

TUTKIMUS

Tomi Venho

Kunnallinen puoluetuki

KUNNALLINEN PUOLUETUKI

Tomi Venho

Kunnallinen puoluetuki

KAKS — KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

Kunnallissalan kehittämissäätiön
Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 112
© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Kieliasun tarkistus: Sirpa Ovaskainen

Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2022
ISBN 978-952-349-082-6 (nid)
ISBN 978-952-349-083-3 (pdf)
ISSN 1235-6956

Sisällys

1	JOHDANTO	7
1.1	Tausta	7
1.2	Tutkimustehtävä	10
1.3	Tutkimusaineistot	12
2	PUOLUEVEROT	14
2.1	Kuntien puolueverot	14
2.2	Kuntayhtymien puolueverot	26
2.3	Kunnallisen puolueveron kokonaiskertymät	32
3	VALTUUSTORYHMIEN TUKI	35
4	POLIITTISET JÄRJESTÖAVUSTUKSET	45
4.1	Isot kaupungit	51
4.3	Isokot kaupungit	63
4.4	Keskikokoiset kunnat	70
4.5	Pienet kunnat	77
5	KUNNALLISEN PUOLUETUEN PERUSTEET	83
	Lähteet ja aineistot	95
	Liitteet	99

1 Johdanto

1.1 Tausta

Puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyden on katsottu olevan jonkinlainen edellytys poliittisen järjestelmän toimivuudelle ja jopa sen uskottavuudelle. Asia on noussut julkisuuteen, jos ei säännöllisesti niin ainakin toistuvasti, viimeisimmän 50 vuoden aikana. Yleensä erilaiset epäkohdat ovat saattaneet asian niin median otsikoihin kuin sen mukana kansalaiskeskusteluun. Tämä on puolestaan toiminut sysäyksenä myös poliitikoille ja puolueille tarttua lainsäädännön kehittämiseen.

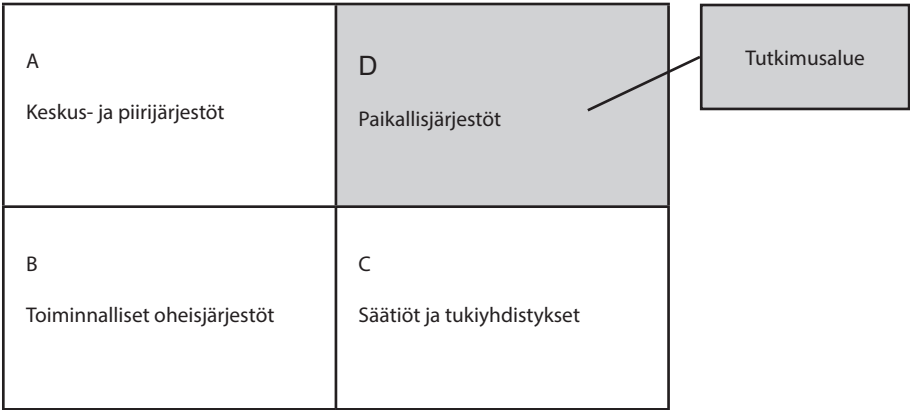
Lähtökohtana oli vuonna 1967 valtion budjettiin liitetty puoluetukijärjestelmä ja sitä varten pari vuotta myöhemmin säädetty puoluelaki (10/1969). Samaisessa laissa laajennettiin puolueiden keskus- ja piirijärjestöille osoitettuja julkisuusvaatimuksia 1980-luvun puolivälissä. Vaaliehdokkaiden rahoitukseen ensimmäiset säännökset tuotiin pienellä viiveellä, kun vuosituhaten vaihteessa säädettiin ehdokkaiden vaalirahalaki. Vuoden 2007 eduskuntavaalien jäljiltä puolestaan huomattiin tarve koko ohjausjärjestelmän tarkentamiseksi ja laajentamiseksi. Puoluelaki ulotettiin koskemaan pienin osin myös puolueiden paikallisia jäsenjärjestöjä sekä puolueiden taustalla toimivia varainhankinnan ja varallisuuden hallinnan organisaatioita eli lähiyhteisöjä. Vastaavasti lakiin ehdokkaiden vaalirahoituksesta (273/2009) lisättiin julkisuusvelvoitteita ja tuotiin ensi kertaa mukaan myös aktiivinen viranomaisvalvonta. Sittenkin sekä puolueita että ehdokkaita koskevaa normistoa on vielä hienosäädetty 2010-luvun lakitarkennuksilla.

Kokonaisuutta on edelleen täydennetty myös muilla säädöksillä. Esimerkiksi kuntalakiin (410/2015) lisättiin vaatimukset, joiden perusteella kuntien tulee julkistaa tietoja puoluejärjestöille tilittämistään varoista.

Puolue- ja vaalirahoitusta koskeva ohjausjärjestelmä on rakennettu vähitellen puolen vuosisadan aikana. Järjestelmää on korjattu ja täydennetty pieninä palasina sekä esiin tulleiden epäkohtien että yleensäkin yhteiskunnan laajentuneiden avoimuusvaatimusten mukana. Vuosien varrella on nähtävissä, että lakiuudistusten teho hiipuu varsin nopeasti, kun varainhankinnan keinoille ja lähteille etsitään uusia kanavia. Suomesta puuttuu myös alan tutkimusperinne, joka tarjoaisi pohjan ilmiön jatkuvaan seuraamiseen ja kehittämiseen. Tuloksena 2020-luvun taitteessa on hajanainen ja epäsymmetrinen puolue- ja vaalirahan lainsäädäntö.

Kokonaisuus on jaoteltavissa niin luoteensa kuin sitä koskevan lainsäädännön perusteella kahteen osa-alueeseen. Yhtäältä puoluejärjestöjen toimintaa määrittää puoluelaki. Toisaalta vaaliehdokkaita eli yksityishenkilöitä varten on säädetty erillinen laki ehdokkaan vaalirahoituksesta. Tämä tutkimus kohdistuu puolueisiin ja erityisesti niiden paikallisiin organisaatioihin eli kunnallisjärjestöihin ja perusyhdistyksiin.

Asetelma 1.1 Suomalaisen puoluerahoituksen keskeiset osa-alueet



Kirjavat säännökset heijastuvat erilaisiin julkisuusvaatimuksiin: osalla on laajemmat, osalla suppeammat ja osalla lähes olemattomat velvoitteet. Ensimmäkin puoluelaki asettaa keskus- ja piirijärjestöille laajat julkisuusvaatimukset tilinpäätös- ja vaalirahaerittelyineen (lohko A). Lisäksi niiden pitää raportoida ajantasaisesti 1 500 euroon yltävistä yksityisistä lahjoituksista.

Tätä kokonaisuutta valvoo Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV). Toinen osa-alue koskee toiminnallisia oheisjärjestöjä, kuten puolueiden nuoriso- ja sivistysjärjestöjä tai ajatuspajoja (lohko B). Yhteiskunnan myöntämän tuen yleiset periaatteet tuovat mukanaan niitä koskevia julkisuusvelvoitteita, kun avustusten haku- ja valvontaprosessissa kootut tilinpäätös- ym. tiedot ovat julkisina asiakirjoina yleisesti saatavilla. Kolmas lohko koskee puolueiden varainhankintaan ja varallisuuden hallintaan erikoistuneita organisaatioita (lohko C). Puoluelaki määrittelee nämä lähiyhteisöiksi, mutta vapaaehtoisuuteen perustuva käytäntö on jäänyt kokonaisuuden kannalta torsoksi. Itse asiassa säätiölaki tarjoaa paremmat työkalut näiden talouden taustaorganisaatioiden seuraamiseksi.

Toistaiseksi vähiten tietoa on ollut saatavilla puolueiden paikallisten jäsenjärjestöjen taloudesta (lohko D). Puoluelaki avoimuusvaatimuksineen tarjoaa niukalti välineitä niiden läpivalaisuun. Kunnallisjärjestöillä ja perusosastoilla ei ole tilinpäätöksen julkisuusvelvoitetta. Niiden tulisi toki ilmoittaa saamistaan yli 1 500 euron yksityisistä lahjoituksista VTV:lle, mutta tämä ei riitä alkuunkaan niiden talousperustan läpivalaisuun – ei varainhankinnan, ei kulupuolen saatikka järjestötalouden yleiseen arviointiin. Kokonaisuuden hahmottamista on vaikeuttanut lisäksi järjestöjen ilmeinen haluttomuus kertoa vapaaehtoisesti talousjärjestelyistään. Samalla myös asiaa koskeva tutkimus on jäänyt vähäiseksi.¹

Toistaiseksi on siis ollut tarjolla niukanlaisesti julkisia asiakirjoja tai muitakaan keinoja puolueiden paikallistalouden valottamiseen. 2010-luvun puolivälissä uudistettu kuntalaki avaa kuitenkin takaportin tämän lohkon seurantaan, mikä koskee erityisesti kuntien tapaa tukea alueensa puoluejärjestöjä. Tämä tutkimus keskittyy kyseisen ilmiön kartoitukseen.

Teema 1. Kunnallisen puoluetukijärjestelmän peruskartoitus

Teema 2. Tarvittavan aineiston saatavuuden ja kattavuuden arviointi

¹ Toisinaan paikallisjärjestöjen taloudesta on saatavilla tietoa niiden historiikeista, mutta ne valaisevat yleensä aiempien vuosikymmenien käytäntöjä. Esimerkiksi Jokela 1999, Paavola 1999, Vasara 2000 tai Kukkonen 2019.

Hanke sisältää kaksi keskeistä teemaa. Ensinnäkin tutkimustehtävänä on laatia peruskuvaus kunnallisen puoluetuen järjestelmästä. Toinen teema liittyy tehtävän ratkaisemiseksi tarvittavaan lähdeaineistoon ja sen saatavuuteen. Kyse on kunnallisen asiakirjajulkisuuden ja etenkin siihen liittyvien verkkopalvelujen testaamisesta.

Kiitan Kunnallisalan kehittämissäätiötä taloudellisesta tuesta, jonka avulla tämä tutkimushanke on ollut mahdollista toteuttaa.

1.2 Tutkimustehtävä

Suomessa valtion budjettiin on varattu määräraha jaettavaksi yleisavustuksina puolueiden keskusjärjestöille. Kyse on valtion suorasta puoluetuesta, jota vastaavaa järjestelmää ei ole kuitenkaan luotu kuntatasolle. Itse asiassa lainsäädäntöön on vakiintunut tulkinta, että kunnat eivät voi jakaa suoraa tukea paikallisille puoluejärjestöille.² Kunnilla on kuitenkin ollut muita tapoja tukea paikallista puolueloimintaa:

- puoluevero
- tuki valtuustoryhmille
- tuki oheisjärjestöille (avustukset poliittisille nuoriso- ja sivistysyhdistyksille yms.)
- muut mahdolliset tukimuodot.

Puolueverolla tarkoitetaan sitä, että kunnallisiin luottamustehtäviin valitut henkilöt luovuttavat osan saamistaan kokous- ym. palkkioista omille puoluejärjestöilleen. Tämä jo vuosikymmeniä sovellettu käytäntö koskee kuntien ohessa yleisesti myös kuntayhtymiä, kuten maakuntaliittoja. Toiseksi kunta lakiin liitettiin 2000-luvun alussa mahdollisuus siihen, että kunnat voivat tukea taloudellisesti valtuustoryhmiä. Kolmanneksi kuntien talousarvioihin on varattu määrärahoja erilaisen yhdistystoiminnan tukemiseen. Näitä varoja ovat voineet anoa erilaiset järjestöt – niin sitoutumattomat kuin

² Hannus & Hallberg 1995, 80. Samasta hallituksen lakiesitys 268/2014, sivu 78.

puoluetaustaisetkin yhdistykset. Lisäksi seurataan sitä, tuleeko tutkimusprosessin yhteydessä viitteitä muista tavoista tukea paikallista puolue-toimintaa.³

Edellä hahmoteltua epävirallisten tukimuotojen kokonaisuutta kutsuttakoon ”kunnalliseksi puoluetueksi”. Tarkoituksena on laatia siitä peruskartoitus ensimmäistä kertaa Suomessa:

- a) Kuinka yleisesti eri tukimuodot ovat käytössä kuntasektorilla?
- b) Paljonko rahaa on vuosittain jaossa?
- c) Millaisille järjestöille tuki on ohjattu?
- d) Miten käytännöt poikkeavat kuntien välillä?
- e) Mikä merkitys kunnallisella tuella on osana poliittista toimintaa?

Tehtävä rajataan siten, että puolueverot ja valtuustoryhmien tuki kartoitetaan läpi koko Manner-Suomen, eli mukana on 295 kuntaa. Sen sijaan järjestöavustuksia seurataan runsaan 50 kunnan otoksella. Siihen on valikoitu erikokoisia kuntia eri puolilta Suomea siten, että niiden joukosta ovat nähtävissä myös erilaiset poliittisen kannatuksen värikartat. Koko kuntasektori on liian laaja läpikäytäväksi, joten mukaan on valittu puolensataa kuntaa, joiden yhdistysavustukset on käyty läpi yksityiskohtaisesti. Luettelol valituista kunnista on raportin lopussa liitteessä 1. Paljonko ja minkälaisiin tarkoituksiin avustuksia on yleensäkin varattu ja miten niistä on osoitettu tukea puoluetaustaisille yhdistyksille? Lopuksi tiedot järjestöavustuksista yhdistetään puolueveroja ja valtuustoryhmien tukea koskeviin tilastoihin ja luodaan kuva kunnallisen puoluetuen järjestelmästä 2020-luvun taitteesta.⁴

³ Kunnan tukimuodoista esimerkiksi Puoluerahoituskomitea 1979; Samasta Venho 1996 ja 2008.

⁴ Vuosina 2018–2019 Manner-Suomessa oli 295 kuntaa. Niistä tarkempaan seurantaan otettiin aiempien tietojen perusteella kolme isoa kaupunkia: Helsinki, Turku ja Kuopio. Sen jälkeen mukaan valittiin satunnaisesti 35 kuntaa. Lopuksi otosta täydennettiin 15 kunnalla maantieteellisen ja kuntakokoa kuvaavan edustuksen laajentamiseksi.

Aikarajaus tiivistyy lähtökohtaisesti vuosiin 2018–2019. Sitä on tapauskohtaisesti sekä tarpeen että mahdollisuuksien mukaan venytetty suuntaansa niin vanhempiin kuin tuoreempiin tietoihin.

Kunnallisen puoluetuen peruskuvauksen pohjalta lopuksi arvioidaan sen merkitystä sekä yksittäisten järjestöjen että puolueiden kannalta. Edelleen tarkoituksena on heijastella sitä osana puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmää sekä laajemmin osana poliittista järjestelmää.

1.3 Tutkimusaineistot

Puolue- ja vaalirahoituksen lainsäädäntöä leimaa ilmeinen julkisuusvaje. Vasta uusittu kuntalaki (410/2015) tarjoaa kuitenkin uusia keinoja aiemmin julkisuuden ulottumattomissa tai ainakin hankalasti saatavissa olleen tiedon kokoamiseen. Lakiin lisättiin säännös (82 §), jonka mukaan kunnan tilittämien luottamushenkilömaksujen eli puolueverojen määrä on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä. Vastaavasti kuntalaissa on vaatimus siitä (19 §), että valtuustoryhmille mahdollisesti myönnettyt avustukset on ilmoitettava kunnan tilinpäätöksessä. Lisäksi kunnan tilinpäätöksen tulee olla saatavilla yleisessä tietoverkossa (109 §).

Erilaisille kansalaisjärjestöille kunnat myöntävät avustuksia vaihtelevilla nimikkeillä ja vaihteleviin tarkoituksiin. Valtuustot päättävät kunnan talousarvioihin varattavista määrärahoista, mutta harvemmin ne enää määräävät yksittäisten järjestöjen tukieuroista. Avustusten jaosta päättävät eri toimielimet niin kuntien välillä kuin niiden sisälläkin. Yhdistyksille myönnettyistä avustuksista ani harva kunta on kuitenkaan laatinut julkisuuteen tarkoitettuja vuosikoosteita tai ajantasaisia ilmoitusrekistereitä. Siten järjestöavustuksia pitää kartoittaa pieninä paloina eri asiakirjoista, kuten talousarvioista sekä kunnallisten toimielimien päätöspöytäkirjoista ja viranhaltijapäätöksistä.

Tarvittavien aineistojen kokoaminen nojaa kuntien verkkosivuillaan julkaisemiin asiakirjoihin ja testaa siten alustan toimivuutta tiedon lähteenä. Löytyvätkö kuntien tilinpäätökset ja eri toimielimien päätöspöytäkirjat sekä viranhaltijapäätökset verkkoympäristöstä ja mitä ne kertovat edellä mainituista tukimuodoista? Yhtäältä kyse on yleensäkin yksittäisten päätösten

saatavuudesta ja julkisuudesta. Laajemmin voidaan arvioida sitä, miten kunnallisen puoluetuen järjestelmä on hahmotettavissa kuntien verkkosivuiltaan tarjoamista asiakirjoista?

Muilla lähteillä on korkeintaan taustoittava sekä yksityiskohtia ja kokonaiskuvan tulkintaa täydentävä merkitys. Lakivalmistelujen yhteydessä on hahmotettu järjestelmän tyypillisimpiä piirteitä ja sääntelyn tavoitteita. Aiemmat tutkimukset puolestaan tuottavat lähinnä esimerkkejä joidenkin kuntien käytännöistä menneiltä vuosilta. Media on käsitellyt asiaa satunnaisesti ja saattaa tarjota yksittäisissä tapauksissa taustatietoja sovelletuista käytännöistä. Kuntaliitto on puolestaan julkaissut vaalikausittain muun muassa koosteita luottamushenkilöiden palkkioista ja niistä perittävien puolueverojen pidätysprosentteista.⁵

⁵ Esimerkiksi Kuntaliitto: Uutta kunnista 4/2018. Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2017 alkaneella valtuustokaudella.

2 Puolueverot

2.1 Kuntien puolueverot

Neljän vuoden välein kuntavaaleissa äänestetään edustajat paikallisiin valtuustoihin. Vaalituloksen perusteella täytetään paikat myös muihin kunnan luottamuselimiin, kuten hallitukseen, lautakuntiin, johtokuntiin ja toimikuntiin. Kuntalain mukaan näiden luottamustoimien hoitamisesta maksetaan palkkiota. Kokouspalkkioiden ohessa kunta voi myöntää määräaikaisia palkkioita ja toimielimien puheenjohtajapalkkioita.

Vuosikymmenien aikana vakiintuneen käytännön mukaisesti puolueiden mandaatilla luottamustoimiin valitut henkilöt ovat luovuttaneet osan palkkioistaan niin sanottuina luottamushenkilömaksuina omille taustajärjestöilleen. Järjestöhistoriikkien perusteella tätä puolueveroksikin nimettyä varainhankintakeinoa on käytetty jo 1930-luvulta lähtien, ja perinteisillä puolueilla käytäntö on yleistynyt 1970-luvulta alkaen. Puolivirallisen luonteen järjestelmä on saanut 1980-luvun alussa, kun Kaupunkiliitto suositteli kuntia pidättämään ja tilittämään osuuden paikallisille puoluejärjestöille.⁶ Tuloverolakiin tehdyllä muutoksella (1088/2005) kunnallisten luottamustoimien kokouspalkkioista maksetut puolueverot ovat myös tulon hankkimisesta johtuneita menoja ja siten henkilökohtaisessa verotuksessa vähennyskelpoisia kuluja (31 §).

Kuntalakiin (410/2015) puoluevero on kirjattu vuonna 2015. Lain 82 §:n mukaan kunta voi luottamushenkilön valtuutuksen perusteella periä tästä

⁶ Historiasta Jokela 1999, 129 ja 243 ja Närhi 2019, 25 sekä Kukkonen 2019, 88; Katso myös Puoluerahoituskomitea 1979, 104; Suomen Kaupunkiliiton yleiskirje 18.12.1980 (141/80). ”Suositus puolueverojen perintä- ja tilityskäytännöksi.”

palkkiosta osuuden ja tilittää sen edelleen edustajan nimeämälle puoluejärjestölle. Hallituksen lakiesityksessä käytännölle vahvistetaan myös virallinen status osana suomalaista puoluetukijärjestelmää, kun uudistusta julkisuusvaatimuksineen perusteltiin puoluerahoituksen avoimuudella.⁷

Kukin kunta päättää itse luottamushenkilöiden palkkioiden määrästä. Paikalliset puoluejärjestöt puolestaan päättävät siitä, kuinka suuren osuuden palkkioista ne pidättävät omilta edustajiltaan. Yleisimmin osuudet vaihtelevat kunnasta ja paikallisesta puolueyhteisöstä riippuen 10–25 prosenttiin.⁸

Kuntalain (82 §) mukaan kuntien on pitänyt vuodesta 2015 lähtien kirjata maksamansa puolueverot tilinpäätöksensä liitetietoihin. Kirjanpitolautakunnan kuntaosasto on puolestaan antanut ohjeen ilmoituskäytännön muodolle: puoluevero ilmoitetaan liitetietona n:o 44 kunnan tilinpäätöksen lopussa.⁹ Edelleen kuntalaki (109 §) määrää, että kunnan on julkaistava tilinpäätöksensä verkkosivuillaan. Seuraavassa kartoitetaan, mitä kuntien verkossa julkaisemat tilinpäätökset kertovat puolueveroista. Tarkastelu kohdistuu kaikkiin Manner-Suomen 295 kuntaan.

Vuosina 2018–2019 noin 95 prosenttia kunnista on kirjannut puolueverot näkyville tilinpäätöksiinsä. Mukaan on laskettu nekin kunnat, jotka ovat esitelleet puolueverotiedot valtuuston hyväksymässä tilinpäätöksessä, mutta poistaneet ne julkisuuteen tarkoitetusta verkkoversiosta. Samaten mukaan on otettu ne kunnat, joissa tilinpäätöksen suomenkielisestä versiosta tiedot puuttuvat, mutta ruotsinkieliseen julkaisuun ne on kirjattu näkyville. Lopulta joukossa oli toistakymmentä kuntaa, joista ei löytynyt etsittyjä tietoja syystä tai toisesta. Vuonna 2018 kuntien tilinpäätösten mukaan ne olivat tilittäneet puolueveroja yhteensä noin 6,5 miljoonaa euroa. Vastaava koko kuntakentän ja useamman vuoden kattava kartoitus jää tekemättä siksi, että kunnat pitävät tilinpäätöksiä verkkosivuillaan vaihtelevin käytännöin. Toisinaan tarjolla on vain tuorein tilinpäätös, kun taas toisaalla kunnat pitävät

⁷ HE 268/2014, sivu 198.

⁸ Palkkioiden määristä, kirjosta ja puolueveroprosenteista esimerkiksi Kuntaliitto: Utta kunnista 4/2018.

⁹ Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto 2019, 41; Esimerkkejä kuntien tilinpäätöksiinsä kirjaamista puolueveroista on tämän raportin lopussa liitteenä 2.

niitä esillä yli vuosikymmenen ajan. Taulukkoon 1 on koottu puoluevero-
tiedot suppeammalla otoksella vuosilta 2015–2019. Mukaan on valittu asukas-
luvun mukaan Helsingistä alkaen joka 15:s kunta. Miten ilmoituskäytäntö
on muotoutunut ja mitä tiedot kertovat puolueverojen määristä?¹⁰

Taulukko 1.

Eräiden kuntien ilmoittamat puolueverot 2015–2019 (euroa)

Kunta	Asukas- luku	2019	2018	2017	2016	2015	euroa/ asukas*
Helsinki	648 042	594 000	530 000	486 000	435 000	455 000	0,8
Seinäjoki	63 288	69 300	69 500	62 700	48 200	49 900	1,1
Kerava	36 254	54 900	49 600	41 400	35 800	37 600	1,4
Tornio	21 875	37 800	36 600	36 800	30 900	?	1,7
Naantali	19 245	32 700	32 000	?	?	?	1,7
Kuusamo	15 207	21 300	20 400	16 700	19 200	22 700	1,3
Nivala	10 737	?	?	?	?	?	?
Hattula	9 475	15 600	13 200	12 600	9 600	9 800	1,4
Asikkala	8 149	5 800	6 300	5 900	5 300	5 500	0,8
Ikaalinen	7 003	6 700	9 200	5 700	5 700	7 300	1,3
Viitasaari	6 264	6 300	7 100	8 200	?	?	1,1
Pyhäjärvi	5 248	7 430	8 430	9 130	9 080	9 820	1,6
Taipalsaari	4 715	3 970	3 670	3 730	3 030	3 370	0,8
Ylitornio	4 022	4 820	4 550	5 040	3 420	4 140	1,1
Rautjärvi	3 335	5 570	5 450	5 660	?	4 840	1,6
Padasjoki	2 963	7 510	7 310	5 210	3 610	3 610	2,5
Evijärvi	2 473	?	?	?	?	?	?
Valtimo	2 143	6 060	5 680	3 640	2 550	?	2,7
Pertunmaa	1 713	4 320	4 580	3 510	4 460	3 780	2,7
Kaskinen	1 262	7 920	?	?	4 750	5 230	6,3 *

Lähde: Kuntien verkossa julkaistut tilinpäätökset 2015–2019. * Laskettu vuoden 2018 tiedoilla. Kaskinen vuoden 2019 tiedoilla, koska vuoden 2018 tietoja ei löytynyt.

¹⁰ Tietoja on etsitty ensi sijassa kuntien verkkosivujen talousosiossa julkaistuista tilinpäätöksistä. Toissijaisesti on tarkasteltu kunnanvaltuustojen pöytäkirjaliitteinä julkaistuja tilinpäätöksiä. Näiden tietojen puuttuessa on käytetty verkon hakukoneita.

Vaikka oheisessa taulukossa on mukana vain 20 kuntaa, kertoo se monella tapaa järjestelmästä. Pääosa kunnista on ilmoittanut puolueverot alusta asti, ja osa on päässyt liikkeelle pienellä viiveellä. Joissain tapauksissa tieto saat-
taa puuttua siksi, että muutaman vuoden jälkeen kunnan tilinpäätöksiä ei enää löytynyt verkosta. Sitten ovat vielä erikseen ne harvat tapaukset, joista ei löytynyt tietoja lainkaan. Itse asiassa kuntakentästä löytyy sellaisiakin tapauksia, joissa puolueverot on ilmoitettu alkuvuosina vaatimusten mukaan, mutta sittemmin niitä on julkaistu vaihtelevasti.

Viiden vuoden ajalta koottavissa olevista tiedoista on vaikea nähdä selvää suuntaa rahan määrän kehityksestä. Osalla kunnista puolueveron määrä on kasvanut, osalla pysynyt ennallaan ja osalla summat ovat kaventuneet. Toisinaan kunnan puolueverokertymissä on huomattavia vaihteluita myös peräkkäisinä vuosina. Koottavissa oleva aikasarja jää liian lyhyeksi, jotta sen perusteella voisi osoittaa verojen kehityssuunnan. Jaksolla on mukana vaali-
vuosia ja vaalittomia vuosia. Lisäksi vuoden 2018 maakuntavaalit jäivät alkuperäisistä suunnitelmista poiketen järjestämättä. Jaksolla on käyty kertaal-
leen kuntavaalit, joiden jälkeen kunnat uudistavat luottamushenkilöiden palkkiosääntöjään.

Tilitettyjen puolueverojen määrää selittää ensi sijassa kunnan koko. Mitä isompi kunta, sitä enemmän rahaa on käytössä. Aivan lineaarisesti ilmiötä ei voi kuitenkaan selittää: esimerkiksi saman kokoluokan kunnissa saattaa olla isojakin eroja. Joka tapauksessa suurimmat kaupungit tilittävät puolue-
veroja vuosittain satojatuhansia euroja, mutta pikkukunnissa ne yleensä las-
ketaan tuhansina euroina.

Sen sijaan asukaslukuun suhteutettuna tilanne näyttää erilaiselta. Lasket-
tavissa olevien puolueverojen määrä asukasta kohden oli vuonna 2018 keski-
määrin noin 1,2 euroa. Pienimmillään puolueveroindeksi on jäänyt alle 0,5
euron ja suurimmillaan ilmoitettujen puolueverojen määrä asukasta koh-
den on ollut noin 3–4 euroa. Vuodesta 2015 lähtien suurin asukasta kohden
ilmoitettu vero löytyy Pohjanmaalta eli Kaskisten pikkukaupungista. Vuo-
sina 2015 ja 2019 Kaskisilla puolueveroa on tilitetty 4,0 ja 6,3 euroa asukas-
ta kohden. Taulukossa 2 on lueteltu suurimpia puolueverokertymän kuntia
vuodelta 2018.

Taulukko 2.

Suurimpia ilmoitettuja puolueveroja nimellisesti ja suhteellisesti 2018 (euroa)

Kunta	Puoluevero yhteensä	Puoluevero per asukas	Kunta	Puoluevero yhteensä	Puoluevero per asukas
Helsinki	530 000	0,8	Toivakka	9 100	3,8
Espoo	432 000	1,5	Puolanka	9 600	3,7
Vantaa	326 000	1,4	Luhanka	2 300	3,2
Tampere	268 000	1,1	Parkano	20 400	3,1
Turku	256 000	1,3	Hankasalmi	15 100	3,1
Oulu	188 000	0,9	Utajärvi	7 500	2,8
Jyväskylä	129 000	0,9	Joutsa	11 900	2,7
Kuopio	134 000	1,1	Valtimo	5 700	2,7
Lahti	102 000	0,9	Pertunmaa	4 600	2,7
Joensuu	86 000	1,1	Virolahti	8 300	2,6

Lähde: Kuntien verkossa julkaisemat tilinpäätökset 2018.

Vajaat kymmenen prosenttia kunnista kuuluu luokkaan, jossa asukasluvuun suhteutettu puoluevero on selvästi muita suurempi eli yli kaksi euroa asukasta kohden. Nämä kaikki ovat pikkukuntia eli asukasluvultaan kuntamediaanin jälkipuoliskolla. Tosin pikkukuntien joukossa on runsaasti ääripään esimerkkejä poikkeuksellisen isoista ja pienistä puolueverotilityksistä. Toisaalla taas suurimmat kaupungit ovat lähellä toisiaan, sillä sieltä puuttuvat sekä poikkeuksellisen isot että pienet tukikertymät asukasta kohden laskettuna. Pääosa kunnista (66 %) sijoittuu keskivertoluokkaan, jossa luottamushenkilömaksu on ollut 1–2 euroa asukasta kohden.

Siten loppuneljänneksessä kunnista puolueverojen määrä jää keskivertoa vähäisemmäksi eli alle yhden euron asukasta kohden. Taustalla voi olla se, että luottamushenkilöiden palkkioita on yleensäkin tarjolla suhteellisen vähän, ja siitäkin pidätetään puolueveroja pienellä prosentilla. Isoimmissa kaupungeissa saattaa olla myös muita tuen muotoja puoluerahoituksen kokoamiseksi, joten puolueverot ovat vain osa tukipaketista. Toisinaan taas osa rahoista maksetaan – syystä tai toisesta – muuta kautta. Puolueveroindeksi on usein alle 1,0 silloin, kun kunnan kautta tukea keränneiden ryhmien määrä on pienempi valtuustossa edustettuina oleviin puolueisiin nähden. Kaikki paikalliset puolueyhteisöt eivät siis käytä kunnan tarjoamaa palvelua varojen keräämiseksi, joten ne eivät silloin tilastoidu kunnan tileihin.

Ryhmien määrä voi myös kasvaa vaalikauden aikana, jos jokin valtuustoryhmä hajoaa ja muodostaa uuden ryhmän. Fraktio saattaa samalla viedä osan luottamushenkilömaksuista mennessään, tai koko maksu jää keräämättä. Järjestelmän kokonaiskuvaa ja kuntien välistä vertailua hämärtääkin se, ettei läheskään kaikkia puolueveroina kertyneitä maksuja ole syystä tai toisesta laskettu kuntien tilinpäätösten liitetietoihin.

Puolue- ja vaalirahoitukselle on yleensäkin tyypillistä, että julkiset asiakirjat antavat rajoitetun kuvan ilmiöstä. Aina pitäisi arvioida, mitä jää niiden ulottumattomiin – niin tässäkin tapauksessa. Kuntien tilinpäätökset kertovat vain osan puolueverojen kertymistä. Järjestelmän peruskuvauksen tarkentamiseksi 16 kunnalta maan eri osista tiedusteltiin niiden puolueverokäytäntöjä. Mitkä kunnan toimielimet kuuluvat puolueverojen tilityskäytännön piiriin ja tulevat siten lasketuksi vuosittaiseen tilinpäätökseen? Toisaalta mitkä elimet jäävät sen ulkopuolelle, eli puoluevero ei kulje kunnan tilinpidon kautta ja jää siten tilinpäätöstietoihin laskematta? Soveltuvien osin tiedusteltiin kuntakohtaisesti erilaisiin elimiin sovellettuja käytäntöjä: 1) valtuusto, hallitus ja lautakunnat, 2) vaikuttamistoimielimet, 3) tytäryhteisöt ja 4) ylikunnalliset lautakunnat. Lopuksi pyydettiin vielä arvioimaan, 5) kuinka suuri osa (%) kaikista luottamushenkilöistä on antanut kunnalle valtakirjan tai muun suostumuksensa puolueverojen perimiseksi ja edelleen tilittämiseksi. Tietopyyntöön ainakin osittain vastasi 15 kuntaa. Vain yksi kunta jätti kokonaan vastaamatta: Ylöjärvi.¹¹

Ensinnäkin kunnat ilmoittivat jokseenkin yhdenmukaisesti, että kunta perii ja tilittää keskeisimpien toimielinten, kuten valtuuston, hallituksen ja lautakuntien, jäsenten palkkioista osuuden puolueveroina heidän taustajärjestöilleen.

Toiseksi vaikuttamistoimielinten kohdalla käytännöt vaihtelevat kunnittain muutaman mallin mukaan. Osa kunnista ilmoitti, että vaikuttamiselimistä peritään veroja, ja osa totesi, ettei peritä. Lisäksi mukana oli kirjavia käytäntöjä: esimerkiksi vanhus- ja vammaisneuvoston kohdalla puoluevero on käytössä, mutta nuorisovaltuuston osalta ei ole. Toisaalla taas vanhus- ja vammais-

¹¹ Tietopyynnön piiriin kuuluneet kunnat: Helsinki, Turku, Tampere, Kuopio, Rovaniemi, Kangasala, Kaarina, Raisio, Naantali, Nokia, Siilinjärvi, Suonenjoki, Rusko, Vesilahti, Tuusniemi ja Ylöjärvi. Kyselyn runkolomake on raportin lopussa liitteenä 3.

neuvostojen puoluepoliittisesti valituilta jäseniltä peritään puoluevero, mutta vammais- ja eläkeläisjärjestöjen edustajat eivät kuulu tähän joukkoon.

Kolmanneksi tytäryhteisöjen määrä vaihtelee merkittävästi kuntien välillä. Helsingissä kaupungin hallitsemien yhtiöiden ja säätiöiden määrä lähen-telee sataa, kun jossain pikkukunnassa niitä on korkeintaan muutamia. Kon- serniohjeiden, palkkiosääntöjen, tilinpäätösten ja oheisen tietopyynnön pe- rusteella myös kuntakonserniin kuuluvien yhtiöiden, säätiöiden ja liike- laitosten puolueverokäytännöt vaihtelevat kuntakentällä.

- Jotkut kunnat tilittävät myös tytäryhteisöjensä luottamushenkilö- palkkiot puoluejärjestöille, ja siten maksut on laskettu osaksi kunnan tilinpäätöksen liitetietoja.
- Toisaalla taas puolueverot eivät kulje kunnan tilinpidon kautta, vaan tytäryhteisöt maksavat ne itse puoluejärjestöille. Nämä maksut jäävät kunnan tilinpäätösliitteiden ulkopuolelle.
- Toisinaan puolueveroja ei makseta kunnan eikä tytäryhteisöjen tileiltä, vaan luottamushenkilö maksaa sen omasta lompakostaan, jos muistaa ja viitsii hoitaa asian.
- Joissain tapauksissa kunta maksaa puolueverot tytäryhtiöiden yhtiö- kokousedustajien palkkioista, mutta ei hallitusten jäsenten palkkioista.
- Lisäksi liikelaitosten kohdalla käytännöt voivat poiketa edellisistä esimerkeistä. Kuntien tilinpäätösten liitetiedoissa (n:o 44) on pääsääntöisesti eritelty puolueverot, ja osalla tämä liitetieto sisältää myös liikelaitosten maksut. Toisenlaisessa käytännössä tilinpäätösten liitetietojen jälkeen on esitetty vielä erikseen liikelaitosten tilinpäätökset omine puolueveroerittelyineen. Esimerkiksi vuonna 2018 Vantaan, Oulun ja Vaasan kaupunkien tilinpäätösten lopussa on eritelty omana tietonaan liikelaitosten tilittämiä puolueveroja.

Lain tulkinnan mukaan kunnan hallitsemien osakeyhtiöiden tai säätiöiden hallintoon nimetyt henkilöt eivät ole luottamushenkilöitä.¹² Silti heidän

¹² Harjula & Prättälä 2015, 537; HE 268/2014, sivu 198.

palkkioistaan maksetaan yleisesti luottamushenkilömaksuja. Puolueveron tilittää joko kunta tai tytäryhteisö, tai se jätetään henkilön itsensä hoidettavaksi. Todennäköisesti osasta tytäryhteisöjä jäävät puolueverot myös perimättä. Joka tapauksessa useiden puolueiden ehdokassopimuksissa luottamushenkilöt sitoutetaan jo etukäteen maksamaan puolueverot näistäkin toimielimistä. Oleellista on kuitenkin se, ettei ulkopuolinen pysty yleensä erottamaan, miten tytäryhteisöjen ja liikelaitosten puolueverot on kirjattu julkisiin asiakirjoihin vai onko niitä maksettu lainkaan. Asiasta kiertyy vyyhti, jossa sekoittuvat politiikka, kuntahallinto, palvelutuotanto, liiketoiminta sekä puolue- ja vaalirahoitus. Laintulkinta on jäänyt – tai jätetty – tilaan, jossa avoimuusvaatimukset eivät tarjoa yhtenäisesti hahmotettavaa kuvaa kuntien tytäryhteisöistä kertyvistä puolueveroista.

Neljänneksi kartoitettiin kuntien eräiden yhteistyöelinten puolueverokäytäntöjä. Tietopyyntöön valittiin mukaan isoja kaupunkeja, kuten Tampere, Turku ja Kuopio, sekä niiden ympärillä sijaitsevia pienempiä kuntia. Näin mukaan saatiin myös kuntien yhteisiä toimielimiä, jotka hallinnoivat muun muassa alueellista jätehuoltoa, joukkoliikennettä sekä palo- ja pelastustoimintaa. Näissä tapauksissa pääsääntönä oli se, että maakunnan isoin kaupunki hoitaa vastuukunta-periaatteen mukaisesti ylikunnalliset luottamushenkilöpalkkiot puolueverotilityksineen.

Lopuksi kunnille osoitetussa tietopyynnössä kysyttiin, kuinka suuri osa niiden luottamushenkilöistä on antanut kunnalle valtuutuksen puolueverojen pidättämiseksi ja edelleen tilittämiseksi. Puolet (6/12) vastanneista kunnista ilmoitti, että yli 90 prosenttia luottamushenkilöistä kuuluu käytännön piiriin. Muissa kunnissa osuus oli 55–90 prosenttia.

Puoluevero on ollut käytössä kattavasti läpi Manner-Suomen. Niissäkin kunnissa, joissa tilinpäätös ei kerro asiasta, puolueet ovat Kuntaliiton vaalikausittain keräämien tietojen perusteella yleensä määritelleet omille luottamushenkilöilleen palkkioiden pidätysprosentit. Osa puolueveroista ei siis näy kuntien tilinpäätöksissä. Laskettavissa olevat kokonaissummat olivat vuonna 2018 vajaat 6,5 miljoonaa euroa, eli keskiarvo oli noin 1,2 euroa kunta-laista kohden. Edellä mainittujen tiedollisten puutteiden vuoksi kokonaissummaan pitäisi lisätä arviolta ainakin 20 prosenttia. Siten vuonna 2018 kuntien luottamushenkilöiden palkkioista kertyneiden puolueverojen todellinen

kokonaissumma lienee yli kahdeksan miljoonaa euroa eli vajaat 1,5 euroa kuntalaista kohden. Ehkä kuntahallinnon ammattilaiset ja etenkin puolueiden edustajat osaisivat tarkentaa arviota itse luomastaan järjestelmästä?

Kunnallisten puolueverojen kokonaismäärään vaikuttavat niin kuntien kuin puolueiden toimet. Ensinnäkin pohjalla on kuntien luottamushenkilöpalkkioihin varaaman rahan määrä, mitä selittää pitkälti kunnan koko. Yleensä isommissa kunnissa on enemmän luottamushenkilöitä, joille on varattu myös isommat palkkiot.¹³ Toiseksi asiaan vaikuttaa se, kuinka kattavasti kunnan eri organisaatiot ja hallintokunnat ovat veroperinnän piirissä. Puolueiden toimenpiteissä ensi sijassa asiaan vaikuttaa luottamushenkilömaksun pidätysprosentti, joka siis vaihtelee yksittäisten yhdistysten välillä yleensä 10–25 prosenttiin. Sen lisäksi paikallisjärjestöjen kyky periä osuus palkkiosta heijastuu kokonaissummaan, eli kuinka kattavasti puolueet ovat sitouttaneet luottamushenkilönsä verojen maksuun. Laskettavissa olevien verojen määrään vaikuttaa lisäksi se, käyttääkö paikallisjärjestö kunnan tilityspalvelua. Taulukkoon 3 kirjatut pidätysprosenttien keskiarvot kertovat puolestaan yleisemminkin puolueyhteisöjen välisistä järjestykulttuurin ja varainhankinnan eroista.

Taulukko 3.

Keskimääräisiä puolueveroprosentteja (%) valtuustokausittain

	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	PS	RKP	KD
2000–	11,8	11,1	11,4	13,5	17,0	10,5	9,0	11,2
2004–	11,8	10,9	11,5	13,8	17,4	9,8	9,1	11,2
2008–	13,3	11,8	12,4	14,5	16,8	10,9	10,6	11,7
2012–	14,4	12,7	13,6	15,7	18,7	11,5	11,7	11,8
2017–	14,6	12,9	14,1	16,3	19,1	11,6	11,8	12,2

Lähteet: Valanta 2002, 23; Jäntti & Pekola-Sjöblom 2009, 94; Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 126; Kuntaliitto: Uutta kunnista 1/2014; Kuntaliitto: Uutta kunnista 4/2018.

Seuraavassa tarkastellaan vaalikannatusta ja puolueverojen kertymää eri poliittisten ryhmien välillä. Vertailu perustuu yhtäältä vuoden 2017 kunta-

¹³ Esimerkiksi Kuntaliitto: Uutta kunnista 4/2018.

vaalien kannatusosuuksiin. Toisaalta on laskettu kuntien 2018 tilinpäätöksistä yhteen se, miten puoluevero on jakaantunut eri ryhmien välillä. Kuntalakia täydentävät Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston laatimat yleisohjeet kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista. Ohjeen mukaan kunnan tulisi eritellä vuosittain tilinpäätökseensä puolueille tai puolueyhdistyksille tilitetyt luottamushenkilömaksut sekä laskea yhteen kokonaissummat. Käytännössä kunnat ovat tulkinneet ohjetta hieman vaihtelevasti, mikä johtuu osin myös siitä, että rahat on jyvitetty eri tavoin järjestöjen kesken. Toisinaan on laskettu yhteen ja ilmoitettu verokertymät puolueyhteisöittäin. Toisinaan on kirjattu näkyville kaikki tukea saaneet järjestöt; kunta voi tiilitää puolueveroja useille saman puolueen yhdistyksille¹⁴.

Puoluevero muistuttaa suomalaiselle puoluetukijärjestelmälle tyypillisiä piirteitä – ehkä juuri siksi, että se on elimellinen osa tätä tukijärjestelmää. Lähtökohtaisesti vaalikannatus määrittää luottamushenkilöiden lukua ja siten saatavilla olevan rahan määrää. Vaaleissa paremmin menestyneet puolueet saavat enemmän rahaa kuin huonommin menestyneet ryhmät. Siten kuntavaalien tulos viitoittaa joka kerta myös paikallisen järjestötalouden perusteita. Tämän ohessa on nähtävissä, että isoimmat ja perinteisimmät valta- puolueet ovat onnistuneet kokoamaan ääniosuuttaan suuremman palan tarjolla olleista tukieuroista ja uusille sekä pienemmille ryhmille on jäänyt niiden kannatukseen nähden pienempi osuus.

Taulukko 4.

Kuntavaalikannatus 2017 ja kuntien puolueverokertymien osuudet 2018

Valtakunnallinen ääniosuus vuoden 2017 kuntavaaleissa (%)									
Puolue	SDP	KESK	KOK	VAS	PS	VIHR	RKP	KD	Muut
Ääniosuus	19,4	17,5	20,7	8,8	8,8	12,5	4,9	4,1	3,4
Osuus kuntien puolueverokertymistä vuonna 2018 (%)									
Puolue	SDP	KESK	KOK	VAS	PS	VIHR	RKP	KD	Muut
Rahaosuus	23,7	18,5	21,2	9,8	5,4	12,9	4,0	2,5	2,0

Lähde: Vaalitilasto www.vaalit.fi; Kuntien tilinpäätökset 2018. Niissä puolueveroja oli eritelty noin 6,35 miljoonaa euroa, joista osuudet on laskettu (n=277).

¹⁴ Katso raportin lopusta liite 2: esimerkkejä kuntien tavasta ilmoittaa puolueveroja.

Valtapuolueet osaavat hyödyntää itse rakentamaansa järjestelmää. Tämän lisäksi eri puolueiden välillä on nähtävissä kullekin ryhmälle tyypillisiä piirteitä. Esimerkiksi SDP on kerännyt kuntavaalien ääniosuuteen ja valtuustopaikkojen osuuteen nähden selvästi suuremman osan puolueveroja. Vakiintunut organisaatio ja yleensäkin järjestövetoiseen toimintatapaan nojannut puolue on ollut itse luomassa puolueverokäytäntöä. SDP on ollut myös keskeisessä asemassa isoissa kaupungeissa, joissa luottamushenkilöpalkkioita on suhteellisen runsaasti tarjolla ja pidätysprosentit ovat olleet keskivertoon nähden isompia. Vakiintunut järjestökoneisto ja toimintakulttuuri takaavat sen, että puolue saa ainakin saatavissa olevan osan luottamuspaikoista, ja samalla omilta luottamushenkilöiltä pystytään keräämään tehokkaasti puolueverot. Toisaalla Suomen Keskusta on kerännyt 2017 kuntavaaleissa noin 18 prosenttia äänistä, jolla on saatu runsaat 31 prosenttia koko maan valtuustopaikoista. Keskusta on mahtipuolue etenkin pikkukunnissa, joissa on pienemmät luottamushenkilöpalkkiot ja yleensä myös keskivertoa pienemmät puolueverojen pidätysprosentit. Mainitut tekijät ovat tuottaneet keskustalle hieman ääniosuutta suuremman osan ilmoitetuista puolueveroista.

Toisaalla taas keskisuureksi puolueeksi kasvanut vihreät on saanut selvästi pienemmän osuuden valtuustopaikoista ääniosuuteen verrattuna. Vihreiden kannatus on tiivistynyt isoihin kaupunkeihin, joissa on tarjolla suuremmat luottamuspalkkiot. Vihreillä on ollut käytössä myös korkeimmat puolueverojen pidätysprosentit, ja kaikkineen tämä on tuottanut koko maan mittassa hieman ääniosuutta laajemman tukipaketin. Omanlaisensa esimerkin tarjoaa myös perussuomalaiset, jolla kuntavaalikannatus on yleensä jäänyt eduskuntavaaleja ohuemmaksi. Nuoren puolueen vakiintumaton järjestökulttuuri ja pienimmät puolueveron pidätysprosentit ovat tarjonneet lopulta ääniosuutta selvästi kapeamman palan puolueverokakusta. Lisäksi puolueen hajoamisen jälkeen vuonna 2017 osa luottamushenkilöistä vei mukanaan myös luottamushenkilömaksut.

Puolueveroja on peritty vuosikymmenien ajan, mutta kuntien tilinpäätöksiin niitä on kirjattu vasta vuodesta 2015 alkaen. Tosin osa niistäkin tiedoista on jo kadonnut verkkoympäristöstä. Tilinpäätösten perusteella puolueverojen määrästä ei ole toistaiseksi koottavissa aikasarjaa, jolla voisi arvioida rahan kehityssuuntaa. Kertymään ovat vaikuttaneet eri tekijät. Kuntien

määrä on vähentynyt vaihtelevalla tahdilla jo vuosikymmenien ajan, ja samalla on supistunut luottamushenkilöpaikkojen lukumäärä.¹⁵ Tämä on aivan ilmeisesti supistanut puolueverojen määrää. Kehitystä on kompensoitu muun muassa puolueveroprosenttien jatkuvalla kasvuliukumalla (katso taulukko 3). Myös maksujen perintää on tehostettu, kun tilitykset tehdään suoraan kunnan kassan kautta. Edelleen kunnallisten luottamushenkilöpalkkioiden vähennyskelpoisuudella henkilökohtaisessa verotuksessa on pyritty lisäämään halukkuutta luovuttaa osa palkkioista puoluejärjestöille. Puolueverokertymään voidaan vaikuttaa myös palkkioiden määrää tarkistamalla vähintäänkin valtuustokausittain. Kuntien tilinpäätöstietojen perusteella eri tekijöiden nettovaikutusta puolueverojen määrään ja sen kehitykseen on kuitenkin vaikea arvioida siksi, että järjestelmästä puuttuu liikaa perustietoa. Yli vuosikymmenen pituiset aikasarjat tarjoaisivat esimerkiksi mahdollisuuden seurata, miten vaalivuodet vaikuttavat puolueverojen määrään.

Kunnallisista luottamushenkilömaksuista on muotoutunut korvike suoralle tukijärjestelmälle. Puolueverot muistuttavat suoran puoluetuen paikallista muotoa siinä, että julkisista varoista ohjataan rahaa poliittiseen järjestötoimintaan. Käytäntö on saanut vakiintuneen muodon, kun luottamushenkilöt on yleisesti sitoutettu järjestelmään. Sillä on lakiperusta, ja kunnat tarjoavat palvelun verotilitysten hoitamiseksi. Tuki myös jyvittyy vaalikannatuksen pohjalta eri ryhmille, ja hyöty painottuu isoille ja perinteisille puolueille.

Julkisesti saatavilla olevien tietojen pohjalta voidaan sirpaletietoa kokoaamalla laatia yleiskuva kunnallisesta puolueverojärjestelmästä, kuten ilmiön mittaluokasta, kuntien välisistä eroista ja rahan jakautumisesta eri puolueiden välillä. Merkittävin osin puoluevero kuitenkin poikkeaa virallisesta tukijärjestelmästä. Ensinnäkään se ei ole nimikkeeltään virallisesti avustusmuoto. Siten puoluevero ei tuo sitä saaneille kunnallisjärjestöille ja muille yhdistyksille tavanomaisia avoimuusvaatimuksiakaan. Puolueveroja saaneilta paikallisjärjestöiltä ei vaadita tilinpäätösten julkisuutta eikä vaalirahoituksen erittelyä. Siten rahan lähteen ja sen saajan asiakirjoja ei voi vertailla keskenään.

¹⁵ Esimerkiksi Piipponen & Pekola-Sjöblom 2013, 70.

Samalla jää valottamatta, kuinka suuren osan puoluevero kattaa kunnallisjärjestöjen tai puolueosastojen vuosibudjeteista ja mistä muualta varoja on hankittu. Yleisen käsityksen mukaan siitä on muotoutunut kunnallisjärjestöjen tai vastaavassa asemassa olevien perusyhdistysten keskeinen tulolähde.¹⁶ Edelleen jää erittelemättä, miten paikallisten puoluejärjestöjen kulumuodot ja omaisuusperusta ovat rakentuneet. Lopulta tämä tarkoittaa sitä, että paikallisen puoluetalouden yleis- ja kokonaiskuva jää julkisuuden ulottumattomiin. Puolueverot poikkeavat yleisistä avustuskäytännöistä myös siinä, ettei niihin ole liitetty tavanomaista viranomaisvalvontaa.

2.2 Kuntayhtymien puolueverot

Kunnat voivat järjestää niin lakimääräisiä kuin vapaaehtoisia tehtäviään sekä itse että yhdessä muiden kuntien kanssa. Yhteistoimintaa varten on luotu erillisiä organisaatioita hallintorakenteineen ja luottamuselimineen. Näidenkin luottamustoimien hoitamisesta maksetaan palkkioita, joista pidätetään ja tilitetään puolueveroja. Edellisessä aluvussa 2.1 viitattiin muutamien suurten kaupunkien ja niiden ympäryskuntien yhteisiin jätehuolto-, joukkoliikenne- sekä palo- ja pelastustointen lautakuntiin. Niissä puolueverot oli usein hoidettu vastuukunta-periaatteen mukaisesti isojen kaupunkien hallinnon kautta, mutta joku pienemmistä kunnista saattaa ilmoittaa hoitavansa asian itse. Toisaalla puolueverot on saatettu kirjata näkyviin niin kaupungin tilinpäätöksen liitteisiin kuin alueellisen pelastuslaitoksen vuosikertomukseen.¹⁷

Omanlaisensa kokonaisuus liittyy lautamiesten palkkioihin. Käräjäoikeuksien verkosto on rakennettu tuomiopiireittäin, jotka seuraavat pääosin maakuntajakoa. Vuoden 2019 uudistuksessa käräjäoikeuksien määrä väheni 20:een. Osa käräjäoikeuksien asioista käsitellään kokoonpanolla, jossa mukana ovat maallikkotuomarit. Samaan tuomiopiiriin kuuluvat kunnat valitsevat nämä lautamiehet valtuustokausittain. Vaikka kunnanvaltuustot

¹⁶ Esimerkiksi Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 68.

¹⁷ Vertaa Vaasan kaupungin tilinpäätös 2018, 281 ja Pohjanmaan pelastuslaitoksen tilinpäätös 2018, 24.

valitsevat lautamiehet, he eivät voi esiintyä puoluetunnusten alla eikä lautamiehen tehtävää lueta kunnalliseksi luottamustoimeksi.¹⁸ Lautamiehille maksetaan palkkioita valtion varoista, mutta on katsottu, ettei heidän palkkioistaan sovi pidättää puolueveroja. Asia on ollut useasti esillä vuosikymmenten varrella. Oikeuskanslerit ovat lausuneet jo 1980- ja 1990-luvuilla, ettei puolueveroja saa periä lautamiehiltä. Oikeusministeriö on samaten muistuttanut kirjeillään kuntia valtuustokausien alussa, ettei puoluevero sovi lautamiesjärjestelmään.¹⁹ Käytännöstä ei ole saatu koskaan tarkkaa selvyyttä, mutta edellisen käräjäuudistuksen yhteydessä on viitattu siihen, että joiltain lautamiehiltä on saatettu vieläkin periä luottamushenkilömaksuja.²⁰

Puoluevero oli liitetty myös osaksi sote- ja maakuntauudistusta. Juha Sipilän hallituksen esitys (15/2017) uudeksi maakunta- ym. lainsäädännöksi sisälsi säännökset maakunnallisista luottamustoimista maksettavista palkkioista ja niistä tilitettävistä puolueveroista (70 §). Perustelut viittasivat maakunnalliseen puoluerahoitukseen, ja säännökset rakennettiin kuntalain (82 §) tarjoaman esimerkin mukaisesti. Uudistus raukesi vaalikauden lopulla vuonna 2019. Hanke kuitenkin jatkuu osana Sanna Marinin hallituksen sote- ja aluehallintouudistusta. Joulukuussa 2020 julkaistussa hallituksen esityksessä (241/2020) todetaan, että hyvinvointialue voi aluevaltuustojen luottamushenkilöiden suostumuksella periä ja tilittää puolueveroja puoluejärjestöille (87 §). Perusteluissa viitataan hyvinvointialueen tasoiseen puoluerahoitukseen.²¹ Sosiaali- ja terveystalvelujen sekä aluehallinnon uudistamiseen liittyy muutoksia, jotka heijastuvat niin palvelujen tuotantoon, vastuunjakoon kuin niiden rahoitusperustaan. Yhtä lailla vaikutukset heijastuvat hallinnon rakenteisiin ja sitä myötä myös puolueveroihin, vaikka tämä on korkeintaan marginaalinen osa uudistusta. Asia saa aikanaan muotonsa, joka on syytä kartoittaa. Sen sijaan 2020-luvun alkuun saakka merkittävimmät ylikunnalliset puolueverot kytkettyvät kuntayhtymien toimintaan.

¹⁸ www.oikeus.fi: ”Käräjäoikeuden lautamies”.

¹⁹ Oikeuskanslerin kirje 1981 (dnro 45 cc/1981) ja kannanotto 1993 (dnro 11/5/93); Esimerkiksi www.om.fi 9.5.2017: ”Valtuustot valitsemaan lautamiehiä”.

²⁰ Katso Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 21/2016, sivu 28.

²¹ Maakuntauudistus HE15/2017, sivut 382 ja 717, sekä alueuudistus HE 241/2020, sivut 592 ja 1226.

Kuntayhtymät ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka perustetaan jäsenkuntien hyväksymällä perussopimuksella. Yhteenliittymän tarkoituksena on hoitaa jotain kuntien toimialaan lukeutuvaa tehtävää. Pakollisia kuntayhtymiä ovat keskussairaaloita ylläpitävät sairaanhoitopiirit, vammaispalveluja tarjoavat erityishuoltopiirit ja maakuntaliitot. Kaikki kunnat kuuluvat jäseninä näihin yhtymiin. Lisäksi kunnat ovat perustaneet vapaaehtoisia kuntayhtymiä tarjoamaan yhteisin järjestelyin esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluja. Vastaavasti yhtymät voivat ylläpitää ammatillista koulusta tarjoavia oppilaitoksia. Lisäksi kuntayhtymät voivat keskittyä esimerkiksi tekniisiin palveluihin, kuten vesi-, sähkö- tai jätehuoltoon, tilapalveluihin taikka kuntien yhteistoiminnan kehittämiseen.

Vuonna 2018 Manner-Suomessa oli 134 kuntayhtymää.²² Pienimmissä yhtymissä on jäsenenä vain kaksi kuntaa, kun taas isoimmissa niitä on mukana kymmenittäin. Vuosibudjetit voivat vaihdella kymmenistä tuhansista euroista sairaanhoitopiirien miljarditasolle saakka. Kuntayhtymällä on oma toimialansa, henkilöstönsä ja hallintonsa sekä luottamuselimensä, jotka koostaan jäsenkuntien nimeämistä luottamushenkilöistä. Näistäkin luottamustoimista maksetaan palkkioita ja tilitetään yleisesti puolueveroja. Kuntalain 64 §:n mukaan puolueverojen ilmoitusvelvollisuus koskee myös kuntayhtymiä, ja kuntien tapaan niidenkin tilinpäätökset tulee julkaista yleisessä tietoverkossa. Seuraavassa kartoitetaan, mitä kuntayhtymien verkkosivuillaan julkaisemat tilinpäätökset kertovat puolueveroista.

Päällimmäinen havainto kuntayhtymien luottamushenkilömaksuista liittyy vaihtelevan kirjaviin julkaisukäytäntöihin. Tämä koskee niin puolueverojen määrää, tukea saaneiden järjestöjen kirjoa kuin tapaa saattaa tiedot verkkojulkisuuteen. Kuntayhtymien tilinpäätöksiä on yleensäkin hankalampi löytää verkosta kuin kuntien vastaavia tietoja – varsinkin useammalta tilikaudelta. Vuonna 2018 kunnista lähes 95 prosenttia oli esittänyt maksamansa puolueverot verkossa, mutta kuntayhtymissä vastaava osuus oli noin 70 prosenttia. Osin asia voi selittyä sillä, että puolueveroja ei ole maksettu tai tilitetty lainkaan. Vaihtoehtoisesti taustalla voi olla se, että ne on esitelty siinä

²² Kuntaliitolta 9/2019 pyynnöstä saatu tieto kuntayhtymien määrästä ja kirjosta.

määrin yleisestä käytännöstä poikkeavalla tavalla, ettei tieto ole tarttunut tässä yhteydessä käytettyyn tilinpäätöskartoitukseen. Useimmiten puolueverotiedot jäivät löytymättä erityisesti pienimmistä kuntayhtymistä. Koon lisäksi havaintoon yhdistyy erikoinen maantieteellinen piirre: ongelma paikallistuu erityisesti Lapin, Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen kuntayhtymiin. Muissa maakunnissa kyse oli lähinnä yksittäisistä tapauksista. Vastaava ilmiö oli havaittavissa myös kuntien ilmoittamissa puolueveroissa. Useimmiten julkisuusvaje ilmeni pienissä kunnissa, jotka sijaitsevat edellä mainituissa maakunnissa.

Kuntayhtymien jäsenpohja määrittää pitkälti myös puolueverojen jaon eri tahoille. Kun yhtymässä on korkeintaan muutamia jäsenkuntia, rahat on yleisimmin ohjattu puolueiden kunnallisjärjestöille tai paikallisosastoille. Sen sijaan isoissa maakunnallisissa yhtymissä puolueverot kerryttävät erityisesti piirijärjestöjen kassaa. Toisinaan kuntayhtymät jättävät kuitenkin yksilöimättä, mitkä järjestöt ovat saaneet tuen haltuunsa; tilinpäätöksissä on ilmoitettu vain puolueyhteisöittäin kertyneet kokonaissummat. Vaihtoehtoisesti tuen saajiksi on ilmoitettu rekisteröity puolue (rp.), mikä viittaisi siihen, että puoluevero olisi ohjattu puolueiden keskusjärjestöille. Tämän raportin liitteessä 2 on esitelty muutama esimerkki yhtymäverojen vaihtelevista määristä ja ilmoituskäytännöistä. Enimmillään puolueverojen vuosikertymä on ollut runsaat 70 000 euroa, ja pienimissä yhtymissä se on jäänyt kymmeniin tai satoihin euroihin vuodessa.²³

Vuodelta 2018 löytyi 92 kuntayhtymää, jotka olivat ilmoittaneet puolueverot tilinpäätöksessään. Niistä noin kymmenen prosenttia ylitti 20 000 euroa ja 70 prosenttia jäi alle 10 000 euron vuosikertymän. Loput 20 prosenttia kuntayhtymistä oli tilittänyt puolueveroja 10 000–20 000 euroa vuodessa.

Kuntayhtymien verkossa julkaisemien tilinpäätösten mukaan ne maksoivat puolueveroja vuonna 2018 yhteensä 811 000 euroa. Kyse on siis lasketavissa olevasta summasta. Tässäkin tapauksessa ongelma tiivistyy siihen, ettei osa yhtymistä kerro julkaistujen tilinpäätösten liitetiedoissa puolue-

²³ Esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri ilmoitti tilittäneensä puolueveroja vuonna 2018 runsaat 72 000 euroa. Vastaavasti Sisä-Savon terveydenhuollon kuntayhtymän puolueveroiksi ilmoitettiin 84 euroa.

verokertymistä mitään. Lisäksi julkaistutkaan tiedot tuskin aina sisältävät kaikkia maksuja. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että toisinaan osa kuntayhtymän luottamuselimiin edustajansa saaneista puolueista puuttuu tilinpäätösten puolueverotilastoista. Mainitut puutteet huomioon ottaen kuntayhtymien todellinen puolueverokertymä vuonna 2018 ylittää miljoonan euron rajan.

Taulukko 5.

Kuntavaalikannatus 2017 ja kuntayhtymien puolueverokertymien osuudet 2018

Valtakunnallinen ääniosuus vuoden 2017 kuntavaaleissa (%)									
Puolue	SDP	KESK	KOK	VAS	PS	VIHR	RKP	KD	Muut
Ääniosuus	19,4	17,5	20,7	8,8	8,8	12,5	4,9	4,1	3,4
Osuus kuntayhtymien puolueverokertymistä vuonna 2018 (%)									
Puolue	SDP	KESK	KOK	VAS	PS	VIHR	RKP	KD	Muut
Vero-osuus	28,3	22,9	21,0	7,4	3,1	11,8	4,5	0,4	0,6

Lähde: Vaalitilasto www.vaalit.fi; Kuntayhtymien tilinpäätökset 2018. Niissä puolueveroja oli ilmoitettu runsaat 811 000 euroa, josta osuudet on laskettu (n=92).

Kuntayhtymien tilittämässä puolueveroissa ilmenee korostetusti muutamien perinteisten valtapuolueiden asema: ne keräävät kokoaan isommat vero-osuudet. Painotus tulee esiin kuntien puolueveroihin nähden vieläkin voimakkaammin. Taustalla on lukuisia vaikuttimia, jotka liittyvät erilaisiin pidätysprosentteihin, vakiintuneeseen järjestökulttuuriin, onnistuneeseen edunvalvontaan, puolueiden erilaisiin kannatusalueisiin ja samalla kuntayhtymien kokoon sekä niiden tarjoamien luottamushenkilömaksujen määrään. Laskettavissa olevat osuudet antavat todennäköisesti suunnan kokonaiskuvalle, mutta erot puolueiden välillä lienevät hieman pienemmät. Vertaillua vaikeuttaa se, että osa perustiedoista on ainakin verkkotarjonnan ulottumattomissa. Havainto kertoo vakiintumattomasta ilmoitusjärjestelmästä ja sen mukana ilmeisestä julkisuusvajeesta.

Kuntayhtymien tilinpäätöksissä on lukuisia esimerkkejä tavanomaisesta poikkeavista puolueverojen ilmoitusrutiineista. Ne johtavat lisäkysymyksiin siitä, onko kyseessä yksittäisistä ja muihin nähden erilaisista pidätys- ja tilityskäytännöistä vai ovatko eräät kuntayhtymät kirjanneet puolueverot

näkyville muita tarkemmin ja havainnollisemmin. Esimerkiksi Nurmes on ilmoittanut, että kaupungin tilinpäätökseen (2018, 105) kirjatut luottamushenkilömaksut sisältävät myös NuVa-kuntayhtymän puolueverot. Toisaalta taas Seinäjoen koulutuskuntayhtymä Sedun tilinpäätöksessä (2019, 67) on taulukoitu erikseen sekä kuntayhtymän että koko konsernin puolueverot, mikä edustaa harvinaisen selkeästi eriteltyjä tietoja. Toisinaan kuntayhtymien tilinpäätöksissä on myös viitattu siihen, että koko konsernin puolueverot sisältyvät jo itse yhtymän ilmoittamiin tietoihin.²⁴ Joissain tapauksissa taas yhtymän tilinpäätöksessä puolueverot on eritelty kahtaalle: ensinnäkin varsinainen tilinpäätös kertoo yhtymän ja puolueverot ja liikelaitoksen erillinen tilinpäätös ilmoittaa esimerkiksi pelastuslaitoksen puolueverot.²⁵ Useimmiten jää kuitenkin vaikeasti hahmotettavaksi, sisältääkö kuntayhtymän tilinpäätös koko konsernin puolueverot vai pitäisikö asia ymmärtää jo tilinpäätöksen rakenteesta.

Lisäksi kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätöksistä nousi esiin yksi muista poikkeava tapaus. Satakuntaliiton tilinpäätösten (2015–2019) liitetiedon n:o 44 yhteydessä viitataan luottamushenkilömaksujen ohessa myös palkoista perittyihin maksuihin, jotka ovat samaa kokoluokkaa varsinaisten puolueverokertymien kanssa. Tämä herättää lisäkysymyksen: tilitetäänkö myös palkoista puoluemaksuja ja onko perintä mahdollisesti myös yleisemmin käytössä?

Kuntayhtymien puolueveroista merkittävin osa ohjataan puolueiden piirijärjestöille. Tarkkaa määrää on mahdoton täsmentää, eivätkä piirijärjestöjen tilinpäätökset, jotka kuuluvat puoluelain julkisuusvaatimusten piiriin, tarjoa täsmällisiä ja vertailukelpoisia erittelyjä puolueverojen lähteistä ja määristä. Osa piirijärjestöjen tilinpäätöksistä ei kerro puolueveroista mitään. Osa taas toteaa, että ylikunnalliset puolueverot kattavat yhden varainhankintalähteen. Jotkut puoluepiireistä ovat taas kertoneet vuosittain kertyneiden puolueverojen kokonaissumman ilman kuntayhtymäkohtaista erittelyä. Piirijärjestöjen VTV:lle toimittamien vuosiselvitysten perusteella

²⁴ Esimerkiksi Savon koulutuskuntayhtymän tilinpäätös 2019, sivut 103 ja 112.

²⁵ Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä Siun soten tilinpäätös 2018, sivut 104 ja 128.

voidaan päätellä, että piirien kokonaisrahoitus koostuu useista eri lähteistä, kuten valtion puoluetuesta ja oman puolueyhteisön muista avustuksista, varsinaisen toiminnan tuotoista, jäsen- ja kannatusmaksuista sekä ylikunnallista puolueveroista. Piirien rahoituspohja nojaa useimpiin muihin puoluejärjestöihin nähden laajempaan perustaan, josta puolueverot kattavat yhden osan.

2.3 Kunnallisen puolueveron kokonaiskertymät

Kuntien ilmoittamat puolueverot olivat vuonna 2018 vajaat 6,5 miljoonaa euroa. Vastaavasti kuntayhtymien tilinpäätöksiin niitä oli kirjattu runsaat 0,8 miljoonaa. Yhteensä kunnallisia puolueveroja oli siis laskettavissa noin 7,3 miljoonaa euroa. Mittaluokka käy yksiin Valtiontalouden tarkastusviraston julkaiseman puoluerahoituksen valvontakertomuksen kanssa. VTV:n verottajalta saaman tiedon mukaan verovähennyskelpoisia luottamushenkilömaksuja oli tilitetty vuonna 2018 noin 7,65 miljoonaa euroa.²⁶ Kumminkin lähteet antavat kuitenkin ilmeisen alimitoitettun kuvan kunnallisista puolueveroista. Edellä kävi ilmi, etteivät kaikki puolueverot kulje kuntien tai kuntayhtymien tilinpidon kautta eivätkä näy niiden tilinpäätöksissä. Toisaalta taas verottajan ohjeissa todetaan, etteivät esimerkiksi kuntayhtiöiden palkkioista kertyvät luottamushenkilömaksut ole verovähennyskelpoisia menoja.²⁷ Siten ne ovat todennäköisesti jääneet laskematta verovähennyskelpoisiksi luottamushenkilömaksuiksi eivätkä voi sisältyä VTV:n julkaisemaan laskelmaan. Tilastojen ulottumattomiin jäävien puolueverojen laatua ja määrää on mahdotonta täsmentää. Tässä arvioituna olevien kunnallisten puolueverojen todellinen määrä vuonna 2018 oli vähintään 9–10 miljoonaa euroa.

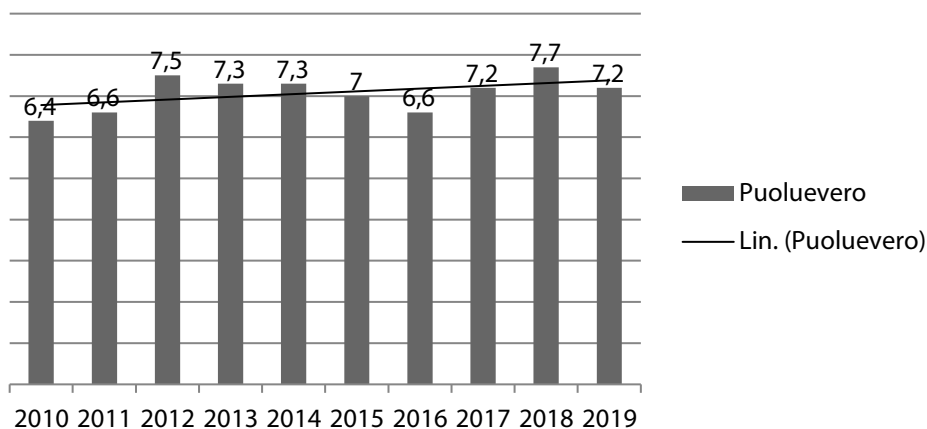
Kuntien ja kuntayhtymien tilinpäätösten perusteella on jokseenkin mahdotonta vielä laatia luotettavaa aikasarjaa kunnallisen puolueveron kehityksestä.

²⁶ Valtiontalouden tarkastusvirasto K2/2021: Puoluerahoituksen valvontakertomus 2020, sivut 35–36.

²⁷ Verohallinnon ohje dnro VH/3095/00.01.00/2018. Tulonhankkimiskulut ansioituloista: 4.12.2 Kunnallinen luottamustoimi.

Aiempien tutkimusten mukaan kuntien hallintouudistukset ja 1990-luvun lama nakersivat puolueverojen määrää. Sitten kuntien ja niiden luottamushenkilöiden määrän väheneminen on sekin vaikuttanut puolueverojen kertymään.²⁸ Supistumaa on vastaavasti pyritty oikaisemaan korottamalla luottamushenkilöpalkkioita ja tehostamalla puolueverojen perintää. Lisäksi edellä kävi ilmi, että maksujen pidätysprosentteissa on kasvusuuntaus (taulukko 3). Edelleen pitäisi selvittää, onko puolueverojen perintä ulotettu koskemaan myös uusia alueita ja toimielimiä.

Puoluevero 2010–2019, miljoonaa euroa*



* Elinkustannusindeksoitu vuoden 2019 tasoon

Lähde: VTV:n kertomus puoluerahoituksen valvonnasta 2020 (K 2 /2021 vp)

Kaavio 1. Kunnallisen puolueveron reaaliarvoinen kokonaiskertymä 2010–2019

VTV on kuitenkin julkaissut verohallinnolta saamistaan tiedoista tilaston, joka kertoo kunnallisten puolueverojen kertymästä ja kehityssuunnasta. Se sisältää tietoja vuodesta 2010 alkaen. Vaikka kaikki kunnalliset luottamushenkilömaksut tuskin sisältyvät verohallinnolta saataviin tietoihin, se on

²⁸ Ruostetsaari & Holttinen 2001, 77–78; Luottamushenkilöiden määrästä Piipponen 2018, 7–8.

ainoa lähde, joka tarjoaa yhdenmukaisen ja vuosittain vertailukelpoisen aineiston ilmiön kehityksestä. Kaaviossa 1 puolueverot vuosilta 2010–2019 on elinkustannusindeksoitu vuoden 2019 tasoon, ja se kertoo kunnallisten puolueverojen lievästä kasvusuunnasta. Siinä kasvu näyttää ajoittuvan erityisesti kuntavaalivuosiin. Selittääkö asiaa vaalien mukanaan tuoma rahan-tarve vai onko uusilla valtuustoilla taipumus korottaa tukikertymää?

Luottamustoimista kertyneet maksut eivät ole kuitenkaan ainoita julkisen tuen lähteitä. Vuodesta 2006 alkaen kuntalaki on tarjonnut mahdollisuuden myös puolueiden valtuustoryhmien avustamiseen.

3 Valtuustoryhmien tuki

Puolueveroista on muotoutunut korvike tai sijaisjärjestelmä kunnalliselle puoluetuelle. Hieman vastaavaan tapaan kuin valtio tukee puolueiden keskusjärjestöjä ja niiden eduskuntaryhmiä, on myös kunnille luotu mahdollisuus rinnakkaiseen käytäntöön, jossa ne voivat avustaa puolueiden paikallisia valtuustoryhmiä.

Saman puolueen ehdokaslistoilta kuntavaaleissa valitut valtuutetut ovat yleisesti järjestäytyneet valtuustoryhmiksi. Pääosa ryhmistä kantaa rekisteröityjen puolueiden tunnuksia, mutta kuntakentällä toimii runsaasti muillakin ehdokaslistoilta valittuja sitoutumattomia valtuutettuja tai vaalikauden aikana alkuperäisestä ryhmästään irtautuneita valtuutettuja. Valtuustoryhmät eivät ole kunnan toimielimiä, mutta ne ovat valtuustotyöskentelyn perusyksiköitä ja osa kunnan poliittista järjestelmää. Oikeuskäytännössä kuntalakia sovellettiin pitkään siten, että valtuustoryhmien suora rahallinen tuki on samalla puoluetoiminnan tukemista eikä se siten kuulunut kunnan toimialan piiriin. Tulkintaa haluttiin muuttaa 1970-luvulla. Vuoden 1975 kuntalain (953/1975) valmistelun yhteydessä pyrittiin avaamaan kanava, joka olisi tarjonnut väylän myös valtuustoryhmien tuelle. Asia kirjattiin vuonna 1973 lakia valmistelleen kunnallishallintokomitean mietintöön (1973:60) ja hallituksen lakiesitykseen (140/1975 II vp). Itse lakitekstiin asia ei kuitenkaan päätynyt. Myös puoluerahoituskomitea (1979:47) ehdotti kunnallislakia muutettavaksi siten, että kunnat voisivat ottaa talousarvioonsa määrärahan valtuustoryhmien avustamiseksi.

Silloisen kunnallislain rajoja testattiin yleisesti 1970-luvun loppupuolelta alkaen, kun kuntien budjetteihin liitettiin erilaisia määrärahanimikkeitä poliittisen toiminnan tukemiseen. Osa näistä sisälsi avustuksia myös valtuustoryhmien käyttöön. Kuntien myöntämistä avustuksista tehdyt valitukset ja

sittemmin korkeimman hallinto-oikeuden päätökset viitoittivat viimeistään 1980-luvulla tulkinnan pitkään vallinneelle käytännölle, joka leikkasi aina-kin viralliset edellytykset valtuustoryhmien tukemiselle. KHO:n linjaratkaisuissa muun muassa kumottiin:

- määrärahat valtuustoryhmien tukemiseen (KHO 1976 I 1 sekä KHO 1980 I 8 ja 10)
- määrärahat valtuustoryhmien luottamushenkilöiden koulutukseen (KHO 1980 I 4–7, KHO 1981 II 28 ja KHO 1985 II 23)
- määräraha valtuustoryhmien sihteerien palkkaamiseen (KHO 1975 II 16).

Vuosikymmeniä kestänyttä käytäntöä muutettiin 2000-luvun alussa. Kansanvalta 2007 -toimikunta oli esittänyt, että valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä tulisi parantaa ja samalla edistää edustuksellisen demokratian toimivuutta ja poliittisen toiminnan riippumattomuutta. Osana tätä tavoitetta ryhmille tulisi suunnata julkista tukea valtuuston asemaa vahvistavasti esimerkiksi koulutukseen, tiedottamiseen ja kansalaiskeskustelun edistämiseen. Vuonna 2006 kuntalakiin (578/2006) lisättiin 15 b §, jonka perusteella kunnat saattoivat tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla ryhmät parantavat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lakiesityksessä asiaa perusteltiin muun muassa sillä, että oli sinänsä tarve selkeyttää valtuustoryhmien asemaa. Lisäksi haluttiin muuttaa aiempaa oikeuskäytäntöä, jonka katsottiin estäneen valtuustoryhmien suoran taloudellisen tukemisen.²⁹

Kuntalain muutos tuli voimaan vuoden 2006 lopulla. Kuntaliitto selvitytti tuoreeltaan, kuinka laajasti kunnat olivat tukeneet valtuustoryhmiään sekä ennen lakimuutosta että heti sen jälkeen. Raportissa kartoitettiin erilaisia tukimuotoja. Toiminnalliseen tukeen luettiin esimerkiksi kunnan tilojen ja tietoyhteyksien käyttö sekä koulutustuki ja sihteeriapu. Vaihtelevasti tulkituna noin 2/3 kunnista oli tarjonnut tällaisia tukimuotoja valtuustoryhmille,

²⁹ Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 64–68 ja 81; Samasta HE 8/2006, sivut 7 ja 14–19.

ja osuus oli hieman kasvanut lakiuudistuksen mukana. Taloudellista tukea valtuustoryhmille oli sen sijaan jaossa selvästi harvemmin: vuoden 2006 uudistuksen jälkeen runsaat 20 prosenttia kunnista ilmoitti varanneensa sitä omaan budjettiinsa. Niin toiminnallinen kuin taloudellinenkin tuki olivat selvästi yleisempiä suurissa kuin pienissä kunnissa.³⁰

Kuntalaki uusittiin vuonna 2015, ja valtuustoryhmiä koskevat säännökset siirrettiin sen 19 §:ään, joka sisältää myös ryhmien tukisäännökset:

”Valtuustoryhmien toimintaedellytyksien parantamiseksi kunta voi taloudellisesti tukea valtuustoryhmien sisäistä toimintaa sekä toimenpiteitä, joilla valtuustoryhmät edistävät kunnan asukkaiden osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Tukea myönnettäessä on yksilöitävä tuen käyttötarkoitus.”

Lisäksi jaetun tuen määrä on ilmoitettava valtuustoryhmittäin kunnan tilinpäätöksen liitetiedoissa. Seuraavassa kartoitetaan – vastaavaan tapaan kuin edellisessä pääluvussa puolueveroja – mitä kuntien verkossa julkaistut tilinpäätökset kertovat valtuustoryhmien tukikäytännöistä. Tarkastelu kohdentuu kaikkiin Manner-Suomen 295 kuntaan ensisijaisesti vuodelle 2018.³¹

Taulukko 6.

Valtuustoryhmien tuesta ilmoittaneet kunnat 2018

Ilmoitettu tieto	Kuntien määrä ja osuus (%)
Kunta ilmoittanut valtuustoryhmille jaetun tuen määrän	19 (6,4)
Kunnan tilinpäätöksen mukaan tukea ei ole jaettu	97 (32,9)
Kunta ilmoittanut muusta tuesta (ei jaettua rahaa)	11 (3,7)
Liitetieto valtuustotuesta puuttuu kunnan tilinpäätöksestä	168 (56,9)
Kaikki	295 (~ 100)

Lähde: Kuntien tilinpäätökset 2018.

³⁰ Nyholm 2007, 11–20.

³¹ Kirjanpitolautakunnan kuntajaoston yleisohjeet (2019) kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista ohjaavat valtuustoryhmien tuen ilmoitettavaksi liitetietona n:o 10. Tämä ohjeistus on ollut käytössä vuodesta 2016 alkaen.

Vuoden 2018 tilinpäätöksissään parisenkymmentä kuntaa ilmoitti myöntäneensä tukea valtuustoryhmilleen. Vastaavasti vajaat sata kuntaa kertoi tavalla tai toisella, ettei tukea ole myönnetty; tuki oli kirjattu nolllaksi tai todettu, ettei asiassa ole ilmoitettavaa. Runsaat kymmenen kuntaa puolestaan totesi tilinpäätöksessään, etteivät ne myönnä rahallista tukea, mutta valtuustoryhmät voivat käyttää esimerkiksi kunnan tiloja ja laitteita kokousten järjestämiseen. Toiminnallinen tai aineellinen tuki lienee yleinen käytäntö kuntakentällä, mutta kuntalaki (19 §) puhuu taloudellisesta tuesta ja sen ilmoittamisesta, joten asian kirjaaminen kunnan tilinpäätökseen lienee useimmiten jäänyt tekemättä. Joka tapauksessa yli puolet kunnista on jättänyt tiedon valtuustotuesta pois tilinpäätöksestään. Pääsääntöisesti asiasisältö viittanee siihen, että tukea ei ole ollut jaossa. Avoimeksi kuitenkin jää, kuinka tyhjentävästi asiasta on raportoitu läpi kuntakentän. Joissain kunnissa esimerkiksi luottamushenkilöiden palkkiosääntöön tai hallintosääntöön on tehty ainakin varaus valtuustotuesta, mutta tilinpäätöksen mukaan sitä ei ole jaettu (esimerkiksi Naantali ja Kaarina). Toisaalla taas kunnan hallintosäännön tai talousohjeen mukaan valtuustoryhmille jaetaan tukea, mutta kunnan tilinpäätöslitteistä vastaava tieto jäi nyt löytymättä (Muonio ja Iisalmi).

Vuodet 2018 ja 2019 näyttävät keskenään samankaltaisilta, mutta ne poikkeavat vuoden 2007 tilanteeseen verrattuna. Nyt huomattavasti harvempi kunta ilmoittaa tukeneensa taloudellisesti valtuustoryhmiään kuin lain tultua voimaan vuosikymmen sitten. Siltä osin tiedot vastaavat edelleen toisiaan, että kuntakoko selittää valtuustoryhmien tuen käyttöä. Vuosina 2018–2019 isoimmista kaupungeista lähes kaikki (9/10) olivat jakaneet tukea valtuustoryhmilleen. Kymmenestä suurimmasta kunnasta vain Oulussa tuki on suunnitelmista huolimatta jäänyt toteutumatta.³² Keskisuurissa kunnissa tukimuoto oli käytössä satunnaisesti siellä täällä. Sen sijaan pienimmissä kunnissa tuki on hyvin harvinainen. Esimerkiksi alle 10 000 asukkaan kunnista vain Kaustinen on ilmoittanut valtuustotuesta, ja sielläkin se on kirjattu vuokratukena kunnan tilojen käytöstä.

³² Kaleva pääkirjoitus 1.11.2012: ”Kunnallinen puoluetuki tarpeeton menoautomaatti.”

Taulukossa 7 taulukoitu vuonna 2018 valtuustotuesta ilmoittaneet kunnat ja katsottu, mitä niiden verkosta löytyvät tilinpäätökset kertovat avustuksista vuosina 2015–2019.

Taulukko 7.

Valtuustoryhmien tuki eräissä kunnissa 2015–2019 (euroa)

Kunta	2019	2018	2017	2016	2015	€/asukas 2018
Helsinki	371 000	384 000	320 000	247 000	240 000	0,59
Espoo	69 100	68 000	72 700	69 000	70 900	0,24
Tampere	133 000	133 000	134 000	134 000	134 000	0,57
Vantaa	127 000	130 000	112 000	100 000	99 000	0,57
Turku	150 900	149 800	88 800	61 300	77 300	0,78
Jyväskylä	20 000	20 100	19 600	20 100	11 700	0,14
Lahti	53 900	59 100	31 900	27 600	?	0,49
Kuopio	41 700	39 400	29 900	0	0	0,33
Pori	74 800	72 700	63 200	50 200	59 800	0,86
Joensuu	26 600	29 100	26 600	26 700	27 400	0,38
Hämeenlinna	9 400	9 300	9 400	7 200	8 300	0,14
Kokkola *	3 700	11 200	12 600	16 800	13 900	0,24
Nurmijärvi	700	210	210	210	560	0,01
Nokia	7 200	7 400	0	0	0	0,22
Valkeakoski	18 900	18 900	18 500	18 500	18 500	0,89
Kemi	34 800	27 000	26 900	27 000	28 000	1,28
Laukaa	13 500	14 700	8 300	0	0	0,78
Paimio	0	160	840	800	360	0,01
Kaustinen *	800	690	1 210	420	420	0,16
Yhteensä	~1 157 000	~1 177 000	~970 000	~807 000	~800 000	KA 0,46

Lähde: Kuntien tilinpäätökset. *Kokkolassa ja Kaustisella tuki liitetty kunnan kokousym. tilojen käyttöön.

Tuesta vuonna 2018 ilmoittaneissa kunnissa (19) poliittiset voimasuhteet vuoden 2017 vaalien perusteella viittaavat tietynlaisiin kokoonpanoihin. Kun listataan tukea jakaneissa kunnissa kolme suurinta puoluetta, useimmin (9/19) mukaan kirjataan SDP, kokoomus ja vihreät. Seuraavaksi tyypillisimmässä (5/19) yhdistelmässä keskusta, kokoomus ja SDP muodostavat valtuustojen isoimmat ryhmät. Tukikäytäntö on kuitenkin saatettu aloittaa erilaisella poliittisella kokoonpanolla verrattuna vuoden 2017 vaalitulokseen

ja 2018 tukikäytäntöön, kun perinteiset voimasuhteet Suomen puoluekartalla ovat olleet muutoksessa runsaan vuosikymmenen aikana.

Avustusten jakoperusteet pohjautuvat tavalla tai toisella valtuustopaikkojen määrään. Yleisimmin kunnan budjettiin on varattu kutakin valtuustopaikkaa kohden tietty summa, jonka ryhmä voi enimmillään saada vuoden aikana. Esimerkiksi vuonna 2018 se oli Turussa 2 400, Tampereella 2 000 ja Laukaassa 400 euroa. Joissain kunnissa kullekin ryhmälle on varattu samansuuruinen perussumma, jonka lisäksi kutakin valtuutettua kohden on osoitettu erillinen korvaus. Esimerkiksi Lahdessa ja Kuopiossa pohjana on ollut 2 000 euron perussumma kullekin ryhmälle, minkä lisäksi niille on tarjolla enintään 1 000 euroa valtuutettua kohden. Toisaalta taas Helsingissä on omanlaisensa järjestelmä. Niille ryhmille, joista ei ole valittu pormestaria tai apulaispormestaria, tuki on kaksinkertainen pormestaripuolueisiin verrattuna. Vuonna 2018 pormestarin omaaville puolueille oli Helsingissä tarjolla 3 500 ja muille ryhmille 7 000 euroa valtuutettua kohden.

Vuonna 2015 kuntalakia täydennettiin siten, että kunnan tilinpäätöksessä on vuosittain eriteltävä valtuustoryhmittäin, paljonko tukea on myönnetty. Tätä yleiskuvaa on eritelty edellä. Sen sijaan itse tukiprosessi jää kuntien verkkosivuillaan tarjoamissa tiedoissa pääosin hahmottamatta. Kenelle tuki on maksettu, mihin tarkoitukseen se on myönnetty ja miten se on lopulta käytetty? Pääosa tukea myöntäneistä kunnista kertoo tilinpäätöksessään vain sen, että tuki on osoitettu nimetyille puolueyhteisöille tai niiden valtuustoryhmille. Muutaman kunnan tilinpäätös kuitenkin nimeää oikeushenkilöt eli järjestöt, joille tuki on osoitettu. Espoossa, Kemissä, Nurmijärvellä ja Laukaassa (2017) tuki on osoitettu puolueiden kunnallisjärjestöille tai paikallisosastoille. Joskus aiempina vuosina tukea oli maksettu myös puolueen paikallisille opintoyhdistyksille (esimerkiksi Kemi ja Espoo).

Kuvan täydentämiseksi muutamalle kaupungille lähetettiin tietopyyntö, ja siinä kysyttiin oikeushenkilöä, jolle valtuustotuki on maksettu. Helsingissä puolueen kunnallisjärjestöillä on samalla piirijärjestön status, joten niiden tilinpäätökset pitäisi löytyä Valtiontalouden tarkastusviraston puolue-rahoitus-verkkosivuilta. Niiden perusteella Helsingissä osa valtuustoryhmien tuesta on maksettu kunnallisjärjestöille ja jossain tapauksessa raha on tilitetty puolueelle (rp.). Avoimeksi jääneissä kohdissa Helsingin kaupungilta

tiedusteltiin, kenelle tuki on maksettu. Useammallekin taholle osoitetun tiedustelun jälkeen tieto jäi kuitenkin saamatta. Lahdesta saadun vastauksen perusteella siellä valtuustoryhmien tuki on maksettu puolueiden perusosastoille tai kunnallisjärjestöille. Vantaan ostolaskujen perusteella tuki on maksettu vuonna 2019 puolueiden kunnallisjärjestöille. Turussa pyydettiin nähtäväksi valtuustoryhmien tukihakemukset ja selvitykset avustusten käytöstä. Niiden perusteella tuki on maksettu Turussa puolueiden kunnallisjärjestöille. Porista tietopyyntöön puolestaan vastattiin seuraavasti: ”...tukea ei makseta suoraan yhdellekään valtuustoryhmälle. Käytännössä jokaiselle valtuustoryhmälle on varattua määrärahaa kaupungin talousarviossa, jota käyttävät. Tuki maksetaan maksamalla ostolaskuja, jotka muodostuvat pääasiassa valtuustoryhmien hankkimista tavaroista ja palveluista. Laskut tarkastetaan ja hyväksytään kaupungin viranhaltijoiden toimesta. Tässä tapahtuu samalla valvonta, että tukea ei käytetä muihin tarkoituksiin kuin on tarkoitettu.”³³

Valtuustoryhmille jaettujen avustusten käyttö jää pääsääntöisesti kuntien tarjoaman verkkojulkisuuden ulottumattomiin. Kuntalain 19 §:ssä todetaan, että tukea myönnettäessä on yksilöitävä sen käyttötarkoitus. Tuen käyttöönottoa on yleensä myös edeltänyt kunnanvaltuustojen hyväksymät avustuseriaatteen. Avustusprosessi sisältää tyypillisesti tukihakemuksen, myöntöpäätöksen ja selvityksen varojen käytöstä. Kunnissa tuet maksetaan yleensä viranhaltijapäätöksinä. Käytännöt vaihtelevat kuntien välillä, ja tuen myöntämisestä ovat päättäneet esimerkiksi kaupunginjohtaja, hallintojohtaja tai konsernipalvelujohtaja. Hakemuksissa tai käyttösuunnitelmissa puolestaan kuvaillaan sitä, minkälaisiin tarpeisiin sitä haetaan. Osana valvontaprosessia vastaavasti pyydetään kuitteja, tositteita tai tiliotteita avustusten käytöstä. Näitä tietoja harvemmin löytyy kuntien verkkosivuilta. Avustusten käyttötarkoituksen ja asiaan liittyvän puoluepoliittisen ulottuvuuden kuvaamiseksi

³³ www.puoluerahoitus.fi > puolueiden ja piirien tilinpäätösasiakirjat. Samasta tietopyyntö puhelimitse Helsingin kirjaamoon ja sähköpostitse taloushallintopalveluun 25.1.2021; Lahden kaupungille osoitettu tietopyyntö ja siihen saatu vastaus 5.2.2021; Vantaan kaupungin kirjaamoon 27.1.2021 sähköpostitse osoitettu tietopyyntö, johon vastaus jouduttiin etsimään muuta kautta eli Vantaan kaupungin ostolaskujärjestelmästä; Porin kaupungille osoitettu tietopyyntö ja siihen saatu vastaus 29.1.2021.

pitäisi siis lähteä etsimään valtuustoryhmien tukihakemuksia ja käyttöselvityksiä. Tätä varten valittiin esimerkeiksi kolme kaupunkia, joista pyrittiin etsimään tarkempia tietoja valtuustotuen käytöstä. Espoon kaupunki on aikanaan (2012–2013) julkaissut verkkosivuillaan koosteita siitä, miten eri puolueet ovat käyttäneet niille myönnettyjä avustuksia. Espoosta pyydettiin vastaavasti päivitettyjä tuoreempia tietoja, mutta tässä joudutaan käyttämään vuoden 2013 tietoja. Lahdessa puolestaan paikallinen Oma Lähiö -lehti on kartoittanut vuonna 2019 paikallisen valtuustotuen käyttöä.³⁴ Turussa asian valaisemiseksi taas käytiin kaupungin kirjaamossa katsomassa valtuustoryhmien avustushakemukset ja selvitykset tuen käytöstä vuodelta 2019.

Käytettävissä olevien tietojen perusteella tuet on käytetty eri kaupungeissa samantapaisiin tarkoituksiin. Sisäisen toiminnan avustukset on osoitettu valtuustoryhmien omaan kokous-, seminaari- ja koulutustoimintaan, palkkoihin tai sihteeripalkkioihin sekä vuokra- ja toimistokustannuksiin. Vastaavasti tuki ulkoiseen toimintaan eli kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen osoitetut varat on käytetty esimerkiksi yleisötapahtumien ja -tapaamisten järjestelyihin sekä niitä koskeviin lehti-ilmoituksiin. Vaihtoehtoisesti tuella on maksettu esimerkiksi paikallisten järjestölehtien julkaisukuluja.³⁵

Kyse on tyypillisistä puolueiden paikallisen järjestötoiminnan kuluista. Tähän viittaavat myös puolueiden omat mallisäännöt ja toimintaohjeet, joiden perusteella valtuustoryhmien tuki on monella tapaa kytketty osaksi paikallisjärjestöjen taloutta. Esimerkiksi SDP:llä kunnallispoliittisen ohjesäännön (10 §) mukaan valtuustoryhmän toiminnasta aiheutuvat välittömät kustannukset suoritetaan kunnallisjärjestön varoista. Perussuomalaisen valtuustoryhmien mallisäännöt (18 §) puolestaan toteavat, että puolueen valtuustoryhmillä ei ole omaa taloudenpitoa eikä omia rahavaroja,

³⁴ Puhelintiedustelu Espoon kaupungin kirjaamon kautta 28.1.2021; Oma Lähiö -lehti loka–marraskuun numerot 2019.

³⁵ Samantyyppiseen käyttöön viittaa myös Järvenpäässä 2007–2009 sovellettu tuki-järjestelmä. Järvenpään kaupungin tilinpäätös 2009, 6 ja Wilskman 2012, 54–59; Vertaa Helsingin hallintojohtajan päätös 29.11.2019 § 17 – liite 1, valtuustotuen käyttötarkoituksista.

vaan puolueen paikallisyhdistys huolehtii ryhmän tuloista ja menoista. Toisaalla vihreiden Sivistysliiton laatima yhdistysopas niputtaa paikallisten järjestöjen ja valtuustoryhmien rahoituksen sekä vaalirahoituksen samaan kokonaisuuteen.³⁶ Edelleen kokoomuksen yhdistyksilleen laatima vaaliopas neuvoa, että vaalikulujen kattamiseksi on tarjolla koeteltuja keinoja, kuten oman kunnan mahdollisesti tarjoama valtuustotuki.³⁷ Kytkös puolueiden paikallistalouteen nousi esiin myös lakiuudistuksen toimeenpanon yhteydessä. Esimerkiksi Turussa uutta valtuustotuen määrärahaa perusteltiin vuonna 2008 siten, että näin päästään eroon kiusallista julkisuutta herättäneistä kaupungin piilopuoluetuista ja voidaan sopia uusista pelisäännöistä.³⁸ Tampereella puolestaan siirryttiin vuonna 2011 järjestelmään, jossa poliittisille puolueille ja niiden sivistisyhdistyksille tarkoitetut avustukset oli tarkoitus yhdistää ja siirtää valtuustoryhmien tukinimikkeelle.³⁹

Kun valtuustoryhmien tuki vuosituhannen alussa lisättiin kuntalakiin, hallituksen lakiesityksessä todettiin, ettei valtuustoryhmän tukea voitaisi myöntää vuosittaisena kokonaissummana, vaan sitä voisi maksaa erikseen yksilöityjen kustannusten kattamiseen. Eivätkä valtuustoryhmät saisi itse päättää, miten niille osoitettu tuki käytettäisiin, vaan päätösvalta kuuluisi kunnille. Tämän myötä katsottiin, ettei kyse olisi kunnallisesta puoluetuesta.⁴⁰ Vajaa vuosikymmen myöhemmin hallituksen esityksessä kuntalain uudistamiseksi asia muotoiltiin hieman eri tavoin. Lain perusteluihin kirjattiin, että puoluerahoituksen läpinäkyvyyden vuoksi valtuustoryhmien tukemiseen käytetyt varat tulee jatkossa ilmoittaa kunnan tilinpäätöksessä.⁴¹ Siinä määrin kuin asia on tässä raportissa käytettyjen lähteiden perusteella arvioitavissa, tulkinnan varalle ei jää enää liialti sijaa. Valtuustoryhmien tuki maksetaan julkisista varoista. Avustukset jyvitetään tavalla tai toisella vaaleissa

³⁶ Elo & Ylikahri 2013, 14.

³⁷ www.kokoomus.fi/yhdistyksen-vaaliopas/, katsottu 1/2021.

³⁸ Turun Sanomat 23.11.2008: ”Muut suurkaupungit pulittaneet valtuustotukea jo ennen Turkua.”

³⁹ www.tampere.fi/tampereinfo: ”Tampereen kaupungille ohjeet valtuustoryhmien tuesta.” Kopio 2/2013.

⁴⁰ HE 8/2006, sivu 20.

⁴¹ HE 268/2014, sivu 99.

määriteltyjen poliittisten voimasuhteiden mukaan. Tuki maksetaan yleisimmin puolueiden kunnallisjärjestöille tai paikallisosastoille. Lopulta varat on pääsääntöisesti käytetty paikallisen puolue toiminnan rutiinikulujen kattamiseen. Siten valtuustoryhmien tuki on yksi kunnallisen puoluetuen muodoista, ja samalla se on yksi pieni osa suomalaista julkisen puoluetuen järjestelmää.

Osa kunnista on jakanut tukea ainakin vuodesta 2006 lähtien. Osa taas on avustanut valtuustoryhmiä vasta muutaman vuoden ajan, ja osa puolestaan luopunut sen käytöstä. Valtuustoryhmien suora taloudellinen tuki on vakiintunut käyttöön erityisesti isoimmissa kaupungeissa. Laskettavissa oleva ryhmätuki on ollut 2010-luvun loppupuolella yhteensä noin miljoona euroa vuodessa. Kuntien verkossa tarjoamat dokumentit riittävät järjestelmän olemassaolon todentamiseen, mutta kuvan selkeyttäminen edellyttäisi verkkojulkisuuden piiriin kattavampia tietoja tuesta ja sen käytöstä.

4 Poliittiset järjestöavustukset

Edellisissä pääluvuissa käsiteltiin puolueveroja ja valtuustoryhmille osoitettuja avustuksia, jotka on tarkoitettu puolueiden järjestötoimintaan. Pääosa kuntien yhdistys- ja kansalaistoimintaan osoittamista määrärahoista on kuitenkin muualla. Kaikilla kunnilla on budjeteissaan vaihtelevilla avustusunimikkeillä varoja, joista tukea voivat saada laajalti eri alojen järjestöt.

Tässä pääluvussa kartoitetaan, miten kunnat ovat tukeneet yhdistystoiminnan määrärahoistaan oheisjärjestöjä eli hallinnollisesti, aatteellisesti tai toiminnallisesti puolueita lähellä olevia yhdistyksiä. Tarkasteluun otetaan runsaat 50 kuntaa siten, että mukaan valikoituu erikokoisia kuntia eri puolilta Suomea. Lähtökohtana on selvittää näissä kunnissa yhdistystoiminnan yleinen tukirakenne ja noukkia myönnettyjen avustusten joukosta paikallisiin puolueyhteisöihin kytkeytyneiden yhdistysten saamat avustukset.⁴²

Kuntalain (7 §) mukaan:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.”

⁴² Puoluepoliittisen järjestötyön ja muun aatteellisen yhdistystoiminnan erottaminen on toisinaan hankalaa. Tässä jätetään lähtökohtaisesti kaikki urheilu- ja liikunta-seurat tutkimuksen ulkopuolelle, vaikka niilläkin on toisinaan yhteistä taustaa puoluejärjestöjen kanssa. Vastaava rajausta koskee sosiaali- ja terveysalan palvelutuottajia ja kulttuurin erikoisjärjestöjä, kuten teatteriyhdistyksiä.

Lakisääteisiä tehtäviä on luonnehdittu kunnan erityiseksi toimialaksi. Nämä pakolliset tehtävät ovat liittyneet esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä palo- ja pelastustoimeen, jotka ovat siirtymässä sote-uudistuksen mukana hyvinvointialueille. Vastaavasti pakollisiin tehtäviin on luettu muun muassa peruskoulutukseen, vesi- ja jätehuoltoon, ympäristöpalveluihin sekä kaupunkisuunnitteluun liittyvät toimet.

Kunnan yleisen toimialan puolestaan muodostavat ne tehtävät, joiden hoitamisesta kunta voi päättää itsehallintonsa nojalla. Yleistä toimialaa ja sen kehitystä on perinteisesti säännelty yleislausekkeella, ja nämä vapaaehtoiset tehtävät liittyvät esimerkiksi elinkeinoelämän ja työllisyyden sekä asuntuotannon edistämiseen. Kunnat voivat pitkälti päättää itse myös siitä, miten ne tukevat yhdistystoimintaa ja vapaata kansalaistoimintaa. Lakiteksti ei sisällä luetteloa tai tarkkaa rajausta siitä, mitkä toimet voidaan luokitella kunnan vapaaehtoisten tehtävien piiriin ja mitkä jäävät niiden ulkopuolelle. Kyse on tulkinnasta, jonka taustalla vaikuttavat niin yhteiskunnan kuin oikeusjärjestyksen kehitys, ja viime kädessä hallintotuomioistuin tai korkein hallinto-oikeus päättää yksittäisissä tapauksissa, kuuluuko jokin tehtävä kunnan toimialaan. Oikeustapaukset ja alan kirjallisuus ovat muokanneet ajan saatossa vakiintuneita käytäntöjä.⁴³

Koska kunnat voivat jakaa pitkälti harkintansa mukaan tukea järjestötoimintaan, tuen määrät, niiden nimikkeet ja tuettavien yhdistysten kirjo ovat vaihdelleet kuntien välillä. Joka tapauksessa yhdistystoiminnan avustamiseenkin on sovellettava hallinnon yleisiä periaatteita, kuten yhdenvertaisuuden, objektiivisuuden ja suhteellisuuden periaatetta, sekä tasa-puolisuuden vaatimusta. Lisäksi yleistä toimialaa ohjaaviksi periaateiksi on katsottu tehtävän yleishyödyllisyys ja paikallisuus.

Tuki yhdistyksille ja muuhun kansalaistoimintaan muodostaa siis yhden osa-alueen kuntien vapaaehtoisten tehtävien joukossa. Tämän alueen sisältä voidaan puolestaan erottaa jonkinlaiseksi alalohkoksi se, miten kunnat ovat osoittaneet avustuksia erilaisille puoluetauksille järjestöille. Kuntalaki ei tässäkin tapauksessa tarjoa luetteloa sopiviksi tai sopimattomiksi

⁴³ Harjula & Prättälä 2015, 162–164; Katso myös Valtiovarainministeriö (40/2015, 15–26) kunnan pakollisten ja vapaaehtoisten tehtävien määrittelystä.

katsottavista käytännöistä. Sovellettavien käytäntöjen rajoja on ratkaistu yhtäältä lakeja säätämällä. Toisaalta taas oikeustapaukset ja hallinto-oikeuksien päätökset selityksineen ovat 1970- ja 1980-luvuilta lähtien muokanneet valitsevia tulkintoja puoluepoliittisista yhdistysavustuksista.

Ensinnäkin pitkään vallinneen näkemyksen mukaan taloudellisen tuen antaminen puoluepoliittisiin tarkoituksiin on kunnilta kielletty. Käytännössä tämä on tarkoittanut suoran puoluetuen kieltoa: kunnat eivät voi varata talousarvioonsa määrärahaa jaettavaksi yleisavustuksena puolueiden paikallisille jäsenjärjestöille. Suoran kunnallisen puoluetuen käyttöönotto edellyttäisi sen kirjaamista kuntalakiin.⁴⁴ Tällä tavalla esimerkiksi valtuustoryhmät tehtiin avustuskelpoisiksi, kun kuntalakiin lisättiin vuonna (578/2006) asiaa koskeva säännös.

Tulkintaerimielisyyksiä liittyi aikanaan myös siihen, miten kunnat saattoivat tukea puolueiden paikallisia nuorisoyhdistyksiä. 1960-luvulla yleistyi näkemys, etteivät kunnat voisi tukea puolueiden nuorisoyhdistyksiä. Asia ratkaistiin säätämällä laki (117/1972) kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavista valtionavuksista, minkä perusteella poliittiset nuorisoyhdistykset on sittemmin katsottu avustuskelpoisiksi organisaatioiksi. Avustusten oikeutuksesta ei liene enää liiemmin kiistelty, vaikka niiden jyvityksestä yhdistysten välillä tuskin saadaan koskaan täyttä yksimielisyyttä.

Kielletyn suoran kunnallisen puoluetuen ja toisaalta lainsäädännöllä määräehdoin hyväksyttyjen valtuustoryhmä- ja nuorisoavustusten väliin sijoittuu eräänlainen väljemmin määritelty osa-alue. Puolueiden virallisten organisaatioiden rinnalle on vuosikymmenten aikana rakennettu myös paikallistasolla kirjava oheisjärjestöjen verkosto. Tyypillisimpiä esimerkkejä ovat puolueiden sivistys-, opinto-, kulttuuri-, eläkeläis-, lapsi- yms. yhdistykset, jotka ovat saaneet useissa kunnissa erilaisia avustuksia. Kyse on aatteellisesti, hallinnollisesti tai toiminnallisesti puolueita lähellä olevien yhdistysten avustamisesta. KHO:n päätökset ja niiden pohjalta oikeus-

⁴⁴ Hannus & Hallberg 1995, 80.

kirjallisuuteen painetut linjaukset ovat määritelleet tälle välilliselle puolue-tuelle käypiä soveltamisohjeita.

Vakiintuneen käytännön mukaisesti on pidetty mahdollisena myöntää kunnan varoista avustusta muun muassa opetus- ja sivistystoimen sekä so-siaali- ja terveydenhuollon alaan kuuluvien toimintojen kustannuksiin myös sellaisille yhdistyksille ja säätiöille, joilla on puoluepoliittinen luonne. Avus-tuksia voidaan jakaa sen tyyppiseen toimintaan, jota kunta saattaisi itsekin harjoittaa. Tuettavien yhdistysten poliittista luonnetta ei ole katsottu sinän-sä esteeksi avustuksen saamiselle, mutta tukikäytännöiltä on edellytetty tie-tyt perusvaatimukset:

- a) Tuelle on tarve ja hyväksyttävä käyttötarkoitus
(hakemuste arviointi).
- b) Tuen käytöstä hyväksyttävään tarkoitukseen on riittävät takeet
(valvonta).
- c) Avustuksiin sovelletaan hyväksyttäviä jakoperusteita
(tasapuolisuus).

Tyypiesimerkkeinä määräehdoin avustuskelpoisista järjestöistä on mainit-tu puolueataistiset eläkeläisjärjestöt sekä sivistys- ja kulttuuriyhdistykset. Yhtä lailla poliittisten naisjärjestöjen sosiaaliseen lomatoimintaan osoitetut avustukset ovat sopineet kunnan toimialaan. Sen sijaan eläkeläis- ja sivistys-yhdistyksiä koskevia avustuspäätöksiä on kumottu tapauksissa, joissa tuki on jaettu järjestöille suoraan niiden taustapuolueiden valtuustopaikkojen suhteessa – siis samaan tapaan kuin valtion tuki puolueiden keskusjärjes-töille.⁴⁵

KHO on aikanaan määritellyt rajoja myös sille, millaisissa tapauksissa kunnat voivat myöntää kohdeavustuksia puolueiden paikallisille jäsen-järjestöille. Kunnat ovat voineet osoittaa avustusta puolueen paikallisyhdis-tykselle esimerkiksi sen historiikin kirjoittamiseen tai entisen presidentin satavuotissyntymäpäiväjuhlan järjestelyihin. Yhtä lailla kunta on voinut

⁴⁵ KHO 1982 II 13 sekä KHO 1984 II 13 ja 14; Hannus & Hallberg 1995, 79; Vertaa Venho 2008, 171–174.

osoittaa aikanaan tukea paikallisyhdistyksille rauhantyon edistämiseen. Toisaalta kunta oli mennyt toimivaltansa ulkopuolelle myöntäessään tukea yleisavustuksena puolueiden kunnallisjärjestöille. Vastaavasti kunnan ei sopinut myöntää avustusta puolueyhdistykselle paikallisen toimitilan rakentamiseen eikä kulkuväylän kunnostamiseen sen omistamalle alueelle.⁴⁶

Järjestelmä elää ajassa. Vuosikymmenet ovat muokanneet puolueorganisaatioita ja niiden toimintamuotoja. Tämä on heijastunut vastaavasti julkisen tuen rakenteisiin. Niille on puolestaan etsitty käypiä soveltamistapoja sekä poliittisen päätöksenteon sisältä että tarvittaessa oikeusistuinten ratkaisuksista. Kuntien budjeteissa 1970-luvulla laajentuneille välillisen puolue-tuen muodoille haettiin oikeuden linjauksia erityisesti 1980-luvulla. Korkeimman hallinto-oikeuden 2010-luvun alun jälkeen julkaisemissa päätöksissä näitä harvemmin enää löytyy. Vuonna 2006 kuntalakiin liitetyille valtuustoryhmien tuelle on kuitenkin määritelty rajoja ainakin kahdesti 2010-luvun jälkipuolella myös KHO:ssa.⁴⁷

Kuntien määrän ja niiden kirjavien käytäntöjen vuoksi lienee sellaisiakin poliittisen toiminnan määrärahoja, joita ei ole koskaan laajemmin esitelty. Tarjolla ei kuitenkaan ole tuoretta tutkimustietoa, jossa olisi kartoitettu läpi kuntakentän avustuksia puolueiden paikallistoimintaan. Menneiltä vuosikymmeniltä löytyy kaksi asiaa koskevaa raporttia. Puoluerahoituskomitea (1979, 80–87) selvitytti asiaa 1970-luvulla runsaassa kymmenessä kunnassa. Lisäksi 1980-luvun tilannetta 1990-luvun alkuun asti on kartoitettu lisensiaattityössä, jossa oli mukana kymmenkunta isoa kaupunkia (Venho 1996, 313–315). Tyypillisimpiä kuntien tukemia oheisjärjestöjä olivat 1990-luvun taitteeseen saakka puolueiden paikalliset nuorisotyön ja eläkeläisten yhdistykset. Kunnat olivat jakaneet avustuksia yleisesti myös raittiusyhdistyksille sekä sivistys-, opinto- tai kulttuurityön yhdistyksille. Toisinaan avustuksia oli osoitettu myös erilaisille puolueiden tukiyhdistyksille tai säätiöille.

⁴⁶ KHO 1972 II 47 ja 1973 II 32 sekä KHO 1963 A 127 (1433) ja KHO 12.12.1986 T 5253 ja KHO 1980 9; Katso myös Venho 2008, 171 ja 329.

⁴⁷ KHO Muu päätös 8.1.2015/27 ja KHO Muu päätös 20.4.2017/1781.

Joissain tapauksissa tukea oli jaettu poliittisille naisjärjestöille esimerkiksi sosiaaliseen loma- ym. toimintaan.⁴⁸

Seuraavaksi siirrytään kartoittamaan kuntien nykyistä tapaa tukea yhdistystoimintaa ja sitä, löytyykö näiden avustusten joukosta myös puolueyhteisöille jaettuja avustuksia. Mukaan on valittu eri puolilta Suomea 53 vaihtelevan kokoista kuntaa, joista on luettelo tämän raportin lopussa liitteessä 1. Lähtökohtana on peruskuvaus yhdistystoiminnan tukinimikkeistä, avustusten määrästä ja tuettujen järjestöjen kirjosta. Lähdeaineistoina käytetään kuntien omilla verkkosivuillaan julkaisemia asiakirjoja: talousarvioita, tilinpäätöksiä, kunnallisten toimielimien pöytäkirjoja sekä viranhaltijapäätöksiä. Entä paljonko kaikista avustuksista on osoitettu paikallisille puolueyhteisöille – joko puolueiden jäsen- tai oheisjärjestöille? Tarkoituksena on kuvata jaettujen avustusten mittakaavaa ja verrata sitä puolueveroina koottuun tukeen: Mikä on nykyään kunnallisen puoluetuen pääasiallinen lähde? Seuranta etenee kuntien koon mukaan isoimmista pienempiin. Muutama iso kaupunki käsitellään omana kokonaisuutenaan, minkä jälkeen edetään kuntien kokoluokkien mukaan. Kartoitus keskittyy 2020-luvun taitteeseen.

⁴⁸ Yksi tapa kanavoida varoja perustui aikanaan kuntien ilmoituslehtikäytäntöihin. Kunnallisjärjestöt huolehtivat siitä, että oman puolueen äänenkannattajat valittiin kunnan ilmoituslehdiksi. Lehdet puolestaan palauttivat osan ilmoitustuloistaan paikallisjärjestöille ilmoitushankintapalkkioina, ja toisinaan asiasta oli tehty poliittisen tason sopimuksia (Kukkonen 2019, 87–88). Käytäntö alkoi rapautua 1990-luvun laman myötä ja lieenee kuivunut 2000-luvun alusta alkaen. Toisaalta markkinaoikeus nosti 2000-luvun taitteessa esille sen, että kunnat ovat valinneet ilmoituslehtiään puutteellisella hankintamenettelyllä tai ilman tarjouskilpailua. Eikä taida olla liialti enää jäljellä puolueiden sanomalehtiäkään. Mittaluokasta kertoo esimerkiksi se, että vuonna 1990 Turun kaupungin keskushallinto oli käyttänyt 3,1 miljoonaa markkaa kunnallisten ilmoitusten julkaisemiseen, ja pääosa tästä oli maksettu puoluelehdille; Kuntien ilmoituslehdistä Venho 1996, 243–244 sekä Venho 2008, 176–177 ja 330. Markkinaoikeuden päätöksiä MAO 50/I/02, MAO 131/I02 ja MAO 68/04. Turun ilmoituslehdistä kaupunginvaltuusto 11.11.1991 asia nro 433.

4.1 Isot kaupungit

Isoja kuntia on valittu edustamaan 650 000 asukkaan pääkaupungin lisäksi Turku ja Kuopio. Helsinki on varannut 2010-luvun jälkipuolella vuosittain noin 60–70 miljoonaa euroa jaettavaksi avustuksina yhdistys-, seura-, asukasyms. kansalaistoimintaan. Tukikohteita ovat sivistys-, kasvatus-, kulttuuri-, liikunta- ja nuorisoalan toiminta. Yhtä lailla määrärahaa on osoitettu sekä sosiaali- ja terveysalan että ympäristö-, asukas- ja kotouttamistoimintaan. Lisäksi on varattu erikseen yleinen määräraha sellaisille yhdistyksille, joiden toimialalle ei ole varsinaista tukinimikettä.⁴⁹ Helsingissä tuettavien yhdistysten määrä on laskettavissa tuhansina. Määrärahojen jaosta ovat päättäneet kaupunginhallitus ja lautakunnat omine jaostoineen. Lisäksi huomattava määrä pienemmän kokoluokan avustuksia jaetaan viranhaltijapäätöksinä. Seuraavassa on käyty läpi vähintään yhdeltä vuodelta pöytäkirjat niiltä toimielimiltä, jotka on ilmoitettu avustusten jakajiksi. Lisäksi on seurattu keskeisten viranhaltijoiden pöytäkirjoja. Viranhaltijapäätösten määrä on kuitenkin siinä määrin mittava, että osa on jäänyt väistämättä tarkastelun ulottumattomiin.

Puolueiden perinteisistä oheisjärjestöistä kaupungin avustuksia saavat edelleen niiden nuoriso- ja varhaisnuorisoyhdistykset. Vuonna 2019 Helsingin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan nuorisajaosto myönsi kuuden puolueen järjestöille toiminta-, palkka-, leiri- ja projektiavustuksia yhteensä runsaat 550 000 euroa. Tästä noin puolet oli osoitettu palkkakustannuksiin. Yli puolen miljoonan euron kertymä on reaaliarvoltaan selvästi suurempi kuin 1990-luvun taitteessa jaettu tuki. Tukikäytäntö on muuttunut myös siten, että aiemmin pääosa tuesta osoitettiin puolueiden nuorisoyhdistyksille, mutta vuonna 2019 jaetusta 550 000 eurosta 66 prosenttia osoitettiin niiden lapsijärjestöille ja 34 prosenttia nuorisoyhdistyksille. Myös tuettavien yhdistysten määrä on kaventunut vuosien varrella. Vielä 1980-luvun alkupuolella tuki oli jyvitetty pieninä paloina yli sadalle paikallisyhdistykselle.

⁴⁹ www.hel.fi: kaupungin avustuskuulutus vuodeksi 2020; Tässä kohdin ei ryhdytä arvioimaan, paljonko summasta on osoitettu kaupungin itsensä hallitsemien yhdistysten tai säätiöiden taikka erilaisten laitostasoisten toimijoiden avustuksiin, ja vastaava huomio pätee jatkossa myös muihin kuntiin. Vapaan kansalaistoiminnan avustukset ovat joka tapauksessa Helsingissä vuosittain kymmeniä miljoonia euroja; Vertaa Valtiovarainministeriö 2015, 43 sekä Kumaja 2019, 12–13 ja 25–26.

Vuonna 2019 tukea sai vajaat 30 yhdistystä, kun pääosa avuista oli keskitetty alue- ja piirijärjestöille.⁵⁰

Muutoksia on havaittavissa myös toisella perinteisellä tukilohkolla eli poliittisten sivistystyön järjestöjen tukikäytännöissä. 1990-luvun alussa suurimpien puolueiden sivistys- ja kulttuuriyhdistyksille Helsinki myönsi tukea noin miljoona markkaa – eli vuosituki oli lähes samaa tasoa kuin nuorisotyön järjestöilläkin (Venho 1996, 298). Edelleen vuonna 2010 kaupungin talousarviosta samaisille järjestöille jaettiin tukea kahdeltakin eri nimikkeeltä. Taide- ja kulttuuriyhdistysten sekä toisaalta vapaan sivistystyön tukena myönnettiin poliittisille sivistys- ym. järjestöille avustuksia yhteensä vajaat 100 000 euroa.⁵¹ Tämän jälkeen tukijärjestelmää on karsittu lisää, ja sen reaalin tasoinen on kutistunut menneisiin vuosikymmeniin verrattuna. Vuonna 2019 tukea myönsi enää kasvatus- ja koulutuslautakunta vajaat 30 000 euroa. Samalla tuettavien järjestöjen kirjoa on karsittu siten, että mukana oli viiden eri puolueen sijasta vain kolmen puolueen taustajärjestöt. Muutokset toiminnan muodoissa ja poliittisissa voimasuhteissa näyttävät heijastuvan tukikäytäntöihin. Järjestelmä tarjosi aikanaan perinteisille valta- puolueille merkittävän lisän niiden paikallisen toiminnan rahoitukseen. Sittemmin puolueiden välinen asetelma on keikahtanut ympäri, kun vihreiden vaatimuksesta kulttuuri- ja kirjastolautakunnan listoilta poistettiin vuodesta 2011 alkaen poliittisten sivistys- ja kulttuurijärjestöjen vuosiavut. Sen seurauksena 2010-luvulla karsitussa tukijärjestelmässä on jäljellä vain kasvatus- ja koulutuslautakunnan määräraha vapaa sivistystyön avustuksiin, joissa vihreiden oma sivistysliitto on nyt oheisjärjestöistä suurin yksittäinen kaupungin tuen saaja.⁵²

⁵⁰ Helsingin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan nuorisosaostalon pöytäkirjat 31.1.2019–13.6.2019; Vertaa Venho 1996, 294–295.

⁵¹ Vuoden 2010 avustuksista. Tukimuoto 1: Helsingin kulttuuri- ja kirjastolautakunta 8.12.2009. Samasta avustusluettelo www.hel.fi > helsingin-kulttuurikeskus-avustukset.xls; taide- ja kulttuuriyhdistysten toiminta-avustukset; Tukimuoto 2: Helsingin suomenkielisen työväenopiston johtokunta 31.1.2012 § 8 – liite 3.

⁵² Kasvatus- ja koulutuslautakunta 12.2.2019 § 25 ja 11.2.2020 § 26: Suomenkielisen työväenopiston avut; Vertaa www.helsinginvihreat.fi/2009/12/09/kulttuuriavustukset. Samasta www.hannuuskala.fi/2010/11/voitto-kotiin/. Katsottu 4/2021.

Kolmas välillisen puoluetuen kunnallinen muoto eli puoluetustaisten eläkeläisjärjestöjen tukirakennelma on muuttanut sekin niin määrää kuin muotokin. Vielä 1990-luvun alussa Helsingin kaupunki jyvitti pieniä toiminta-avustuksia yli 60 eläkeläisyhdistykselle. Vuodesta 2016 alkaen tukijärjestelmä on toiminut siten, että kaupunki myöntää ensin avustuksen Helsingin Eläkeläisjärjestöt HEJ ry:lle. Tämä katto-organisaatio jakaa tuen edelleen vajaalle kymmenelle jäsenjärjestölleen eli alue- tai piirijärjestöille. Nämä puolestaan jyvittävät avustuksia paikallisyhdistyksilleen. Vuonna 2019 kaupungin katto-organisaatiolle myöntämä avustus oli 56 000 euroa, josta puoluetustaiset yhdistykset saivat arviolta 90 prosenttia.⁵³ Lisäksi eräät eläkeläisyhdistykset ovat saaneet eri tarkoituksiin muita avustuksia, jotka tarjoavat niille merkittävän lisän katto-organisaation kautta saatavaan tukeen.⁵⁴

Muista välillisen puoluetuen lähteistä poiketen poliittisten raittiusyhdistysten avustukset jäivät nyt tyystin löytymättä. Enimmillään Helsingin kaupunki jakoi tukea näille järjestöille 1990-luvun taitteessa yli puoli miljoonaa markkaa.⁵⁵ Seuraavina vuosina avustuksia ensin karsittiin huomattavasti, ja sitten ne hiipuivat pois. Eikä taida olla liialti poliittisia raittiusyhdistyksiäkään enää jäljelle – liekö puolueväki raitistunut.

Oheisjärjestöille osoitetun tuen lisäksi Helsinki jakaa avustuksia myös suoraan puoluetointaan. Kuntalakiin tehdyn muutoksen (578/2006) jälkeen kaupunki ryhtyi myöntämään tukea puolueiden valtuustoryhmille. Aluksi määrä oli noin 80 000 euroa vuodessa. Vuonna 2014 se oli kasvanut 242 000 euroon, ja vuonna 2019 valtuustotukea jaettiin 371 000 euroa.⁵⁶

Lisäksi Helsinki on ottanut käyttöön kokonaan uuden – tai ainakin julkisuudessa vähälle huomiolle jääneen – tukimuodon. Esimerkiksi eduskunta- ja eurovaalivuonna 2019 kaupungin hallintojohtajan päätöksellä

⁵³ Helsingin sosiaali- ja terveystalautakunta 11.12.2018 § 337 ja 10.12.2019 § 304.

⁵⁴ Helsingin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunnan liikuntajaosto 2.4.2019 § 5–6. ja 14.5.2020 § 8–9.

⁵⁵ Venho 1996, 297.

⁵⁶ Helsingin kaupunginhallitus 7.5.2007 § 672 sekä kaupungin tilinpäätökset 2015, 162 ja 2019, 137.

puolueiden piiri- ja kunnallisjärjestöille maksettiin korvausta ylimääräisestä toimistotyöstä, joka aiheutui niille henkilöiden etsimisestä ja nimeämisestä vaalilautakuntiin ja vaalitoimikuntiin. Kaupungille osoitetussa ”korvaushakemuksessa” asiaa perustellaan siten, että prosessi aiheuttaa puolueiden piiritoimistoille sekä työtä että kustannuksia ja tämä tulisi korvata niille ”ostopalveluina”. Maksuperusteena oli 12 euroa/jäsen, ja siten kokonaissummaksi laskettiin 43 000 euroa. Tukimuotoa on sovellettu myös aiemmissa vaaleissa.⁵⁷

Oheisjärjestöille ja varsinaisille puoluejärjestöille osoitettujen avustusten ohessa kolmas keskeinen varainhankintamuoto perustuu luottamustoimien palkkioista pidätettyihin puolueveroihin. Helsingin tilinpäätöksen (2019, 164) mukaan kunnallisia luottamushenkilömaksuja oli tilitetty paikallisille puoluejärjestöille 594 000 euroa. Vuonna 2011 vastaavia maksuja oli tilitetty 294 000 euroa. Puolueveron kertymä on siis kaksinkertaistunut 2010-luvun aikana.⁵⁸

Helsingissä luottamustoimista kertyneet puolueverot maksetaan kaupungin taloushallintopalvelun (TALPA) kautta. Tämä kertymä ilmoitetaan vuosittain kunnan tilinpäätöksen liitetietona. Lisäksi Helsingillä on satakunta tytäryhteisöä eli kunnan hallitsemaa yhtiötä tai säätiötä. Kaupungille osoitetun tietopyynnön mukaan tytäryhtiöiden hallinnon palkkioista pidätetyt puolueverot eivät kulje kunnan taloushallinnon kautta eivätkä siten tule lasketuiksi kunnan tilinpäätösliitteeseen. Palkkiot tilitetään tytäryhteisöjen oman hallinnon kautta, ja käytännöt vaihtelevat jossain määrin niin yhtiöittäin kuin puolueittain.⁵⁹ Siten jää myös epäselväksi, missä määrin nämä puolueverot ovat julkisissa asiakirjoissa näkyvissä ja kuinka suurista vuosikertymistä on kysymys.

⁵⁷ Helsingin kaupunginkanslian hallintojohtajan viranhaltijapäätös 17.9.2019 § 13; Aiemmistä vaaleista hallintojohtaja 17.12.2018 § 12 ja kaupunginjohtaja 18.6.2015 § 88.

⁵⁸ Vuoden 2011 tieto on saatu aikanaan pyynnöstä Helsingin kaupungilta. Tekijän hallussa.

⁵⁹ Helsingin kaupunginvaltuuston sihteerin Lauri Mennan puhelinhaastattelu 24.8.2020.

Lisäksi Helsingin kaupunki on mukana useissa kuntayhtymissä (6). Niillä on vaihteleva tapa kirjata puolueverot näkyville tilinpäätöksiinsä. Osa yhtymistä ilmoittaa luottamushenkilömaksut kootusti puolueyhteisöittäin eli maksun saanutta oikeushenkilöä (ry) nimeämättä. Osa puolestaan tarjoaa erittelyn kullekin yksittäiselle puoluejärjestölle maksettusta verosta. Kuntayhtymien tilinpäätösten perusteella ei pystytä aina laskemaan, paljonko ne ovat kaikkiaan maksaneet puolueveroja helsinkiläisille kunnallis- ja piirijärjestöille ja paljonko muille uusmaalaisille tai muille yhdistyksille. Kirjava ilmoituskäytäntö vaikeuttaa arviota siitä, paljonko pääkaupungin järjestöt ovat koonneet vuosittain kuntayhtymien puolueveroja. Summa lienee laskettavissa ainakin kymmeninä-tuhansina euroina.

Oheisjärjestöille ja varsinaisille puoluejärjestöille osoitettuna avustuksina sekä erilaisina puolueveroina tilitetyt maksut ovat tuoneet helsinkiläisille puoluejärjestöille ja niiden lähipiirin viiteryhmille vuonna 2019 ainakin vajaat kaksi miljoonaa euroa kunnan tukirahaa.

Helsinki edustaa monella tavalla poikkeustapausta Suomen kuntakentässä. Pääkaupunki-asemansa ohessa se on niin väkimmäältään kuin talouden volyymiltaan ylivoimaisesti isoin kunta. Lisäksi Helsingissä kunnallisjärjestöillä on myös piirijärjestön status. Siten ne pääsevät osallisiksi valtion puoluetuen jakoon. Vuonna 2019 kahdeksan eduskunta-puolueen keskusjärjestöä ohjasi valtion puoluetukea edelleen helsinkiläisille piireilleen noin 300 000 euroa, mikä toi runsaan 15 prosentin lisän kaupungin tarjoamaan tukeen. Saamansa valtionavun perusteella piiri- eli kunnallisjärjestöt lukeutuvat myös puoluelain määrittämien laajojen julkisuusvaatimusten piiriin. Käytännössä tämä tarkoittaa, että helsinkiläiset kunnallisjärjestöt joutuvat toimittamaan tilinpäätöksensä julkisina asiakirjoina VTV:lle. Yhdelläkään muulla yli 1 500:lla maamme kunnallisjärjestöllä ei ole vastaavaa velvoitetta. Tilinpäätösten julkisuusvelvoitteen ansiosta päästään siis arvioimaan muun muassa helsinkiläisten piiri- eli kunnallisjärjestöjen taloudellista tilaa, kuten tasevarallisuutta.

Taulukko 8.

Helsinkiläisten piiri- eli kunnallisjärjestöjen taseen loppusummia 2009–2020 (euroa)

	KOK	VIHR	SDP	VAS	PS
2009	257 500	87 300	141 800	104 100	? *
2010	446 100	123 400	187 500	103 000	? *
2011	280 000	60 500	178 700	72 900	? *
2012	236 000	16 400	70 600	63 700	? *
2013	319 000	91 200	151 600	73 600	? *
2014	380 500	162 300	240 000	116 500	? *
2015	293 500	121 700	234 500	99 100	? *
2016	407 400	206 300	333 200	135 800	? *
2017	374 900	182 800	286 700	126 500	? *
2018	513 400	288 400	409 800	173 600	34 700
2019	452 200	286 200	461 600	166 700	9 900
2020	? *	404 400	586 500	219 200	? *

Lähde: www.puoluerahoitus.fi: puolueiden ja piirien tilinpäätösasiakirjat;

*Tiedot puuttuvat 11/2021.

Taulukkoon 8 on kerätty viiden suurimman puolueen helsinkiläisten kunnallisjärjestöjen taseen loppusummat vuodesta 2009 lähtien. Siinä näkyy, miten niiden varallisuus on paisunut vähintään kaksinkertaiseksi – yhdellä järjestöllä lähes 25-kertaiseksi vuosikymmenen aikana. Keskeinen selittäjä liittyy todennäköisesti siihen, että puolueveroa ja valtuustotukea on maksettu Helsingissä aiempaa enemmän. Vaalit puolestaan selittävät vuosien välistä vaihtelua. Vaalien välisinä vuosina varoja kerätään säästöön ja vaalivuosina näitä puskureita taas puretaan kampanjointia varten.⁶⁰

Pidemmälle ajanjaksolle ulottuvaa arviota kunnallisen puoluetuen määrän kehityksestä Helsingissä ei pystytä tässä laskemaan. Sen sijaan sen rakenteessa on nähtävissä muodonmuutos aiempiin vuosikymmeniin verrattuna.

⁶⁰ Vertaa www.puoluerahoitus.fi. Helsinkiläisten piirijärjestöjen tilinpäätöksissä yleensä vähintään puolet ja useimmin yli puolet tuloista koostuu eri tavoin julkisista lähteistä saaduista varoista. Samalla verkkosivustolla julkaistaan myös ajantasaiset tuki-ilmoitukset, ja niiden perusteella yksityinen varainhankinta voi parhaimmillaankin selittää vain osan varallisuuden kasvusta. Katsottu 11/2021.

Ennen kunnan tuki oli hajautettu pieninä palasina lukemattomille oheisjärjestöille puolueyhteisön tausta- ja viitetoimintaan. Viimeistään 2010-luvulla Helsingin tuki on keskitetty isompina summina suoraan kunnallis- eli piirijärjestöjen ydintoimintaan.

Nykyisestä pääkaupungista siirrymme seuraavaksi entiseen hallintokeskukseen. Turun kaupungin vuonna 2020 julkaisemassa avustusinfossa on tuen hakemiseen liittyvien ohjeiden ohessa tiivistetty perustietoja yleensäkin kunnan tarjoamista avustuksista. Runsaan 190 000 asukkaan Turku myöntää avustuksia vuosittain noin kymmenen miljoonaa euroa ja käsittelee asiaa koskevia hakemuksia noin 1 500 kappaletta. Kunnan tuki on tarkoitettu pääsääntöisesti rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille sekä työryhmille. Yhtäältä avustuksia myöntävät oman alansa toimijoille nuoriso-, kulttuuri- ja liikuntalautakunta sekä sosiaali- ja terveyslautakunta. Lisäksi avustuksia jaetaan Turun kaupunginhallituksen toimialalta, ja näiden tukien valmistelusta vastaa erillinen avustustoimikunta, jonka esityksestä tuet myönnetään viranhaltijapäätöksinä. Kaupunginhallitukselta tukea voivat hakea laajasti eri alojen yhdistykset yleisavustuksina sekä kohdennettuina kertatukina. Lisäksi kaupunginhallituksen määrärahoista tukea on osoitettu muun muassa eläkeläisyhdistyksille ja ystävyysseuroille.⁶¹

Turussakin kunnan talousarvioon on varattu jo vuosikymmenien ajan varoja nuorisoyhdistysten tukemiseksi. Tästä määrärahasta todennäköisesti yhtä kauan ovat tukea saaneet myös poliittiset yhdistykset. Vuonna 2019 nuorisolautakunnalla oli käytettäväänään sopimuspohjaisiin avustuksiin sekä toiminta- että projektiavustuksiin yhteensä 310 000 euroa. Näistä varoista runsaat 40 prosenttia eli 127 000 euroa oli myönnetty kuuden eri puolueen nuorisotyöhön. Tuki jakaantui 11:lle eri yhdistykselle siten, että poliittiset nuorisoyhdistykset saivat tukea yli 81 000 euroa ja puolueiden lapsijärjestöt runsaat 45 000 euroa.⁶²

⁶¹ www.turku.fi > avustukset > esittelymateriaali. Katsottu 3/2021.

⁶² Turun nuorisolautakunta 13.12.2018 § 115–121 ja 31.1.2019 § 5.

Muiden lautakuntien tukilistoilta on harvemmin löydettävissä puolueiden oheisjärjestöille luettavia avustuksia. Kulttuurilautakunnan avustuksissa pääpainon todetaan olevan ammattitaiteilijoiden tukemisessa. Sosiaali- ja terveyslautakunnan kansanterveys- ja päihdetyön järjestöavustuksista on karsittu kokonaan aiemmin huomattaviakin summia keränneet poliittiset raittiusyhdistykset. Joku yksittäinen puoluetustainen raittiusyhdistys on hakenut vielä vuonna 2019 avustuksia, mutta tuki on jäänyt saamatta. Liikuntalautakunnan avustuksia puolestaan jaetaan pääasiassa urheiluseuroille, mutta myös muiden alojen yhdistyksille, jotka järjestävät säännöllistä liikuntatoimintaa.

Lautakuntien ohessa yhdistystoiminnan avustuksia jaetaan siis Turun kaupunginhallituksen määrärahoista, joiden sisälle luotiin 1970-luvulla kunnallisen puoluetuen automaatti. Avustuksia oli varattu jaettavaksi poliittisten voimasuhteiden mukaan porvarillisiksi, vasemmistolaisiksi ja neutraaleiksi katsotuille yhdistyksille. Tätä linjausta noudatettiin ainakin 1990-luvulle saakka. Puolueet jakoivat oman osuutensa haluamilleen sivistys- ja kulttuuriyhdistyksille, säätiöille ja muille tuki- ja taustaorganisaatioille. Yhden vuoden aikana avustettavia oheisjärjestöjä saattoi olla jopa kymmenittäin.⁶³

Vuosituhanneen vaihteen jälkeenkin Turun kaupunginhallituksen toimielimelle varatut yhteisöavustukset ovat sisältäneet lukuisia nimikkeitä yleishyödyllisen kansalaistoiminnan tukemiseksi. Avustuksia ovat voineet hakea lähes mitkä tahansa paikalliset järjestöt niiden toimialasta ja koosta riippumatta, ja mukana on ollut institutionaalisia toimijoita ja pieniä paikallisyhdistyksiä. Tukea on varattu yleisavustuksiin ja kohdennettuihin erityisavustuksiin. Omat nimikkeensä on myös yhdistysten vuokratukeen sekä toimitilojen peruskorjaukseen ja kunnostukseen. Näistä kaupunginhallituksen varoista pieni osa ohjataan edelleen puolueiden kirjavalle oheisjärjestökentälle. Lisäksi vuonna 2009 Turku otti virallisesti käyttöön valtuustoryhmille varatun tuen, joka liitettiin osaksi kaupunginhallituksen avustusvaroja.

⁶³ Venho 1996, 307 ja Venho 2008, 180–181.

Tätä tutkimusta varten käytiin läpi Turun kaupunginhallitukselle vuodeksi 2019 varatut avustusmäärärahat: niiden jakoa valmisteleen avustustoimikunnan pöytäkirjat ja itse jakoa koskevat viranhaltijapäätökset.⁶⁴ Eri nimikkeillä yleishyödylliseen toimintaan varatuista määrärahoista puolueiden oheisjärjestöille myönnettiin vuonna 2019 noin 90 000 euroa. Lisäksi valtuustoryhmien toimintaan oli varattu 161 000 euroa. Tämän ohessa eläkeläisten yhdistystoimintaan oli varattu 50 000 euroa, josta puoluetustaist yhdistykset saivat noin 80 prosenttia.⁶⁵ Kaikkiaan kaupunginhallituksen toimielimestä osoitettiin vuonna 2019 tukea puolueiden toimintaan tai niitä lähellä oleville viiteryhmille vajaat 300 000 euroa.

Turun kaupunginhallituksen tavalla tai toisella puoluetoimintaan varauksissa määrärahoissa on nähtävissä 2010-luvun lopulla jonkinlainen muutos. Kun Turku otti vuonna 2009 virallisesti käyttöön valtuustoryhmille varatun tuen, perusteluna oli muun muassa se, että näin voidaan korvata negatiivista julkisuutta aiheuttaneet piilopuoluetukiaiset.⁶⁶ Käytännössä valtuustotuki ei kuitenkaan kumonnut kaupunginhallituksen puolueiden oheisjärjestöille varaamia avustuksia, vaan se tuli niiden lisäksi. Sitten valtuustoryhmille varattu määräraha kaksinkertaistettiin vuosiksi 2018–2019 eli 160 000 euroon. Korotuksella oli ilmeisesti tarkoitus korvata muita poliittisia avustuksia ja karsia puoluetustaistaisia järjestöjä avustettavien yhteisöjen joukosta. Osalla puolueista niiden taustayhdistykset ovatkin kadonneet kaupunginhallituksen avustuslistoilta, mutta osa kanavoi välillistä tukea entiseen malliin oheisorganisaatioilleen. Siten valtuustotuki korotuk-

⁶⁴ Määräraha ja sen rakenne ilmenevät Turun kaupunginhallituksen pöytäkirjasta 17.12.2018 § 509: Liite 3. Avustusmääräraha vuonna 2019. Rahan jakoa valmistelevan avustustoimikunnan pöytäkirjat on saatu pyynnöstä luettavaksi kaupungin kirjaamoon. Avustusten jakoa koskevat viranhaltijapäätökset on upotettu kaupunginhallituksen pöytäkirjoihin nimikkeellä ”Lautakuntien pöytäkirjat ja viranhaltijoiden päätöspöytäkirjat”.

⁶⁵ Eräille eläkeläisyhdistyksille on myönnetty avustuksia lisäksi lautakuntien määrärahoista. Katso esimerkiksi liikuntalautakunta 16.4.2019 § 40 sekä sosiaali- ja terveyslautakunta 30.1.2019 § 22.

⁶⁶ Turun Sanomat 23.11.2008.

sineen näyttää tuoneen vielä erillisen tukilisän osalle paikallisia puolueyhteisöjä.⁶⁷

Kaiken kaikkiaan Turun kaupunki on jakanut avustuksina erilaisille puoluejärjestöille sekä niiden aatteelliseen ja toiminnalliseen lähipiiriin vuonna 2019 runsaat 400 000 euroa. Tämä on kuitenkin vain osa Turun kunnallises-ta puoluetuesta. Kaupunki ilmoitti tilinpäätöksessään (2019, 152) maksaneen-sa luottamushenkilömaksuja paikallisille puoluejärjestöille 260 000 euroa.

Kokonaislaskelman eli noin 660 000 euron ulkopuolelle jää vielä se, mi-ten kaupungin tytäryhtiöiden ja säätiöiden luottamushenkilöpalkkioista on kanavoitunut puolueveroja paikallisille järjestöille. Turun kaupunki ei oman ilmoituksensa mukaan tilitä lainkaan tytäryhteisöjen puolueveroja.⁶⁸ Eivät-kä keskeisten tytäryhteisöjen nähtäväksi pyydetty tilinpäätökset kerro puolue-veroista mitään. Turun kaupungin konserniohjeen mukaan: ”Tytäryhteisöt eivät saa osallistua poliittisen toiminnan tukemiseen suorilla taikka epä-suorilla toimenpiteillä.” Toisaalta ainakin joiltain osin kaupungin tytär-yhteisöjen luottamushenkilöiden palkkiot kerryttävät puolueveroja siten, että luottamushenkilö maksaa osan saamistaan palkkioista omasta kukka-rostaan – jos suostuu ja muistaa hoitaa asian.⁶⁹ Arvioimatta jää myös se, onko kuntayhtymistä maksettu puolueveroja vuonna 2019 paikallis- tai piiri-järjestöille. Turun kaupungin tilinpäätöksessä (2019, 137) mainittujen kunta-yhtymien tilinpäätösliitteistä ei löytynyt tietoja puolueveroista.

Seuraavaksi siirrytään Etelä-Suomesta Savoan. Kolmantena isojen kau-punkien joukosta tarkastellaan vajaan 120 000 asukkaan Kuopion yhdistys-

⁶⁷ Kaupunginhallituksen harkinnanvaraisista määrärahoista avustettuja puolueiden taustayhdistyksiä 2019: SDP:n organisaatioita ovat Ruissalon Kansanpuiston säätiö, Nuoriso- ja kulttuuritalosäätiö Tarmo sekä Työväen Sivistysliiton Turun opinto-järjestö; vasemmistoliittoa lähellä olevia järjestöjä ovat Folkets Bildningsförbund, Kansan Radioliiton Turun Aluejärjestö, Lounais-Suomen Loma ja Virkistys, Turun lähiradioyhdistys sekä Turun Vasemmistonuoret; keskustataustaisia järjestöjä ovat Turun Kulttuurikerho ja Turun Luonnonystävät; kokoomuksen ja RKP:n tausta-yhdistykset ovat poistuneet tukilistoilta. Vihreiden ja perussuomalaisten tausta-järjestöjä ei ole näkynyt listoilla aiemminkaan.

⁶⁸ Turun kaupungille 3.8.2020 lähetetty tietopyyntö ja siihen saatu vastaus.

⁶⁹ Henkilökohtainen tiedonanto luottamushenkilöltä KV.

toimintaan varaamia määrärahoja ja niiden joukosta erottuvia puolue-toiminnan avustuksia.

Vielä 1980-luvulla Kuopio edusti isoille kaupungeille ominaista järjestelmää, jossa tukea oli osoitettu puolueiden nuoriso-, lapsi-, eläkeläis-, raittius- sekä sivistys- että kulttuurijärjestöille. Avustuksia jaettiin vuosittain kymmenille yhdistyksille, ja 1990-luvun taitteessa niiden yhteenlaskettu tuki oli enimmillään 660 000 markkaa vuodessa. Selvä muutos oli nähtävissä 1990-luvun alussa. Talouslama ja poliittisen järjestötoiminnan yleinen hiipuminen heijastuivat sekä avustusten määrän että avustettavien järjestöjen luvun pienenemiseen.⁷⁰ Nyt tarkoitus on päivittää kunnallisen tukijärjestelmän tiedot 2020-luvun taitteesta.

Kuopiossa kansalaistoiminnan avustaminen on keskitetty hyvinvoinnin edistämisen lautakunnan palvelualueelle. Pääosa järjestöjen yleisavustuksista ja sitä myöten yleensäkin avustuksista jaetaan lautakunnan toimialalta. Yli 10 000 euron avustushakemuksista päättää lautakunta, ja alle tämän summan jääneet hakemukset käsitellään viranhaltijapäätöksinä. Esimerkiksi vuoden 2019 pöytäkirjat kertovat, että kansalaistoimintaan oli varattu kaikkiaan vajaat 3,5 miljoonaa euroa. Avustuksia on osoitettu nuoriso- ja eläkeläistoimintaan sekä liikunta- ja kulttuurityöhön. Yhtä lailla määrärahoja on varattu niin asukas- ja kyläyhdistyksille kuin kansanterveys- ja vammaisjärjestöille. Lisäksi mukana on yleisnimike ”Muut yhdistykset”. Näiden ohessa isoimpien toimijoiden kanssa on laadittu yhteistoimintasopimuksia. Kaikkiin avustushakemuksiin Kuopio ilmoittaa saaneensa vajeat 400 vuodessa.⁷¹

Kuopiossa puolueiden oheisjärjestöille myönnetty avustukset ovat kuivuneet lähes kokoon. Tukinimikkeiden, tuettujen järjestöjen sekä itse tuen määrä ovat supistuneet huomattavasti aiempiin vuosikymmeniin verrattuna. 2020-luvun taitteessa paikallisille oheisjärjestöille on myönnetty avustuksia vuosittain yhteensä noin 25 000 euroa, josta puolet on osoitettu pieninä palkoina noin 15 eläkeläisyhdistykselle. Vielä viime vuosinakin on nähtävissä,

⁷⁰ Venho 1996, 255–261.

⁷¹ Kuopion Hyvinvoinnin edistämisen lautakunta 20.2.2019 § 15. Vastaava asia seuraavalta vuodelta 1.4.2020 § 17: a) isot avustukset pöytäkirjassa ja b) pienet avut liitteessä ”Yleisavustukset 2020” sekä c) avustusrunko liitteessä ”Yhteenveto 2020”.

miten puoluetustaisten eläkeläisten yhdistykset ovat jopa kasvattaneet toimintaperustaansa, mikä heijastuu myös avustuksiin. Varttuneemman väen yhdistysten lisäksi tukea on jaettu muutamalle poliittiselle nuorisoyhdistykselle. Niiden joukosta löytyy myös suurimman yksittäisen tuen saaja: puolueen varhaisnuorisojärjestön piiriorganisaatio on saanut kaupungilta yleensä noin 10 000 euron vuosiavustuksen.

Oheisjärjestöavustusten lisäksi Kuopio on ottanut vuonna 2017 käyttöön valtuustoryhmille varatun määrärahan. Vuosina 2017–2020 kaupunki on maksanut puolueiden valtuustoryhmille keskimäärin 37 000 euroa vuodessa.

Avustuksina poliittiseen toimintaan tai puolueita lähellä olevaan viiteryhmätyöhön jaettu tuki jää kuitenkin korkeintaan kolmannekseen kaupungin puolueyhteisöille jakamista varoista. Selvästi merkittävin kaupungin puolue-toimintaa varten maksama tuki perustuu puolueveroihin. Esimerkiksi vuonna 2019 oheisjärjestöille tukea osoitettiin noin 25 000 ja valtuustoryhmille vajaat 42 000 euroa. Samana vuonna Kuopion kaupunki ilmoittaa tilittäneensä puolueveroja runsaat 125 000 euroa.⁷²

Puolueverojen kokonaismäärä jää kuitenkin osittain avoimeksi. Kuopion kaupungille lähetettiin tietopyyntö, jossa tiedusteltiin niitä luottamus- ja toimielimiä sekä kuntakonsernin osia, joista kertyvät puolueverot kulkevat kunnan tilinpidon kautta ja tulevat siten lasketuiksi osaltaan kaupungin tilinpäätökseen. Kuopion kaupungilta saadun vastauksen mukaan kaupungin tilityskäytännön piiriin kuuluvat valtuusto, hallitus, lautakunnat ja jaostot sekä kaupunkikonsernin liikelaitokset ja seudulliset toimielimet. Saadun vastauksen jälkeen epäselväksi jäi edelleen se, maksetaanko muun muassa kuntakonsernin tytäryhtiöistä puolueveroja. Ja jos maksetaan, kuinka paljon ja minkälaisilla järjestelyillä.⁷³

Kuopion tilinpäätöksessä (2019, 239) kuntakonserniin on luettu myös viisi kuntayhtymää. Niiden tilinpäätökset puolestaan kertovat vaihtelevasti puolueveroista. Osin avoimeksi jää, onko kuntayhtymien luottamushenkilö-

⁷² Valtuustotuet ja puolueverot 2019 Kuopion kaupungin tilinpäätöksen sivuilla 233 ja 251.

⁷³ Kuopion kaupungille sähköpostitse 12.10.2020 lähetty tietopyyntö ja siihen 15.10.2020 saatu vastaus; Vertaa Savon Sanomat 27.11.2014: ”Puoluevero pysyy napanuorana.”

maksuja yleensäkin laitettu maksuun ja mikä on tilityksen mahdollisesti saanut oikeushenkilö (ry). Pohjois-Savon Liitto (2019, 51) ja Savon Koulutus-kuntayhtymä (2019, 103) ovat eritelleet maksamansa puolueverot. Tilitykset on osoitettu puolueiden alueellisesti toimiville piirijärjestöille, joiden kotipaikaksi on pääsääntöisesti merkitty Kuopio ja joiden toimistot ainakin sijaitsevat Kuopiossa.

Kaikkiaan kunnallisessa puoluetuessa on nähtävissä Kuopiossakin siirtymä, vaikka kattavia tietoja ja jatkuvaa aikasarjaa sen eri osista ei ole tarjolla läpi vuosien. Oheisjärjestöjen avustukset ovat kuivuneet kokoon, ja tuki puolue toimintaan kulkee pääosin valtuuston ryhmitäen ja puolueverojen kautta. Mielenkiintoinen yhteensattuma on se, että 1990-luvun taitteessa oheisjärjestöille myönnettyjen avustusten vuosikertymä oli noin 660 000 markkaa. Jos se elinkustannusindeksoidaan 2019 tasolle, summa vastaa noin 175 000 euroa. Mittaluokka on jokseenkin sama, jonka Kuopio ilmoittaa tilittäneensä poliittiseen toimintaan valtuustotukina ja puolueveroina vuonna 2019.

4.3 Isohkot kaupungit

Suurimpien kaupunkien jälkeen siirrymme tarkastelemaan isohkoja eli 20 000–100 000 asukkaan kaupunkeja. Tämän kokoluokan kunnista ei ole aiempaa tutkimustietoa vertailun pohjaksi. Paikallisilla puoluejärjestöillä ei ole velvoitteita eikä tapana julkistaa tilinpäätöksiään tai liialti muitakaan taloustietoja. Mukaan on valittu kymmenen (10/55) kaupunkia tästä kokoluokasta. Kuntakohtaisen käsittelyn sijaan isohkoista kaupungeista raportoidaan kootusti. Millainen yleiskuva muodostuu tämän kokoluokan kunnista eli miltä osin niiden käytännöt vastaavat toisiaan? Lisäksi nostetaan esiin sellaisia paikallisen puolue toiminnan tukikäytäntöjä, jotka ovat tyyppillisiä vain joillekin kunnille.

Rovaniemi 62 920, Järvenpää 43 410, Nurmijärvi 42 670, Tuusula 38 660, Kerava 36 250, Kaarina 33 460, Ylöjärvi 32 980, Raisio 24 180, Lempäälä 23 210, Kemi 21 020.

Isohkoissa kaupungeissa yhdistyksille ja vapaaseen kansalaistoimintaan varattujen avustusten määrä vaihtelee vajaasta 100 000 yli miljoonaan euroon vuodessa. Ehkä tyypillisimmin vuosittaiset määrärahat sijoittuvat paristasadastuhannesta noin puoleen miljoonaan euroon. Vuosittain tuettujen yhdistysten määrä on puolestaan vaihdellut alle sadasta noin 200:aan. Tästä joukosta tarkoituksena on taas etsiä puolueiden lähipiiriin osoitettuja avustuksia.⁷⁴

Isohkojen kaupunkien yleisin tukimuoto oheisjärjestöille perustuu eläkeläisyhdistyksille varattuihin määrärahoihin. Lähes kaikki (9/10) kunnat ovat varanneet talousarvioihinsa määrärahaa, joka on tarkoitettu varttuneen väen yhdistystoimintaan. Määrärahat on sijoitettu vaihtelevasti keskuhallinnon yleisavustuksiin, kulttuuri- tai liikunta-alan määrärahoihin taikka sosiaali- ja terveysalan järjestöjen tukinimikkeisiin. Toisinaan eläkeläisyhdistykset voivat saada tukea paristakin eri lähteestä. Yleensä isohkoissa kaupungeissa useimmilla (4–5) perinteisillä puolueilla on omat eläkeläisyhdistyksensä, jotka myös keräävät suurimman osan varttuneemman väen yhdistystoimintaan osoitetuista avustuksista. Yksittäisten yhdistysten vuosittain saamat avustukset vaihtelevat yleensä muutamasta sadasta noin 2 000 euroon, ja eläkeläisjärjestöjen vuosittainen avustuskertymä yhdeltä kaupungilta on summattavissa muutamasta tuhannesta noin 10 000 euroon saakka. Joukosta erottuu mittaluokaltaan yksi poikkeus. Keravalla on kaksi eri tukinimikettä erilaisille sosiaali- ja terveysalan järjestöille, joiden joukkoon on laskettu myös eläkeläiset: yleiset vuosiavut ja erillinen tilatuki. Suurimpien puolueiden taustalla olevat eläkeläisyhdistykset ovat saaneet Keravalla näistä avustuksista vuosittain yhteensä 30 000–40 000 euroa.⁷⁵

⁷⁴ Avustuksia etsittiin kaupunginhallitusten, lautakuntien ja jaostojen yms. pöytäkirjoista 1–3 vuodelta. Lisäksi seurattiin viranhaltijoiden päätösluetteloita, joita eri kunnat pitävät esillä verkkosivuillaan vaihtelevan ajan – yleensä kolmesta viikosta yhteen vuoteen. Lyhytaikaisen julkipanon vuoksi puolet tässä kokoluokassa olevista kunnista otettiin erityisseurantaan ja viranhaltijapäätökset tarkastettiin kolmen viikon välein yhden vuoden ajalta. Lisäksi Keravan kaupunki on julkaissut ainakin kahdesti (2017 ja 2018) verkkosivuillaan koosteet kunnan yhdistystoimintaan jakamista avustuksista.

⁷⁵ www.kerava.fi > asiointi > avustukset > kaupungin_avustukset_2018; Samasta Keravan vapaa-aika- ja hyvinvointilautakunta 17.3.2020 § 26 ja 14.5.2020 § 33.

Poliittista järjestötoimintaa näyttää leimaavan täälläkin sukupolvien välinen ero. Isohkoissa kaupungeissa useilla puolueilla on omat eläkeläisyhdistyksensä ja joillain puolueilla jopa useampia kunnan tukemia yhdistyksiä. Sen sijaan poliittisten nuorisojärjestöjen avustukset ovat jääneet jokseenkin vähäisiksi. Kaikkien tässä tarkasteltavien kuntien (10) budjetteihin oli varattu määrärahat nuorisoyhdistysten tukemiseen, mutta puoluenuorten yhdistyksille rahaa oli 2020-luvun taitteessa jaettu vai kahdessa kolmessa kunnassa. Näissäkin tapauksissa yksittäisten yhdistysten avustukset olivat laskeutuvissa satoina euroina vuodessa.⁷⁶

Kuntien nuorisorahoista on perinteisesti avustettu myös puolueiden varhaisnuorisoyhdistyksiä. Lapsijärjestöjen tuki onkin yleisempää ja laajempaa poliittisiin nuorisoyhdistyksiin verrattuna. Noin puolet (4–5) tämän kokoluokan kunnista on myöntänyt avustuksia puolueiden varhaisnuorisotyöhön. Yleisimmin yksittäiset vuosituot ovat vaihdelleet vajaasta tuhannesta noin 3 000 euroon. Tuki on osoitettu perinteisten valtuutetuista – etenkin vasemmiston – lapsijärjestöille. Suurimmat avustukset on jaettu Raisiossa, jossa puolueiden varhaisnuorisotyötä on tuettu vuosittain noin 40 000 eurolla.⁷⁷

Yksi perinteinen kunnallisen puoluetuen muoto eli poliittisten raittiusjärjestöjen avustukset ovat kuihtuneet pois isohkoissa kaupungeissa. Ilmiö oli nähtävissä jokseenkin samankaltaisena kuin suurimmissa kaupungeissa.

Puoluetustaisten sivistisyhdistysten avustukset ovat nekin käyneet harvinaisiksi isohkoissa kaupungeissa. Useimmissa kunnissa niistä ei löytynyt minkäänlaista merkintää. Parissa kunnassa yksittäiselle sivistisyhdistykselle on myönnetty vuosittain joitain satoja euroja (Tuusula ja Lempäälä). Josain kunnassa yksittäinen sivistisyhdistys on saattanut hakea tukea, mutta se on jäänyt saamatta. Sen sijaan Kemi on poikkeus muihin verrattuna. Kaupunginhallituksen vuosittaisten yleisavustusten joukkoon on varattu määrä-

⁷⁶ Esimerkiksi Rovaniemen sivistyslautakunta 29.4.2020 § 45: Nuorisovastukset tai Lempäälän yhteisöpalvelupäällikön viranhaltijapäätös 15.5.2018 § 1: Nuorisovastukset.

⁷⁷ Raision vapaa-aikalautakunta 14.5.2019 § 40 ja 12.11.2019 § 72 sekä 21.4.2020 § 21 ja 17.11.2020 § 79.

raha paikallisille sivistisyhdistyksille, ja tuki on jyvitetty pitkälti puolueiden valtuustopaikkojen osoittamassa suhteessa. Tuen määrä on toki kaventunut 2010-luvun alun jälkeen. Vielä vuonna 2011 Kemi tuki poliittisia sivistys- ja kulttuuriyhdistyksiä yli 80 000 eurolla, mutta 2020-luvun taitteessa määrä oli kaventunut noin 30 000 euroon.⁷⁸

Oheisjärjestöille osoitetut avustukset ovat jääneet siis isohkoissa kunnissa varsin vähäisiksi. Niiden lisäksi useimmat (6/10) tässä alaluvussa käsitellyt kunnat ovat jakaneet avustuksia suoraan varsinaisille puoluejärjestöille taikka niiden talous- tai taustaorganisaatioille. Näiden kuntien budjetteihin ei ole varattu määrärahaa jaettavaksi vain puolueyhdistyksille. Sen sijaan puolueyhdistykset ovat voineet saada avustuksia erilaisilta tukinimikkeiltä, jotka on tarkoitettu minkä tahansa yhdistyksen avustamiseen. Tyypillisimpiä tukilähteitä ovat kunnan yleisavustukset tai esimerkiksi erilaisten yhdistystalojen ja tilojen ylläpitoon osoitetut määrärahat. Puoluejärjestöjen vuosittain saamien avustusten kertymä on vaihdellut kunnittain sadoista euroista noin 20 000 euroon.

Esimerkiksi Tuusula on tukenut eri nimikkeillä työväenyhdistyksiä vuosittain vajaalla 20 000 eurolla. Ensinnäkin kunnan budjetissa on varattu järjestötalojen ylläpitoon määräraha, josta osa on jaettu puoluejärjestöille. Toiseksi kunta on myöntänyt muille järjestöille avustuksia vuokratukina, joita on sitten edelleen maksettu puoluejärjestöille niiden tilojen käytöstä. Lisäksi Tuusula on myöntänyt muun muassa samaisille puoluejärjestöille avustukset kiinteistöverojen maksuun.⁷⁹

Toisenlaista puoluejärjestöjen avustuskäytäntöä edustaa Ylöjärvi. Kunta on varannut vuosittain budjettiinsa useita erilaisia määrärahoja kansalais-toiminnan tukemiseen. Näistä ainakin kolmelta eri nimikkeeltä on myönnetty pieniä avustuksia SDP:n paikallisjärjestöille. Esimerkiksi Ylöjärven

⁷⁸ Kemin kaupunginhallitus 14.3.2011 § 94 ja 3.2.2020 § 29; Vertaa Nyholm 2007, 17: Sivistys- ja kulttuuriyhdistysten tukea on Kemissä jaettu aikanaan valtuustoryhmien tuen nimikkeellä. 2010-luvun alun jälkeen sekä sivistisyhdistyksille että valtuustoryhmille on varattu Kemin kaupungin budjettiin erilliset määrärahat.

⁷⁹ Esimerkiksi vuonna 2019 Tuusula myönsi viranhaltijapäätöksillä noin 18 000 euroa suoraan tai välillisesti SDP:n paikallisjärjestöille. Katso Tuusulan kunnan kansliapäällikön avustuspäätökset 23.5.2019 § 31 ja 19.11.2019 § 43 sekä 13.12.2019 § 46.

ympäristölautakunta on jakanut tukea yhdistysten ympäristöhoitotöihin. Toisaalla taas asukaslautakunnalla on käytössään määrärahaa sekä yleishyödyllisten järjestöjen toiminta-avustuksiin että erillisiin talkoorahoihin. Vuonna 2020 puolueen paikallisyhdistykset keräsivät muutaman sadan euron kerta-avustuksina yhteensä vajaat 2 000 euroa Ylöjärven kunnan tukea.⁸⁰

Raisiossa puolestaan kaupunginhallituksen yleisavustusten osaksi on vaikiintunut jo vuosia sitten yksittäinen parinsadan euron avustus sikäläisen vasemmistoliiton hallitsemalle säätiölle. Se on keskittynyt etenkin puolueen paikallistoimiston ylläpitoon.⁸¹

Keravalta taasen ei löytynyt nyt käytetyistä aineistoista määrärahoja, joista olisi myönnetty avustuksia puolueiden paikallisille jäsenjärjestöille. Kaupungin julkistaman avustusten hakuilmoituksen yhteydessä on kuitenkin todettu 2020-luvun taitteen vuosina, että Keravan kaupungin ”avustuksissa ja tukimuodoissa on huomioitu nuoriso-, liikunta-, poliittiset, veteraani-, kulttuuri-, eläkeläis-, vammais- sekä sosiaali- ja terveysjärjestöt”.⁸²

Lisäksi omana tukimuotonaan edellisessä pääluvussa käsiteltyä valtuustoryhmien määrärahaa on 2020-luvun taitteessa varannut budjettiinsa vain Kemin kaupunki: vuosittainen kertymä on vaihdellut 30 000 euron molemmin puolin. Järvenpäässä vastaava valtuustoryhmien tuki oli käytössä vuosina 2007–2009, mutta kaupungin tilinpäätösten mukaan sitä ei ole sittemmin enää jatkettu. Nurmijärvellä puolestaan kunta on myöntänyt vuosittain avustuksia seurain- ja työväentalojen käyttö- sekä hoitokuluihin, ja näistä varoista on myönnetty tukea myös puolueiden paikallisjärjestöille. Avustukset on myönnetty kunnanhallituksen päätöksillä, minkä lisäksi ne on julkistettu kunnan tilinpäätöksessä valtuustoryhmätukena. Nurmijärven vuosina 2019–2020 myöntämät työväentalo-valtuustoryhmätuet olivat yhteensä noin 1 000–2 000 euroa.⁸³

⁸⁰ Ylöjärven ympäristölautakunta 18.3.2020 § 36 sekä asukaslautakunta 18.3.2020 § 20–21.

⁸¹ Esimerkiksi Raision kaupunginhallitus 4.5.2020 § 128.

⁸² www.kerava.fi > asiointi > avustukset. Katsottu 8/2020 ja 11/2021.

⁸³ Järvenpään tuesta Wilskman 2012, 54–59; Nurmijärven kunnanhallitus 15.6.2020 § 146 ja Nurmijärven tilinpäätös 2020, sivu 124.

Kaikkiaan voidaan todeta, että isohkojen kuntien myöntämät avustukset joko puolueiden paikallisille jäsenyhdistyksille tai niiden oheisjärjestöille ovat perustuneet kirjaviini nimikkeisiin ja jääneet ainakin isompiin kaupunkeihin verrattuna yleensä varsin vähäisiksi. Vähimmillään kunnan avustukset ovat yltäneet tuskin tuhanteen euroon vuodessa (esimerkiksi Rovaniemi). Muutamassa tapauksessa puoluetustaisten järjestöjen vuosiavustukset ovat laskettavissa kymmenissätuhansissa euroissa.

Poikkeuksellisen paljon poliittisia järjestöavustuksia isohkojen kaupunkien joukossa on jakanut Kemi. Aiemmin mainittujen sivistisyhdistysten ja valtuustoryhmien tuen lisäksi se on myöntänyt erilaisia avustuksia myös muille puolueyhdistyksille, ja kaikkiaan poliittisia järjestöavustuksia on eriteltävissä ainakin noin 70 000 euroa vuodessa. Lisäksi Kemin kaupunki on 2017–2019 tilittänyt puolueveroja keskimäärin noin 40 000 euroa vuodessa, joten kunnallinen puoluetuki on laskettavissa selvästi yli 100 000 euroksi vuodessa.

Toisaalla Raisio edustaa mallia, jossa kunnan tuki oli aiemmin silläkin painottunut avustuksiin, mutta puolueverojen osuus on sittemmin kasvanut. Vielä 2000-luvun alussa Raision kaupungin puolueille tai niiden lähipiiriin osoittama tuki oli noin 100 000 euroa vuodessa. Siitä noin 75 prosenttia oli erilaisia järjestöavustuksia ja puolueveroja 25 prosenttia.⁸⁴ Vuonna 2020 Raision kaupunki jakoi avustuksia puolueiden oheisjärjestöille runsaat 40 000 euroa, minkä lisäksi se oli tilittänyt puolueveroja 39 000 euroa. Noin 80 000 euron kokonaisuudessa kunnallisen puoluetuen määrä on vähentynyt 2000-luvun alkuun verrattuna ja samalla paino jakaantunut tasaisemmin eri tukimuotojen välillä.

Kaikissa muissa nyt seuratuissa isohkoissa kunnissa (8/10) paitsi Kemissä ja Raisiossa puolueverot ylittävät selvästi järjestöavustuksina jaetun tuen. Muutaman tuhannen tai kymmenentuhannen euron avustukset eivät yleensä yllä lähellekään tilitettyjen puolueverojen vuosikertymää.

⁸⁴ Katso Venho 2008, 191–193.

Taulukko 9.

Ilmoitetut puolueverot eräissä isohkoissa kaupungeissa 2015–2020 (euroa)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Rovaniemi	35 600	37 500	42 600	59 500	50 900	37 600
Järvenpää	43 000	45 000	35 000	62 000	64 000	72 000
Nurmijärvi	28 200	21 000	28 000	51 000	25 800	39 600
Tuusula	46 700	41 700	42 000	51 000	52 000	50 000
Kerava	37 600	35 800	41 400	49 600	54 900	50 400
Kaarina	37 000	38 000	51 000	53 000	51 000	42 000
Ylöjärvi	45 400	37 900	54 200	60 500	57 900	48 900
Raisio	24 700	22 200	26 800	35 500	35 900	38 900
Lempäälä	31 400	27 600	28 600	32 500	36 200	34 700
Kemi	29 000	29 000	37 600	41 800	43 600	33 000

Lähde: Kuntien tilinpäätökset.

Lisäksi on huomioitava, että kaupunkien tytäryhtiöitä koskevat puolueverojen tilityskäytännöt poikkeavat huomattavasti toisistaan. Siten kuntien tilinpäätöksiinsä kirjaamat puolueverot eivät ole keskenään täysin vertailukelpoisia. Osa kunnista antaa kertymän määrästä kattavamman ja osa suppeamman kuvan. Esimerkiksi Raisio kertoo laskeneensa myös tytäryhtiöiden puolueverot osaksi vuosittain julkaisemiaan tilinpäätöksen liitetietoja. Järvenpää vastaavasti uudisti vuodeksi 2018 palkkiosääntöään siten, että puoluevero voidaan periä myös kaupunkikonserniin kuuluvien yhtiöiden luottamushenkilöiltä. Samaan ajankohtaan osuu myös ilmoitettujen puolueverojen voimakas kasvu. Kaarinan kaupunki taas kertoi, että tytäryhtiöiden yhtiökokouksista kunta kokoaa ja edelleen tilittää puolueveroja, mutta muilta osin ei. Rovaniemeltä saadun vastauksen mukaan se ei tilitä kaupunkikonserniin kuuluvien yhtiöiden eikä säätiöiden puolueveroja. Toisaalta taas yksittäiseltä luottamushenkilöltä saadun tiedon mukaan Rovaniemellä on yleisenä käytäntönä, että tytäryhteisöistä kertyy puolueveroja kunnallisjärjestöille. Maksu ilmeisesti hoidetaan muuta kuin kunnan kassan kautta. Lisäksi puolueillakin saattaa olla toisistaan poikkeavia käytäntöjä. Esimerkiksi Suomen Keskustan Tuusulan ja Keravan kunnallisjärjestöt ovat ohjeistaneet luottamushenkilöitään siten, että kuntakonserniin kuuluvat yhtiöt eivät voi tilittää puolueveroja. Sen sijaan hallituspalkkiot maksetaan jäsenille

itselleen, jotka sitten maksavat puoluevero-osuuden kunnallisjärjestölleen, joten kuntien tilinpäätöksissä tällaiset tilitykset eivät voi näkyä.⁸⁵

Kunnallinen puoluetuki näyttää painottuvan isohkoissa kaupungeissa yleensä oheisjärjestöjen avustamisen sijaan puolueverojen tilittämiseen ja siten varsinaisten puoluejärjestöjen rahoittamiseen. Aiempaa vertailupohjaa tai kovin pitkää aikasarjaa järjestelmän kehityksen arvioimiseksi ei ole, mutta näyttää siltä, että isohkojen kuntien oheisjärjestöille myöntämät avustukset ovat olleet jo jonkin aikaan vähenemään päin. Järjestöavustuksina jaetun rahan määrä lienee kaventunut ja tuettujen yhdistysten luku vähentynyt. Samaan aikaan varsinaisille puoluejärjestöille tilitettyjen puolueverojen määrässä on nähtävissä kasvusuuntaus. Kuntien välillä on toki eroja puolueverojen määrässä, ja yksittäisten kuntien sisälläkin verokertymät saattavat vaihdella vuosittain.

4.4 Keskikokoiset kunnat

Isohkojen kaupunkien jälkeen siirrymme tarkastelemaan keskikokoisia kuntia. Mukaan on valikoitu 15 asukasluvultaan suurin piirtein mediaanin ja keskiarvon väliin lukeutuvaa kuntaa (15/80). Kyse on satunnaisesti valituista 7 000–20 000 asukkaan kunnista.

Tämänkään kokoluokan kunnista ei ole juuri aiemmin koottuja tietoja vertailun pohjaksi, ja kuntakohtaisen käsittelyn sijaan asiasta raportoidaan kootusti. Millainen yleiskuva muodostuu tämän kokoluokan kunnista eli miltä osin niiden käytännöt vastaavat toisiaan? Lisäksi etsitään sellaisia paikallisen puolue toiminnan tukikäytäntöjä, jotka ovat tyypillisiä vain joillekin kunnille.⁸⁶

⁸⁵ Raision, Kaarinan ja Rovaniemen kaupungeille osoitetut tietopyynnöt ja niihin saadut vastaukset. Lisäksi Rovaniemen luottamushenkilöltä (JK) saatu henkilökohtainen tiedonanto; Järvenpään kaupungin palkkiosääntö 2018; www.tuusulan-keskusta.fi/kuntavaalit/ sekä www.kervan-keskusta.net/luottamushenkilöiden-valinta. Katsottu 7/2021.

⁸⁶ Tietoja järjestöavustuksista etsittiin kuntien talousarvioista ja tilinpäätöksistä sekä kunnanhallitusten, lautakuntien, jaostojen yms. pöytäkirjoista 1–3 vuodelta. Lisäksi seurattiin viranhaltijoiden päätösluetteloita, joita eri kunnat pitävät esillä verkko-

Naantali 19 250, Laukaa 18 930, Äänekoski 18 850, Janakkala 16 450, Kontiolahti 14 850, Ilmajoki 12 190, Eura 11 750, Muurame 10 170, Nurmes 9 550 (7 640), Saarijärvi 9 420, Orivesi 9 220, Muhos 8 980, Kemijärvi 7 370, Suonenjoki 7 150 ja Harjavalta 7 020.

Tässäkin alaluvussa on nähtävissä, miten kuntakoon pienentyessä myös niiden yhdistystoimintaan varaamien avustusten määrä vähenee. Yhtä lailla avustettujen järjestöjen määrä pienenee kuntakoon mukana. Nyt käsiteltävissä keskikokoisissa kunnissa vapaaseen kansalaistoimintaan ja yhdistysavustuksiin varattujen määrärahojen koko vaihtelee tyypillisimmin muutamista kymmenistä tuhansista euroista runsaaseen 100 000 euroon.⁸⁷ Vastavasti tukea saaneiden yhdistysten luku vaihtelee yleensä muutaman kymmenen ja runsaan sadan järjestön välillä. Seuraavassa näistä määrärahoista pyritään suodattamaan esiin mahdolliset puolueyhdistysten tai niiden oheisjärjestöjen saamat avustukset.

Poliittiset raittiusjärjestöt ovat hävinneet kokonaan keskisuurten kuntien avustuslistoilta. Itse asiassa aiempina vuosikymmeninä yleisesti kuntien talousarvioihin varatut rahtiustyön määrärahat näyttävät muutenkin jääneen pois käytöstä.

Puoluetaloustaisille sivistisyhdistyksille ei löytynyt niillekään yhtenäisiä avustusperusteita tai määrärahanimikkeitä, ja avustukset ovat jääneet vähäisiksi. Muutamissa kunnissa (4/15) oli tuettu yksittäisiä sivistisyhdistyksiä joillakin sadoilla euroilla vuodessa esimerkiksi tapahtumatukina tai erilaisina kulttuuritoimen avustuksina.⁸⁸

sivuillaan vaihtelevan ajan – yleisimmin kolme viikkoa, mutta toisinaan myös pitempään. Lyhytaikaisen julkipanon vuoksi osa tämänkin kokoluokan kunnista otettiin erityisseurantaan ja viranhaltijapäätökset tarkastettiin kolmen viikon välein yli vuoden ajalta. Joukosta edukseen erottuu Nurmeksen kaupunki, joka on julkaissut verkkosivuillaan kootusti ainakin vuodesta 2019 alkaen luettelot kunnan jakamista avustuksista osoitteessa www.nurmes.fi/myönnetyt.

⁸⁷ Vertaa Valtiovarainministeriö 40/2015, 43.

⁸⁸ Esimerkiksi Kontiolahden sivistyslautakunta 26.2.2020 § 16 ja 31.3.2021 § 26 tai Oriveden elämänlaatulautakunta 22.5.2018 § 127 ja 13.5.2020 § 21.

Sen sijaan nuorisotyöhön on edelleen osoitettu jonkinlainen määräraha yhdistysten avustuksia varten läpi keskisuuren kuntakentän. Poliittiset nuorisojärjestöt ovat kuitenkin hävinneet näiltä avustuslistoilta lähes kokonaan. Tässä kohdin käytiin läpi siis 15 kuntaa, ja vain Äänekoskelta löytyi yksittäinen säännöllisesti avustusta saanut puolueuorten yhdistys. Sen vuosittainen tuki on ollut noin tuhannen euron luokkaa. Nuorisotyön määrärahoista on yleisimmin tuettu varhaisnuorisojärjestöjä. Nyt läpi käydyistä kunnista kolmannes (5/15) oli myöntänyt jonkinlaisia toiminta- tai kohdeavustuksia puolueiden paikallisille lapsiyhdistyksille. Yleensä kunnissa oli yhdestä kahteen tuettua yhdistystä, joiden avustukset vaihtelivat sadoista euroista enimmillään muutamaan tuhanteen euroon.⁸⁹

Isompien kaupunkien tapaan eläkeläisten yhdistykset on yleisin puolue- taustainen järjestöryhmä, jolle keskisuuret kunnat jakavat säännöllisesti tukea. Nyt läpikäydyistä kunnista selvästi yli puolet (10/15) on varannut vuosittain jonkinlaisen määrärahan eläkeläisyhdistysten avustamiseen. Niitä on myönnetty vaihtelevin nimikkein esimerkiksi kaupungin yleisavustuksista tai sosiaali- ja terveyspalvelujen taikka liikunnan järjestämäärärahoista. Yksittäisten eläkeläisyhdistysten vuosittain saama tuki on yleisimmin laskettavissa satoina euroina, ja yksittäisten kuntien vuosittain näille järjestöille osoittama tuki on ollut enimmillään muutamia tuhansia euroja. Tuettavien määrä on vaihdellut kunnasta ja vuodesta riippuen parista yhdistyksestä aina kymmeneen asti.⁹⁰

Varsinaisen puolue toiminnan määrärahan on varannut vuosittaiseen budjettiinsa vain yksi (1/15) keskikokoisista kunnista. Laukaa otti vuoden 2017 organisaatiouudistuksen yhteydessä käyttöön rahan valtuustoryhmien tuke-

⁸⁹ Nuorisojärjestöjen avustuksista Äänekosken vapaa-aikalautakunta 19.11.2019 § 47 ja 24.5.2021 § 22; Varhaisnuorisoin avuista esimerkiksi Harjavallan sivistyslautakunta 13.6.2019 § 70 ja 8.6.2021 § 40 tai Ilmajoen nuorisosihteerin viranhaltijapäätös 19.5.2021 § 1 taikka Muuramen palvelujohtajan viranhaltijapäätökset 28.5.2020 § 7 ja 13.11.2020 § 120.

⁹⁰ Esimerkiksi Äänekosken vapaa-aikalautakunta 27.5.2020 § 12 tai Saarijärven kaupunginhallitus 26.4.2021 § 77, liite 93 taikka Janakkalan sosiaali- ja terveyspalveluiden lautakunta 11.6.2020 § 66 ja samasta Muhoksen kunnanhallitus 22.6.2020 § 217.

miseksi. Sen määräksi on kirjattu kunnan tilinpäätöksiin viime vuosina keskimäärin 14 000 euroa. Toisaalta taas Naantalissa on tehty luottamus- henkilöiden palkkiosääntöön varaus valtuustoryhmien tukea varten, mutta kaupungin tilinpäätösten mukaan sitä ei ole kuitenkaan jaettu.⁹¹

Lisäksi runsas kolmannes keskisuurista kunnista on avustanut toistuvasti yksittäisiä puoluejärjestöjä. Tyypillisimmillään kunta on varannut avustuksia jaettavaksi paikallisten järjestöjen toimitiloja, kuten työväen-, seurain- ja yhdistystaloja, varten. Näistä avustuksista tukea ovat saaneet myös eräät puolueosastot. Käytännössä tämä on yleensä tarkoittanut sitä, että kunta on myöntänyt paikalliselle työväenyhdistykselle enimmillään muutamien tuhansien eurojen avustuksia vanhojen työväentalojen ylläpitoon. Tässä kohdin tulee esille myös se, miten kunnan tapa tukea yhdistystoimintaa voi sisältää myös vaihtelevia nimikkeitä, kuten avustus, käyttökorvaus, yhteistyösopimus tai vuokra:

Muuramen kunnanhallitus oli päättänyt 11.6.2019 myöntää Muuramen Työväenyhdistys ry:lle kahden vuoden vuosivuokran (10 000 euroa) ennakoon. Toimeenpanon yhteydessä tuli esiin, että vuokrasuhde työväentalon osalta oli purettu jo vuonna 2011 ja vuodesta 2012 lukien sille on maksettu avustuksia. Kunnanhallitus siis muutti aiemmin tekemäänsä päätöstä ja maksoi Muuramen Työväenyhdistys ry:lle ennakoon vuosien 2020 ja 2021 avustukset talon kunnostusta varten.⁹²

Toisaalta taas puolueyhdistyksille osoitettu tuki voi sisältää muitakin ulottuvuuksia kuin varsinaisen poliittisen toiminnan tukemisen. Esimerkiksi Ilmajoella on ollut vakiintuneena tapana, että SDP:n paikallisena puolueosastona toimiva Ilmajoen Työväenyhdistys ry on saanut kunnalta vuosittain noin 3 000 euron avustuksen työväentalon ylläpitoon. Yhdistys itse on luonnehtinut toimintansa käyneen remonttiaikoina ”tasapalaan” työväentalon ylläpidon sekä poliittisen että kulttuuritoiminnan kesken. Remonttien

⁹¹ Laukaan kunnan tilinpäätös 2018, 5 tai 2020, 5; Naantalín kaupungin luottamustoimien ja viranhaltijoiden palkkio- ja matkustussääntö 2017 ja 2019 § 18.

⁹² Tiivistettynä päätöksestä: Muuramen kunnanhallitus 24.6.2019 § 129.

jälkeen aikaa liikenee poliittiseen sekä kulttuuri- ja opintotoimintaan. Yhdistys jatkaa asiasta myös seuraavasti:

”Suomen niin sanottua punapääomaa on sadoissa toiminnassa olevissa sosialidemokraattisissa työväentaloissa, joiden kulttuuri-, käyttö- ja talousarvot ovat valtavat.”

Esimerkki edustanee varsin yleistä käytäntöä, jossa vanhaa rakennuskantaa on työväenyhdistysten ja erilaisten seurojen omistuksessa. Näille yhdistyksille osoitetut julkiset avustukset sisältävät lukuisia erilaisia ulottuvuuksia. Yhtäällä niillä ylläpidetään kulttuuriperintöä. Samalla ne tarjoavat toimitiloja monenkirjavalle kansalais- ja vapaa-ajantoiminnalle. Lisäksi ne käsittelevät yhden tavan jakaa julkista tukea puoluepoliittiseen toimintaan.⁹³

Kun tarkastellaan keskisuurissa kunnissa puolueille tai niiden lähipiiriin jaettuja avustuksia, vain yhdessä kunnassa ne ylittävät vuosittaisen puolueverokertymän. Laukaassa on vuodesta 2017 alkaen jaettu tukea valtuustoryhmille, ja sen määrä on ylittänyt selvästi vuosittaisen puolueverokertymän. Esimerkiksi vuonna 2020 Laukaa ilmoitti tilittäneensä puoluevero- ja 9 800 euroa ja maksaneensa valtuustoryhmien tukea 14 000 euroa.⁹⁴ Itse asiassa tilitettyjen puolueverojen määrä näyttää jossain määrin vähentyneen Laukaassa sen jälkeen, kun valtuustoryhmien tuki otettiin käyttöön.

Muissa keskikokoisissa kunnissa puolueiden lähipiiriin vuosittain jaettu avustuskertymä ei yllä lähellekään tilitettyjen puolueverojen määrää. Esimerkiksi Äänekoskella on käytössä lukuisia avustusunimikkeitä, joista tukea ovat saaneet myös erilaiset puoluetasoiset yhdistykset, kuten puolueosasto sekä nuoriso-, varhaisnuoriso-, sivistys- ja eläkeläisyhdistykset. Yksittäisten yhdistysten vuosittain saamat avustukset ovat kuitenkin siinä määrin vähäisiä, että puolueyhteisöihin kuuluville järjestöille myönnettyjen ja

⁹³ Ilmajoen kunnanhallitus 27.1.2020 § 18: Yleisavustukset vuodelle 2020. Vertaa www.ilmajokisd.fi 31.5.2013: ”Työväentalo palvellut jo 75 vuotta.” Katsottu 1/2021; Muista kunnista esimerkiksi Saarijärven kaupunginhallitus 26.4.2021 § 77 liite 94.

⁹⁴ Esimerkiksi Laukaan kunnan tilinpäätös 2020, sivut 5 ja 145.

laskettavissa olevien avustusten kokonaissumma on ollut vuosittain 10 000 euron molemmin puolin. Tämä on noin kolmannes kaupungin vuosittain tilittämistä puolueveroista. Avustuksistaikin merkittävä osa on tukea eläkeläisyhdistyksille, joista ainakin osalla on väljempi puoluepoliittinen status. Itse asiassa osa kunnista on sellaisia, joista ei käytettyjen aineistojen perusteella löytynyt juurikaan muita puolueyhteisöille osoitettuja tukimuotoja kuin tilinpäätökseen merkityt luottamushenkilömaksut (esimerkiksi Suonenjoki ja Kemijärvi).

Taulukko10.

Ilmoitetut puolueverot eräissä keskikokoisissa kunnissa 2015–2020 (euroa)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Naantali	?	?	?	32 000	32 700	32 900
Laukaa	13 400	11 300	10 300	7 000	?	9 800
Äänekoski	18 000	15 900	26 800	31 300	33 800	30 600
Janakkala	21 400	20 100	20 500	19 000	20 100	18 900
Kontiolahti	17 000	15 300	18 500	20 300	21 900	16 900
Ilmajoki	11 100	9 300	?	20 800	16 300	16 100
Eura	16 200	16 000	15 800	16 000	20 300	15 800
Muurame	15 500	13 600	8 400	13 500	12 400	15 500
Nurmes	13 700	11 300	13 400	13 900	22 000	15 900
Saarijärvi	8 700	8 100	11 100	10 900	11 500	7 900
Orivesi	11 500	13 400	16 800	18 100	17 100	17 300
Muhos	10 800	11 200	9 900	10 200	10 600	8 800
Kemijärvi	?	?	?	?	10 400	7 100
Suonenjoki	8 700	7 900	5 700	8 100	8 900	6 100
Harjavalta	?	13 200	18 800	16 900	11 400	12 400

Lähde: Kuntien tilinpäätökset. Osa kunnista on alkanut kirjata puolueveroja tilinpäätöksiinsä muutaman vuoden viiveellä. Joissain tapauksissa kunnan vanhimpia tilinpäätöksiä ei enää löytynyt verkosta.

Keskisuurissa kunnissa puoluevero muodostaa siis selkeän pääväylän kunnalliselle puoluetuelle. Se on käytössä jokaisessa kunnassa (15/15). Osa järjestöavustuksista on saattanut jäädä löytymättä, mutta toisaalta myös osa puolueveroista on todennäköisesti jäänyt kuntien tilinpäätöksiin kirjaamatta. Huomio kiinnittyy erityisesti kuntien tytäryhteisöihin eli yhtiöiden ja säätiöiden hallituksiin sekä niiden palkkioihin. Osa keskisuurista kunnista

kuului siihen joukkoon, jolle osoitettiin kysely myös tytäryhteisöjen puolueverokäytännöistä (pääluku 2). Esimerkiksi Naantali vastasi, ettei se tilitä tytäryhteisöjen hallituspalkkioista puolueveroja, vaan ainoastaan niiden yhtiökokousten palkkioista.⁹⁵ Suonenjoki ei oman vastauksensa mukaan tilitä lainkaan puolueveroja kaupunkikonsernin tytäryhtiöistä. Toisaalla myös Laukaan kunnan konserniohjeessa todetaan seuraavaa: ”Tytäryhtiöt eivät anna taloudellista tukea poliittiseen toimintaan.”

Lisätiedon saamiseksi jokaisesta keskisuuresta kunnasta valittiin yksi niiden tilinpäätöksissä mainittu kuntakonserniin kuuluva tytäryhteisö – yhtiö tai säätiö. Sen jälkeen Patentti- ja rekisterihallituksesta etsittiin yhdeltä vuodelta niiden tuore tilinpäätös (2019–2020). Mitä ne kertovat hallitusten kokoonpanoista ja hallituspalkkioista?⁹⁶ Yleisimmin tytäryhteisöjen hallitukset koostuivat 5–7 varsinaisesta jäsenestä. Pääosa (14/15) oli koottu siten, että puoluemandaatilla valitut henkilöt muodostivat vähintään ehdottoman enemmistön hallituksessa. Muilta osin jäsenet olivat yleensä kunnan keskeisiä viranhaltijoita tai yhteisön toimialaan liittyviä asiantuntijoita. Toisinaan tytäryhtiöiden hallitukset oli koottu ainoastaan puolueiden edustajista. Muutamissa tilinpäätöksissä oli kirjattu näkyviin hallituksen vuosittaisten palkkioiden määrä, mutta yksikään tilinpäätös ei kertonut mahdollisista luottamushenkilömaksuista. Yleisimmin palkat ja palkkiot oli kirjattu tilinpäätöksiin näkyviin yhtenä lukuna. Nykyisillä julkisuusvaatimuksilla ei siis ole mahdollista kartoittaa kuntien tytäryhteisöistä mahdollisesti kertyviä puolueveroja. Käytännöt todennäköisesti vaihtelevat tapauksittain – niin kunnittain, yhteisöittäin, puolueittain kuin luottamushenkilöittäin.

Kuntakoon pienentyessä vähäisiä määriä puolueveroja on toisinaan jaossa paikallisille puoluejärjestöille myös kuntayhtymistä. Isoissa maakunnallisissa yhtymissä luottamushenkilömaksut tilitetään yleensä puolueiden piirijärjestöille. Sen sijaan pienemmissä yhtymissä puolueveroja osoitetaan myös

⁹⁵ Vertaa Rantanen 2016, 40–41: ”Naantalissa puolueveroa ei ole ainakaan kaikissa yhtiössä maksettu kokouspalkkioista, joka sinällään on vastoin poliittisesti valittujen jäsenten sitoumuksia omille valitsijatahoilleen.”

⁹⁶ Esimerkiksi Muuramen Lämpö Oy, Nurmeksien Lämpö Oy, Laukaan Vuokrakodit Oy ja Kontiolahden Yrityspalvelu Oy.

jäsenkuntien puoluejärjestöille. Vuosikertymät ovat yleensä enintään tuhatta euroja, jotka jakaantuvat mukana olevien kuntien eri järjestöille. Yksittäisten kunnallisjärjestöjen tai paikallisyhdistysten saama vero jää siten yleensä kymmeniin tai satoihin euroihin vuodessa.⁹⁷ Jossain määrin tarkastelua vaikeuttaa se, että kuntayhtymät ovat kuntia useammin jättäneet puolueverot ilmoittamatta tilinpäätöksissään, minkä jäljiltä jää selvittämättä, onko niitä maksettu lainkaan. Lisäksi luottamushenkilömaksut on toisinaan kirjattu yhtymien tilinpäätöksiin ainoastaan puolueyhteisöittäin, ja näissäkin tapauksissa tilityksen saanut oikeushenkilö (ry) jää epäselväksi.

Järjestelmän monisäikeisyydestä huolimatta kaiken kaikkiaan on pääteltävissä, että keskisuurissa kunnissa puolueiden julkinen tukijärjestelmä painottuu isompiin kuntiin verrattuna vieläkin enemmän puolueverojen koaamiseen.

4.5 Pienet kunnat

Lopuksi tarkastellaan pieniä, alle 7 000 asukkaan kuntia, joita on runsas puolet Suomen kuntakirjosta. Mukaan otettiin 25 kuntaa eri puolilta Suomea. Lisäksi valintaperusteena oli se, että puolueverojen asukaslukuun suhteutetut määrät vaihtelivat vähäisistä keskivertoa selvästi isompiin kertymiin.

Iitti 6 770, Virrat 6 740, Parkano 6 470, Rusko 6 250, Pyhäjärvi 5 250, Askola 4 960, Hankasalmi 4 940, Vesilahti 4 390, Karstula 4 030, Rantasalmi 3 510, Heinävesi 3 330, Virolahti 3 150, Lemi 3 040, Utajärvi 2 700, Puolanka 2 600, Toivakka 2 410, Karvia 2 390, Muonio 2 300, Keitele 2 240, Humppila 2 240, Pyhärinta 2 030, Pukkila 1 900, Pertunmaa 1 710, Rautavaara 1 650, Kustavi 930.

⁹⁷ Esimerkiksi JIK-peruspalveluliikelaitoskuntayhtymän tilinpäätös 2020, 130. Samasta Rovaniemen koulutuskuntayhtymä REDUn tilinpäätös 2019, 71 tai Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymän tilinpäätös 2019, 56.

Pienimissä kunnissa vapaaseen kansalaistoimintaan varatut yhdistys- tai muut samantapaiset avustukset pohjautuvat hyvinkin samankaltaisiin rakenteisiin. Liikunta-, nuoriso- ja kulttuuritoimea varten on omat määrärahat, joiden lisäksi useissa kunnissa on erillinen yleisavustusten varaus eri aloja edustavien yhdistysten haettavaksi. Näitä harkinnanvaraisia avustuksia varten kunnat ovat liittäneet budjetteihinsa tyypillisimmin 10 000–50 000 euroa vuodessa. Tukea saaneiden määrä on vaihdellut kunnittain yleisimmin 10–40 yhdistykseen.

Pikkukuntien verkkosivuillaan julkaisemista toimielimien ja viranhaltijoiden päätöksistä sekä talousarvioista ja tilinpäätöksistä saa etsimällä etsiä avustuksia, joita olisi osoitettu puoluetauksaisille yhdistyksille. Ensinnäkin puolueiden paikallisia raittius- tai sivistisyhdistyksiä ei löytynyt enää lainkaan tässä seurattujen pikkukuntien avustuslistoilta.

Toiseksi poliittisten nuorisoyhdistöjen tuettuja paikallisyhdistyksiä löytyi 25 kunnan joukosta yksi tapaus. Sen vuosiavustukset ovat olleet 100–150 euroa. Vastaavasti puoluetauksaisten varhaisnuorisoyhdistysten avustukset ovat nekin jääneet lähes yhtä harvinaisiksi. Kahden eri kunnan avustuspäätöksistä nousi esiin yksittäiset varhaisnuorisoyhdistöt. Niillä molemmilla vuosiavustus oli laskettavissa satoina euroina.⁹⁸

Myös varsinaisille puolueosastoille tai niiden tukiyhdistyksille pienet kunnat ovat myöntäneet avustuksia harvakseltaan. Valtuustotukea ei ole kirjattu yhdenkään otoksessa mukana olevan 25 kunnan tilinpäätökseen.⁹⁹ Muilla nimikkeillä paikallisille puolueosastoille tukea on myönnetty parissa kunnassa. Kyläyhdistyksille, seurataloille tai kulttuuripalveluihin varatuista määrärahoista on myönnetty yksittäisille työväenyhdistyksille 500–1 000 euron vuosiavustuksia.¹⁰⁰

⁹⁸ Hankasalmen sivistyslautakunta 18.4.2018 § 34 ja 9.4.2019 § 30; Puolangan sivistyslautakunta 23.4.2019 § 24; Utajärven kunnanhallitus 8.4.2019 § 101 ja 28.4.2020 § 94.

⁹⁹ Vertaa Muonion hallintosääntö 2017–2019 (60 §), jossa todetaan, että kunta tukee valtuustoryhmiä. Kunnan tilinpäätöksen liitetiedoista ei kuitenkaan löytynyt kirjausta jaetuista avustuksista; Muista kuin tarkasteluun valituista alle 7 000 asukaahan kunnistakin vain Kaustinen ilmoittaa tilinpäätöksissään (2018, 99 ja 2020, 117) valtuustoryhmien tuesta, jota on annettu vuokratukena.

¹⁰⁰ Esimerkiksi Virtain kaupunginhallitus 15.6.2020 § 192 ja 28.6.2021 § 207; Toisaalla Hankasalmen kunnanhallitus 18.11.2019 § 200 ja 23.11.2020 § 162 sekä Hankasalmen sivistyslautakunta 14.4.2020 § 20 ja 13.4.2021 § 25.

Yleisimmin pienimmissä kunnissa tuettuja puolueataustaisia järjestöjä ovat eläkeläisten yhdistykset. Pääosa (22/25) kunnista oli jakanut ainakin jonkinlaista tukea paikallisille eläkeläisyhdistyksille. Useimmiten (13/25) tuettuja järjestöjä oli kunnassa ainoastaan yksi ja enimmilläänkin kolme yhdistystä. Tavallisesti yhdistyskohtaiset vuosiavustukset ovat laskettavissa satoina euroina, ja enimmillään kunnan eläkeläisjärjestöille osoittamat avustukset ovat yhteen laskettuina yleensä parin tuhannen euron mittaluokassa.¹⁰¹ Lisäksi on huomattava, että eläkeläisyhdistysten muodollinen ja toiminnallinen yhteys puolueorganisaatioihin on väljempi verrattuna esimerkiksi poliittisiin nuoris- tai sivistysjärjestöihin. Tämä korostuu vielä erityisesti pienillä paikkakunnilla, joissa on vain yksi tai kaksi eläkeläisyhdistystä. Tällöin niiden hallituksissa saatetaan erottua eri puolueiden listoilta kunnan luottamustoimiin valikoituneita henkilöitä, jolloin yhdistyksen puoluepoliittinen väri väljenee kai entisestään.

Jo edellisissä alaluvuissa oli nähtävissä, miten kuntakoon pienentyessä poliittisille järjestöille myönnetyt avustussummat sekä pienenevät että käyvät entistä harvinaisemmiksi. Sama jatkumo tulee esiin kaikkein pienimmissä kunnissa: puolueille tai niiden oheisjärjestöille yhdistysavustuksina osoitettu tuki on jäänyt hyvinkin ohuenlaiseksi. Osasta kuntia tällaista tukea ei löytynyt lainkaan, ja toisaalla havaitut yksittäiset avustukset oli yleensä kirjatut satoina euroina. Tuhansien eurojen vuosikertymät edustavat jo poikkeustapauksia. Käytännössä järjestöavustukset jäävät yleisesti kunnan tilittämiä puolueveroja vähäisemmiksi. Havainto pätee yhtä lailla sekä suhteellisen paljon että vähän luottamushenkilömaksuja tilittäneisiin kuntiin.

Nyt tarkasteltu otos tarjoaa yleiskuvan siitä, miten pienillä paikkakunnilla poliittisen toiminnan julkinen tuki perustuu muihin verrattuna – jos mahdollista – vieläkin pelkistetympin puolueverojen keräämiseen. Aivan tyhjentävä kuva tämä ei kuitenkaan ole, sillä ensisijaisen tutkimusaineiston ohessa seurattiin viitteellisesti myös eräitä muita kuntia. Niissä nousi esiin

¹⁰¹ Esimerkiksi Keiteleen kunnanhallitus 11.3.2019 § 36 ja 19.4.2021 § 74. Samasta Muonion sivistyslautakunta 13.6.2019 § 97 ja 19.5.2021 § 81; Joukossa on yksi kunta, joka on myöntänyt eläkeläisjärjestöille tukea selvästi muita enemmän. Rusko on jakanut vuosina 2020 ja 2021 paikallisille eläkeläisyhdistyksille avustuksia vajaat 6 000 euroa, joka ylittää kunnan tilittämien puolueverojen vuosikertymän. Katso esimerkiksi Ruskon kirjasto- ja kulttuuripalvelupäällikön päätös 1.6.2020 § 4: Muut yhdistysavustukset.

yksittäisiä tapauksia, joissa avustukset tai muut kunnan päätökset ovat tarjonneet huomattavan lisän paikallisen järjestötalouden voimavaroihin.¹⁰²

Taulukko 11.

Ilmoitetut puolueverot eräissä pienissä kunnissa 2015–2020 (euroa)*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Iitti	?	9 970	10 370	13 760	10 860	10 060
Virrat	10 610	?	12 110	13 160	13 520	11 090
Parkano	14 130	12 860	15 110	20 370	17 400	14 520
Rusko	?	?	3 860	4 650	5 050	5 260
Pyhäjärvi	9 820	9 080	9 130	8 430	7 430	6 950
Askola	5 740	5 910	7 000	9 510	6 390	4 340
Hankasalmi	14 120	10 660	14 030	15 080	13 490	13 390
Vesilahti	3 860	3 990	5 130	5 130	6 260	5 230
Karstula	6 020	6 400	8 540	10 280	7 140	6 940
Rantasalmi	?	4 400	9 160	8 860	8 220	6 400
Heinävesi	2 310	2 270	2 010	1 460	1 650	1 400
Virolahti	?	7 690	7 950	8 310	7 710	4 950
Lemi	2 960	2 540	3 420	3 420	3 920	3 730
Utajärvi	5 960	4 720	7 490	7 530	5 290	5 110
Puolanka	?	?	6 080	9 550	6 860	4 250
Toivakka	6 080	6 170	7 440	9 130	8 800	8 940
Karvia	3 380	3 670	2 740	3 120	3 050	3 430
Muonio	?	?	?	?	1 250	970
Keitele	?	3 230	3 710	3 410	3 460	3 290
Humppila	2 920	3 440	4 020	4 960	4 540	4 160
Pyhäranta	1 540	2 030	1 900	1 220	1 000	680
Pukkila	?	2 570	2 210	2 290	2 430	3 430
Pertunmaa	3 780	4 460	3 510	4 580	4 320	3 870
Rautavaara	4 480	3 950	3 460	3 670	3 330	2 420
Kustavi	?	?	?	?	?	?

Lähde: Kuntien tilinpäätökset; *Osa kunnista on alkanut kirjata puolueveroja tilinpäätöksiinsä muutaman vuoden viiveellä. Joissain tapauksissa kunnan vanhimpia tilinpäätöksiä ei enää löytynyt verkosta.

¹⁰² Esimerkiksi Kittilän talousarviot (2019, 27 ja 2020, 31 sekä 2021, 37) kertovat vuosittain noin 10 000 euron avustuksesta vasemmistoliittolaiselle järjestöyhdistykselle. Summa on kaksinkertainen kunnan tilittämiin puolueveroihin verrattuna. Toisaalla Joutsan kunnanhallitus on uusinnut vuonna 2018 (5.3 2018 § 47) runsaat 20 vuotta vanhan vuokrasopimuksen paikallisen työväenyhdistyksen kanssa. Siinä yhdistys vuokraa kunnalle omistamaansa työväentaloa 600 eurolla kuukaudessa. Sopimus tarjoaa bruttona vuodessa summan, joka edustaa tämän kokoisten kuntien yleistä puolueverokertymää.

Näkyviin kirjatut puolueverot edustavat siis pienissä kunnissa julkisen puolue-tuen pelkistetyimmän lähteen. Lisäksi on huomioitava, että tässäkin tapauk-sessa osa puolueveroista on jäänyt kuntien tilinpäätöksiin kirjaamatta. Pie-nissä kunnissa on jossain määrin muita yleisempää, etteivät kaikki valtuus-toon yltäneet puolueet käytä kunnan tarjoamaa luottamushenkilömaksujen tilityspalvelua. Jos järjestöt keräävät puolueverot itse, kunnan tilinpäätös an-taa alimittaisen kuvan niiden todellisista määristä.¹⁰³

Lisäksi hahmottamatta jää se, kuinka laajalti kuntien tytäryhteisöistä on maksettu puolueveroja pienillä paikkakunnilla. Tarjolla ei ole yleistä asia-kirjalähdettä ilmiön kartoittamiseksi. Nyt käytetyissä lähdeaineistoissa on vain asiaan viittaavia hajatietoja. Tutkimusta varten kunnille osoitetussa tietopyynnössä oli mukana myös joitain alle 7 000 asukkaan kuntia. Esimer-kiksi Ruskon kunta ilmoitti, ettei se tilitä tytäryhteisöjen puolueveroja lain-kaan. Tuusniemeltä saadun vastauksen mukaan sen tytäryhtiöiden yhtiö-kokouksista kertyneet palkkiot kuuluvat kunnan tilittämien luottamus-henkilömaksujen piiriin. Virtain kaupungin kotisivuilla hallintopalvelujen lomakepohjat puolestaan tarjoavat täytettäväksi valtakirjan puolueverojen perimiseen. Sen allekirjoittamalla luottamushenkilö valtuuttaa puolueverot kerättäväksi myös kuntakonserniin kuuluvien säätiöiden ja yhtiöiden kokous-palkkioista.¹⁰⁴ Toisaalla taas eräiden kuntien konserniohjeissa todetaan, etteivät tytäryhtiöt saa antaa taloudellista tukea poliittiseen toimintaan (Pyhäjärvi 2014 ja Puolanka 2018). Huomattavaa on myös se, että eräiden pikkukuntien tilinpäätösten mukaan niillä ei edes ole tytäryhteisöjä, joista voi kerätä puolueveroja (Pukkila ja Vesilahti). Joka tapauksessa käytännöt vaihtelevat pitkälti tapauksittain niin kuin isommissakin kunnissa.

Seuratuista aineistoista kumpuaa esiin myös yksittäisiä havaintoja kunta-yhtymien puolueiden paikallisjärjestöille maksamista luottamushenkilö-

¹⁰³ Karvian kunnassa valtuustopaikkoja saaneiden vasemmistupuolueiden puolue-veroja ei ole kirjattu kunnan tilinpäätökseen (2018–2020). Toisaalla Heinävedellä kolme kuudesta valtuustopaikkoja saaneesta ryhmästä ja niiden mukana noin 40 prosenttia luottamushenkilöistä palkkioineen ovat jättäytyneet kunnan puoluevero-tilitysten ulkopuolelle 2018–2020.

¹⁰⁴ www.virrat.fi > lomakkeet > hallintopalvelut > valtuutus puolueveron perimiseen. Katsottu 11/2021.

maksuista. Isoimpien eli maakunnallisten kuntayhtymien puolueverot siis tilitetään yleensä puolueiden piirijärjestöille. Muiden kuntayhtymien luottamushenkilömaksuja on tilitetty myös puolueiden paikallisille osastoille, mukaan lukien pienten paikkakuntien yhdistykset. Yksittäisten järjestöjen keräämät summat ovat yleensä laskettavissa kymmeninä tai satoina euroina. Koko järjestelmän kannalta kyse on ilmeisen pienistä summista. Nyt mukaan valituista 25 kunnasta löytyi harvakseltaan esimerkkejä, joissa kuntayhtymät olivat tilittäneet luottamushenkilömaksuja puolueiden paikallisjärjestöille.¹⁰⁵ Ilmiön mittakaavaa on hankala täsmentää, koska osa kuntayhtymistä ei ole kirjannut tietoja puolueveroista tilinpäätöksiinsä ja osa on ilmoittanut verokertymät puolueyhteisöittäin oikeushenkilöitä (ry) nimeämättä.

¹⁰⁵ Esimerkkejä kuntayhtymien puolueveroista pienten paikkakuntien puoluejärjestöille: Peruspalvelukuntayhtymä Selänteen tilinpäätös 2020, 125 ja Forssan seudun hyvinvointikuntayhtymän tilinpäätös 2020, 65.

5 Kunnallisen puoluetuen perusteet

Vakiintuneen tulkinnan mukaan kunnallinen puoluetuki on Suomessa kielletty. Käytännössä tämä on tarkoittanut sitä, etteivät kunnat voi myöntää yleisavustusta puolueiden paikallisille jäsenjärjestöille.

Kunnallisjärjestöjen tai vastaavassa asemassa olevien puolueiden perusyhdistysten saama julkinen tuki on pitänyt maksaa muulla nimikkeellä kuin yleisavustus eli puolueverona. Jos kunnat ovat kuitenkin halunneet avustaa paikallisia puolueyhdistyksiä, se on pitänyt tehdä kohde- tai kerta-avustusten muodossa. Tai jos kunnat ovat halunneet myöntää yleisavustuksia, se on ollut mahdollista suuntaamalla tuki esimerkiksi puolueiden paikallisille nuoris-, sivistys- tai tukijärjestöille taikka taustasäätiöille. Kokonaan oma lukunsa – joka on jäänyt tässä kartoittamatta – liittyy eräiden paikallisten puolueyhteisöjen myynti- ja sijoitustoimintaan, jossa toisena sopimusosa-puolena on ollut niiden oma kotikunta.

Vuosikymmenten aikana vakiintunutta ja ajan myötä myös muotoaan muuttanutta kunnallisen puoluetuen järjestelmää voisi luonnehtia hajanaiseksi, kirjavaksi ja sirpaleiseksi. Hajanainen järjestelmä on siksi, että Manner-Suomessa oli 2010-luvun lopussa lähes 300 kuntaa ja tuskin missään niissä oli täsmälleen samanlaista tukikokonaisuutta. Kirjavaksi järjestelmän tekee se, että kunnissa on erilaisia määrärahanimikkeitä, joista voidaan osoittaa varoja puolueperusteiseen toimintaan. Yleensä avustukset tai muilla nimikkeillä tilitetyt tuet ovat kertyneet pienistä kertaeristä, mikä puolestaan edustaa järjestelmän sirpaleisuutta.

Kuntien tapaa tukea puolueistaista järjestötoimintaa on tutkittu harvakseltaan, eikä siitä ole tarjolla aikasarjaisia seurannan raportteja. Muutamien

kaupunkien vanhojen kunnalliskertomusten, aiempien aihetta käsittelevien selvitysten ja tässä hankkeessa kerättyjen tietojen perusteella kunnallisen puoluetuen aikakaudet voisi jakaa ainakin kolmeen vaiheeseen. Ensinnäkin ainakin 1950-luvulta alkaen isoimpien kaupunkien budjeteissa oli yleisesti jaossa avustuksia puolueiden varhaisnuoriso-, nuoriso-, raittius- ja yksittäisille sivistysyhdistyksille sekä poliittisten naisjärjestöjen harjoittamaa sosiaalista toimintaa varten. Tuettuja yhdistyksiä saattoi olla vuosittain kymmenittäin.¹⁰⁶

Toiseksi hahmottuu 1970-luvulta 1990-luvun alkuun ulottuva kausi, jossa jo aiemmin vakiintuneiden avustusten lisäksi poliittiset sivistys- ja kulttuurijärjestöt ilmestyivät lukuisten kuntien tukilistoille. Samaten puolue- ja eläkeläisjärjestöt aktivoivat toimintaa myös kuntatasolle. Viimeistään 1980-luvun taitteessa alkoi vakiintua myös nykykäytäntö, jossa kunnat keräävät ja tilittävät luottamushenkilömaksut paikallisille puoluejärjestöille. Lisäksi kunnalliset ilmoitukset oli valjastettu puoluerahoituksen lähteeksi. Paikalliset järjestöt huolehtivat siitä, että oman puolueen äänenkannattajat tulivat valituiksi kunnallisten ilmoitusten julkaisukanaviksi. Lehtiyhtiöt puolestaan palauttivat osan näin saamistaan tuloista samaisille puoluejärjestöille niin sanottuina ilmoitushankintapalkkioina. Kuvattu toinen vaihe alkoi rapautua viimeistään 1990-luvun alun talouslaman aikana, jolloin on nähtävissä muutenkin puoluepoliittisen järjestötoiminnan hiipunut vetovoima.¹⁰⁷ Täsmäntäviä tietoja vuosituhannen vaihteen tilanteesta ja muutoksista ei ole käytettävissä. Joka tapauksessa kunnallisen puoluetuen kolmas ja aiemmista poikkeava malli on kuvattu tässä hankkeessa 2020-luvun vaihteeseen.

Tässä raportissa on seurattu vaihtelevin painoin eri kuntia vuosina 2018–2021. Ensimmäinen havainto kiinnittyy perinteisten oheisjärjestöjen ohentuneeseen rooliin paikallisten puolueyhteisöjen varainhankinnassa. Poliittiset raittiusjärjestöt ovat kadonneet kuntien avustuslistoilta kokonaan.

¹⁰⁶ Kertomus Helsingin kaupungin hallinnosta 1949 Osa I, sivut 167–180; Vertaa Kertomus Turun kaupungin kunnallishallinnosta 1951, Osasto 1 sivut 46–51; Samasta Kertomus Jyväskylän kaupungin kunnallishallinnosta v. 1960 Osa I sivut 369–373 ja 569–576; Vertaa myös Raison kunnan kunnalliskertomus 1958, sivut 100–101.

¹⁰⁷ Henkilöjäsenten ja perusjärjestöjen määrän laskevasta trendistä Mickelsson 2021, 460–461; Vertaa Ruostetsaari 2005, 14–15; Samasta Venho 2008, 279.

Puolueiden sivistys-, opinto- ja kulttuuriyhdistyksille osoitetut tuet ovat puolestaan harventuneet ja tukisummat pienentyneet aiempaan verrattuna. Samaten poliittisten nuorisojärjestön saamat avustukset ovat muutamaa isointa kaupunkia lukuun ottamatta käyneet vähäisiksi ja satunnaisiksi. Sen sijaan varhaisnuorten yhdistykset ovat pysyneet avustuslistoilla nuorisojärjestöjä useammin. Oheisjärjestöjen joukosta erottuu yksi poikkeus: puolue- taustaiset eläkeläisjärjestöt ovat säilyttäneet elinvoimansa ja jopa kasvattaneet toimintaperustansa. Itse asiassa eläkeläisjärjestöt ovat yksi kuntien yleisimmin yleensäkin tukemista yhdistysmuodoista.¹⁰⁸ Niiden rooli osana puolueyhteisöä on kuitenkin hieman erilainen muihin oheisjärjestöihin verrattuna. Eläkeläisjärjestöillä ei ole muodollista suhdetta taustapuolueisiinsa, ja niiden toiminta on monin tavoin muuta kuin varsinaista puolue-toimintaa. Pienimillä paikkakunnilla on myös nähtävissä, miten niiden puoluestatus väljenee entisestään, kun harvoissa yhdistyksissä saattaa olla mukana eri puolueiden aktiiveja. Lisäksi yksittäisten eläkeläisyhdistysten avustukset ovat yleensä laskettavissa satoina tai korkeintaan muutamina tuhansina euroina.

Oheisjärjestöjen jälkeen huomio kiinnittyy kuntien varsinaisille puoluejärjestöille myöntämiin avustuksiin. Kuntalain vuodesta 2006 tarjoama mahdollisuus valtuustoryhmien tukemiseen on käytössä eri tavoin läpi kuntakentän. Isoimmat kaupungit maksavat yleisesti valtuustotukea puolueiden kunnallisjärjestöille. Keskisuurissa kaupungeissa se on käytössä satunnaisesti. Sen sijaan pienimpien kuntien ilmoittama rahallinen tuki valtuustoryhmille on poikkeuksellisen harvinaista. Lisäksi eräät kunnat ovat myöntäneet vaihtelevin perustein ja nimikkein pieniä kerta- ja kohdeavustuksia puolueiden paikallisjärjestöille tai niiden tukiorganisaatioille.

Kirjavien avustuskäytäntöjen jälkeen kunnallisen puoluetuen kivijalka rakentuu 2020-luvun taitteessa puolueveroille. Sitä kerätään kaikkialla Manner-Suomen kunnissa. Puolueiden mandaatilla kunnallisten toimielimien, liikelaitosten, tytäryhtiöiden, säätiöiden ja kuntayhtymien luottamustoimiin

¹⁰⁸ Kuntien yleisimmin tukemia yhdistyksiä ovat mm. erilaiset ikäihmisten yhdistykset, kylä- ja kaupunginosayhdistykset, urheilu- ja liikuntaseurat sekä 4H-yhdistykset.

valitut edustajat luovuttavat yleisesti muun muassa kokouspalkkioistaan osuuksia omille taustajärjestöilleen.

Tavalla tai toisella kuntien varoista vuosittain paikallisille puolueyhteisöille ohjatusta kokonaisuudesta voi esittää vain mittaluokkaa tavoittelevan arvion:

Edellä mainituin perustein kunnallinen puoluetuki Suomessa on 2020-luvun taitteessa noin 15 miljoonaa euroa vuodessa.¹⁰⁹

Arvio mittakaavasta ja sen tarkkuudesta jää minkä tahansa asianosaisen tai muun tahon mieluusti tarkennettavaksi. Joka tapauksessa pääosa eli noin 2/3 tästä kokonaisuudesta koostuu puolueveroista. Siten järjestelmässä on selvä siirtymä edellisiin vuosikymmeniin verrattuna. Oheisjärjestöille myönnettyjen avustusten merkitys on supistunut, ja kuntien eri nimikkeillä suoraan puolueiden jäsenyhdistyksille, kuten kunnallis- tai perusjärjestöille, maksamien varojen paino on kasvanut.

Isoimmissa kaupungeissa tuki paikallisille puolueyhteisöille on laskettavissa vuosittain satoinatuhansina euroina, ja Helsingissä se ylittää jo miljoonaluokkaan. Toisaalla taas pikkukunnissa kertymä jää yleisesti korkeintaan muutamiin tuhansiin euroihin. Kuntien väliset erot selittyvät ensi sijassa niiden kokoeroilla. Asukasluku ei kuitenkaan selitä täysin lineaarisesti kunnallisen puoluetuen eroja. Toisinaan saman kokoluokan kunnissa käytännöt vaihtelevat huomattavan paljon, tai toisaalla joku keskikokoinen kunta saattaa jakaa tukea enemmän kuin luokkaa isompi kaupunki. Joka tapauksessa on selvää, ettei yhdenkään kunnan kokonaistalouden kannalta

¹⁰⁹ Laskelman pohjana on vajaan 300 kunnan tilinpäätöksissään ilmoittamat puolueverot ja vastaavat kuntayhtymien julkaisemat tiedot: vuosikertymä on arvioitu noin kymmeneksi miljoonaksi euroksi. Vastaavasti käytiin läpi kaikkien kuntien tilinpäätöksissään ilmoittamat valtuustoryhmien tuet, joista kertyi noin miljoona euroa. Lisäksi laskettiin kymmenen suurimman kaupungin avustukset puolueiden nuorisotyön järjestöille, ja siinäkin kertymä oli noin miljoona euroa vuodessa. Loppuosa on arvio kuntien runsaan kirjavista avustuskäytännöistä. Kokonaan erillisenä osa-alueena pitäisi lisäksi huomioida puolueyhteisöjen harjoittama myynti- ja sijoitustoiminta, jossa sopimusosapuolena on kunta.

kunnallisella puoluetuella ole oleellista merkitystä. Harvassa ovat myös ne kunnat, joissa puoluetauksaiset järjestöt saivat edes huomattavan osan kansalaistoimintaan varatuista avustuksista.

Seuraavassa vertaillaan kuntia siten, että puolueyhteisöille osoitetun tuen määrä suhteutetaan asukaslukuun. Mitä yhteistä on muita enemmän poliittisen toiminnan tukea jakaneilla kunnilla? Laajasti seurattujen kuntien (53) joukosta mukaan on seuloutunut 16 sellaista kuntaa, joissa asukasta kohden laskettavissa oleva vuosituki on keskiarvoa korkeampaa tasoa ($\geq 2,2$ euroa/asukas).

Taulukko 12.

Keskiarvoa laajemman puoluetuen kuntia

Kunta	Euroa/asukas/vuosi	Maakunta
Helsinki	$\geq 3,0$	Uusimaa
Turku	$\geq 3,5$	Varsinais-Suomi
Raisio	$\geq 3,1$	Varsinais-Suomi
Lempäälä	$\geq 2,2$	Pirkanmaa
Kemi	$\geq 5,0$	Lappi
Äänekoski	$\geq 2,2$	Keski-Suomi
Harjavalta	$\geq 2,2$	Satakunta
Parkano	$\geq 2,7$	Pirkanmaa
Hankasalmi	$\geq 2,8$	Keski-Suomi
Rantasalmi	$\geq 2,2$	Etelä-Savo
Virolahti	$\geq 2,2$	Kymenlaakso
Utajärvi	$\geq 2,5$	Pohjois-Pohjanmaa
Puolanka	$\geq 2,7$	Kainuu
Toivakka	$\geq 3,7$	Keski-Suomi
Humppila	$\geq 2,2$	Kanta-Häme
Pertunmaa	$\geq 2,5$	Etelä-Savo

*Pohjana on asukasluku vuonna 2018 ja lasketut tukikertymät ajalta 2018/2020.

Selkein ero runsaasti tukea jakaneiden kuntien välillä on siinä, että isommissa kunnissa tuki koostuu eri nimikkeistä. Toisaalla taas pikkukunnissa puolueveron ohessa on vähän tai ei lainkaan muita tukimuotoja. Valittujen kuntien joukossa tämä jakolinja kulkee kuntien asukasluvun mediaanirajan (~7 000) tuntumassa.

Maantieteestä ei sinällään löydy selitystä kuntien välisille eroille, tai ainakin otos kunnista olisi pitänyt olla suurempi. Tässä aineistossa on maakuntia, joissa oli niin keskivertoa isompia kuin pienempiä kunnallisen tuen kertymiä, kuten Uusimaa, Varsinais-Suomi ja Lappi. Toisaalta taulukossa 12 on suhteellisesti enemmän Keski-Suomen kuntia, mutta niitä oli valikoitunut muutenkin runsaasti tutkimusaineistoihin. Pohjanmaan kunnat puuttuvat runsaan tuen listalta lähes kokonaan, mutta niiden osuus jäi seuratuista kunnista varsin vähäiseksi.

Keskivertoa runsaammin tukea jakaneiden kuntien poliittisilta värikartoilta voi löytää lukuisia valta-akselien yhdistelmiä. Mukana on kuntia, joissa yksi puolue hallitsee valtuustoa ehdottomalla enemmistöllä, ja toisaalla taas yli 50 prosentin ääniosuuteen tarvitaan vähintään kolmen puolueen valtuutetut. Yleisimmin vaalien jälkeen kahden puolueen valtuutetut kuitenkin riittävät valtuustoenemmistön muodostamiseen. Keskeisten valtapuolueiden kirjo rakentuu vaihtelevasti ympäri kuntakenttää. Isoissa kaupungeissa suurimmat ryhmät koostuvat useimmin kokoomuksen, vasemmistopuolueiden ja vihreiden valtuutetuista. Maakunnissa näkyy puolestaan perinteisiä keskustan ja sosialidemokraattien hallitsemia valtuustoja. Muutamissa runsaan tuen kunnissa keskusta hallitsee valtuustoa yksin omalla enemmistöllään. Kemissä ja Harjavallassa puolestaan vasemmistopuolueet ovat yhdessä koonneet yli puolet valtuustopaikoista, mutta toisaalla Pertunmaalla ne ovat pudonneet kokonaan valtuustosta viimeisissä vaaleissa. Jonkinlaista julkaistujen puolueverojen ennätystä hallussaan pitävällä Kaskisten kaupungilla valtuuston suurimmat ryhmät ovat taasen tasaosuuksin RKP ja SDP. Kunnan valtapuolueiden kokoonpano ei siis suoraan selitä, missä tukea on jaossa asukasluvuun suhteutettuna muita enemmän.

Ilmiö sen sijaan näyttäytyy hieman eri valossa, jos näkökulma pelkistyy vain rahan nimellisarvoiseen määrään. Isoimmat kaupungit jakavat yleensä tukea eniten, ja ne sijaitsevat pääosin eteläisessä Suomessa. Niiden valtuustojen voimasuhteet poikkeavat etenkin maakuntien pienemmistä kunnista. Etelän isot kaupungit ovat perinteisesti edustaneet kokoomuksen ja vasemmistopuolueiden tyypillisiä kannatusalueita. Uuden vuosituhannen kuntavaaleissa on nähtävissä politiikan pohjavirtojen muutos, kun vanhojen puolueiden mahtiasemaa haastavat erityisesti vihreät. Puolue- ja vaali-

rahoituksen kannalta oleellinen ero ilmenee siinä, että isoissa kaupungeissa julkisella tuella politiikkaa tehdään vakiintuneilla ja ammattimaisesti käytetyillä järjestökoneilla. Puolueilla on joko omat tai vuokratut paikallistoimistot, palkattua henkilökuntaa sekä maksettua ja laajakirjoista kampanjointia eri vaaleissa. Pienissä kunnissa suhteellisen runsaskaan tuki tuskin riittää muuhun kuin vapaaehtoisen järjestötoiminnan rutiineihin ja erityisesti kuntavaalien peruskampanjoita varten säästettyihin varoihin.

Seuraavaksi arvioidaan julkisen tukijärjestelmän merkitystä puolueiden eri järjestötasolle. Ensinnäkin kunnallisen tuen osuus puolueiden perusosastojen taloudesta jää hämärän peittoon, koska niiden tilinpäätökset eivät ole julkisuusvaatimusten piirissä, ja siten tuen osuutta varainhankinnasta ei voida laskea. Puolueiden perusosastot ovat kuitenkin selkeimmin omarahoitteisia yhdistyksiä, joiden toiminta oletettavasti pohjautuu vapaaehtoistoimintaan, jäsenmaksuihin ja erilaiseen pienvarainhankintaan.¹¹⁰

Puolueorganisaatioiden seuraava taso rakentuu kunnallisjärjestöistä ja niistä perusyhdistyksistä, jotka ovat saaneet ainoana paikallisena yhdistyksenä myös kunnallisjärjestön statuksen. Eri yhteyksissä on aikanaan arvioitu, että kunnallisjärjestöjen vuosibudjeteista pääosa, ehkä noin 75 prosenttia, koostuisi juuri puolueveroista. Tässäkään tapauksessa ei ole tarjolla julkista asiakirjalähdettä tietojen tarkentamiseksi. Erilaisen sirpaletiedon perusteella on kuitenkin pääteltävissä, että kunnan tarjoamat tuet muodostavat kunnallisjärjestöjen keskeisen tulolähteen. Asetelma muistuttaa pienoiskoossa valtion puoluetukijärjestelmää, joka kattaa noin 70–85 prosenttia puolueiden keskusjärjestöjen vuosibudjeteista.¹¹¹

Seuraavassa portaassa toimivien piirijärjestöjen rahoitusmalli poikkeaa perus- ja kunnallisjärjestöistä. Piirien varainhankintapohja on paikallistasoa

¹¹⁰ Joukkoon mahtuu runsaasti poikkeuksia, joissa puolueveroja on tilitetty kunnallisjärjestöjen sijasta useamman perusyhdistyksen kesken. Lisäksi yksittäisillä puolueosastoilla on hallinnassaan jopa miljoonaomaisuuksia, joiden tuotoista saa voimavaroja myös ammattimaisesti hoidettuun yhdistystoimintaan.

¹¹¹ Arviot paikallisosastojen ja kunnallisjärjestöjen rahoitus pohjasta Puoluerahoituskomitea 1979, 104 ja Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 68; Samasta Ruostetsaari 2005, 25–26; Keskusjärjestöjen tuloista Venho 2009, 89.

laajempi, ja luottamushenkilömaksut ovat yksi säännöllinen tulonlähde muiden joukossa. Erityisesti maakunnittain rakennetut kuntayhtymät tilittävät puolueveroja piireille, joille puoluelaki määrää laajat julkisuusvelvoitteet. VTV:n rekisterissä vuosittain julkaistut runsaan sadan piirin tilinpäätökset kertovat puolueveroista vaihtelevalla tarkkuudella. Osa ei kerro asiasta mitään, ja osa toteaa, että yksi keskeinen tulonlähde pohjautuu kuntayhtymien ja muiden ylikunnallisten elimien luottamushenkilöiltä saataviin puolueveroihin. Parhaimmillaan osa piirijärjestöistä on kirjannut toimintakertomuksiinsa tai tilinpäätöksiinsä näkyviin vuosittaisen puolueverokertymän. Sen osuus piirien vuosituotoista on yleisimmin 5–25 prosentin luokkaa.¹¹²

Koko puolueyhteisön kannalta oleellista on se, että keskusorganisaation ohessa myös toinen taso eli kunnallisjärjestöt voivat rakentaa taloutensa julkiseen tukeen. Se välittyy toisinaan myös suuntaansa, kun osa keskusjärjestöistä avustaa vaihtelevasti paikallisia puolueyhteisöjä. Toisaalla joissain kaupungeissa on ilmeisesti niin laaja tukijärjestelmä, että yksittäiset paikalliset järjestöt voivat toimia vaikka vaalien yhteydessä vippikassoina omille keskusorganisaatioilleen. Lisäksi niin kuntien kuin valtion budjeteista tuetaan monen kirjavaa oheisorganisaatioiden verkostoa, mistä myös taloudellinen hyöty suodattuu suoraan ja välillisesti puolueyhteisön hyväksi. Kunnallinen puoluetuki eri muotoineen on yksi osa tätä vuosikymmenien aikana luotua monisävyistä kudelmaa.

Suomessa puolueet ovat samankaltaistuneet vuosikymmenien virrassa, mikä ilmenee muun muassa niiden toimintatavoissa, rakenteissa ja rahoitusjärjestelyissä. Silti niiden taloudessa on nähtävissä edelleen eroja, jotka heijastavat poliittisen järjestäytymisen alkuperäisiä ratkaisuja. Esimerkiksi vasemmisto on panostanut perinteisesti joukkovoimaan ja järjestöllisiin voimavaroihin. Porvarillisella puolella taas ilmenee yksilöllisempi toimintatapa, mikä näkyy etenkin vaaleissa ehdokkaiden henkilökohtaisten vaalibudjettien koossa.

¹¹² www.puoluerahoitus.fi > puolueiden ja piirien tilinpäätösasiakirjat.

Alkuaan 1950-luvulla kuntien tukea keräsivät etenkin vasemmiston järjestöt. Kun julkisen puoluetuen järjestelmää laajennettiin valtion ja kuntien budjeteissa 1970- ja 1980-luvuilla, mukaan jaolle tulivat muutkin puolueet. Uudella vuosituhannella merkittävin ero puolueiden välillä ilmenee niiden kokoeroissa ja siinä, miten ne ovat vakiinnuttaneet asemansa politiikan kentällä. Ensinnäkin isot ja perinteiset puolueet poimivat pääosan tarjolla olevista tukiaisista. Toisaalla pienet ja uudemmat ryhmät keräävät yleensä kannatustaan ohuemman siivun tuesta. Sen jälkeen valtapuolueidenkin välillä on nähtävissä hienoisia eroja, kun osa tuesta pohjaa tavalla tai toisella kuntavaalien kannatukseen. Lisäksi vakiintunut asema järjestelmässä on hionut kyvyn hyödyntää erilaisia tukijärjestelmiä, mitä vielä korostaa rutinoitunut organisaatio ja toimintakulttuuri. Lavea järjestökenttä tarjoaa lisäksi moninaiset mahdollisuudet kanavoida erilaista julkista tukea puolueyhteisön piiriin.

Puolueiden välisessä asetelmassa esiin suodattuu vieläkin jotain siitä alkuperäisestä ja vuosikymmenien takaisesta järjestelmästä. Arvion pohjana on ensinnäkin se, mikä yhteisö on kerryttänyt eniten puolueveroja läpi kuntakentän. Samaan viittaa se, että vain yksi puolue on ollut suuren ryhmän asemassa kaikissa niissä kunnissa, jotka ovat ottaneet valtuustoryhmien suoran taloudellisen tuen käyttöönsä. Edelleen samaisella poliittisella liikkeellä on taustallaan laajin tukea nauttineiden järjestöjen ja tukinimikkeiden kirjo. Menestyksekkäimmin kunnallista tukijärjestelmää on siis hyödyntänyt se alkuperäisistä edunsaajista paremmin kannatuspohjansa ja valtansa säilyttänyt puolue.

Koska suora kunnallinen puoluetuki on kielletty jo vuosikymmeniä sitten, koko järjestelmä on jo sinänsä rakennettu erilaisten sijais- tai varjojärjestelyjen varaan. Tässä tutkimuksessa on arvioitu sitä, miten tämä kokonaisuus on avattavissa julkisilla asiakirjoilla. Vuonna 2015 uusittu kuntalaki painottaa verkkojulkisuuden merkitystä, joten nyt tuli samalla tarkasteltua kuntien verkkosivuillaan tarjoamien asiakirjojen saatavuutta ja kattavuutta.

Ensinnäkin kunnallisen puoluetuen pohja on paalutettu 2020-luvun taitteessa puolueveroilta. Perittyjen luottamushenkilömaksujen määrä on ilmoitettava vuosittain kunnan tilinpäätöksessä, joka on puolestaan julkaistava yleisessä tietoverkossa. Esimerkiksi vuonna 2019 pääosa (≥ 95 %) kunnista

on julkaissut vaaditut tiedot verkkosivuillaan. Laki tuli voimaan vuonna 2015, ja osa niistäkin kunnista, jotka eivät saaneet tilinpäätöslitteiden rakennetta välittömästi vaadittuun muotoon, on hoitanut asian pienellä viiveellä. Kuntayhtymillä vastaavat tiedot jäivät kuitenkin useammin epäselviksi.

Kuntien tilitys- ja ilmoituskäytännöt kuitenkin poikkeavat huomattavasti toisistaan – osa kertoo asiasta kattavammin ja osa suppeammin. Ulkopuolisen on esimerkiksi usein mahdotonta erottaa, mitkä kaikki puolueverot on maksettu kunnan tilinpidon kautta ja tulleet siten tilinpäätöslitteisiin lasketuiksi. Erityisesti kuntakonserniin luettujen tytäryhteisöjen, kuten yhtiöiden ja säätiöiden, kerryttämät luottamushenkilömaksut hoidetaan vaihtelevaan tapaan. Samalla jää epäselväksi, kuinka laajasti tältä sektorilta yleensäkin kerätään puolueveroja. Käytännöt poikkeavat myös siinä, miten tarkasti puolueverojen saajat on eritelty. Osa kunnista on ilmoittanut kertymät puolueyhteisöittäin, ja toisaalla näkyville on kirjattu kaikki tukea saaneet yhdistykset. Lisäksi kuntien käytännöt poikkeavat siinä, kuinka kauan tilinpäätökset ovat saatavilla niiden verkkosivujen talousosioista. Osa kunnista tarjoaa vain tuoreimman tilinpäätöksen nähtäville, ja osalla ne saatavat olla verkkosivuilla jopa kymmenen vuotta.

Puolueverojen jonkinlaisena liitännäisenä erityisesti isoimmat kaupungit ovat jakaneet tukea myös valtuustoryhmille. Kun tarkastellaan valtuustotuen lähdettä, jakoperusteita, tuen saajia ja sen käyttöä, kyse on kunnallisesta puoluetuesta. Tukien määrät on julkaistu ainakin pääosin kuntien tilinpäätöksissä. Sen jälkeen onkin jo hankalampaa selvittää, kenelle avustukset on maksettu ja mihin niitä on käytetty. Osa kunnista on kirjannut näkyville avustuksen saaneen oikeushenkilön, kuten kunnallisjärjestön. Toisaalla taas osa on eritellyt tukisummat vain valtuustoryhmittäin. Vieläkin hankalampaa on löytää kuntien verkkosivuilta tietoa siitä, miten saadut avustukset on käytetty. Lisätiedon saamiseksi muutamille kunnille tehtiin asiasta tietopyyntö, johon osa jätti vastamatta.

Kunnallisen puoluetuen kolmas osa-alue koostuu oheisjärjestöjen avustuksista. Tätä varten piti selvittää, miten kunnat tukevat yleensä yhdistystoimintaa, ja poimia joukosta puoluetustaisten järjestöjen saamat tuet. Vain

harvat kunnat¹¹³ julkaisevat koosteita vuosittain jaetuista avustuksista, joten tukipäätökset on etsittävä kunnan muista asiakirjoista, kuten kunnan hallitusten ja lautakuntien pöytäkirjoista sekä viranhaltijapäätöksistä. Kuntien esityslistat ja pöytäkirjat ovat enemmän tai vähemmän helposti löydettävissä niiden verkkosivuilta. Erityisesti käytännöt poikkeavat siinä, kuinka pitkään dokumentit ovat verkossa nähtävillä. Osalla kunnista pöytäkirjat saattavat olla esillä vuosikymmenen ajan ja viranhaltijapäätöksetkin useita vuosia. Toisaalla taas jollain kunnalla kaikki asiakirjat pidetään verkossa vain vuoden ajan. Tyypillisimmässä tapauksessa kunnat säilyttävät toimielinten pöytäkirjoja esillä yhdestä kolmeen vuotta ja niiden rinnalla viranhaltijapäätöksiä muutoksenhakuajan eli kolme viikkoa. Lyhimmillään pöytäkirjoja on nähtävissä kunnan verkkosivuilla vain kolmen kuukauden ajan. Seuratuista kunnista löytyi myös tapauksia, joissa viranhaltija on antanut päätöksen, mutta sen sisältöä kuvaavat liitteet on jätetty julkaisematta. Tässä tutkimuksessa on etsitty tietoja avustuksista, mutta samat asiakirjat sisältävät koko kunnallisen päätöksenteon kirjon. Siten kyse on yleisemminkin tietojen saatavuudesta sekä kunnallisen päätöksenteon avoimuudesta. Entä millaisen kynnyksen muun muassa erilaiset tekniset ratkaisut muodostavat kuntalaisten tiedonsaannille?

Kuntalakiin vuonna 2015 tehty uudistus on siis tarjonnut mahdollisuuden avata taas hieman lisää suomalaista puolue- ja vaalirahoitusta. Tässä tapauksessa kyse on ennen kaikkea julkisen tukijärjestelmän läpivalaisusta. Sen sijaan eri uudistusten yhteydessä on nähtävissä, miten lainsäätäjä pitää kynsin hampain kiinni siitä, että kunnallisjärjestöjen tilinpäätökset ja vaalirahaerittelyt jäävät julkisuuden ulottumattomiin. Se on ongelma kunnallisen päätöksenteon kannalta. Samalla sillä on myös laajempi ulottuvuus, koska tätä väljemmin säänneltyä osa-aluetta käytetään yleisesti varainhankinnan lähteenä ja sen kanavana esimerkiksi eduskuntavaaleissa.

¹¹³ Esimerkiksi Kerava on julkaissut koosteet vuosina 2017–2018 jakamistaan avustuksista. Nurmes on puolestaan ylläpitänyt vuodesta 2019 alkaen verkkosivuillaan ajantasaista koostetta myönnettyistä avustuksista. Kuopiossa on isoimpien avustusten jaon yhteydessä tarjottu liitetietona listausta muista avustuksista.

Kunnallisen puoluetuen järjestelmä on muuttanut muotoaan vuosikymmenten aikana, ja seuraava uudistus on heti oven takana. Perinteisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä ovat vastanneet kunnat ja niiden yhteenliittymät. Jatkossa palvelujen järjestäminen siirtyy yli 20 hyvinvointialueelle, jotka on rakennettu pitkälti maakunnittain. Yhtäältä tämä muokkaa kuntien hallintoa ja toimielimiä. Toisaalla taas uudet hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä ja itsehallinnollisia toimijoita omine luottamus- ja hallintoelimineen. Ylintä valtaa käyttävät aluevaltuustot valitaan ensi kertaa vuoden 2022 tammikuun aluevaaleissa. Sen jälkeen kootaan muut toimielimet, kuten aluehallitukset, lautakunnat ja jaostot.

Eduskunta hyväksyi lain hyvinvointialueista (611/2021) kesällä 2021. Kuntalain pykälät, jotka koskevat sekä valtuustoryhmien tukea että puolueveroja, on siirretty lähes sellaisenaan hyvinvointialueita koskevaan lakiin. Nähtäväksi jää, miten uudistus vaikuttaa kunnallisten puolueverojen kertymään ja missä laajuudessa hyvinvointialueet ryhtyvät tilittämään valtuustotukea ja luottamushenkilömaksuja.¹¹⁴

¹¹⁴ Vertaa kuntalain (410/2015) pykälät 19 ja 82 sekä hyvinvointialueita koskevan lain (611/2021) pykälät 27 ja 87.

Lähteet ja aineistot

Kirjallisuus ym.

- Elo, Tiina & Ylikahri, Ville (2013): Osallistuminen ja päätöksenteko avoimiksi. Opas pelisääntöjen laatimiseksi vihreille paikallisyhdistyksille. Vihreä Sivistysliitto.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka (1995): Kuntalaki. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. B-sarja N:o 176. WSOY. Juva.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari (2015): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Talentum. Helsinki.
- Jokela, Arto (1999): Paremman maailman rakentajat. Turun sosialidemokraattisen kunnallisjärjestön historia 1906–1996. Tammer-paino. Tampere.
- Jäntti, Antti & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) (2009): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2005–2008. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Kansanvalta 2007 -toimikunta (2005): Edustuksellinen demokratia. Komiteanmietintö 2005:1.
- Kertomus Helsingin kaupungin hallinnosta 1949 Osa I. Verkkojulkaisu www.sinetti-arkisto.fi > haku > digitoidut aineistot.
- Kertomus Jyväskylän kaupungin kunnallishallinnosta v. 1960 Osa I. Verkkojulkaisu www.jyvaskyla.fi > kaupungin johto > konsernihallinto > arkistotietojärjestelmä > haku > kunnalliskertomukset.
- Kertomus Turun kaupungin kunnallishallinnosta 1951. Turun kaupunginarkisto.
- Kirjanpitolautakunnan kuntajaosto (2019): Yleisohje kunnan ja kuntayhtymän tilinpäätöksen liitetiedoista. Työ- ja elinkeinoministeriö. Suomen Kuntaliitto 2019. Helsinki.
- Kukkonen, Heimo (2019): Aatteellisuudesta valtapoliittikkaan. Kokoomuksen Kaarin kunnallisjärjestön toiminta ja järjestökulttuuri 1979–2009. Väitöskirja Turun yliopistossa.
- Kumaja (2019): Järjestöyhteistyö Uudenmaan kunnissa. Kumajan kuntakartoitus 2018. Verkkojulkaisu.
- Kunnallishallintokomitean mietintö. Komiteanmietintö 1973:60.
- Kuntaliitto (2014): Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2013. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 1/2014.
- Kuntaliitto (2018): Kuntien luottamushenkilöiden palkkiot ja korvaukset vuonna 2017 alkaneella valtuustokaudella. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 4/2018.
- Mickelsson, Rauli (2021): Suomen puolueet. Vapauden ajasta maailman tuskaan. Vastapaino. Tampere.
- Nyholm, Inga (2007): Kuntalain muutokset ja luottamushenkilötyön edellytykset kunnassa. Kuntaliitto.
- Närhi, Mikko (toim.) (2019): Tamperelaisten Kokoomus – viisikymmentä vuotta. Kokoomuksen Tampereen Aluejärjestö ry:n historiaa vuosilta 1969–2019. Traff Finland Oy.

- Oikeusministeriö (2016): Arviomuistio oikeusprosessien keventämisestä. Lausunto-tiivistelmä. Oikeusministeriön Mietintöjä ja lausuntoja 21/2016.
- Perussuomalaisen valtuustoryhmän mallisäännöt. Osoitteessa www.perussuomalaiset.fi > aineistopankki > asiakirjapankki > valtuustoryhmän mallisäännöt.
- Piipponen, Sirkka-Liisa & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) (2013): Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Piipponen, Sirkka-Liisa (2018): Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017. Kuntaliiton julkaisusarja Uutta kunnista 7/2018.
- Paavola, Rauni (1999): Sementoitu pääoma. Turun Työväensäätiö 1979–1999. Gillot. Turku.
- Puoluerahoituskomitean mietintö. Komiteamietintö 1979:47.
- Raision kunnan kunnalliskertomus 1958. Raision kaupunginarkisto.
- Rantanen, Matti (2016): Naantalin kaupunkikonsernin omistajaohjauksen kehittäminen. Opinnäytetyö (YAMK) Turun ammattikorkeakoulussa. Verkkojulkaisu.
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari (2001): Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen demokratian mahdollisuudet. Kunnallisanalan kehittämissäätiö. Pole-Kuntatieto Oy.
- Ruostetsaari, Ilkka (2005): Valoa ikkunassa vai toimenkuva katoamassa. Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa. Oikeusministeriön julkaisu 10/2005.
- SDP:n kunnallispoliittinen malliohjesääntö. Osoitteesta www.sdp.fi > tietoa sdp:stä > kaikkien järjestötasojen säännöt > kunnallispoliittinen malliohjesääntö.
- Valanta, Jose (2002): Kuntien ja kuntayhtymien luottamuselinten kokous- ja vuosipalkkiot sekä muut korvaukset. Suomen Kuntaliitto.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2021): Kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2020. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K2/2021.
- Valtiovarainministeriö (2015): Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden ohjaus. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2015.
- Vantaan kaupungin ostolaskut osoitteesta www.hri.fi > data > dataset > vantaa.
- Vasara, Erkki (2000): Työväen ja kotiseudun puolesta. Tikkurilan Työväenyhdistys 90 vuotta 1907–1997. Karisto. Hämeenlinna.
- Venho, Tomi (1996): Hunajapupumäärärahat eilen – tänään. Tutkimus puolueiden ja eräiden puoluetustaisten järjestöjen rakenteesta, toiminnasta ja julkisista avustuksista. Licensiaatin tutkimus Turun yliopistossa. Julkaisematon.
- 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 Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö: Puoluerahoituksen avoimuus. Komiteamietintö 2009:3.
- Wilskman, Kaarina (2012): Valtuustoryhmien taloudellinen tuki – tapaus Järvenpää. Teoksessa Demokratian ritarit. Kuntien luottamushenkilötyön kehittäminen. Julkaisu Suomen Toivo -ajatuspaja.

Kuntien asiakirjat – verkkoaineistoina (yleinen hakumalli)

www.kunnannimi.fi > kunta/hallinto > päätöksenteko > esityslistat ja pöytäkirjat.

www.kunnannimi.fi > kunta/hallinto > päätöksenteko > viranhaltijapäätökset.

www.kunnannimi.fi > kunta/hallinto > talous/talous ja strategia > talousarvio ja tilinpäätös.

www.kunnannimi.fi > kunta/hallinto > säännöt ja ohjeet > konserniohje, hallintosääntö, palkkiosääntö.

Muut aineistot

Lisäksi on käytetty lähteitä, kuten verkkotarjontaa ja yksittäisille kunnille osoitettuja tietopyyntöjä, jotka on mainittu tekstin yhteydessä.

Liitteet

Liite 1. Laajasti seuratut kunnat

Isot kaupungit (yli 100 000 asukasta)		Isohkot kaupungit (20 001–100 000 asukasta)	
		Rovaniemi	63 000
Helsinki	648 000	Järvenpää	43 400
		Nurmijärvi	42 700
Turku	191 300	Tuusula	38 700
		Kerava	36 300
Kuopio	118 700	Kaarina	33 500
		Ylöjärvi	33 000
		Raisio	24 200
		Lempäälä	23 200
		Kemi	21 000
Keskikoon kaupungit (7 000–20 000 asukasta)		Pienet kunnat (alle 7 000 asukasta)	
Naantali	19 300	Iitti	6 770
Laukaa	19 000	Virrat	6 740
Äänekoski	18 900	Parkano	6 470
Janakkala	16 400	Rusko	6 250
Kontiolahti	14 900	Pyhäjärvi	5 250
Ilmajoki	12 200	Askola	4 960
Eura	11 800	Hankasalmi	4 940
Muurame	10 200	Vesilahti	4 390
Nurmes	9 500 / 7700 (kuntaliitos)	Karstula	4 030
Saarijärvi	9 400	Rantasalmi	3 510
Orivesi	9 200	Heinävesi	3 330
Muhos	8 900	Virolahti	3 150
Kemijärvi	7 400	Lemi	3 040
Suonenjoki	7 200	Utajärvi	2 700
Harjavalta	7 020	Puolanka	2 600
		Toivakka	2 400
		Karvia	2 390
		Muonio	2 300
		Keitele	2 240
		Humppila	2 240
		Pyhäranta	2 030
		Pukkila	1 900
		Pertunmaa	1 710
		Rautavaara	1 650
		Kustavi	930

Lähde: Kuntaliiton tilasto asukasluvuista vuoden 2018 lopulla.

Liite 2. Esimerkkejä kuntien ja kuntayhtymien ilmoittamista puolueveroista

Ingå balansbok 2019, sidan 150:

44. Uttagna och redovisade avgifter på arvoden till förtroendevalda - Luottamushenkilön palkkioista perityt ja tilitetyt luottamushenkilömaksut		
	Kommun - Kunta	
	2019	2018
Ingå socialdemokraterna - <i>Inkoon sosiaalidemokraatit</i>	666	621
De Gröna i Ingå rf - <i>Inkoon vihreät ry</i>	2 193	2 130
Inkoon perussuomalaiset ry		0
Samlingspartiet i Ingå rf - <i>Kokoomus Inkoo ry</i>	1 428	1 335
Svenska Folkpartiet i Ingå - <i>Suomen ruotsalainen kansanpuolue Inkoo</i>	4 970	4 692
Redovisade avgifter på arvoden till förtroendevalda totalt - <i>Tilitetyt luottamushenkilömaksut yhteensä</i>	9 257	8 778

Oulu tilinpäätös 2019, sivu 220 (+liikelaitokset erikseen sivuilla 245, 255, 265, 276, 292, 307 ja 318):

44. Luottamushenkilön palkkiosta perityt ja tilitetyt luottamushenkilömaksut		
	KAUPUNKI	
Luottamushenkilöiden palkkioista perityt ja tilitetyt luottamushenkilömaksut	2019	2018
Iin Vihreät ry	309,65	238,7
Kansallinen kokoomus rp.	38 805,50	35 098,50
Keskustapuolue	45 032,70	42 310,58
Kiimingin perussuomalaiset	1 587,25	649,5
Kristillisdemokraatit	3 097,16	2 716,69
Oulun perussuomalaiset	7 871,75	7 525,25
Oulun Siniset ry	1 698,75	1 050,00
Oulun vihreä: kunnallisjärjestö ry	32 888,70	31 387,75
Sosiaalidemokraattinen puolue	35 249,65	30 528,96
Vasemmistoliitto	40 362,25	36 174,05
Tilitetyt luottamushenkilömaksut yhteensä	206 903,36	187 680,18

Äänekoski tilinpäätös 2019, sivu 7:

Puolue	Tuki, %	Tuki, €
Suomen Sosiaalidemokraatit	15 %	9 843,00 €
Suomen Keskusta	20 %	7 610,00 €
Perussuomalaiset	15 %	3 236,50 €
Vasemmistoliitto	20 %	8 827,00 €
Kansallinen Kokoomus	15 %	1 425,00 €
Suomen Kristillisdemokraatit	10 %	751,00 €
Vihreät	15 %	1 899,00 €
Sininen Tulevaisuus	10 %	112,00 €
Yhteensä		33 753,50 €

Helsingin seudun ympäristöpalvelut -kuntayhtymä tilinpäätös 2019, sivu 82:

Luottamushenkilöiden palkkioista perityt ja tilitetyt luottamushenkilömaksut

euroa (€)	2019	2018
Espoon Vihreät Ry	0,00	0,00
Espoon Vasemmisto	0,00	58,75
Helsingin Vihreät	4 219,92	4 476,00
Kokoomus Espoo	0,00	0,00
Kokoomus Helsinki	6 624,90	7 083,46
Kokoomus Uusimaa	4 621,20	5 312,09
Perussuomalaiset Helsinki	1 275,50	1 819,75
Perussuomalaiset Uusimaa	45,75	0,00
SDP Helsinki	2 802,00	2 786,63
SDP Uusimaa	3 553,14	3 774,70
SDP Vantaa	0,00	0,00
Svenska Folkpartiet i Nyland	1 420,50	1 420,50
Vantaan Vihreät	0,00	0,00
Vasemmistoliitto Espoo ja Kauniainen	411,25	0,00
Vasemmistoliitto Helsinki	657,51	1 259,69
Vasemmistoliitto Uudenmaanpiiri	2 803,30	2 962,63
Vihreät Uusimaa RY	5 924,40	6 049,58

Seinäjoen koulutuskuntayhtymä SEDU tilinpäätös 2019, sivu 67:

4.24 Luottamushenkilön palkkioista perityt puolueille tilitetyt luottamushenkilömaksut

Luottamushenkilön palkkioista perityt puolueille tilitetyt luottamushenkilömaksut				
Puolue	Konserni		Kuntayhtymä	
	2019	2018	2019	2018
Suomen Keskusta	10 264,00	9 822,00	9 928,00	8 814,00
Pohjanmaan Sosialidemokraatit	3 600,00	4 656,00	3 408,00	2 912,00
Pohjanmaan Kokoomus	3 840,00	3 590,00	3 616,00	3 366,00
Perussuomalaiset	80,00	48,00	80,00	48,00
Pohjanmaan Siniset ry	744,00	804,00	744,00	804,00
Tilitetyt luottamushenkilömaksut yhteensä	18 528,00	18 920,00	17 776,00	15 944,00

Keski-Satakunnan terveydenhuollon kuntayhtymä tilinpäätös 2019, sivu 56:

Liitetieto 44) Luottamushenkilöiden palkkioista perityt ja puolueelle tai puolueyhdistykselle tilitetyt luottamushenkilömaksut

Puolueyhdistys		
	2019	2018
Eurajoen sosialidemokraatit	225,00	234,00
Harjavan sosialidemokraatit	256,50	249,75
Kokemäen sosialidemokraatit	108,00	135,00
Luvian työväenyhdistys	45,00	72,00
Nakkilan työväenyhdistys	27,00	27,00
Eurajoen kokoomus	27,00	18,00
Harjavan kokoomus	33,75	101,25
Nakkilan kokoomus	54,00	58,50
Kokemäen kokoomus	162,00	144,00
Eurajoen keskustapuolue	21,60	21,60
Suomen keskustan Kokemäen kunnallisjärjestö	171,00	166,50
Keskustan Nakkilan kunnallisjärjestö	45,00	90,00
Vasemmistoliitto Harjavan yhdistys	198,00	252,00
Vasemmistoliitto Kokemäen osasto	36,00	36,00
Luvian perussuomalaiset	9,00	0,00
Yhteensä	1 418,85	1 605,60

Liite 3. Kyselylomake kunnille puolueverojen kartoittamiseksi

Tietopyyntö Xxxxx:n kaupungille

9.10.2020

Xxxxx:n kaupungin tilinpäätöksessä (2018, xxx) on listattu kunnan perimät ja edelleen tilittämät luottamushenkilömaksut eli puolueverot. Mitkä kaupungin luottamus- ja toimielimet kuuluvat tämän tilityskäytännön piiriin? Toisaalta mitkä elimet jäävät sen ulkopuolelle eli vero ei kulje kunnan tilinpidon kautta ja jää siten ko. liitetietoon (44) laskematta? (Merkitse kyllä / ei mainittujen toimielimien kohdalle)

Kunnanvaltuusto

Kunnanhallitus

Lautakunnat

Vaikuttajatoimielimet

- vammaisneuvosto
- vanhusneuvosto
- nuorisovaltuusto

Kuntakonsernin tytäryhteisöt

- tytäryhtiöt
- säätiöt
- liikelaitokset

Seudulliset toimielimet

- seudun joukkoliikennelautakunta
- alueellinen jätehuoltolautakunta
- alueellinen pelastustoimen lautakunta

Onko muita toimielimiä, joissa on kunnan luottamushenkilöitä ja jotka ovat tilittäneet puolueveroja kunnan ”tilinpidon kautta”?
(Jos on, niin mikä / mitkä?)

Kunnallisan kehittämissäätöön 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 Rynnänen
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 KANSALAISPALVELUJEN
RAHOITTAJANA (2001)
- 33 Anu Pekki–Tuula Tamminen
LAPSEN EHDOILLA (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
ANSIOTULOVÄHENNYS, 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 terveyspalveluiden 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 VAIKUTTAA 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 tarkas-
telussa (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 LIIKUNTAPALVELUISTA
(2014)
- 78 Petra Kinnula, Teemu Malmi & Erkki Vauramo
SISÄLTÖÄ SOTE-UUDISTUKSEEN
Tunnuslukuja terveydenhuollon suunnitteluun (2014)
- 79 Hagen Henrj, Jarmo Hänninen, Seija Paksu ja Päivi Pylkkänen
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
SYRJÄYTYNYT 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 Mäkinen, 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)
- 95 Riku Thilman, Timo Rothovius ja Jussi Nikkinen
KUNNAN SIJOITUSVARALLISUUDESTA JA SEN HALLINNASTA
(2016)
- 96 Tiina Rättilä ja Jarmo Rinne
KUNTADEMOKRATIA KAKSILLA RAITEILLA (2016)
- 97 Juha Lavapuro, Tuomas Ojanen, Pauli Rautiainen ja Virve Valtonen
SIVISTYKSELLISET JA SOSIAALISET PERUSOIKEUDET
SYRJÄKUNNISSA (2016)
- 98 Aleksi Koski ja Heikki Kuutti
LÄPINÄKYVYYS KUNNAN TOIMINNASSA
– tietopyyntöihin vastaaminen (2016)
- 99 Sari Tuuva-Hongisto, Ville Pöysä ja Päivi Armila
SYRJÄKYLIEKSI NUORET – unohdetut kuntalaiset? (2016)

- 100 Torsti Hyyryläinen ja Sofia Tuisku
SOSIAALISESTA MEDIASTA RATKAISUJA PAIKALLISEEN
VAIKUTTAMISEEN (2016)
- 101 Antti Syväjärvi, Jaana Leinonen, Anu Pruikkonen ja Rauno Korhonen
SOSIAALINEN MEDIA KUNTAJOHTAMISESSA (2017)
- 102 Petra Kinnula, Teemu Malmi ja Erkki Vauramo
MITÄ TUNNUSLUKUJA SOTE-ALUEEN JOHTAMISESSA
TARVITAAN? (2017)
- 103 Ilkka Koiranen, Aki Koivula, Arttu Saarinen ja Pekka Räsänen
PUOLUEIDEN RAKENTEET JA JÄSENISTÖN VERKOSTOT (2017)
- 104 Ari Lehtinen ja Ilkka Pyy (toim.)
MITÄ ON LAADULLINEN KAUPUNKISUUNNITTELU? (2017)
- 105 Sami Tantarimäki ja Anni Törhönen
KOULUVERKKO MUUTTUU,
ENTÄ KOULUVERKKOSUUNNITTELU? (2017)
- 106 Suvi Hakoinen, Pirjo Laitinen-Parkkonen ja Marja Airaksinen
LÄÄKEKAAOKSEN HALLINTA SOTE-MUUTOKSESSA
– nykytila, haasteet ja ratkaisuehdotukset (2017)
- 107 Tommi Oikarinen, Tomi Voutilainen, Anu Mutanen ja
Matti Muukkonen
KUNNALLINEN ITSEHALLINTO VALTION PURISTUKSESSA
(2018)
- 108 Sami Borg
KUNTAVAALITUTKIMUS 2017 (2018)
- 109 Lasse Oulasvirta, Lotta-Maria Sinervo ja Petra Haapala
VALTUUTETUT TALOUSINFORMAATION KÄYTTÄJINÄ (2019)
- 110 Anu Gretscher ja Sami Myllyniemi
KUULUMMEKO YHTEISKUNTAAN?
Työn ja koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten käsityksiä
tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista (2020)
- 111 Niina Mäntylä, Ville Karjalainen, Maria Refors Legge ja
Hanna-Kaisa Pernaa
PUKKI KAALIMAAN VARTIJANA
– kuka valvoo peruskouluja? (2021)
- 112 Tomi Venho
KUNNALLINEN PUOLUETUKI (2022)



KAKS – Kunnallisan 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.

Julkaisut-sarja, jossa esitellään tutkimustietoa tai yhteiskunnallisia keskustelun avauksia.

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
Tutkimusasiamies	Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi , p. 0400 815 527
Taloudenhoitaja	Maarit Vaittinen, maarit.vaittinen@kaks.fi , p. 040 716 4807

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Tomi Venho

Kunnallinen puoluetuki

Kirja käsittelee suomalaisen puoluerahoituksen perusteita. Se kartoittaa aiemmin varjoon jäänyttä osa-aluetta eli kuntien tapaa tukea puolue toimintaa.

Miten kunnallisten luottamustoimien palkkioista on rakennettu puoluetuen lähde? Entä millä muilla tavoin kunnat ohjaavat varoja puolueiden paikallisjärjestöille?

Vuonna 2015 uusittu kuntalaki määrää kunnat julkaisemaan keskeiset asiakirjat verkkosivuillaan. Tutkimus testasi, miten kunnallisen puoluetuen selvittäminen onnistuu kuntien verkkosivujen tarjoamilla dokumenteilla.

Tutkija, VTT Tomi Venho kaivaa esille vuosikymmeniä toimineen tukijärjestelmän, jota ei virallisesti ole edes olemassa.



Otavan Kirjapaino Oy, Keuruu 2022
ISBN 978-952-349-082-6 (nid)
ISBN 978-952-349-083-3 (pdf)
ISSN 1235-6956