä—Tervasmäki: Emt, s 186
- 35) Jägerskiöld, S: Emt, s 357
- 36) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 12/1962, s 522
- 37) Emt, s 524
- 38) Niukkanen J: Emt, s 79
- 39) Emt, s 80
- 40) Tanner, V: Olin ulkoministerinä talvisodan aikana, Tammi, Helsinki 1979, s 43
- 41) Hakalehto, J: Väinö Tanner, Yhteiskirjapaino, Helsinki 1973, ss 185—186
- 42) Emt, s 183
- 43) Tanner, V: Emt, s 38
- 44) Grandell, L: Eräitä viime sotiemme ja niitä edeltäneeltä ajalta saatuja sotataloudellisia kokemuksia, Länsi-Savo, Mikkeli 1961, Tiede ja Ase no 19, s 31
- 45) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 12/1962, s 524
- 46) Tervasmäki, V: Eduskuntaryhmät ja maanpuolustus valtiopäivillä 1917—1939, s 243
- 47) Grandell, L: Emt, Sotilasaikakauslehti 2/1963, s 61

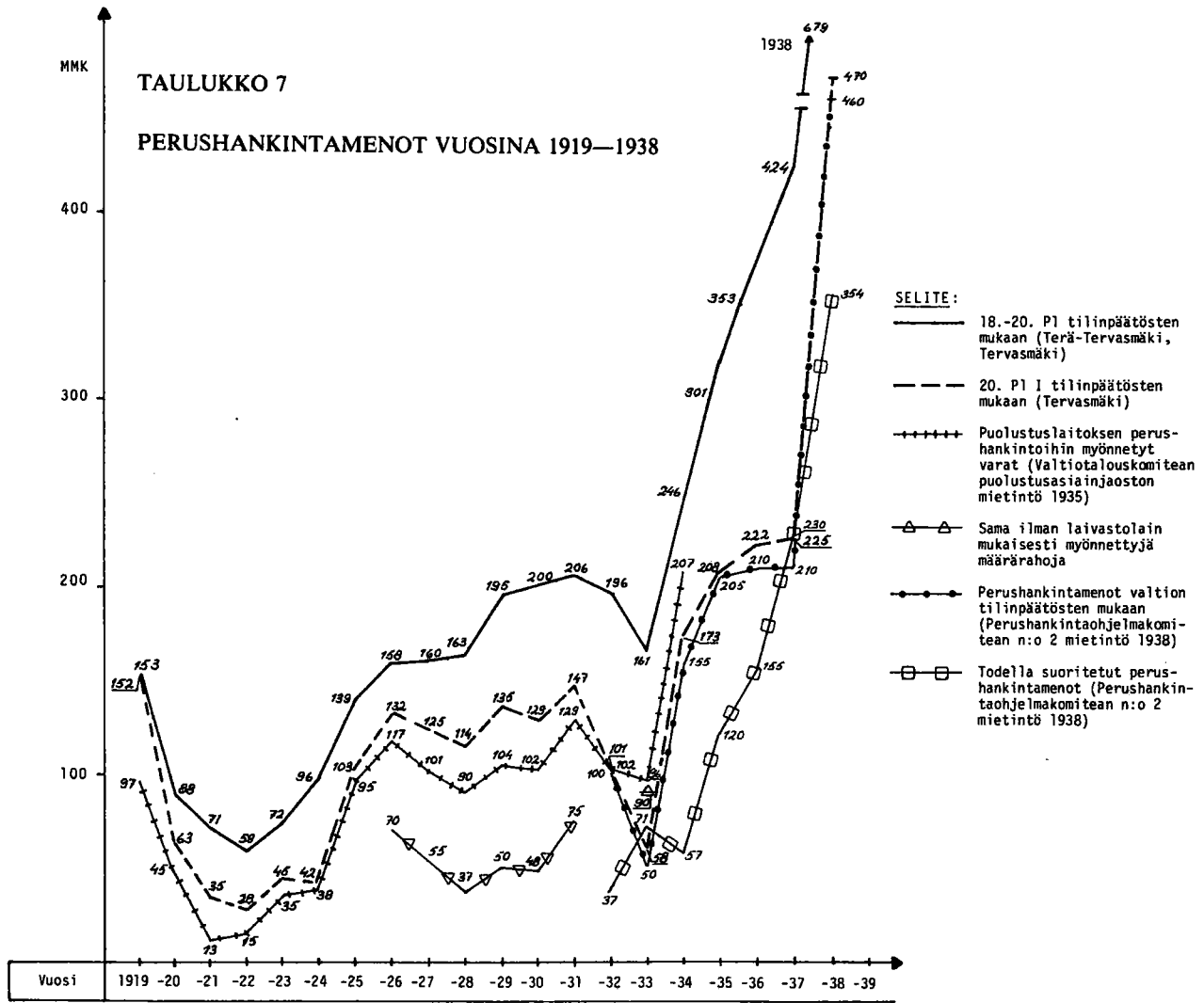
4. PERUSHANKINTAMÄÄRÄRAHAT VUOSINA 1919—1939

4.1. Perushankintamäärärahat vuosina 1919—1930

Perushankintamäärärahojen suuruuden ja käytön selvittäminen on melko ongelmallista. Tilinpäätösten mukaan puolustuslaitos sai vuosina 1919—1930 yhteensä 1 104 miljoonaa markkaa perushankintoihin (Taulukko 1). Lähempi tarkastelu kuitenkin osoittaa, että kaikkia 20. pääluokan sisältämiä menoja ei voida pitää perushankintamenoina. Taulukossa 7 on kuvattu perushankintamenojen suuruutta eräiden luotettavina pidettävien lähteiden perusteella. Lähteiden vertailu on laskuperusteiden puuttuessa vaikeaa.

Valtionalouskomitean puolustusasiainjaoston mukaan määrärahoja myönnettiin vuosina 1919—1930 yhteensä 850 miljoonaa markkaa laivastolain mukaan myönnettyt varat mukaan lukien. Eri lähteiden avulla lasketut taulukko 8:n luvut noudattavat melko hyvin Valtionalouskomitean puolustusasiainjaoston mietinnön lukuja. Ainoa merkittävä ero on vuoden 1921 kohdalla. Valtiopäiväasiakirjoista laskemalla varoja myönnettiin kyseisenä vuonna 24 miljoonaa markkaa, mutta mietinnön mukaan vain 13 miljoonaa markkaa. Tekijän taulukossa 8 esittämän arvion mukaan varoja myönnettiin vuosina 1919—1930 yhteensä 858 miljoonaa markkaa. Edellä esitetyn perusteella summaa voitaneen pitää melko oikeana.

Puolustusvoimien kokonaiskehityksen kannalta on otettava huomioon myös Suojeluskuntajärjestön suorittamat hankinnat. Kyseisenä aikana tähän tarkoitukseen myönnettiin valtion varoja yhteensä 100 miljoonaa markkaa (Taulukko 8). Nämä varat käytettiin pääasiassa maavoimien hankintoihin. Suojeluskuntajärjestö käytti valti-



TAULUKKO 8

PERUSHANKINTAMÄÄRÄRAHÄT VUOSINA 1919—1938

1. PUOLUSTUSLAITOKSEN PERUSHANKINTAMÄÄRÄRAHAT JAETTUNA PUOLUSTUSHAAROITTAIN

| | 1919 | 1920 | 1921 | 1922 | 1923 | 1924 | 1925 | 1926 | 1927 | 1928 | 1929 | 1930 | 1931 | 1932 | 1933 | 1934 | 1935 | 1936 | 1937 | 1938 | 1919—1938 | |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-----------|-------|
| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | mmk | % |
| Maavoimat | 99 | 40 | 21 | 11 | 21 | 27 | 58 | 42 | 27 | 20 | 30 | 28 | 40 | 52 | 18 | 70 | 93 | 99 | 120 | 300 | 1216 | 51,0 |
| Merivoimat | — | 5 | — | — | — | — | — | 47 | 46 | 54 | 54 | 54 | 64 | 23 | 38 | 28 | 54 | 17 | 19 | 61 | 564 | 23,7 |
| Ilmavoimat | 1 | — | 3 | 5 | 17 | 11 | 35 | 26 | 26 | 16 | 17 | 17 | 25 | 25 | 1 | 57 | 58 | 94 | 71 | 99 | 604 | 25,3 |
| Yhteensä | 100 | 45 | 24 | 16 | 38 | 38 | 93 | 115 | 99 | 90 | 101 | 99 | 129 | 100 | 57 | 155 | 205 | 210 | 210 | 460 | 2384 | 100,0 |

2. SUOJELUSKUNTAJÄRJESTÖN VALTIOLTA SAAMAT HANKINTAMÄÄRÄRAHAT

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|
| — | 7 | 4 | 5 | 5 | 7 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 10 | 10 | 11 | 17 | 17 | 18 | 207 | mmk |
|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|

3. TYÖTTÖMYYDEN LIEVENTÄMISVAROISTA PUOLUSTUSLAITOKSEN HANKINTOIHIN KÄYTETYT MÄÄRÄRAHAT

| | | | | | | | | |
|----|----|----|----|---|---|---|-----|-----|
| 30 | 30 | 20 | 20 | — | — | — | 100 | mmk |
|----|----|----|----|---|---|---|-----|-----|

| Σ | 100 | 52 | 28 | 21 | 43 | 45 | 105 | 127 | 111 | 102 | 113 | 111 | 141 | 142 | 97 | 135 | 236 | 227 | 227 | 478 | 2 691 | mmk |
|---------------------------|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-----|
| Rahanarvon kerroin | 135 | 84.0 | 78.6 | 81.5 | 90.7 | 90.3 | 88.0 | 91.3 | 90.2 | 89.3 | 93.5 | 101.7 | 108.1 | 101.2 | 102.2 | 101.8 | 100.9 | 97.7 | 83.0 | 88.7 | | |

HUOM: — Rahanarvon kertoimet on laskettu tukkuhintaindeksin mukaan. Kertoimen avulla voidaan eri vuosien markat muuttaa vuoden 1980 penneiksi (1980 = 100). On huomattava, että kysymyksessä on rahan ostovoima.

— Määrärahat on pyöristetty täysiksi miljooniksi. Esim. 11,6 mmk = 12 mmk.

olta saamiensa hankintamäärärahojen lisäksi huomattavia summia yksityisiltä saamiin varoja sotavarustehankintoihin. Näitä määrärahoja ei tässä tutkimuksessa käsitellä. On huomattava, että vasta ensimmäisen hätäohjelman valmisteluajoilta alkaen Suojeluskuntajärjestö noudatti sotavarustehankinnoissaan yleisesikunnan määrittämiä ohjeita hankintojen tarpeellisuudesta ja tärkeysjärjestyksestä.

Maavoimien osuus puolustuslaitoksen perushankintamäärärahoista oli vuosina 1919—1925 peräti 78,3 %. Ilmavoimat saivat määrärahoista 20,3 % ja merivoimat joutuivat tyytymään vain 1,4 %:iin. Tämä seitsemän ensimmäisen vuoden ajanjakso on perushankintojen osalta todellista niukkuuden aikaa: kaikista vuosina 1919—1938 myönnetyistä perushankintamäärärahoista saatiin tällöin vain 354 miljoonaa markkaa eli 14,8 %. (Taulukko 8.1)

Vuosikymmenen toisella puoliskolla hankintamäärärahat kääntyivät laivastolain ansiosta selvään nousuun. Merivoimien osuus vuosina 1926—1930 myönnetyistä perushankintamäärärahoista oli peräti 50,6 %. Maavoimien osuus putosi 29,2 %:iin ja ilmavoimat saivat nyt 20,2 %:n osuuden. Kyseisenä viiden vuoden ajanjaksona perushankintoihin saatiin yhteensä 504 miljoonaa markkaa. (Taulukko 8.1)

Muistelmissaan Mannerheim arvostelee lähinnä siviilien suorittamaa meripuolustuspropagandaa, jonka tuloksena laivastolaki hyväksyttiin. Mannerheim toteaa perustellusti, että kyseiset määrärahat olisi paremmin tarvittu poistamaan maa- ja ilmavoimien puutteita. Toisaalta voidaan kysyä, olisivatko 1920-luvun eduskunnat suostuneet antamaan vastaavan summan esimerkiksi maavoimien tarpeisiin.

Kaksikymmenlukua voidaan puolustusvoimien (hyväksytyjen) kehittämissuunnitelmien puutteen vuoksi kutsua vuosibudjettien ajaksi. Tarkasteltaessa perushankintamäärärahojen jakoa vuosina 1919—1930 todetaan, että maavoimien osuus myönnetyistä 858 miljoonasta markasta oli 49,4 %. Tämä vastaa sattumalta puolustusrevisiionin maavoimille hankintaohjelmassaan suunnittelemaa osuutta. Merivoimien osuudeksi tulee 30,3 % ja ilmavoimien 20,3 %. Puolustusrevisiioni esitti suunnitelmassaan merivoimille vieläkin suurempaa osuutta (Taulukko 8.1). Terä — Tervasmäen teoksessa (s 201) maa- ja merivoimien osuudeksi esitetään lähes 40 % kummallekin. Väitteen tueksi ei siinä kuitenkaan esitetä mitään perustelua.

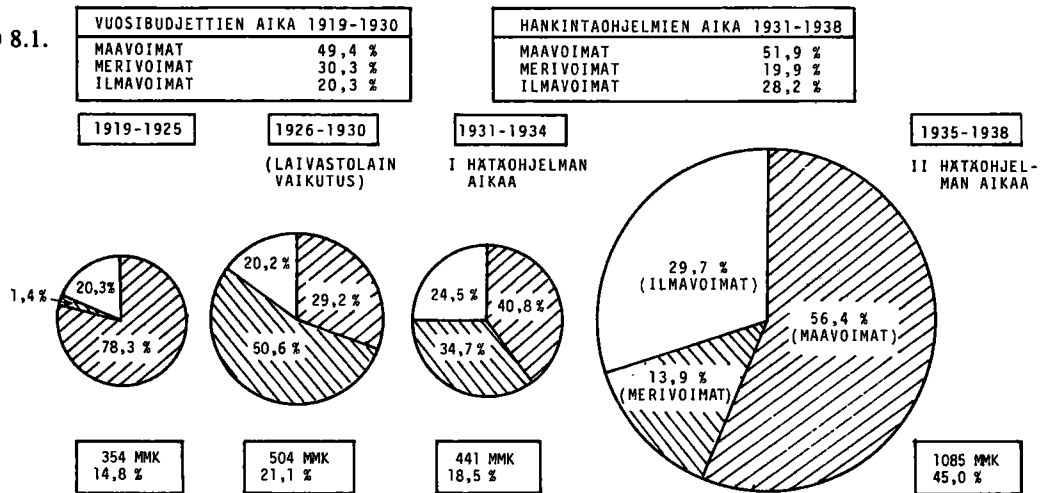
Kaiken kaikkiaan puolustusvoimien vuosina 1919—1930 saamat määrärahat olivat riittämättömät. Hankintakömmähdykset ja suunnitelmattomuus johtivat näidenkin varojen osittaiseen hukkakäyttöön. Lisäksi osa hankintamäärärahoista jouduttiin käyttämään jo olemassa olevan materiaalin korjaukseen. Mihinkään suurisuuntaisiin hankintoihin ei maavoimien vuosina 1919—1930 saamalla 424 miljoonalla markalla ollut edellytyksiä. Laivastolain ansiosta laivaston rakennustyöt saatiin käyntiin. Valitettavasti laivastolain nojalla myönnettyt varat eivät riittäneet rakennettavien laivojen täydelliseen aseistamiseen.

4.2. Perushankintamäärärahat vuosina 1931—1939

Valtion tilinpäätösten mukaan vuosina 1931—1938 myönnettiin perushankintamäärärahoja 1 604 miljoonaa markkaa ja vuonna 1939 peräti 860 miljoonaa markkaa

PUOLUSTUSHAAROJEN PROSENTTIOSUUED PERUSHANKINTAMÄÄRÄRAHOISTA ERI AJANKOHTINA, VASTAAVAT KOKONAISMÄÄRÄRAHAT (MMK) SEKÄ KYSEESSÄ OLEVAN AJANKOHDAN PROSENTTIOSUUS VUOSIEN 1919—1938 KOKONAISHANKINTAMÄÄRÄRAHOISTA

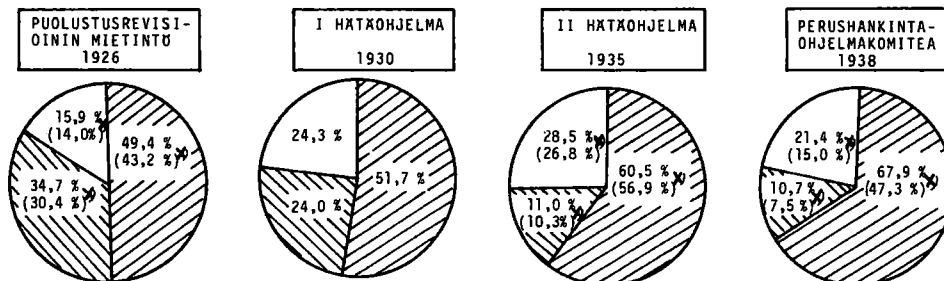
TAULUKKO 8.1.



HUOM: LUVUISSA OVAT MUKANA VAIN PUOLUSTUSLAITOKSEN SAAMAT PERUSHANKINTAMÄÄRÄRAHAT (kts taulukko 8)

VERTAILUTAULUKKO

PUOLUSTUSHAAROJEN PROSENTTIOSUUED 1920- ja 1930-LUVUN HANKINTASUUNNITELMISSA



x) KOKO OHJELMA HUOMIOON OTTAEN (kts taulukko 3)

(Taulukko 1). Jälleen on todettava, että näihin summiin sisältyy perushankintoihin kuulumattomia menoja. Perushankintaohjelmakomitea n:o 2:n mukaan vuosina 1931—1938 perushankintoihin käytettiin 1 519 miljoonaa markkaa. (Huom: vuoden 1931 menot on otettu Valtiotalouskomitean puolustusasiainjaoston mietinnöstä.) Perushankintaohjelmakomitea n:o 2 toteaa vuoden 1939 menoiksi 750 miljoonaa markkaa, mutta tilinpäätöksen mukainen 860 miljoonaa markkaa lienee lähempänä oikeaa. Eri lähteiden perusteella on taulukossa 8 päädytty vuosien 1931—1938 osalta 1526 miljoonan markan menoihin. Tämä lienee varsin lähellä todellisia menoja. Perushankintakysymyksen ongelmallisuutta kuvaa hyvin se, että Valtiotalouskomitean ja Perushankintaohjelmakomitea n:o 2:n luvut eroavat toisistaan eri laskentaperusteista johtuen (Taulukko 7). Perushankintamenoihin voidaan lisätä vuosille 1931—1938 vielä valtion työttömyyden lieventämiseen sijoittamat 100 miljoonaa markkaa ja valtion Suojeluskuntajärjestön hankintoihin myöntämät 107 miljoonaa markkaa (Taulukko 8). Nämä summat käytettiin pääasiassa maavoimien varustamiseen. Raja- ja merivartiostojen suorittamat hankinnat olivat sekä 1920- ja 1930-luvuilla vähäisiä (Taulukko 1), sillä ne palvelivat ensi sijassa rauhanajan toimintaa.

Kolmekymmenlukua voidaan puolustusvoimien kehittämiseksi laadittujen ja hyväksytyjen suunnitelmien takia perustellusti kutsua hankintaohjelmien ajaksi. Ensimmäisen hätäohjelman aika vuosina 1931—1934 on vielä niukkuuden aikaa. Maavoimien osuus kyseisenä ajanjaksona myönnetystä 441 miljoonasta markasta oli 40,8 %. Tämä osuus on merkittävästi vähemmän, kuin mitä ensimmäinen hätäohjelma oli edellyttänyt (51,7 %). Lähinnä laivastolain vaikutuksesta merivoimien osuus kasvoi 34,7 %:iin. Lisäksi rakennettujen laivojen aseistamiseen jouduttiin käyttämään hätäohjelman mukaan myönnettyjä varoja. Ilmavoimat saivat varoista 24,5 %, mikä vastasi hätäohjelman esitystä. Kokonaisuutena määrärahojen vähäisyys vaikeutti kaikkien puolustushaarojen perushankintojen suorittamista (Taulukko 8.1).

Toisen hätäohjelman aikana perushankintamäärärahat kääntyivät nousuun. Vuosina 1935—1938 saatiin peräti 71,1 % kaikista vuosina 1931—1938 myönnetyistä hankintamäärärahoista. Tilanne muuttui pitkän puutteen kauden jälkeen varsin erikoiseksi, sillä vuosina 1935—1937 siirtyvä määräraha oli myönnettyjä perushankintamäärärahoja suurempi²⁾. Toisin sanoen näinä vuosina ei pystytty käyttämään kaikkia vuosittain myönnettyjä määrärahoja. Syinä tällaiseen tilanteeseen olivat valtiovarainministeriön 4. 11. 1931 antama ohje kotimaisten hankintojen suosimisesta³⁾ sekä tyypipäätösten viipyminen.

Maavoimat saivat vuosina 1935—1938 myönnetyistä perushankintamäärärahoista 56,4 %. Toisen hätäohjelman mukaan maavoimien osuus eri puolustusrahojen perushankintamäärärahoista oli 60,5 %. Todellisuudessa maavoimat miltei saivat suunnitellun osuuden. Suojeluskuntajärjestön ja työttömyyden lieventämisvarat mukaan lukien maavoimien osuus oli noin 59,5 %.

Aikaisemmin perushankinnoissa varsin vähälle jääneet ilmavoimat saivat kyseisenä aikana 29,7 % osuuden. Tämä osuus oli 1,2 % suurempi kuin toinen hätäohjelma oli edellyttänyt. Merivoimien määrärahaosuus putosi 13,9 %:iin. Tämä määrä oli kui-

tenkin 2,9 % suurempi kuin hankintaohjelma oli suosittanut (Taulukko 8.1)

Maavoimien osuus kaikista vuosien 1931—1938 perushankintamäärärahoista oli yhteensä 51,9 %. Suojeluskuntajärjestön suorittamat hankinnat sekä työttömyyden lieventämisvarat nostavat hieman maavoimien osuutta. Terä — Tervasmäen teoksessa (s 201) väitetään maavoimien osuudeksi perushankinnoista 1930-luvulla vain kolmatta osaa. Väitteen tueksi ei esitetä perusteita eikä se tunnu luotettavalta, vaikka vuoden 1939 hankinnat otettaisiin mukaan. Kyseisen vuoden hankintojen selvittäminen on jo oma kysymyksensä eikä sitä tässä yhteydessä ole katsottu tarpeelliseksi. Markkamääräisesti maavoimat saivat vuosina 1931—1938 yhteensä 792 miljoonaa markkaa. Ilmavoimien osuus vuosien 1931—1938 hankinnoista oli 28,2 %. Merivoimat saivat vastaavana aikana 19,9 %:n osuuden.

4.3. Yhteen veto vuosien 1919—1939 perushankintamäärärahoista

Puolustuslaitos sai vuosina 1919—1938 perushankintoihin tilinpäätösten mukaan yhteensä 2 708 miljoonaa markkaa (Taulukko 1). Todennäköisesti lähempänä todellisuutta on taulukossa 8 esitetty 2 384 miljoonaa markkaa. Suojeluskuntajärjestön valtiolta saamat 207 miljoonaa markkaa ja puolustuslaitoksen työttömyyden lieventämisvaroista saamat 100 miljoonaa markkaa nostavat hankintoihin käytetyn kokonaissumman 2 691 miljoonaan markkaan.

Maavoimien osuus puolustuslaitoksen perushankintamäärärahoista vuosina 1919—1938 oli 1 216 miljoonaa markkaa eli 51 %. Todellinen maavoimien osuus nousee Suojeluskuntajärjestön hankintojen sekä työttömyyden lieventämisvarojen ansiosta 55 % tuntumaan. Ilmavoimien osuus puolustuslaitoksen perushankintamäärärahoista oli 25,3 % ja merivoimien 23,7 %. (Taulukko 8)

Puolustusvoimat muodostavat eri puolustushaaroista koostuvan kokonaisuuden, jonka kaikkien osien tarpeet on otettava kehitystyössä huomioon. Verrattaessa määrärahojen käytön jakaantumista eri ajankohtina voidaan todeta, että maa- ja ilmavoimien osuus kasvoi 1930-luvulla huomattavasti (Taulukko 8.1). Voidaan väittää, että 1930-luvulla suoritettu hankintamäärärahojen jako vastasi eri puolustushaarojen tarpeita ja oli perusteltu kokonaisuuden kannalta.

Tarkasteltaessa markkamääräisiä osuuksia voidaan todeta kaikkien puolustushaarojen saaneen tarpeeseen nähden liian vähän. Erityisesti maavoimat joutuivat tästä kärsimään. Puolustusrevisionin mietinnön kohtalo ja muut hankintasuunnitelmia kohdanneet vaikeudet saivat sotilasjohdon tyytymään 1930-luvulla minimiesityksiin yhdeksän divisioonaa käsittävän armeijan varustamiseksi. Silloisen sotilasjohdon näkemyksen mukaan ei ollut mitään mahdollisuuksia saada määrävahvuuksien edellyttämiä ohjelmia hyväksytyiksi ja toteutetuiksi tarvittavan lyhyessä ajassa. Määrävahvuuksien mukaisia esityksiä olisi varmasti pidetty sotilaiden kyvyttömyytenä ymmärtää taloudellisia tosiasioita. Esitykset 15 divisioonan armeijan, koko koulutetun reservin, varustamisesta olisivat olleet täysin utopistisia silloisessa tilanteessa. Vasta maailmansodan syttyminen muutti poliitikkojen käsitykset.

Määrärahojen riittämättömyys johtui paljolti sisäpoliittisista ja taloudellisista syistä. Lisäksi poliitikkojen usko sotilaiden hankintasuunnitelmien perusteisiin oli oikeutetusti epäilevä, sillä vasta uusitun hätäohjelman yhteydessä tilanne selvisi sotilaillekin. Upseereiden keskinäiset riidat eivät varmaankaan auttaneet poliitikkojen taivuttelussa. Poliitikkojen virheenä voitaneen pitää kyvyttömyyttä ymmärtää puolustusvoimien taistelukelpoisuuden ja ulkopoliitiikan välistä yhteyttä.

Maavoimien materiaalisen kehittämisen edellytyksiä voidaan pitää huonoina aina vuoteen 1934 asti. Vaatimus kotimaisen teollisuuden suosimisesta ja sotilaiden kyvyttömyys päättää tyyppikysymyksistä aiheuttivat sen, että vuosina 1935—1937 siirtyvä määräraha oli vuosittain myönnettyä määrärahaa suurempi. Talvisodan aattona hankintamäärärahat nousivat ennätyslukemiin, mutta vain harvat hankinnat ehtivät hyödyttää talvisodan taistelijaa.

LÄHDEVIITTEET

- 1) Mannerheim G: Emt, s 12
- 2) Perushankintaohjelmakomitea n:o 2, mietintö (SArk, F 98, rulla 8)
- 3) Valtiovarainministeriön kirjelmä n:o 1840, 11. 6. 1938 (SArk, T 17255/92)

Huom: Taulukkojen lähdeluettelo on tekijän hallussa.