

TUTKIMUS

Tomi Venho

Rahastaa, ei rahasta, rahastaa

Rahastaa, ei rahasta,
rahastaa

Tomi Venho

Rahastaa, ei rahasta, rahastaa

– suomalaisen vaalirahoituksen
seurantatutkimus

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kieliasun tarkistus:
Sirpa Ovaskainen

Kunnallisan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 94
© Pole-Kuntatieto Oy ja Tomi Venho

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2015
ISBN 978-952-7072-44-8 nid
ISBN 978-952-7072-45-5 pdf
ISSN 1235-6956

Sisällys

ESIPUHE	7
1 JOHDANTO	9
1.1 Tausta	9
1.2 Tutkimustehtävä	11
1.3 Vaalirahoitus kampanjoinnin kuvaajana	15
1.4 Tutkimusaineistot	23
2 KAMPANJARAHOITUS KUNNALLISVAALEISSA	26
2.1 Puolueiden keskusjärjestöt kuntavaaleissa	27
2.2 Puolueiden piirijärjestöt kuntavaaleissa	30
2.3 Puolueiden kunnallisjärjestöt kuntavaaleissa	32
2.4 Ehdokkaat kuntavaaleissa	40
2.5 Kuntavaalikampanjoiden kokonaiskuluista	47
3 KAMPANJARAHOITUS EUROOPAN PARLAMENTIN VAALEISSA	51
3.1 Puolueiden keskusjärjestöt eurovaaleissa	52
3.2 Puolueiden piirijärjestöt eurovaaleissa	54
3.3 Ehdokkaat eurovaaleissa	56
3.4 Eurovaalikampanjoiden kokonaiskuluista	63

4	KAMPANJARAHOITUS EDUSKUNTAVAALEISSA	66
4.1	Puolueiden keskusjärjestöt eduskuntavaaleissa	67
4.2	Puolueiden piirijärjestöt eduskuntavaaleissa	70
4.3	Ehdokkaat eduskuntavaaleissa	72
4.4	Eduskuntavaalikampanjoiden kokonaiskuluista	82
5	SUOMALAISEN VAALIRAHOITUKSEN OMINAISPIIRTEITÄ	85
5.1	Kampanjoinnin perinteisiä ja tuoreita muotoja	85
5.1.1	Kuluilla eriteltäviä vaalityön muotoja	86
5.1.2	Kampanjakulujen perusteella pimentoon jääviä vaalityön muotoja	90
5.2	Vaalituen vanhoja ja uusia kanavia	97
5.2.1	Näkyviin saatavat vaalituen lähteet	97
5.2.2	Piiloon jääviä tuen kanavia	104
5.3	Raotettua julkisuutta	113
5.3.1	Kampanjoinnin laajentunut keinovalikoima	113
5.3.2	Vaalirahan hitaasti aukeavat lähteet	121
	LÄHTEET	127

Esipuhe

Suomessa käytiin viime vuosikymmenen lopulla laajaa keskustelua puolue- ja vaalirahoituksesta. Kohun saattelemana myös alan lainsäädäntöä uusittiin monelta osin. Sittenkin kiivaimmat puheenvuorot ovat laantuneet, ja kaikki yleiset vaalitkin on ehditty järjestää uusien normien mukaan ainakin kertaalleen. On siis palattu arkiseen päiväjärjestykseen, ja olisi kai aika arvioida uuden järjestelmän toimivuutta.

Laajasta mielenkiinnosta huolimatta alan kotimaista tutkimusta ei ole liialti olemassa. Tässä hankkeessa pyritäänkin jatkamaan yleiskuvausta suomalaisen vaalirahoituksen perusteista. Huomio kiinnittyy eri vaalien väliin eroihin sekä eri toimijoiden rooliin osana kampanjointia ja sen rahoitusta. Näkökulma tiivistyy kampanjarahoituksen läpinäkyvyyteen. Kuinka pitkälle nykysääntöjen puitteissa vaalirahat saadaan esille?

Kyse on yhden tutkijan lähestymistavasta, joka poikkeaa esimerkiksi muiden vaalitutkijoiden tavasta käsitellä asiaa. Toisaalta kampanjointiin osallistuvilla poliittisilla toimijoilla on jo tyystin erilainen tapansa suhtautua asiaan. Lisäksi media ja oikeusoppineet ovat tarkastelleet aihetta omista lähtökohdistaan. Kansalaisillakin lienee omat intressinsä, koska heidän asioistaanhan vaalien perusteella päätetään. He myös lystin pitkälti kustantavat – veronmaksajina, kuluttajina, jäsenmaksujen maksajina tai vaikkapa vapaaehtoisina lahjoittajina.

Aikakaudesta, toimijasta, osa-alueesta tai näkökulmasta riippumatta täydellisen avointa vaalirahoitusta ei ole olemassakaan. Sen sijaan edes kohtuullisen toimivaa ja läpinäkyvää järjestelmää olisi syytä tavoitella nykyistä johdonmukaisemmin.

Kiitän Kunnallisan kehittämissätiötä taloudellisesta tuesta, jonka avulla tämä tutkimus on ollut mahdollista toteuttaa. Näin on saatu yksi osa lisää suureen palapeliin, joka kuvaa suomalaista puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmää.

Lokakuussa 2015

Tomi Venho

1 Johdanto

1.1 Tausta

Puolue- ja vaalirahoitusta koskevat uudistukset ovat Suomessa edenneet eri vuosikymmeninä samankaltaisen menettelyn mukaan. Ensin lakeja ovat valmistelleet parlamentaariset komiteat tai työryhmät, ja media sekä kansalaiset ovat seuranneet tiiviisti hankkeiden etenemistä. Uudet lait ovat aina laajentaneet poliittisen rahoituksen julkisuusvaatimuksia, mutta tämän jälkeen on käynyt pian selväksi, etteivät uudet normit ole riittäneet läheskään kaikkien rahoitusjärjestelyjen läpivalaisuun.

Lähtökohtana voidaan pitää puoli vuosisataa sitten luotua puoluetukijärjestelmää. Vuoden 1966 vaalilakikomitea (1967: B 35) sai tehtäväkseen laatia suuntaviivat mm. uuden puoluetukijärjestelmän käytännön toimeenpanosta. Asia herätti laajaa huomiota, ja kansalaiset ilmaisivat tuhtumuksensa uuteen järjestelmään siinä määrin suorasukaisesti, että kansanedustajat empivät jopa lähteä puhetilaisuuksiin¹. Uusi tukijärjestelmä toi mukanaan myös puolueille osoitetun tilinpäätösten julkisuusvelvoitteen. Tosin puoluelakiin sorvattiin sellainen poikkeus, ettei viranomaisilla ollut oikeutta

¹ Sorsa 1998, 53.

tuensaajien tilien tarkastukseen. Puolueiden ei myöskään tarvinnut raportoida yksityisen rahan lähteistään.

Vuonna 1977 asetettiin uusi komitea tekemään laajaa kartoitusta puoluerahoituksen järjestelyistä. Sen tehtävä oli myös laatia esitys julkisuuden lisäämiseksi. Puoluerahoituskomitean mietintö (1979:47) sisälsi erilaisia ehdotuksia lainsäädännön uudistamiseksi, mutta hankkeet pysähtyivät poliittisen yhteisymmärryksen puutteeseen. Uudistus sai vauhtia 1980-luvun alkupuolella, kun julkisuuteen tuli lukuisia tapauksia hämäristä puoluerahan kytkennöistä – puhuttiin rötösherrajahdista. Sen seurauksena vuonna 1986 uusitussa puoluelaisa (1048/1986) keskusjärjestöjen ohessa julkisia tilinpäätöksiä ja nyt myös vaalirahoituksen erittelyjä alettiin vaatia lisäksi piiri-järjestöiltä. Samalla laajennettiin viranomaisten valtuuksia valvoa yleensäkin puolueiden taloudenpitoa. Yksityisen rahoituksen lähteisiin julkisuus ei kuitenkaan vielä ulottunut.

Seuraavan kerran asiaan palattiin vuosituhaten vaihteessa, kun valtioneuvosto asetti komitean pohtimaan julkisuusvaatimusten soveltamista myös vaaliehdokkaisiin. Samaan aikaan media seurasi vuoden 1999 eduskuntavaalien kampanjarahoitusta siinä määrin tiiviisti, että voitiin puhua lähes vaaliteemasta. Vaalirahoituskomitean mietinnön (1999:6) pohjalta säädettiin laki (414/2000), joka määräsi vaaleissa menestyneet ehdokkaat raportoimaan kampanjabudjeteistaan. Kuitenkin jo seuraavissa eduskuntavaaleissa vuonna 2003 oli heti nähtävissä, että esimerkiksi kansanedustajien tukiyhdistyksiä käytettiin yleisesti peittämään rahalllähteitä².

Vähitellen muotoutuneisiin puolue- ja vaalirahoituksen säännöksiin tehtiin vuosina 2008–2010 kokonaisuudistus, joka laajensi edelleen julkisuusvelvoitteita ja muokkasi eri toimijoita koskevia säännöksiä entistä yhtenäisempään muotoon. Asiaa valmistelleen vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan työtä siivitti median samaan aikaan esiin kaivamat epämääräiset rahoitusjärjestelyt, jotka kohosivat toistuvasti valtakunnan ykkösuutisiksi. Uusi normisto tuli voimaan vuonna 2011, mutta jo lähtökohtaisesti oli selvää, ettei se riitä kaikilta osin puoluerahoituksen läpivalaisuun. Tässä tutkimuksessa sen sijaan arvioidaan vaalirahoituksen avoimuutta. Aluksi huomio

² Venho 2008, 210–212.

kiinnittyy vuosina 2011–2015 käytyjen vaalien rahoitusjärjestelyihin. Sen pohjalta selvitetään, mitä kampanjarahoituksesta saadaan nykyjärjestelmän puitteissa näkyviin ja mitä jää edelleen piiloon.

1.2 Tutkimustehtävä

Tutkimuksen lähtökohtana on laatia peruskuvauksia siitä, miten keskeiset poliittiset toimijat ovat hoitaneet kampanjarahoituksensa niin vuoden 2012 kuntavaaleissa, 2014 eurovaaleissa kuin 2015 eduskuntavaaleissakin.

Vaalikampanjoinnilla viitataan yleensä siihen ajanjaksoon, jolloin ennen vaalipäivää poliittiset toimijat yrittävät vaikuttaa kansalaisten äänestyspäätöksiin oman kannatuksensa maksimoimiseksi. Kyseessä on siis suunniteltu ja organisoitu toiminta, jonka ensisijainen kohde on äänestäjä, mutta joka sisältää kilpailuelementin suhteessa muihin vaihtoehtoihin. Siten kampanjointi saattaa sisältää myös toimia kilpailijoiden kannatuksen vähentämiseksi – puhutaan negatiivisesta kampanjoinnista. Toisinaan nähdään myös piilokampanjointia, jolla tarkoitetaan tosiasiallisesti käytävää mutta julkistamatonta kampanjaa. Piilokampanjalla voidaan tarkoittaa myös sellaista näkyvää vaalityötä, josta jää kuitenkin epäselväksi se, kuka siitä vastaa.³

Kampanjointia on jaoteltu myös sen mukaan, millä keinoin puolueet ja ehdokkaat osallistuvat vaalityöhön. Aktiivikampanjassa puolueiden edustajat ja ehdokkaat osallistuvat henkilökohtaisesti kampanjointiin ja ottavat näkyvästi kontaktin äänestäjäkuntaan. Aktiivikampanjaan kuuluvat esimerkiksi esiintyminen radio- tai tv-ohjelmissa sekä vaalitilaisuudet ja -tinit. Passiivikampanjassa perustana ovat taas erilaiset välillisen vaikuttamisen keinot, kuten lehtimainokset, ulkomainonta, vaalilehdet ja esitteet. Lisäksi on katsottu tarpeen puhua avustavasta kampanjasta, jossa kyse on tehostuskeinoista, esimerkiksi tarroista, tulitikkurasioista yms. mainosesineistä. Niillä ei ole aina erityistä informatiivista luonnetta, mutta ne on tarkoitettu mielenkiinnon herättäjiksi. Avustavaan kampanjaan on luettu myös

³ Vaalityön ja kampanjoinnin määrittelystä esim. Wiberg 2011, 573–578 ja 410.

puolueen ulkopuolisten järjestöjen tai henkilöiden antama julkinen tuenilmaus.⁴

Mitä sitten tarkoitetaan kampanjointiin osallistuvilla eri toimijoilla? Suomessa vaalilaki (714/1998) määrittää ensisijaisiksi toimijoiksi yksittäiset ehdokkaat ja heidät asettaneet puolueet tai valitsijayhdistykset. Puolueiden kokoamat äänimäärät ratkaisevat mandaattien lukumäärän eri ryhmien välillä. Sen sijaan yksittäisten ehdokkaiden keräämät äänet ratkaisevat heidän keskinäisen paikkajakonsa oman puolueen sisällä. Myös vaalirahoitusta ohjaava normisto viittaa kahtaalle. Puoluelaki (10/1969) sääntelee puolueiden ja niiden piirijärjestöjen rahoituskäytäntöjä ja laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) yksittäisten kandidaattien toimintaa. Rahoituksen julkisuutta ohjaavissa normeissa muut toimijat noteerataan lähinnä toissijaisesti eli vaalituen ulkopuolisina lähteinä. Puolueiden ja ehdokkaiden ohessa kampanjoissa on mukana kirjava joukko muitakin tahoja tai kolmansia osapuolia. Kansainvälisissä tutkimuksissa puolueet ja ehdokkaat on katsottu vaalijärjestelmästä riippuen ensi- tai toissijaisiksi toimijoiksi, ja muihin tahoihin on viitattu käsitteellä ”third parties” tai ”other parties”⁵. Suomessa tähän joukkoon voidaan lukea esimerkiksi etujärjestöt.

Lisäksi yksi kampanjoinnin luokittelutapa perustuu eri tasoilla tehtävään vaalityöhön. Puolueiden kohdalla valtakunnan tasolla ylimpänä on keskusorganisaatio, jonka johdolla päätetään vaaliohjelmasta, kampanjastrategiasta, mainonnan perusratkaisuista ja yleisistä tunnuksista kaikissa yleisissä vaaleissa. Piirijärjestöjen tehtävänä on huolehtia vaalipiirikohtaisista suuntaviivoista ja erityisesti eduskuntavaalien ehdokasasettelusta. Puolueiden paikallisjärjestöt osallistuvat vaaleihin omalla alueellaan, ja toiminta korostuu kuntavaaleissa, joissa kunnallisjärjestöillä on keskeinen vastuu ehdokasasettelusta alkaen.

Ehdokkaiden toiminta puolestaan ohjautuu eri tasoille vaalityypin mukaan. Euroopan parlamentin vaaleissa Suomi on yhtenä vaalipiirinä, joten ehdokaskampanjat laajenevat koko maan laajuudelle. Eduskuntavaaleissa ehdokkaiden vaalityö perustuu vaalipiirijakoon, joka on muotoutunut pitkälti maakunnallisten mittasuhteiden mukaan. Sen sijaan kunnallisvaaleis-

⁴ Esimerkiksi Puoluerahoituskomitea 1979, 112–113.

⁵ Esimerkiksi Nassmacher 2003, 44.

sa ehdokkaat kokoavat ääniä vain oman kotikuntansa asukkailta. Muiden osapuolien (third parties) kampanjoinnista tiedetään varsin vähän. Valtakunnan tason kampanjointiin ovat osallistuneet esimerkiksi elinkeinoelämän järjestöt sekä palkansaaja- ja tuottajajärjestöt. Keskusorganisaatioiden ohessa vaalityötä ovat harjoittaneet esimerkiksi liittotason toimijat. Etujärjestöjen piiri- tai alueorganisaatioiden kampanjoinnilla lienee vähäisin tai ainakin vähiten näkyvä rooli vaalien yhteydessä. Paikallistasolla muiden tahojen vaalityö on tullut selkeimmin esille silloin, kun esimerkiksi ammattiosastot ovat tavalla tai toisella tukeneet ehdolle asettuneita omia jäseniään taikka toimineet yhteistyössä esimerkiksi puoluejärjestöjen kanssa.

Entä mitä sitten tarkoitetaan vaali- tai kampanjarahoituksella? Yksiselitteistä määritelmää ei liene olemassakaan, koska jo vaali- ja puoluetoiminnan erottaminen on toisinaan mahdotonta. Lisäksi erilaisten voimavarojen määrittäminen ja arvottaminen on hankalaa, kun pitäisi vertailla esimerkiksi rahallista tukea, alennuksia, ilmaisupalveluja taikka talkootyönä saatua apua. Raha on siis vain yksi vaalityön moninaisista voimavaroista, mutta se on muunneltavuutensa vuoksi erittäin hyvä resurssi, koska sillä voidaan korvata tai hankkia muita mahdollisesti puuttuvia keinoja tai ominaisuuksia. Lisäksi se on helpoiten mitattavissa oleva voimavara. Määritelmällisesti kampanjarahoituksen piiriin voitaisiin laskea kaikki ne taloudelliset järjestelyt, joilla pyritään kattamaan kampanjoinnista tavalla tai toisella syntyviä kustannuksia. Kyse on siis yhtäältä vaalityötä varten kootuista varoista ja toisaalta niistä kuluista, jotka kampanjointi aiheuttaa. Useimmiten vaalirahoitusta koskevissa tutkimuksissa ja siten myös tässä hankkeessa pyrki- myksenä on selvittää seuraavia asioita:

- Minkä kokoisilla kampanjabudjeteilla eri toimijat osallistuvat vaaleihin?
- Mistä varat on hankittu?
- Miten varat on käytetty erilaisiin kuluihin?
- Paljonko varoja käytetään yhteensä eri vaaleissa?

Suomessa vaalirahoitusta ja etenkin sen julkisuusvaatimuksia ohjaava lainsäädäntö käsittelee ilmiötä edellä kuvattua suppeammin, vaikka perusideana on sekä kokonaisbudjettien että tulo- ja kulumuotojen eritteleminen. Ehdokkaiden vaalirahoitusta ohjaavan lain (273/2009) 2 §:ssä viitataan siihen rahoitukseen, jolla katetaan yksittäisen ehdokkaan vaalikampanjan

toteuttamisesta aikaisintaan kuusi kuukautta ennen vaalipäivää ja viimeistään kaksi viikkoa vaalipäivän jälkeen aiheutuneita kuluja riippumatta siitä, milloin ne maksetaan. Toisaalla puoluelain (10/1969) 9 b §:ssä määrättyjen järjestöjen tulee eritellä vastaavana aikana syntyneet kampanjoinnin kulut ja tulot vaalikohtaisesti.

Asetelma 1.

Suomalaisen vaalikampanjoinnin ja -rahoituksen toimijat sekä tasot

	Puolueet	Ehdokkaat	Muut tahot
Valtakunnallinen			
Vaalipiirikohtainen			
Paikallinen			

Läheskään kaikki kampanjointiin osallistuvat toimijat eivät siis ole identtisen sääntelyn piirissä. Laajimmat julkisuusvelvoitteet on osoitettu valtion puoluetuen piirissä oleville keskus- ja piiriorganisaatioille. Niiden pitää eritellä kokonaisbudjettiansa ohella tulo- ja kulujakaumat sekä suurimmat yksittäiset lahjoittajat. Sen sijaan paikallisilla puolueorganisaatioilla eli kunnallis- ja perusjärjestöillä ei ole velvoitteita kertoa vaalirahoistaan kenellekään yhtään mitään. Toisaalla taas ehdokkaiden normit vaihtelevat vaalimenestyksen mukaan. Valituksi tulleilta ja heidän varaedustajiltaan vaaditaan vaalikohtaisesti kampanjabudjettien läpivalaisua, mutta valitsematta jääneillä ei ole minkäänlaisia julkisuusvelvoitteita. Lisäksi kuntavaaleissa pienimmillä budjeteilla eli alle 800 eurolla menestyneet ehdokkaat on vapautettu kampanjavarojen erittelystä. Kokonaan julkisuusvaateiden ulottumattomiin on jätetty laaja kirjo erilaisia kansalaisjärjestöjä eli ns. kolmansia osapuolia. Ensinnäkin etujärjestöt osallistuvat kampanjointiin monin tavoin kaikilla eri tasoilla, mutta niiden vaalirahajärjestelyt ovat pitkälti yksittäisten ja satunnaisten havaintojen varassa. Samaan kategoriaan voitaisiin lukea myös vaihteleva joukko puolueiden oheisjärjestöjä, jotka eivät ole puolueiden varsinaisia jäsenorganisaatioita, vaikka puolueyhteisöön tiiviis-

ti kuuluvatkin. Esimerkiksi poliittisilla sivistysjärjestöillä on oleellinen rooli vaaleihin valmistauduttaessa.

Tässä tutkimuksessa on tarkoituksena hahmottaa julkisuusvaatimusten piiriin kuuluvat eli laskettavissa olevat vaalirahan järjestelyt. Sen jälkeen tutkaillaan lakimääräiseltä järjestelmältä piiloon jäävien voimavarojen merkitystä. Samalla pyritään arvioimaan, miten vaalirahoitus heijastaa yleensä kampanjointia ja sen eri muotojen kehitystä.

1.3 Vaalirahoitus kampanjoinnin kuvaajana

Viime vuosina yksi vaalitutkimuksen käytetyimmistä lähestymistavoista on perustunut erilaisten kampanjamuotojen ja niiden kehityksen kuvaamiseen. Vaalityötä leimaaviksi piirteiksi on nähty sekä ammattimaistuminen että viestinnällistyminen – termejä on käytetty myös päällekkäin ja rinnakkain.

Ammattimaistumisella tarkoitetaan sitä, että vaalityön tekijät ja keinot ovat muuttuneet. Perinteisesti kampanjat toteutettiin puolueen omin voimin, kun työstä vastasivat johdon ja ehdokkaiden ohessa järjestöaktiivit, jotka pyrkivät tavoittamaan perinteisen äänestäjäkunnan vaalitulaisuuksissa ja kokouksissa. Mainonta keskittyi puolueiden sanomalehtiin, joiden rinnalla käytettiin vaalijulisteita, lentolehtisiä yms. Ammattimaistumisen myötä vaalityön tueksi on hankittu yhä enemmän puolueen ulkopuolelta ostettuja palveluja mm. kampanjan suunnitteluun ja sen toimivuuden analysointiin. Kampanjat on kohdistettu entistä laajemmalle ja samalla kuitenkin tarkemmin eritellyille äänestäjäryhmille. Lisäksi mainonta on siirtynyt sitoutumattomiin sanomalehtiin ja levinnyt sähköiseen mediaan.

Viestinnällistymisellä puolestaan tarkoitetaan sitä, että kansalaiset ja poliittiset toimijat eivät kohtaa enää kasvokkain, vaan kampanjoita käydään yhä enemmän tiedotusvälineiden kautta. Media on myös irrottanut aiemmista poliittisista sidoksistaan, jolloin puolueet ja ehdokkaat ovat joutuneet profiloitumaan uudella tavalla ja entistä näkyvämmiin. Kampanjoitten tulee olla näyttäviä, ja keinovalikoimaa on suunniteltava ammattimaisesti. Samalla viihdejulkisuuden merkitys on kasvanut. Poliittiset toimijat pyrkivät ennakoimaan ja mukautumaan median reaktioihin ja siten maksimoimaan julkisuudesta saatua hyötyä. Samaan aikaan liikkuvien äänestä-

jien määrä on kasvanut, ja valitsijat ovat myös entistä alttiimpia muuttamaan käytöstään poliittisen tiedonvälityksen seurauksena. Kaiken kaikkiaan vaalityö hoidetaan enenevässä määrin ja eri tavoin median ehdoilla.⁶

Kampanjoiden modernisoitumista on seurattu ainakin 1960-luvulta alkaen. Perusidea on nähtävissä jo Leon D. Epsteinin 1967 julkaisemassa teoksessa, jossa hän esitti vaihtoehdon aiemmalle joukkopuolueen ideaalille. Hänen mukaansa demokratioissa puolueiden ensisijainen tehtävä liittyy aina vaaleihin: välittää äänestäjien mielipide vaalitulokseen. Ja kun perinteisin keinoin ei voi enää menestyä, niin laajan puolueorganisaation ylläpitäminenkin on tarpeetonta. Muutoksen keskeiseksi syyksi Epstein katsoi viestintäteknologian kehityksen ja erityisesti television nousun päärooliin äänestäjien tavoittamiseksi. Uudet menetelmät toivat mukanaan muitakin vaatimuksia, jotka veivät vaalityötä ammattimaisempaan suuntaan. Ensinnäkin taustatutkimuksilla luodaan pohja kampanjan suunnitteluun. Sen jälkeen oleellinen rooli annetaan mainonnan ammattilaisille, jotka rakentavat suuntaviivat kampanjalle, jonka tehoa taas seurataan tutkimuksen keinoin. Kokonaisuutta pyritään eri vaiheissa hallitsemaan viestinnän ja suhdetoiminnan ammattilaisten avustuksella. Lisäksi eri alojen asiantuntijat huolehtivat puolueiden ja ehdokkaiden muun julkikuvan viimeistelystä sekä mediavalmiuden hiomisesta.⁷ Epsteinin idea on näkyvissä lukuisissa myöhemmin julkaistuissa hankkeissa, vaikka median teknisen kehityksen mukana sitä on muokattu monin tavoin vuosikymmenien aikana. Myös termit ovat vaihdelleet ja havainnot tarkentuneet, kun eri tutkijat ovat halunneet jättää oman jälkensä alan tutkimukseen.

Yhden laajimmista kampanjoinnin muutoksia kuvaavista malleista ovat vuosituhannen vaihteessa esittäneet David M. Farrel ja Paul Webb. Heidänkin mukaansa puolueet ovat mukauttaneet organisaatioitaan ja toimintatapojaan yhä enemmän vaalityötä silmällä pitäen. Painopiste on siirtynyt keskusorganisaatioiden suuntaan ja jatkuvasti kehittyvän kampanjateknologian hyödyntämiseen. Huomio on kiinnittynyt puolueiden julkikuvaan ja yksittäisiin vaaliteemoihin aatteellisten painotusten sijasta. Farrel ja Webb kuvailevat muutosta kehitysvaiheina, joita tyypittävät erilaiset voimavarat

⁶ Vrt. Moring & Mykkänen 2009, 28–32 ja 2012, 63–64.

⁷ Epstein 1979, 98 ja 233–242 sekä 260.

sekä tekniset että temaattiset ratkaisut. Perinteisellä aikakaudella käytettiin puoluelehtiä, sanomalehtimainoksia, ulkojulisteita sekä kierrettiin yleisö- ja puhetilaisuuksissa. Seuraavaksi siirryttiin television aikakaudelle, jossa termin mukaisesti panostettiin tv:n tarjoamiin mahdollisuuksiin, kuten maksettuun mainosaikaan ja muilla tavoilla saavutettavaan näkyvyyteen. Kolmannessa vaiheessa on astuttu ns. uuden teknologian aikaan, jolloin tv:n käyttö on entisestään laajentunut ja sen rinnalla on jatkuvasti kehittynyt esimerkiksi internet monine mahdollisuuksineen. Myös vaalityön keskeisyys on pidentynyt, ja nykyään puhutaan jo jatkuvasta kampanjoinnista, mikä on katsottu olevan omiaan kasvattamaan vaalikuluja. Samalla kampanjoinnin tyyli on kehittynyt propagandasta kohti myynti- ja markkinointikonseptia. Vastaavasti vaalityöntekijöiden roolit ovat muuttuneet. Ennen työn hoitivat vapaaehtoiset, mutta sittemmin avuksi on hankittu eri alojen asiantuntijoita ja viimeksi jo vaalityön täysammattilaisia.⁸

Suomalaisen kampanjoinnin kehitystä on puolestaan kuvannut Heikki Paloheimo osana eduskunnan 100-vuotishistoriaa. Hänen mukaansa kampanjoinni on kotimaassakin edennyt kolmessa kehitysvaiheessa. Perinteisiä muotoja se noudatti 1950-luvulle saakka, jolloin mainonta oli keskitetty puolueiden omiin sanomalehtiin. Ehdokkaat ja puolueiden agitaattorit kiersivät puhetilaisuuksissa sekä kokouksissa, joiden ohessa levitettiin vaalijulisteita ja esitteitä. Kampanjat jäivät lyhyiksi ja kustannukset varsin alhaisiksi, kun vaalityö oli suunnattu omalle kannattajakunnalle. Seuraavassa vaiheessa moderniksi kaudeksi määrittyi aika 1950-luvulta 1980-luvulle. Jaksolle oli tyypillistä ehdokasmainonnan kasvu sekä sitoutumattomien viestinten korostunut merkitys, ja myös television arvo tuli monin tavoin esiin. Vaalikampanjat henkilöityivät, valtakunnallisen vaalityön merkitys kasvoi ja asiantuntijoiden rooli suunnittelussa alkoi korostua. Kampanja-aika piteni, ja puolueet pyrkivät tavoittamaan myös liikkuvat äänestäjät. Paloheimon mukaan 1990-luvulla Suomessa siirryttiin kolmanteen vaiheeseen eli jälkimodernin kampanjoinnin kauteen, kun esimerkiksi poliittinen tv-mainonta sallittiin vuosikymmenen alussa. Vähitellen myös internetin mahdollisuuksia on pystytty laajentamaan. Teknisen kehityksen mukana

⁸ Farrel & Webb 2000, 104–123.

kampanjointia on onnistuttu samalla sekä hajauttamaan että kohdentamaan entistä tarkemmin. Aikahorisontti viittaa Suomessakin jatkuvaan kampanjointiin, ja samaan aikaan kulut ovat entistä suurempia.⁹

Tuoreimmissa kansainvälisissä tutkimuksissa on puolestaan pyritty mittaamaan vaalilyön ammattimaistumista. Niissä on etsitty puolueiden omaksumia käytäntöjä ja toimenpiteitä, joilla voisi arvioida kehityksen tasoa. Esimerkiksi Rachel Gibson ja Andrea Römmele (2009) ovat mallintaneet mitattavissa olevia muutoksen kuvaajia. He listaavat kymmenkunta ammattimaistumiseen viittaavaa kampanjatekniikan menetelmää: puhelinmarkkinointi, suorapostitus, puolueen oma intranet, valikoiden jaettu sähköinen uutiskirje, puoluetöimiston ulkopuolinen kampanjatoimisto, jatkuva kampanjointi, ulkopuoliset viestintäkonsultit, sähköiset tietokannat äänestäjistä, mielipidetiedustelujen käyttö ja kilpaileviin puolueisiin kohdistuva tutkimus. Lisäksi he ovat seuranneet puolueiden välisiä eroja selittäviä muuttujia. Heidän mukaansa kehittyneempiä tekniikoita käyttävät todennäköisimmin isot ja puoluekentän oikean laidan ryhmät. Muita ammattimaisuutta ennustavia tekijöitä ovat esimerkiksi puolueen keskusjohtoisuus ja käytettävissä olevien varojen määrä. Uusia keinoja saatetaan etsiä myös vaalitappioiden ja puoluejohdon vaihtumisen jälkeen.¹⁰

Tässä tutkimuksessa perinteisiä ja uudempia kampanjoinnin muotoja vertaillaan suomalaisen kampanjarahoituksen näkökulmasta. Kuinka pitkälle lainsäädännön julkisuusvaatimukset ja toisaalta puolueiden sekä ehdokkaiden antamat vaalirahoitusveltykset riittävät kampanjoinnin kuvaimiseen? Missä määrin kuvaa voidaan täydentää muualta koottavilla aineistoilla, jotka ilmentävät julkisuusvaatimusten ulkopuolelle jääviä mutta selvästi eriteltävissä olevia vaalilyön muotoja?

- Tarkoituksena on hahmottaa, miten vaalikustannusten näkökulma tuo esiin nykykampanjoinnissa käytettyjä keinoja – niin uusia kuin vanhojakin.
- Lisäksi pyritään arvioimaan piiloon jäävän vaalilyön ja vastaavien kulojen merkitystä.

⁹ Paloheimo 2007, 291–299.

¹⁰ Katso myös Strömbäck 2009.

Lakimääräisten selvitysten tai muualta ulkoapäin kerättyjen rahoitustietojen perusteella ei pystytä erittelemään kampanjoinnin kehitysvaiheita tai ammattimaisuuden asteita yhtä tarkasti kuin edellä mainituissa kansainvälisissä tutkimuksissa. Siten tässä hankkeessa vaalityön muodot jaetaan kahtaalle eli perinteisiin ja uusiin. Perinteisten muotojen kriteerinä on se, että nämä välineet ovat olleet käytössä tai ainakin käytettävissä jo useita vuosikymmeniä sitten. Modernin kampanjatyön edellytyksiä ovat puolestaan selkeän ammattimainen vaatimustaso ja vasta viime vuosikymmeninä tarjotut tekniset mahdollisuudet. Mukaan on valittu yhtäältä vaalirahoituspalveluissa esiin tulevia kampanjamuotoja. Toisaalta vertailussa on myös sellaisia vaalityössä havaittavia keinoja, joiden kuluja ei vaadita ilmoitettaviksi, vaikka toimilla on vakiintunut asema osana kampanjoita.¹¹

Asetelma 2.

Vaalikuluilla kuvattavia kampanjoinnin vanhoja ja uusia muotoja

	Perinteinen vaalityö	Moderni vaalityö
Näkyvä kampanjointi	Lehtimainokset Lehdet, esitteet, kortit yms. Ulkomainonta Vaalitilaisuudet Tukiryhmätoiminta	Tutkimustoiminta Mainonnan suunnittelu Vaalikoulutus Tv-mainonta Radiomainonta Kampanjointi verkossa
Piiloon jäävä kampanjointi	Lehtimainokset Lehdet, esitteet, kortit yms. Ulkomainonta Vaalitilaisuudet Tukiryhmätoiminta	Tutkimustoiminta Mainonnan suunnittelu Vaalikoulutus Tv-mainonta Radiomainonta Kampanjointi verkossa

¹¹ Laeissa vaadittujen vaalirahoituspalveluisten ulkopuolelle jääviä modernin kampanjoinnin nimikkeitä ovat esimerkiksi tutkimustoiminta ja vaalikoulutus, joita molempia hoidetaan ammattimaisin lähtökohdin. Puolueet tilaavat toistuvasti esimerkiksi mielipidetutkimuksia vaaleja silmällä pitäen. Samaten puolueet käyttävät säännöllisesti ammattilaisten apua kouluttaessaan ehdokkaitaan ja järjestöväkeään. Myös ehdokkaiden tukiryhmätoiminnan on katsottu edustavan modernisoituvaa toimintatapaa, kun järjestötyön painopiste on siirtynyt puolueiden yhteiskampanjoista kohti yksittäisten kandidaattien tukijorganisaatioita. Katso esim. Helander 2003, 55 tai Paloheimo 2007, 299. Kyse on kuitenkin edelleen vapaaehtoistoiminnasta, joten tässä tutkimuksessa tukiryhmät on luettu osaksi perinteisen vaalityön muotoja.

Kun vaalirahoitusta käsitellään ilmiönä, niin kulujen ohessa mielenkiinto kohdistuu niiden katteeksi tarvittaviin varoihin. Kustannuksia voidaan lähestyä varsin luontevasti liittämällä ne kampanjoinnin erilaisiin muotoihin, kuten edellä on todettu. Sen sijaan varainhankinnan mallintaminen on hankalampaa, sillä tältä osin tutkimusperinne on huomattavasti ohuempaa. Puitteita pitää ehkä etsiä puolue- ja vaalitutkimuksen klassikoista lähtien.

Maurice Duverger jaotteli 1950-luvulla puolueita joukko- ja kaaderipuolueisiin. Joukkopuolueet pyrkivät luomaan mahdollisimman laajan jäsenpohjan ja järjestökoneiston. Ne olivat vasemmistopuolueita ja etsivät kannatuksensa työväestön piiristä. Duvergerin mukaan ne edustivat aikansa ideaalia organisaatiomallia, jonka suuntaan myös muiden puolueiden tuli kehittyä kilpailuasetelman takia. Kaaderipuolueet puolestaan edustivat porvarillisia ryhmiä, jotka olivat usein järjestäytyneet parlamenttiryhmiensä ympärille. Niillä oli ohut organisaatorakenne, ja toiminta aktivoitui pääosin vaalien yhteydessä. Lisäksi yhtenä jaotteluperusteena olivat erilaiset rahoitusmallit. Joukkopuolueet kokosivat voimavaransa jäsenmaksuilla, pienimuotoisilla keräyksillä sekä vapaaehtoistyöllä. Kaaderipuolueet sen sijaan keräsivät tulonsa varakkaiden yksityishenkilöiden lahjoituksilla sekä yritysten ja elinkeinoelämän tuella.¹²

Leon Epstein puolestaan kritisoi 1960- ja 1970-luvuilla ajatusta, että joukko- tai kaaderipuolue edustaisi ideaalimallia, koska tehokas vaalityö edellytti uusia toimintatapoja. Erityisesti televisioon nojaava kampanjointi ja erilaisten ammattilaisten kasvava merkitys lisäsivät vaalikustannuksia siinä määrin, että perinteiset varainhankinnan lähteet eivät enää riittäneet. Epsteinin mukaan tässä oli yksi keskeinen syy siihen, että 1960-luvulta alkaen julkiset puoluetukijärjestelmät yleistyivät läntisissä demokratioissa.¹³

Richard Katz ja Peter Mair (1995) ovat puolestaan esitelleet ns. kartellipuolueen mallin, jossa puolueet ovat etäännyneet kansalaisyhteiskunnasta ja muuttuneet osaksi valtiokoneistoa. Puolueet ovat ryhtyneet tuottamaan ja myymään demokratiapalveluja sekä kartellisoineet järjestelmää. Kilpailua on rajoitettu mm. vakiintuneita puolueita suosivilla julkisilla puoluetukijärjestelmillä. Katzin ja Mairin mukaan nimenomaan valtion jakaman

¹² Duverger 1967, 63–66 ja 73.

¹³ Epstein 1979, 242–250 ja 375.

tuen leviämisen myötä puolueet muistuttavat vähemmän kansalaisjärjestöjä ja ne ovat alkaneet samastua valtiokoneistoon.

Mainituissa puoluetutkimuksissa varainhankinnan kehitys voidaan tiivistää siten, että perinteisesti tulot hankittiin joko oman puolueen piiristä tai erilaisista yksityisistä intressitaustaisista lähteistä. 1960-luvulta lähtien rahoitus pohjaa alettiin laventaa valtion tukimuodoilla. Sitten julkiset tukijärjestelmät ovat laajentuneet siinä määrin, että niillä alkaa olla jo koko järjestelmän kannalta keskeinen merkitys. Tätä jatkumoa sovelletaan seuraavaksi myös suomalaisen vaalirahoituksen erittelyyn. Perinteiseksi lähteiksi luokitellaan oman yhteisön sisältä saadut varat sekä eri puolueille leimalliset ja jo vuosikymmenien takaa erottuvat intressitaustaiset tukilähteet. Uusiksi varainhankinnan muodoiksi katsotaan julkisen tuen kanavat ja mahdollisesti esiin nousevat uudet yksityisen rahan lähteet.

Yksityisen tuen viiteryhmiä voidaan kartoittaa poliittisen järjestäytymisen alkutaipaleelta lähtien. Suomalaista puoluejärjestelmää on leimannut vakaus, kun jo ensimmäisissä eduskuntavaaleissa (1907) mukana olleilla puolueilla on yhä selvä enemmistö parlamentissa. Yksi oleellinen selitys jatkuvuudelle liittyy siihen, että puolueet ovat jo alun perin syntyneet ja järjestäytyneet koko yhteiskunnalle tyypillisten sosiaalisten jakolinjojen mukaan. Tämä on näkynyt mm. luokkaanestämisenä, vaikka puoluesamastuminen on hiipunut viime vuosikymmenien aikana. Samalla puolueet ovat luoneet verkostot yhteiskunnan eri segmenttejä tai ristiriitaisuutta edustaviin muihin tahoihin. Suomelle tyypillisiä rakenteita on kuvannut esimerkiksi Jaakko Nousiainen, joka puhuu kolminapaisesta mallista. Sen perusteina ovat työväestön, maaseudun ja elinkeinoelämän erilaiset intressit; puolueet ovat löytäneet yhteistyön edellytykset samoja arvoja ja tavoitteita tunnustavien etujärjestöjen kanssa. Tämä näkyy esimerkiksi Suomen Sosialidemokraattisen Puolueen (SDP) ja Vasemmistoliiton (VAS) suhteissa ammattiyhdistysliikkeeseen. Vastaavasti Suomen Keskusta (KESK) on löytänyt helposti yhteiset linjaukset maataloustuottajien kanssa. Kansallisen Kokoomuksen (KOK) ja elinkeinoelämän suhteissa on vastaavia piirteitä, vaikka järjestöllinen kytkös on ollut väljempi. Lisäksi Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) on profiloitunut etenkin oman kieliryhmänsä edunvalvontaan.¹⁴

¹⁴ Nousiainen 1998, 40–41; vrt. Sundberg 1996, 199–201.

Samansuuntainen ajatusmalli löytyy Rauli Mickelssonin (2007) laajasta puolue toiminnan perustutkimuksesta. Puolueet ovat alkuaan muotoutuneet suomalaisen yhteiskunnan eri leirien pohjalta. Jakolinjat hahmottuvat työväestön, maaseudun väen, suomenkielisten porvarien ja ruotsinkielisten porvarien muodostamista leireistä. Tämä jaottelu heijastuu myös poliittisten ryhmien järjestötoimintaan, jota Mickelsson kuvaa kehämuodostelmana. Ydin koostuu puolueen sääntömääräisestä organisaatiosta. Sen ympärille on kudottu erilaisia oheisjärjestöjä, kuten nuoriso- ja sivistysjärjestöt. Uloimmalle kehälle verkostoituivat järjestöllisesti väljemmin mutta aatteellisesti samansuuntaisesti profiloituneet organisaatiot. Esimerkiksi vasemmistopuolueilla on ollut tiiviit suhteet ay-liikkeeseen sekä työväen osuustoiminta- ja urheiluliikkeeseen. Vastaavaan tapaan Maalaisliiton/Keskustapuolueen uloimmalle kehälle on sijoittunut maatalouden tuottajajärjestö ja osuustoimintaliike sekä nuorisoseurat. Lisäksi on huomioitava, että RKP:llä on ollut yleensäkin tiivis yhteys ruotsinkieliseen järjestökenttään.¹⁵

Asetelma 3.

Vaalirahoituksen sekä muun tuen perinteisiä ja uusia muotoja

	Perinteiset tukilähteet	Modernit tukilähteet
Näkyvä tuki	Elinkeinoelämän tuki Ammattiyhdistysliikkeen tuki Maataloustuottajien tuki Ruotsinkieliset tukilähteet Muut yksityiset tukilähteet? Omat varat	Julkisen tuen lähteet Uudet yksityisen tuen lähteet?
Piiloon jäävä tuki	Elinkeinoelämän tuki Ammattiyhdistysliikkeen tuki Maataloustuottajien tuki Ruotsinkieliset tukilähteet Muut yksityiset tukilähteet? Omat varat	Julkisen tuen lähteet Uudet yksityisen tuen lähteet?

Kun puolueilla on vuosikymmenien aikana luodut yhteydet useisiin muihin kansalaisjärjestöihin tai intressitahoihin, nämä verkostot todennäköisesti heijastuvat myös kampanjointiin ja vaalirahoitukseen:

¹⁵ Mickelsson 2007, 92–102; vrt. Sundberg 1996, 80 ja 246.

- Miten nykyiset vaalirahan lähteet – niin perinteiset kuin uudetkin – saadaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella näkyviin?
- Millainen merkitys kokonaisuuden kannalta on piiloon jäävällä rahoituksella tai muulla vaalituella?

Tarkoituksena on siis eritellä kampanjarahoituksen alkuperää. Kuinka pitkälti yksityisen vaalituksen lähteet noudattavat perinteisiä intressikytköksiä? Missä määrin on arvioitavissa piiloon jäävän yksityisen kampanjatuen laajuutta? Moderneista rahoituskanavista hahmotetaan ensinnäkin valtion suoran puoluetuen merkitystä osana vaalirahoitusta. Sen lisäksi pohditaan oheisjärjestöjen julkisten avustusten eli ns. välillisen puoluetuen kanavoitumista osaksi vaalityötä. Entä onko havaittavissa suoranaisia piilopuoluetuen tyyppisiä järjestelyjä? Tarkoituksena on myös etsiä mahdollisia uusia ja aiemmista poikkeavia yksityisen rahoituksen muotoja.

1.4 Tutkimusaineistot

Tutkimusaineistojen kulmakivi rakentuu vaalirahoituksen lakimääräisistä asiakirjoista. Puoluelaki (10/1969) velvoittaa puolueiden keskus- ja piirijärjestöt erittelemään vaalirahoituksensa kampanjakohtaisesti. Toisaalla laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) vaatii valituksi tulleita ehdokkaita ilmoittamaan rahoitusjärjestelyistään. Näillä aineistoilla luodaan mahdollisimman kattava kuva laskettavissa olevan vaalirahoituksen tasosta ja muodoista. Sen jälkeen ryhdytään kokoamaan pieninä paloina ja eri lähteistä aineistoja, joilla voidaan täydentää ja verrata virallisten asiakirjojen tarjoamaa kuvaa samasta asiasta.

Pakolliset ilmoitukset tarjoavat toisinaan lisätietoja myös sellaisista ilmiöistä, joita ei suorastaan vaadita julkistettaviksi, kuten eri toimijoiden välisistä järjestelyistä. Tämän ohessa lakimääräisiä asiakirjoja keskenään vertaamalla voidaan toisinaan testata eri tietojen yhteensopivuutta ja luotettavuutta. Lisäksi pakollisten vaalirahaselvitysten ohessa sekä puolueet että ehdokkaat voivat tehdä vapaaehtoisen ennakoilmoituksen kampanjarahoistaan. Vaikka ennen vaaleja annetut ilmoitukset ovat osoittautuneet yleisesti alimitoitetuiksi lopullisiin tietoihin nähden, niillä on kuitenkin pystytty laajentamaan kuvaa etenkin ehdokasrahoituksen luonteesta.

Yksi poliittisen rahoituksen ulottuvuus liittyy oheisjärjestöjen talousjärjestelyihin. Nämäkin järjestöt ovat ainakin jonkinlaisen valvonnan piirissä, jos ne saavat tukea julkisista varoista. Valtion tai kuntien budjeteista jaettavien avustusten vastineeksi on yleensä annettava selvitys toiminnasta tai erillinen selonteko saadun tuen käytöstä. Nämä selvitykset tarjoavat vaihtelevassa määrin tietoa myös erilaisista vaalirahoituksen järjestelyistä.

Ilmiötä voi arvioida myös seuraamalla vaalimainontaa. Oli mainonta sitten suunnattu laajalle tai rajatulle yleisölle, tarkoituksena on saada näkyvyyttä. Muutamaa otteeseen on seurattu esimerkiksi sanomalehtimainonnan palstamillimetrejä, ja sen perusteella on arvioitu aiheutuneita kuluja¹⁶. Toisinaan voi jo eri mainonnan muodoista havaita, ettei aiheutuneita kuluja ole aina kirjattu näkyville vaaditulla tavalla.

Eräät puoluejärjestöt ja yksittäiset ehdokkaat ovat esitelleet vaihtelevassa määrin vaalirahoitustaan myös omilla kotisivuillaan. Näistäkin aineistoista voidaan etsiä lisätietoja sellaisista toimijoista, joilla ei ole lakimääräisiä julkisuusvelvoitteita. Toisinaan avoimuusvaatimusten piirissä olevat järjestöt saattavat tarjota oma-aloitteisesti lisätietoja mainitussa yhteydessä.

Oma mielenkiintonsa kohdistuu median kokoamiin aineistoihin. Tiedotusvälineet ovat etenkin vaalien yhteydessä selvittäneet kampanjarahoitukseen liittyviä tietoja. Vaikka kyse on usein ollut etukäteistiedusteluista, joilta useimmiten puuttuu yhtenäinen kysymyksenasettelu, näilläkin aineistoilla voidaan laventaa ilmiön kokonaiskuvaa.

Aiheeseen kohdistuneen yleisen mielenkiinnon mukana myös muut tahot ovat kertoneet järjestelyistään entistä useammin oma-aloitteisesti. Esimerkiksi muutamat etujärjestöt ovat ryhtyneet antamaan tietoja vaaliavustuksistaan tai muista tavoistaan osallistua kampanjointiin.

Tässä yhteydessä testataan myös avoimuusvaatimusten ulkopuolella olevien tahojen valmiutta kertoa rahoitusjärjestelyistään. Kunnallisjärjestöjen kampanjabudjeteista on toistaiseksi hyvin vähän tietoa. Nyt pyritään luomaan kuva erityisesti kuntavaaleissa käytettyjen varojen määrästä. Miten vaalibudjetit vaihtelevat erikokoisissa kunnissa ja puolueissa? Niiltä osin,

¹⁶ Borg & Jonninen & Tarasti 1977; Jonninen & Tarasti & Tulkki 1979; Venho 1999, 66–69.

kun tietoja ei saada muista lähteistä, asiaa kysytään suoraan muutamilta kunnallisjärjestöiltä itseltään.

Oman lisänsä lähteisiin tarjoavat aiemmat tutkimustiedot ja aikasarjaiset selvitykset esimerkiksi vaalibudjettien koosta ja rakenteesta. Miten johdonmukaisesti tuoreimmat havainnot mukautuvat kokonaisuuteen? Lisäksi voidaan seurata, miten asiaa toisenlaisesta näkökulmasta lähestyvät valvontaviranomaiset ovat arvioineet ilmiön eri ulottuvuuksia. Kaiken kaikkiaan tarkoituksena on rakentaa aiempaa tarkempi palapeli kokonaisuudesta nimeltä suomalainen vaalirahoitus.

Tutkimus etenee seuraavasti: luku 2 käsittelee vuoden 2012 kuntavaalien rahoitusjärjestelyjä, luku 3 keskittyy vuoden 2014 eurovaaleihin, luku 4 vastaavasti ruotii 2015 eduskuntavaalien rahoitusta ja lopuksi luvussa 5 luodaan yhteenveto suomalaisen vaalirahan perusteista – niin uusista kuin vanhoista sekä avoimista että varjoon jäävistä järjestelyistä.

2 Kampanjarahoitus kunnallisvaaleissa

Suomessa on järjestetty yleiseen ja yhtäläiseen äänioikeuteen perustuvat kunnallisvaalit jo itsenäisyyden alkuvuosista lähtien. Vuonna 2012 ne toimitettiin kaikkiaan 304 kunnassa. Erinäisten liitosten jälkeen mukana oli 28 kuntaa vähemmän edellisiin vaaleihin verrattuna. Asukasluvun mukaisessa järjestyksessä suurimpana oli noin 600 000 asukkaan Helsinki ja pienimpänä vajaan 800 kuntalaisen Lushanka. Manner-Suomen kunnissa asukkaita oli keskimäärin noin 18 000, ja mediaanikunnan väkiluku oli vajaat 7 000. Valtuustopaikkojen luku vaihteli kuntakoon mukaan siten, että Helsingissä oli tarjolla 85 paikkaa, kun taas pienimmät kunnat saattoivat valita 13–17 paikan välillä.

Vaaleihin osallistui 16 rekisteröityä valtakunnallista puoluetta. Isoimmilla puolueilla oli ehdokkaita lähes kaikissa kunnissa, mutta pienimmillä eduskunnan ulkopuolisilla puolueilla oli kandidaatteja vain muutamissa kaupungeissa. Lisäksi paikallisia ryhmiä lähti mukaan 82 kunnassa. Kunta-kohtaisesta ehdokasasettelusta vastasivat puolueiden paikallisjärjestöt ja erilaiset valitsijayhdistykset. Valtuustopaikkoja saavutti kaikkiaan yli 1 700 ehdokkaita asettanutta ryhmää. Siten valtuustoryhmien määrä oli keskimäärin vajaat kuusi kuntaa kohden. Kuntakohtaiset erot ovat kuitenkin huomattavia. Esimerkiksi Tampereella kymmenen eri ryhmää sai edustajansa valtuustoon, kun taas Vöyrissä tai Merijärvellä läpi pääsi vain kahden

eri puolueen ehdokkaita. Kaikkiaan mukana oli yli 37 100 ehdokasta, joille oli tarjolla runsaat 9 670 valtuustopaikkaa.

Vaalityöhön ja sen rahoitukseen osallistuneita tahoja voidaan eritellä mm. organisatorisen tason tai kampanjointiin liittyvän roolin mukaan. Osin samoin perustein on suunnattu myös vaalirahoituksen julkisuusvaatimukset, jotka tosin koskevat eri toimijoita vaihtelevilla tavoilla. Ensinnäkin puolueiden keskusjärjestöt vetävät valtakunnallisen kampanjan ja koordinoivat oman yhteisön vaalityötä monin tavoin. Toiseksi puolueiden piirijärjestöt osallistuvat kampanjointiin eri tavoin, vaikka kuntavaalit eivät ole niiden keskeisintä toiminta-aluetta. Kolmanneksi vaalityöhön lähtevät puolueiden kunnallisjärjestöt, joiden rooli korostuu juuri paikallisvaaleissa. Ne asettavat ehdokkaat ja vastaavat kunkin vaalipiirin eli kunnan sisällä vedettävästä kampanjasta. Neljänneksi vaaleihin osallistuvat yksittäiset ehdokkaat omilla kampanjoillaan. Tämä pääluku etenee siten, että edellä mainitun neljän toimijan rahoitusjärjestelyjä käsitellään yksitellen seuraavissa alaluvuissa, minkä jälkeen laaditaan arvio 2012 kuntavaalien kokonaiskuluista.

2.1 Puolueiden keskusjärjestöt kuntavaaleissa

Maanlaajuisesta kampanjonnista vastaavat puolueiden keskusjärjestöt ovat joutuneet tekemään selkoa vaalirahoituksestaan 1980-luvun lopulta alkaen. Vuonna 1986 tarkennettu puoluelaki (1048/1986) edellytti niin vaalikulujen kuin varainhankinnankin erittelyä. Alkuaan valvontaviranomaisena toimi oikeusministeriö. Lakia täsmennettiin viime vuosikymmenen vaihteessa ja uutta normistoa (683/2010) sovellettiin ensimmäistä kertaa paikallisvaaleissa vuonna 2012. Uudistuksen myötä puolueet joutuvat erittelemään entistä tarkemmin niin varainhankinnan kuin kampanjakulujenkin jakaamaa. Lisäksi viranomaisvalvonta on siirretty Valtiontalouden tarkastusvirastolle (VTV).

Lakimääräisten vaalirahoituserittelyjen perusteella kahdeksan eduskuntapuoluetta sijoitti 2012 kuntavaaleihin yhteensä vajaat 3,8 miljoonaa euroa. Kasvua oli runsaat 17 prosenttia edellisiin eli 2008 kuntavaaleihin. Suurimmilla puolueilla budjetit kohosivat noin 800 000 euroon, kun taas Vasemmistoliitolla panos jäi noin 100 000 euroon. Huomattavin muutos 2008

vaaleihin nähden oli se, että aiemmin pienillä budjeteilla kampanjoineet Perussuomalaiset panosti jytkyn jälkimmäisissä rahaa isojen ryhmien ta-
paan, mikä pitkälti selittää myös yhteenlaskettujen kulujen kasvun. Koko-
naan oma lukunsa on eduskunnan ulkopuoliset pienet rekisteröidyt puo-
luet, joiden vaalibudjetit jäivät yhteensä vain 40 000 euroon.

Taulukko 1.

Keskusjärjestöjen vaalibudjetit 2012 kuntavaaleissa (1 000 euroa)

Vaalibudjetin koko		Varainhankinnan lähteet (%)		Kulumuodot (%)	
KOK	803	Valtionapu	1 984 (52)	Lehtimainonta	1 026 (27)
SDP	866	Kuntatuki	0 (0)	Radiomainonta	26 (1)
PS	764	Lainat	0 (0)	Tv-mainonta	510 (13)
KESK	432	Yksityishenkilöt	346 (9)	Tietoverkot	100 (3)
VAS	96	Yritystuki	6 (0,2)	Muu media	1 (0)
VIHR	129	Omat varat	948 (25)	Ulkomainonta	301 (8)
RKP	475	Puolueyhteisö	431 (11)	Esitteet yms.	249 (7)
KD	219	Muut tahot	68 (2)	Suunnittelu	468 (12)
Yhteensä	3 784	Yhteensä	3 783 (~100)	Tilaisuudet	149 (4)
				Avustukset	149 (4)
				Henkilökulut	59 (2)
				Toimitilat	0 (0)
				Muut kulut	746 (20)
				Yhteensä	3 784 (~100)

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Keskusjärjestöjen varainhankinta kuntavaaleissa on perustunut pitkälti valtion puoluetukeen. Tälläkin kertaa yli puolet eli 52 prosenttia vaalibud-
jeteista oli katettu julkisella tuella. Käytännössä osuus on vieläkin suurem-
pi, koska vaalibudjettien alijäämät ovat yleensä jääneet muulla varainhan-
kinnalla katettavaksi – ja suurin osa puolueiden tuloista koostuu yleensä
juuri julkisesta tuesta. Toiseksi suurin tuloerä perustui omiin varoihin, jot-
ka kattoivat noin neljänneksen kaikkinaisista kuluista. Rahoitusjärjestelyt
poikkesivat kuitenkin huomattavasti yksittäisten puolueiden välillä. Esi-
merkiksi Kokoomus ei kirjannut vaalirahaerittelynsä valtionapua lain-

kaan, ja tuloslaskelma oli lähes vaalikulujen verran alijäämäinen. Toisaalla Perussuomalaisten koko vaalibudjetti koostui valtionavustuksesta, kun taas Keskustalla suurin tulolähde pohjautui pieninä erinä yksityishenkilöiltä saaduista tuotoista. SDP oli puolestaan koonnut lähes neljänneksen tuloistaan omilta perinteisten kannatusalueidensa kunnallisjärjestöiltä.

Kun julkisen tuen, omien varojen tai oman puolueyhteisön sisältä saatujen varojen osuudet lasketaan yhteen, loppuosa eli yksityisen ulkopuolisen rahan osuus on jäänyt niukaksi. Sekin on koostunut pitkälti yksityishenkilöiden avustuksista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että erilaisen intressitaustaisen tuen osuus on jäänyt kuntavaaleissa korkeintaan muutamaan prosenttiyksikköön.

Miten puolueiden keskusjärjestöt ovat sitten kuluttaneet kuntavaaleja varten keräämänsä varat? Selvästi suurin kuluerä eli runsas neljännes liittyi erilaiseen lehtimainontaan, jota käyttivät kaikki puolueet muodossa tai toisessa. Mielenkiintoista oli se, että perinteisen sanomalehtimainonnan osuus oli jopa kasvanut edellisiin kuntavaaleihin verrattuna. Sen sijaan seuraavaksi suurimmat kuluerät edustavat selvästi modernimpaa kampanjakulttuuria. Televisiomainonnan osuus kaikista menoista oli 13 prosenttia. Erot puolueiden välillä olivat tosin huomattavan suuria ja hahmottuivat ryhmien koon mukaan. Neljä suurinta puoluetta panosti tv-näkyvyyteen, kun taas neljä pienintä ei maksanut lainkaan ruutuajasta. Lähes samaa tasoa (12 %) olivat myös kampanjoiden suunnitteluun liittyneet kulut, joita ilmoittivat maksaneensa kaikki puolueet Perussuomalaisia lukuun ottamatta. Toki ammattimaista suunnitteluapua käyttäneiden puolueidenkin välillä oli suuria eroja, kun esimerkiksi Kristillisdemokraatit käyttivät rahaa siihen noin 20 000 euroa ja Kokoomus yli kymmenkertaisen määrän. Muut erilaiset menolajit koostuivatkin selvästi jo pienemmistä eristä. Lisäksi yksi esiin nouseva muutos ilmenee siinä, että keskusjärjestöjen muille tahoille antamat vaaliavustukset olivat vähentyneet edellisistä kuntavaaleista.¹⁷

¹⁷ Aiemmistä vaaleista Venho 2012, 44.

2.2 Puolueiden piirijärjestöt kuntavaaleissa

Piirijärjestöjä koskevat julkisuusvelvoitteet perustuvat samaan normistoon kuin keskusorganisaatioillakin. Vaalirahoja on eritelty vuodesta 1986 lähtien, ja uudet tarkemmat normit säädettiin vuonna 2010, jolloin myös piirien talousvalvonta siirtyi Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Piirien rooli eri vaaleissa vaihtelee huomattavasti. Esimerkiksi eduskuntavaaleissa ne vastaavat ehdokasasettelusta, mutta muissa vaaleissa tehtävä on toisten vastuulla. Tämä näkyy myös muussa toimenkuvassa sekä kampanjabudjeteissa.

Eduskuntapuolueiden piiriorganisaatioiden Valtiontalouden tarkastusvirastolle toimittamien asiakirjojen perusteella ne käyttivät vuoden 2012 kuntavaaleihin yhteensä noin 2,2 miljoonaa euroa. Se oli kymmenisen prosenttia vähemmän edelliseen kierrokseen verrattuna. Kun vaalirahaerittelyn oli jättänyt 115 järjestöä, keskimäärin kulut olivat noin 19 000 euroa piiriä kohden, mutta budjettimediaani vain runsaat 7 000 euroa. Vaihtelut järjestöjen välillä olivat siis huomattavan suuria. Esimerkiksi Helsingissä suurimmat budjetit olivat laskettavissa sadoissa tuhansissa euroissa. Muualla Suomessa budjettikoko oli aivan eri luokkaa: mukana oli jopa nollabudjetteja tai korkeintaan muutaman sadan euron kulukertymiä. Itse asiassa Helsingin piirien osuus 2,2 miljoonan kokonaisuudesta oli vajaat 900 000 euroa eli 40 prosenttia. Jos piirien keskiarvo laskettaisiin ilman pääkaupungin järjestöjä, se olisi enää runsaat 12 000 euroa.

Useimmissa puolueissa piirien yhteenlasketut budjetit olivat pienentyneet edellisiin vaaleihin verrattuna. Selkein poikkeus liittyy Perussuomalaisiin, joka oli moninkertaistanut piirirahoituksensa. Edellisellä kerralla se oli mukana lähes pienimmillä piiribudjeteilla, mutta nyt sillä oli kaikkein eniten rahaa käytössään. Tässäkin tulee selvästi esiin se, miten paljon eduskuntavaalien menestys ja valtion puoluetuki heijastuu puolueiden rahoitukseen eri tasoilla.

Taulukko 2.

Piirijärjestöjen vaalibudjetit 2012 kuntavaaleissa (1 000 euroa)

Vaalibudjetin koko		Varainhankinnan lähteet (%)		Kulumuodot (%)	
KOK	526	Valtionapu	807 (36)	Lehtimainonta	717 (32)
SDP	273	Kuntatuki	1 (0)	Radiomainonta	2 (0,1)
PS	581	Lainat	0 (0)	Tv-mainonta	0 (0)
KESK	193	Yksityishenkilöt	215 (10)	Tietoverkot	10 (0,5)
VAS	120	Yritystuki	13 (1)	Muu media	11 (0,5)
VIHR	196	Omat varat	739 (33)	Ulkomainonta	213 (10)
RKP	148	Puolueyhteisö	338 (15)	Esitteet yms.	255 (12)
KD	176	Muut tahot	100 (5)	Suunnittelu	36 (2)
Yhteensä	2 213	Yhteensä	2 213 (100)	Tilaisuudet	189 (9)
				Avustukset	253 (11)
				Henkilökulut	79 (4)
				Toimitilat	80 (4)
				Muut kulut	368 (16)
				Yhteensä	2 213 (~100)

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Rahoitusjärjestelyjen vertailua aiempiin vuosiin hankaloittaa luokittelunimikkeiden muutokset ja ilmoituksiin liittyvät epätasällisyydet, joista ei ole vielä kukaan päästy eroon. Joka tapauksessa piirijärjestöjen varainhankinta poikkeaa keskusorganisaatioista erityisesti siinä, ettei puoluetuella ole yhtä hallitsevaa roolia varainhankinnassa, vaikka sen osuus on kasvanut viime vaaleihin verrattuna. Aiemmasta poiketen piirien tärkein yksittäinen vaalitulojen lähde perustui vuonna 2012 oman puolueen välittämään valtion tukeen. Seuraavaksi suurimmat osuudet pohjautuivat piirien omiin varoihin sekä tavalla tai toisella omien puolueyhteisöjen sisältä koottuihin tukimuotoihin – nämä nimikkeet yhteenlaskettuna puolueen sisäisen rahoituksen osuus kasvaakin aiempien vaalien tapaan suurimmaksi tulolähteeksi.¹⁸ Ulkopuolisista lähteistä tärkein tukimuoto pohjautui yksityishenkilöiden antamiin lahjoituksiin, joiden osuus oli 10 prosenttia. Lopuilla tuloläh-

¹⁸ Vrt. Venho 2012, 47–48.

teillä oli enää marginaalinen osuus kokonaisuudessa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että intressitaustaisella rahalla ei ole suurta merkitystä myöskään piirijärjestöjen kuntavaalitaloudessa.

Piiriorganisaatioilla vaalityö nojaa ainakin kustannusten perusteella perinteisiin keinoihin, mikä on ollut nähtävissä jo aiemmin tilastoiduissa vaaleissa¹⁹. Vuonna 2012 sanomalehtimainonta kattoi yhä selvästi suurimman osan kaikista kuluista eli noin kolmanneksen. Seuraavaksi tärkeimmät kulumuodot eli ulkomainonta, esitteet yms. vaalitulaisuudet sekä annetut avustukset nielivät kukin noin 10 prosenttia kokonaiskustannuksista. Kaikki mainitut kuluerät olivat myös yleisesti käytössä piirikentän jättämässä rahoituserittelyissä, mikä tarkoittaa perinteisten kampanjamuotojen hallitsevaa roolia paikallisvaaleissa. Sen sijaan sähköinen mainonta ei ole kuulunut piirijärjestöjen omimpaan toimintatapaan ainakaan kuntavaaleissa.

2.3 Puolueiden kunnallisjärjestöt kuntavaaleissa

Kuntavaaleissa puolueorganisaatioiden tärkeimmät toimijat ovat paikallistasolla: kyse on joko kunnallisjärjestöistä tai vastaavassa asemassa olevista perusosastoista. Niiden merkitys korostuu jo vaalilaissa (714/1998), jonka mukaan vaalipiirinä on kunta ja ehdokasasettelusta vastaavat puolueet ja valitsijayhdistykset (7 ja 146 §). Saman lain mukaan puolueet ilmoittavat itse kuntien keskusvaalilautakunnille, mitkä paikallisyhdistykset edustavat niitä kuntavaalien ehdokasasettelussa (149 §).

Toisaalla puolueiden omille järjestöilleen laatimat mallisäännöt tarjoavat samansuuntaisen kuvan kunnallisjärjestöjen roolista. Ne asettavat ehdokkaat paikallisvaaleissa ja vastaavat myös kampanjoinnin suunnittelusta sekä muusta valmistelusta. Lisäksi ne laativat paikallisen vaaliohjelman ja ohjaavat eri tavoin käytännön vaalityötä. Kunnallisjärjestöjen roolia korostaa myös se, että osa vaaliteemoista koskee vain oman kunnan päätöksentekoa. Puolueet ovat itsekin arvioineet kuntavaalien poikkeavan eduskuntavaaleista juuri siinä, että paikallisten toimijoiden työllä on korostuneen tärkeä merkitys²⁰. Kunnallisjärjestöjen keskeisestä roolista huolimatta niillä ei ole

¹⁹ Mt. 2012, 48–49.

²⁰ Esimerkiksi Yhdistysopas Kokoomusyhdistyksille 2010, 63.

minkäänlaisia velvoitteita julkistaa tietoja tilinpäätöksistään tai vaalirahoituksestaan. Keskus- ja piirijärjestöistä poiketen ei ole olemassa julkista asiakirja-aineistoa tai tietolähdettä, jonka pohjalta voisi kattavasti kartoittaa paikallistason vaalirahoitusta. Todennäköisesti samasta syystä ei ole myöskään aiempaa tutkimustietoa vertailun pohjaksi.

Seuraavaksi tarkoituksena on luoda kuva kunnallisjärjestöjen vaalibudjeteista ja eritellä kulujen määrää kuntien sekä puolueiden koon mukaan²¹. Helsinki on sinänsä poikkeustapaus, koska puolueiden kunnallisjärjestöillä on pääkaupungissa samalla piiriorganisaation status ja siten ne joutuvat tekemään selkoa vaalirahoistaan puoluelain perusteella. Sen sijaan muissa kunnissa aineistot on koottava julkisuusvelvoitteiden puuttuessa pieninä paloina erityyppisistä lähteistä. Ensinnäkin pieni osa kunnallisjärjestöistä on julkistanut oma-aloitteisesti vaalibudjettinsa esimerkiksi kotisivuillaan. Toiseksi useat paikallismediat ovat selvittelleet vaalien yhteydessä kuntatason rahoitusjärjestelyjä. Kolmanneksi ehdokkaiden vaalirahoituslakia on tulkittu yleisesti väärin, ja kunnallisjärjestön yhteiskuluja on jyvitetty valtuutettujen henkilökohtaisiin vaalirahailmoituksiin. Näistä tiedoista on toisinaan pääteltävissä myös kunnallisjärjestöjen kampanjakustannukset. Lisäksi tätä tutkimusta varten lähetettiin kysely sen tyyppisille kunnallisjärjestöille, joiden tietoja ei pystytty muualta löytämään²².

²¹ Kunnat on jaoteltu asukasluvun mukaan. Alle 5 000 asukasta tarkoittaa pientä kuntaa. 5 001–15 000 asukasta osoittaa pienehköön kuntaan. 15 001–50 000 asukkaan kunta on katsottu keskikokoiseksi kunnaksi. 50 001–140 000 asukasta viittaa isohkoon kuntaan ja yli 140 000 asukasta isoon kuntaan. Samaa kuntakokojen jaottelua käytetään jatkossa muissakin taulukoissa ja tekstiyhteyksissä.

Paikalliset puoluejärjestöt on taasen luokiteltu vaalikannatuksen mukaan. Eniten valtuustopaikkoja saavuttaneet ja vähintään 75–80 prosenttia suurimman ryhmän paikoista saaneet on laskettu isoiksi puolueiksi. Suurimman ryhmän paikkalukuun nähden noin puolet saanut puolue on laskettu keskisuureksi. Pienten puolueiden määreenä on enintään 6 prosenttia valtuustopaikoista. Muut luokat on arvioitu kunnittain paikallisten valtasuhteiden mukaan.

²² Tiedustelu lähetettiin syyskuun 2014 alussa sähköpostitse 48 kunnallisjärjestölle, jotka olivat yli 50 000 asukkaan kaupungeissa ison tai isohkon puolueen asemassa. Vastaamatta jättäneille se lähetettiin toistamiseen syyskuun lopussa. Kyselyssä tiedusteltiin vuoden 2012 kuntavaalikampanjaan käytettyjen varojen määrää ja pyydettiin erittelemään kulumuotoja puoluelain 9 b §:n jaottelun mukaisesti. Lisäksi tiedusteltiin kunnallisjärjestöjen vaalibudjettien kokoa 2011 eduskuntavaaleissa ja 2014 eurovaaleissa.

Taulukko 3 ei sisällä Helsinkiä, koska se poikkeaa monin tavoin kaikista muista kunnista, ja pääkaupungin tiedot on jo laskettu piirijärjestöjen yhteydessä edellisessä alaluvussa. Helsingissä suurin budjetti 2012 kuntavaaleissa oli Kokoomuksella 321 000 euroa ja pienin Vasemmistoliitolla 43 000 euroa. Taulukko 3 tarjoaa suuntaa antavan mittakaavan kunnallisjärjestöjen vaalibudjeteista muualla maassa. Mukana on 261 kunnallisjärjestöä tai vastaavassa asemassa olevaa paikallisosastoa, jotka ovat antaneet tavalla tai toisella tietoa vuosien 2008 tai 2012 vaalibudjettiensa koosta. Lähdeaineistoon liittyvät rajoitukset johtavat luultavasti hienoisen alimitoitettuun kuvaan käytetyn rahan määrästä kautta linjan.²³

Tiedot luvattiin käyttää luottamuksellisesti: asiasta raportoidaan tilastollisina kokonaisuuksina siten, ettei niistä voi erottaa yksittäisten järjestöjen taloustietoja. Tietoja ei myöskään luovuteta muille tahoille. Tiedot saatiin 12 järjestöltä eli vastausprosentti oli 25.

²³ Koska kunnallisjärjestöillä ei ole velvoitteita vaalibudjettiensa ilmoittamiseksi, niillä ei myöskään ole yhtenäistä tapaa laskea vaalikustannuksiaan. Esimerkiksi brutto- ja nettokuluja on laskettu vaihtelevilla käytännöillä. Toisaalta vaalimenot ja järjestöjen rutiinikuluja on tuskin niitäkään eritelty yhtenäisellä tavalla. Lisäksi osa budjeteista on järjestöjen itse medialle ennen vaaleja antamia arvioita, jotka ovat yleisesti olleet alimitoitettuja. Etukäteistietoja on tässä oikaistu yleensä 20 prosentin lisäyksellä.

Taulukko 3.

Kunnallisjärjestöjen vaalibudjettien koko 2008/2012 vaaleissa (euroa)

	Isot puolueet	Isokot puolueet	Keskikoon puolueet	Pienehköt puolueet	Pienet puolueet
Isot kunnat*	ka. 94 200 med. 92 500 maks. 133 000 min. 50 000 n = 6	ka. 72 200 med. 71 500 maks. 122 000 min. 29 500 n = 8	ka. 59 100 med. 63 500 maks. 70 500 min. 30 000 n = 6	n.a.	ka. 15 100 med. 10 000 maks. 35 000 min. 5 300 n = 5
Isokot kunnat	ka. 43 600 med. 40 000 maks. 72 000 min. 25 000 n = 14	n.a.	ka. 17 000 med. 15 000 maks. 38 000 min. 3 000 n = 7	ka. 20 100 med. 20 000 maks. 35 700 min. 8 000 n = 9	ka. 9 300 med. 10 000 maks. 17 000 min. 1 000 n = 15
Keskikoon kunnat	ka. 15 500 med. 16 800 maks. 32 200 min. 6 100 n = 15	ka. 12 600 med. 13 500 maks. 18 300 min. 4 600 n = 7	ka. 9 400 med. 9 300 maks. 17 000 min. 3 700 n = 12	ka. 6 200 med. 5 500 maks. 12 000 min. 1 900 n = 22	ka. 2 800 med. 2 500 maks. 5 300 min. 1 300 n = 21
Pienehköt kunnat	ka. 7 700 med. 7 200 maks. 11 200 min. 5 700 n = 9	ka. 7 750 med. 5 300 maks. 22 100 min. 3 600 n = 11	ka. 4 100 med. 3 500 maks. 11 500 min. 1 800 n = 10	ka. 1 700 med. 1 600 maks. 3 200 min. 800 n = 11	ka. 1 300 med. 1 100 maks. 2 500 min. 400 n = 16
Pienet kunnat	ka. 2 600 med. 2 200 maks. 7 800 min. 1 000 n = 18	ka. 1 800 med. 1 800 maks. 2 400 min. 1 000 n = 6	ka. 1 700 med. 1 700 maks. 3 000 min. 800 n = 11	ka. 1 120 med. 1 000 maks. 3 200 min. 160 n = 17	ka. 1 000 med. 1 300 maks. 1400 min. 250 n = 5

Lähde: Katso viite²⁴

*Helsinki ei ole mukana taulukossa.

Taulukossa 3 kunnallisjärjestöjen vaalibudjetit on koostettu siten, että esimerkiksi keskimäinen lokero sisältää keskikokoisen puolueen asemassa olevat ryhmät keskikokoisissa kunnissa. Suurin yksittäinen budjetti tässä luokassa oli 17 000 ja pienin 3 700 euroa. Budjettien keskiarvo ja mediaani olivat molemmat runsaat 9 000 euroa. Tilaston pohjana oli 12 vaalibudjet-

²⁴ Runsaasta 260 kunnallisjärjestöstä noin 10 prosenttia oli ilmoittanut vaalibudjetistaan kotisivuillaan ja 5 prosenttia vastannut tutkijan lähettämään kyselyyn. Noin 20 prosenttia tapauksista oli paikallismedioista valikoiden koottuja tietoja ja loput olivat vuosina 2008 ja 2012 valittujen valtuutettujen vaalirahailmoituksista noukittuja tietoja.

tinsa ilmoittanutta kunnallisjärjestöä. Vastaavaan tapaan tiedot on laskettu kaikissa muissakin kokoluokissa. Suurin yksittäinen kunnallisjärjestön ilmoittama vaalibudjetti Helsingin ulkopuolelta oli 133 000 euroa. Toisessa ääripäässä ovat pikkukunnat, joissa pienryhmien vaalikulut jäivät vähimmällään vain pariinsataan euroon.

Kirjavasta lähdeaineistosta huolimatta kooste tarjoaa varsin johdonmukaisen kuvan kunnallisjärjestöjen vaalibudjeteista. Kampanjakulut paisuvat kunnan koon sekä puolueen kannatuksen kasvaessa, ja kasvu kiihtyy erityisesti suurimpien kaupunkien kohdalla. Pienten puolueiden vaalibudjetit pienissä kunnissa olivat keskimäärin noin 1 000 euroa. Keskisuurten ryhmien vaalikulut keskikokoisissa kunnissa olivat vajaat 10 000 euroa. Sen sijaan suurimmissa kaupungeissa isojen puolueiden asemassa olevilla ryhmillä budjettikeskiarvo lähestyi jo 100 000 euroa. Lisäksi poikkeuksellisen suuret ja pienet yksittäiset vaalibudjetit toistavat nekin tietynlaista samankaltaisuutta. Erityisen paljon rahaa näyttää olleen käytössä sellaisilla kunnallisjärjestöillä, joilla on pitkä historia ja merkittävä asema omalla paikkakunnallaan ja joilla on ollut myös erilaista kiinteää omaisuutta tai muuta varallisuutta hallussaan. Tällaisilla järjestöillä itsellään on isot kampanjabudjetit, tai niillä on ollut varaa jakaa vaalitukea omille tahoilleen. Poikkeuksellisen pienillä varoilla vaaleihin ovat lähteneet uudemmat ja nopeasti kasvaneet ryhmät, kuten Perussuomalaiset. Tällaisilla paikallisjärjestöillä harvemmin on vakiintuneita varainhankinnan kanavia tai muita järjestöllisiä voimavaroja. Lisäksi edellisten vaalien perusteella kertyneet puolueverotkaan eivät ole vielä riittäneet mittaviin vaalibudjetteihin.

Mistä vaalibudjettien varat sitten ovat peräisin? Jos järjestöt empivät kertoa kampanjaan sijoitetun rahan määrästä, niin varainhankinnan lähteistä puhuminen näyttää olevan vieläkin vaikeampaa. Siten kunnallisjärjestöjen tulopuolen yksityiskohtainen erittely on käytännössä mahdotonta. Käytetyistä aineistoista tulee kuitenkin esiin se, että voimavaroja raavitaan kokoon hyvin erityyppisistä lähteistä.

Yksi varainhankinnan lohko perustuu julkisiin lähteisiin. Kunnallisjärjestöjen rahoituksesta ei ole juuri tutkimustietoa, mutta tärkein tai ainakin yleisimmin käytetty tulolähde on kunnallisten luottamushenkilöiden palkkioista peritty puoluevero. Se kattanee yleisesti yli puolet kunnallisjärjestöjen vuosibudjeteista. Säännöllisenä ja varmana tulolähteenä se tarjoaa jon-

kinlaisen pohjakassan myös kampanjabudjeteille, joita kartutetaan vaalikauden aikana nimenomaan kuntavaaleja silmällä pitäen. Osa kunnista tarjoaa myös valtuustoryhmien toimintaan tukea, joka kanavoituu usein kunnallisjärjestöjen rutiinikulujen kattamiseen ja siten myös osaksi vaalikampanjaa. Lisäksi kunnissa on vaihtelevia käytäntöjä erilaisen poliittisen järjestötoiminnan tai muun yhdistystoiminnan tukemiseksi. Tämänkin tutkimuksen aineistoissa on lukuisia esimerkkejä siitä, miten valtuustoryhmien määrärahoja tai yhdistystoiminnan avustuksia on kanavoitu osaksi vaalitoimintaa, jolloin voidaan puhua suoranaisesta kunnallisesta piilopuolueudesta.

Toinen kunnallisjärjestöjen varainhankinnan osa-alue perustuu oman yhteisön sisältä koottuihin voimavaroihin. Käytännöt vaihtelevat huomattavasti eri puolueiden ja yksittäisten järjestöjen välillä. Tähänkin liittyy toisinaan julkisen tuen luonne, jos tukea antanut järjestö kuuluu itse puolue-tuen piiriin. Esimerkiksi puolueiden keskus- ja piirijärjestöt ovat antaneet vaihtelevasti rahallista avitusta kunnallisjärjestöilleen sekä tarjonneet erilaista materiaali- ja toimintatukea. Toki joukossa on päinvastaisiakin esimerkkejä siitä, miten kunnallisjärjestöt ovat antaneet avustusta omalle keskus- tai piirijärjestölleen. Lisäksi yleinen tapa koota vaalikassaa perustuu ehdokasmaksuihin, eli kandidaatit maksavat pienen summan kunnallisjärjestölleen yhteiskulujen kattamiseksi. Ehdokasmaksujen määrä saattaa vaihdella pikkukuntien 0–30 eurosta isojen kaupunkien 100–200 euroon. Osin niitä on myös porrastettu ehdokkaiden taustan mukaan. Suurimmat näkyviin tulleet ehdokasmaksut olivat Oulun Vihreällä Kunnallisjärjestöllä, jolla summat vaihtelivat 150 eurosta 750 euroon saakka. Oman yhteisön sisältä varoja ammennetaan monin muinkin tavoin: käytetään vanhoja säästöjä tai muuta varallisuutta, kootaan ylimääräisiä kannatus- tai jäsenmaksuja, ostettujen palvelujen sijaan panostetaan talkootyöhön ja pienissä kunnissa osa yhteisistä kuluista saattaa toisinaan jäädä lopulta puolueaktiivien tai yhdistysjohdon henkilökohtaiselle vastuulle.

Kaikkein vähiten kunnallisjärjestöt ovat valottaneet yksityisen ulkopuolisen rahoituksen lähteitään. Niitäkin voidaan vielä jaotella alkuperän mukaan. Yhtäältä varoja on saatu yksityishenkilöiltä avustuksina, keräys- ja myyntituottoina ym. pienimuotoisina kertaerinä. Toisaalta tukea on saatu myös etujärjestöiltä, vaikka asian todentaminen on hankalaa. Kolmanneksi

tukea on koottu yrityksiltä, mikä näkyy selkeimmin ulospäin esimerkiksi vaali- ja järjestölehtien ilmoituskannassa. Neljänneksi esiin tuli muutamia tapauksia, joissa kunnallisjärjestöt olivat rahoittaneet kampanjoitaan lainarahalla. Lisäksi oma lukunsa liittyy poliittisten järjestöjen harjoittamaan si-joitus- tai liiketoimintaan, jonka edellytyksiin saatetaan vaikuttaa myös kunnallisen päätöksenteon keinoin, ja välillä toisena sopimusosapuolena voi olla itse kuntaorganisaatio. Kaiken kaikkiaan oleellista on se, että kuntatasolla yksityinen ja intressitaustainen raha jää edelleen piiloon eikä sitä saada näkyviin nykyisen lainsäädännön keinoin.

Vaikka kunnallisjärjestöt harvemmin paljastavat varainhankintaansa, vaalikustannuksiaan ne ovat eritelleet jossain määrin auliimmin. Käytännöt vaihtelevat huomattavasti, kun osa järjestöistä on tehnyt tarkastikin selkoa eri kulumuodoistaan ja osa on saattanut nimetä keskeiset menoeränsä sum-
mia mainitsematta. Joka tapauksessa voidaan laatia suuntaa antava arvio vaalikulujen jakaantumisesta. Selkeimpänä havaintona nousee esiin se, että kunnallisjärjestöt luottavat paikallisvaaleissa perinteisiin kampanjamuotoihin. Kolme eniten kustannuksia aiheuttavaa kuluerää perustuu edelleen lehti- ja ulkomainontaan sekä vaaliesitteisiin yms. painettuun materiaaliin. Toinen oleellinen huomio kertoo siitä, miten kuluja aiheuttaneiden kampanjakeinojen valikoima levenee kuntakoon kasvaessa.

Taulukko 4.

Kunnallisjärjestöjen vaalikulujen jaottelu 2008/2012 vaaleissa (%)

	Helsinki	Isot kunnat	Isokot kunnat	Keskikoon kunnat	Pienehköt kunnat	Pienet kunnat
Lehtimainonta	31	44	41	54	46	53
Radiomainonta	0	0,5	0,1	1	1	0
Tv-mainonta	0	0	0,5	0	1	0
Tietoverkot	0,5	2	1	1	0	0
Muu media	1	0	0	0	0	0
Ulkomainonta	21	17	8	10	14	10
Esitteet yms.	17	16	22	18	20	25
Suunnittelu	3	4	2	2	1	0
Tilaisuudet	3	5	8	8	9	6
Avustukset	0,5	2	2	0	0	0
Henkilökulut	4	4	5	0	0	0
Toimitilat	9	1	1	1	1	0
Muut kulut	10	4	9	5	7	6
Yhteensä n = 114	100	~ 100	~ 100	100	100	100

Lähde: Ks. viite²⁵

Kaikkein pienimmissä kunnissa kustannuksia ovat aiheuttaneet pääosin lehtimainokset, esitteet, ulkomainonta, vaalitulaisuudet ja vaihteleva määrä sekalaisia pikkukuluja. Kun kuntakoko kasvaa, tilastoihin on kirjattu myös vähäisiä määriä esimerkiksi suunnitteluun liittyviä kustannuksia. Samalla painettu materiaali saattaa muuttua puolueen yleismainoksista paikkakuntakohtaisesti räätälöityyn aineistoon ja pienesitteet vaihtua vaalilehdiksi. Kaikkein isoimmissa kaupungeissa perinteisten kampanjamuotojen ohessa tulee esiin myös suunnitteluun, henkilökuntaan ja toimitiloihin liittyviä kuluja. Taulukossa 4 näkyy myös se, miten perinteiset kampanjamuodot saattavat nousta uudelleen esiin nykypäivään sovitetussa muodossa. Esimerkiksi ulkomainontaa on käytetty jo vuosisadan ajan. Aiemmin vaalijulisteita

²⁵ Lähteet ovat samoja kuin taulukossa 3. (ks. viite 24). Laadultaan vaihtelevan aineiston takia tiedot on muutettu vertailukelpoisuuden takia prosenteiksi ja ne on tilastoitu erikokoisten kaupunkien muodostamina kokonaisuuksina.

ripustettiin talkootyönä teiden varsille puihin ja aitoihin tai niitä varten pystytettyihin telineisiin. Muutamien viime vaalien yhteydessä on tullut katukuvassa selvästi näkyviin, miten kaupalliset toimijat ovat tarjonneet kiinteitä, lasitettuja, valaistuja ja hoidettuja mainospaikkoja myös poliittisen mainonnan alustaksi.

Kunnallisjärjestöjen moderneista kampanjamuodoista etenkin sähköinen mainonta jää kuluja seuraamalla hyvin vähäiseksi. Yhtäältä kyse on siitä, että esimerkiksi kotisivujen tai Facebookin päivittämisen voi tehdä ilmeisen edullisesti. Toisaalta taas esimerkiksi paikallisjärjestöjen televisiomainonta on hyvin harvinaista, vaikka toki siitäkin voi löytää yksittäisiä esimerkkejä.

2.4 Ehdokkaat kuntavaaleissa

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) säädettiin alkuaan vuosituhaten vaihteessa. Kuntavaaleissa valtuutetut ja varavaltuutetut veloitettiin raportoimaan vaalibudjettiensa koosta ja rahan lähteistä oman kuntansa keskusvaalilautakunnalle. Vuonna 2008 lakiuudistus (604/2008) toi myös kuluerittelyt pakolliseksi osaksi ilmoitusta. Lisäksi oikeusministeriön suosituksesta kunnat ryhtyivät julkaisemaan ilmoituksia kotisivuillaan. Tämä tarjosi mahdollisuuden vertailla valtuutettujen budjet-teja eri puolilla maata, vaikka läheskään kaikki kunnat eivät suositusta nou-dattaneet. Vuonna 2009 lakia uudistettiin (273/2009) jälleen, ja tässä yh-teydessä valvonta siirrettiin Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Seuraava-na vuonna lakiin tehtiin vielä lisäys (684/2010), jonka perusteella alle 800 euroa käyttäneet valtuutetut ja varavaltuutetut vapautettiin tulo- ja ku-luerittelyistä. Näin ilmoitukseen riitti vain vakuutus siitä, että kokonaisbud-jetti jäi alle mainitun summan.

Vuoden 2012 kuntavaaleihin mukaan lähteneestä 37 125 ehdokkaasta va-lituksi tuli 9 674 valtuutettua. Kun mukaan lasketaan arviolta 9 400 varaval-tuutettua, vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisten piiriin kuului noin 19 070 kuntapäätäjää. Heistä runsaat 15 000 (79 %) oli jättänyt vakuutuksen siitä, että kampanja jäi alle 800 euron, eivätkä he kertoneet asiasta sen tarkem-min. Vastaavasti 1 600 velvollista (8 %) ilmoitti oman kampanjansa jääneen alle 800 euron, mutta he olivat antaneet vapaaehtoisesti yksityiskohtaisempia tietoja rahoitusjärjestelyistään. Lisäksi vajaat 2 500 velvollista (13 %) oli

sijoittanut kampanjaansa yli 800 euroa ja siten joutunut antamaan selvityksen tuloistaan ja menoistaan.²⁶

Vuoden 2012 kuntavaaleissa siis lähes 80 prosenttia valtuutetuista ja varavaltuutetuista on kertonut ainoastaan sen, että heidän kampanjakulunsa jäivät alle 800 euroon ja runsaat 20 prosenttia on antanut yksityiskohtaisemman raportin rahoituksestaan. Tämä puolestaan tarkoittaa sitä, että kuntakohtaiset selvitykset valtuutettujen keskimääräisistä kampanjabudjeteista on mahdollista tehdä enää vain suurimmissa kaupungeissa. Niissä kulut ovat yleensä niin suuria, etteivät muutamat piiloon jäävät pikkubudjetit juuri vaikuta keskiarvojen laskemiseen. Raja kulkee noin 50 000 asukaahan kunnissa, joiden kohdalla budjettikeskiarvot pystytään vielä arvioimaan kohtuullisella virhemarginaalilla.²⁷

Taulukko 5.

Valtuutettujen vaalibudjetteja eräissä suurissa kunnissa (euroa)

Kaupunki	Keskibudjetti 2012	Virhemarginaali 2012	Keskibudjetti 2008
Helsinki	7 270	± 40	7 700
Espoo	3 800	± 75	4 200
Tampere	3 870	± 20	4 300
Vantaa	2 740	± 70	2 500
Turku	4 100	± 30	4 700
Jyväskylä	1 750	± 80	1 700
Lahti	3 660	± 50	3 600
Kuopio	1 570	± 90	1 200
Pori	2 090	± 80	2 500
Joensuu	1 210	± 100	1 300
Rovaniemi	1 220	± 110	1 200
Salo	2 100	± 70	1 500
Kotka	960	± 100	1 200
Rauma	800	± 150	600
Järvenpää	980	± 140	900

Lähde: www.puoluerahoitus.fi; Venho 2012

²⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto 2013, 11 ja 27.

²⁷ Vertailuun on valittu sellaisia isoja kaupunkeja, joiden valtuutettujen kampanjabudjeteista on tutkimustietoa jo aiemmissa vaaleissa. Katso Venho 2012, 20–22.

Keskikokoisissa eli 15 000–50 000 asukkaan kunnissa valtuutettujen budjetit ovat pääsääntöisesti jo niin pieniä ja rahankäytöstään muuten ilmoitaneiden valtuutettujen luku vähäinen, ettei keskimääräisten vaalikulujen laskeminen ole enää mahdollista. Keskisuurissa kunnissa asiaa voitaisiin vielä arvioida viitteellisesti tarkastelemalla eniten rahaa käyttäneitä päättäjiä. Voitaisiin esimerkiksi vertailla 800 euroa ylittäneiden henkilöiden määrää tai seurata suurimpien yksittäisten vaalibudjettien kokoa peräkkäisten vaalien yhteydessä. Vähäisen tietoarvon takia sitä ei kuitenkaan tässä yhteydessä tehdä.

Sen sijaan alle 15 000 asukkaan kunnista voidaan kertoa enää se, että päättäjien vaalikulut jäävät yleisesti alle 800 euron. Pienehköissä ja pienissä kunnissa yli 800 euroa käyttäneitä on enää vähän, ja sitä pienemmillä budjeteilla mukana olleet ovat kertoneet vapaaehtoisesti rahoitusjärjestelyistään varsin harvoin. Siten pienillä paikkakunnilla kuntakohtaisten keski-budjettien tms. vaalirahatilastojen laatiminen on nykynormiston vallitessa mahdotonta.

On selvää, etteivät alle 800 euron henkilökohtaiset vaalibudjetit ole yleisen julkisuusintressin kannalta ensisijaisen tärkeitä. Mutta kun enää 20 prosenttia kuntapäättäjistä antaa selvityksen vaalirahajärjestelyistään, niin vuonna 2010 tehty uudistus on lohkaissut pois ison palan jo saavutettua julkisuutta. Ongelmana on myös se, ettei ehdokasrahoituksen kehitystä kuntavaaleissa pystytä enää seuraamaan kattavasti. Lisäksi uudistus on vienyt mennessään paljon sellaista vaalirahatietoa, jota ei pystytä mistään muualta kokoamaan. Hallituksen lakiesitys (HE 6/2010) ei sisältänyt alle 800 euron vaalibudjeteille ohuempaa julkisuusvelvoitetta, vaan se liitettiin mukaan vasta eduskuntakäsittelyssä (PeVM 3/2010). Asiaa perusteltiin ilmoitusvelvollisten suurella määrällä ja ilmeisesti valvojille osoitetun hallinnollisen taakan keventämisellä. Ulkopuolisen on kuitenkin vaikea nähdä, miten valvojan työmäärä on vähentynyt. Sen sijaan että valvoja ottaisi vastaan, rekisteröisi ja laittaisi julkisesti nähtäville täytetyt ilmoitukset, nyt valvoja ottaa vastaan, rekisteröi ja laittaa julkisesti esille tyhjänä palautettuja lomakkeita. Ilmoitusten määrä on täsmälleen sama.

Kun mahdollisuudet laskea kuntakohtaisia keski-budjetteja ovat aiempaa rajatumpia, tämä vaikuttaa myös ehdokkaiden varainhankinnan ja kampanjakulujen erittelyyn. Isoimpia kaupunkeja voitaisiin edelleen tarkastella

yksittäisinä tapauksina. Sen sijaan pienempiä kuntia on käsiteltävä laajempina kokonaisuuksina, koska niissä on yleensä vain muutama valtuutettu eritellyt kampanjansa tuloja ja menoja. Toisaalta pikkukuntia on niin runsaasti, että kokoamalla vaalirahailmoituksiin tuottonsa kirjanneet päättäjät yhteen saadaan jo usean sadan henkilön tiedot tilaston pohjaksi. Seuraavassa tuloja ja menoja eritelläänkin eri kokoluokan kuntia vertailemalla.

Taulukko 6.

Ehdokasbudjettien tulorakenne 2012 kuntavaaleissa (%)

	Helsinki	Isot kunnat	Isokot kunnat	Keskikoon kunnat	Pienehköt kunnat	Pienet kunnat
Omat varat	56	67	72	77	73	81
Lainat	2	1	1	0	1	0
Yksityishenkilöiltä	16	11	5	4	6	2
Yrityksiltä	14	9	11	9	5	3
Puolueyhteisöltä	3	7	8	5	6	7
Muu tuki	10	5	4	6	9	7
Yhteensä	~ 100 n = 153	100 n = 435	~ 100 n = 603	~ 100 n = 485	100 n = 366	100 n = 537

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Keskeisin havainto valtuutettujen ja varavaltuutettujen varainhankinnasta tiivistyy siihen, että yli puolet vaalibudjeteista katetaan kaiken kokoisissa kunnissa omilla varoilla, ja osuus yleensä kasvaa, kun tarkastelu siirtyy kotti pienimpiä kuntia. Samaan aikaan oman puolueyhteisön sisältä saadut varat jäävät kaikkialla varsin tasaisesti enintään 10 prosenttiin²⁸. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että ulkopuolisen rahoituksen merkitys laajenee kuntakoon kasvaessa. Pienimmissä kunnissa ulkopuolinen raha kattaa

²⁸ Aiemmissä tutkimuksissa oman yhteisön tukiosuus on ylikorostunut. Syynä on se, että puolueen yhteiskuluja on jyvitetty ehdokkaiden henkilökohtaisiin vaalirahailmoituksiin, vaikka näin ei pitäisi tehdä. Viime vaaleissa virhetulkinta on jäänyt aiempaa vähäisemmäksi, ja myös tutkimuksen keinoin on osattu karsia entistä tarkemmin ilmoituksiin kuulumattomia varoja pois tilastoista. Vrt. Venho 2012, 33.

kymmenisen prosenttia ehdokasbudjeteista, mutta isoimmissa kaupungeissa vastaava osuus on noin 25–40 prosenttia.

Muutos aiempaan on siinä, että yksityishenkilöiden tarjoamat vaaliavustukset ovat kasvaneet ja isoimmissa kaupungeissa niistä on tullut jopa suurin ulkoisen tuen lähde. Suuntaus oli nähtävissä jo edellisissä eduskuntavaaleissa. Yritykset ovat puolestaan aiempaa varovaisempia rahoja jakaessaan, mihin lienee vaikuttanut myös pitkään jatkunut talouden matalasuhdanne. Ero näiden lähteiden välillä on myös siinä, että tukea antaneita yksityishenkilöitä on enemmän, mutta yritykset ovat lahjoittaneet suurempia kertasuorituksia. Edelleen jää kuitenkin selvittämättä, kuinka paljon yritystuesta on peräisin ehdokkaiden omista tai heidän lähipiiriinsä luettavista yrityksistä.

Vaalirahoitusilmoitusten viimeinen tuottonimike eli ”muu tuki” on kattanut yleisesti alle 10 prosenttia kampanjabudjeteista kuntakoosta riippumatta. Nimike pitää sisällään kirjavan joukon erilaisia lahjoittajia, jotka eivät sovi edellä käsiteltyihin tuloluokkiin. Mukana on etujärjestöjä, puolueyhteisöihin laskettavia organisaatioita, ehdokkaiden omia tukiyhdistyksiä ja sekalainen joukko muita järjestöjä. Kun eritellään ”muuta tukea” sisältäneet vaalirahoitusilmoitukset ja niissä nimetyt lahjoittajat, kuva tarkentuu erityisesti etujärjestöihin. Yli puolet muusta tuesta oli lähtöisin SAK:n järjestöperheestä: mukana oli niin osasto-, alue- kuin liittotason yhdistyksiä. Vajaa kolmannes nimetyistä yhdistyksistä lukeutui STTK:n organisaatioon, ja nämä olivat useimmiten liittotason organisaatioita. Lisäksi yksi eniten ehdokaskentälle tukea jakaneista yksittäisistä oikeushenkilöistä erottuu kielipolitiikan sanomaa kantavaksi organisaatioksi.²⁹

Edellä käytyyn tapaan voidaan arvioida ehdokkaiden kampanjoinnin kustannuspuolta. Tässäkään kohdin ei päästä kokoamaan kattavia kunta-kohtaisia tilastoja. Sen sijaan kerätään useista samankokoisista kunnista kullansa eritelleet päättäjät ja laaditaan niiden pohjalta laajempia kokonaisuuksia kuvaavat tilastot.

²⁹ Osuuksia laskettaessa mukana on 507 nimeltä mainittua lahjoittajaa, ja ne kattavat arviolta 80–90 prosenttia vaalirahoitusilmoituksissa yksilöidyistä ”muista lahjoittajista”.

Taulukko 7.

Ehdokasbudjettien kulurakenne 2012 kuntavaaleissa (%)

	Helsinki	Isot kunnat	Isohkot kunnat	Keskikoon kunnat	Pienuhköt kunnat	Pienet kunnat
Lehtimainonta	41	53	66	66	65	65
Radiomainonta	1	0,3	1	2	1	0,2
Tv-mainonta	0	0,3	0,1	0	0,1	0
Tietoverkot	3	4	3	2	2	1
Muu media	3	1	1	1	1	0
Ulkomainonta	27	11	5	2	1	2
Esitteet yms.	14	19	15	18	20	21
Suunnittelu	4	5	2	3	2	1
Tilaisuudet	3	2	2	2	3	3
Tuen hankinta	0,3	0,3	0	0	0	0
Muut kulut	4	4	5	4	5	7
Yhteensä	~ 100 n = 155	~ 100 n = 439	~ 100 n = 593	100 n = 474	~ 100 n = 368	~ 100 n = 533

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Taulukko 7 kertoo, että ehdokkaiden kuntavaalibudjeteissa selvästi suurin kuluerä perustuu edelleen sanoma- ym. lehtimainontaan. Suurimmissa kaupungeissa se nielee noin puolet ehdokasbudjeteista ja muualla maassa jo kaksi kolmasosaa. Lehtimainonnan osuus kaikista kuluista näyttää kuitenkin hieman kaventuneen edellisiin vaaleihin verrattuna³⁰. Muutenkin kulurakennetta hallitsevat perinteiset kampanjamuodot. Isoimmissa kaupungeissa seuraavaksi tärkeimmät kuluerät perustuvat ulkomainontaan ja erilaisten painotuotteiden käyttöön. Sen sijaan muissa kunnissa toiseksi suurin kuluerä koostuu pelkistetyistä painotuotteista, kuten esitteistä, lehtisistä, flyereistä, käynti- ja postikorteista sekä vaalilehdistä.

Moderneista muodoista ehdokkaiden sähköinen kampanjointi tulee hyvin niukalti näkyville. Yhtäältä kyse on siitä, että kuntavaaliehdokkaista vain harva on panostanut televisio- ja radiomainontaan. Toisaalta verkko-

³⁰ Venho 2012, 35.

ympäristöä käytetään hyvin yleisesti, mutta sen voi yhä hoitaa ilmeisen vähäisillä kustannuksilla. Lisäksi verkon käyttö vaihtelee huomattavan paljon myös kuntakoon mukaan. Esimerkiksi Helsingin ehdokkaista yli 80 prosenttia oli vastannut Yleisradion vaalikoneeseen, ja 65 prosenttia vastanneista oli liittänyt lisäksi oheen linkin omalle kotisivulleen. Sen sijaan pienimmissä kunnissa Ylen vaalikoneeseen vastasi alle puolet kaikista ehdokkaista, ja tästä joukosta vain 14 prosenttia oli tarjonnut lisäksi linkin omalle kotisivulleen.

Vastaavaan tapaan eräät muutkin vaalityön muodot jäävät pimentoon, jos niitä tarkastellaan pelkästään kulujen perusteella. Taulukossa 7 näkyy, miten vaalitulaisuuksista aiheutuneet kustannukset nielivät vain 2–3 prosenttia ehdokkaiden kokonaisbudjeteista. Aiemmissa tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että vaalitulaisuudet ovat ehdokkaiden kaikkein yleisimmin käyttämiä kampanjoinnin muotoja: lähes 80 prosenttia kandidaateista on osallistunut tavalla tai toisella vaalitulaisuuksiin³¹. Kyse on jo sinänsä edullisesta tavasta tavoittaa äänestäjiä, ja lisäksi kulut jäävät muiden eli yleisimmin kai kunnallis- ym. paikallisjärjestöjen vastuulle.

Kaiken kaikkiaan kuntavaaliehdokkaiden kampanjat tehdään yhä pienellä rahalla ja perinteisin keinoin. Vaikka uusitun lainsäädännön myötä enää ei pystytä laatimaan kuntakohtaisia karttoja ehdokasrahoituksesta läpi Suomen, kokonaiskuva tuskin on paljon muuttunut edellisistä vaaleista. Selkeimmin erot tulevat joka tapauksessa näkyviin kuntien koon perusteella. Pikkukunnissa voi edelleen menestyä ilman kampanjarahaa. Sen sijaan isoimmissa kaupungeissa valtuutettujen keskibudjetit pitää laskea jo tuhansina euroina, ja suurimmat yksittäiset kampanjakulut ovat kohonneet kymmeniin tuhansiin euroihin. Mitä isommista kunnista on kyse, sitä enemmän tulee esiin myös kampanjoinnin ammattimaistumiseen viittaavia piirteitä, jotka ovat tyypillisemmin nähtävissä eduskuntavaaleissa. Kuntakoon kasvaessa ehdokkaiden varainhankinnan muodot lavenevat ulkopuolisiin rahoituslähteisiin. Lisäksi ilmiö heijastuu maksettujen kampanjamuotojen kirjoon. Ensinnäkin suuremmissa kunnissa on käytössä laajempi vaalityön keinovalikoima. Lisäksi suurimmissa kunnissa tulee hieman muita useam-

³¹ Helander 2003, 55–58 ja 123.

min näkyviin uusiin kehittyneempiin kampanjoihin viittaavia kulumuotoja, kuten verkkokampanjaan tai vaalityön suunnitteluun viittaavia kustannuksia.³²

2.5 Kuntavaalikampanjoiden kokonaiskuluista

Kuntavaalien kampanjarahoitusta ja etenkin sen julkisuutta ohjaava lainsäädäntö kattaa siis vain osan oleellisista toimijoista, ja nykyiset säännökset ovat nekin epäsymmetrisiä. Puoluelaki määrittää puolueiden keskus- ja piiriorganisaatioiden avoimuusvaatimukset niin vaali- kuin muullekin rahoitukselle. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta puolestaan asettaa avoimuusvaatimukset vaaleissa valituksi tulleille yksittäisille kandidaateille – tosin aiempaa karsitummassa muodossa. Toisaalla taas puolueiden kunnallisjärjestöille ei ole asetettu vaalirahan julkisuusvaatimuksia lainkaan, vaan näitä tietoja täytyy koota sekalaisista ja tietoarvoltaan kirjavista lähteistä. Lisäksi muutama tuhat puolueiden perusosastoa jää rahoitusjärjestelyineen yhä kokonaan pimentoon. Käytännön esimerkki vaihtelevista julkisuusvaatimuksista tulee esiin mm. siinä, että runsaan sadan piiriorganisaation joukossa kampanjabudjettien mediaani oli viime kuntavaaleissa noin 7 000 euroa. Sen sijaan jo keskikokoisilla kunnallisjärjestöillä keskisuurissa kunnissa budjetit olivat yleensä lähellä 10 000 euroa. Piirejä koskevat kuitenkin laajemmat avoimuusvaatimukset. Lisäksi vajaan 2 000 kunnallisjärjestön tiedot jäävät kokonaan valvonnan ulkopuolelle, vaikka samaan aikaan Valtiontalouden tarkastusvirasto kokoaa tyhjiä vaalirahoitusilmoituksia noin 15 000 kuntapäätäjältä. Vaihtelevan tasoiset julkisuusvaatimukset riittävät siihen, että kuntavaalirahoituksen suuret linjat ja tyypilliset lähteet saadaan nykyjärjestelmän puitteissa kartoitettua. Sen sijaan rahan tarkka alkuperä jää yhä liian usein pimentoon, mikä koskee sekä yksityistä intressitaustaista varainhankintaa että erilaisia kuntien tarjoamia tukimuotoja.

Vaalikampanjoinnin kokonaiskustannuksia voidaan joka tapauksessa haarukoida yhdistelemällä vaihtelevista lähteistä koottavia tietoja. Eri toimijoiden käyttämät rahamäärät kuvastavat tavallaan myös niiden roolia ja

³² Vrt. Helander 2003, 56–57 ja Venho 2012, 35–36.

merkitystä osana kampanjoita. Eduskuntapuolueiden keskusjärjestöt käyttivät viime kuntavaaleihin noin 3,8 miljoonaa euroa, mikä oli hieman enemmän kuin vuoden 2008 vaaleissa. Keskusorganisaatioiden panos kuntavaaleihin on jäänyt toistuvasti vähäisemmäksi esimerkiksi eduskuntavaaleihin verrattuna, ja eurovaalitkin ovat yleensä nielleet niiden varoja kuntavaaleja runsaammin.³³

Puolueiden piirijärjestöillä yhteenlasketut kampanjabudjetit olivat 2012 kuntavaaleissa 2,2 miljoonaa euroa, mikä oli hieman vähemmän edelliseen kierrokseen verrattuna. Tästäkin summasta yli kolmannes käytettiin Helsingissä, jossa piirijärjestöillä on samaan aikaan myös kunnallisjärjestöjen status. Kuntavaalit eivät siis näytä olevan piirien ominaisinta toimintaluetta, vaikka kampanjarahoitus sivuaa useilla tavoilla myös niiden toimintaa. Erot puolueiden ja yksittäisten järjestöjen välillä ovat kuitenkin huomattavan suuria.

Kunnallisjärjestöjen vaalibudjettien yhteen laskemiseksi pohjana ovat yhtäältä edellä esitetyn taulukon 3 tiedot, joissa tyypillisiä keskibudjetteja on jaoteltu puolueen ja kunnan koon perusteella. Vastaavasti kuntavaaleissa valtuustopaikkaan yltäneet 1 734 ryhmää on jaoteltu ryhmän ja kunnan koon mukaan 25 luokkaan. Ryhmien määristä ja keskibudjeteista saadaan taulukkoon 8 kertoimet kokonaissummien hahmottamiseksi.

³³ Ks. Venho 2012, 107.

Taulukko 8.

Kunnallisjärjestöjen vaalikulut (määrä x keski budjetit) viime kuntavaaleissa (€)

	Isot puolueet	Isokot puolueet	Keskikoon puolueet	Pienehköt puolueet	Pienet puolueet
Isot kunnat *	659 400 (7 x 94 200)	505 400 (7 x 72 200)	531 900 (9 x 59 100)	111 300 (3 x 37 100)	241 600 (16 x 15 100)
Isokot kunnat	1 264 400 (29 x 43 600)	424 200 (14 x 30 300)	153 000 (9 x 17 000)	321 600 (16 x 20 100)	251 100 (27 x 9 300)
Keskikoon kunnat	1 302 000 (84 x 15 500)	617 400 (49 x 12 600)	488 800 (52 x 9 400)	434 000 (70 x 6 200)	434 000 (155 x 2 800)
Pienehköt kunnat	1 016 400 (132 x 7 700)	364 250 (47 x 7 750)	303 400 (74 x 4 100)	180 200 (106 x 1 700)	308 100 (237 x 1 300)
Pienet kunnat	382 200 (147 x 2 600)	41 400 (23 x 1 800)	81 600 (48 x 1700)	126 560 (113 x 1 120)	260 000 (260 x 1 000)

Lähde: Katso viite³⁴

* Ei sisällä Helsingiä.

Esimerkiksi isohkoiksi katsotuissa kunnissa oli 29 suureksi luokiteltua puoluetta omine kunnallisjärjestöineen. Näillä ryhmillä keskimääräiset kampanjabudjetit arvioitiin noin 43 600 euroksi (taulukko 3). Siten niiden vaalikuluiksi voidaan laskea runsaat 1,26 miljoonaa euroa. Vastaavaan tapaan taulukossa 8 on laskettu kaikki 25 ”lokeroa”, joiden yhteissummasta saadaan koottua arvio kunnallisjärjestöjen kaikkiaan paikallisvaaleihin käyttämistä varoista. Tämän laskelman perusteella kunnallisjärjestöt sijoittivat vuoden 2012 kuntavaaleihin yhteensä 10,8 miljoonaa euroa. Jos siihen lasketaan vielä Helsingin järjestöt, jotka edellä käsiteltiin osana piirien tilastoja, kokonaissumma voidaan arvioida vajaaksi 12 miljoonaksi euroksi. Kampanjointiin käytetyn rahan perusteella kunnallisjärjestöt muodostavat siis selvästi tärkeimmän organisaatiotason nimenomaan paikallisvaaleissa. Ne ovat käyttäneet vaaleihin kaksinkertaisen määrän varoja keskus- ja piirijärjestöihin verrattuna.

Kuntavaaliehdokkaiden vaalibudjetit ei pystytä enää vuoden 2010 lakiuudistuksen jälkeen selvittämään aiemmalla tarkkuudella. Vielä vuoden

³⁴ Keski budjetit on otettu taulukosta 3. Kunnallisjärjestöjen määrä sekä niiden kokomääritys on laskettu vaalitulastoista osoitteesta www.vaalit.fi > vaalien tulos- ja tietopalvelu.

2008 vaaleissa kaikki valtuutetut ja varavaltuutetut olivat velvollisia kerto-
maan budjettinsa loppusumman ja antamaan erittelyn kampanjabudjeteis-
taan, joten käytännössä yli puolet kaikista ehdokkaista kuului yksilöidyn
julkisuusvelvoitteen piiriin. Vuoden 2012 vaaleissa tarkan vaalirahoitusil-
moituksen oli täyttänyt enää runsaat 10 prosenttia ehdokkaista, kun muka-
na olivat enää yli 800 euroa käyttäneet valtuutetut ja ne, jotka antoivat va-
paaehtoisesti lisätietoja pienemmistä budjeteistaan. Saatavilla olevat aineis-
tot eivät yksinkertaisesti enää riitä läpi kuntakentän käytettyjen varojen las-
kemiseen. Siten vuoden 2008 vaalit jäivät toistaiseksi ainoaksi kerraksi, jol-
loin pystyttiin laatimaan suuntaa antava arvio kuntavaaliehdokkaiden ko-
konaisuudessaan käyttämistä varoista. Silloisen arvion mukaan kaikkinaiset
ehdokaskampanjoinnin kulut olivat noin 15 miljoonaa euroa, mikä to-
dennäköisesti vastaa ainakin mittaluokaltaan nykyistä tasoa³⁵.

Kun lasketaan yhteen keskus- ja piirijärjestöjen 3,8 ja 2,2 miljoonaa, kun-
nallisjärjestöjen 11 miljoonaa sekä ehdokkaiden noin 15 miljoonaa euroa,
laskettavissa olevat kampanjakulut olivat viime kuntavaaleissa yhteensä
noin 32 miljoonaa euroa. Summa sisältää päällekkäisyyksiä, kun esimerkiki-
si keskustasolta lähtenyt raha on saattanut päätyä piirien kautta paikallisjär-
jestöjen käyttöön tai kun kunnallisjärjestöt ovat tukeneet omia ehdokkai-
taan. Toisaalta laskelmasta puuttuvat kokonaan kunnallisjärjestöjen alla
toimivien puolueiden paikallisosastojen tiedot, joiden kattava selvittämi-
nen olisi jokseenkin mahdoton tehtävä.

Huomion arvoista on myös kokonaiskulujen jakaantuminen. Kuntavaa-
lien kampanjakustannuksista hieman yli puolet on erilaisten järjestöjen
vastuulla ja vajaa puolet jää ehdokkaiden maksettavaksi. Sen sijaan koko-
naiskustannusten kehityksen suuntaa on kirjavan aineiston pohjalta hanka-
laa arvioida. Aineistoissa on lukuisia yksittäisiä esimerkkejä siitä, miten
kampanjamenot ovat kasvaneet edellisestä kierroksesta, ja toisaalta muka-
na on yhtä lailla viitteitä aiempaa pienemmistä vaalikuluista. Kolmas näkö-
kulma tuo esiin erinäisiä tapauksia, joissa kulut ovat jokseenkin yhtäläisel-
lä tasolla edellisiin vaaleihin verrattuna. Kokonaisarvio viittaa siis varsin sa-
mankaltaiseen kustannustasoon kaksissa viime kuntavaaleissa.

³⁵ Venho 2012, 53–54.

3 Kampanjarahoitus Euroopan parlamentin vaaleissa

Suomi päätti liittyä Euroopan unioniin vuonna 1994, ja eduskunta nimesi ensimmäiset Euroopan parlamenttiin lähtevät edustajat. Sen jälkeen maassamme on järjestetty viisi kertaa yleiset vaalit europarlamentaarikkojen valitsemiseksi. Vuonna 1996 vaalit järjestettiin samaan aikaan kuntavaalien kanssa. Vuoden 1999 kampanja käytiin kesällä pian kevään eduskuntavaalien jälkeen. Myös vuonna 2004 oli vuorossa kahdet vaalit, kun kesällä valittiin europarlamentaarikkoja ja syksyllä kunnanvaltuutettuja. Kahdet viimeiset eli vuosien 2009 ja 2014 kampanjat on päästy käymään tilanteessa, jolloin samana vuonna ei ollut muita vaaleja.

Vuoden 2014 vaaleissa mukana oli 14 rekisteröityä puoluetta ja yksi valitsijayhdistys, jotka olivat asettaneet yhteensä 251 ehdokasta. Tämä oli suurin ehdokasmäärä Suomessa pidetyissä eurovaaleissa, vaikka kandidaattien luku on ollut yleensä lähellä samaa tasoa. Paikkoja oli jaossa 13, mikä vastasi edellisen kierroksen määrää.

Muiden vaalien tapaan eurovaaleissakin kampanjarahoitusta voidaan eritellä eri toimijoiden ja niiden toimenkuvan perusteella. Keskusjärjestö vastaa puolueen vaaliohjelmasta, kampanjan suurista linjoista ja kunta- sekä eduskuntavaaleista poiketen myös ehdokasasettelusta. Piirijärjestöillä työ on puolestaan näyttäytynyt etenkin osana puolueen alueellisia kampanjoi-

ta, minkä rinnalla ne ovat keskittäneet tukeaan omasta maakunnasta mukaan lähteneille ehdokkaille. Lisäksi Suomen vaalijärjestelmässä korostuu ehdokkaiden henkilökohtainen kampanjointi, ja se nielee erityisesti varoja, kun koko maa on yhtenä vaalipiirinä.

Tämä pääluku etenee siten, että ensimmäisessä alaluvussa käsitellään keskusjärjestöjä, minkä jälkeen siirrytään piirien tarkasteluun. Sitten arvioidaan ehdokkaiden ja valituksi tulleiden edustajien rahoitusjärjestelyjä. Viimeisessä alaluvussa hahmotetaan eurovaalikampanjoinnin kokonaiskustannusten mittakaavaa.

3.1 Puolueiden keskusjärjestöt eurovaaleissa

Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjä koskevat samat julkisuusvaatimukset niin euro- kuin muissakin vaaleissa. Siten vuosikymmenen vaihteessa tehty lakiuudistus (683/2010) tuli ensi kertaa sovellettavaksi eurovaaleihin vuonna 2014. Kampanjan tulot ja kulut pitää tässäkin tapauksessa eritellä aiempaa tarkemmin, ja valvontavastuu kuuluu Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Puolueiden keskusjärjestöt ilmoittivat käyttäneensä 2014 vaaleihin yhteensä 3,7 miljoonaa euroa, mikä oli hieman vähemmän kuin edellisellä kerralla. Lisäksi merkille pantavaa on se, että ensi kertaa keskusjärjestöjen yhteen lasketut eurovaalikulut jäivät pienemmiksi verrattuna kuntavaaleihin. Puolueiden välisessä vertailussa on siinäkin joitain muutoksia aiempaan nähden. Ensinnäkin suurimmalla vaalibudjetilla liikkeellä oli Perussuomalaiset, mikä on aiempiin vuosiin nähden aivan poikkeuksellista. Toiseksi keskusjärjestöjen välillä esiin nouseva havainto liittyy siihen, että budjettien kokoerot ovat pienentyneet. Joukosta puuttuvat sekä poikkeuksellisen suuret että muita selvästi pienemmät kampanjabudjetit. Suurimmillaan budjetti oli siis Perussuomalaisilla eli vajaat 700 000 euroa. Vähiten rahaa kului Vihreillä ja Kristillisdemokraateilla, joilla kummallakin kustannukset jäivät alle 200 000 euron.

Taulukko 9.

Keskusjärjestöjen vaalibudjetit 2014 eurovaaleissa (1 000 euroa)

Vaalibudjetin koko		Varainhankinnan lähteet (%)		Kulumuodot (%)	
KOK	572	Valtionapu	2 013 (55)	Lehtimainonta	1 004 (27)
SDP	654	Kuntatuki	0 (0)	Radiomainonta	139 (4)
PS	694	Lainat	0 (0)	Tv-mainonta	293 (8)
KESK	453	Yksityishenkilöt	310 (8)	Tietoverkot	28 (1)
VAS	364	Yritystuki	28 (1)	Muu media	51 (1)
VIHR	198	Omat varat	550 (15)	Ulkomainonta	346 (9)
RKP	599	Puolueyhteisö	710 (19)	Esitteet yms.	151 (4)
KD	157	Muut tahot	80 (2)	Suunnittelu	193 (5)
Yhteensä	3 691	Yhteensä	3 691 (100)	Tilaisuudet	111 (3)
				Avustukset	506 (14)
				Henkilökulut	115 (3)
				Toimitilat	0 (0)
				Muut kulut	754 (20)
				Yhteensä	3 691 (~100)

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Keskusjärjestöjen eurovaalibudjetit on koottu aiempaan tapaan eli pitkälti valtion puoluetuella. Sen merkitys on tosin pienentynyt edellisiin kieroksiin verrattuna. Nyt julkisen tuen osuus oli 55 prosenttia, kun aiemmin vastaava osuus on kohonnut 80 prosenttiin. Seuraavaksi suurimmat tulolähteet ovat perustuneet joko omarahoitukseen tai oman yhteisön sisältä koottuihin varoihin. Asetelma kuitenkin vaihtelee eri puolueiden välillä. Esimerkiksi Perussuomalaiset kattoivat vaalibudjettinsa kokonaan valtion tuella. RKP:lla julkisen tuen osuus vaalikassasta jäi alle puoleen, ja Vasemmistoliitto ilmoitti vastaavan tulolähteen nollaksi. Joka tapauksessa yksityisen ulkopuolisen rahoituksen rooli jäi varsin niukaksi eli noin 10 prosenttiin. Kun siitäkin pääosa oli yksityishenkilöiden tarjoamaa tukea, niin selvästi intressitaustaiselle rahalle on jäänyt marginaalinen rooli osana keskusjärjestöjen ilmoittamaa eurovaalirahoitusta.

Vaalibudjettien kulupuoli noudattaa samantyyppistä jakoa kuin aiemmissakin vaaleissa, vaikka lakiuudistusten yhteydessä tehdyt luokitusnimikkeiden muutokset hankaloittavat vertailua. Suurin yksittäinen kuluerä

perustui edelleen lehtimainontaan, jonka 27 prosentin osuus noudattaa edellisissä vaaleissa nähtyä tasoa. Muille jaetut vaaliavustukset nielivät 14 prosenttia kampanjabudjeteista, mikä on tämäkin edellisten vaalien luokkaa. Sähköisen kampanjoinnin muotoihin oli puolestaan käytetty noin 13 prosenttia vaalibudjeteista, ja sekin on hyvin lähellä parin viime kierroksen lukemia.³⁶

Laskennallisiin kuluosuuksiin sisältyy kuitenkin ilmeisiä epätarkkuuksia, joten niihin tulee suhtautua viitteellisesti. Ensinnäkin viidennes kuluista on ilmoitettu tarkemmin määrittelemättöminä ”muina kuluina”. Yksittäisillä puolueilla jopa yli puolet kustannuksista saattoi olla kaatoluokassa ”muut kulut”. Lisäksi kulujaosta syntyy ristiriitainen kuva, kun vertaillaan eri lähdeteaineistoja. Jokaisen puolueen on todettu esimerkiksi jakaneen vaaliavustuksia kampanjointia varten, mikä tulee esiin mm. ehdokkaiden vaalirahailmoituksista ja keskusjärjestöjen medialle antamista tiedoista³⁷. Osa puolueista ei ole kuitenkaan kirjannut lainkaan muille annettuja avustuksia lakimääräisiin vaalirahaerittelyihinsä.

3.2 Puolueiden piirijärjestöt eurovaaleissa

Puolueiden piiriorganisaatioita on järjestelty hieman uudelleen edellisen vaalipiiriuudistuksen mukana, vaikka asia ei ensisijaisesti koskekaan eurovaaleja. Käytännöt ovat vaihdelleet hieman puolueiden välillä, mutta järjestöjen kokonaismäärä on joka tapauksessa supistunut. Vuoden 2014 vaaleissa julkisuusvaatimukset koskivat noin 110 piiriorganisaatiota.

Aivan kattavaa kartoitusta piirien vaalirahoista ei pystytäkään tekemään, koska osa niistä ei toimittanut lakimääräisiä vaalirahaerittelyjä määräaikaan. Itse asiassa osalla järjestöistä erittelyt olivat huomattavan paljon myöhässä, joten ne eivät ehtineet osaksi tämän tutkimuksen aineistoja. Nyt mukana on noin 85 prosenttia piirijärjestöistä, joten niiden perusteella pystytään laatimaan suuntaa antava kuva piirien eurovaalirahoista.³⁸

³⁶ Aiempien eurovaalien kampanjarahoituksesta Venho 2012, 55–73.

³⁷ Katso esim. HS 3.5.2014 ja HS 2.4.2015.

³⁸ Valtiontalouden tarkastusvirastolta tiedusteltiin piirien puuttuvia vaalirahaerittelyjä elokuun puolivälissä 2015. Samaa asiaa tiedusteltiin uudestaan 14.9.2015. Yksise-

Piirijärjestöille on ollut tyypillistä se, että rahoitus on jäänyt eurovaaleissa muita kampanjoita vähäisemmäksi, mikä toistui näissäkin vaaleissa³⁹. Vuoden 2014 eurovaaleissa piirit käyttivät kampanjointiin arviolta lähes miljoona euroa, mikä on hieman vuoden 2009 tasoa pienempi summa. Keskimäärin tämä tarkoittaa noin 9 000 euron kuluja järjestöä kohden. Kustannukset vaihtelevat kuitenkin huomattavasti yksittäisten järjestöjen välillä. Mukana oli organisaatioita, jotka ilmoittivat kulunsa nollassa tai ainoastaan muutamaksi sadaksi euroksi. Enimmillään yksittäiset piiriyhdistykset olivat sijoittaneet kampanjointiin 60 000–70 000 euroa.

Taulukko 10.

Piirijärjestöjen vaalibudjetit 2014 eurovaaleissa (1 000 euroa)

Vaalibudjetin koko		Varainhankinnan lähteet (%)*		Kulumuodot (%)*	
KOK	~250	Valtionapu	157 (19)	Lehtimainonta	330 (39)
SDP	120	Kuntatuki	0 (0)	Radiomainonta	4 (0,5)
PS	?	Lainat	0 (0)	Tv-mainonta	23 (3)
KESK	183	Yksityishenkilöt	53 (6)	Tietoverkot	7 (1)
VAS	101	Yritystuki	3 (0,4)	Muu media	8 (1)
VIHR	51	Omat varat	346 (41)	Ulkomainonta	64 (8)
RKP	91	Puolueyhteisö	220 (26)	Esitteet yms.	58 (7)
KD	50	Muut tahot	63 (7)	Suunnittelu	15 (2)
Yhteensä	~ 1 000	Yhteensä	842 (~100)	Tilaisuudet	120 (14)
				Avustukset	87 (10)
				Henkilökulut	9 (1)
				Toimitilat	16 (2)
				Muut kulut	101 (12)
				Yhteensä	842 (~100)

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

* Tulo- ja kulujaoittelu on laadittu ilman Perussuomalaisten tietoja.

litteisesti myöhässä olleita dokumentteja ei ollut vielä syyskuun puolivälissäkään saatavilla, eikä ollut tietoa siitä, koska ne mahdollisesti olisivat käytettävissä. Siten tutkimusaineistoista puuttuvat kaikki Perussuomalaisten piirijärjestöt sekä yksi Kokoomuksen yhdistys eli yhteensä 17 piirin tiedot.

³⁹ Venho 2012, 48 ja 72 sekä 100.

Piirien varainhankinta eurovaaleissa poikkeaa selvästi keskusjärjestöistä. Puoluetuen osuus on tilastoissa vain noin viidenneksen, mutta puuttuvien tietojen takia se on tilastoitunut liian alhaiselle tasolle. Joka tapauksessa julkisen tuen osuus jää piireillä huomattavasti keskustasoa pienemmäksi. Pääosa vaalibudjeteista on peräisin piirien omista varoista. Seuraavaksi suurin tulolähde on oman puolueyhteisön sisältä kootut varat, jotka kattoivat runsaan neljänneksen kaikista kuluista, ja valtion tuen todellinen osuus lienee lähellä samaa tasoa. Yhteistä keskusorganisaatioiden kanssa on kuitenkin se, että ulkopuolinen ja intressitaustainen rahoitus jää kokonaisuuden kannalta varsin vähäiseksi.

Kampanjabudjettien kulupuolelta taasen nousee esiin havainto, että piirit käyvät kampanjoita pitkälti perinteisin keinoin. Lähes 40 prosenttia varoista sijoitettiin lehtimainontaan. Seuraavaksi suurimmat erät käytettiin kampanjatilaisuuksien järjestämiseen sekä vaaliavustuksiin. Sen sijaan uudempaa sukupolvea edustavat kulut jäivät yhteen laskettuinkin vain muutama prosenttiyksikköön. Esimerkiksi sähköiset mediat eivät näytä kuuluvan piirien ensisijaiseen keinovalikoimaan eikä suunnittelukustannuksiaan ole liiemmästi niiden budjeteissa. Kokonaiskuvan ohessa kulurakenne näyttää varsin samankaltaiselta jokseenkin kaikkien puolueiden piiriken- tässä.

3.3 Ehdokkaat eurovaaleissa

Ehdokkaiden vaalirahoitusta koskeva lainsäädäntö on etsinyt muotoaan vähitellen, mikä tulee esiin myös eurovaaleissa. Vielä 1990-luvulla julkisuusvaatimuksia ei ollut lainkaan. Vuoden 2004 eurovaaleissa valitut ja heidän varaedustajansa joutuivat ensi kertaa tekemään selkoa käyttämänsä rahan määrästä ja varainhankinnan lähteistä. Vuodeksi 2009 lainsäädäntöä oli uusittu siten, että se sisälsi myös perusteet kuluerittelyjen laatimiseksi. Lisäksi ehdokkaat saattoivat antaa ensi kertaa ennakoilmoituksen vaalirahoituksestaan. Sittemmin lakiuudistukset ovat tulleet voimaan täysimääräisinä 2010-luvun alusta lähtien. Kaikki yleiset vaalit – niiden mukana myös 2014 eurovaalit – on nyt käyty uudistettujen normien mukaan ainakin kertaalleen.

Tässä tutkimuksessa vuoden 2014 ehdokasrahoitusta tarkastellaan aineistoilla, jotka sisältävät ensinnäkin 13 valitun europarlamentaarikon ja

seitsemän varaedustajan pakolliset vaalirahailmoitukset. Niiden ohessa käytettävissä on 150 ehdokkaan ennen vaaleja antamat ennakoilmoitukset. Lisäksi laadultaan ja määrältään kirjavia aineistoja on koottu esimerkiksi Yleisradion vaalikoneesta, muun median eri tavoilla koostamista lähteistä sekä ehdokkaiden itsensä vaihtelevin keinoin julkaisemista tiedoista. Ehdokkaiden käyttämän kampanjarahan määrää päästään arvioimaan aineistoilla, jotka kattavat 71 prosenttia kaikista kandidaateista (178/251). Eduskuntapuolueiden ehdokkaista 77 prosenttia (123/160) oli kertonut kampanjabudjettinsa koosta tavalla tai toisella, kun taas eduskunnan ulkopuolisilla ryhmillä vastaava osuus oli 60 prosenttia (55/91).⁴⁰

Suomesta valituksi tulleet 13 Euroopan parlamentin jäsentä käyttivät kampanjointiin keskimäärin vajaat 74 000 euroa. Varasijalle jääneillä keskiolut olivat 59 300 euroa. Enimmillään yksittäinen valituksi tullut ehdokas sijoitti kampanjaansa lähes 184 000 euroa. Pienimmillään valintaan riitti runsaat 4 000 euroa, ja useampikin ehdokas meni läpi alle 15 000 euron budjetilla. Onnistuneen kampanjan on siis voinut tehdä hyvin vaihtelevin voimavaroin. Isoimmilla budjeteilla on haettu valtakunnallista näkyvyyttä monin eri keinoin. Pienemmillä budjeteilla on käytetty harvempia välineitä ja onnistuttu kohdentamaan kampanja omimmalle kannattajakunnalle ja samalla on laskettu ilmeisen paljon politiikassa jo muutenkin saavutettuun näkyvyyteen.

Kun siirrytään valituksi tulleista kandidaateista koko ehdokasjoukon tarkasteluun, käytettävissä olleen rahan määrä pienenee huomattavasti. Keskimääräinen ehdokasbudjetti vuonna 2014 oli noin 21 000 euroa. Kun vain parikymmentä ehdokasta on joutunut tekemään vaalien jälkeen virallisen vaalirahailmoituksen, niin muiden ehdokkaiden antamiin tietoihin liittyy

⁴⁰ Lakimääräiset ilmoitukset ja vapaaehtoiset ennakoilmoitukset on koottu Valtiontalouden tarkastusviraston sivuilta osoitteesta www.puoluerahoitus.fi. Niiden ohessa mukaan on otettu sellaiset ehdokkaat, jotka ovat antaneet käyttämänsä rahan määrästä yhdensuuntaisia tietoja ainakin kahdessa eri yhteydessä, esim. Ylen vaalikoneessa, muualla mediassa tai omilla kotisivuillaan.

siinä määrin epätarkkuuksia, että koko ehdokasjoukon keskibudjetit on tarkasteltava viitteellisesti.⁴¹

Taulukko 11.

Eurovaaliehdokkaiden keskimääräiset kampanjabudjetit 2014 (euroa)

Puolue	Valitut edustajat	Kaikki ehdokkaat
KOK	134 100	~ 70 000
SDP	77 100	35 000
PS	17 100	21 000
KESK	99 100	50 000
VIHR	10 100	20 000
VAS	12 600	15 000
RKP	49 600	35 000
KD	–	10 000
Muut	–	~ 1 000
Kaikki	73 900 n = 13/13	~ 21 000 n = 178/251

Lähde: Katso viite⁴⁰

Valituksi tulleiden pienestä määrästä ja muita ehdokkaita koskevien aineistojen laadullisista rajoitteista huolimatta puolueiden väliset erot tulevat esiin pitkälti samalla tavoin kuin edellisissä vaaleissa tai yleensäkin eri vaalien vertailussa. Eniten varoja on ollut käytössä Kokoomuksen kandidaateilla, mikä koskee niin valituksi tulleita kuin koko ehdokasjoukkoakin. Vastaavaan tapaan toiseksi eniten rahaa ovat käyttäneet Keskustan ehdokkaat. Toisessa ääripäässä ovat eduskunnan ulkopuoliset ryhmät, joiden ehdokkailla keskibudjetit ovat kerta toisensa jälkeen kaikkia muita selvästi ohuempia. Eduskuntapuolueissa vähiten rahaa oli käytössä tälläkin kertaa kristillisdemokraateilla. Selkein ero edelliseen kierrokseen nähden tulee esiin perussuomalaisilla, jotka ovat jytken jälkeen tuplanneet vaalibudjet-

⁴¹ Aineistoihin liittyvien määrällisten ja laadullisten vinoutumien nettovaikutusta on arvioitu siten, että laskettavissa olevaa keskibudjettia on pitänyt oikaista noin 10 prosentin korotuksella.

tinsa. Toisaalla myös RKP:lle ohjattu säätiöraha on tuonut näkyville aiempaa suuremmat ehdokasbudjetit.

Eurovaalien muista poikkeavan luonteen takia vaalirahoitus näyttäytyy toisinaan hieman erilaiseen tapaan kuin muissa vaaleissa. Esimerkiksi viime vaaleissa kolmella puolueella oli kärkiehdokkaina valtakunnallisesti näkyvän poliittisen profiilin jo ennestään hankkineet kandidaatit, jotka menestyivät vaaleissa suorastaan hämmästyttävän pienellä rahalla. Perussuomalaisien, Vihreiden ja Vasemmistoliiton listoilta valituksi tulleilla edustajilla keskibudjetit olivat pienempiä jopa oman puolueensa koko ehdokasjoukkoon verrattuna. Lisäksi 2014 kampanja oli lukuisille ehdokkaille jonkinlainen alustava kierros seuraavan vuoden vaaleja varten. Huomattavan moni rannalle jäänyt meni läpi seuraavan vuoden eduskuntavaaleissa. Näiden ehdokkaiden ei ole tarvinnut antaa erittelyä 2014 kampanjarahoistaan, vaikka ne olivat ilmiselvästi pohjana seuraavan vuoden menestyksekkäälle vaalityölle.

Seuraavaksi arvioidaan, mistä kampanjoihin käytetyt varat on hankittu ja millaisiin kuluihin ne ovat huvenneet. Yhtäältä valituksi tulleet ja heidän varajäsenensä ovat joutuneet tekemään jälkikäteen selkoa tuloistaan ja menoistaan. Kun tähän lasketaan mukaan valitsematta jääneiden ennen vaaleja antamat ennakoilmoitukset, koko ehdokasjoukon tuloja päästään arvioimaan 150 ilmoituksen perusteella.

Sekä koko ehdokasjoukolla että valituksi tulleilla varainhankinta on perustunut aiempaa tasaisemmin useisiin eri tulolähteisiin. Vuoden 2014 vaaleissa kaikki yksittäiset rahoituslähteet kattoivat enintään neljänneksen kokonaisbudjeteista. Euroopan parlamenttiin valituilla tärkein tulolähde perustui edelleen omiin varoihin, vaikka 25 prosentin osuus on selvästi pienempi edelliseen kierrokseen nähden. Samalla ulkoisten tukimuotojen merkitys on kasvanut ja niiden järjestys myös muuttunut edeltäviin vaaleihin verrattuna. Vuonna 2009 eniten tukea tuli puoluejärjestöiltä ja yrityksiltä, mutta 2014 eniten rahaa kertyi yksityishenkilöiden ja yritysten jakamista varoista. Sen sijaan koko ehdokasjoukossa merkittävin tuki koostui edelleen omalta puolueyhteisöltä saaduista varoista. Selitys löytynee siitä, että useampikin puolue on jakanut huomattavia summia kaikille ehdokkailleen, ja lukuisat paikalliset puoluejärjestöt ovat koonneet tukea oman alueensa kandidaateille. Oman yhteisön tuki tuskin riittää kaikille valta-

kunnalliseen kampanjaan, mutta antaa pohjan alueelliselle vaalityölle, mikä palvelee samalla myös puolueen tavoitteita eri maakuntiin ulottuvasta näkyvyydestä. Joka tapauksessa merkittävä ero tulee esiin siinä, että valituksi tulleilla ulkopuolinen tuki kattoi suuremman osan muutenkin isommista budjeteista keskiuertoehdokkaisiin nähden. Yritystuki näytti yleensäkin ohjautuvan vaikutusvaltaisten ehdokkaiden suuntaan ja yksityishenkilöiden tuki korkean julkisuusprofiilin kandidaateille.⁴²

Taulukko 12.

Eurovaaliehdokkaiden kampanjabudjettien rakenne 2014 (euroa)

Varainhankinta	Valitut (%)	Kaikki (%)	Kulut	Valitut (%)	Kaikki (%)
Omat varat	18 600 (25)	4 900 (23)	Lehtimainonta	24 740 (33)	7 140 (35)
Lainat	4 620 (6)	1 280 (6)	Radiomainonta	100 (0)	220 (1)
Yksityishenkilöt	15 980 (22)	3 410 (16)	Tv-mainonta	6 350 (9)	1 450 (7)
Yritystuki	14 010 (19)	2 980 (14)	Tietoverkot	1 700 (2)	990 (5)
Puolueyhteisö	9 280 (13)	5 530 (26)	Muu media	0 (0)	220 (1)
Muu tuki	11 370 (15)	3 190 (15)	Ulkomainonta	19 340 (26)	4 020 (19)
			Esitteet yms.	7 620 (10)	2 800 (14)
			Suunnittelu	5 350 (7)	1 170 (6)
			Tilaisuudet	2 940 (4)	1 230 (6)
			Tuen hankinta	2 080 (3)	400 (2)
			Muut kulut	3 640 (5)	1 050 (5)
Yhteensä	73 860 n = 13	21 290 n = 150	Yhteensä	73 860 n = 13	20 690 n = 149

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Ehdokasbudjettien toista puoliskoa eli kuluja voidaan tarkastella jokseenkin samanlaisella aineistolla kuin tulojakin, kun käytettävissä on 149 ehdokkaan kuluerittelyt. Sekä valituilla että valitsematta jääneillä kolme suurinta kuluerää perustuvat edelleen perinteisiin kampanjamuotoihin: lehti- ja ulkomainontaan sekä esitteisiin yms. painettuun vaalimateriaaliin. Suurimpien kuluerien eli lehti- ja ulkomainonnan osuus on kuitenkin pienen-

⁴² Vuoden 2009 vaaleista Venho 2012, 62; Yritystuen ohjautumisesta ykkösketjun ehdokkaille aiemmissa eduskuntavaaleissa Venho 2012, 86.

tynyt edellisiin vaaleihin verrattuna. Sen sijaan sellaiset vanhat muodot kuin vaalitulaisuudet sekä esitteet ym. painettu kampanjamateriaali ovat kasvattaneet hieman osuuttaan edelliskertaan nähden.

Toisaalla taas modernia kampanjointia tyypillisimmin kuvaavat kuluerät nielevät edelleen suhteellisen kapean osuuden kaikista ehdokaskuluista. Esimerkiksi euroedustajilla televisiomainontaan sekä kampanjoiden suunnitteluun ja varainhankintaan sijoitetut rahat ovat kattaneet viidenneksen kokonaiskustannuksista. Nämä modernit kulumuodot ovat tosin kasvaneet vuoden 2009 vaaleihin verrattuna. Lisäksi eroja on nähtävissä eri ehdokastyypien välillä, kun valituksi tulleilla uudet kulumuodot nielevät suhteellisestikin enemmän varoja keskivertokandidaatteihin nähden. Poikkeuksena tilastoista erottuu ilmeisen edulliseksi osoittautunut verkkokampanjointi, johon keskivertoehdokkaat ovat sijoittaneet suuremman osuuden varoistaan valittuihin edustajiin verrattuna.

Toisaalta eurovaaleistakin voidaan todeta se, ettei rahaa seuraamalla saada esiin kaikkia kampanjoinnin keinoja eikä pystytä arvioimaan niiden merkitystä. Tämä koskee sekä eräitä uusia että vanhoja vaalityön tapoja. Ensinnäkin verkkoympäristön käyttö on hyvin yleistä. Esimerkiksi Yleisradion vaalikoneeseen vastasi lähes 90 prosenttia kaikista ehdokkaista. Näistä ehdokkaista 88 prosenttia oli liittännyt vaalikonevastaukseensa myös linkin omille kotisivuilleen. Samasta vaalikoneeseen vastanneiden joukosta linkin yhtä aikaa kotisivulleen sekä Facebook- että Twitter-tililleen oli kirjannut näkyviin 56 prosenttia kandidaateista. Ainoastaan 6 prosenttia Ylen vaalikoneeseen vastanneista ehdokkaista oli jättänyt kokonaan linkittämättä vastaukseensa yhteystietoja omille kotisivuilleen tai sosiaalisen median tileilleen. Vaikka mainitut esimerkit kattavat vain rajatun alueen verkon tarjoamista mahdollisuuksista, ne kuvaavat tässä ympäristössä tapahtuvan vaalityön yleisyyttä. Verkon laajasta käytöstä huolimatta siitä aiheutuneet kulut jäivät vuonna 2014 vain muutamaa prosenttiin kaikista kustannuksista.

Jos lähtökohtana on kustannusten seuraaminen, perinteisistä vaalityön muodoista varjoon jäävät etenkin vaalitulaisuudet ja kampanjakiertueet. Tätä tutkimusta varten seurattiin kuuden suurimman puolueen ehdokkaiden vaalikalentereita. Kuinka laajasti he kiersivät vaalitulaisuuksissa eri puolilla Suomea? Tarkastelu kohdistui kierrettyjen maakuntien kirjoon

eikä niinkään paikkakuntien määrään. Tämän perusteella ehdokkaat voidaan jakaa 4–5 ryhmään. Ensinnäkin joukossa oli väkeä, jolta oli vaikea edes löytää kalenteria, tai sitten siinä oli päivityksiä vaalitulaisuudesta harvaksen. Jonkinlaisen keskivertoehdokkaan tilaisuudet puolestaan ulottuivat omaan ja 1–2 naapurimaakuntaan. Seuraava ryhmä koostui kandidaateista, joiden vaalitulaisuudet keskittyivät koti- ja lähimaakuntiin sekä muutamisiin suurimpiin kaupunkeihin. Laajimmillaan ehdokkaiden vaalikierret ulottuivat läpi koko maan aina Ruuhka-Suomesta vähintään eteläiseen Lappiin. Menestyneillä ja kovimmilla tavoitteilla mukaan lähteneillä ehdokkailla kiertueet olivat pääsääntöisesti huomattavasti laajempia keskivertoon verrattuna. Kiertueiden laajuutta ei kuitenkaan saada aina näkyviin kustannuksia seuraamalla. Syynä voi olla se, että kulut jäävät usein muitten hoidettavaksi. Esimerkiksi tilaisuuksien järjestelyistä ovat usein vastanneet paikalliset puoluejärjestöt. Toisaalta taas matkakulut on voitu jakaa useiden ehdokkaiden kesken, tai sitten puolue on vastannut myös kuljetuksista. Lisäksi kustannuksia on todennäköisesti kirjattu sekalaisen kulujen luokkaan.⁴³

Edellä mainittujen syiden ohessa kulujen seuraaminen voi antaa yksittäisten ehdokkaiden vaalityöstä vinoutuneen kuvan myös siksi, että osa tiedoista on jäänyt ilmoittamatta. Joidenkin ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksissa ei tuotu esiin kaikkia niitä julkisesti nähtävillä olleita mainonnan muotoja, jotka olivat väistämättä aiheuttaneet myös kustannuksia.

⁴³ Seurannassa oli kuuden suurimman puolueen kaikki 120 ehdokasta ajalla 10.4.–25.5.2014. Kunkin ehdokkaan kotisivulta etsittiin vaalikalenteri tai kiertueaikataulu, josta kirjattiin vaalitulaisuusien paikkakunnat. Jos ehdokkaalta ei löytynyt aktiivisesti päivitettyä kalenteria, vaihtoehtoisesti seurattiin hänen Facebook-tiliään. Lisäksi on huomattava, että jotkut ehdokkaat olivat aloittaneet vaalitulaisuudet jo paljon aiemmin – osa jo edellisen vuoden puolella. Yksittäisten ehdokkaiden välillä ilmenneiden erojen ohessa näkyviin tuli myös puolueiden välillä poikkeavia käytäntöjä. Esimerkiksi Keskustan ehdokkaat kiersivät maata aktiivisemmin Vasemmistoliiton ja Vihreiden kandidaatteihin verrattuna.

3.4 Eurovaalikampanjoiden kokonaiskuluista

Vuoden 2014 eurovaaleissa laskettavissa olevat kampanjakulut perustuvat lakimääräisten julkisuusvelvoitteiden piirissä olevien toimijoiden tietoihin. Ensinnäkin eduskuntapuolueiden keskusjärjestöt ovat antaneet Valtiontalouden tarkastusvirastolle selvitykset, joissa yhteenlasketut vaalikulut olivat noin 3,7 miljoonaa euroa. Samoilla puolueilla oli runsaat sata piirijärjestöä, joiden ilmoittamat kampanjakulut olivat arviolta noin 1,0 miljoonaa euroa. Mukaan pitää vielä ottaa 251 ehdokkaan käyttämät 5,3 miljoonaa, ja siten laskettavat kulut olivat yhteensä noin 10 miljoonaa euroa. Summa sisältää päällekkäisyyksiä, kun useat puolueet ovat esimerkiksi tukeneet ehdokkaitaan ja järjestöjään, joiden välillä raha on saattanut kulkea vielä uudemman kerran. Pieni osa rahoista on saattanut tulla siis lasketuksi jopa useampaan kertaan, mutta niiden tyhjentävä erotteleminen olisi mahdotonta.

Toisaalta eurovaaleissakin osa kampanjakustannuksista jää virallisten tilastojen ulkopuolelle. Ensinnäkin puolueiden perus- ja kunnallisjärjestöt ovat osallistuneet eri tavoin eurokampanjointiin ja sen kustannuksiin, mutta niillä ei ole lakimääräisiä vaalirahan julkisuusvelvoitteita. Paikallisyjärjestöt ovat esimerkiksi osallistuneet vaalitulaisuuksien ja -kiertueiden järjestelyihin omalla alueellaan. Ne ovat julkaisseet myös tapahtumiin ja ehdokkaihin liittyviä mainoksia ja maksaneet vaihtelevassa määrin sekalaisia kuluja. Puolueiden paikallisyjärjestöjen rooli on kuitenkin jäänyt ilmeisen ohueksi. Kunnallisjärjestöille osoitetun kyselyn perusteella niiden panos eurovaaleihin oli yleensä vain noin 10–15 prosenttia verrattuna kuntavaaleissa käytettyihin varoihin.⁴⁴ Lisäksi perus- ja kunnallisjärjestöt ovat oman vaalityönsä ohessa tarjonneet vaihtelevasti avustuksia ehdokkaille, mutta nämä varat tulevat ainakin osin lasketuksi ehdokasrahoituksen tilastoissa.

Lisäksi useat puolueiden oheisyjärjestöt ovat mukana vaalikampanjoissa. Selkeä esimerkki löytyy sivistysjärjestöistä, jotka yleensäkin osallistuvat monella tapaa vaalivalmisteluihin. Lisäksi ne ovat saaneet valtion budjetis-

⁴⁴ Eräiltä isojen kaupunkien kunnallisjärjestöiltä tiedusteltiin sitä, kuinka suurilla kampanjabudjeteilla ne olivat mukana 2012 kuntavaaleissa, minkä lisäksi niitä pyydettiin arvioimaan 2014 vaaleihin kuluneen rahan määrää. Katso edellä luku 2.3. Eurovaaleihin kunnallisjärjestöt sijoittivat rahaa muita kampanjoita vähemmän. Poikkeuksena saattaa olla järjestöjä, joilla on ollut omaa väkeä ehdokkaiden joukossa.

ta avustuksia nimenomaan eurovaalikampanjointia varten. Valtion talousarvioon on varattu 1990-luvulta lähtien kansalaisjärjestöjen Eurooppa-tiedottamisen avustusta, josta osa on erikseen osoitettu eurovaaleihin liittyvään tiedotustoimintaan. Vuonna 2014 vapaasti haettava määräraha oli runsaat 280 000 euroa. Siitä kolmannes oli osoitettu puolueiden lähipiiriin – pääasiassa niiden sivistysjärjestöille. Loppuosa oli jakaantunut noin 30 erilaiselle kansalaisjärjestölle. Kyseiset järjestelyt eivät näy vaalirahatilastoissa, vaikka järjestöt joutuvat toki selvittämään rahan käyttöä yleisten valtionapuehtojen perusteella.⁴⁵

Kokonaan oma lukunsa liittyy etujärjestöjen vaalityöhön, joka ilmenee eri muodoissa kaikissa yleisissä vaaleissa. Yhtäältä niiden antama rahallinen tuki tulee näkyviin vaihtelevalla tarkkuudella ehdokkaiden ja puolueiden vaalirahoitusilmoituksissa. Lisäksi useat etujärjestöt kampanjoivat saadakseen omia tavoitteitaan osaksi vaalien agenda. Vuoden 2014 vaaleissa näkyvimmän muodon sai palkansaajakeskusjärjestöjen yhteiskampanja ”Ääniä Suomesta”. SAK:n, STTK:n ja Akavan toteuttaman hankkeen tavoitteeksi määriteltiin: ”...tuoda esiin ja nostaa keskusteluun tulevan Euroopan parlamentin merkitys suomalaiselle työlle sekä kannustaa jäsenistöä käyttämään äänensä Eurovaaleissa”. Hankkeella oli ensinnäkin oma kampanjatoimisto henkilökuntineen. Lisäksi siihen kuului näkyvillä puitteilla varustettu vaalikiertue ympäri Suomen. Verkkoympäristössä oli tarjolla oma vaalikone, ja internetiä varten oli luotu myös erilliset bannerit. Lisäksi kampanjaa varten oli teetetty taustatutkimus ammattiliittojen jäsenistön parissa. Tämän ohessa yksi kampanjamuoto perustui lehtimainontaan. Mittasuhteiltaan palkansaajajärjestöjen yhteiskampanja vastaa tasoa, johon läheskään kaikilla puolueilla ei ole mahdollisuuksia.⁴⁶ Lakisääteisiä julkisuusvaatimuksia etujärjestöillä ei ole, vaan ne kertovat asiasta sen verran kuin itse tarpeelliseksi katsovat. Tämä koskee luonnollisesti muitakin etujärjestöjä kuin palkansaajajärjestöjä.

⁴⁵ Tieto valtion budjetin momentille 24.90.50 varatun EU-tiedotusmäärärahan jakamisesta on saatu pyynnöstä ulkoasiainministeriön Eurooppa-tiedotuksesta syyskuussa 2014.

⁴⁶ www.aaniasuomesta.fi. Katsottu 9/2014.

Vaalikampanjaa seuraamalla nousee esiin myös muita vaalivyössä toimineita tahoja. Rahalla mitaten merkittävin tapaus liittyy Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland -nimiseen säätiöön. Aiemmin RKP:n varainhoito-organisaationa toiminutta säätiötä on käytetty lakiuudistusten jälkeen erityisesti vaalirahoituksen instrumenttina. Vuoden 2014 eurovaaleja varten se oli kerännyt useita satojatuhsia euroja. Tästä rahasta oli varattu 10 000 euron tuki kullekin RKP:n ehdokkaalle. Lisäksi säätiö oli rahoittanut laajasti esitetyn mutta ilman puoluetunnuksia julkaistun tv-mainoksen, jossa kannustettiin äänestämään kaksikielisyyden puolesta. Kyse oli RKP:n perinteisimpien teemojen kanssa yhtä jalkaa kulkevasta mainoksesta, mikä oli aivan ilmeisesti suunniteltu osaksi puolueen vaalityötä. Virallisista vaaliraha-asiakirjoista ei kuitenkaan pystytä arvioimaan tämäntyyppisen säätiörahoituksen määrää tai laatua, vaikka sen mittaluokka lienee samaa tasoa kuin keski suurten puolueiden ilmoittamat kampanjabudjetit.⁴⁷

Kaiken kaikkiaan laskettavissa olevista eurovaalikuluista noin puolet on ehdokkaiden vastuulla ja toinen puolisko jää erilaisten puolueyhdistysten hoidettavaksi. Paino lienee hieman puoluekoneiston puolella, koska osa ehdokasrahoista on sieltä lähtöisin. Sen sijaan etujärjestöjen ym. vastaavien toimijoiden eli ns. kolmansien osapuolien rahallista kokonaispanosta on mahdotonta laskea saatavilla olevien tietojen valossa.

⁴⁷ Katso esim. HBL 23.5.2014 ja 26.5.2014.

4 Kampanjarahoitus eduskuntavaaleissa

Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa etsittiin kokonaan uusia asettelmia seuraavan hallitusyhteistyön pohjaksi. Vaaleja leimasi myös uudistus, jossa vaalipiirien määrää oli vähennetty kahdella eli kansanedustajan paikkoja tavoiteltiin enää 12 vaalipiirissä. Aiempien maalisvaalien sijaan nyt käytiin toista kertaa urnille huhtikuussa. Toista kertaa eduskuntavaaleihin sovellettiin myös vuosikymmenen taitteessa säädettyä uudistusta, joka oli sekä laajentanut vaalirahan julkisuusvaatimuksia että yhdenmukaistanut eri toimijoita koskevia säännöksiä. Kampanjointiin osallistuvia toimijoita koskevat normit poikkeavat kuitenkin edelleen mm. julkisuusvaatimusten ja aikataulujen suhteen, mikä heijastuu myös tämän tutkimuksen aineistoihin.

Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen tilinpäätökset ja vaalirahaerittelyt tulevat julkisiksi vasta tilivuotta seuraavan vuoden jälkipuolella. Siten vuoden 2015 vaaleja koskevat tiedot ovat koottavissa vasta loppukesällä 2016. Sen sijaan puolueiden perus- ja kunnallisjärjestöillä ei ole edelleenkään velvoitteita julkistaa tilinpäätöksiään tai vaalirahojaan millään tavoin. Toisaalla taas puolueiden oheisorganisaatioihin, kuten nuoriso- tai sivistysjärjestöihin, sovelletaan yleisiä valtionapuehtoja. Niiden perusteella valtion tukea saaneiden järjestöjen tilinpäätökset ovat julkisia asiakirjoja, mutta vaalirahoistaan ne voivat kertoa tai olla kertomatta haluamallaan tavalla. Ehdok-

kaita koskevat säännökset voidaan puolestaan jakaa pääosin kahtaalle. Kaikki kandidaatit voivat tehdä ennen vaalipäivää vapaaehtoisen ennakoilmoituksen rahoitusjärjestelyistään, mutta valituksi tulleilta ja heidän varaedustajiltaan vaaditaan kaksi kuukautta vaalien jälkeen pakolliset kampanjarahan erittelyt.

4.1 Puolueiden keskusjärjestöt eduskuntavaaleissa

Puolueiden keskusjärjestöjä koskevat lakimääräiset tiedot ovat siis koottavissa kattavasti vasta vuoden 2016 loppupuolella. Siten tuoreimmat eduskuntavaaleja koskevat rahoitustiedot ovat edelliseltä kierrokselta eli vuodelta 2011. Puolueet ovat eri yhteyksissä antaneet toki ennakkotietoja rahoitusjärjestelyistään mm. mediassa, mutta aiempien kokemusten perusteella ne ovat osoittautuneet toisinaan niin epätarkoiksi, ettei niitä ole tarkoituksenmukaista ottaa ensisijaisiksi tutkimusaineistoiksi. Esimerkiksi osa vuoden 2011 vaaleja koskevista tiedoista poikkeaa toisistaan sen mukaan, koska ja missä yhteydessä niitä on annettu julkisuuteen. Medialle sekä ennen että jälkeen vaalien tarjotut tiedot eroavat toisinaan huomattavasti verrattuna Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähetettyihin lakimääräisiin dokumentteihin.

Taulukko 13.

Puolueiden ilmoittamia kampanjabudjetteja 2011 vaaleissa (1 000 euro)

Puolue	Mediatiedot 4/2011	VTV:n tiedot	Mediatiedot 1/2015
KESK	1 000	1 120	1 100
PS	400	470	400
KOK	1 000	1 730	1 650
SDP	1 000	1 150	1 400
VIHR	430	710	370
VAS	700	660	620
RKP	700	840	850
KD	550	930	500

Lähde: VTV:n tiedot www.puoluerahoitus.fi; Mediatiedot HS 3.4.2011 ja HS 28.1.2015

Tässä yhteydessä on siis syytä tukeutua lakimääräisiin asiakirjoihin. Siten päästään laatimaan kokonaiskuva paitsi virallisten vaalirahaerittelyjen niin myös vahvistettujen tilinpäätösten avulla – yhdessä ja erikseen. Esimerkiksi vuoden 2011 ennakkotiedot antoivat ymmärtää, että puolueiden vaaleihin käyttämä rahamäärä olisi selvästi vähentymässä edelliseen kierrokseen verrattuna. Tilinpäätösten perusteella käy kuitenkin ilmi, että vuoden 2011 budjetit olivat lopulta samaa tasoa edelliseen kierrokseen verrattuna, eli sillä osin vaalirahakohun vaikutukset jäivät vähäisiksi.⁴⁸

Kaikkiaan eduskuntapuolueiden keskusjärjestöjen vaalikulut olivat vuonna 2011 yhteensä noin 7,6 miljoonaa euroa. Lakimääräiset tiedot antavat samansuuntaisen kuvan puolueiden välisistä summista kuin aiemmissakin vaaleissa. Suuret puolueet ovat liikkeellä suurimmilla budjeteilla, ja pienemmillä on vähemmän varoja käytössään. Keskusta, Kokoomus ja SDP ovat yleensä käyttäneet selvästi eniten rahaa vaalityöhön. Niiden lisäksi RKP on usein onnistunut keräämään kokoonsa nähden merkittävän vaalikassan. Vuonna 2011 näkyvin poikkeus liittyi Kristillisdemokraatteihin, jolla oli aiempiin vaaleihin verrattuna selvästi suurempi vaalibudjetti. Eduskunnan ulkopuoliset puolueet erottuvat nekin omaksi ryhmäkseen, jolla yhteenlasketut vaalikulut jäivät alle 100 000 euroon.

⁴⁸ Vertaa Venho 2012, 94 ja 107; Tätä tutkimuksen osaa kirjoitettaessa vaaleista oli kulunut vajaat neljä kuukautta, joten vuoden 2015 virallisia tietoja ei ollut vielä saatavilla.

Taulukko 14.

Keskusjärjestöjen vaalibudjetit 2011 eduskuntavaaleissa (1 000 euroa)

Vaalibudjetin koko		Varainhankinnan lähteet (%)		Kulumuodot (%)	
KOK	1 731	Valtionapu	4 089 (54)	Lehtimainonta	2 012 (26)
SDP	1 151	Kuntatuki	0 (0)	Radiomainonta	91 (1)
PS	469	Lainat	450 (6)	Tv-mainonta	738 (10)
KESK	1 122	Yksityishenkilöt	692 (9)	Tietoverkot	558 (7)
VAS	664	Yritykset	152 (2)	Muu media	155 (2)
VIHR	711	Omat varat	900 (12)	Ulkomainonta	489 (6)
RKP	842	Puolueyhteisö	1 020 (13)	Esitteet yms.	506 (7)
KD	928	Muut tahot	315 (4)	Suunnittelu	966 (13)
Yhteensä	7 618	Yhteensä	7 618 (100)	Tilaisuudet	298 (4)
				Avustukset	1 000 (13)
				Henkilökulut	111 (1)
				Toimitilat	0 (0)
				Muut kulut	694 (9)
				Yhteensä	7 618 (~100)

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

Vaalibudjettien kokoerot selittyvät pitkälti suomalaisen puoluerahoituksen perusrakenteesta. Valtion budjetista jaettu puoluetuki kattaa usein 75–90 prosenttia keskusjärjestöjen vuosituloista. Kun puoluetuki jaetaan eduskuntapaikkojen mukaan, tämä heijastuu väistämättä puolueiden kaikkeen rahankäyttöön – myös vaalibudjettien kokoon ja rakenteeseen.

Keskusjärjestöiltä on vaadittu vaalirahan tulo- ja menojaotteluja jo 1980-luvun lopulta, mutta nykyisen kaltainen luokittelu oli ensi kertaa käytössä vasta vuonna 2011. Tulopuoli tarjoaa joka tapauksessa varsin totutunlaisen kuvan varainhankinnasta. Useimmiten yli puolet keskusjärjestöjen käyttämästä vaalirahasta on peräisin valtion talousarviosta. Sen sijaan muu varainhankinta on poikennut huomattavasti puolueen ja vaalivuoden mukaan. Vuonna 2011 valtion tuen jälkeen tärkeimmät lähteet perustuivat oman puolueyhteisön sisältä koottuihin varoihin ja vaalikauden aikana kootuista säästöistä. Lisäksi esiin nousee jo ehdokaspuolelta tehty havainto yksityishenkilöiden antaman rahan kasvaneesta merkityksestä. Eräät puolueet ovat turvautuneet myös lainaraan kampanjan läpiviemiseksi. Täs-

mällistä vertailupohjaa aiemmilta vuosilta ei ole, mutta ainakin 2011 vaaleissa yritystuki jäi marginaaliseksi ilmiöksi.

Kun siirrytään tarkastelemaan kulupuolta, tässäkin tapauksessa aikasarjaista seurantaa hankaloittaa se, että ilmoitusten luokitteluperusteet ovat muuttuneet. Joka tapauksessa keskusorganisaatioilla on nähtävissä muita järjestöjä laajempi kulukirjo, koska oman kampanjansa ohella ne vetävät monella tavoin koko puolueyhteisön vaalityötä. Kulumuodot ovat myös jakaantuneet muita organisaatioita tasaisemmin erityyppisiin menoihin, jotka sisältävät yhtä lailla niin uusia kuin vanhojakin vaalityön muotoja. Vuonna 2011 suurin yksittäinen menoerä liittyi perinteiseen lehtimainontaan. Se nieli noin neljänneksen kaikista menoista, ja osuus oli samaa tasoa kuin useissa edellisissäkin vaaleissa. Seuraavaksi suurimmat kuluerät sen sijaan edustavat pelkistetympin modernimman vaalityön muotoja. Televisio- ja verkkomainonnan sekä suunnittelun kulut vaativat kukin noin kymmenisen prosenttia käytetystä rahasta. Tosin huomio kiinnittyy siihen, että tv-mainonnan osuus kokonaismenoista oli jälleen kaventunut.⁴⁹

4.2 Puolueiden piirijärjestöt eduskuntavaaleissa

Piirijärjestöjä koskevat säännökset ovat pitkälti samoja keskusorganisaatioiden kanssa. Vaalirahoja on pitänyt eritellä 1980-luvun jälkipuolelta alkaen, mutta tarkemmat nykysäännökset ovat astuneet voimaan vasta 2011. Samaten piirien tilinpäätökset ja vaalirahaerittelyt tulevat julkisiksi runsaan vuoden viiveellä, joten tämän tutkimuksen kannalta tuoreimmat saatavilla olevat eduskuntavaaleja koskevat tiedot ovat vuodelta 2011. Itse rahoitusjärjestelyt kuitenkin poikkeavat monin osin keskusjärjestöille tyypillisistä käytännöistä.

Vuoden 2011 vaalien jälkeen kahdeksan eduskuntapuoluetta oli toimittanut Valtiontalouden tarkastusvirastolle kaikkiaan 115 piirin tiedot. Niiden yhteenlasketut vaalibudjetit olivat noin 4,6 miljoonaa euroa. Keskimääräiset budjetit olivat siis noin 40 000 euroa. Vaihteluväli oli kuitenkin huomattava. Vähimmillään pienpuolueiden piireillä oli käytössä vain muutamia tu-

⁴⁹ Vertaa Venho 2012, 98 ja 114.

hansia euroja. Toisessa ääripäässä olevat isojen puolueiden keskeiset piiri-yhdistykset saattoivat sijoittaa vaaleihin 100 000–200 000 euroa.

Keskus- ja piiritason vaaleihin käyttämät summat vastaavat uudella vuosituhannella vakiintunutta asetelmaa, jossa yhteenlasketuista varoista noin 60 prosenttia on kulunut keskusjärjestöjen ja 40 prosenttia piiriorganisaatioiden käytössä. Aiemmillä vuosikymmenillä suhde on ollut tasaisempi tai jopa piirien eduksi⁵⁰. Eri järjestötasojen vertailua hankaloittaa se, että keskusjärjestöt jakavat usein tukea piireilleen tai maksavat osan niiden mainonnasta. Yhteenlaskuissa on siis päällekkäisyyksiä. Ulkoapäin on myös vaikea erottaa, ovatko mainitut menot luokiteltu esimerkiksi avustuksiksi vai lehtikuluiksi. Lisäksi vaalirahaerittelyt sisältävät usein erilaisia läpikulkueriä, joita järjestö ei käytä itse vaan toimii enemmänkin rahasuoritusten välittäjänä.

Taulukko 15.

Piirijärjestöjen vaalibudjetit 2011 eduskuntavaaleissa (1 000 euroa)

Vaalibudjetin koko		Varainhankinnan lähteet (%)		Kulumuodot (%)	
KOK	1 040	Valtionapu	1 292 (28)	Lehtimainonta	2 279 (49)
SDP	874	Kuntatuki	0 (0)	Radiomainonta	6 (0)
PS	225	Lainat	80 (2)	Tv-mainonta	30 (1)
KESK	758	Yksityishenkilöt	298 (6)	Tietoverkot	50 (1)
VAS	547	Yritykset	112 (2)	Muu media	78 (2)
VIHR	557	Omat varat	1 344 (29)	Ulkomainonta	512 (11)
RKP	76	Puolueyhteisö	1 256 (27)	Esitteet yms.	220 (5)
KD	529	Muut tahot	224 (5)	Suunnittelu	75 (2)
Yhteensä	4 606	Yhteensä	4 606 (~100)	Tilaisuudet	396 (9)
				Avustukset	197 (4)
				Henkilökulut	111 (2)
				Toimitilat	45 (1)
				Muut kulut	607 (13)
				Yhteensä	4 606 (100)

Lähde: www.puoluerahoitus.fi

⁵⁰ Venho 2012, 130.

Piiritason varainhankinta poikkeaa keskusorganisaatioista siinä, että tu-
loja haalitaan tasaisemmin eri lähteistä, mikä vastaa sekin jo edellisissä vaa-
leissa nähtyä tilannetta. Tällä kertaa tileistä erottui kolme muita suurempaa
erää: valtionavuilla, omalla varallisuudella sekä oman puolueyhteisön sisäl-
tä kootuilla tuilla oli katettu kullakin vajaat 30 prosenttia kuluista. Käytän-
nössä tämä tarkoittaa, että ulkopuolelta koottu yksityinen ja mahdollisesti
intressidonnainen raha jäi marginaaliseksi ilmiöksi.

Vastaavasti piirien kulujakauma poikkeaa keskustason rahankäytöstä.
Lehtimainonta on kattanut koko mittaushistorian ajan 40–50 prosenttia
piirikuluista, ja edellisissä vaaleissa osuus oli jälleen jokseenkin puolet. Seu-
raavaksi eniten varoja nielivät ulkomainonta ja vaalitulaisuudet, kun kum-
mankin osuudet olivat kymmenisen prosenttia. Sen sijaan muut kulumuo-
dot jäivät jo selvästi vähäisemmiksi. Kaikkiaan piirit ovat käyneet kampan-
jaa siis hyvin perinteisin muodoin.

4.3 Ehdokkaat eduskuntavaaleissa

Muista keskeisistä toimijoista poiketen ehdokasrahoituksen perusteet ovat
hahmotettavissa jo parin kuukauden päästä vaalien jälkeen. Siten tässä tut-
kimuksessa voidaan arvioida tuoreeltaan viime eduskuntavaalien ehdokas-
rahoitusta. Vuonna 2015 mukaan lähti 15 rekisteröityä puoluetta sekä eräi-
tä paikallisia valitsijayhdistyksiä tai muita ryhmittymiä. Kaikkiaan ne olivat
asettaneet 2 139 ehdokasta. Eduskuntapuolueilla oli 1 575 ja muilla ryhmil-
lä 564 kandidaattia. Lisäksi Ahvenanmaan yhtä paikkaa tavoitteli seitsemän
ehdokasta, joita ei oteta lukuun tässä tutkimuksessa.

Ehdokkaiden kampanjoihinsa käyttämän rahan määrää päästään arvioi-
maan aineistoilla, jotka sisältävät 199 kansanedustajan ja 72 varaedustajan
pakolliset vaalirahailmoitukset. Tämän ohessa voidaan käyttää vajaan 1 200
ehdokkaan VTV:lle antamia vapaaehtoisia ennakkoilmoituksia. Lisäksi
Yleisradion vaalikoneen yhteydessä ehdokkailta on kysytty heidän kam-
panjarahansa määrää. Toisinaan myös paikalliset mediat ovat tiedustelleet
vaalibudjettien kokoa omilla levikkialueillaan. Eräät ehdokkaat ovat avan-
neet myös oma-aloitteisesti rahoitusjärjestelyjään esimerkiksi kotisivuil-
laan. Osa ehdokkaista on raportoinut budjettikoostaan useissa eri yhteyk-
sissä, jolloin on käytetty tuoreinta saatavilla olevaa tietoa. Toisaalta osa eh-

dokkaista on kieltäytynyt kertomasta vapaaehtoisesti vaalirahoistaan asia-yhteydestä riippumatta. Kaikkiaan nyt on käytössä 1 883 ehdokkaan itse annettu tieto tai arvio oman vaalibudjettinsa koosta, eli aineisto kattaa 88 prosenttia koko joukosta.

Taulukko 16.

Eduskuntavaaliehdokkaiden keskimääräiset kampanjabudjetit 2015 (euroa)

Puolue	Kaikki	Valitut	Vaalipiiri	Kaikki	Valitut
KESK	26 700	45 800	Helsinki	10 600	34 500
PS	11 200	19 300	Uusimaa	10 800	38 900
KOK	29 200	55 600	Varsinais-Suomi	10 700	37 400
SDP	17 600	36 400	Satakunta	8 900	30 900
VIHR	8 500	27 300	Häme	13 200	39 300
VAS	6 900	24 500	Pirkanmaa	9 900	37 000
RKP	13 800	49 400	Kaakkois-Suomi	13 500	39 500
KD	5 100	29 000	Savo-Karjala	13 000	39 400
Muut	700	-	Keski-Suomi	10 300	30 400
			Vaasa	14 600	47 800
			Oulu	12 800	38 100
			Lappi	9 200	35 600
Kaikki	~ 11 500 n = 1 883	38 000 n = 199	Kaikki	~ 11 500 n = 1 883	38 000 n = 199

Lähde: Katso viite⁵¹

Eduskuntapaikkaa tavoiteltiin vuonna 2015 keskimäärin runsaan 11 500 euron vaalibudjetilla, mikä oli lähellä samaa tasoa kuin neljä vuotta aiemmin⁵². Koko ehdokasjoukossa on kuitenkin huomattavia eroja erilaisten

⁵¹ Kansanedustajien ja varaedustajien lakimääräiset ilmoitukset sekä ehdokkaiden vapaaehtoiset ennakkoilmoitukset on koottu VTV:n sivuilta www.puoluerahoitus.fi. Yleisradion vaalikoneen tarjoamat tiedot on kerätty osoitteesta vaalikone.yle.fi/eduskuntavaalit2015/. Muut aineistot ovat kasattu pieninä paloina erinäisistä lähteistä.

⁵² Aineisto sisältää erilaisia laadullisia ja määrällisiä vinoutumia, jotka osin laskevat ja osin nostavat budjettikeskiarvoa. Esimerkiksi ennakkoilmoitukset ovat usein alimitoitettuja lopullisiin vaalikuluihin nähden. Toisaalta vähiten rahaa käyttävät pikkupuolueiden edustajat ovat kertoneet budjeteistaan muita harvemmin, mikä nostaa keski-

tausta- tai viiteryhmien perusteella. Esimerkiksi puolueiden väliset erot näyttävät samankaltaisilta kuin aiemmissakin vaaleissa. Eniten rahaa tälläkin kertaa käyttivät Kokoomuksen ja Keskustan ehdokkaat. Keskivertoa enemmän rahaa riitti myös SDP:n ja RKP:n ehdokkailla. Keskimääräistä vähemmän varoja oli jälleen Perussuomalaisten, Vihreiden, Vasemmistoliiton ja Kristillisdemokraattien kandidaateilla. Oma lukunsa liittyy eduskunnan ulkopuolisten ryhmien ehdokkasiin, joilla vaalikassat ovat aiemminkin olleet kaikkia muita selvästi pienempiä.

Myös vaalipiirien välillä toistuu aiempina vuosina havaittuja eroja. Ehdokkaiden suurimmat keskibudjetit ovat löytyneet kerta toisensa jälkeen Vaasan vaalipiiristä. Koko mittaushistorian ajan kärkijoukkoon ovat kuuluneet myös Oulun ja Kymin eli nyttemmin laajennettu Kaakkois-Suomen vaalipiiri. Ehdokkaiden suppeimpia keskibudjetteja on yleensä pitänyt etsiä hieman laajemmasta joukosta, mutta yleisimmin ne ovat löytyneet maakuntien pienistä vaalipiireistä.

Sukupuolen perusteella tarkasteltuna erot näyttävät nekin entiseen tapaan. Vuoden 2015 vaalien ehdokkaista miehiä oli vajaat 61 prosenttia ja naisia runsaat 39 prosenttia. Vaalibudjeteistaan kertoneiden ehdokkaiden osuudet vastaavat prosenttiyksikön tarkkuudella samaa jakoa, joten tämä antaa vakaan pohjan arvioida vaalirahan määrää. Eduskuntapuolueiden miesehdokkailla keskibudjetit olivat noin 16 500 ja naisehdokkailla 13 400 euroa. Eroa oli jälleen noin 20 prosenttia.⁵³

arvoa. Vastaavasti eniten rahaa käyttäneet eli valituksi tulleet ehdokkaat ovat kaikki joutuneet antamaan tiedon rahankäytöstään. Vinoutumien nettovaikutuksen on arvioitu johtavan hieman todellista pienempään keskiarvoon, joten laskennallista arvoa on korotettu vajaalla 10 prosentilla ja päädytty runsaan 11 500 euron keskibudjettiin.

⁵³ Aiempien vaalien keskibudjeteista Venho 1999, 17–21 ja Venho 2012, 77–81; Katso myös Puoluerahoituskomitea 1979, 121.

Taulukko 17.

Ehdokkaiden määrä budjettikoon mukaan 2015 eduskuntavaaleissa

Vaalibudjetin kokoluokka	Ehdokkaat (%)	Valitut (%)
alle 1 001 euroa	640 (30)	0 (0)
1 001–5 000 euroa	560 (26)	3 (2)
5 001–10 000 euroa	315 (15)	10 (5)
10 001–20 000 euroa	240 (11)	20 (10)
20 001–50 000 euroa	319 (15)	124 (62)
50 001–100 000 euroa	62 (3)	39 (20)
yli 100 000 euroa	3 (0,1)	3 (2)
Kaikki	2 139 (~100)	199 (~ 100)

Lähde: Katso viite⁵⁴

Koko ehdokasjoukon jaottelu budjettikoon mukaan puolestaan korostaa sitä, miten erilaisilla voimavaroilla vaaleihin on lähdetty. Mukana oli väkeä, joka ei oman ilmoituksensa mukaan käyttänyt rahaa lainkaan kampanjoin-tiin. Arviolta vajaa kolmannes kaikista ehdokkaista oli matkassa enintään 1 000 eurolla ja yli puolet alle 5 000 euron panoksella. Huomattavan isoja eli yli 50 000 euron kampanjakassoja oli noin 3 prosentilla kaikista ehdokkaista, mikä vastaa samaa tasoa kuin vuoden 2011 vaaleissa. Sen sijaan poikkeuksellisen suuria eli lähes tai jopa yli 100 000 euron huippubudjetiteja oli enää ani harvassa, vaikka niiden määrä oli kasvanut viime vaaleihin verrattuna.

Kun tarkastelu siirtyy koko ehdokasjoukosta valituksi tulleisiin edustajiin, voidaan havaita rahan ja vaalimenestyksen yhteys. Vuoden 2015 vaaleissa valituksi tulleiden edustajien vaalibudjetit kohosivat keskimäärin 38 000 euroon. Varaedustajilla keskibudjetti oli noin 29 400 ja kokonaan valitsematta jääneillä ehdokkailla 8 000 euroa. Samalla on kuitenkin muistet-

⁵⁴ Aineisto on sama, joka ilmenee viitteessä 51; Koko ehdokasjoukkoa koskevat osuudet perustuvat laskennalliseen arvioon, koska osa ehdokkaista ei ole antanut min-käänlaista tietoa budjetistaan ja osalla tiedot ovat ennakkotietoja. Samalla eri ryhmien ehdokkaiden vaihtelevat vastausprosentit ja niiden vaikutukset on pyritty oikaisemaan puoluekohtaisesti. Sen sijaan valituksi tulleiden edustajien kohdalla lakimääräiset ilmoitukset tarjoavat jo lähtökohtaisesti kattavat tiedot.

tava se, miten erilaisilla tavoitteilla ja motiiveilla ehdokkaat ovat liikkeellä. Osa kilpailee tosissaan edustajapaikasta, ja osa tähtää tai harjoittelee ehkä seuraavia vaaleja varten. Huomattava osa ehdokkaista on kuitenkin mukana enemmän aatteen palosta, ja he tietävät varmasti jäävänsä rannalle.

Valituksi tulleiden kansanedustajienkin joukossa rahaa käytettiin vaihtelevassa määrin. Suurin yksittäinen vaalibudjetti oli RKP:n puheenjohtaja Carl Haglundilla, jolla kulut ylsivät kaikkien aikojen ennätykseen eli 130 000 euroon. Pienimmällä budjetilla eduskuntaan pääsi Vaasan vaalipiiristä valittu PS:n Maria Tolppanen, joka ilmoitti vaalikuluikseen 3 400 euroa. Alle 10 000 eurolla kansanedustajan paikan saavutti runsaat 10 ehdokasta. Joka tapauksessa tyypillisimmin valituksi tuleminen vaati kymmenien tuhansien eurojen panostukset. Vuonna 2015 noin 2/3 edustajista käytti henkilökohtaisiin kampanjoihinsa 20 000–50 000 euroa.

Erilaisten taustatekijöiden perusteella myös kansanedustajien rahankäytöstä on löydettävissä aiemminkin havaittuja eroja. Ensinnäkin puoluetautan perusteella rahankäyttö on pitkälti jatkunut entiseen tapaan. Eniten varoja oli käytössä Kokoomuksen listoilla valituksi tulleilta, joilla keskibudjetit ylsivät lähes 56 000 euroon. Vastaavasti Keskustan parlamentaariikoilla oli heilläkin keskivertoa enemmän rahaa käytössään, eli tällä kertaa budjetit olivat noin 46 000 euroa. Keskimääräistä tasoa puolestaan edustivat SDP:n parlamentaarikot. Keskivertoa pienemmillä budjeteilla valituksi tulivat taasen Kristillisdemokraattien, Vihreiden ja Vasemmistoliiton edustajat. Hännänhuippuina keikkuivat perussuomalaiset, jotka onnistuivat uusia jytyn selvästi muita pienemmillä henkilökohtaisilla vaalibudjeteilla.

Puolueiden välillä on nähtävissä tiettyjä toimintatapojen ja kulttuurien eroja, jotka heijastuvat myös ehdokasrahoitukseen. Kokoomuksen kandidaateilta todennäköisesti odotetaan näyttävää henkilökohtaista kampanjointia. Se nielee väistämättä rahaa, joka on ilmeinen keskinäisen kilpailun väline myös puolueen sisällä. Toisaalta Perussuomalaisten profiliin ovat sopineet pienet budjetit ja edulliset henkilökohtaisen kampanjoinnin keinot. Toisaalla Vasemmistoliitossa ja RKP:ssä on ilmeisesti keskitetty voimavaroja etenkin vahvoiksi katsotuille ehdokkaille. Vasemmistopuolueilla ja siten myös niiden ehdokkaille osa tuesta on myös kanavoitunut etujärjestöjen toiminnallisen ja aatteellisen taustatyön kautta, mikä ei välttämättä näy lainkaan vaalirahatilastoissa.

Vaalipiirien välisessä vertailussa joukosta erottuu tässäkin kohdin Vaasa. Siellä kansanedustajien keskibudjetit kohosivat jälleen muita suuremmiksi. Se on ainoa vaalipiiri, jossa edustajien budjetit ovat kohonneet joka kerta yli kansallisten keskiarvojen. Siellä on ilmeisen vakiintunut kulttuuri, jossa uskottava kampanja vaatii jo lähtökohtaisesti mittavaa rahankäyttöä. Vaalipiirien toista ääripäätä ei ole yhtä helposti määriteltävissä. Vähiten rahaa on käytetty vaihtelevasti vaaleista toiseen. Niissäkin pienissä vaalipiireissä, joissa koko ehdokasjoukko on yleensä liikkeellä muita suppeammilla budjeteilla, tuen keskittäminen voi nostaa valituksi tulleiden keskekulut jopa huipputasolle.

Lisäksi oma mielenkiintonsa liittyy siihen, miten vaalipiiriuudistus on heijastunut kampanjarahoitukseen. Vuoden 2015 vaaleihin yhtäältä Kymi ja Etelä-Savo oli yhdistetty Kaakkois-Suomen vaalipiiriksi. Vastaavasti Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala oli yhdistetty Savo-Karjalan piiriksi. Uudistuksen jälkeen edustajien vaalikulut näyttävät pääsääntöisesti kasvaneen. Vuonna 2011 Kymin ja Etelä-Savon alueen edustajien keskekulut olivat 28 500 euroa, mutta yhdistetyssä vaalipiirissä kulut olivat vuonna 2015 jo lähes 40 000 euroa. Toisaalla Savo-Karjalan edustajilla keskekulut nousivat heilläkin lähes 40 000 euroon, vaikka edellisellä kierroksella vastaavalta alueelta valittujen keskekulut jäivät alle koko maan keskiarvojen. Kulukasvua voi selittää esimerkiksi sillä, että tavoitettavia äänestäjiä on aiempaa enemmän, kierrettävä alue on entistä laajempi ja mainontaa on hoidettava useamman sanomalehden kautta. Osin rahaa on panostettu aiempaa enemmän ehkä myös siksi, että on haluttu muuttaa perinteisiä valta-asetelmia.

Aiempaan tapaan on perusteltua tarkastella valituksi tulleita myös sukupuolen mukaan. Vuonna 2015 miesedustajat käyttivät kampanjoihinsa keskimäärin 41 000 euroa ja naisedustajat vajaat 34 000 euroa. Kummallakin ryhmällä keskibudjetit olivat kasvaneet muutamalla tuhannella eurolla edellisiin vaaleihin verrattuna. Sukupuolten välinen ero on kuitenkin edelleen jokseenkin entistä tasoa: miesedustajilla vaalibudjetit ovat noin 20 prosenttia suurempia naisiin verrattuna. Etenkin poikkeuksellisen suuret vaalikassat ovat yleensä olleet miesten hallussa.

Edellä seurattiin ehdokkaiden kampanjointiin käyttämän rahan määrää. Seuraavaksi arvioidaan sitä, mistä kyseiset varat ovat peräisin ja miten ne on käytetty. Tässäkin kohtaa aineistoja on koottu kansanedustajien ja vara-

edustajien pakollisista vaalirahaerittelyistä. Lisäksi osa valitsematta jääneistä on antanut VTV:lle vapaaehtoisen ennakkoilmoituksen rahoitusjärjestelyistään. Vähäisemmässä määrin aineistoja on täydennetty ehdokkaiden kotisivuillaan julkaisemilla tai esimerkiksi paikallismedioiden kokoamilla tiedoilla. Kaiken kaikkiaan budjettien tulo- ja kulurakenteita päästään hahmottamaan noin 1 300 ehdokkaan perusteella, eli budjettirakennettaan on avannut noin 60 prosenttia mukaan lähteneistä.

Taulukko 18.

Eduskuntaehdokkaiden keskimääräisten vaalibudjettien rakenne 2015 (euroa)

Varainhankinta	Kaikki (%)	Valitut (%)	Kulut	Kaikki (%)	Valitut (%)
Omat varat	4 440 (39)	13 980 (36)	Lehtimainonta	4 090 (36)	14 210 (37)
Lainat	750 (7)	3 080 (8)	Radiomainonta	180 (2)	600 (2)
Yksityishenkilöt	1 670 (15)	5 640 (15)	Tv-mainonta	990 (9)	4 050 (11)
Yritykset	1 800 (16)	7 310 (19)	Tietoverkot	530 (5)	1 420 (4)
Puolueyhteisö	1 640 (14)	4 290 (11)	Muu media	180 (2)	350 (1)
Muu tuki	1 200 (10)	4 040 (11)	Ulkomainonta	1 630 (14)	5 470 (14)
			Esitteet yms.	1 770 (15)	5 180 (14)
			Suunnittelu	590 (5)	2 190 (6)
			Tilaisuudet	600 (5)	1 730 (5)
			Tuen hankinta	140 (1)	520 (1)
			Muut kulut	800 (7)	2 280 (6)
Yhteensä	11 500 (~100) n = 1 311	38 340 (100) n = 199	Yhteensä	11 500 ~(100) n = 1 259	38 000 (~100) n = 199

Lähde: Katso viite⁵⁵

Ehdokkaiden ensisijainen tapa koota vaalikassaa perustuu edelleen heidän omaan varallisuuteensa. Vuoden 2015 vaaleissa 39 prosenttia ehdokkaiden käyttämistä varoista oli peräisin heidän omista lompakoistaan. Havainto viittaa ilmeisen vakiintuneeseen tasoon, koska kaikissa mitatuissa

⁵⁵ Kansanedustajien ja varaedustajien lakimääräiset ilmoitukset sekä ehdokkaiden vapaaehtoiset ennakkoilmoitukset on koottu VTV:n sivuilta www.puoluerahoitus.fi. Muut jo selvästi vähäisemmät aineistot on kerätty pieninä paloina erinäisistä lähteistä.

vaaleissa omilla varoilla on katettu 30–40 prosenttia ehdokasbudjeteista. Sen sijaan merkittävin muutos ilmenee siinä, että muilta osin rahan lähteet koostuivat aiempaa tasaisemmin eri tahoilta. Erityisesti yritysrahoituksen osuus oli vähentynyt, ja samaan aikaan yksityishenkilöiltä koottu tuki oli kasvanut. Sama ilmiö oli nähtävissä jo 2011 vaaleissa. Kyse on jo järjestelmätason muutoksesta, kun aiemmin pienin ja suurin tukilähde ovat nyt jo jokseenkin samaa tasoa. Yleensäkin ulkopuolisen ja selvästi intressitaustaisen rahan osuus on kaventunut. Taustalla on todennäköisesti pitkään jatkunut talouden matalasuhdanne, edellisten vuosien vaalirahakohu ja uusittu lainsäädäntö. Osin rahaa on saatettu kierrättää eri väliportaiden tai nimikkeiden kautta, jolloin yritystuki näyttäytyisi todellista vähäisempänä, mutta muutos on niin selvä, että se on myös ilmeisen todellista laatua.

Lisäksi mielenkiinto kohdistuu siihen, eroaako koko ehdokasjoukon ja valituksi tulleiden edustajien varainhankinta toisistaan. Jo edellisissä vaaleissa havaittiin, että keskivertoehdokkailla omilla varoilla ja oman puolueen tuella oli suhteessa suurempi merkitys verrattuna valituksi tulleisiin. Sama ilmiö toistui vuoden 2015 vaaleissa. Havainto viittäisi siihen, että ulkopuolinen ja intressitaustainen raha ohjautuu nimenomaan ykkösketjun kandidaateille. Erityisesti tämä näkyy yritysrahassa, jonka osuus kansanedustajien budjeteissa oli jälleen muita suurempi. Lisäksi valituksi tulleilla lainarahan osuus näyttää olevan hieman muita suurempi.⁵⁶

Varainhankintatapojen merkitys näyttäytyy hieman eri tavalla, jos tarkastellaan rahan määrän sijasta sitä, kuinka yleisesti eri tukilähteitä on käytetty. Taulukossa 19 käy ilmi, että omia varoja kului lähes kaikilta ehdokkailta. Poikkeuksena olivat yhtäältä sellaiset kandidaatit, jotka eivät juuri muutenkaan panosta ainakaan taloudellisesti vaalityöhön. Toisaalta pieni osa politiikan tunnettuja nimiä pystyi kampanjoimaan pelkistetysti muualta saamansa tuen varassa. Lainarahaan valituksi tulleet turvautuivat muita ehdokkaita yleisemmin. Asiaa selittänevät ehdokkaiden erilaiset vaalivoitteen, kun ammattipoliitikko voi laskea lainan sijoituksena, joka maksaa parhaimmillaan arvonsa moninkertaisena takaisin.

⁵⁶ Aiemmista ehdokasbudjettien rakenteista Venho 1999, 36–37 ja Venho 2008, 208 sekä Venho 2012, 86.

Taulukko 19.

Ehdokkaiden yleisimmin käyttämät tulolähteet ja kulumuodot 2015 (%)*

Varainhankinta	Kaikki	Valitut	Kulut	Kaikki	Valitut
Omat varat	84	93	Lehtimainonta	77	99
Lainat	7	18	Radiomainonta	14	32
Yksityishenkilöt	63	89	Tv-mainonta	14	45
Yritykset	29	69	Tietoverkot	53	71
Puolueyhteisö	59	75	Muu media	19	24
Muu tuki	33	62	Ulkomainonta	55	87
			Esitteet yms.	84	99
			Suunnittelu	33	66
			Tilaisuudet	65	88
			Tuen hankinta	9	23
			Muut kulut	67	85
	n = 1 311	n = 199		n = 1 259	n = 199

Lähde: Katso viite⁵⁵

*Taulukko kertoo prosentteina, kuinka suuri osa ehdokkaista on saanut varoja mainituista lähteistä ja maksanut nimetyistä vaalityön muodoista.

Varainhankintatapojen käyttöiheyteen perustuva lähestymistapa tuo sen esiin ilmiön, että ulkopuolinen tuki suuntautuu nimenomaan kärkiehdokkaille. Kansanedustajat olivat saaneet muita useammin niin yksityishenkilöiden kuin erilaisten etu- ym. järjestöjen avustuksia ja aivan erityisesti yritysten tukea.

Budjettirakenteen toista lohkoa eli kulupuolta hallitsevat hyvin perinteiset muodot (taulukko 18). Noin kolmasosa ehdokkaiden varoista kului lehtimainontaan, jonka osuus tosin kaventui edellisestä kerrasta useita prosenttiyksikköjä. Toiseksi suurin kuluerä eli esitteet, vaalilehdet yms. nielivät entiseen tapaan noin 15 prosenttia varoista. Kolmanneksi suurin erä eli ulkomainonta oli sen sijaan lisännyt osuuttaan. Kaikki muut kuluerät jäivät mainittuja menoja jo selvästi vähäisemmiksi. Sähköisen kampanjoinnin puolelta televisiomainonta oli kasvattanut osuuttaan noin 10 prosenttiin. Syytä on vaikea arvioida pelkkien rahoitustietojen pohjalta. Ehkä kyse oli tv-yhtiöiden onnistuneesta myyntityöstä. Myös verkkomainonta oli laajentanut kuluosuuttaan parilla prosenttiyksiköllä, ja sen voisi olettaa jatkossa

paisuvan vähitellen, kun tiedonvälitys siirtyy eri muodoissaan yhä enemmän verkkoon. Toistaiseksi verkkokulujen kasvu on kuitenkin ollut varsin hidasta.

Tiettyjä eroja kuluosuuksien vertailussa on myös laajan ehdokasjoukon ja eduskuntaan yltäneiden välillä. Koko ehdokaskirjossa halvat vaaliviestin välineet, kuten verkkokampanjointi ja esitteet, olivat suhteellisesti hieman korostuneessa roolissa valituksi tulleisiin nähden. Sen sijaan ammattimaisemmiksi katsotut vaalityön muodot, kuten televisiomainonta ja kampanjan suunnittelu, olivat painokkaammin edustettuina kansanedustajien kulerittelyissä. Ehdokkaiden väliset erot olisivat tietysti hieman suurempia, jos vertailuryhminä olisivat valitsematta jääneet ja valituksi tulleet.

Kulupuolellakin voidaan arvioida rahan määrän ohessa sitä, miten yleisesti ehdokkaat ovat maksaneet eri vaalityön muodoista (taulukko 19). Ensimmäiseksi huomio kiinnittyy siihen, että lehtimainonnan kuluosuus oli kaventunut edellisistä vaaleista, mutta se oli edelleen kaikkein yleisimmin käytettyjen kampanjamuotojen joukossa. Muutenkin ehdokkaiden useimmin kirjaamat kuluerät, kuten esitteet, vaalitulaisuudet ja ulkomainonta, viittaavat edelleen perinteiseen keinovalikoimaan. Rahan käyttötiheyden perusteella modernimmat tavat jäävät hieman varjoon. Ensinnäkin suunnittelun ja televisiomainonnan kustannukset edustavat jo ammattimaisempaa ja hinnakkaampaa toimintatapaa, eivätkä ne kuulu ihan jokaisen ehdokkaan valikoimaan. Toisaalta taas uutta sukupolvea edustava verkkokampanjointi on arkipäiväistynyt osaksi vaalityötä, mutta sen voi hoitaa monin osin halvalla tai jopa ilman kuluja. Verkkomainonnan kuluja oli kirjannut 53 prosenttia ehdokkaista, ja samaan aikaan esimerkiksi Ylen vaalikoneeseen oli vastannut 87 prosenttia kandidaateista, joista noin 80 prosenttia oli liittänyt vastaukseensa oman kotisivulinkin. Facebook-linkki oli lähes yhtä monella vaalikoneeseen vastanneella. Kustannuksia seuraamalla ei siis verkon käytön laajuutta saada esille.

Kuluja aiheuttaneiden keinojen valikoimassa on tiettyjä eroja myös keskivertoehdokkaiden ja valituksi tulleiden välillä. Ensinnäkin kansanedustajat olivat käyttäneet muita laajemmin useita erilaisia tapoja vedota äänestäjiin. Sen lisäksi eroja voi havaita tiettyjen yksittäisten työmuotojen välillä. Erityisesti vaihtelu tulee esiin hintavampien keinojen kohdalla. Esimerkiksi televisiomainonnasta ja kampanjan suunnittelusta olivat selvästi useim-

min maksaneet juuri vaaleissa menestyneet ehdokkaat. Ammattimaisempi työtapana tietysti edistää monella tapaa mahdollisuutta vaalimenestykseen. Toisaalta tilastoon heijastuu myös ehdokkaiden erilaiset tavoitteet, motiivit ja myös se, että äänestäjiä ja omaa kohderyhmää voidaan tavoitella eri keinoin.

Parlamenttivaaleissa ehdokasbudjettien tulo- ja kulurakenteissa on siis nähtävissä hienoisia muutoksia aiempaan verrattuna. Osin kyse voi olla vaalikohtaisista tai satunnaisista muutoksista. Pitkän aikavälin vaihteluita tai trendejä on niitakin vähitellen hahmottumassa, mutta asian todentaminen on hankalaa siksi, että kattavia aikasarjaisia ehdokastilastoja ei ole olemassa. Osin tietoja on vain viime vaaleista, ja toisaalla vanhempia tilastoja vaivaa sittemmin hieman muuttuneet luokittelunimikkeet.

4.4 Eduskuntavaalikampanjoiden kokonaiskuluista

Kaikkinaisia kampanjakustannuksia arvioitaessa tilanne on pitkälti samankaltainen niin eduskunta- kuin muissakin vaaleissa. Lakimääräiset julkisuusvaatimukset koskevat useimpia toimijoita, mutta ne eivät ulotu aivan kaikkiin vaalityötä tehneisiin ja siihen rahaa sijoittaneisiin tahoihin. Siten kokonaiskustannusten sijasta pitäisi ehkä puhua enemmän laskettavissa olevista kuluista. Nykyjärjestelmän puitteissa pystytään arvioimaan useimpien keskeisten toimijoiden käyttämän rahan mittaluokkaa. Samalla voidaan hahmottaa sitä, miten niiden kuluttaman rahan määrä vaihtelee eri vaaleissa ja miten kampanjointiin käytettyjen varojen kokonaistaso vaihtelee yleensä eri vaalityyppien välillä.

Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ehdokkaiden keskibudjetti arvioitiin edellä runsaaksi 11 500 euroksi. Reaaliarvoltaan se on hyvin lähellä edellisten vaalien tasoa. Kaikkiaan 2 139 ehdokasta käytti siis henkilökohtaisiin kampanjoihinsa yhteensä noin 25 miljoonaa euroa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että rahalla mitaten ehdokkaiden vaalityö muodostaa selvästi suurimman yksittäisen lohkon eduskuntavaaleissa.

Toinen määriteltävissä oleva kokonaisuus liittyy puolueiden keskusjärjestöihin. Niiden vaalirahaerittelyt julkaistaan runsas vuosi vaalien jälkeen, joten tuoreimmat tässä yhteydessä käytettävät tiedot ovat vuoden 2011 vaaleista. Silloin kahdeksan eduskuntapuoluetta ilmoitti sijoittaneensa vaaleihin yhteensä 7,6 miljoonaa euroa. Vuonna 2015 kulut ovat todennäköisesti

ainakin kokoluokaltaan samansuuntaista tasoa, joten tämä lohko edustaa toiseksi suurinta vaalirahan kokonaisuutta eduskuntaa valittaessa.⁵⁷

Piiriorganisaatioiden tilanne muistuttaa keskustasoa siinä, että eduskuntavaalien rahoitustiedot julkaistaan yli vuoden viiveellä. Tässäkin kohdin uusimmat saatavilla olevat tiedot ovat vuoden 2011 vaaleista, jolloin eduskuntapuolueiden 115 piiriä panosti vaaleihin yhteensä 4,6 miljoonaa euroa. Vaalipiiriuudistuksen mukana piiriorganisaatioiden määrä oli hieman vähentynyt, mutta toisaalta piirien koko vastaavissa tapauksissa laajentunut. Mittaluokka edustaa siinä määrin vakiintunutta tasoa, että kyse on edelleen kolmanneksi suurimmasta kampanjarahan lohkoista nimienomaan eduskuntavaaleissa.

Neljäs laskettavissa oleva kokonaisuus koostuu eduskuntapuolueiden naisjärjestöistä, jotka kuuluvat puoluetuen ja sitä myötä myös puolue- ja vaalirahan julkisuusvaatimusten piiriin. Vuoden 2011 vaaleihin ne ilmoittivat käyttäneensä yhteensä runsaat 410 000 euroa.

Muilta osin rahoitustiedot ovat sekalaisten ja satunnaisten aineistojen varassa. Ensinnäkin useilta isojen kaupunkien kunnallisjärjestöiltä tiedusteltiin edellä kuntavaalikartoituksen yhteydessä sitä, paljonko ne ovat käyttäneet rahaa eduskuntavaaleihin. Vastausten perusteella niiden päähuomio on valtuustopaikkojen tavoittelussa. Kunnallisjärjestöjen eduskuntavaalibudjetit olivat vain 10–30 prosenttia paikallisvaaleihin käytetyistä varoista. Toisaalla taas ehdokkaiden vaalirahailmoituksissa näkyy se, miten esimerkiksi keskisuurissa kaupungeissa kunnallisjärjestöt saattavat oman kampanjoinnin ohessa panostaa huomattavasti varoja vaalitukeen, jos niiden omaa väkeä on päässyt ehdokaslistoille. Nämä varat tosin tulevat lasketuksi pääosin jo ehdokasrahoituksen yhteydessä. Lisäksi olisi huomioitava pienet paikallisjärjestöt, joiden toimista ei ole minkäänlaista tietoa saatavilla. Kunnallisjärjestöjen suuren määrän takia niidenkin eduskuntavaaleihin käyttämät varat voidaan todennäköisesti laskea miljoonatasolla, vaikka ne tuskin yltyvät lähellekään piirijärjestöjen yhteissummia.

⁵⁷ Keskusjärjestöjen vuoden 2015 vaaleista antamat ennakkotiedot kertovat noin 6,5 miljoonan euron kokonaiskuluista. Katso esimerkiksi HS 28.1.2015. Kyse on siis nimienomaan ennakkotiedoista, jotka ovat usein osoittautuneet alimitoitetuiksi lopullisiin kustannuksiin nähden.

Lisäksi puolueiden laajan oheisjärjestökentän tapa osallistua vaaleihin on jokseenkin kartoittamatonta aluetta. Niiden vaalityöstä ja sen rahoituksesta tiedetään oikeastaan vain se, mitä ne ovat oma-aloitteisesti ja vapaaehtoisesti kertoneet. Esimerkiksi nuoriso- ja sivistysjärjestöt kuvailevat toisinaan toimintakertomuksissaan sitä, miten vaalivuosi on leimannut niiden työtä. Sen sijaan kampanjatyön rahoituksesta ne antavat harvoin yksilöityjä tietoja.

Edellä kuvatun perusteella laskettavissa olevat kulut vuoden 2011 eduskuntavaaleissa olivat arviolta 37 miljoonaa euroa. Siitä noin 2/3 oli ehdokkaiden henkilökohtaisiin kampanjoihinsa käyttämiä varoja. Vuonna 2015 päädyttiin todennäköisesti hyvin lähelle samaa tasoa, vaikka toistaiseksi käytössä on vain ehdokkaiden tiedot, ja keskusjärjestöjen sekä piirien tiedot julkaistaan myöhemmin.

Eri vaalien vertailussa käy ilmi, että eniten varoja käytetään juuri eduskuntavaaleihin (vrt. luvut 2.5 ja 3.4). Vuonna 2011 eduskuntavaaleissa laskettavissa olevat kampanjakulut olivat siis noin 37 miljoonaa euroa. Vastaavaan tapaan arvioituna viime kuntavaalien kampanjakulut olivat noin 21 miljoonaa euroa, mutta tällöin mukana ei ole kunnallisjärjestöjä, joiden merkitys korostuu erityisesti paikallisvaaleissa. Edelleen samoilla perusteilla laskettuna vuoden 2014 eurovaalien yhteiskulut olivat runsaat 10 miljoonaa euroa.

Keskusjärjestöt ovat satsanneet parlamenttivaaleihin selvästi enemmän rahaa kuin euro- tai kuntavaaleihin. Vastaavaan tapaan piiriorganisaatioilla varat on kohdennettu nimenomaan eduskuntavaaleihin. Ehdokasrahoituksen taso eri vaaleissa sen sijaan selittyy pitkälti ehdokkaiden määrän ja vaalipiirien koon perusteella. Kuntavaaleissa ehdokkaiden määrä on laskettavissa kymmenissä tuhansissa, mutta vaalikassat jäävät keskimäärin muutamiaan sataan euroon. Eduskuntavaaleissa ehdokasmäärä on vakiintunut pariin tuhanteen ja keskimääräinen vaalikassa runsaaseen kymmeneen tuhanteen euroon. Toisaalta taas eurovaaleissa noin 250 kandidaattia on kampanjoinut yli 20 000 euron keskibudjeteilla. Joka tapauksessa voidaan todeta, että vaalien erilaisesta luonteesta, eri toimijoiden vaihtelevasta panoksesta ja osin piiloon jäävistä kustannuksista huolimatta suurimmat yhteenlasketut kokonaissummat Suomen järjestelmässä on toistuvasti sijoitettu nimenomaan eduskuntavaalien kampanjointiin.

5 Suomalaisen vaalirahoituksen ominaispiirteitä

Vuosina 2008–2010 uudistetusta puolue- ja vaalirahalainsäädännöstä on kerätty kokemuksia vähintään kertaalleen kaikissa yleisissä vaaleissa. Uutta säädäntöä on myös arvioitu muutama kertaan erilaisissa viranomaisraporteissa, työryhmissä yms. virallisissa yhteyksissä. Niissä on tarkasteltu mm. normien toimivuutta ja uudistamistarpeita. Tämä tutkimus puolestaan tarjoaa ulkopuolisen näkökulman siitä, kuinka vaaliraha saadaan näkyviin uusittujen julkisuusvaatimusten perusteella.

5.1 Kampanjoinnin perinteisiä ja tuoreita muotoja

Puolueille ja ehdokkaille asetetut kampanjakulujen julkisuusveloitteet ovat yhdensuuntaisia, vaikka toimijoiden luonteen vuoksi niissä on hienoisia eroja. Lainsäätäjä on arvioinut, mitkä vaalityön muodot nielevät pääosan varoista ja vaatinut kyseisiä kustannuksia eriteltäviksi. Kulut on haluttu esille mm. siksi, että niiden muotoa ja laajuutta seuraamalla voitaisiin arvioida myös varainhankinnasta annettujen ilmoitusten luotettavuutta. Rahoituksen seuraaminen on yksi tapa arvioida kampanjoinnin muotoja ja niiden merkitystä. Tällä tavoin saadaan esille osa järjestelyistä, mutta osa

jää eri syistä pimentoon, mikä koskee niin eräitä uusia kuin vanhojakin vaalityön muotoja.

5.1.1 Kuluilla eriteltäviä vaalityön muotoja

Perinteisistä vaalityön muodoista selkeimmin esille nousevat sanoma- ym. lehtimainonnan kustannukset. Keskeisillä toimijoilla eli puolueiden keskus- ja piirijärjestöillä sekä ehdokkailla lehtimainonta on edelleen suurin yksittäinen kuluerä niin eduskunta-, kunta- kuin eurovaaleissa. Keskusjärjestöjen kohdalla on kuitenkin nähtävissä, miten lehtimainonnan osuus kokonaiskuluista on kaventunut parin vuosikymmenen aikana runsaasta kolmanneksesta noin neljännekseen. Ehdokkailla vastaava suuntaus on tapahtunut kahden viime vaalikauden vertailussa kaikissa eri vaaleissa. Lisäksi on nähtävillä jo pidemmällä aikavälillä, miten lehtimainonnan luonne on muuttunut, kun mainokset ovat siirtyneet puoluelehdistä sitoutumattomiin julkaisuihin ja toisaalta ehdokasmainonta on kasvanut puolueiden ilmoitteluun verrattuna⁵⁸.

Toinen perinteinen kampanjamuoto eli ulkomainonta on sekin säilyttänyt asemansa yhtenä keskeisenä kampanjoinnin välineenä. Sitä on käytetty Suomessa yhtä kauan kuin on järjestetty vaalejakin. Perinteiseen tyyliin toteutettuna se lienee varsin edullista, kun ehdokkaat tukiryhmineen käyvät itse ripustamassa mainoksiaan teiden ja kulkuväylien varsille. Lisäksi puolueiden mainoksille on varattu erikseen viralliset paikat ja telineet. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöillä ulkomainonta nielee edelleen kymmenisen prosenttia vaalikuluista. Ehdokkaiden kohdalla voidaan puhua ulkomainonnan uudesta tulemisesta, kun mainoksia on siirretty lasitettuihin ja valaistuihin eli kaupallisesti hoidettuihin mainospaikkoihin. Tämä näkyy myös kulujen kasvuna. Vuosina 2012–2015 ulkomainonta on lohkaissut vaaleista ja vaalipiireistä riippuen 5–25 prosenttia ehdokasbudjeteista.

Perinteisistä mainonnan muodoista myös painettu materiaali, kuten vaalilehdet ja esitteet sekä kortit, on sekin edelleen yksi yleisimmin käytetty tapa välittää vaaliviestiä. Puoluejärjestöt tuottavat runsaasti erilaista painet-

⁵⁸ Esimerkiksi Paloheimo 2007, 294 ja 299.

tua materiaalia sekä omaan kampanjaan että rungoksi koko yhteisön vaalityölle, vaikka kuluosuus jää suhteellisen vähäiseksi. Sen sijaan ehdokkailla painotuotteet kattavat kaikissa eri vaaleissa edelleen 15–20 prosenttia kokonaiskuluista. Käytön yleisyyden perusteella painoarvo korostuu entisestään. Esimerkiksi vuonna 2015 ehdokkaista 84 prosenttia ja valituista edustajista 99 prosenttia oli kirjannut tämän tyyppisiä kuluja vaalirahailmoituksiinsa.

Myös vaalitulaisuudet ja tapahtumat edustavat alusta asti käytettyä tapaa lähestyä kansaa. Kyse on suhteellisen edullisesta toimintatavasta, sillä kaikilla toimijoilla nämä kulut jäivät viime kauden eri vaaleissa alle kymmeneen prosenttiin. Kyse on kuitenkin yleisesti käytetystä ja tärkeäksi mielletystä vaalityön muodosta. Esimerkiksi kunta- ja eduskuntavaaleissa pääosa ehdokkaista on osallistunut erilaisiin vaalitulaisuuksiin⁵⁹. Toisaalta viime eurovaaleissa kovimmin tavoittein mukaan lähteneet ehdokkaat kiersivät ympäri maata keskivertoa enemmän. Perusideana on yhä tavata äänestäjiä kasvokkain, vaikka tässäkin kohdin muodot ovat muuttuneet. Ennen puoluejohtajat ja agitaattorit vetivät väkeä joukkokokouksiin ja puhetilaisuuksiin tai järjestötyöntekijät kiersivät työväentaloja ja tupailtoja. Nykyisin ohikulkevia kansalaisia yhytetään toreilla, markettien kulmilla ja kävelykaduilla. Viime vaalikauden aikana on myös nähtävissä, miten puolueet ovat suorastaan panostaneet uusiin tapoihin tavata äänestäjiä. Keskusjärjestö on saattanut kuljettaa euroehdokkaitaan bussilla ympäri maata tai ihmisille on tarjottu jäätelöä katuvinilässä taikka järjestetty koputuskampanjoita ovelta ovelle.

Kustannusten perusteella eriteltäviä kampanjoinnin moderneja muotoja edustaa ensinnäkin kaupallinen televisiomainonta. Poliittisen tv-mainonnan kielto purettiin Suomessa 1990-luvun alussa, ja sittemmin sitä ovat käyttäneet etenkin muutamat puolueiden keskusjärjestöt sekä osa eduskunta- ja eurovaaliehdokkaista. Piiri- ja paikallisjärjestöjen sekä kuntavaaliehdokkaiden maksama ruutu-aika on ollut vähissä. Keskusjärjestöillä tv-mainonnan osuus kaikista vaalikuluista on pääsääntöisesti kaventunut sitten 1990-luvun puolivälin huippuvuosien⁶⁰. Viime vaalikaudella televisiomai-

⁵⁹ Helander 2004, 123 ja Apter 2008, fsd 2507; Vertaa Venho 2012, 91.

⁶⁰ Katso Venho 2012, 114.

nonta nieli eri vaaleissa 10–15 prosenttia keskusjärjestöjen yhteenlasketuista kampanjakuluista. Eduskunta- ja eurovaaliehdokkailla tv-mainonnan kulut ovat puolestaan vakiintuneet noin 10 prosenttiin. Valituksi tulleilla ko. kulujen osuus on ollut toistuvasti keskivertoehdokkaista hieman suurempi. Kokonaan eri asia on muu kuin maksettu ruutunäkyvyys; uutis- ja viihdejulkisuudella on oleellinen merkitys niilläkin.

Uutta aikakautta edustava radiomainonta puolestaan sallittiin kaupallisilla kanavilla 1980-luvun jälkipuolella. Viime vuosina radiomainontaan ovat panostaneet muutamat puolueiden keskusjärjestöt sekä osa vaaliehdokkaista, mutta muut toimijat ovat käyttäneet sitä satunnaisemmin. Kuluosuudet heijastavat sen roolia osana vaalityötä. Hyvin harva valitsee radiota päämediakseen, mutta sillä voidaan täydentää ja kohdentaa kampanjaa. Keskusjärjestöjen yhteenlasketuista kuluista radiomainonta on vienyt yleensä yhden prosentin verran. Ehdokkailla vastaava osuus on vaihdellut parin prosentin molemmin puolin. Eduskuntavaaleista erottuu sellainen yksityiskohta, että vuosina 2011 ja 2015 radiomainonnasta oli maksanut noin 15 prosenttia ehdokkaista, mutta valituksi tulleilla osuus oli jo kolmannes.

Kolmas sähköinen alusta eli verkkoympäristö on tarjonnut jatkuvasti kehittyviä sovellutuksia kampanjoinnin laajentamiseen ja kohdentamiseen. Suomessa ensimmäiset vaalikoneet tuotiin tarjolle 1990-luvulla. Vuosituhannen vaihteesta yleistyneet kotisivut ovat jo itsestäänselvyys. Seuraavaksi vaalien ilmiöksi nousivat ehdokkaiden omat blogit. Viime vuosikymmenen taitteessa kampanjointi levisi puolestaan nopeasti sosiaalisen median sovellutuksiin. Lisäksi kuka tahansa voi nykyään törmätä medioiden sivustoilla vaalibannereihin. Ilmiön yleistymistä kuvastaa esimerkiksi se, että Yleisradion vaalikoneeseen vastasi vuosien 2014 ja 2015 vaaleissa lähes 90 prosenttia ehdokkaista. Oma kotisivu oli vuoden 2011 vaaleissa 69 prosentilla ja Facebook-tili 88 prosentilla kandidaateista. Verkkoympäristön perusratkaisut pystytään tekemään ilmeisen edullisesti. Nämä kulut ovat vaaleista ja toimijoista riippuen vaihdelleet 5 prosentin molemmin puolin. Yleensä puolueiden keskusjärjestöillä osuus on ollut suurin, ja syy lienee ainakin osin siinä, että ne ovat vastanneet monin osin koko yhteisön toiminnan suuntaviivoista. Toisaalta osa kuluista lienee myös kirjautunut rutiinikuluiksi, jotka eivät näy vaalirahan erittelyissä. Mielenkiintoinen yhtälö

syntyy joka tapauksessa havainnosta, että teknisen kehityksen ja edullisen käytön myötä verkkoa hyödynnetään hyvin yleisesti. Viime vuosina on toistuvasti myös uumoiltu, että seuraavissa vaaleissa tapahtuu se lopullinen läpimurto, kun kampanjointi siirtyy verkkoon. Kaikesta huolimatta on arvioitu, että Suomessa verkkokampanjoinnilla on ollut rajallinen merkitys itse äänestyspäätöksiin. Somella vaikutus on jäänyt ilmeisen vähäiseksi, mutta esimerkiksi vaalikoneilla vaikutus on jo ollut suurempi⁶¹. Kaiken kaikkiaan verkkokampanjointi on jatkuvasti laajentunut, mutta kuluja seuraamalla muutos näyttää tulevan esiin vähitellen ja viiveellä.

Vaalien modernisoitumista on arvioitu myös sillä, miten ammattimaisesti kampanjoita suunnitellaan. Yhden näkökulman tähän tarjoaa myös vaalirahoitus, koska laki vaatii ehdokkaita ja puolueita ilmoittamaan kampanjakohtaisesti suunnitteluun käytetyt kulut. Vaalirahoitus selvityksissä on nähtävissä, miten suunnittelukulut kasvavat, kun siirrytään kohti valtakunnan politiikan tasoa. Kuntavaaliehdokkailla ne vaihtelevat kuntakoon kasvaessa 0–5 prosentin välillä. Eduskuntavaaleissa vastaavat kulut olivat 5 prosenttia, ja käyttö vaihteli erityisesti vaalimenestyksen mukaan; koko ehdokasjoukosta vajaa kolmannes oli maksanut suunnittelukustannuksista, mutta valittujen joukossa osuus oli jo kaksi kolmasosaa. Eurovaalien ehdoilla nämä kulut olivat puolestaan 6–7 prosenttia. Myös puoluejärjestöillä kyseiset kulut paisuvat vastaavalla tavalla. Esimerkiksi piirijärjestöillä vain noin 2 prosenttia kampanjabudjeteista on käytetty eri vaaleissa suunnittelukuluihin.⁶² Sen sijaan puolueiden keskusjärjestöillä vastaavat kulut ovat olleet 10–15 prosenttia. Puolueiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja, kun esimerkiksi Kokoomus on käyttänyt jopa kolmanneksen budjetistaan suunnitteluun, mutta pienemmillä budjeteilla operoineet puolueet

⁶¹ Strandberg 2012, 84–89; Vertaa arvioita verkon rajallisesta merkityksestä Nykypäivä 22.5.2015 ”Vaalimainonta puree printissä” ja Talouselämä 19.4.2015 ”Kuka saa vaalirahat?”

⁶² Vaalipiirien koon vaikutus tulee esiin myös kunnallisjärjestöjen vaalibudjeteissa. Vuoden 2012 kuntavaaleissa pienimmillä paikkakunnilla puoluejärjestöjen budjeteissa suunnittelukulut jäivät yleensä nolnaan. Kuntakoon eli vaalipiirin kasvaessa näitä kuluja ilmestyi vähitellen näkyviin yksittäisten kunnallisjärjestöjen kampanjabudjetteihin, ja isoimmissa kaupungeissa kyseiset kulut nielivät keskimäärin 3–4 prosenttia kokonaiskustannuksista.

ovat toisinaan ilmoittaneet vastaavat kulut nollaksi. Pelkästään rahaa seuraamalla jää avoimeksi, mitä suunnittelu sisältää, mutta kirjo on ilmeisen laaja. Toisinaan puolue saattaa luottaa pitkälti omaan kokemukseensa ja ostaa ulkopuolelta vain graafikon palveluita. Laajemmassa mitassa suunnittelu lähtee vaaliasetelmia kartoittavista etukäteistutkimuksista, joiden pohjalta mainostoimistot rakentavat puolueelle kampanjan perusteita. Sen jälkeen media-toimistot etsivät mainonnalle väylät äänestäjien tavoittamiseksi, ja kampanjan tehoa seurataan loppumetreille asti esimerkiksi galluppien avulla.⁶³

5.1.2. Kampanjakulujen perusteella pimentoon jääviä vaalityön muotoja

Edellä seurattiin lakimääräisten selvitysten tarjoamaa kuvaa viime vaalikauden kampanjakustannuksista. Rahaa seuraamalla osa kampanjoinnista jää kuitenkin eri syistä piiloon, mikä pätee sekä eräisiin uusiin että vanhoihin kampanjoinnin muotoihin. Ensinnäkin vaalirahaa jää pimentoon jos siksi, että kaikki kampanjoinnista vastaavat organisaatiot eivät kuulu julkisuusveloitteiden piiriin. Esimerkiksi paikallisvaaleissa kunnallisjärjestöillä on keskeinen rooli, mutta niiden ei tarvitse esitellä vaalirahoitustaan kenellekään. Puolueyhteisöissä on myös lukuisia oheisorganisaatioita, kuten nuoriso- ja sivistysjärjestöt, jotka osallistuvat vaaleihin omilla tahoillaan, eikä niitäkään koske rahoituksen erittelyveloitteet.

Kustannukset saattavat jäädä lakimääräisten selvitysten ulkopuolelle myös siksi, että vaalityö on alkanut ennen 6 kuukauden määräaika, jota vanhemmat mainoskulut eivät edes kuulu ilmoitettavien tietojen piiriin. Esimerkiksi 2011 eduskuntavaaleissa Kristillisdemokraateilla oli runsaat puoli vuotta ennen vaalipäivää maakuntalehdissä laaja ilmoituskampanja. Vuoden 2014 eurovaaleissa osa ehdokkaista oli aloittanut kiertueensa jo

⁶³ Suunnitteluun ulkopuolisilta ostettujen palvelujen kirjosta esim. Karonen 2010, 44–63; Toisinaan suunnittelu saattaa ulottua hyvinkin pieniin yksityiskohtiin, kuten kampanjan oheistuotteisiin. Esimerkiksi huivit ja pinssit on voitu antaa ammattilaisten suunniteltaviksi. Katso Hovi-Wasastjerna 2007, 92.

edellisen vuoden syksyllä, ja vuoden 2015 eduskuntavaalien ensimmäiset ehdokkaiden lehti-ilmoitukset julkaistiin jo edellisenä kesänä.⁶⁴

Toisaalla vaalirahan seuranta jättää varjoon joitakin kampanjamuotoja, koska kulujen laskeminen ei ole aina mielekkäin tapa arvioida toiminnan laajuutta tai merkitystä. Rahan määrän sijasta olisi toisinaan hyödyllistä seurata esimerkiksi käytön yleisyyttä. Perinteisistä kampanjakeinoista esimerkiksi sopivat edelläkin mainitut vaalitulaisuudet. Osin järjestelyt voidaan hoitaa jo sinänsä pienellä rahalla ja talkootyöllä. Sen ohessa kulut voivat jakaantua eri tahoille, joista osa on vielä avoimuusvaatimusten ulkopuolella. Uusista välineistä taas verkkoympäristöä hyödynnetään jatkuvasti laajenevaan tahtiin, ja tuskin monikaan vaaleihin tosissaan lähteneistä ehdokkaista on jättäytynyt kokonaan verkon ulkopuolelle. Netin nielemissä kuiluissa on hienoinen kasvusuuntaus, mutta kokonaisuuden kannalta osuus on edelleen vähäinen. Mainitut esimerkit voivat olla paitsi edullisia työtapoja niin myös toistensa täydentäjiä tai vaihtoehtoja, kun ehdokas saattaa todeta päivystävänsä mieluummin sosiaalisessa mediassa kuin vaaliteltillevansa räntäsateessa⁶⁵.

Toisinaan myös puolueiden rutiinistyön ja vaalitoiminnan erottelu on epäselvää, joten myös vastaavien kulujen kirjaaminen käy tulkinnanvaraiseksi. Välillä ehdokkaiden ja järjestöjen kuluerittelyt ovat myös niin yliollaisia, että toiminnan luonteesta jää ulkopuoliselle suurpiirteinen kuva. Lisäksi joissain tapauksissa kulueriä on yksinkertaisesti jätetty kirjaamatta näkyville eli voimassa oleville säännöksille on viitattu kintaalla. Osa vaalikustannuksista jää yksilöimättä myös siksi, ettei kaikkia nimikkeitä edes vaadita eriteltäväksi. Menot saattavat hyvinkin olla laskettuina kokonaisbudjetteihin, mutta käytännössä ne jäävät kaatoluokkaan osaksi ” muita kuluja”. Kyse voi olla sekalaisista pikkukuluista, uusista vaalityön muodoista tai mistä tahansa menoeristä, joille ei ole nimikettä vaalirahoituslomakkeissa.

⁶⁴ Kristillisdemokraatit rp:n mainokset lukuisissa maakuntalehdissä 2.10.2010; Vuoden 2015 eduskuntavaalien ensimmäisistä ilmoituksista esim. Västra Nyland -lehti 30.7.2014.

⁶⁵ Katso Vihreiden eurovaaliehdokas Jyrki Kasvin Facebook-päivitys 15.4.2014: ”Kyllä tämä aina räntäsateessa vaaliteltilailun voittaa.”

Oma lukunsa liittyy puolueyhteisöjen ulkopuolisiin toimijoihin eli ns. kolmansiin osapuoliin (third parties). Erityisesti etujärjestöt osallistuvat säännöllisesti kampanjoihin vaihtelevin tavoin ja tavoittein. Niiden työ sisältää kirjavan valikoiman niin uusia kuin vanhojakin vaalityön muotoja. Tunnettuja esimerkkejä löytyy etenkin valtakunnallisen median välityksellä. Vuoden 2007 vaalien alla SAK:n julkaisema tv-mainos herätti laajaa keskustelua sopivuuden rajoista. Vuoden 2011 vaaleissa eräät elinkeinoelämän keskeiset liitot olivat varanneet maan suurimman sanomalehden etusivun vaalipäiväksi käyttöönsä. Kevään 2014 eurovaaleissa tv:ssä esitettiin mainosta, joka kehotti käyttämään äänioikeutta kaksikielisyyden puolesta, mutta puolue-tunnuksia ei siinä yhteydessä esitelty. Samoissa eurovaaleissa palkansaajajärjestöjen yhteiskampanjaan kuului mm. kiertue ympäri Suomea. Vuoden 2015 vaaleissa Suomen Yrittäjät puolestaan teki asiaansa tunnetuksi kaupallisen radion välityksellä ja kehotti kuulijoita tutustumaan vaalikoneeseensa.

Lisäksi etujärjestöt tekevät rajatummin näkyville yltävää vaalityötä monin tavoin. Omilla kotisivuillaan ja järjestölehdissään ne esittelevät vaaliohjelmiaan sekä teemojaan, ja samat asiat ainakin pyritään nostamaan muiden viestinten otsikoihin. Omissa medioissaan ne tarjoavat näkyvyyttä myös niille jäsenilleen, jotka ovat lähteneet ehdokkaiksi. Etujärjestöt voivat vaalien alla myös teettää erilaisia tutkimuksia vaaliteemojen pohjaksi. Vaalitilaisuuksia ja -tapahtumia ne järjestävät yleisesti eri tasoilla ja tahoilla. Rahallista tai materiaalista tukea ne voivat tarjota myös muiden käyttöön omien perusteidensa mukaisesti. Suunnitelmallinen ja toistuva vaalityö edellyttää etujärjestöiltä myös henkilöresurssien käyttöä. Järjestöjen organisaattiorakenteita tai muita verkostoja käytetään todennäköisesti myös kullisien takana kampanjoiden aikana. Muu kuin ehdokas- ja puolueperusteinen vaalityö tulee esiin sillä tavalla kuin toimijat katsovat itse tarpeelliseksi kertoa tai siinä määrin kuin kuka tahansa voi kampanjoita seuraamalla havaita. Julkisuusveloitteita etujärjestöillä ei ole.

Seuraavassa on kolme esimerkkiä vaalityön muodoista, jotka jäävät kulseurannassa näkymättömiin. Ensinnäkin osa kampanjointia hoidetaan ilman merkittäviä kustannuksia ehdokkaiden tukiryhmissä. Kyse on aatteellisesta vapaaehtoistoiminnasta, joka on muuttanut muotoaan vuosikymmenien aikana. Kun aiemmin väki osallistui talkoisiin oman puolueen nimissä, nykyään vapaaehtoiset lähtevät tekemään useammin vaalityötä yksittäis-

ten ehdokkaiden hyväksi. Ilmiön on katsottu yleistyneen 1970-luvulta alkaen⁶⁶. Tukiryhmillä ei ole yksiselitteistä määritelmää. Se voi koostua ehdokkaan ystäväpiiristä tai omasta puolueosastosta. Kyse saattaa olla muutamman henkilön tiiviistä ryhmästä, minkä ohessa on viitattu satunnaisemman työpanoksen tai vain nimensä ehdokkaan tueksi antaneiden henkilöiden verkostoon. Vuoden 2007 eduskuntavaaleissa tukiryhmän koko oli tyypillisesti noin 10–20 henkilöä⁶⁷. Vuoden 1999 eduskuntavaaleissa noin 60 prosenttia kandidaateista ilmoitti koonneensa oman tukiryhmän ja vuoden 2007 vaaleissa osuus oli jo lähes 70 prosenttia. Isoimpien ja perinteisten puolueiden kandidaateilla osuus on ylittänyt jopa 90 prosenttia⁶⁸.

Tukiryhmien toimenkuvaa voidaan etsiä esimerkiksi ehdokkaille laadi-
tuista vaalioppaista. Kampanjapäällikön ohessa tehtäviä on tarjolla mm. ta-
lous-, verkko-, media-, materiaali-, tapahtuma- ja varainhankintavastaavalle
sekä taittajalle, graafikolle että sihteerille yms. Lisäksi tarvitaan käsipare-
ja esitteiden jakoon, kahvin keittoon, vaalitelan ja somen päivystykseen.
Kyse on yleensäkin työtaakan jakamisesta, ideoinnista ja palautteesta, min-
kä ohessa pyritään luomaan verkosto levittämään sanomaa ehdokkaan mu-
kanaolosta⁶⁹. Puhe on perinteisestä talkootyöstä, joka on saanut uuden
muodon viime vuosikymmeninä. Tukiryhmätoiminnan merkitystä ei kui-
tenkaan päästä arvioimaan vaalirahoituksen perusteella siksi, ettei se aiheu-
ta merkittävän tason kuluja. Jossain määrin kandidaatit ovat maksaneet
palkkioita ainakin vaalipäälliköilleen, mutta sitä ehdokkaiden rahoitusil-
moituksissa ei pyydetä erittelemään.

Toinen rahoituksen näkökulmasta varjoon jäävä esimerkki liittyy siihen,
miten kampanjoita rakennetaan tutkimuksen ym. analyttisen tiedon va-

⁶⁶ Isohookana-Asunmaa 2006, 321 ja 328 sekä 530–532; Puoluerahoituskomitea 1979, 111 ja 174; Vertaa Suomenmaa 29.4.2011; Katso myös. Paloheimo 2007, 326: Tukiryhmiä oli jo vuoden 1966 vaaleissa.

⁶⁷ Mattila 2008, 53–54; Vertaa Teräväinen 2013, 48 ja 67; Katso myös Verkkouutiset 25.5.2014, jossa europarlamenttiin valittu Sirpa Pietikäinen kiittelee yli tuhannen ihmisen tukiryhmäänsä, joka lienee jo poikkeuksellisen suuri taustaryhmä Suomen oloissa.

⁶⁸ Venho 1999, 55 ja Apter 2007, fsd 2507; Tukiryhmistä myös Helander 2003, 55 ja Paloheimo 2007, 328 sekä Mattila & Sundberg 2012, 231.

⁶⁹ Katso esim. Vihreiden opas ”Valmiina vaaleihin” 2015, 39–40.

raan. Yleisimmin tällä on viitattu puolueiden tilaamiin mielipidemittauksiin tms. taustaselvityksiin. Tutkimustoiminta on keskeinen osa ainakin suurimpien puolueiden vaalivalmisteluja myös Suomessa⁷⁰.

Puolueet alkoivat teettää systemaattisemmin mielipidetutkimuksia 1960-luvulla seuratakseen kannatuksensa kehitystä, kansalaisten mielialoja ja suhtautumista harjoitettuun politiikkaan. Erityisesti vaalivalmistelujen taustaksi haluttiin analysoitua tietoa. Puolueet ryhtyivät testaamaan etukäteen vaalikampanjan teemoja ja mahdollisia hallitusasetelmia. Mainonnan kohdistamiseksi piti kartoittaa niin oman äänestäjäkunnan epävarmat ryhmät kuin muualla piilevät potentiaaliset kannattajat, ja toisaalla koottiin tietoa kansalaisten suhtautumisesta myös muihin puolueisiin.

1970-luvulta lähtien suurimmat puolueet ovat teettäneet yhdessä jokseenkin vuosittain ns. ajankohtaistutkimuksia. Niissä on ollut kaikille yhteisiä osia ja kullekin puolueelle omia kysymyksiä. Lisäksi eri puolueet ovat teettäneet gallupeja yksittäisistä politiikan asiakysymyksistä, ja vaalipäivän lähestyessä niitä on teetetty jopa viikoittain oman kampanjan tehon ja suunnan tarkistamiseksi.⁷¹ Ilmeisen hintaviksi katsottuja mielipidetiedusteluja teettävät erityisesti suurimpien puolueiden keskusjärjestöt – siis yhdessä ja erikseen. Lisäksi niitä ovat tilanneet puoluelehdet, jolloin journalististen perusteiden ohessa lienee otettu huomioon oman puolueen muutkin tarpeet. Välillä selvityksiä ovat teettäneet myös puolueiden ajatuspajat. Oma lukunsa liittyy puolueyhteisöjen ulkopuolisiin toimijoihin, kuten etujärjestöihin, joiden kohdalla saattaa toisinaan erottua puolueiden kanssa yhteen sovitettuja järjestelyjä.⁷²

⁷⁰ Esimerkiksi 2014 eurovaalien alla SDP:n puoluesihteerin kertoi Demokraatti-lehdessä 23.4.2014, että kampanja perustuu tutkimukseen, jossa on käyty läpi puolueen vahvuuksia ja ongelmia. Vastaavasti 2015 eduskuntavaalien edellä Kokoomuksen puoluesihteerin kuvasi Helsingin Sanomille 28.1.2015, miten osa vaalibudjetista kuluu mainonnan ja viestinnän suunnitteluun ja tutkimustyöhön.

⁷¹ Suhonen 1991, 16–17 ja 32 sekä 2006, 139 ja 258; Vrt. Jääskeläinen & Pekkola 2000, 95 ja 147 ja 157.

⁷² Lehtien teettämistä gallupeista esim. Vihreä Lanka 19.9.2014, Verkkuutiset 25.3.2014 ja Perussuomalainen-lehti 5/2014. Kokoomuksen ajatuspajasta esim. Karonen 2010, 54–55 tai Keskustan ajatuspaja e2:n teettämästä tutkimuksesta Suomenmaa 27.1.2015; Katso myös Maaseudun Tulevaisuus 15.4.2015; SAK:n tutkimuksista Venho 2008, 238 ja Suhonen 2006, 34–35; Vertaa Demokraatti-lehti 6.5.2014 ja 3.3.2015.

Kuinka julkista tietoa puolueiden teettämät tutkimukset sitten ovat? Osa niistä on jäänyt vain tilaajien omaan käyttöön ja osa julkistettu maksajan määrittämässä muodossa ja laajuudessa. Puolueiden vuosittaiset yhteistutkimukset puolestaan on luovutettu tutkimuskäyttöön noin vuosikymmenen viiveellä. Lisäksi joitain selvityksiä on vuodettu julkisuuteen ja joitain tapauksia on päässyt esille ilmeisen vahingossa. Epäselväksi joka tapauksessa jää se, millaisen palan taustatutkimukset lohkaisevat puolueiden vaalibudjeteista. Toisinaan niitä tehdään aikana, jolloin seuraavat vaalit järjestetään vasta yli vuoden kuluttua, joten kyse on enemmänkin puolueiden rutiinikustannuksista. Toisaalta vaalien lähestyessä selvityksiä tehdään sekä kampanjan että mainonnan taustatyönä, jolloin ne vähitellen jo kuuluvat osaksi suunnittelukuluja. Vaalikampanjan loppusuoralle ajoittuvat gallupit puolestaan pitäisi ilman muuta laskea osaksi vaalikustannuksia, mutta vaalirahaerittelyissä ei kuitenkaan vaadita yksilöimään kyseisiä kulunimikkeitä. Osa kustannuksista sisältyy todennäköisesti suunnittelukuluihin ja osa saattaa jäädä tarkemmin yksilöimättömien ”muiden kulujen” joukkoon. Lisäksi oma lukunsa liittyy puolueiden oheisorganisaatioiden selvityksiin, sillä esimerkiksi puoluelehtien tai ajatuspajojen toimet eivät edes lukeudu vaalirahan julkisuusvaatimusten piiriin. Kaiken kaikkiaan tutkimustoiminta on oleellinen osa modernia ja ammattimaista vaalityötä. Suomalaisen vaalirahoituksen julkisuusvaatimusten perusteella asiaa ei kuitenkaan päästä todentamaan oikeastaan millään tavalla. Varjoon jäävät niin tutkimustoiminnan laajuus kuin siihen käytetyt varat.

Kolmas esimerkki rahoituserittelyissä pimentoon jäävästä osa-alueesta liittyy vaalikoulutukseen. Vaalien alla eri toimijoille suunnattuun valmennustarjontaan on viitattu esimerkiksi puolueyhteisöjen kotisivuilla, Facebook-päivityksissä, järjestöpalstoilla, vaalisivuilla, toimintasuunnitelmissa, vuosikertomuksissa ja ehdokasoppaissa. Ei ole kuitenkaan lähdettä, joka kuvaisi ilmiön laajuutta tai sen hintaa. Itse asiassa osa koulutuksesta on jätetty puolueiden sisäiseen viestintään salasanojen taakse. Puolueilla on kampanjoinnista yli sadan vuoden kokemus, joten osan koulutuksesta ne hoitavat itse. Keskus- ja piiritasolla sekä isoimmilla kunnallisjärjestöillä on ammattihenkilökuntaa, joka osaltaan vastaa vaalityön valmisteluista. Lisäksi koulutukseen osallistuvat useat puolueyhteisön oheisorganisaatiot. Eri-

tyisesti sivistysjärjestöillä on keskeinen rooli vaalien valmistelussa. Toiminnan laajuutta on kuitenkin vaikea hahmottaa, sillä sivistysliitot kertovat asiasta esimerkiksi toimintakertomuksissaan vaihtelevalla tarkkuudella – yleensä varsin lyhyesti⁷³. Koulutusta ostetaan myös ulkopuolisilta konsulteilta ja alan yrityksiltä. Lisäksi on raportoitu siitä, miten etujärjestöt ovat kouluttaneet eduskuntaehdokkaita⁷⁴.

Puolueyhteisö tarjoaa koulutusta kaikille, jotka osallistuvat kampanjointiin. Mukana ovat ehdokkaat, heidän vaalipäällikkönsä ja tukiryhmänsä. Lisäksi hiotaan yhdistysjohdon ja järjestöaktiivien vaalivalmiuksia. Tarjonta ulottuu eduskunta-avustajiin, puolueiden toimihenkilöihin ja aina puoluejohtoon saakka, jolle voidaan järjestää esimerkiksi esiintymisvalmennusta. Koulutus vaihtelee eri vaalien ja puolueiden välillä, mutta kampanja- ja ehdokasoppaissa toistuu kymmenkunta perusteemaa. Lähtökohtana on oman puolueen vaaliohjelman ja keskeisten asiakysymysten sekä toimintatapojen omaksuminen. Kunkin ehdokkaan tulisi myös hallita muutama itselle luontainen teema ja valita niiden mukana omat kohderyhmät. Tämän ohella painotetaan ehdokkaiden kykyä esiintyä, esitellä ja profiloida itsensä. Vaalirahoituksen hallintaan on omat ohjeensa. Ehdokkaille korostetaan toistuvasti myös oman tukiryhmän kokoamista. Viestinnän ohjeistus sisältää niin sisäisen kuin ulkoisen viestinnän sekä erilaiset tyyli- ja tekniikat ja tehokeinot. Mainonnassa pitäisi puolestaan valita sopivat välineet ja miettiä mm.

⁷³ Esimerkiksi Työväen Sivistysliiton toimintakertomus 2012 ja toimintasuunnitelma 2015 tai Kansallisen Sivistysliiton toimintakertomus 2012 ja toimintasuunnitelma 2015 taikka Vihreän Sivistysliiton toimintakertomus 2011. Sivistysjärjestöjen tarjoamasta vaalikoulutuksesta myös Venho 2008, 230–231. Sivistysliittojen lisäksi vaalikoulutusta ovat antaneet esim. nuoriso- ja opiskelijajärjestöt. Lisäksi eräät puolueiden kansanopistot ovat tarjonneet erityisosaamistaan ehdokasvalmennukseen. Toisaalla taas Suomenmaa 18.2.2015 kertoi, että puolueen eduskuntaryhmän lakimies on kouluttanut keskustalaisia ehdokkaita vaalirahoituksen pelisääntöihin.

⁷⁴ Esimerkiksi YLE uutisoi 12.2.2015, että mm. ehdokkaille tarjotut videogalleriat ovat lisänneet esiintymiskoulutuksen kysyntää; Toisaalla SDP:n kotisivuilla tiedotettiin eduskuntavaalien alla ehdokkaille tarjotusta yritykseltä ostettavasta kampanjakoulutuksesta, osoitteessa www.sdp.fi > ajankohtaista > vaalikoulutukset 10.3.2015. Vertaa samasta kuntavaalien yhteydestä Demokraatti-lehti 28.8.2012; Etelä-Suomen Sanomat ja Keski-suomalainen puolestaan uutisoivat 21.9.2014, miten ammattiliitot tarjoavat koulutusta eduskuntavaaliehdokkaille; Katso koulutuksesta myös Jääskeläinen & Pekola 2000, 64 ja 93 sekä 109.

kohdentamisen, toiston ja kustannustehokkuuden merkitystä. Omat ohjeensa on myös vaalitulaisuuksia ja äänestäjien kohtaamista varten. Kampanjan toimivuutta tulisi myös seurata ja arvioida koko ajan. Viime vuosina puolueet ovat opastaneet omia yhteisöjään myös verkkoympäristön hallintaan. Koko paketti olisi hoidettava suunnitelmallisesti ja tavoitteellisesti etukäteen mietityn aikataulun mukaan⁷⁵.

Kaiken kaikkiaan koulutus on ammattimaisesti ohjattua ja jatkuvasti kehittyvää toimintaa. Ulkopuolisen on kuitenkin mahdotonta täsmentää, mitkä kaikki tahot sitä ovat tarjonneet ja saaneet. Entä paljonko rahaa on kulunut ja kenen vastuulle kustannukset ovat jääneet? Samalla avoimeksi jää se, mikä osa koulutuksen kustannuksista on sisältynyt tavalla tai toisella lakimääräisiin vaalirahaerittelyihin.

Seuraavaksi siirrytään erittelemään vaalirahan tulopuolta. Missä määrin lakimääräiset julkisuusveloitteet riittävät varainhankinnan läpivalaisuun ja millaisia lähteitä jää yhä näkymättömiin?

5.2 Vaalituen vanhoja ja uusia kanavia

Uudella vuosituhanella puolueita ja ehdokkaita on vaadittu raportoimaan vaalirahan alkuperästä. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjä ohjaavat ensimmäiset normit ovat 1980-luvulta ja tarkemmat säädökset viime vuosikymmenen taitteesta. Valituksi tulleita kandidaatteja laki on ohjannut vuodesta 2000 alkaen, ja näitäkin normeja on täsmennetty viime vuosikymmenen taitteessa. Lait määräävät jaoteltaviksi varainhankinnan keskeiset lähteet. Lisäksi on vaadittu, että tietyn kokoiset yksittäiset lahjoitukset on julkistettava. Kuntavaaleissa valituilla ehdokkailla raja kulkee 800 euron avustuksissa. Muissa tapauksissa kyse on 1 500 euroon ylävissä suorituksissa.

⁷⁵ Esimerkkejä hakukoneilla löytyneistä ”vaalioppaista”: Keskusta. Ehdokasopas. Kuntavaalit 2012; Kohti kuntavaaleja – Opas ehdokkaalle, julkaisija SDP rp; Valmiina vaaleihin. Vihreän eduskuntavaaliehdokkaan opas 2015, julkaisija Vihreä Sivistysliitto ry; Ehdokasopas. Kuntavaalit 2012, julkaisija Kristillisdemokraatit rp.

5.2.1. Näkyviin saatavat vaalituen lähteet

Vaalirahoituksen julkisuusvaatimusten perusteella esille saatavat rahalähteet voidaan jakaa sekä vanhempiin että uudempiin kanaviin. Ensinnäkin lakimääräiset erittelyt tuovat näkyville sen, että puolueiden ja ehdokkaiden yksityiset tukilähteet kuvastavat edelleen jo vuosisadan taakse ulottuvia intressirakenteita.

Ensinnäkin Kokoomuksen kyky löytää yhteistyön edellytykset elinkeinoelämän kanssa näkyy niin ehdokkaiden kuin puolueiden varainhankinnassa. Yritysten tarjoamista vaaliavustuksista pääosa on osoitettu ehdokkaille ja etenkin Kokoomuksen kandidaateille, minkä voi todentaa sekä kunnat että eduskuntavaaleissa. Vuoden 2012 kuntavaaleissa valtuutettujen ja varavaltuutettujen yrityksiltä saamat vaaliavustukset kattoivat pieniä kuntia lukuun ottamatta kymmenisen prosenttia ehdokasbudjeteista. Pääosa näistä avustuksista on ohjattu juuri Kokoomuksen ehdokkaille, ja tukiosuus näyttää paisuvan kuntakoon kasvaessa. Keskikokoisissa ja niitä hieman suuremmissa kaupungeissa kokoomusehdokkaiden osuus yritysten avustuksista oli noin 55–60 prosenttia, isoimmissa kaupungeissa yli 70 prosenttia ja Helsingissä jo noin 80 prosenttia⁷⁶. Vastaavasti vuoden 2011 eduskuntavaaleissa kaikista ehdokasbudjettien varoista viidennes oli peräisin yrityksiltä. Tästä yritystuesta jokseenkin puolet oli suunnattu Kokoomuksen kandidaateille.

Talouselämän järjestöjen näkyvä tuki puolueille on sen sijaan jäänyt yritysten ehdokkaille jakamaan apuun verrattuna vähäiseksi. Puolueiden vaalivuosina 2011–2014 Valtiontalouden tarkastusviraston ajantasaiseen rekisteriin ilmoittamat avustukset ovat pääasiassa elinkeinoelämän ja yrittäjien taustasäätiöiden avustuksia, ja niitä on jaettu kolmelle perinteiselle porvarilliselle puolueelle. Eniten tukea on tässäkin osoitettu Kokoomukselle, joka on saanut vuosittain Yksityisyrittäjien Säätiöltä ja Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiöltä eduskuntavaalivuodeksi maksimivastukset (30 000 euroa).

Keskustapuolueella on osaltaan ollut vuosikymmeniä läheinen yhteys maa- ja metsätaloustuottajiin. Vaikka tuottajajärjestö MTK:n suora vaalutuki on jäänyt useita muita etujärjestöjä vähäisemmäksi, yhteys Keskustaan

⁷⁶ Pienimmissä kunnissa yritystaustaisen rahan määrä on jo niin vähäinen, ettei sillä ole oleellista merkitystä muutenkin pienten budjettien kokoamisessa.

on nähtävissä esimerkiksi eduskuntavaalien ehdokasbudjeteissa. Lakimääräiset vaalirahailmoitukset eivät tuo yhteyttä esiin koko mitassa, koska osa avustuksista on jäänyt pieninä kertalahjoituksina avoimuusvaatimusten ulkopuolelle. Jos kuvaa kuitenkin täydennetään MTK:n itse julkaisemilla tiedoilla, pääosa avustuksista on ohjattu juuri Keskustan kandidaateille. Vuoden 2011 vaaleihin MTK ilmoitti antaneensa tukea noin 40 000 euroa, ja sitä sai kaikkiaan 73 kandidaattia. Tukea saaneista 70 prosenttia oli keskustan listoilla ja kokonaissummasta 75 prosenttia ohjautui saman puolueen kandidaateille⁷⁷. Isona ja perinteisenä porvarillisena puolueena Keskustalle voidaan löytää luontainen viiteryhmä myös talouselämän suunnasta. Eduskuntavaaleissa tämä on ilmennyt siten, että vuonna 2011 Keskustan kandidaatit keräsivät yritysten vaaliavustuksista noin 30 prosenttia, mikä oli kokoomuslaisten jälkeen toiseksi eniten.

Edellä käytettyä lähestymistapaa mukailien vastaava yhteys löytyy myös palkansaajajärjestöjen ja vasemmistupuolueiden väliltä. Ensinnäkin ehdokkailla asia todentuu yhtä lailla kunta- ja eduskuntavaaleissa. Vuoden 2012 kuntavaaleissa ehdokkaiden kaikista kampanjarahjoista vajaat kymmenen prosenttia oli kirjattu nimikkeelle ”tuet muilta tahoilta”. Kyse on luokasta, joka sisältää pääosin muiden järjestöjen kuin varsinaisten puolueyhdistysten ehdokkaille myöntämiä lahjoituksia. Yli 80 prosenttia näistä lahjoituksista oli peräisin palkansaajajärjestöihin kuuluvilta organisaatioilta, ja yksin SAK:laisten yhdistysten osuus oli jo 55 prosenttia mainituista varoista. SAK-taustaisista avustuksista 68 prosenttia meni sosialidemokraattien ja 26 prosenttia Vasemmistoliiton ehdokkaille⁷⁸. Vastaava seuranta 2011 eduskuntavaaleissa tuottaa samansuuntaisen havainnon. Kansanedustajien ja heidän varahenkilöidensä budjeteista vajaat 10 prosenttia oli peräisin ”muilta tahoilta” eli pitkälti etujärjestöiltä. Näistäkin varoista pääosa oli

⁷⁷ www.mtk.fi/eduskuntavaalit/vaalituki/FI. Katsottu 9/2014; Vertaa 2003 vaaleista Venho 2008, 240–242.

⁷⁸ VTV:n sivuilta koottiin 2012 kuntavaaleista niitä rahoitusilmoituksia, joissa oli nimetty ”muulta taholta” saadun tuen antaja. Erikoisista kaupungeista tilastoitiin runsaat 500 tukisuoritusta, jotka luokiteltiin antajan ja lahjoituskohteen mukaan; Vertailun vuoksi todettakoon, että STTK:ta edustavien yhdistysten antamasta tuesta suunnattiin 55 prosenttia SDP:n ehdokkaille ja 45 prosenttia muiden puolueiden kandidaateille.

suunnattu vasemmistopuolueiden edustajille; vajaa puolet sosialidemokraateille ja neljännes vasemmistoliittolaisille.

Vähintään yhtä selväksi käy suurimman palkansaajajärjestön ja vasemmistopuolueiden yhteys, kun tarkastellaan puolueyhdistysten saamia yli 1 500 euron avustuksia vaalivuosilta 2011–2014. Valtiontalouden tarkastusviraston ajantasaisesta rekisteristä löytyy vuosittain noin parinsadan tuhannen euron arvosta SAK:n järjestökoneesta peräisin olevia lahjoituksia, jotka on myönnetty puolueiden erilaisille jäsenjärjestöille. Vasemmistopuolueiden osuus SAK:laisesta tuesta on vaihdellut 90–100 prosentin välillä.⁷⁹

Perinteistä tukimallia edustaa myös se, miten RKP kerää puolue- ja vaalitoiminnan tukea omalta lähi- ja intressipiiriltään. Ruotsinkieliset säätiöt, rahastoja hallinnoivat yhdistykset ym. kaksikielisen profiilin omaksuneet organisaatiot tarjoavat vuosittain huomattavan määrän avustuksia poliittiseen toimintaan. Puolueiden ajantasaisissa ilmoituksissa asia näyttäytyy siten, että tuki ohjataan pääsääntöisesti RKP:n puolueyhteisölle, ja muiden puolueiden saamat avustukset ovat jääneet kuriositeeteiksi. Valtiontalouden tarkastusvirastolle 2012–2014 ilmoitetuista ruotsinkielisen pääoman avustuksista RKP:n järjestöt ovat keränneet vuosittain lähes 1,5 miljoonaa euroa.

Vaaleja varten samat ruotsinkieliset toimijat ovat keränneet lisäksi erillistä yhteiskassaa mm. ehdokkaiden vaalityön tukemiseksi. RKP:n aiemman varainhallintaorganisaation Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland rs:n rooli on muutettu lakiuudistusten jälkeen instrumentiksi, joka kanavoi vaalitukea valikoiduille tahoille. Esimerkiksi vuoden 2012 presidentinvaaleissa kaksikielisyydelle vihitty säätiö jakoi ehdokastukea 341 000 euroa, josta vaajat 90 prosenttia oli annettu RKP:n kandidaatille. Muissa vaaleissa nämä varat ovat jääneet osittain viralliselta järjestelmältä piiloon, koska valitsematta jääneillä ehdokkailla ei ole julkisuusvelvoitteita. (Ks. seuraava luku 5.2.2.)⁸⁰

⁷⁹ Ammatillisten järjestöjen tuki on osoitettu pääosin puolueiden keskusjärjestöille ja vähemmässä määrin piiriorganisaatioille. Tuen antajiksi on mainittu mm. ammattiliitot, liittojen puolueyhdistykset sekä erilaiset opinto- ja tuki- ym. taustayhdistykset.

⁸⁰ RKP:n puolueyhteisölle suoraan ja erilaisten väliporraskäytäntöjen avulla rahaa ovat koonneet mm. Svenska kulturfonden, Konstsamfundet, Svenska folkskolans vänner ja Stiftelsen Tre Smeder.

Kun tarkastelu siirtyy viidestä perinteisestä eduskuntapuolueesta tuoreempiin poliittisiin voimiin, varainhankinnan mahdollisuudet kapenevat huomattavasti. Muilla asemansa jo vakiinnuttaneilla puolueilla (KD, VIHR ja PS) ei ole taustallaan selvästi hahmotettavaa perinteistä intressitahoa, jolla olisi halua ja kykyä kanavoida varoja vaalitoimintaan. Siten näillä uudemmissa puolueilla suora yksityinen tuki on jäänyt varsin vähäiseksi, mikä koskee niin järjestöjen kuin ehdokkaiden varainhankintaa.

Näkyviin tulevien perinteisten tukilähteiden jälkeen huomio kiinnittyy esille saataviin moderneihin varainhankintatapoihin. Uudempaa aikakautta edustavat keinot voitaisiin jaotella yksityisiin ja julkisiin tukilähteisiin. Jos virallisista vaalirahaerittelyistä etsitään uusia yksityisiä institutionaalisen vaalirahan lähteitä, niitä ei juuri ole. Varainhankinta perustuu edelleen perinteisiin muotoihin: joko edellä käsiteltyyn etujärjestöjen tukeen tai neutraalimmiksi luettaviin lähteisiin, kuten omarahoitukseen tai yksityishenkilöiden myöntämiin avustuksiin. Yksityisen vaalituen perinteinen kaava johtunee pitkälti siitä, että suomalainen puolueuudostus ja poliittinen perusasetelma heijastavat edelleen – muutoksista huolimatta – yhteiskunnalle tyypillisiä jakolinjoja. Edunvalvonnan rakenteet mukailevat perinteisiä vuorovaikutussuhteita, ja niiden kohdalla muutos on hitaampaa, kun sitä vertaillaan esimerkiksi luokkaanestämisen rapautumiseen.

Näkyvimmit yksityiseen rahaan liittyvät muutokset 2010-luvulla liittyvät uusien varainhankintatekniikoiden kehittämiseen sekä tukilähteiden vaihtelevaan painoarvoon. Taustalla on ensinnäkin pitkään jatkunut talouden matalasuhdanne, joka on väistämättä hankaloittanut tuen keräämistä. Toiseksi uusi lainsäädäntö on rajoittanut lahjoitusten kokoa ja tiukentanut julkisuusvaatimuksia. Kolmanneksi vaalirahakohun jälkeen on ollut ilmeinen tarve muuttaa käytäntöjä politiikan julkikuvaan liittyvistä syistä. Myös eräät käytännön järjestelyt sujuvat aiempaa helpommin, kun ehdokkaiden tukiryhmät eivät enää tarvitse ennakkoon keräyslupaa vaalien varainhankintaan.

Oma lukunsa liittyy tietotekniikan kehittämiseen ja verkkoympäristön arkipäiväistymiseen. Muutaman viime vuoden aikana onkin noussut esiin ilmiö, jota kutsutaan mikrorahoitukseksi. Keskeisenä ideana on vedota aiempaa laajempaan tukijakuntaan, jolloin pienemmilläkin kertalahjoituksilla saataisiin koottua varoja vaalitoimintaan, ja parhaassa tapauksessa onnis-

tuttaisiin yhdistämään varainhankinta muuhun poliittiseen toimintaan.⁸¹ Uuden sukupolven ideat näkyvät monella tapaa ulospäin. Vaaleja varten varoja kerätään esimerkiksi tekstiviesteillä tai tukipuheluilla. Ehdokkaiden kotisivuilla on yleisesti tarjottu mahdollisuus erityyppisen tuen antamiseksi. Puolueiden verkkosivuille on luotu lahjoitustyökaluja, joissa voi klikkaamalla valita, paljonko tukea antaa ja kohdennetaanko se tietylle järjestölle tai ehdokkaalle. Varainkeruuta on myös kohdennettu ainakin koeluontoisesti perinteisten kannattajien ohessa laajempaan piiriin. Toisaalla puolueiden verkkokaupoissa aate ja varainhankinta on yhdistetty sekalaisen tavaran myyntiin. Myös erilaisilla tempauksilla ja tapahtumilla on pyritty hankkimaan rahoitusta. Tuoreimpien ilmiöiden joukossa myös sosiaalinen media on valjastettu varainhankintaan ja puhutaan joukkorahoituksesta. Verkkokontaktien avulla kootaan rahaa joko lahjoituksina tai esimerkiksi muodollista vastiketta taikka palvelua vastaan. Yleensäkin vain mielikuviutus on rajana, mutta pohjalla pitäisi olla vetävä idea, myönteinen mielikuva ja tehokas markkinointi. Helpoimmillaan asiat voi vielä hoitaa verkossa tarjolla olevilla taloushallinnon palveluilla, joilla pystyy järjestämään sekä varainhankinnan sekä maksutapahtumat ja yleensäkin koko rahaliikenteen verkkokauppaa, laskutusta ja budjetointia myöten.

Uusien varainhankintatekniikoiden ohessa esiin nousee myös se, miten yksityisten tukilähteiden merkitys on muuttunut. Erityisesti yksityishenkilöiden ehdokkaille antaman tuen merkitys on kasvanut huomattavasti, mikä koskee niin kunta-, euro- kuin eduskuntavaaleja. Toisaalta taas yritystaustaisen tuen osuus on selvästi kaventunut ehdokkaiden varainhankinnassa. Esimerkiksi vuosien 2011 ja 2015 eduskuntavaaleissa yksityishenkilöltä saadun tuen osuus oli kasvanut noin 15 prosenttiin ehdokasbudjeteis-

⁸¹ Yksittäiset esimerkit ovat osoittaneet, että huomattavia summia pystytään keräämään myös pieninä kertalahjoituksina. Katso esim. kansanedustaja Jussi Halla-Ahon vaalirahailmoitus 2011 ja HS 11.4.2011. Samasta euroedustaja Paavo Väyrysen vaalirahailmoitus 2014. Tunnetuin esimerkki maailmalta on presidentti Barak Obama, joka kokosi satojen miljoonien dollarien vaalibudjetin 2012 pääosin juuri pienlahjoituksina. Katso www.fec.gov > campaign finance disclosure portal > presidential map > presidential campaign finance > obama. Katsottu 6/2015.

ta ja yritystuen osuus oli kaventunut 15–20 prosenttiin.⁸² Muutos aiempaan on niin selvä, että kyse on järjestelmätason ilmiöstä. Aika näyttää, miten jatkuvasta tai pysyvästä asiasta on kyse. Lisäksi pitäisi pohtia sitä, onko osa perinteisestä intressirahasta mahdollisesti muuttanut muotoaan tai reittiään ja siten ehkä tilastoitunut eri tavalla.⁸³

Yksityisten varainhankintatapojen jälkeen huomio pitää kiinnittää vaalitoiminnan julkiseen tukijärjestelmään. Suomalaisen puoluerahoituksen kiivijalkana on ollut vuodesta 1967 valtion talousarvioon otettu puoluetukimääräraha. Käytännössä valtion tuesta on muotoutunut puolueiden selvästi tärkein tulolähde. Sen osuus keskusjärjestöjen vuosibudjeteista on yleensä ollut 70–90 prosentin tasoa⁸⁴. Samalla julkisesta yleistuesta on tullut useimmille puolueille myös tärkein vaalirahan lähde. Esimerkiksi kahtena viime vaalikautena puoluetuki on kattanut toistuvasti yli puolet keskusjärjestöjen ilmoittamista vaalibudjeteista. Keskusjärjestöjen oman rahoituksen ohessa valtion tuella on oleellinen merkitys muun puolueyhteisön vaalitoiminnalle. Keskustaso suunnittelee kampanjat, hoitaa vaaliohjelman ja materiaalityöntekijöitä, vastaa yhteismainonnasta sekä vaalivaihtojen yleisilmeestä ja yleensäkin ohjaa kampanjointia monin tavoin. Lisäksi keskustasolta jaetaan rahaa muille järjestöille, kuten nais- ja piirijärjestöille. Sen ohessa tukea virtaa toisinaan aina paikallistasolle saakka. Oma lukunsa liittyy ehdokkaille osoitettuihin vaaliavustuksiin. Vuoden 2014 eurovaaleissa lähes kaikki puolueet tukivat rahallisesti ehdokkaidensa henkilökohtaisia kampanjoita. Myös vuoden 2015 vaalirahoitusilmoituksissa tulee esiin se, miten keskusjärjestöjen rahaa on jaettu ehdokkaiden vaalivaihtojen ohjelmien mukaisesti.

Mahdollisuutta käyttää valtion puoluetukea kampanjarahoitukseen on myös laajennettu viime vuosikymmenen lopulla. Osa valtion jakamasta budjettirahasta oli 1970-luvulta alkaen osoitettu puolueiden sanomalehtien tukemiseen. Vuonna 2008 tämä parlamentaarinen lehdistötuki muutettiin yleiseksi viestintätueksi, jota puolueet voivat nykysäännösten mukaan käyt-

⁸² Vertaa yksityishenkilöiden ja yritysrahan kehityssuunnasta Venho 1999, 37 ja Venho 2008, 208 sekä Venho 2012, 86.

⁸³ Omat varat on katsottu neutraaliksi rahoitusmuodoksi. Sama pätee pitkälti yksityishenkilöiden antamaan tukeen erityisesti nykyisten julkisuusvaatimusten ja lahjoitusrajoitusten aikana.

⁸⁴ Venho 2009, 82–85.

tää myös vaalikassojen täytteeksi. Valtion tuki on siis puolueiden keskeisin rahalähde, mutta ehdokkaille sitä ei ole suoraan tarjolla.⁸⁵

5.2.2. Piiloon jääviä tuen kanavia

Viralliset vaalirahaselvitykset tuovat esiin pääasialliset rahoituslähteet, mutta varjoon jää edelleen sekalainen joukko kampanjatuen lähteitä ja muotoja. Osin kyse on samoista syistä, joiden perusteella eräitä kampanjoinnin kulumuotoja jää rahatilastojen ulkopuolelle. Ensinnäkin lakimääräiset julkisuusvelvoitteet eivät ulotu kaikkiin kampanjoinnissa mukana oleviin toimijoihin. Esimerkiksi valitsematta jääneiden ehdokkaiden ei tarvitse kertoa kenellekään varainhankinnastaan eikä puolueiden perus-, kunnallis- tai oheisjärjestöillä ole velvoitetta raportoida vaalirahoitusjärjestelyistään.

Toiseksi tuen ilmoitusvelvoite astuu voimaan vasta tietynkokoisen summan jälkeen. Kunnanvaltuutettujen ei tarvitse ilmoittaa alle 800 euroon jäävistä lahjoituksista, ja muilla edustajilla sekä puoluejärjestöillä vastaava raja kulkee 1 500 eurossa. Toisinaan ilmoitusrajan ylittävä tuki saattaa jäädä piiloon siksi, että siitä ei yksinkertaisesti ilmoiteta Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Kolmanneksi vaalirahaa on saatettu hankkia muussa muodossa kuin avustuksina tai vastikkeellisena varainhankintana. Ulkopuolinen rahoitus voidaan tuoda omaan kirjanpitoon esimerkiksi liiketoiminnan tulona, sijoitustuotona, vuokrana, yhteiskulun osuutena, myyntitulona tai järjestötoiminnan rahasuorituksen nimikkeellä. Virallisissa ilmoituksissa varojen lähde jää tällöin näkymättömiin, vaikka kyse on varainhankinnasta.

Neljänneksi on edelleen nähtävissä tapauksia, joissa ilmoitetaan tuen hankintatapa, kuten arpajaiset, seminaarit, tuotemyynti tms., mutta jäte-

⁸⁵ Venho 2009, 82–85; Valtion puoluetuki on määritelty uudempien tulomuotojen joukkoon, vaikka sitä on jaettu pian 50 vuotta. Puolueiden koko historiassa se on kuitenkin suhteellisen tuore ilmiö. Lisäksi vaalitoiminnan modernisoitumisen on katsottu johtaneen mm. kulujen kasvuun, mikä on puolestaan arvioitu yhdeksi julkisten tukijärjestelmien syntyminen ja laajentuminen keskeisistä syistä. Katso esim. Epstein 1979, 242–250 ja 375.

tään kertomatta, kenelle niitä on kaupusteltu. Tällöin jää hahmottamatta, ovatko varat saatu esimerkiksi yksityishenkilöiltä tai yrityksiltä.

Viidenneksi oma lukunsa liittyy vaalitukeen, jota ei anneta rahasuorituksena. Kyse voi olla talkoo- tai muusta vapaaehtoistyöstä, materiaali- tai tuotetuesta, vaalien yleis- ja erikoisalennuksista, henkilöresursseista, tietotaidosta, yhteistoiminnan mukanaan tuomista säästöistä taikka järjestöverkon hyödyntämisestä. Tulkinnanvaraa saattaa jäädä esimerkiksi ilmoitusvelvoitteiden rajoista ja saadun tuen arvottamisesta. Lisäksi vaalirahoitusta koskevat dokumentit saattavat olla keskenään ristiriitaisia, eikä niiden perusteella pystytä luomaan yhtenäistä kuvaa samasta asiasta.

Seuraavassa on käytännön esimerkkejä virallisessa ilmoitusjärjestelmässä piiloon jäävistä vaalituen lähteistä. Ne voidaan jakaa pääsääntöisesti yksityisiin ja julkisiin tukilähteisiin, ja samalla ne edustavat sekä perinteisiä että uudempia tukimuotoja.

Ensinnäkin yksityiseltä puolelta huomio kiinnittyy talouselämän tapaan tukea vaalitoimintaa. Erityisesti ehdokkaiden vaalirahailmoitukset tuovat esiin sen, että yritysten jakama tuki on edelleen kaventuneesta osuudesta huolimatta merkittävin ulkopuolisen kampanjarahan yksityinen lähde. Lisäksi puolueiden ajantasaisista ilmoituksista näkyy, miten elinkeinoelämän taustasäätiöt ovat jakaneet vaalien yhteydessä tuhdin kokoisia kertasuorituksia perinteisille porvarillisille puolueille. Sen sijaan talouselämän järjestöjen avustukset ovat jääneet pitkälti piiloon. Niiden antamat kertatuet ovat usein niin pieniä, ettei saajien ole tarvinnut niitä julkistaa, eivätkä järjestöt yleensä kerro oma-aloitteisesti jakamistaan avustuksista. Toisinaan puolueet ja ehdokkaat ovat kuitenkin raportoineet myös ilmoitusrajaa pienemmistä tuista, ja niistä näkyy, että osa elinkeinoelämän, kaupan ja yrittäjien järjestöistä kuitenkin jakaa rahaa vaaliväylään. Mittaluokkaa on vaikea arvioida, mutta niiden jakama tuki tuskin nousee keskeisimpiin vaalirahan lähteisiin.⁸⁶

Talouselämän toimijat ovat osallistuneet kampanjointiin myös tavoilla, joissa tuen luonne jää toisinaan tulkinnanvaraiseksi. Etujärjestöt esittelevät

⁸⁶ Finanssialan Keskusliitto on raportoinut oma-aloitteisesti jakamistaan vaaliavustuksista, mutta muilla talouselämän järjestöillä asia tulee esiin pitkälti sen perusteella, miten tukea saaneet ehdokkaat ja puolueet ovat julkistaneet saamiaan avustuksia.

yleisesti kantojaan ja tavoitteitaan vaalien yhteydessä sekä järjestävät erilaisia vaalitulaisuuksia. Yrittäjät tarjoavat ehdokkaiksi asettuneille jäsenilleen tilaa omista julkaisuistaan. Selkeämmin väriä tunnustava esimerkki löytyy 2011 eduskuntavaaleista, kun eräät keskeiset elinkeinoelämän liitot olivat ostaneet vaalipäiväksi HS:n etusivun käyttöönsä. Siinä otettiin kantaa ajankohtaisen aiheen ja vaaliteeman ohessa myös puolueiden väliseen kilpailuasetelmaan. Vuonna 2015 puolestaan esiin nousi muutamien elinkeinoelämän järjestöjen ja suuryritysten koulutusohjelma, jolla on valmennettu yksittäisiä eduskuntaehdokkaista jo edellisissäkin vaaleissa⁸⁷.

Oma lukunsa liittyy elinkeinoelämän aiemmilla vuosikymmenillä ylläpitämiin rakenteisiin ja kysymykseen siitä, onko vastaavan kaltaisia järjestelyjä enää olemassa. Esimerkiksi Jarmo Virmavirta kertoo kirjassaan ”Presidenttipeli ja sen pelaajat” Talouspalvelu Oy:stä, jonka tarkoituksena oli mm. porvaripuolueiden yhteistyön kehittäminen sekä vaaliasetelmien jatkuva seuranta, gallupien analysointi, vaaliliittojen suunnittelu yms. Elinkeinoelämän järjestöjen tuella ylläpidetyn organisaation toimenkuvaan kuului myös vaalirahoituksen järjestelyt⁸⁸.

Toisaalla taas ammattiyhdistysliikkeelle on muotoutunut oma tapansa osallistua kampanjointiin. Suora tuki vasemmistupuolueille ja niiden ehdokkaille tulee näkyviin virallisissa puolue- ja vaalirahaselvityksissä. Sen lisäksi etenkin SAK:lainen järjestökoneisto tarjoaa laajan toiminnallisen selkänöjan työväenpuolueille, mistä vaaliraha-asiakirjat eivät kerro mitään. Vaalityö on rakennettu laajan järjestökentän varaan aina hallinnosta alkaen. Esimerkiksi 2011 SAK:n hallitus nimesi ohjausryhmän koordinoimaan valtakunnallista vaalityötä, ja sen keskustuimistossa oli sisäinen työryhmä, joka vastasi esimerkiksi vaaliteemoista ja aikataulutuksesta. Aluejohtajia oli puolestaan veloitettu perustamaan vaalipiirikohtaiset työryhmät⁸⁹. Omat työryhmänsä oli myös useilla SAK:n paikallisjärjestöillä, joiden vuosikertomuksissa korostetaan yleisesti sitä, miten keskeinen merkitys vaaleilla oli niiden toiminnassa.

⁸⁷ www.arkadia2015.fi. Katsottu 4/2015.

⁸⁸ Virmavirta 2005, 67–83.

⁸⁹ SDP:n kansanedustaja Jukka Kärnän blogi 23.2.2010.

SAK:n yleiskampanjan tavoitteeksi on yleensä nimetty äänestysaktiivisuuden lisääminen, hallitusohjelmaan vaikuttaminen, työelämän asiakysymysten esiin nostaminen ja palkansaajaehdokkaiden tukeminen. Valtakunnalliseen kampanjaan on kuulunut mm. lehti- ja ulkomainontaa, vaalikierueita, verkkokampanjointia vaalikoneineen ja sosiaalisen median sovelluksineen, tutkimustoimintaa sekä gallupeja ja aiempina vuosina myös televisiomainoksia. Keskusjärjestö on jakanut myös toiminta-avustuksia omien järjestöjensä vaalilyöhön.

Lisäksi SAK:n järjestökoneen kenttätyö käsittää pitkän listan toimia, jotka kaikki tuskin edes näkyvät laajalti ulospäin. Esimerkiksi ay-liikkeen vaalitilaisuudet ja vasemmistoehdokkaiden vaalikalenterit osuvat varsin usein yhteen. Ammattijärjestöjen toimitsijat tarjoavat huomattavaa henkilöreserviä vaalikentille. Järjestöistä ammennetaan myös pohjaa ehdokkaiden tukiryhmiin. Järjestöt ovat julkaisseet lisäksi omien ehdokkaidensa yhteismainoksia. Materiaalinen tuki puolestaan sisältää kaikkea mahdollista vaaliautoista ja teltoista, soppatykkeihin, esitteisiin, lehtisiin ja oheistuotteisiin, kuten tarroihin, heijastimiin ja kyniin. Vuoden 2015 vaaleissa erällä liitoilla oli myös yhteinen koulutusohjelma ehdokkaiden vaalivalmennukseen. Järjestöverkosta käytetään monin tavoin myös yhteyksien luomiseen, mielipidemuokkaukseen, vaalirahan ja muun tuen keräämiseen yms. Ulkopuolisen on usein vaikea hahmottaa, mitkä tahot käytännön työstä vastaavat, kun mukana on ollut niin liittoja, alueellisia organisaatioita, paikallisjärjestöjä kuin ammattiosastojakin.

Ammatillisen järjestökoneen vaalilyö korostaa ulospäin neutraalia asiakampanjaa, mutta sisäistä rutiinia värittävät ideologisemmat linjaukset, joissa painotetaan vetoapua vasemmistopuolueiden vaalivankkureille. Ammattiyhdistysliikkeen kampanja tuo huomattavan lisän rahana annettuihin avustuksiin. Voitaisiin puhua jopa puolueiden ja ehdokkaiden rinnalla toimivasta vaaliorganisaatiosta, jota on ilmiselvästi koordinoitu yhteen vasemmistopuolueiden kanssa. Mittavan toiminnan laajuutta tai rahallista arvoa on jokseenkin mahdoton laskea.⁹⁰

⁹⁰ Esimerkkejä SAK:n tavasta osallistua vaalilyöhön löytyy pieninä paloina erilaisista lähteistä. Keskusjärjestö on yleensä luonut kotisivuilleen vaaleja varten erillisen kampanjasivuston. Toisaalla verkon hakukoneilla löytyy lukuisia SAK:n paikallisjärjes-

Omalle intressipiirilleen tyypillistä järjestelyä edustavat myös ruotsinkielistä säätiöpääomaa ohjailevat tahot. Ne jakavat vuosittain miljoonaluokan tukea RKP:n käyttöön, mikä tulee myös näkyviin lakimääräisissä puolue- ja vaalirahaerittelyissä (ks. edellä luku 5.2.1). Lisäksi samat tahot tarjoavat huomattavan määrän tukea erilaisten välikäsien kuljettamana, mikä taas on jäänyt monin osin virallisten ilmoitusten ulkopuolelle. Puolue- ja vaalituen erottelemisen saattaa olla toisinaan hankalaa, mutta joka tapauksessa kyse on varovaisestikin arvioituna sadoista tuhansista euroista, jotka jäävät vuosittain näkymättömiin. Järjestely toimii siten, että rahaa ketjutetaan erilaisien väliportaiden kautta ja se tuodaan puolueen sisälle käyttämällä sellaisia organisaatioita, jotka eivät kuulu puolue- tai vaalirahasääntelyn piiriin. Näin voidaan väistää niin julkisuusvaatimuksia kuin lahjoitusrajoituksia-kin. Lopulta tuki ohjataan puolueen ehdokkaille, järjestöille tai muuhun oman intressipiirin tavoitteita palvelemaan työhön.⁹¹

Kolmansien osapuolien kampanjatuesta löytyy modernejakin muotoja. Esimerkiksi vuoden 2011 vaaleissa Greenpeace julkaisi vaalikoneen, joka perustui muista vaalikoneista valikoiden poimittuihin kysymyksiin. Siinä etsittiin ”ympäristömyönteisimpiä” eduskuntaehdokkaita. Kun kaikista vaalipiireistä listattiin koneen tarjoamat 10 kärkinimeä, saatiin 140 ehdokkaan joukko. Tästä joukosta 60 prosenttia oli Vihreiden, vajaat 20 prosenttia Vasemmistoliiton, runsaat 10 prosenttia SKP:n ja loput muiden puolueiden ehdokkaita. Vaikka toimijat ja välineet edustavat uudempaa suku-

töjen toimintakertomuksia, jotka tarjoavat tietoa niiden vaalityöstä. Toisaalla teamliitto.fi kertoo tiedotteessaan 28.1.2011 toimitsijoiden mahdollisuudesta osallistua kampanjointiin, ja Paperiliitto kertoo samasta asiasta toimintakertomuksessaan (2003, 7). Katso myös maakuntalehdet 21.9.2014 ammattiliitojen vaalikoulutuksesta. Maakunnallisista vaalitiedotteista esimerkiksi Puuliiton sivuilta osoitteesta www.puuliitto.fi/1016/lehti_16.pdf; Vertaa myös Venho 2008, 235–240.

⁹¹ Yhtenä esimerkkinä väliportaasta voidaan mainita Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland rs. Sen kautta jaettiin vuoden 2012 kuntavaaleissa ehdokasrahaa noin 100 000 euroa, josta lähes 80 prosenttia osoitettiin RKP:n kandidaateille. Vuoden 2014 eurovaaleissa samainen säätiö varasi kullekin RKP:n ehdokkaalle 10 000 euroa kampanjatueta, minkä lisäksi se vastasi puolueen taustalle rakennetusta tv:n mainoskampanjasta. Vuoden 2015 vaalien alla sama säätiö kertoi koonneensa kaksikielisille ehdokkaille jaettavaksi 325 000 euroa, josta 80 prosenttia oli tarkoitettu RKP:n vaalityöhön. Mainitun säätiön jakamista vaaliavustuksista on raportoinut esim. HBL 4.–5.1.2013 ja HBL 23.5 ja 26.5.2014 sekä HBL 25.–26.3.2015.

polvea, intressikytkös heijastaa perinteistä mallia, jossa tuki kohdistetaan sopivaksi arvioidulle viiteryhmälle. Järjestely on väistämättä vaatinut voimavaroja muodossa tai toisessa, mutta vaalirahoituksen asiakirjoista tämän tyyppistä tukea on turha etsiä. Esimerkki kertoo siitä, että tuen voi kanavoida monilla tavoilla. Silkan tukirahan ja toisaalta aatteellisen tai toiminnallisen kytköksen välillä avoimuusvaatimusten rajat ovat liukuvan tulkinnanvaraisia.⁹²

Yksityisen tuen ohessa nykyjärjestelmässä piiloon jää myös julkisen tuen muotoja, jotka voidaan edelleen jaotella valtion ja kuntien myöntämiin avustuslähteisiin. Edellä käsiteltiin valtion suoraa puoluetukea, joka saadaan näkyville puolueiden tilinpäätöksistä ja vaalirahaerittelyistä. Lisäksi valtion budjetissa on tarjolla avustuksia erilaiseen järjestötoimintaan, ja näillä varoilla tuetaan lukuisia puolueita lähellä olevia organisaatiota eli oheisjärjestöjä. Useat tätä ns. välillistä puoluetukea nauttivat järjestöt osallistuvat myös vaalikampanjointiin, mutta niillä ei ole velvollisuutta julkistaa vaalirahoitustaan.

Esimerkiksi eduskuntaryhmät ovat saaneet valtion tukea 1960-luvulta lähtien. Alkuaan se oli tarkoitettu ryhmiä avustavan henkilökunnan palkkaukseen ja erinäisten selvitysten suorittamiseen, mutta sittemmin tuen käyttö on rönssyillyt poliittisen järjestö- ja suhdetoiminnan suuntaan. Viime vuosikymmenen taitteessa tuen käyttöehtoja tarkistettiin, ja tarkoituksen mukaisiksi kulumuodoiksi nimettiin mm. ryhmäkanslioiden palkka-, tiedotus-, yhteydenpito- yms. kulut. Soveliasiksi toiminta- ja kulumuodoiksi näyttävät edelleen sopivan myös eräät puolueiden vaalityön kustannukset. Eduskuntaryhmät ovat osallistuneet esimerkiksi vaalitapahtumien ja kiertueiden järjestelyihin sekä niihin liittyviin laajoihin lehti-ilmoituskampanjoihin. Tämän ohessa yksittäiset kansanedustajat ovat voineet mainostaa ryhmien kustannuksella osallistumisestaan esimerkiksi vaalitulaisuuksiin. Oma lukunsa liittyy ryhmien palkatun henkilökunnan hyödyntämiseen osana vaalikampanjaa. Kampanjointiin uhrattujen voimavarojen määrää ja laatua on mahdoton täsmentää siksi, että kenen tahansa ulottuvilla olevissa tilinpäätöksissä kulut on upotettu tiedotuksen ja suhdetoiminnan suurpiir-

⁹² www.greenpeace.org/finland/fi/vaalikone/. Katsottu 2/2015.

teisiin nimikkeisiin ja ryhmien kirjanpito on jätetty asiakirjajulkisuuden ulottumattomiin.⁹³

Toisaalla puolueiden nuorisojärjestöt ovat nekin kuuluneet jo vuosikymmeniä valtionavun piiriin, ja tämä tuki on yleisesti niiden pääasiallinen tulolähde. Vaalivuosina kampanjointi kuvataan nuorisojärjestöjen toimintakertomuksissa yhdeksi keskeiseksi toiminta-alueeksi. Ne työskentelevät osana oman puolueensa yleiskampanjaa, minkä ohessa ne suuntaavat huomionsa erityisesti oman ikäryhmänsä äänestäjiin. Lisäksi ne jakavat vaihtelevassa määrin avustuksia omille ehdokkailleen. Vuoden 2011 vaaleissa Kokoomuksen nuoriso- ja opiskelijajärjestöt olivat jakaneet pelkästään virallisista vaalirahailmoituksista eriteltäviä avustuksia kärkiehdokkailleen ainakin 80 000 euron arvosta. Vasemmistonuorten kotisivuilla julkaistun erittelyn mukaan se puolestaan käytti samaisiin vaaleihin avustuksina ja muina vaalikuluina kaikkiaan noin 80 000 euroa. Järjestöjen koko heijastuu luonnollisesti niiden vuosi- ja vaalibudjetteihin. Pienemmistä organisaatioista esimerkiksi Vihreiden ViNO ry:llä 2011 tilinpäätöksessä vaalitoiminnan kulut oli ilmoitettu vajaaksi 10 000 euroksi. Avoimuuden kannalta erikoinen asetelma on siinä, että ennen viime lakiuudistuksia useat nuorisojärjestöt olivat toimittaneet piiri- ja keskusjärjestöjen tapaan vaalirahaerittelynsä oikeusministeriöön. Lakiuudistusten jälkeen Valtiontalouden tarkastusviraston sivuille kerättyjen vaalirahaerittelyjen joukosta vastaavia tietoja ei enää löydy.⁹⁴

Oheisorganisaatioiden joukosta myös puoluetasaiset sivistysjärjestöt ja niiden opintokeskukset vaikuttavat kukin omalla tavallaan vaalien kulisseissa⁹⁵. Keskeisin työmuoto liittyy vaalikoulutukseen: sen suunnitteluun, aineistojen ja sisältöjen tuottamiseen, kampanjoinnin kehittämiseen, valmennukseen sekä ohjaukseen jne. Lisäksi ne ovat osallistuneet erilaisten tapahtumien ja tilaisuuksien järjestämiseen sekä mainostamiseen. Vaalirahoituksen kannalta niillä on nähtävissä erilaisia rooleja. Ensinnäkin ne

⁹³ Katso esim. Venho 2014, 109–118; Vrt. Tikka 2012, 23; Katso myös maakuntalehdissä laajalti julkaistusta Keskustan eduskuntaryhmän ilmoituskampanjasta 27.–28.3.2014. Vastaavasta SDP:n ryhmän ilmoittelusta esim. TS, AL, KSML ja SaSa 28.11.2014.

⁹⁴ www.vasemmistonuoret.fi/?/vaalit/budjetti/. Katsottu 9/2014; VINO ry:n talousarvio, hallituksen esitys liittokokoukselle 2013. Hakukoneasiakirja. Katsottu 9/2014.

⁹⁵ www.sivistys.net 19.4.2011: ”Opintokeskukset eri tavoin vaalityössä.”

nauttivat useilla eri nimikkeillä saatavia valtionapuja, joiden avulla ne toteuttavat puolueiden puolesta esimerkiksi juuri koulutustoimintaa, ja eurovaaleissa niille on tarjottu budjettitukea nimenomaan vaaliedotusta varten. Sen ohessa ne välittävät opintotoiminnan valtionapua omille jäsenjärjestöilleen. Lisäksi ne voivat antaa itse vaaliavustuksia yksittäisille ehdokkaille tai puoluejärjestöille. Eräitä järjestöjä on käytetty myös väliportaana muualta saatujen vaaliavustusten ketjuttamiseen. Nykyään näyttää olevan mahdollista myös se, että emopuolue valjastaa oman sivistysjärjestönsä vaalilainojensa lähteeksi. Kaikkiaan kampanjointiin liittyvät toimet jäänevät suhteellisen vähäisiksi verrattuna sivistysliittojen kokonaistoiminnan volyyymiin. Vaalirahoituksen näkökulmasta kyse on kuitenkin huomattavasta panoksesta, jonka arvioiminen on täysin mahdotonta, koska vaalitoiminnasta ja etenkin sen rahoituksesta järjestöt kertovat hyvin niukasti.

Uudella vuosituhannella myös puolueiden ajatuspajat ovat päässeet säännöllisen valtionavun piiriin, ja nekin ovat osallistuneet eri tavoin omien yhteisöjensä kampanjapöytäkirjoihin. Tyypillisimmillään niiden toimet ovat liittyneet vaaliväestön taustoittamiseen. Ne ovat tuottaneet erilaisia tutkimuksia tai selvityksiä sekä järjestäneet vaaleihin liittyviä tilaisuuksia ja vastaanet niiden lehti-ilmoittelusta. Samaten ne ovat harjoittaneet esimerkiksi puolueiden vaaliteemoihin liittyvää julkaisu- ja tiedotustoimintaa. Tässäkin tapauksessa avoimuusvaatimukset perustuvat yleisiin valtionapuehtoihin – ei vaalirahoituksen julkisuuden lisäämiseen. Ajatuspajat voivat kertoa tai olla kertomatta siitä, miten niiden toimet ovat mahdollisesti liittyneet vaaliväestöön ja paljonko näihin toimiin on sijoitettu taloudellisia voimavaroja.

Yleensäkin laajaa oheisjärjestökenttää tuetaan mittavilla valtionavustuksilla (Venho 1996). Mikä tahansa puolueita lähellä oleva organisaatio voi olla mukana myös vaaliväestössä aina niiden lapsi- ja eläkeläisjärjestöistä vanhoihin aatteen värit seiniltään hinkanneisiin puolueopistoihin saakka. Eräissä puolueiden vaalioppaissa ehdokkaita suorastaan neuvotaan hakemaan vaalitukea erilaisilta oheisjärjestöiltä. Niiden vaaliväestö ja rahoitusjärjestelyt – oli kyseessä kuinka suuret tai pienet summat tahansa – jäävät kuitenkin kauttaaltaan julkisuusvaatimusten ulkopuolelle.⁹⁶

⁹⁶ Esimerkiksi Vasemmistoliiton ehdokkaan kampanjaopas 2012 osoitteessa www.vasextra.fi/ehdokaan-kampanja-aineisto/ehdokaan-kampanjaopas-2012.html; Kat-

Valtionavustusten ohessa julkisia varoja vaalityöhön ohjautuu kuntien budjeteista, ja nämä varat jäävät käytännössä kokonaan vaalirahajulkisuuden ulottumattomiin. Kunnallisjärjestöjen keskeisin varainhankinnan kanava perustuu puolueveroon; kunnallisiin luottamustoimiin valitut henkilöt maksavat osan kokouspalkkioistaan omille paikallisjärjestöilleen. Samat varat on mainittu myös kunnallisjärjestöjen yleisimmäksi vaalirahan lähteeksi (ks. luku 2.3). Tämä ryhmäveroksi tai luottamushenkilömaksuksikin kutsuttu käytäntö muistuttaa monin tavoin kunnallisen puoluetuen järjestelmää. Varat tulevat veronmaksajilta, niitä on jaossa poliittisten voimasuhteiden mukaan ja kunnallisiin luottamustoimiin valittu henkilö joutuu käytännössä sitoutumaan puolueveron maksajaksi. Kunnat tilittävät tämän ryhmäveron suoraan kunnallisjärjestöille, ja luottamushenkilöiden puolueilleen luovuttamat osuudet ovat heille verovähennyskelpoisia menoja. Yhdessä kohdin puoluevero kuitenkin poikkeaa muista avustuskäytännöistä. Virallisesta tukijärjestelmästä poiketen sen vastineeksi ei vaadita tilinpäätösten eikä vaalirahan julkista erittelyä.

Toinen paikallistason puoluetukea muistuttava järjestelmä perustuu vuodeksi 2007 tehtyyn kuntalain muutokseen (578/2006), jonka mukaan kunnat voivat tukea rahallisesti valtuustoryhmien toimintaa. Läheskään kaikki kunnat eivät ole tätä tukea jakaneet, vaan yleisimmin tuki löytyy suurimpien kuntien budjeteista⁹⁷. Käytännössä valtuustoryhmien määrärahoista on tullut puoluetuen kaltainen avustusmuoto, koska sitä maksetaan yleisesti kunnallisjärjestöille niiden rutiinikulujen ja samalla myös vaalikustannusten kattamiseksi.

Lisäksi erityisesti suurimmissa kunnissa on kirjavia käytäntöjä siitä, miten ne tukevat poliittista järjestötoimintaa. Asiasta ei ole juuri tutkimustietoa eikä mitään yksilöityä asiakirjalähdettä ilmiön kartoittamiseksi. Kuntien budjeteista löytyy joka tapauksessa moninaisia järjestötoiminnan avus-

so myös Keskustanuoret, Kunnallisvaalit 2012. Ehdokkaan opas osoitteessa www.keskustanuoret.fi/sites/default/files/ehdokkaan_opas.pdf; Vertaa myös Kokoomuksen järjestötoiminnan käsikirja, jossa kerrotaan, että puolueen läheisliitot ovat mukana vaalityössä kussakin vaalissa erikseen sovitulla tavalla, osoitteessa www.kansio.fi > järjestötoiminnan käsikirja > yhdistysjohdon opas > vaalit > poliittista toimintaa > vaalit kunnassa. Kaikki katsottu 9/2014.

⁹⁷ Nyholm 2007, 17–19.

tusmuotoja, joista osansa ottavat myös puoluettaiset organisaatiot. Valtuustoryhmillekin saatetaan jakaa rahaa erilaisilla nimikkeillä, minkä lisäksi yhdistystoimintaan voidaan varata yleis-, kohde-, satunnais-, koulutus- yms. avustuksia harkinnanvaraisin perustein. Näiden tukien valvontatietoja seuraamalla langan päästä löytyy toisinaan viitteet siitä, miten raha on lopulta päätynyt puolue- ja vaalitoiminnan tukemiseen. Esimerkkejä löytyy sekä ajalta ennen että jälkeen vaalirahauudistuksen siitä, miten kuntien avustuksia on käytetty kampanjointiin niin kunta-, eduskunta-, euro- kuin presidentinvaaleissakin.⁹⁸

Neljäs selkeästi eriteltävä kuntien tukimuoto perustuu poliittisille nuorisoyhdistyksille suunnattuihin määrärahoihin. Ne ovat vakiintuneet jo vuosikymmeniä sitten yhdeksi kuntien yleisimmäksi tavaksi avustaa poliittista järjestötoimintaa⁹⁹. Vaalitoiminta on jo sinänsä yksi nuorisoyhdistysten oleellisista osa-alueista. Sen lisäksi paikalliset nuorisoyhdistykset ovat esimerkiksi maksaneet omien ehdokkaidensa mainoskuluja. Tämä on tullut esiin erityisesti sen jälkeen, kun vaalirahalakiin lisättiin säännös, jonka mukaan vaalimainoksissa on käytävä ilmi maksajan nimi. Muilla tavoin kyseisten järjestöjen vaalirahajärjestelyjä ei juuri pääse hahmottamaan.

⁹⁸ Esimerkiksi Turun kaupungin myöntämistä ja vaalityöhön käytetyistä avustuksista kaupunginjohtajan päätöspöytäkirjat 6.6.2011 § 86. Vastaavasti kaupunginjohtajan päätöspöytäkirjan sarja 10 päiväyksillä 6.9.2012 § 89 ja 17.12.2014 § 20 sekä 8.1.2015 § 1; Järvenpään kaupungin jakaman valtuustoryhmien tuen luonteesta ja käytöstä vaalityöhön esim. Wilskman 2012, 59; Espoon jakaman tuen käytöstä esim. vuonna 2012 osoitteessa [espoo04.hosting.documenta/kokous/2012249136-7-3.PDF](http:// espoo04.hosting.documenta/kokous/2012249136-7-3.PDF). Vertaa samasta vuoden 2009 seurantaraportit valtuustoryhmien toiminnan tukemisesta; Katso lisäksi Tampereen kaupunginhallituksen esitys ohjeiksi valtuustoryhmien tuesta 1.11.2010: ”... kaikki kaupungin poliittisille puolueille ja ryhmittymille antamat tuet sekä pääosa sivistisyhdistyksille tarkoitetuista tuista yhdistetään. Valtuuston toimintaan osallistuville puolueille ja ryhmille tuki myönnetään siis jatkossa kuntalakiin tulleen 15b §:n mukaisesti.”

⁹⁹ Venho 1996, 313.

5.3 Raotettua julkisuutta

5.3.1 Kampanjoinnin laajentunut keinovalikoima

Vaalityön on siis arvioitu jo 1960-luvulta lähtien siirtyvän vähitellen sähköiseen mediaan. Samaan aikaan ja osin samasta syystä kampanjoinnin on nähty muuttuvan yhä ammattimaisempaan suuntaan, minkä pitäisi näkyä esimerkiksi siinä, että suunnittelussa ja toteutuksessa erilaisten erityisasiantuntijoiden ja ostettujen palveluiden merkitys kasvaa. Tämän kaiken on katsottu myös merkitsevän kasvavia vaalikuluja. Entä missä määrin suuntaus on sitten toteutunut, kun tarkastelun perustana on suomalainen vaalirahoitusjärjestelmä?

Edellisissä luvuissa kirjattujen havaintojen perusteella on nähtävissä tiettyjä laaja-alaisia trendejä siitä, miten vaalikulut ja kampanjointi ovat muuttuneet viime vuosina. Ensinnäkin poliittinen televisiomainonta sallittiin valtakunnallisilla mainoskanavilla 1990-luvulla, ja aluksi se muutti selvästi myös vaalikulujen rakenteita. Sittemmin sen asema ehdokkaiden kampanjoinnissa on vakiintunut ja keskusjärjestöillä tv-kulujen osuus kaikkinaisista kuluista on jatkuvasti kaventunut. Radiomainonnan kuluosuus on jäänyt sen sijaan kaikilta osin marginaaliseksi, vaikka esimerkiksi osa ehdokkaista käyttää sitä säännöllisesti muuta kampanjaa täydentämään. Toisaalla taas verkkokampanjoinnin jatkuva laajentuminen alkaa näkyä vähitellen myös kulujen muodossa, vaikka monin osin sen voi hoitaa ilmeisen edullisesti. Uutta ja ammattimaista otetta kuvaavat suunnittelukustannukset ovat nekin vakiintuneet ainakin osaksi keskusjärjestöjen ja ehdokkaiden kulurakenteita. Lisäksi vaaleihin tähtäävä kampanjakoulutus ja taustatutkimus ovat arkipäiväistyneet, mutta vaalirahoituksen julkisuusveloitteet eivät tuo tätä ammattimaistumisen ulottuvuutta esiin.

Perinteisissä kampanjamuodoissa selkeimmin muutos tulee näkyviin lehti-ilmoittelussa. Osalla toimijoista lehtimainonnan kuluosuus on kaventunut viime vuosina. Esitteiden, vaalilehtien yms. painetun materiaalin kohdalla on aistittavissa samanlainen kehityssuunta. Ne molemmat ovat kuitenkin edelleen kaikkein yleisimmin käytettyjä maksetun mainonnan muotoja. Vanhimmista vaaliviestin muodoista ehdokkaiden ulkomainonta on puolestaan jopa kasvattanut osuuttaan viime vaaleissa, mikä näkyy sekä rahan määrää että käytön yleisyyttä mittaamalla. Vaalitulaisuudet taas

edustavat yhtä vanhimmista kampanjointimuodoista, jonka merkitystä tuskin saadaan esiin kustannuksia kirjaamalla. Kaikilla keskeisillä toimijoilla kyseinen osuus on jäänyt viime vuosina varsin pieneksi. Eri yhteyksissä on kuitenkin tullut toistuvasti esiin se, että puolueet ovat suorastaan panostaneet löytääkseen uusia tapoja tavata vaalikansaa kasvotusten. Tukiryhmät ovat puolestaan yksi ehdokkaiden keskeinen voimavara, mutta asiaa ei päästä arvioimaan rahaa mittaamalla, koska idea perustuu ensisijassa aatteelliseen vapaaehtoistoimintaan.

Vaalikampanjointi on kilpailua, jossa asiakysymysten ohella pyritään löytämään tehokkaita tapoja tavoittaa sekä perinteisiä että uusia kannattajia. Lähes joka vaalit tuovat mukanaan jotain uutta, jolla puolueet ja ehdokkaat pyrkivät saavuttamaan etua kilpailijoihinsa nähden. Siinä määrin kuin asiaa voidaan seurata kustannusten valossa, moderneiksi katsotut kampanjatekniikat eivät ole kuitenkaan syrjäyttäneet perinteisiä vaalivaihtelun muotoja. Monin osin ne ovat korvanneet vanhoja tapoja tavoitella vaalimenestystä, mutta yhtä hyvin voitaisiin puhua kampanjoinnin keinovalikoiman laajentumisesta. Ne ovat laventaneet tapojen kirjoa vedota äänestäjiin, ja tämän perusteella voitaisiin puhua myös kampanjoinnin eriytyneestä luonteesta.

Ensinnäkin modernia ja ammattimaista kampanjointia harjoitetaan vaihtelevasti eri järjestötasoilla. Puolueiden keskusjärjestöillä esimerkiksi tv-mainonnan kustannukset ovat aivan omaa luokkaansa. Piiri- tai paikallisorganisaatioilla vastaavat kulut ovat lähinnä marginaalista tasoa. Tilanne on pitkälti sama, kun tarkastellaan suunnittelukustannuksia. Ilmiötä selittää mm. se, että keskusjärjestöjen taustatyöllä ja yleismainonnalla hoidetaan samalla koko yhteisön vaaliponnisteluja. Yleensäkin piiri- ja paikallistasolla maksettu vaalivaihtelu tukeutuu perinteisiin keinoihin.

Toinen eriytymistä kuvaava näkökulma liittyy eri puolueiden väliseen asetelmaan. Erityisesti puolueiden kokoerot heijastuvat niiden tapaan tehdä vaalivaihtelua. Esimerkiksi juuri valtakunnallista tv-mainontaa ovat viime vuosina käyttäneet etupäässä isoimmat puolueet. Vastaavaan tapaan eroja on ollut nähtävissä puolueiden koon ja suunnittelukulujen välillä. Lisäksi tiettyä vaihtelua on nähtävissä myös isoimpien puolueiden kesken. Viimeisen vuosikymmenen aikana eniten tv-mainontaan ovat yleensä panostaneet Kokoomus ja SDP. Toisaalla taas suunnittelukustannuksista on selvästi muita enemmän maksanut erityisesti Kokoomus.

Eriytyminen tulee esiin myös ehdokkaiden välillä. Esimerkiksi keskiver-toehdokkaiden ja valituksi tulleiden kesken nousee ennakoidustikin näky-viin, miten moderneimmat menetelmät ovat useimmin käytössä politiikan huipulla. Kansanedustajat ovat maksaneet televisiomainonnasta, suunnit-telusta ja verkkokampanjoinnista muita ehdokkaita selvästi useammin. Toi-saalta myös kansanedustajien välillä on eroja, kun tarkastelun pohjaksi ote-taan heidän puoluetustansa. Esimerkiksi vuonna 2015 televisiomainon-nasta oli maksanut noin 60 prosenttia Kokoomuksen, SDP:n ja Keskustan edustajista. Muiden puolueiden parlamentaarikoista 20–30 prosenttia il-moitti vastaavista kustannuksista. Jos taas tarkastellaan televisiomainoksiin sijoitettujen varojen määrää, suurimat tv-budjetit olivat yleensä Kokoo-muksen parlamentaarikoilla.

Uutta sukupolvea edustavassa verkkomainonnassa on niin ikään nähtä-vissä tiettyjä eroja, kun vertailuun otetaan esimerkiksi eri puolueiden edus-kuntaehdokkaat. Vuonna 2011 verkkomainonnasta oli maksanut vajaat puolet kaikista kandidaateista. Yleisimmin näitä kuluja olivat maksaneet isojen puolueiden ehdokkaat, ja kaikkein useimmin Kokoomuksen kandi-daatit. Vuoden 2015 vaaleissa verkkokuluista oli ilmoittanut jo yli puolet kandidaateista. Yleisimmin verkkokuluja löytyi tälläkin kertaa isojen perin-teisten puolueiden ehdokkailta, ja jälleen kärjessä olivat Kokoomuksen kandidaatit. Kyseinen kulutyyppi oli kuitenkin yleistynyt jokseenkin kaikis-sa ryhmissä, ja erot tulevat jatkossa todennäköisesti kapenemaan entises-tään. Asia erikseen on se, miten verkkoa voi hyödyntää lähes veloituksetta.

Vaikka tässä hankkeessa vaalirahaa ei ole tilastoitu ehdokkaiden synty-määjan mukaan, eriytymisen perusteita voitaisiin todennäköisesti löytää myös ikäryhmien välillä. Tutkimusten mukaan eri-ikäiset ihmiset seuraavat esimerkiksi uutistarjontaa vaihtelevista lähteistä. Nuorempi sukupolvi käyt-tää enemmän verkon uutistarjontaa, ja iäkkäämpi väki luottaa mm. perin-teiseen sanomalehteen. Lisäksi tutkimuksissa on todettu, että nimenomaan nuorempi väki saa tietoa äänestyspäätöksen tueksi verkon kautta.¹⁰⁰ Kun kampanjoinnin yksi perusohjeista on oman kohderyhmän löytäminen, nuoria äänestäjiä yritetään luultavasti tavoittaa muita useammin netin tar-

¹⁰⁰ www.sanomalehdet.fi/sanomalehtitieto/median_kaytto/yhteistavoittavuus. Kat-sottu 3/2015; Moring & Mykkänen 2012, 67–68; Vertaa Strandberg 2012, 88.

joamien sovellutusten kautta. Varttuneempaan väkeen pyritään todennäköisemmin vetoamaan perinteisemmän median kautta.

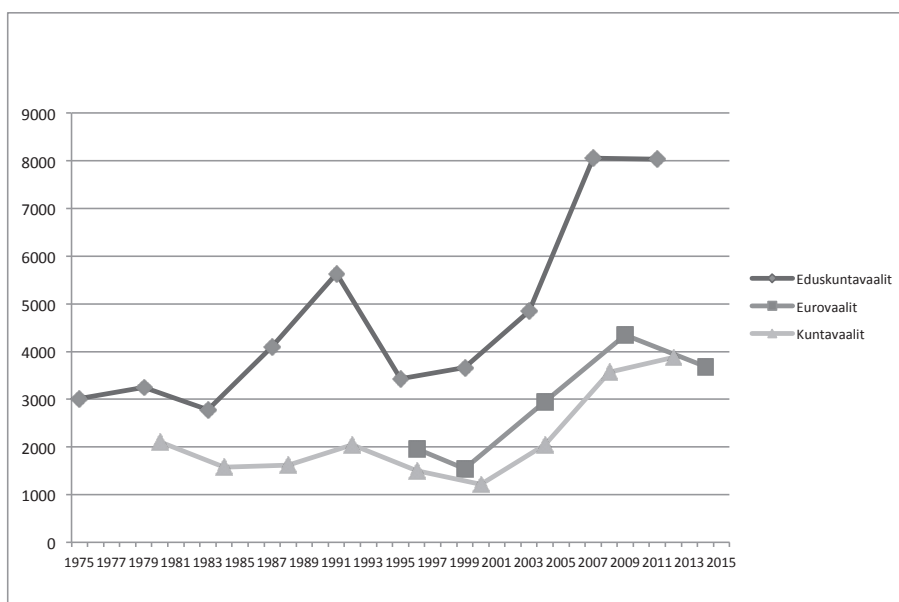
Erilaisia vaalimainonnan painotuksia nousee esiin myös vaalipiirien välillä. Ilmiö näkyy esimerkiksi vertailtaessa parlamentaarikkojen televisiomainontaa. Isoimmissa vaalipiireissä sitä on käytetty suhteessa muita harvemmin. Vuonna 2015 Helsingissä siitä oli maksanut 17 prosenttia ja Uudellamaalla 35 prosenttia kansanedustajista sekä varaedustajista. Sen sijaan pienimpien vaalipiirien ilmoitusvelvollisilla vastaava osuus oli yleisesti noin 45–70 prosenttia. Yksi keskeinen syy liittyy ruutuajan hintaan maan eri osissa. Samankokoisista mainospaketeista joutuu maksamaan pääkaupunkiseudulla jopa moninkertaisesti pienimpiin maakuntiin verrattuna.¹⁰¹ Toisaalla taas ulkomainonnan keskikulut olivat Helsingissä lähes kaksinkertaisia koko maan tasoon verrattuna, mikä pätee sekä koko ehdokasjoukkoon että valituksi tulleisiin. Taustalla lienee se, että pienelle maantieteelliselle alueelle on keskittynyt runsaasti väestöä. Tällöin ulkomainonta on helppo sijoittaa valtaväylille ja yhden kaupungin keskustan alueelle. Myös Uudellamaalla ulkomainonnan kulut olivat suurempia koko maan keskiarvoihin verrattuna.

Eriytymisen perusteita voidaan etsiä myös kampanjointiin käytetyn rahan määrästä eri vaalien välillä. Ensinnäkin ehdokkailla eurovaalien keski-budjetit olivat viimeksi runsaat 21 000 ja valituilla edustajilla 74 000 euroa. Eduskuntavaaleissa keskimääräiset ehdokasbudjetit olivat runsaat 11 500 ja valituksi tulleilla 38 000 euroa. Kuntavaaleissa ehdokkailla rahaa kuluu tyyppillisesti muutama sata euroa ja valtuutetuilla budjetit vaihtelevat kuntien koon mukaan satasesta muutamaan tuhanteen euroon. Kulutaso määräytyy pitkälti vaalipiirin koon mukaan, mutta samalla erot heijastavat politiikan ammattimaistumisen astetta. Euroedustajiksi valikoituu pääsääntöisesti kokeneita politiikan täysammattilaisia. Kansanedustajien kirjo on laajempi, ja ammattipoliitikkojen ohessa mukaan nousee jatkuvasti uusia ja vähemmän kokeneita toimijoita. Kunnanvaltuutetut ovat taas pitkälti luottamushenkilöitä, joilla on muu siviiliammatti.

¹⁰¹ Vaalimainonnan hinnoista tv:ssä esim. osoitteessa www.mtv.fi/spotti/mainostaminen/152866/ehdolla-eduskuntaan. Katsottu 11/2014.

Eriytymistä voidaan nähdä myös siinä, miten puoluejärjestöt käyttävät rahaa vaihtelevassa määrin eri vaaleissa. Keskusjärjestöt ovat toistuvasti sijoittaneet runsaimmin varoja nimenomaan eduskuntavaaleihin ja vähiten yleensä kuntavaaleihin. Piirijärjestöillä suurimmat budjetit on varattu eduskuntavaaleihin ja vähiten varoja on yleensä sidottu eurovaaleihin. Sen sijaan puolueiden kunnallisjärjestöt ovat varautuneet taloudellisesti ensisijaisesti kuntavaaleihin.

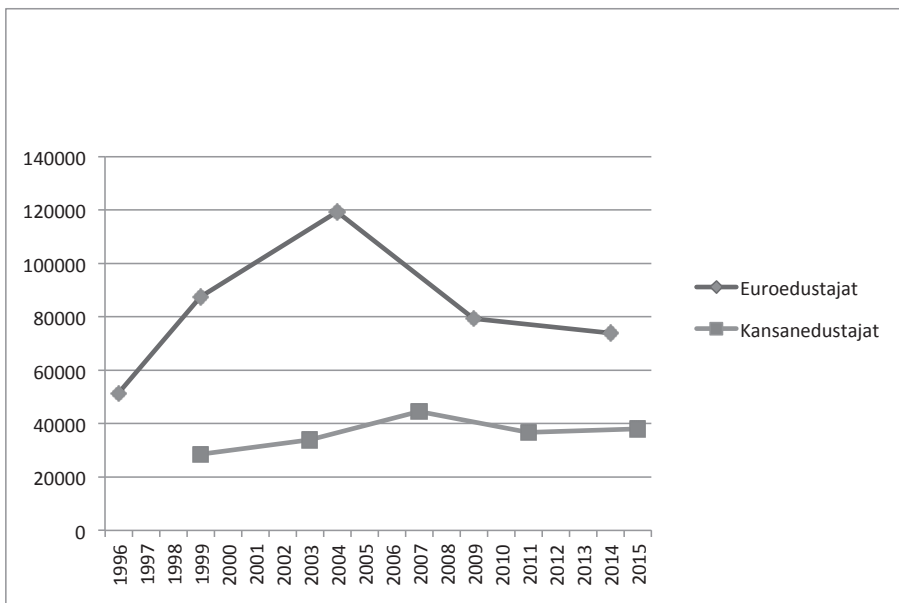
Miten sitten oletamus kulujen kasvavasta luonteesta sopii suomalaiseen vaalirahoitukseen? Kattavaa kartoitusta eri toimijoista on mahdotonta laatia. Sen sijaan suuntaa antavia aikasarjoja voidaan luoda ensinnäkin puolueiden keskusjärjestöjen ilmoittamista kokonaiskuluista. Toisaalta valituksi tulleiden europarlamentaarikkojen ja kansanedustajien keskibudjetit voidaan seurata vajaan parin vuosikymmenen ajalta. Muilta osin tarjolla on hajanaisempia tietoja tai ne puuttuvat kokonaan.



Kaavio 1. Puolueiden reaaliarvoiset vaalibudjetit 1975–2014 (1 000 euroa)

Puolueiden keskusjärjestöjen vaihteleva panostus eri vaaleihin käy selväksi kaaviosta 1. Samassa yhteydessä nähdään se, että vaalikulujen reaaliarvoinen kehitys on vaihdellut jossain määrin eri vaalien välillä. Eduskun-

tavaalien kuluissa on pitkän aikavälin kasvusuuntaus, joka on toistuvasti pysähtynyt hetkeksi talouden matalasuhdanteisiin – ja jatkaa taas paisumistaan talousnäkymien parannuttua. Kulukasvu saattaa olla hieman virallisia lukuja hitaampaa siksi, että osa vaalikustannuksista on aina jäänyt piiloon, ja varjoon jääneiden menojen osuus on todennäköisesti hieman kaventunut viime vuosina. Piiloon jäävien menojen luonnekin on saattanut muuttua. Jos ennen varjoon jäi yksityisen tuen lähteitä, nyttemmin virallisten tilastojen ulkopuolelle putoaa erinäisiä julkisen tuen muotoja. Kuntavaaleissa keskusjärjestöjen yhteenlasketut kampanjakulut puolestaan pysyivät vakiotasolla vuosituhatien vaihteeseen saakka, minkä jälkeen ne ovat kasvaneet nopeaan tahtiin. Eurovaaleja Suomessa on järjestetty vuodesta 1996 lähtien, joten kulukehitystä voidaan arvioida vasta muutaman kierroksen perusteella. Tässäkin kohdin kustannukset ovat pääsääntöisesti kasvaneet viimeisen parin vuosikymmenen aikana. Kaiken kaikkiaan yhteistä näyttää olevan eri vaaleissa se, että keskusjärjestöjen kampanjakulut ovat lisääntyneet erityisesti uudella vuosituhatella, ja kasvu on taittunut ainakin hetkeksi ankean taloustilanteen mukana.



Kaavio 2. Edustajien reaaliset keskiarvobudjetit euro- ja eduskuntavaaleissa 1996–2015 (euroa)

Valituksi tulleiden ehdokkaiden reaaliarvoisten keskibudjettien kehitys-suunta poikkeaa jossain määrin puolueiden rahankäytöstä. Yhteistä on se, että kasvu on pysähtynyt viime vuosina. Kansanedustajien kampanjabudjetit ovat hieman kaventuneet vuoden 2007 huippulukemista, mutta edustavat mittaluokaltaan varsin samankaltaista tasoa vuosien 2007–2015 vaaleissa. Sen sijaan europarlamentaarikoilla keskibudjetit ovat selvästi kaventuneet. Kuntavaaleissa valituksi tulleiden pitkän aikavälin rahankäytöstä on vaikea sanoa paljoakaan. Yksittäisiä tietoja on saatavilla lähinnä kaksista viime vaaleista. Niiden perusteella asetelma vaihtelee huomattavasti kunnittain. Joissain kunnissa löytyy viitteitä valtuutettujen kasvaneista keskibudjeteista, toisaalla kustannustaso on pysynyt ennallaan ja jossakin on menestytty edellistä kertaa pienemmillä kampanjakuluilla.

Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että vaalirahoituksen näkökulma tuo modernin ja ammattimaistuneen kampanjoinnin esiin vaihtelevalla tavalla. Esimerkiksi kuntavaaleissa kampanjoinnin panopiste on paikallistasolla, jossa vaalityö hoidetaan pitkälti perinteiseen tyyliin ja usein myös pikkurahalla. Pitkälle vietyä modernia ja ammattimaistunutta kampanjointia uusine teknologioineen, ulkoapäin hankittuine erityisosaamisineen ja isoine vaalikassoineen pitää etsiä muualta. Pisimmälle vietynä ilmiöön päästään käsiksi, kun tarkasteluun otetaan eduskuntavaalit, puolueiden keskusorganisaatiot ja isoimmat puolueet. Ehdokkaiden kohdalla sama havainto tiivistyy valtakunnallisissa vaaleissa valituksi tulleisiin perinteisten ja isojen porvaripuolueiden – erityisesti Kokoomuksen – edustajiin.

Mitä sitten pitäisi ajatella väittämästä, että uuden aikakauden tapa tehdä vaalityötä on johtanut kulujen kasvuun? Siinä määrin kuin vaalikustannukset ovat Suomessa kasvaneet, ainakaan pääasiallinen selitys tuskin löytyy uuden sukupolven kampanjatekniikoista. Esimerkiksi puolueiden keskusjärjestöillä ja valituilla kansanedustajilla kehittyneemmiksi luokitellut työmuodot ovat nielleet yhteensä 20–30 prosenttia vaalibudjeteista. Televisiomainonnan kuluosuus on joltain osin jopa kaventunut, ja verkkokampanjointi on tarjonnut suorastaan edullisen vaihtoehdon äänestäjien tavoittamiseksi. Yhtä hyvin kulujen kasvua voidaan selittää politiikan luonteella ja jatkuvasti kiihtyvällä kilpajuoksulla vallan kahvaan. Joka vaaleihin pitäisi löytää jotain lisää kilpailuedun saavuttamiseksi tai ainakin asemien säilyttämiseksi. Suomessa perusteita voidaan etsiä myös valtion avokätisestä

puoluetukijärjestelmästä. Suoran tuen ohessa tarjolla on monenkirjavat välillisen puoluetuen muodot. Puolueet voivat paitsi koota varoja omasta lähipiiristään niin myös siirtää omia toimiaan esimerkiksi oheisjärjestöjensä hoidettavaksi ja säästää näin varoja vaikka vaaleihin käytettäväksi. Lisäksi taloussuhdanteet ovat heijastuneet vaalibudjettien kokoon. Suotuisina aikoina vaalikassat ovat paisuneet, ja matalasuhdanteiden aikana kasvu on ainakin hidastunut, ellei sitten pysähtynyt tai kääntynyt hetkeksi laskuun. Tämän tutkimuksen perusteella ei pystytä havainnoimaan, kuinka paljon puolueiden itsensä toisinaan käyttämä perustelu median kasvaneista ilmoitushinnoista voisi selittää kaikkinaisten kulujen kehitystä.

5.3.2. Vaalirahan hitaasti aukeavat lähteet

Oletettu ja osin myös toteutunut vaalikulujen kasvu johtaa väistämättä siihen, että myös varainhankintaa pitäisi tehostaa vastaavassa mitassa. Käytännössä tulopohjaa tulisi laajentaa tai sitten hankkia enemmän varoja totutuista lähteistä. Yksityisiltä tahoilta koottu vaaliraha perustuu kuitenkin edelleen perinteisiin lähteisiin. Tukikanavat heijastavat niitä samoja intressikytköksiä, jotka leimaavat koko suomalaisen puoluekentän historiallista perusjakoa. Viisi vanhinta eduskuntapuoluetta kokoa varoja oman profiilinsa kannalta tyypillisiltä taustaryhmiltä. Uudemmissa puolueissa, kuten Kristillisdemokraateilla ja Vihreillä sekä Perussuomalaisilla, ei ole taustallaan selkeää maksukykyistä ja -haluista taustaryhmää, joten niiden kokoama ulkopuolinen yksityinen tuki on sangen vähäistä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kokonaan uusia ja selvästi profiloitavia järjestelmätason yksityisiä rahoituslähteitä ei ole. Tai sitten ne ovat niin hyvin piilossa, etteivät sen paremmin viranomaiset, media kuin tutkijatkaan ole löytäneet niiden jäljille. Muutokset koskevat enemmänkin perinteisten tukilähteiden muuttunutta painoarvoa.

Toisaalla puolueille osoitetun julkisen tuen muodot ovat laajentuneet viime vuosikymmenien aikana. Ensinnäkin pian 50 vuotta täyttävä valtion suora puoluetuki on kotimaisen puoluerahoituksen kivijalka, ja länsimaisessa vertailussa se on avokätinen järjestelmä. Sen lisäksi valtion ja kuntien budjeteista jaetaan lukemattomilta nimikkeiltä avustuksia puolueiden oheisjärjestöille. Kyse on ns. välillisestä puoluetuesta, jota käytetään yleises-

ti myös vaalityöhön. Tämän epäsuoraksikin puoluetueksi kutsutun järjestelmän laajuudesta ei ole tuoretta tutkimustietoa, mutta se alkoi laajentua erityisesti 1970-luvulta alkaen. Sitä on myös täydennetty uusilla nimikkeillä aina viime vuosiin saakka. Toisaalta tukipohjaa on voitu vahvistaa myös vanhojen määrärahojen korotuksilla tai laajennetuilla käyttövaltuuksilla. Käytännössä puolue työ ja sitä myöten myös vaalikampanjointi on Suomessa monella ulottuvuudella julkisen tuen kyllästävä toimintaa. Ilmiön läpikäytävää vaikutusta voidaan havainnollistaa mm. sillä, miten monella tapaa puolueet voivat käyttää esimerkiksi oheisorganisaatioitaan vaalirahoituksen järjestelyihin. Valtionavulla elävä puolue saattaa perustaa kylkeensä valtionavulla toimivan sivistysjärjestön. Sen jälkeen puolue voi suunnitella siirtävänsä osan rutiinotoimistaan sivistysliiton vastuulle, ja näin saadut säästöt voidaan käyttää muuhun toimintaan, kuten vaalityöhön. Puolue voi ottaa sivistysjärjestöltään myös vaalilainaa, jonka vakuutena on valtion budjettiin seuraavaksi vuodeksi varattu puoluetukiosuus. Lisäksi sivistysliitot tukevat monilla muilla tavoilla sekä toiminnallisesti että rahallisesti omia emäpuolueitaan.

Vaali- ja puoluerahan lähteistä voidaan erottaa myös kolmas ulottuvuus, jota on hankala luokitella tarkasti joko yksityiseksi tai julkiseksi toiminnaksi. Samalla on ongelmallista arvioida, onko se supistunut vai laajentunut varainhankinnan muoto. Yhtä lailla on vaikea täsmentää, puhutaanko vanhasta vai uudesta rahoituslähteestä, vaikka todennäköisesti se on syytä ajoittaa mieluummin viime vuosille ja vuosikymmenille kuin puoluetoinnin alkutaipaleelle. Kyse on puoluejärjestöjen tai niiden hallitsemien oheisorganisaatioiden harjoittamasta liike- tai sijoitustoiminnasta. Jos kyse on esimerkiksi paikallisten puoluejärjestöjen kuntaorganisaatioille myymistä palveluista tai paikallistasolla harjoittamasta tontti- taikka kiinteistökaupasta, toiminnan ehtoihin ja edellytyksiin voidaan vaikuttaa kunnallisen päätöksenteon mekanismein. Silloin puolueilla saattaa olla sopimustilanteessa edustus samanaikaisesti molemmilla puolilla pöytää. Puolueiden paikallisen liiketoiminnan laajuudesta ja merkityksestä on vaikea löytää juuri minkäänlaista tutkimustietoa. Heijastumia vaalirahoitukseen kuultaa kuitenkin tapauksissa, joissa kunnan kanssa liiketoimintaa harjoittavat ja muutenkin vakavaraiset organisaatiot voivat sijoittaa vaaleihin poikkeuksellisen paljon varoja.

Kaiken kaikkiaan nykyisten (2015) avoimuusvaatimusten perusteella pystytään luomaan kohtuullinen yleiskuva suomalaisen vaalirahoituksen perusteista. Julkisilla asiakirjoilla saadaan näkyviin useimpien keskeisten toimijoiden pääasialliset vaalirahan lähteet. Samalla voidaan hahmotella niiden vaaleihin käyttämän rahan mittaluokkaa. Joka tapauksessa huomattava määrä suoran ja välillisen tuen muotoja jää julkisuusvaatimusten ulottumattomiin. Tämä koskee niin yksityisen kuin julkisen tuen lähteitä.

Järjestelmätason keskeiset ongelmat liittyvät ensinnäkin avoimuusvaatimusten epäsymmetrisyyteen. Säännökset vaihtelevat keskeistenkin toimijoiden välillä. Ilmiötä voidaan havainnollistaa vertailemalla esimerkiksi niitä sektoreita, joissa rahaa kuluu kampanjointiin kaikkein eniten. Suurimmat summat käytetään eduskuntavaalien ehdokaskampanjointiin: viimeksi noin 25 miljoonaa euroa. Tällä osa-alueella avoimuusvaatimukset ja valvonta koskevat valituksi tulleita, mutta rannalle jääneiden suuretkin rahat voi halutessaan jättää piiloon. Kuntavaalien ehdokkailla yhteenlasketut vaalibudjetit on kertaalleen arvioitu noin 15 miljoonaksi euroksi. Mainitulla loholla avoimuusvaatimuksia on itse asiassa supistettu viime uudistuksen yhteydessä – olkoonkin, että asia koski pääosin kaikkein pienimpiä ehdokasbudjetteja. Kolmanneksi suurin osa-alue liittyy kunnallisjärjestöihin, joiden arvioitiin käyttäneen viime kuntavaaleissa yhteensä noin 12 miljoonaa euroa. Kunnallisjärjestöillä ei ole velvoitetta kertoa julkisuuteen tilinpäätöksistään tai vaalibudjeteistaan yhtään mitään. Neljänneksi eniten rahaa on kulunut puolueiden keskusjärjestöjen eduskuntavaalityöhön, joka nieli edellisellä kierroksella 7,6 miljoonaa euroa. Tässä kohdin voimassa on laajin julkisuus ja tiukin viranomaisvalvonta.

Toinen järjestelmän ongelma liittyy siihen, että puolue- ja vaalirahoituksen säännökset ovat osin keskenään ristiriitaisia. Esimerkiksi sopii kunnallinen puoluetuki. Kunnallisen puolue- ja vaalituen kieltä perustui pitkään korkeimman hallinto-oikeuden tulkintaan kuntalain rajoista eli siihen, että kyseinen tukimuoto ei kuulu kuntien toimialaan. Sittemmin kieltä on kirjattu myös puoluelakiin sekä ehdokkaiden vaalirahalakiin. Kuntalakiin liitettiin kuitenkin viime vuosikymmenellä säännös, joka tarjosi mahdollisuuden valtuustoryhmien tukemiseen. Niissä kunnissa, joissa ryhmätuki on käytössä, sitä maksetaan aivan yleisesti puolueiden paikallisjärjestöjen rutiini- ja vaalikulujen kattamiseen. Toisaalta myös puoluelain perusteella

keskus- ja piirijärjestöiltä tiedustellaan, paljonko niiden vaalibudjeteissa on ”kunnalta saatua avustusta”.

Kolmanneksi ongelmana ovat epäjohdonmukaiset ratkaisut. Lakiuudistuksissa on yleensä pyritty laajentamaan avoimuutta, mutta tuloksena on toisinaan päinvastaisia seurauksia. Viime vuosikymmenen taitteen uudistusten jälkeen esimerkiksi alle 800 euroa kampanjaan käyttäneet kunnanvaltuutetut vapautettiin vaalirahaerittelyjen laatimisesta. Sen sijaan heidän pitää antaa vakuutus siitä, että kampanjan loppusumma jäi alle mainitun tason. Byrokratian taakka tuskin paljoakaan keveni, mutta tällä tapaa hävitettiin huomattava määrä sellaista vaalirahatietoa, jota ei mistään muualta ole saatavilla. Toisaalla ennen edellistä uudistusta useat poliittiset nuorisojärjestöt raportoivat vaalirahoistaan oikeusministeriölle, mutta valvonnan siirryttyä Valtiontalouden tarkastusvirastolle vastaavia tietoja ei enää löydy julkistettujen tietojen joukosta. Lisäksi keskusjärjestöt joutuivat aiemmin toimittamaan ministeriölle tilinpäätöksensä pitkässä eli yksityiskohtaisessa muodossa, mikä tarjosi mahdollisuuksia erinäisten yksityiskohtien vertailuun. Nytemmin tilinpäätökset voi toimittaa valvojalle lyhyessä eli hyvin yleisluontoisessa muodossa. Tavallaan johdonmukaisuus on koetuksella siinäkin, kun valvoja kokoaa kuntavaalien alla noin 5 000 ehdokkaiden ennakkoilmoitusta, joista huomattavin osa on tietoarvoltaan jokseenkin tyhjänpäiväisiä. Samaan aikaan voimavarat eivät kuitenkaan riitä siihen, että rahoituksen kannalta oleellisimmassa asemassa olevien noin 1 700 kunnallisjärjestön tiedot saatettaisiin julkisuuteen.

Neljänneksi järjestelmän kehitystä leimaa sattumanvaraisuus. Kyse on pitkälti perustietojen puutteesta, sillä ei ole olemassa poliittisesti riippumattonta tahoja tai tutkimusperinnettä, joka tarjoaisi kattavan kuvan puolue- ja vaalirahoituksen kokonaisuudesta. Uudistukset ovat tosissaan lähteneet liikkeelle vasta sitten, kun asiaa on riittävästi riepotelu julkisuudessa. Kun uudistustarpeet ovat käyneet ilmeisiksi, puolueet ovat joka tapauksessa voineet keskenään määritellä, millä tavalla säännöksiä tarkennetaan. Sellaiset osa-alueet, joihin ei ole osattu kiinnittää yleistä huomiota, on voitu jättää uudistusten ulkopuolelle.

Viidenneksi järjestelmää leimaa edelleen pinttynyttä maan tapaa kuvaava asenneongelma. Avoimuus tunnustetaan yleisesti kannatettavaksi periaatteeksi, mutta omien rahoitusjärjestelyjen julkistamista ei katsota kai-

kilta osin kuitenkin aivan välttämättömäksi johtoajatuksiksi. Toisinaan rahoitustietoja on jätetty yksinkertaisesti ilmoittamatta, tai sitten annetut tiedot saattavat olla yliolkaisia taikka keskenään ristiriitaisia. Harkitumpaa ja suunnitelmallisempaa toimintatapaa edustaa ns. varainhankinnan ketjutus, jossa yksittäinen tukisuoritus ohjataan sen saajalle erinäisten välipor- taiden kautta. Käytäntö jättää piiloon avustuksen todellisen lähteen. Jos välittäjää käytetään yleisemminkin varainhankintaan, voidaan puhua ns. niputustekniikasta (bundling). Siinä esimerkiksi puolueen rinnalleen perus- tama säätiö tai muu tukiorganisaatio kokoaa varoja lukuisista erinäisistä lähteistä. Lopulta kokoon saatu summa siirretään joko sellaisenaan puo- lueyhteisölle tai käytetään muuten selvästi puoluetta tukevaan toimintaan. Tuki voidaan hoitaa myös ilman keskinäistä rahaliikennettä, jos jokin toi- miala tai yksittäinen toimi ulkoistetaan muiden, kuten oheisjärjestöjen, hoidettavaksi. Puolue kuitenkin pitää huolta siitä, että kyseiset oheisorga- nisaatiot ovat esimerkiksi valtion tai kuntien tukitoimien piirissä.

Raha kuuluu ja rahaa kuluu väistämättä politiikkaan ja vaaleihin, halu- simme tai emme. Amerikkalaista vaalirahoitusta menneinä vuosikymme- ninä tutkinutta Alexander Heardia mukaillen: syvempi ymmärrys politi- kan rahoituksesta merkitsee myös syvempää ymmärrystä edustuksellisesta demokratiasta. Tämä ajaton näkemys sopii myös Suomeen. Meilläkin yksi- tyinen raha on hakeutunut vallan liepeille. Toisaalla taas julkinen puolue- tukijärjestelmämme – niin suora kuin välillinen – on suosinut perinteisiä ja suurimpia puolueita siinä määrin selvästi, että kyse on kartellisoituneelle puoluejärjestelmälle tyypillisestä piirteestä. Kun osa näistä rahoitusjärjeste- lyistä on kuitenkin yhä piilossa, samalla osa vallan kytköksistä jää näkymät- tömiin. Käytännössä Suomessa on siis edelleen vaali- ja puoluerahoituksen julkisuusvaje.¹⁰²

Täysin vesitiiviin järjestelmän luominen on mahdotonta, mutta kokonai- suus vaatisi selvästi nykyistä johdonmukaisempaa kehittämistä. Järjestelmä ei ole minkään yksittäisen tahon hallittavissa, vaan sen tulisi sisältää useam- pia toisistaan riippumattomia toimijoita. Käytännössä kyse on ainakin kol- mesta peruselementistä. Ensinnäkin lainsäädäntö tulisi olla riittävän katta-

¹⁰² Heard 1960, 11–12; Kartellipuolueista Katz & Mair 1995.

vaa ja se tulisi pitää jatkuvasti ajan tasalla. Viimeksi säädetty normisto jätti liian useita osa-alueita julkisuusvaatimusten ulkopuolelle. Toisaalta uudistettujen säädösten teho alkaa hiipua nopeasti, jos niitä ei tarkenneta jatkuvasti. Toinen perusvaatimus pohjautuu riippumattomaan viranomaisvalvontaan, johon on liitetty aito sanktiouhka. Kun seuranta siirrettiin oikeusministeriöltä Valtiontalouden tarkastusvirastolle, se toi selvästi ryhtiä ja terävyyttä toimintaan. Ulkopuolisen on kuitenkin vaikea hahmottaa, kuinka paljon erilaisia epäselvyyksiä valvoja on oikaissut tarkastustoiminnan yhteydessä, koska kaikesta hallinnollisesta ohjauksesta ei ilmeisesti tiedoteta aktiivisesti ulospäin. Viralliset vaaliraha-asiakirjat sisältävät joka tapauksessa edelleen valitettavan paljon kelvottomiksi katsottavia tietoja.

Kolmas keskeinen toimivan järjestelmän edellytys liittyy ulkopuolisten toimijoiden, kuten kansalaisyhteiskunnan ja median, aktiivisuuteen. Suomessa ei ole asiaan perehtyneitä kansalaisjärjestöjä tai tutkimusinstituutioita, joten medialle jää korostunut merkitys. Kaikissa suurissa puolue- ja vaalirahasäännösten uudistuksissa tiedotusvälineillä on ollut aivan keskeinen rooli. Esimerkiksi 2010-luvun taitteessa median aktiivisuus ensinnäkin vauhditti uudistusta, minkä lisäksi ilman sen luomaa painetta säännökset olisivat jääneet nykyistä väljemmiksi. Medialla on lisäksi keskeinen rooli sen kuvan luomisessa, kuinka paljon järjestelmä sietää pilotettuja tai suoranaisen luokattomia järjestelyjä. Ongelmana on se, että median mielenkiinto on usein pinnallista ja sattumanvaraista.

Ai niin! Todettakoon, että puutteista huolimatta vaalirahoitus Suomessa on 2010-luvulla monin osin avoimempaa kuin koskaan aiemmin.

Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko, Koskinen, Marko & Mikola, Juho Pekka (1996). Kunnallisvaalien valttikortit. Vaalimenestyksen edellytysten ja vaalien viestinnällistymisen tarkastelua erityisesti Tampereen kunnallisvaalien 1996 osalta. Tampereen yliopisto.
- Borg, Olavi, Jonninen, Pentti & Tarasti, Lauri (1977). Vaalimainostutkimus -76. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 9. Helsinki.
- Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.) (2009). Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Borg, Sami (toim.) (2012). Muutosvaalit 2011. Oikeusministeriön julkaisu: Selvityksiä ja ohjeita 16/2012.
- Duverger, Maurice (1967). Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State. Third Edition. Methuen & Co LTD, London.
- Epstein, Leon D. (1979). Political Parties in Western Democracies. Transaction, New Jersey.
- Farrel, David M. & Webb, Paul (2000). Political Parties as Campaign Organizations. Teoksessa Dalton, Russell J. & Wattenberg, Martin P. (eds.) Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford University Press.
- Gibson, Rachel & Römmele, Andrea (2009). Measuring the Professionalization of Political Campaign. From www.dcern.org.uk > our research > working papers > Rachel Gibson. Katsottu 9/2014.
- Heard, Alexander (1960). The Costs of Democracy. University of North Carolina Press.
- Helander, Voitto (2003). Vallantavoittelijan muotokuva. Analyysi vuoden kunnallisvaalien ehdokkaista. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 40. Suomen Kuntaliitto.
- Hovi-Wasastjerna, Päivi (2007). Vaalikampanja visuaalisesti kirjava kokonaisuus. Teoksessa Isotalus, Pekka & Borg, Sami (toim.): Presidentinvaalit 2006. WSOY.

- Isohookana-Asunmaa, Tytti (2006). *Maalaisliitto-Keskustan Historia 5. Virolaisen Aika – Maalaisliitosta Keskustapuolue 1963–1981*. WSOY, Porvoo.
- Jonninen, Pentti, Tarasti, Lauri & Tulkki, Leena (1979). *Vaalimainostutkimus -79. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3*. Helsinki.
- Jääskeläinen, Markku & Pekkola, Tapio (2000). *Kampanja, jonka ei pitänyt onnistua*. Otava, Helsinki.
- Karonen, Outi (2010). *Unelmien ja Toivon Koti. Miten Kokoomus, Keskusta ja SDP rakensivat mielikuvia kunnallisvaalikampanjoissaan 2008. Pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa*. Verkkojulkaisu.
- Katz, Richard & Mair, Peter (1995). *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*. In *Party Politics VOL 1, No. 1*, s. 5–28.
- Mattila, Maija (2008). *Sukupuolittunut ehdokkuus? Tutkielma Pirkanmaan eduskuntavaaliehdokkaiden 2007 resursseista, motiiveista ja näkemyksistä. Pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa*. Verkkojulkaisu.
- Mattila, Mikko & Sundberg, Jan (2012). *Vaalirahoitus ja vaalirahakohu. Teoksessa Borg, Sami (toim.) (2012): Muutosvaalit 2011*.
- Mickelsson, Rauli (2007). *Suomen Puolueet. Historia, muutos ja nykypäivä. Vastapaino. Tampere*.
- Moring, Tom & Mykkänen, Juri (2009). *Vaalikampanja. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.) Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampereen Yliopistopaino Oy*.
- Moring, Tom & Mykkänen, Juri (2012). *Vaalikampanjat ja viestinnällistyminen. Teoksessa Borg, Sami (toim.) (2012). Muutosvaalit 2011*.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2003). *The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit*. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (ed.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA Handbook Series*. Stockholm.
- Nousiainen, Jaakko (1998). *Suomen poliittinen Järjestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. WSOY, Juva*.
- Paloheimo, Heikki (2007). *Eduskuntavaalit 1907–2003. Teoksessa Paloheimo, Heikki & Ollila, Anne. Kansanedustajan työ ja arki. Suomen Eduskunta 100 vuotta. Edita, Helsinki*.
- Puoluerahoituskomitean mietintö. Komiteamietintö 1947:47*.
- Roine, Seidi (2013). *Kunnallisvaalikampanjan toteutus – Case Tiia Sammallahti. Opinäytetyö Laurea-ammattikorkeakoulussa. Verkkojulkaisu*.
- Ruostesaari, Ilkka (2005). *Toimenkuva katoamassa vai valoa ikkunassa? Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa. Oikeusministeriön julkaisu 10/2005*.
- Sorsa, Kalevi (1998). *Sisäänajo. Poliitiikan kuvioita 1969–1972*. Otava, Helsinki.
- Strandberg, Kim (2009). *Internet vaalikampanjassa – etulinjassa vai marginaalissa. Teoksessa Borg, Sami & Paloheimo, Heikki (toim.). Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007*.

- Strandberg, Kim (2012). Sosiaalisen median vallankumous? Ehdokkaat, valitsijat ja sosiaalinen media vuoden 2011 eduskuntavaaleissa. Teoksessa Borg, Sami (toim.). Muutosvaalit 2011.
- Strömbäck, Jesper (2009). Selective Professionalism of Political Campaigning: A Test of the Party-Centered Theory of Professionalised Campaigning in the Context of the 2006 Swedish Election. In *Political Studies: 2009 VOL 57*, 96–116.
- Suhonen, Pertti (1991). Kaksisuuntainen peili. Mieli­pidetutkimukset julkisuudessa ja politiikassa. Hanki ja jää, Helsinki.
- Suhonen, Pertti (2006). Mieli­pidetutkimukset ja yhteiskunta. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Suhonen, Pertti (2012). Mieli­pidekyselyt vaalijournalismissa. Teoksessa Borg, Sami (toim.). Muutosvaalit 2011.
- Sundberg, Jan (1996). Partier och Partisystem I Finland. Schildts, Esbo.
- Teräväinen, Sini (2013). Vaalit yleis­demokratiassa. Istuvan kansanedustajan ja poliittisen uran rakentajan vaalikampanjat 2011 eduskuntavaaleissa. Pro gradu -tutkielma Tampereen yliopistossa. Verkkojulkaisu.
- Tikka, Juha-Pekka (2012). 130 päivää – Sauli Niinistön presidentinvaalikampanjan tarina. Kansalliskustannus.
- Vaalirahoituskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1999:6.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto. Kertomus eduskunnalle vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2012 kunnallisvaaleissa. VTV:n eduskunnalle annettavat kertomukset K 15/2013 vp.
- Venho, Tomi (1996). Hunajapupumäärärahat eilen – tänään. Tutkimus puolueiden ja eräiden puoluetustaisten järjestöjen rakenteesta, toiminnasta ja julkisista avustuksista. Lisensiaatin tutkimus Turun yliopistossa. Ei julkaistu.
- Venho, Tomi (1999). Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Liite 2 teoksessa Vaalirahoituskomitean mietintö. Komiteanmietintö 1999:6.
- Venho, Tomi (2008). Piilotettua julkisuutta. Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä. Väitöskirja Turun yliopistossa. Verkkojulkaisu.
- Venho, Tomi (2009). Puoluerahoituksen perusteita. Liite 2 teoksessa Puoluerahoituksen avoimuus. Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 2009:3.
- Venho, Tomi (2012). En tiedä – en muista – en kommentoi. Tutkimus suomalaisen vaalirahoituksen perusteista. Kunnallisan­ alan kehittämissäätö. Verkkojulkaisu.
- Virmavirta, Jarmo (2005). Presidenttipeli ja sen pelaajat: mielikuvia ja muistikuvia lähes 40 vuoden ajalta. Gummerus, Jyväskylä.
- Vuoden 1966 vaalilakikomitean mietintö 1. Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi puolueista. Komiteanmietintö 1967: B 35.
- Wiberg, Matti & Koukkunen, Kalevi (toim.) (2011): *Politiikan sanakirja*. Inhorealisten versio. Siltala, Helsinki.

Wilskman, Kaarina (2012). Valtuustoryhmien taloudellinen tuki – tapaus Järvenpää. Teoksessa Demokratian ritarit. Kuntien luottamushenkilötyön kehittäminen. Julkaisija Suomen Toivo -ajatuspaja.

Yhdistysopas Kokoomusyhdistyksille. Tekemisen Meininki. Julkaisija Kansallinen Siivestysliitto, Helsinki 2010.

Kunnallisan kehittämistäitiön tutkimusjulkaisujen sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 Pirjo Mäkinen
KUNTARAKENNESELVITYS (1992)
- 2 HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN TULEVAISUUS
Kolme näkökulmaa (1992)
- 3 Maria Lindbom
KUNNAT JA EUROOPPALAINEN ALUEKEHITYS (1994)
- 4 Jukka Jääskeläinen
KUNTA, KÄYTTÄJÄ, MARKKINAVOIMA
Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen (1994)
- 5 Torsti Kivistö
KEHITYKSEN MEGATRENDIT JA KUNTIEN TULEVAISUUS
Kohti ihmisläheistä kansalaisyhteiskuntaa (1995)
- 6 Kari Ilmonen–Jouni Kaipainen–Timo Tohmo
KUNTA JA MUSIIKKIJUHLAT (1995)
- 7 Juhani Laurinkari–Pauli Niemelä–Olli Pusa–Sakari Kainulainen
KUNTA VALINTATILANTEESSA
Kuka tuottaa ja rahoittaa palvelut? (1995)
- 8 Pirjo Mäkinen
KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JÄLJILLÄ (1995)
- 9 Arvo Myllymäki–Asko Uoti
LEIKKAUKSET KUNTIEN UHKANA
Vaikeutuuko peruspalvelujen järjestäminen? (1995)
- 10 Heikki Helin–Markku Hyypiä–Markku Lankinen
ERILAISET KUNNAT
Kustannuserojen taustat (1996)
- 11 Juhani Laurinkari–Tuula Laukkanen–Antti Miettinen–Olli Pusa
VAIHTOEHDOKSI OSUUSKUNTA
– yhteisö kunnan palvelutuotannossa (1997)
- 12 Jari Hyvärinen–Paavo Okko
EMU – ALUEELLISET VAIKUTUKSET JA KUNTATALOUS (1997)
- 13 Arvo Myllymäki–Juha Salomaa–Virpi Poikkeus
MUUTTUMATON – MUUTTUVA KANSANELÄKELAITOS (1997)

- 14 Petri Böckerman
ALUEET TYÖTTÖMYYDEN KURIMUKSESSA (1998)
- 15 Heikki Helin–Seppo Laakso–Markku Lankinen–Ilkka Susiluoto
MUUTTOLIIKE JA KUNNAT (1998)
- 16 Kari Neilimo
STRATEGIAPROSESSIN KEHITTÄMINEN MAAKUNTATASOLLA
– case Pirkanmaa (1998)
- 17 Hannu Pirkola
RAKENNERAHASTOT
– ohjelmien valmistelu, täytäntöönpano ja valvonta (1998)
- 18 Marja-Liisa Nyholm–Heikki Suominen
PALVELUVERKOSSA YÖTÄPÄIVÄÄ (1999)
- 19 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
YKSITYISTÄMINEN VESIHUOLLOSSA? (1999)
- 20 Salme Näsi–Juha Keurulainen
KUNNAN KIRJANPITOUUDISTUS (1999)
- 21 Heikki Heikkilä–Risto Kunelius
JULKISUUSKOE
Kansalaiskeskustelun opetuksia koneistoille (2000)
- 22 Marjaana Kopperi
VASTUU HYVINVOINNISTA (2000)
- 23 Lauri Hautamäki
MAASEUDUN MENESTYJÄT
Yritykset kehityksen vetureina (2000)
- 24 Paavo Okko–Asko Miettälä–Elias Oikarinen
MUUTTOLIIKE PAKOTTAA RAKENNEMUUTOKSEEN (2000)
- 25 Olavi Borg
TIEDON VAJE KUNNISSA (2000)
- 26 Max Arhippainen–Perttu Pyykkönen
KIINTEISTÖVERO KUNNALLISTALOUEDESSA (2000)
- 27 Petri Böckerman
TYÖPAIKKOJEN SYNTYMINEN
JA HÄVIÄMINEN MAAKUNNISSA (2001)
- 28 Aimo Ryyänen
KUNTAYHTEISÖN JOHTAMINEN (2001)

- 29 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
LUOTTAMUSHENKILÖ JA VALTA
Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet (2001)
- 30 Terho Pursiainen
KUNTAETIIKKA
Kunnallisen arvokeskustelun kritiikkiä (2001)
- 31 Timo Tohmo–Jari Ritsilä–Tuomo Nenonen–Mika Haapanen
JARRUA MUUTTOLIIKKEELLE (2001)
- 32 Arvo Myllymäki–Eija Tetri
RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS KANSALAISSPÄLVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOKKAILLA (2002)
- 34 Lauri Hautamäki
TEOLLISTUVA MAASEUTU
– menestyvät yritykset maaseudun voimavarana (2002)
- 35 Pertti Kettunen
KUNTIEN ELOONJÄÄMISEN TAITO (2002)
- 36 MAAKUNTIEN MERKITYS JA TEHTÄVÄT (2003)
- 37 Marko Taipale–Max Arhippainen
ANSIOTULOVAHENNYS, JAETTAVAT YRITYSTULOT
JA KUNTIEN VEROPOHJA (2003)
- 38 Jukka Lassila–Tarmo Valkonen
HOIVARAHASTO (2003)
- 39 Pekka Kettunen
OSALLISTUA VAI VAIKUTTAA? (2004)
- 40 Arto Ikola–Timo Rothovius–Petri Sahlström
YRITYSTOIMINNAN TUKEMINEN KUNNISSA (2004)
- 41 Päivi Kuosmanen–Pentti Meklin–Tuija Rajala–Maarit Sihvonen
KUNNAT ERIKOISSAIRAANHOIDOSTA SOPIMASSA (2004)
- 42 Pauli Niemelä
SOSIAALINEN PÄÄOMA SUOMEN KUNNISSA (2004)
- 43 Ilkka Ruostetsaari–Jari Holttinen
TARKASTUSLAUTAKUNTA KUNNAN PÄÄTÖKSENTEOSSA (2004)
- 44 Aimo Ryytänen
KUNNAT VALTION VALVONNASSA (2004)

- 45 Antti Peltokorpi–Jaakko Kujala–Paul Lillrank
KESKENERÄISEN POTILAAN KUSTANNUKSET
Menetelmä kunnille terveystaluiden tuotannon suunnitteluun ja ohjaukseen (2004)
- 46 Pentti Puoskari
KUNTA JA AMMATTIKORKEAKOULU (2004)
- 47 Timo Nurmi
KUNTIEN ARVOPERHEET (2005)
- 48 Jarna Heinonen–Kaisu Paasio
SISÄINEN YRITTÄJYYS KUNTATYÖSSÄ (2005)
- 49 Soili Keskinen
TUTKIMUS ALAISTAIDOISTA KUNNISSA
(verkkojulkaisu 2005)
- 50 Heikki A. Loikkanen–Ilkka Susiluoto
PALJONKO VERORAHOILLA SAA? (2005)
- 51 Arvo Myllymäki–Päivi Kalliokoski
VALTIO, KUNTA JA EUROOPAN UNIONI
Unionijäsenyyden vaikutus valtion ja kuntien taloudelliseen päätösvaltaan (2006)
- 52 Aini Pehkonen
MAAHANMUUTTAJAN KOTIKUNTA (2006)
- 53 Toivo Pihlajaniemi
KUNTARAKENNE MURROKSESSA
(verkkojulkaisu 2006)
- 54 Satu Nivalainen
PENDELÖINKÖ VAI MUUTANKO?
Työvoiman liikkuvuus kuntien välillä (2006)
- 55 Jouni Kaipainen
KUNTIEN ROSKASOTA (2006)
- 56 Vesa Vesterinen
KUNTA JA YHTIÖITTÄMINEN (2006)
- 57 Maria Solakivi–Matti Virén
KUNTIEN HENKILÖSTÖ, TEHOKKUUS JA KUNTAKOKO (2006)
- 58 Jarmo J. Hukka–Tapio S. Katko
VESIHUOLLON HAAVOITTUVUUS
(verkkojulkaisu 2007)

- 59 Elina Viitanen–Lauri Kokkinen–Anne Konu–Outi Simonen–
Juha V. Virtanen–Juhani Lehto
JOHTAJANA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA (2007)
- 60 Jouni Ponnikas–Timo Tiainen–Johanna Hätälä–Jarmo Rusanen
SUOMI JA ALUEET 2030
– toteutunut kehitys, ennakointia ja skenaariot (2010)
- 61 Ritva Pihlaja
KOLMAS SEKTORI JA JULKINEN VALTA (2010)
- 62 Pekka Pietilä–Tapio Katko–Vuokko Kurki
VESI KUNTAYHTEISTYÖN VOITELUAINEENA (2010)
- 63 Pasi Holm–Janne Huovari
KUNNAT VEROUUDISTUKSEN MAKSAJINA? (2011)
- 64 Irene Roivainen–Jari Heinonen–Satu Ylinen
KÖYHÄ BYROKRATIAN RATTAISSA (2011)
- 65 Anu Hakonen–Kiisa Hulkko-Nyman
KUNNASTA HOUKUTTELEVA TYÖPAIKKA? (2011)
- 66 Markku Sotarauta–Toni Saarivirta–Jari Kolehmainen
MIKÄ ESTÄÄ KUNTIEN UUDISTUMISTA? (2012)
- 67 Eero Lehto
VOIKO ÄÄNESTÄMÄLLÄ VAIKUTTA A KUNTAVEROIHIN? (2012)
- 68 Kirsi Kuusinen-James
TUOKO PALVELUSETELI VALINNANVAPAUTTA? (2012)
- 69 Leena Forma–Marja Jylhä–Mari Aaltonen–Jani Raitanen–
Pekka Rissanen
VANHUUDEN VIIMEISET VUODET
– pitkäaikaishoito ja siirtymät hoitopaikkojen välillä (2012)
- 70 Niina Mäntylä–Jonna Kivelä–Seija Ollila–Laura Perttola
PELASTAKAA KOULUKIUSATTU!
– koulun vastuu, puuttumisen muodot ja ongelmat oikeudellisessa
tarkastelussa (2013)
- 71 Juhani Laurinkari–Kirsi Rönkä–Anja Saarinen–Veli-Matti Poutanen
PALVELUT TOIMIMAAN
– tapaturmissa vammautuneiden nuorten puheenvuoro (2013)
- 72 Signe Jauhiainen–Janne Huovari
KUNTARAKENNE JA ALUEIDEN ELINVOIMA
– laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta (2013)

- 73 Riitta Laakso
MISTÄ KOTI HUOSTAANOTETULLE LAPSELLE?
(verkkojulkaisu 2013)
- 74 Vuokko Niiranen–Minna Joensuu–Mika Martikainen
MILLÄ TIEDOLLA KUNTIA JOHDETAAN? (2013)
- 75 Niko Hatakka–Erkka Railo–Sini Ruohonen
KUNTAVAALIT 2012 MEDIASSA (2013)
- 76 Hannu Kytö ja Monika Kral-Leszczynska
MUUTTOLIIKKEEN VOITTAJAT JA HÄVIÄJÄT
– tutkimus alueiden välisistä muuttovirroista (2013)
- 77 Sakarias Sokka, Anita Kangas, Hannu Itkonen, Pertti Matilainen &
Petteri Räisänen
HYVINVOINTIA MYÖS KULTTUURI- JA LIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henry, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pyllkänen
OSUUSTOIMINNASTA VALOA VANHUSPALVELUIHIN (2014)
- 80 Toni Mättö, Jukka Pellinen, Antti Rautiainen ja Kari Sippola
TALOUSOHJAUS TERVEYSASEMILLA
– näennäisohjaus luo näennäistehokkuutta (2014)
- 81 Tuija Rajala ja Jari Tammi
BUDJETOINTIA KUNTIEN MUUTOSKIERTEESSÄ (2014)
- 82 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SAADAANKO SOTE-UUDISTUKSELLA TASALAATUA? (2014)
- 83 Maria Ohisalo & Juho Saari
KUKA SEISOO LEIPÄJONOSSA?
Ruoka-apu 2010-luvun Suomessa (2014)
- 84 Anna-Maria Isola, Elina Turunen, Sakari Hänninen, Jouko Karjalainen
ja Heikki Hiilamo
SYRJÄYTYNUT IHMINEN JA KUNTA (2015)
- 85 Heli Sjöblom-Immala
PUOLISONA MAAHANMUUTTAJA –
Monikulttuuristen perheiden viihtyminen Suomessa ja muutto-
suunnitelmat (2015)

- 86 Arttu Saarinen, Mervi Ruokolainen, Heikki Taimio, Jukka Pirttilä ja Saija Mauno
PALVELUMOTIVAATIO JA TYÖHYVINVOINTI TERVEYDEN-
HUOLLOSSA (2015)
- 87 Olli-Pekka Viinamäki ja Maria Katajamäki
LUOTTAMUKSESTA ELINVOIMAA KUNNILLE (2015)
- 88 Seppo Penttilä, Janne Ruohonen, Asko Uoti ja Veikko Vahtera
KUNTAYHTIÖT LAINSÄÄDÄNNÖN RISTIAALLOKOSSA (2015)
- 89 Paula Saikkonen, Sanna Blomgren, Pekka Karjalainen ja Minna Kivipelto
POISTAAKO SOSIAALITYÖ HUONO-OSAISUUTTA? (2015)
- 90 Eija Kauppi, Niku Määttänen, Tomi Salminen ja Tarmo Valkonen
VANHUSTEN PITKÄAIKAISHOIDON TARVE VUOTEEN 2040
(2015)
- 91 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITEN SOTE-UUDISTUS TOTEUTETAAN? (2015)
- 92 Jaana-Piia Mäkinieniemi, Kirsi Heikkilä-Tammi ja Marja-Liisa Manka
MITEN KUNTAESIMIES VOI PARANTAA TYÖHYVINVOINTIA?
(2015)
- 93 Matti Rimpelä ja Markku Rimpelä (toimittajat)
SÄÄSTÖJÄ LAPSIPERHEIDEN PALVELUREMONTILLA (2015)
- 94 Tomi Venho
RAHASTAA, EI RAHASTA, RAHASTAA
– suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus (2015)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitus-tuotoilla.

Osoite	Fredrikinkatu 61 A 00100 Helsinki
Asiamies	Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi , p. 0400 570 087
Tutkimusasiames	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi , p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Tomi Venho

Rahastaa, ei rahasta, rahastaa

Kirjassa kartoitetaan suomalaisen vaalirahoituksen perusteita. Se selvittää sekä kampanjarahoituksen lähteitä että vaalikustannusten muotoja. Kirjassa arvioidaan niin perinteisiä käytäntöjä kuin uudempia toimintatapoja.

Näkökulma tiivistyy vaalirahoituksen avoimuuteen. Missä määrin rahoitusjärjestelyt saadaan esille, ja kuinka paljon jää edelleen näkymättömiin? Tutkija Tomi Venho tarjoaa asiaan ulkopuolisen näkökulman, joka poikkeaa puolueiden ja viranomaisten tavasta käsitellä asiaa.

Kirja on kirjoitettu siten, että vaalirahan olemusta pääsee hahmottamaan kuka tahansa politiikan perusteisiin tutustunut kansalainen. Pyrkimyksenä on myös laentaa alan tutkimusperinnettä, jossa kampanjarahoitusta on toistaiseksi käsitelty vain pintaa raapimalla.

Kirja on jatkoa Kunnallisan kehittämissäätiön vuonna 2012 julkaisemalle suomalaisen vaalirahoituksen perustutkimukselle.

