

JULKAISU

Tomi Venho

**PUOLUEIDEN JA EHDOKKAIDEN
KAMPANJARAHOITUS VUODEN 2022
ALUEVAALEISSA**

**PUOLUEIDEN JA EHDOKKAIDEN
KAMPANJARAHOITUS VUODEN 2022
ALUEVAALEISSA**

Tomi Venho

**PUOLUEIDEN JA EHDOKKAIDEN
KAMPANJARAHOITUS VUODEN 2022
ALUEVAALEISSA**

KAKS – Kunnallisan
kehittämissäitiö

Kunnallisan kehittämissäitiön Julkaisu 67
2025

ISBN 978-952-349-137-3

ISSN 2489-9631

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Tausta	1
1.2 Vaalirahoituksen tilannekuvaus	2
1.3 Tutkimustehtävä	4
1.4 Lähteet ja aineistot	6
2 Ehdokkaiden vaalirahoitus	8
2.1 Ehdokasbudjettien koko	8
2.2 Ehdokkaiden tulolähteet	14
2.3 Ehdokkaiden kulurakenteet	16
3 Keskusjärjestöjen vaalirahoitus	19
3.1 Keskusjärjestöjen vaalibudjettien koko	19
3.2 Keskusjärjestöjen vaalitulojen lähteet	22
3.3 Keskusjärjestöjen vaalikulujen muodot	23
4 Piirijärjestöjen vaalirahoitus	26
4.1 Piirijärjestöjen vaalibudjettien koko	27
4.2 Piirijärjestöjen vaalitulojen lähteet	28
4.3 Piirijärjestöjen vaalikulujen muodot	30
5 Kunnallisjärjestöjen vaalirahoitus	34
5.1 Kunnallisjärjestöjen vaalibudjettien koko	35
5.2 Kunnallisjärjestöjen vaalikulujen muodot	37
6 Kampanjarahan olemus vuoden 2022 aluevaaleissa	40
6.1 Vaalibudjetin koko	40
6.2 Vaalirahan lähteet	41
6.3. Vaalikulujen muodot	43
6.4 Vaalirahoitusta ohjaavan normiston toimivuus	44
Lähteet	47
Liite 1. Tietopyyntö kunnallisjärjestöille	48
Liite 2. Puoluelain (10/1969) määräämät vaalirahan erittelyperusteet	49

1 Johdanto

1.1 Tausta

Suomessa on pyritty sosiaali- ja terveyspalvelujen (sote) rakenteiden laaja-alaiseen uudistamiseen 2000-luvun alusta lähtien. Vuonna 2003 eduskuntavaalien jälkeen toimeen astunut hallitus käynnisti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen (PARAS-hanke). Tavoitteena oli luoda vahva taloudellinen perusta kunta- ja palvelurakenteille muun muassa kannustamalla kuntaliitoksiin ja kehittämällä kuntien muuta yhteistyötä. Hanketta jatkettiin edelleen vuonna 2007 alkaneella vaalikaudella. Sen sijaan vuoden 2011 vaalien jäljiltä valittu hallitus pysäytti edeltäjiensä hankkeet ja aloitti oman kunta- ja sote-uudistuksensa, joka tähtäsi aiemman ja löyhemmän kuntaremontin sijaan kuntamäärän selvään vähentämiseen. Hallitus jättikin vaalikauden lopulla eduskunnalle oman lakiesityksensä (324/2014) alan uudistamiseksi, mutta se raukesi eduskuntakäsittelyyn ennen seuraavia vaaleja. Seuraava hallitus taas esitti (15/2017) maakunnallista mallia, jossa palvelut olisi siirretty kunnilta huomattavasti laajemmille sote-alueille. Hanke kaatui vaalikauden lopulla perustuslain ongelmallisiin tulkintoihin sekä suoranaisiin poliittisiin riitoihin.¹

Vuoden 2019 vaalien jälkeen valittu hallitus puolestaan vei maaliin asti oman mallinsa, jossa palvelut sovitettiin maakunnallisiin mittoihin rakentuville hyvinvointialueille. Uusi laki (611/2021) astui porrastetusti voimaan vuosina 2021–2022, ja uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alusta. Valtioneuvoston laatimassa oppaassa (2021, 4) tuleville aluevaltuutetuille ja muille päättäjille uudistuksen pääpiirteitä oli tiivistetty muun muassa seuraavasti:

”Vuonna 2019 valtaan astuneen hallituksen ohjelman ”mukaan toteutetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus. Se on Suomen historian yksi merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista. Vuoden 2023 alusta lukien vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle.”

Pääosa hyvinvointialueista koostettiin maakunnallisten (18) mittojen mukaan. Poikkeuksena oli Uusimaa, joka pilkottiin neljään erilliseen alueeseen. Näin muotoutui kaikkiaan 21 hyvinvointialuetta. Kaikki Suomen kunnat kuuluvat johonkin alueeseen, mutta Helsingin kaupungilla säilyi palvelujen itsellinen järjestämisvastuu. Lisäksi Ahvenanmaan maakunta toimii omana ja erillisenä kokonaisuutenaan.

Hyvinvointialueet on määritelty kunnista ja valtiosta erillisiksi julkisoikeudellisiksi yhteisöiksi, joilla on alueillaan itsehallinto. Ne toimivat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjinä ja pääasiallisina tuottajina; kyseessä on merkittävä osa yleensäkin suomalaisten kaikista palveluista. Alueet työskentelevät eri tavoin myös yhteistyössä sekä toistensa että kuntien kanssa. Lisäksi yksityiset toimijat ja kolmas sektori täydentävät julkisia palveluja. Sen sijaan kuntien monet muut tehtävät, kuten opetus- ja sivistystoimi ja yhdyskuntasuunnittelu, säilyivät edelleen kuntien vastuulla.

Uudistus vaikuttaa merkittävästi kuntien toimintaan ja talouteen. Niiden vastuulta siirtyi runsaat 20 miljardia euroa alueille, joiden talous puolestaan perustuu pääosin valtion määrittämään rahoitukseen. Varojen käytöstä ja kohdentamisesta alueet puolestaan

¹ Ahonen ym. 2021, 3–15.

päättävät itsehallintonsa nojalla. Palveluja ja taloutta koskevien muutosten ohessa uudistus muokkaa laajalti hallinnon rakenteita. Vastuunjaon muutokset koskevat monin tavoin myös julkisen vallan suhteita ja mekanismeja.²

Uusilla hyvinvointialueilla käytetään siis merkittävässä määrin julkista valtaa. Siten demokratian periaatteiden on katsottu edellyttävän käytännössä myös sitä, että alueiden valtasuhteet on rakennettava edustukselliselle pohjalle. Ylintä valtaa käyttäville aluevaltuustoille on haettava valtakirja yleisillä vaaleilla, joissa jokainen alue on oma vaalipiirinsä (21). Vaalituloksen perusteella kukin alue koostaa itse muut toimielimensä ja sisäiset valtasuhteensa.³

Alueuudistus toi mukaan uudet eli viidennet yleiset vaalit. Kunta-, eduskunta-, Euroopan parlamentin ja presidentin vaalien lisäksi jatkossa Suomessa järjestetään myös aluevaalit. Ensimmäiset aluevaalit käytiin tammikuussa 2022, ja uusien valtuustojen toimikausi alkoi maaliskuun alussa. Vaalikertoja tai vaalipäiviä uudistus ei kuitenkaan tuo jatkossa lisää, koska tulevaisuudessa tarkoituksena on järjestää alue- ja kuntavaalit samaan aikaan – seuraavaksi toukokuussa 2025.⁴

Vuoden 2022 aluevaalit olivat siis ensimmäinen ja ainoa kerta, kun ne järjestetään omana kokonaisuutenaan. Samalla ne antavat ainutkertaisen mahdollisuuden tutkailla pelkistetysti aluevaalien kampanjointia. Yhtä lailla tarjolla on kertaluonteinen tilaisuus seurata aluevaalien kampanjarahoitusta irrallaan muista vaaleista.

1.2 Vaalirahoituksen tilannekuvaus

Tässä hankkeessa pureudutaan siis vuoden 2022 aluevaalien kampanjarahoitukseen. Vaalirahoituksen kuvauksessa lähtökohtaisesti tulisi yleensäkin ottaa huomioon yhtäältä kampanjoinnin keskeisimmät toimijat. Toisaalta tulisi selvittää näiden toimijoiden oleelliset rahoitusjärjestelyt.

Suomen vaalijärjestelmä on henkilö- ja puoluevaalien yhdistelmä: puolueet asettavat ehdokkaat, ja lopputulokseen vaikuttavat sekä puolueen että niiden asettamien kandidaattien saamat äänimäärät. Puolueen tai vaaliliiton vaalipiirissä keräämät äänratkaisevat sen, montako paikkaa sille on jaossa. Saman puolueen listoilla mukaan lähteneiden ehdokkaiden henkilökohtaiset äänimäärät ratkaisevat sen, ketkä heistä täyttävät kyseiset paikat. Vaalikampanjoinnin merkittävimpiä toimijoita voidaan kartoittaa muun muassa sen perusteella, mikä taho nimeää ehdokkaat, vastaa itse kampanjoinnista, sovittaa yhteen ehdokkaiden ja eri järjestöjen vaalityötä, laatii vaaliohjelmat yms.⁵

Puolueiden järjestörakenteissa on lukuisia toimijoita ja oikeushenkilöitä, jotka osallistuvat kampanjointiin sekä itsenäisesti että samalla osana yhteisönsä vaalityötä. Ensinnäkin kattoorganisaatioina puolueiden keskusjärjestöt vastaavat oman yhteisönsä valtakunnallisesta kampanjasta, vaaliohjelmasta ja yleisilmeestä kaikissa eri vaaleissa. Ne linjaavat puolueelle

² Valtioneuvosto 2021, 6–19 ja 37.

³ Katso demokraattisista perusteluista esimerkiksi hallituksen esitys HE 241/2020, 1180–1181 ja 361–363.

⁴ Normaalityymissä eri vaaleja järjestetään Suomessa neljän, viiden ja kuuden vuoden välein. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että äänestäjiä kutsutaan uurnille keskimäärin lähes vuosittain. Aiemmin Suomessa on järjestetty pari kertaa osana maakuntahallinnon kokeilua myös maakuntavaalit: Kainuun maakuntavaalit 2004 ja 2008. Lisäksi aiemmissa suunnitelmissa aluevaalienkin nimi oli alkuun maakuntavaalit.

⁵ Vuoden 2022 aluevaaleissa ehdokkaita asetti 19 rekisteröityä puoluetta ja lisäksi mukana oli jonkin verran muita ryhmittymiä ja yksittäisiä ehdokkaita. Ne asettivat vaaleihin kaikkiaan 10 584 ehdokasta. Yhdeksällä edellisissä eduskuntavaaleissa paikkoja saaneella puolueella ehdokkaita oli 10 134 ja loput 450 kandidaattia tuli muilta tahoilta.

tyypillisiä teemoja ja vastaavat monin tavoin vaalien suunnittelusta sekä muusta taustatyöstä, kuten vaalikoulutuksesta ja voimavarojen kohdentamisesta. Puoluejohto ja kärkipoliitikot edustavat puoluettaan valtakunnan julkisuudessa ja antavat vetoapua kampanjointiin ympäri maata. Keskusjärjestöt asettavat ehdokkaat Euroopan parlamentin ja pääosin myös presidentinvaaleissa.

Asetelma 1.1 Kampanjoinnin keskeisiä toimijoita ja vaalirahoituksen peruskysymyksiä

Kampanjoinnin keskeiset toimijat*	Vaalirahoituksen ydinkysymykset
<ul style="list-style-type: none"> • Puolueiden keskusjärjestöt • Puolueiden piirijärjestöt • Puolueiden kunnallisjärjestöt • Ehdokkaat ja valitut edustajat 	<ul style="list-style-type: none"> • Minkä kokoisia vaalibudjetit ovat? • Mistä vaalirahat kootaan? • Mihin vaalibudjetit käytetään? • Paljonko varoja kaikkiaan kuluu vaaleissa?

*Kampanjointiin ja sen rahoitukseen osallistuu lukuisa joukko muitakin puolueyhteisöihin kuuluvia organisaatioita, kuten perusosastoja, opiskelija- ja nuorisojärjestöjä, nais- ja sivistysjärjestöjä, ajatuspajoja ja säätiötä. Periaatteessa mikä tahansa puolueen lähipiiriin luettava – vaikkapa sote-alan – organisaatio saattaa osallistua myös vaalirahoitukseen ainakin satunnaisesti. Lisäksi oma lukunsa sisältyy esimerkiksi erinäisiin etujärjestöihin, jotka voivat sekä jakaa vaalitukea eri tahoille että kampanjoida itsenäisesti eri vaalien yhteydessä.

Puolueiden piirijärjestöt puolestaan asettavat ehdokkaat eduskunta- ja aluevaaleissa. Parlamenttivaaleissa vaalipiirit oli aikanaan jaoteltu läänien mukaan, ja piiriorganisaatiot oli pitkälti mukautettu tähän malliin. Sittemmin vaalipiirien määrää on vähennetty, ja samalla useat puolueet ovat karsineet piiriorganisaatioidensa lukua. Aluevaaleissa vaalipiirijako pohjautuu puolestaan maakuntiin. Osin vaalipiirit ovat samoja kuin eduskuntavaaleissa, mutta osin niitä on paloitetu eri tavoin muun muassa väestömäärien ja maantieteen perusteella. Samalla piirijärjestöt ovat mukauttaneet toimintaansa aluevaalien kampanjointiin. Ne koordinoivat oman alueensa vaalityötä, pitävät esillä niille tyypillisiä teemoja ja ovat rakentaneet erilliset kampanjabudjetit myös aluevaaleihin.

Kuntavaaleissa taasen jokainen kunta on oma erillinen vaalipiirinsä, joten niissä erityinen paino on puolueiden kunnallisjärjestöillä tai vastaavilla paikallisyhdistyksillä. Ne asettavat kuntavaalien ehdokkaat ja vastaavat samalla paikallisesta kampanjasta. Ne keräävät vaalikauden aikana varoja erityisesti kuntavaaleja silmällä pitäen. Paikallisilla järjestöillä on toisaalta tarve kampanjoida myös laajemmin, kun ne pyrkivät tukemaan esimerkiksi oman kuntansa ehdokkaita eduskunta- tai aluevaaleissa. Edelleen niillä on rooli paikallisten tapahtumien järjestelyissä lähes kaikissa eri vaaleissa.

Ehdokkailla on vastaavasti oma tarpeensa satsata kampanjointiin sekä koko yhteisön vaalityön edistämiseksi että oman kilpailuasetelman säilyttämiseksi. Ehdokkaat lähtevät vaaleihin kuitenkin erilaisin tavoittein. Osa tietää, ettei tule valituksi, mutta toimii lähinnä puolueen vaalimenestyksen puolesta. Osalla saattaa olla pitkän aikavälin tavoite rakentaa vähitellen kasvavaa vaalimenestystä, ja osa kilpailee tosissaan tarjolla olevista edustajapaikoista. Kampanjaa ehdokas voi tehdä vähäisellä panostuksella tai isolla rahalla. Sitä voi tehdä yhtä lailla omilla varoilla tai muualta saadulla tukirahalla.

Yhteiseen kampanjointiin on intressi niin puolueilla, niiden eri järjestötasoilla kuin yksittäisillä ehdokkaillakin, ja eri tahoilla on kannustin panostaa vaalityöhön myös rahallisesti. Vaalirahoituksen kokonaiskuvan rakentamiseksi tulisi siis yhdistää tietoja sekä keskeisistä toimijoista että niiden merkittävimmistä rahoitusjärjestelyistä.

Yleiskuvauksen lähtökohtana on mittakaavan laskeminen vaalibudjeteille. Kuinka paljon ehdokkaat ja järjestöt ovat käyttäneet varoja vaalityöhön? Tarkoituksena on kartoittaa vaalibudjettien kirjoa: seuranta kohdistuu keskilukujen ohessa sekä isoimpiin että

pienimpiin rahamääriin. Tietoja on mielekästä verrata puolueittain ja vaalipiireittäin sekä erilaisten muiden taustamuuttujien perusteella.

Eri toimijoiden käyttämän rahan määrän jälkeen huomio kiinnittyy vaalibudjettien rakenteisiin. Ensinnäkin mistä rahat kampanjointiin on kerätty? Vaalirahan lähteistä tulisi erottua toisistaan ainakin omat varat ja lainarahat, julkisen tuen muodot, puolueyhteisön sisältä kootut varat sekä erilaiset ulkopuolisen ja yksityisen tuen lähteet.

Yhtä lailla seuranta kohdistuu kampanjoiden kulupuoleen. Jaottelun pitäisi sisältää ainakin yleisimmin ja enimmäkseen kustannuksia aiheuttaneet kampanjoinnin muodot. Kulujen seuranta tarjoaa yhden tavan seurata yleensäkin kampanjoinnin keinoja ja niiden mahdollisia muutoksia. Toisaalta sen avulla voisi vertailla myös kokonaisbudjettien ja tulopuolen oikeellisuutta, joten parhaimmillaan tulojen ja kulujen vertailut täydentäisivät myös toisiaan.

Keskeisillä toimijoilla on omat vaalibudjettinsa, mutta erilaiset tuen muodot ja kuluerät virtaavat myös puolueyhteisöjen sisällä suuntaan jos toiseenkin. Kyse voi olla ehdokkaiden ja järjestöjen välillä kulkevista rahaeristä. Kyse voi olla myös eri järjestötasojen välisistä kytkennöistä. Toisinaan ainakin ulkopuolisen on vaikea hahmottaa, kenen vastuulle rahoitusjärjestelyt viime kädessä jäävät hoidettavaksi ja julkisuuteen ilmoitettavaksi. Joka tapauksessa eri toimijoiden kokonaisbudjettien mekaaninen yhteenlasku tuottaisi loppusumman, jossa samoja varoja on laskettu mukaan useamman kerran. Jos Suomessa olisi vaalirahoitukseen liittyvää tutkimusperinnettä, saatettaisiin vertailla ainakin suuntaa antavina aikasarjoina eri vaaleissa käytetyn rahan määrää ja sen kehitystä.⁶

1.3 Tutkimustehtävä

Mitä vaalirahoituksen perustiedoilla ja yleiskuvauksella halutaan tai voidaan selittää? Koottujen ja analysoitujen aineistojen perusteella huomio kiinnittyy tässä hankkeessa kolmeen asiakokonaisuuteen: kulurakenteiden, varainhankinnan läpinäkyvyyden ja kokonaiskuvan arviointiin.

Ensinnäkin yksi vaalitutkimukseen käytetyistä lähestymistavoista on perustunut erilaisten kampanjamuotojen ja niiden kehityksen seurantaan. Modernia vaalityötä leimaaviksi piirteiksi on katsottu sekä ammattimaistuminen että viestinnällistyminen.⁷

Ammattimaisuudella viitataan siihen, että vaalityön tekijät ja keinot ovat muuttuneet. Perinteisimmissä kampanjoissa vaalityö hoidettiin puolueen omin voimin, kun työstä vastasivat johdon ja ehdokkaiden ohessa järjestöaktivit. He pyrkivät tavoittamaan vakiintuneimman äänestäjäkunnan esimerkiksi vaalitulaisuuksissa ja kokouksissa. Mainonta puolestaan keskittyi (omiin) sanomalehtiin, joiden rinnalla käytettiin esimerkiksi vaalijulisteita ja lentolehtisiä.

Ammattimaisen ja modernin vaalityön tueksi on puolestaan hankittu yhä enemmän ulkopuolelta ostettuja palveluja muun muassa kampanjoiden ja mainonnan suunnitteluun, suuntaamiseen ja analysointiin. Kokonaisuutta pyritään eri vaiheissa hallitsemaan viestinnän

⁶ Yksi oleellinen kysymys on se, miten raha vaikuttaa vaalitulokseen. Vastauksen löytämiseksi pitäisi hahmottaa kaikki kampanjointiin osallistuneet toimijat. Vastaavasti tulisi huomioida kaikki kampanjarahat ja erinäiset – yhtä lailla suoran kuin välillisen – vaalituen muodot. Ainakaan vielä Suomessa ei ole päästy lähellekään kattavaa arviota vaalirahan ja kampanjatuen kokonaisuudesta ja niiden vaikutuksista vaalien lopputulokseen. Toistaiseksi täytyy vielä tyytyä perustiedon keräämiseen edes alkeellisen pohjakuvan luomiseksi.

⁷ Eri aikoina tehtyjä havaintoja kampanjoinnin kehityksestä Epstein 1979, 98 ja 233–242 sekä 260; Farrel & Webb 2000, 104–123. Katso myös Gibson & Römmele 2009; Kampanjoinnin kehitysvaiheista Suomessa Paloheimo 2007, 291–299; Kampanjatyyleistä Suomen 2019 eduskuntavaaleissa Mattila ym. 2020, 60–73.

ja suhdetoiminnan ammattilaisten avulla. Kampanjat on suunnattu entistä laajemmalle, ja samalla kuitenkin on mahdollista kohdistaa ne tarvittaessa eritellymmille äänestäjäryhmille.

Viestinnällistymiselle on puolestaan tyypillistä, että kansalaiset ja poliitikot eivät kohtaa enää kasvokkain, vaan kampanjoita käydään entistä enemmän tiedotusvälineiden kautta. Media on myös irrottautunut aiemmista poliittisista sidoksista, jolloin puolueet ja ehdokkaat joutuvat profiloitumaan uudella tavalla. Erityisesti sähköisen median rooli on kasvanut 1960-luvulta lähtien. Radion ja television jälkeen verkkoympäristö on tarjonnut uusia kampanjoinnin keinoja 2000-luvun alusta lähtien.

Lisäksi viihde- ja muun liitännäisjulkisuuden merkitys on kasvanut, ja vaalityö hoidetaan monella tavalla median ehtoihin mukautumalla. Henkilöihin suuntautuvan mielenkiinnon ohessa huomio on kiinnittynyt puolueiden julkisuuskuvaan ja yksittäisiin vaaliteemoihin aatteellisten painotusten sijasta. Vaalityö on muuttunut propagandasta kohti myynti- ja markkinakonseptia.

Kaiken kaikkiaan kampanjointikeinojen kirjo on laajentunut, ja niitä yhdistelemällä vaalityötä voi tehdä lukuisilla eri tavoilla. Viestinnällistymisen ja ammattimaistumisen mukana vaalityö nielee myös varoja aiempaa enemmän. Vaalityö on ohjannut myös organisaatioiden kehitystä, jolloin toiminnan painopiste on siirtynyt keskusorganisaatioiden suuntaan.

Miten vaalikulujen seuranta toimii kampanjoinnin luonteen kuvaajana? Se ei tarjoa kaikilta osin tarkkaa kuvaa vaalityön muutoksista, sen vaiheista ja yksityiskohdista, mutta sillä voidaan arvioida ainakin maksullisen vaalityön erilaisia painotuksia. Lainsäädäntö velvoittaa sekä puolueet että ehdokkaat lähettämään viranomaisille valvottavaksi asiakirjat, jossa rinnakkain on eriteltävänä sekä tuoreempia että koetellumpia vaalirahan tulo- ja kulumuotoja. Eri vaalien kulukirjoa vertaamalla on mahdollista kartoittaa ainakin osaa niistä muutoksista, joita on tapahtunut viime vuosikymmeninä.⁸

Toisaalla taas kampanjoiden tulopuolen erittely ohjaa arvioimaan vaalirahoituksen läpinäkyvyyttä. Puolue- ja vaalirahalainsäädännön isoissa uudistuksissa on tavoiteltu erityisesti avoimuuden lisäämistä. Tämän on katsottu ehkäisevän epäasiallisia sidonnaisuuksia ja siten lisäävän luottamusta poliittiseen järjestelmään. Lainsäädännön on toivottu ehkäisevän myös kampanjakulujen kasvua.⁹

Suomalaiset puolueet ovat aikanaan syntyneet ja järjestäytyneet koko yhteiskunnalle tyypillisten sosiaalisten jakolinjojen mukaan. Puolueet ovat rakentaneet vuosikymmenien aikana verkostot yhteiskunnan eri segmenttejä ja ristiriitallottuvuuksia edustaviin tahoihin. Tyypillisesti tämä näkyy muun muassa siten, että ne ovat löytäneet yhteistyön edellytykset samoja arvoja ja tavoitteita tunnustavien eturyhmien kanssa. Puolueiden ja etujärjestöjen suhteet ovat ilmenneet esimerkiksi työväen, elinkeinoelämän, maaseudun ja perinteisen kielivähemmistön toiminnassa. Perinteinen luokkajako ja puoluesamastuminen ovat toki väljentyneet viime vuosikymmeninä, ja yhteiskunnassa on kehittynyt uusia jakolinjoja, jotka ovat puolestaan näyttäytyneet äänestyskäyttäytymisen muutoksina.¹⁰

⁸ Nykyinen lainsäädäntö ei vaadi nähtäville kirjattavaksi läheskään kaikkia kuluja aiheuttavia vaalityön muotoja, kuten vaalikoulutusta. Osin jää myös epäselväksi, missä määrin lakiin eriteltäväksi määrätyt suunnittelukulut sisältävät erilaisia tausta- ja tutkimuskustannuksia. Vastaavasti erinäisiä henkilöstökuluja on kirjattu vaihtelevalla tarkkuudella vaalirahoituksen julkisiin asiakirjoihin. Lisäksi moderneissa verkkokampanjoissa vaalityötä voidaan näemmä tehdä vähällä rahalla tai jopa ilman näkyviä kustannuksia.

⁹ HE 6/2010, sivu 6 ja HE 13/2009, sivu 5; Katso myös kuntalain uudistus HE 268/2014, sivu 198.

¹⁰ Järjestäytymisen perinteisistä ulottuvuuksista Nousiainen 1998, 40–41 ja Mickelsson 2007, 92–102; Uudemmissa jakolinjoista Isotalo & Järvi 2020, 172–175 ja Isotalo ym. 2020, 288–291 sekä Suuronen ym. 2020, 283–285.

Puolueiden ja ehdokkaiden kampanjoinnin tulopuolen seuranta tarjoaa mahdollisuuden arvioida, kuinka kattavasti rahan lähteet yleensäkin saadaan esille. Kanavoituuko intressitaustaista rahaa kampanjointiin ja heijastaako tämä esimerkiksi perinteisiä vallan kytköksiä? Mielenkiinto kohdistuu myös julkisen puoluetukijärjestelmän eri muotoihin vaalirahan lähteenä. Entä mistä muualta saadaan varoja vaalikassojen täytteeksi?

Kolmanneksi vaalirahoitusta tulisi arvioida myös kokonaisuutena. Sitä varten tulisi laskea ainakin jonkinlainen arvio kampanjointiin käytettyjen varojen mittakaavasta. Sen jälkeen vertailu tulisi ulottaa yksittäisten vaalien ohessa eri kampanjoihin läpi vaalisyklin. Miten käytetyn rahan määrä vaihtelee eri vaaleissa? Tämä tarjoaa yhtäältä mahdollisuuden tarkastella, millaisen painoarvon puolueet yleensäkin antavat eri vaaleille. Toisaalta puolueiden eri järjestötasoilla on vaihteleva rooli vaalien luonteen mukaan siinä, käydäänkö valtakunnallista, alueellista vai paikallista kampanjaa.

Vastaavasti seuranta tulisi kohdistaa myös siihen, miten ehdokkaat satsaavat vaihtelevasti vaalityöhön. Ehdokkaiden vaalikulut poikkeavat huomattavasti eri vaaleissa. Selitystä voidaan etsiä vaalipiirien ja ehdokasmäärien kokoeroilla, kuten euro- ja kuntavaaleissa. Toisaalta taustalla vaikuttaa tavoiteltavan luottamustoimen luonne. Tarjoaako se kertaluonteisia kokouspalkkiota vai kokopäiväistä ja palkanluonteista tuloa? Eri toimijoiden kokoamista vaalibudjeteista tulisi vielä erikseen seurata, minkälainen osuus on esimerkiksi ulkopuolisella ja intressitaustaisella rahalla ja keskittyykö se juuri tiettyihin vaaleihin.

Varainhankinnan keinot saattavat siis painottua vaihtelevasti eri vaalien välillä. Kaikki vaalit ovat myös omia ja kertaluonteisia tapahtumia, ja yksittäisiinkin vaaleihin pureutuva seuranta tuo aina pienen palan lisää vaalirahoituksen kokonaiskuvaan. Lisäksi puolueet ja ehdokkaat etsivät jatkuvasti myös uusia tapoja ja lähteitä varojen keräämiseksi. Vaaleista toiseen jatkuva seuranta tarjoaisi siis lisää työkaluja niin kampanjarahoituksen kuin laajemminkin poliittisen toiminnan rahoituksen kartoittamiseen.

Vaalibudjettien kokoa sekä tulo- ja kulurakenteita, että eri toimijoiden välistä rahaliikennettä seuraamalla voisi arvioida myös lainsäädännön toimivuutta. Ovatko kampanjoinnin keskeiset toimijat julkisuusvaatimusten ja valvonnan ulottuvilla? Entä onko sääntelyn piiriin valituilla osa-alueilla riittävän yksityiskohtaiset avoimuusvaatimukset? Huomio kiinnittyy siihen, onko lainsäädäntö ajan tasalla. Normiston teho todennäköisesti hiipuu vähitellen, joten sitä tulisi seurata ja kehittää jatkuvasti.

1.4 Lähteet ja aineistot

Tutkimusaineistot nojaavat tässä hankkeessa ensi sijassa vaalirahoituksen lakimääräisiin asiakirjoihin, jotka tarjoavat yleensäkin perustan vaalirahoituksen seurannalle. Ensinnäkin laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) sääntelee nimensä mukaisesti ehdolle lähteneiden yksityishenkilöiden kampanjarahoitusta. Laki vaatii kaikkia vaaleissa menestyneitä ehdokkaita ilmoittamaan julkisesti vaalirahoituksestaan. Aluevaaleissa laki koskee valtuutettuja ja varavaltuutettuja, joiden tulee raportoida vaalibudjettiensa koosta sekä tulojen ja kulujen eri muodoista.

Toisaalla taas puoluelaki (10/1969) koskee puoluejärjestöjen taloutta – mukaan lukien vaalirahoitus. Puoluelaki velvoittaa puolueiden keskus- ja piirijärjestöt ilmoittamaan vaalirahoituksestaan kampanjakohtaisesti. Varsinaisten vaalirahaerittelyjen ohella puoluelaki edellyttää keskus- ja piirijärjestöjen tilinpäätöksiä ja toimintakertomuksia vuosittain julkaistavaksi, mikä tarjoaa täydentävän näkökulman kampanjarahan seurantaan. Vastuuviranomaisena Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) kokoaa ja valvoo sekä ehdokaslain että puoluelain mukaisia asiakirjoja. Samalla VTV asettaa ne verkkoympäristöön

yleisesti kaikkien nähtäville. Edellä mainituilla lakimääräisillä aineistoilla luodaan mahdollisimman laaja kuva laskettavissa olevan kampanjarahan tasosta ja muodoista.¹¹

Koska julkisuusvaatimukset koskevat vain osaa toimijoista, täydentävää lisätietoa on etsittävä muilla tavoin. Valittujen aluevaltuutettujen tiedot ovat pari kuukautta vaalien jälkeen kaikkien ulottuvilla viranomaisten ylläpitämällä verkkosivustolla. Koko ehdokaskirjon kartoittamiseksi tulisi selvittää myös valitsematta jääneiden kandidaattien rahoitustietoja. Niitä ei kuitenkaan kerätä kootusti mihinkään enää vaalien jälkeen, vaan niitä pitää etsiä muualta.

Yksi tapa etsiä tietoa koko ehdokasjoukosta perustuu lain määrittämiin vaalirahoituksen vapaaehtoiisiin ennakkoilmoituksiin. Vaikka vain osa ehdokkaista kertoo ennen vaaleja rahoistaan ja ennakkoilmoitukset ovat osoittautuneet usein alimitoitetuiksi lopullisiin vaalibudjetteihin nähden, niillä pystytään kuitenkin laajentamaan kuvaa etenkin valitsematta jääneiden ehdokkaiden rahoituksesta. Toisaalla esimerkiksi valtakunnallisten medioiden vaalikoneet ovat kartoittaneet ehdokkaiden taustoja, ja näistä lähteistä on toisinaan saatavilla lisätietoja myös vaalibudjettien koosta.

Myös osa keskeisistä puoluejärjestöistä on laajojen julkisuusvelvoitteiden ulottumattomissa. Tämä koskee esimerkiksi puolueiden kunnallisjärjestöjä ja vastaavassa asemassa olevia perusyhdistyksiä. Eikä niillä juuri ole käytäntönä, että vaalirahoituksesta tai mistään muistakaan taloustiedoista kerrotaisiin oma-aloitteisesti esimerkiksi järjestöjen verkkosivuilla. Tässä tutkimuksessa testataan kunnallisjärjestöjen valmiutta kertoa aluevaalien kampanjarahoituksesta. Tutkimustarkoituksessa lähetettiin noin 150 järjestölle tietopyyntö, jossa tiedusteltiin niiden vaalibudjetin kokoa ja kampanjakulujen rakennetta vuoden 2022 vaaleissa. Tietopyyntö kohdistettiin erikokoisiin kuntiin ja vaihtelevan kokoisiin kunnallisjärjestöihin tai vastaavassa asemassa oleviin muihin yhdistyksiin.

Muilla kuin lakimääräisillä lähteillä ja aineistoilla voidaan parhaimmillaan täydentää ilmiön kokonaiskuvaa. Eri poliittisten toimijoiden vapaaehtoisesti antamiin tai median taikka tutkijoiden muilla tavoin esiin kaivamiin lisätietoihin liittyy kuitenkin aina erilaisia rajoituksia. Kirjavien käytäntöjen ja aineistojen saatavuus, tarkkuus ja yleensäkin tietoarvo vaihtelevat paljolti tapauksittain.

Lisäksi tausta- ja vertailutietoja etsitään aiemmista vaali- ja vaalirahoitustutkimuksista sekä mahdollisesti tuoreeltaan ilmestyneistä aluevaaleja koskevista julkaisuista. Edelleen vertailupohjaa etsitään muista viranomaisten julkaisemista puolue- ja vaalirahoitustiedoista, joista ei välttämättä ole tarjolla julkaistuja tutkimusraportteja.

Tutkimus etenee seuraavassa järjestyksessä. Pääluke 2 käsittelee vuoden 2022 aluevaalien ehdokasrahoitusta. Seuraavaksi pääluke 3 erittelee puolueiden keskusjärjestöjen vaalitaloutta. Edelleen pääluke 4 seuraa puolueiden piiriorganisaatioita. Pääluke 5 puolestaan testaa puolueiden kunnallisjärjestöjen valmiutta valottaa kampanjarahoitustaan. Lopuksi luvussa 6 luodaan yhteenveto aluevaalien kampanjarahoista ja vertaillaan tuloksia muihin vaaleihin.¹²

¹¹ Yhdelle ja samalle VTV:n puolue- ja vaalirahoitussivustolle johtavat verkko-osoitteet:

www.vaalirahoitus.fi

www.vaalirahoitusvalvonta.fi

www.puoluerahoitus.fi

www.puoluerahoitusvalvonta.fi

¹² Tekijä kiittää Kunnallisanalan kehittämissäätiötä taloudellisesta tuesta, jonka avulla tämä tutkimushanke on ollut mahdollista toteuttaa. Kiitän myös tutkimuspäällikkö Sami Borgia käsikirjoitukseen liittyvistä arvokkaista kommentteista ja huomioista.

2 Ehdokkaiden vaalirahoitus

Suomen yleisissä vaaleissa valituiksi tulleet ehdokkaat ovat joutuneet kertomaan kampanjarahoituksestaan julkisuuteen vuosittain vaihteesta alkaen. Laki ehdokkaita koskevasta vaalirahoituksesta (414/2000) tuli voimaan vuonna 2000, ja sitä sovellettiin ensimmäisen kerran saman vuoden kunnallisvaaleissa. Sittemmin lakiin on tehty useita muutoksia. Merkittävimmät uudistukset ajoittuvat 2010-luvun taitteeseen, jolloin avoimuusvaatimuksia laajennettiin tulojen ohessa kulujen erittelyyn ja mukaan tuotiin myös VTV:lle osoitettu viranomaisvalvonta (273/2009). Tämän jälkeen normistoon tehdyt muutokset ovat sisältäneet lähinnä hienosäätöä.¹³

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta ohjaa samaan aikaan kaikkia vaaleja, mutta julkisuusvaatimuksissa on myös pieniä eroja. Presidentinvaaleissa avoimuusvaatimukset koskevat kaikkia ehdokkaita. Euroopan parlamentin vaaleissa vaalirahoitusilmoituksen puolestaan tekevät kaikki valitut edustajat ja kunkin menestyneen puolueen kaksi varaedustajaa, kun koko maa on yhtenä vaalipiirinä. Eduskuntavaaleissa vaalirahoitusilmoitukset taas vaaditaan kaikilta kansanedustajilta ja yhtä lailla jokaisen vaalipiirin varaedustajilta, joita on yksi kutakin puolueeryhmää kohden. Kuntavaaleissa vaalirahojaan joutuvat tilittämään kaikki valtuutetut ja suurin piirtein vastaava määrä varavaltuutettuja. Muista vaaleista poiketen kuntavaaleissa pienimmistä budjeteista eli alle 800 euron kuluista ei kuitenkaan vaadita tulojen ja menojen erittelyä. Aluevaaleissa julkisuusvelvoitteiden piiriin kuuluvat kaikki aluevaltuutetut ja jokseenkin vastaava määrä varavaltuutettuja, joiden on tehtävä täysi vaalirahoitus tulo- ja kuluerittelyineen.

Lain mukaan hyvinvointialueiden valtuustojen vähimmäiskoko perustuu alueen asukaslukuun: vaihtoehtoina ovat 59, 69, 79 ja 89 paikkaa. Ensimmäisissä vaaleissa suurinta määrää ei valittu missään, joten uusissa valtuustoissa on 59–79 paikkaa. Näillä vaihtoehdoilla vuoden 2022 aluevaaleissa 21 vaalipiiristä tuli valittua yhteensä 1 379 valtuutettua ja 1 406 varavaltuutettua. Siten vaalirahan julkisuusvelvoitteiden piiriin kuuluu yhteensä 2 785 aluepoliitikkoa. Aluevaaleissa oli kaikkiaan 10 584 ehdokasta, joista lakimääräisten julkisuusvaatimusten piiriin kuuluu siis runsas neljännes eli 26 prosenttia.

Seuraavassa kartoitetaan heidän aluevaaleissa käyttämänsä rahan määrää sekä varainhankinnan että kampanjakulujen rakennetta.¹⁴ Lisäksi vaalibudjettien kokoa arvioidaan neljän vaalipiirin rajatulla otoksella, jolla pyritään kuvaamaan koko ehdokasjoukkoa – niin valittuja kuin valitsematta jääneitä. Vaalirahan määrää verrataan muihin vaaleihin ja arvioidaan erilaisten taustamuuttujien vaikutusta kampanjabudjettien kokoon. Kuluerittelyllä pyritään hahmottamaan kampanjoinnin eri muotoja ja mahdollisia muutoksia niiden rakenteessa aiempaan verrattuna. Tulopuolella puolestaan eritellään ehdokkaiden oman rahan käyttöä, puolueyhteisön sisältä koottua rahoitusta ja ulkopuolista sekä mahdollisen intressikytköksen sisältäviä tukilähteitä.

2.1 Ehdokasbudjettien koko

Vuoden 2022 aluevaaleissa valituilla valtuutetuilla keskimääräiset kampanjakulut olivat 2 360 euroa. Varavaltuutetuiksi yltäneet ehdokkaat puolestaan ilmoittivat kampanjakulunsa keskimäärin noin 1 000 euroksi. Valitsematta jääneillä 7 799 kandidaatilla ei ole velvoitetta raportoida vaalirahoistaan, mutta vaalirahallain määrittämien vapaaehtoisten ennakoilmoitusten, erinäisten vaalikonevastausten ym. epävirallisten tietojen perusteella

¹³ Uudistuksen jatkovaiheista lait (684/2010); (1689/2015); (651/2021).

¹⁴ Lakimääräiset vaalirahoitusilmoitukset osoitteessa www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

heidän keski budjettinsa on arvioitavissa noin 500 euroksi¹⁵. Siten kaikkien yli 10 000 ehdokkaan vaalikuluista on rakennettavissa laskelma, jonka loppusumma sijoittuu noin 8,5 miljoonaan euroon. Käytännössä siis ainakin puolet ehdokaskampanjointiin käytetyistä varoista ja pääosa isoimmista yksittäisistä ehdokasbudjeteista ovat lukeutuneet julkisuusvelvoitteiden ja viranomaisvalvonnan piiriin.

Taulukko 2.1 Aluevaltuutettujen ja varavaltuutettujen keski budjetit sekä kokonaiskulut 2022 vaaleissa (euro)

	Valtuutetut	Varavaltuutetut	Kulut yhteensä
KOK	3 030	1 300	1 270 000
SDP	1 860	900	766 000
PS	1 850	920	426 000
KESK	2 620	1 170	1 125 000
VAS	1 610	860	252 000
VIHR	1 540	620	195 000
RKP	4 430	1 060	412 000
KD	2 430	610	169 000
Liike Nyt	730	470	28 000
Muut	450	380	19 000
Kaikki	2 360	1 000	4 662 000

Lähde: www.vaalirahoitusvalvonta.fi N = 2 785 (1 379 + 1 406).

Kun aluevaltuutettujen keskimääräisten kampanjakulujen määrää heijastellaan muihin vaaleihin, verrannollisia tapauksia on hankala löytää. Ehkä lähimmäksi osuvat kuntavaalit isoissa kaupungeissa – muutamaa suurinta kaupunkia lukuun ottamatta. Niissä valtuutettujen keski budjetit ovat aiemmin olleet lähellä samaa tasoa kuin 2022 aluevaaleissa valituksi tulleilla.¹⁶

Puolueiden välisessä tarkastelussa erot näyttävät samansuuntaisina kuin muissakin vaaleissa. Suurimmilla budjeteilla ovat yleensä olleet liikkeellä kokoomuksen ja RKP:n edustajat sekä keskustan väki. Lähimpänä keskimääräistä tasoa ovat puolestaan olleet SDP:n ja kristillisdemokraattien listoilta valitut kandidaatit. Aiempaan verrattuna suhteellisesti isommilla kuluilla ovat kampanjoineet perussuomalaisen listoilta valitut, ja taustalla lienee puolueen aseman vakiintuminen. Vihreissä ja vasemmistoliitossa vaalikulujen määrä on sijoittunut niin näissä kuin muissakin vaaleissa keskivertoa hieman alempaan tasoon. Vakiintuneiden puolueiden ulkopuolelta valituksi tulleilla budjetit ovat vaaleissa kuin vaaleissa selvästi muita pienempiä.¹⁷

Valtuutettujen ja varavaltuutettujen budjettien vertailussa huomio puolestaan kiinnittyy siihen, että yleensä varaedustajien keski kulut olivat kokoluokkaa noin puolet valtuutetuiksi yltäneisiin verrattuna. Kahdeksasta suurimmasta puolueesta viisi osuu, jos ei täsmälleen niin ainakin lähelle tätä havaintoa. Eniten asetelmasta poikkeava yhtäältä kristillisdemokraatit, joka onnistui saamaan puolueen kokoon nähden runsaasti ehdokkaita mukaan aluevaaleihin.

¹⁵ Laskelma tehtiin siten, että koko joukkoa valittiin pienoiskoossa edustamaan neljä vaalipiiriä: Varsinais-Suomi, Kanta-Häme, Etelä-Savo ja Pohjois-Savo. Niissä valtuutetuiksi valituilla ehdokkailla yhteenlaskettujen vaalibudjettien keskiarvo oli lähellä koko maan tasoa (2 520 ja 2 360 euroa). Mainitut alueet edustivat eri kokoluokkia, niissä poliittiset voimasuhteet vaihtelivat eri painoin ja ne valittiin ainakin osin eri puolilta Suomea. Näillä neljällä alueella oli yhteensä 2 148 ehdokasta, joista 1 757 eli 82 prosenttia oli ilmoittanut tavalla tai toisella julkisuuteen ainakin arvion vaalibudjettinsa koosta. Ensi sijassa käytettiin lain määrittämiä ehdokasrahoituksen ilmoituksia – joko vaalien jälkeen annettuja pakollisia ilmoituksia tai vapaaehtoisia ennakoilmoituksia. Jos näitä tietoja ei ollut tarjolla, tietoja vaalibudjettien koosta etsittiin muualta, kuten Yleisradion ja Iltalehden vaalikonevastauksista. Niissä ehdokkailta oli tiedusteltu muiden taustatietojen ohessa myös kampanjakulujen määrää.

¹⁶ Vrt. Venho 2012, 20–25 ja Venho 2015, 41

¹⁷ Muista vaaleista esimerkiksi Venho 2008, 2012 ja 2015.

Voimavarat ovat kuitenkin keskittyneet erinäisille kärkinimille, ja samaan aikaan huomattava osa muista ehdokkaista on jättänyt kampanjoinnin kaikkiaan vähemmälle huomiolle. RKP:llä taasen näyttää olevan yleensäkin vaaleissa tapana suunnata tukea erityisesti puolueen ykkösketjulle.

Pelkkä keskibudjettien tarkastelu ei kuitenkaan anna kattavaa kuvaa valituksi tulleista valtuutetuista saatikka koko ehdokasjoukosta. Kun kaikkien valtuutettujen keskimuutumat olivat 2 360 euroa, samalla joukolla budjetin mediaani oli selvästi pienempi eli 1 420 euroa. Käytännössä siis huomattavin osa valituista menestyi keskivertoa selvästi vähäisemmillä kuluilla. Alle keskiarvon rahaa kampanjaansa käytti 68 prosenttia valituista, joten keskivertoa enemmän varoja kului 32 prosentilla valtuutetuista. Vertailukohtaksi voidaan ottaa myös yksittäisen vaalituksen julkisuusrajaksi määritetty 1 500 euroa. Runtas puolet (52 %) aluevaltuutetuista kirjasi kokonaiskuluikseen summan, jonka lähde olisi jäänyt kertaluonteisena tukenakin julkisuusvaatimusten ulkopuolelle.

Taulukko 2.2 Ehdokkaiden osuus vaalibudjetin koon mukaan luokiteltuna vuoden 2022 aluevaaleissa*

Vaalibudjetin kokoluokka	Valitut (%)	Kaikki ehdokkaat (%)
alle 500 euroa	24	56
500–2 000 euroa	39	32
2 001–5 000 euroa	26	9
5 001–10 000 euroa	8	2
yli 10 000 euroa	3	1
Kaikki	100	100
Ilman vaalikuluja – nollabudjetti	7	12
Budjettien keskiarvo	2 360 euroa	≥ 800 euroa
Budjettien mediaani	1 420 euroa	300–350 euroa

Lähde: www.vaalirahoitusvalvonta.fi ja edellä nimettyjen medioiden vaalikonetiedot.

* Valitut ehdokkaat sisältävät kaikki aluevaltuutetut koko maassa (n=1 379). Kaikkia ehdokkaita on kuvattu neljän vaalipiirin otoksella, joka kattaa 82 prosenttia ehdokkaista (n=1 757).¹⁸ Siten näissä neljässä vaalipiirissä 18 prosenttia ehdokkaista oli sellaisia, joilta ei löytynyt tietoa tai arviota vaalibudjetin koosta mistään nyt käytetyistä lähteistä.

Mittaluokkaerot korostuvat, kun tarkasteluun otetaan koko ehdokasjoukkoa kuvaava neljän vaalipiirin tilasto. Rajatun otoksen perusteella pääosa ehdokkaista on lähtenyt vaaleihin alle 500 euron budjetilla. Koko ehdokasjoukon laskennallinen keskiarvo sijoittuu noin 800:aan ja mediaani runsaaseen 300 euroon. Vähintäänkin joka kymmenes ehdokas on ollut listoilla kokonaan ilman varsinaista vaalikassaa.

Suurin yksittäinen vaalibudjetti ylsi lähelle 36 000 euroa, ja yleensäkin yli 30 000 euron vaalikuluista ilmoitti kaikkiaan neljä ehdokasta. Käytettävissä olevien aineistojen perusteella yli 10 000 euron panoksella oli mukana ainakin 46 kandidaattia. Heistä 39 tuli valituksi, kuusi sai varavaltuutetun mandaatin ja yksi jäi kokonaan valitsematta. Pääosalla yli 10 000 euroa käyttäneistä on tavalla tai toisella politiikan ammattilaisen status. Yli puolet heistä oli ehdolla myös vuoden 2023 eduskuntavaaleissa, joten kampanjaa on tehty pitemmän kaavan mukaan. Isoimmilla kampanjabudjeteilla aluevaaleissa mukana olleista 17 tuli sittemmin valituksi myös kansanedustajaksi ja kolme ylsi varaedustajaksi vuoden 2023 vaaleissa. Isoilla vaalibudjeteilla aluevaaleihin oli lähtenyt myös muutamia muita politiikassa pätevyityneitä

¹⁸ Valituksi tulleita valtuutettuja kuvaava aineisto perustuu kokonaisuudessaan vaalien jälkeen annettuihin lakimääräisiin ilmoituksiin, jotka VTV on tarkastanut. Koko ehdokasjoukkoa kuvaavassa neljän vaalipiirin otoksessa vajaa kolmannes on lakimääräisiä ilmoituksia, ja noin kaksi kolmasosaa perustuu erilaisiin vapaaehtoisin ennakkotietoihin, joiden kohdalla virhemarginaali on suurempi.

vaikuttajia, kuten entisiä kansanedustajia, kuntien palkkajohtajia ja kuntien johtavia luottamushenkilöitä.

Toisaalla taas 90 aluevaltuutetun valtakirjan saanutta ehdokasta ilmoitti, ettei käyttänyt rahaa lainkaan kampanjointiin. Tästä joukosta puolet (49 %) oli itse määrittämänsä ammattinimikkeen perusteella sosiaali- ja terveysalan väkeä, esimerkiksi sairaanhoitajia, lääkäreitä ja pelastusalalla työskenteleviä. Samassa joukossa eläkeläisten osuus oli vastaavasti noin viidennes. Muut nollabudjettilaiset edustivat taustaltaan kirjavaa joukkoa. Mukana oli myös pari puoluejohtajaa, jotka olivat lähteneet ilmeisesti keräämään ääniä yleensäkin omalle poliittiselle liikkeelleen.

Sukupuolijako puolestaan näyttäytyy ehdokasasettelussa siten, että 10 584 ehdokkaasta naisia oli 45 prosenttia ja miehiä vastaavasti 55 prosenttia. Naisten osuus siis kohosi ennätystasolle Suomen vaalihistoriassa, vaikka täyteen tasajakoon ei vielä kukaan ylletty. Samaten vaalien tulos heijasteli jonkinlaista historian havinaa, kun eurovaaleja lukuun ottamatta valituksi tuli ensi kertaa enemmän naisia kuin miehiä: osuudet olivat 53 prosenttia ja 47 prosenttia.

Seuraavaksi tarkastelu kohdistuu miesten ja naisten vaalirahan määrään koko ehdokasjoukossa, jota oli siis valittu edustamaan neljä edellä mainittua vaalipiiriä. Miesten ja naisten osuudet niin ehdokkaiden kuin valittujen valtuutettujen joukossa näissä neljässä vaalipiirissä päätyvät ainakin lähelle sitä jakoa, joka ilmenee koko maan tarkastelussa. Neljässä edellä mainitussa vaalipiirissä oli ehdokkaita kaikkiaan 2 148, joista vaalirahan määrästä oli ilmoittanut tavalla tai toisella noin 82 prosenttia. Sellainen ero sukupuolten välillä kuitenkin ilmenee, että naiset kertoivat vaalibudjettiansa koosta hieman ahkerammin kuin miehet (84 % ja 80 %). Tällä aineistolla laskettuna koko ehdokasjoukon keskimääräinen kampanjabudjetti oli niukalti yli 800 euroa: miesehdokkailla noin 850 ja naisilla 770 euroa.

Erot vaalibudjettien koossa sukupuolten välillä tulevat näkyville, ja ne myös kasvavat ehdokasjoukon tiivistyessä. Kaikkien ehdokkaiden välillä naisten keskimääräiset kampanjabudjetit olivat noin 10 prosenttia miehiä pienemmät. Varavaltuutetun valtakirjan saaneilla naisilla kampanjarahaa oli käytössä 25 prosenttia miehiä vähemmän. Varsinaisten valtuutettujen joukossa ero keskibudjeteissa oli jo yli 30 prosenttia miehien eduksi. Lisäksi kaikkein suurimmilla kampanjakassoilla eli yli 10 000 eurolla kisaan lähteneistä noin 75 prosenttia oli miesehdokkaita. Kaikkiaan voidaan todeta, että miehiä oli ehdokkaina naisia enemmän ja miehillä oli yleisesti käytössä myös enemmän vaalirahaa. Kaikesta huolimatta tai ainakin joka tapauksessa aluevaltuutetuiksi tuli valittua enemmän naisia kuin miehiä.

Seuraavassa arvioidaan ehdokkaiden iän heijastumia vaalibudjettien kokoon. Näkökulma tuo esiin kolme keskeistä huomiota. Ensinnäkin kaikkein nuorimmilla ehdokkailla oli selvästi muita vähemmän vaalirahaa käytössään. Toisaalta taas vanhimmat ikäluokat olivat lähteneet kampanjoimaan isoimmilla vaalibudjeteilla. Kolmanneksi vaalibudjettien koko näyttää yleensäkin kasvavan ehdokkaiden iän karttuessa.

Nuorten ehdokkaiden pienet vaalibudjetit selittynevät sillä, ettei siinä elämänvaiheessa ole vielä kertynyt liialti omaa varallisuutta vaalivaiheeseen sijoitettavaksi. Toisaalta ei ole ehditty rakentamaan muiden tapaan verkostoja ja yhteyksiä tuen keräämiseksi. Vanhimmalla ikäpolvella taasen mainitut ominaisuudet ovat paremmin käytössä. Lisäksi näyttää siltä, että puolueet ovat onnistuneet houkuttelemaan listoilleen varttuneita ja kokeneita päättäjiä, joilla on ulottuvillaan monenlaisia voimavaroja poliittiseen toimintaan. Vaaliraha on yksi voimavara monien muiden joukossa.

Taulukko 2.3 Vaalibudjettien keskipitoisuus ikäryhmittäin koko ehdokasjoukossa* 2022

Ehdokkaiden ikä	Ehdokkaiden määrä (%)	Vaalibudjetista kertoneet (%)	Keskibudjetti (euro)
alle 30 vuotta	159 (7)	126 (79)	510
30-39 vuotta	323 (15)	274 (85)	750
40-49 vuotta	527 (25)	451 (86)	760
50-64 vuotta	774 (36)	630 (81)	810
yli 64 vuotta	365 (17)	276 (76)	1 120
Kaikki	2 148 (100)	1 757 (82)	≥ 800

Lähde: www.vaalirahoitusvalvonta.fi ja tekijän itse kokoamat tiedot vaalikonevastauksista yms.; Koko maan ehdokastilastoista Tilastokeskus: Aluevaalit – www.stat.fi > til > alvaa > 2022/4 > tietokantataulukot > 13bm. N = 1 757.

* Koko ehdokasjoukkoa on valittu edustamaan neljä em. vaalipiiriä, joissa ehdokkaiden ikäjakauma on lähellä koko maan tasoa. Osuudet poikkeavat eri luokissa enimmillään 1,6 prosenttiyksikköä. Esimerkiksi koko maassa 50-64-vuotiaiden osuus ehdokkaista oli 34,4 prosenttia ja tässä otoksessa 36 prosenttia.

Jossain määrin varttuneimman ikäluokan korkeaa budjettitasoa saattaa selittää aineistovivoutuma, kuten muista matalampi vastausprosentti. Osa ikäihmisistä on vain antanut nimensä ehdokaslistoille, mutta he eivät ole aktiivisimmin aina osallistuneet kampanjointiin. Näitä nollabudjettilaisia on samalla jäänyt tässä käytettyjen aineistojen ulkopuolelle, mikä saattaa nostaa vaalikulujen tilastoitavissa olevaa keskiarvoa varttuneimman väen joukossa.

Oma mielenkiintonsa liittyy siihen, miten budjettien koko kasvaa ikäluokittain. Toki vuosien 30-64 ryhmissä erot keskimääräisissä vaalikuluissa ovat siinä määrin pieniä, että selitys saattaa osin viitata tilastollisiin epätarkkuuksiin. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, miten Suomen muita vaaleja koskevissa aiemmissä tutkimuksissa ehdokkaiden iän ja vaalirahan määrän välinen yhteys on nähty erilaiseksi kuin tässä ja nyt 2022 aluevaaleissa¹⁹.

Vaalibudjettien kokoa arvioidaan vielä kertaalleen yhdestä näkökulmasta eli nyt vaalipiireittäin. Miten valtuutetuiksi yltäneiden ehdokkaiden keskimääräiset kampanjabudjetit vaihtelevat eri hyvinvointialueilla? Käytetyn rahan määrään näyttää ensisijaisesti vaikuttaneen vaalipiirin koko – erityisesti väkimäärä.

Huomio kiinnittyy kolmeen eri lohkoon. Ensinnäkin asukasluvultaan neljässä suurimmassa vaalipiirissä on myös selvästi suurimmat vaalibudjetit. Toisessa ääripäässä on kaksi väestöpohjaltaan muita pienempää aluetta, joiden valtuutetuilla on jo selvästi kaikkia muita pienemmät vaalikulut. Isoimpien ja pienimpien alueiden väliin jäävissä 15 vaalipiirissä erot ovat siinä määrin vähäisiä, ettei niistä löydy ainakaan yhtä selkeitä mittaluokkaeroja.

Vaalibudjettien kokoeroille eri alueilla lienee lukuisia selittäviä tekijöitä, mutta väestömäärään nähden niille on vaikea löytää yhtä selkeää näyttövoimaa. Kuntien lukumäärä vaihtelee huomattavasti hyvinvointialueittain. Vähäisten kuntien alueilla on yleensä keskiarvoa pienemmät vaalikulut, mutta toisaalla suurilla keskibudjeteilla on kampanjoitu myös vaalipiireissä, joissa on niukalti kuntia. Hyvinvointialueen suuri maantieteellinen koko ei sekään selitä vaalirahan määrää, kun kaikkein laajimmilla alueilla on useimmiten keskiarvoa pienemmät vaalikulut.

¹⁹ Vertaa vuoden 2021 kuntavaaleista Sipinen ym. 2022, 67; Toisaalla eduskuntavaaleista Mattila ym. 2020, 77-78. Edellisissä eduskuntavaaleissa nähtiin ehdokkaiden vaalibudjettien koon pienenevän iän karttuessa. Tämän havainnon ensisijainen selitys löytyy ohuesta tutkimusaineistosta ja siihen liittyvästä vieläkin ohuemmasta lähdekritiikistä.

Taulukko 2.4 Aluevaltuutettujen keskimääräiset kampanjakulut vaalipiireittäin 2022

Vaalipiiri	Asukasluku (kuntien määrä)	Valtuutetut (euro)
Pirkanmaa	527 500 (23)	3 710
Varsinais-Suomi	483 500 (27)	3 760
Länsi-Uusimaa	478 900 (10)	3 810
Pohjois-Pohjanmaa	415 600 (30)	3 400
Vantaa-Kerava	276 400 (2)	2 810
Keski-Suomi	272 700 (22)	2 340
Pohjois-Savo	248 400 (19)	2 490
Satakunta	214 300 (16)	2 070
Päijät-Häme	205 100 (10)	2 660
Keski-Uusimaa	201 900 (6)	1 600
Etelä-Pohjanmaa	191 800 (18)	2 610
Lappi	176 500 (21)	2 090
Pohjanmaa	176 000 (14)	2 560
Kanta-Häme	170 200 (11)	1 720
Pohjois-Karjala	163 300 (13)	1 840
Kymenlaakso	161 400 (6)	1 340
Etelä-Savo	131 700 (12)	1 880
Etelä-Karjala	126 100 (9)	1 350
Itä-Uusimaa	99 100 (7)	2 070
Kainuu	71 200 (8)	750
Keski-Pohjanmaa	67 900 (8)	900
Kaikki	4 859 500 (292)	2 360

Lähde: www.vaalirahoitus.fi; Alueiden väkimäärästä www.soteuudistus.fi (VM/KAO 2022).

Vaalipiireissä on myös huomattavia eroja, kun niitä vertaillaan muihin vaaleihin. Muutamat vaalipiirit sisältävät saman kuntakirjon niin alue- kuin eduskuntavaaleissa. Rahaa niissä on kuitenkin käytetty varsin eri tavoin. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa ja Pirkanmaalla aluevaltuutetut kuluttivat keskimäärin eniten rahaa kampanjointiin. Sen sijaan eduskuntavaaleissa samaisten vaalipiirien kansanedustajat ovat harvemmin kuuluneet runsaimmin rahaa kuluttaneiden joukkoon. Toisaalla taas Lapissa kaksissa viimeisissä eduskuntavaaleissa valitut ovat edustaneet koko maan kalleimpia kampanjakuluja, mikä todennäköisesti johtuu korkeasta äänikynnyksestä ja voimavarojen keskittämisestä kärkiehdokkaille.²⁰ Aluevaaleissa Lapin valtuutetuilla oli taasen keskiarvoa hieman pienemmät budjetit.

Alueiden poliittisilla voimasuhteilla on puolestaan ainakin jonkinlainen heijastuma budjettien kokoluokkiin. Kolmessa kalleimmassa vaalipiirissä suurin puolue on se sama, jonka edustajat ovat yleensäkin vaaleissa käyttäneet runsaimmin varoja kampanjoihin. Toisaalla taas kahdessa kaikkein pienimpien budjettien vaalipiirissä yhteistä oli se, että kilpailuasetelmaa on leimannut yhden puolueen selkeä ylivoima. Siten muiden ryhmien kannatus ei ole yltänyt lähellekään suurimman puolueen tasoa, mikä on todennäköisesti ollut tiedossa jo ennen vaaleja. Toisaalla kuitenkin Pohjanmaalla yksi puolue on kerännyt yli puolet niin äänistä kuin valtuustopaikoistakin, mutta valittujen budjettikeskiarvo ylittää koko maan keskitason.

Lisäksi vaalipiirien välisiin eroihin on todennäköisesti vaikuttanut nimenomaan aluevaaleihin leimallisesti liittyviä tekijöitä. Niiden hahmottaminen vaalirahatilastojen perusteella on kuitenkin hankalaa – varsinkin kun aiempaa vertailukohtaa ei ole tarjolla.

²⁰ Tekijän omat laskelmat kansanedustajien keskimääräisistä vaalibudjeteista puolueittain ja vaalipiireittäin vuoden 1999 eduskuntavaaleista alkaen.

2.2 Ehdokkaiden tulolähteet

Rahan määrän jälkeen siirrytään arvioimaan sitä, mistä rahat on hankittu ja miten niitä on käytetty. Lähtökohtana ovat valtuutettujen ja varavaltuutettujen lakimääräisistä vaalirahailmoituksista kootut tilastot varojen ja kulujen erilaisista muodoista. Aluevaltuutettuja ja varavaltuutettuja on kaikkiaan 2 785, ja heidän keskimääräiset vaalibudjettinsa olivat noin 1 680 euroa. Siten he ilmoittivat käyttäneensä vaalityöhön kaikkiaan noin 4,7 miljoonaa euroa, mikä on arviolta runsaat puolet ehdokaskampanjointiin kaikkiaan käytetyistä varoista (katso edellä).

Taulukko 2.5 Aluevaltuutettujen ja varavaltuutettujen vaalibudjettien rakenne 2022

Varainhankinnan lähde	Osuus tuloista (%)	Kulut	Osuus kuluista (%)
Omat varat	62	Lehtimainonta	50
Lainat	<1	Radiomainonta	2
Yksityishenkilöt	7	Tv-mainonta	1
Yritykset	8	Tietoverkot	8
Oma puolueyhteisö*	16	Muu media	2
Muu tuki	7	Ulkomainonta	14
		Esitteet yms.	15
		Suunnittelu	3
		Vaalitilaisuudet	1
		Tuen hankinta	~ 0
		Muut kulut	5
Yhteensä	~100	Yhteensä	~100

Lähde: www.vaalirahoitusvalvonta.fi N = 2 785 (1 379 valtuutetun ja 1 406 varavaltuutetun ilmoittamat vaalibudjetit olivat yhteensä noin 4,7 miljoonaa euroa. Osuudet on laskettu tästä summasta.)

* Vaalirahalaki jaottelee puolueen ja puolueyhdistykset erillisinä tukilähteinä. Tässä sen sijaan on pyritty koostamaan kunkin puolueyhteisön sisältä saadut varat yhtenä kokonaisuutena.

Keskivertobudjettien jälkeen kuva siis tarkentuu vaalibudjettien rakenteisiin. Yhtäältä arvioidaan eri tulo- ja kulumuotojen osuuksia kaikista ehdokaskampanjointiin käytetyistä varoista (taulukko 2.5). Lisäksi seurataan sitä, kuinka yleisesti ehdokkaat ovat kirjanneet erilaisia tulojen ja kulujen muotoja vaalirahailmoituksiinsa (taulukko 2.6).

Pääosa kampanjabudjeteista koottiin ehdokkaiden omilla varoilla. Valtuutetut ja varavaltuutetut ilmoittivat maksaneensa itse yli 60 prosenttia kaikkinaisista vaalikuluistaan. Samalla heistä yli 80 prosenttia oli käyttänyt vaalityöhön ainakin jossain määrin omia rahojaan. Kaikista ilmoitusvelvollisista noin 10 prosenttia kertoi käyneensä kampanjan kokonaan ilman rahaa, ja loput noin 10 prosenttia oli saanut kaikki tarvittavat varat tukena eri tahoilta. Kun vertaillaan eri vaaleja, ehdokasbudjettien koko kasvaa siirryttäessä paikallistasolta alueiden kautta valtakunnan politiikkaan. Toisaalta taas omarahoituksen suhteellinen osuus paisee tultaessa valtakunnan tasolta takaisin paikallisiin kampanjoihin.²¹

Lainarahan merkitys aluevaaleissa näyttää sen sijaan olevan korkeintaankin marginaalinen. Velkarahaa ilmoitti ottaneensa vain muutama ehdokas, ja sen osuus kaikista ehdokastuloista on promilleluokkaa.

Oman puolueyhteisön sisältä saadut varat kattoivat puolestaan noin 16 prosenttia vaalibudjeteista (taulukko 2.5). Samalla vajaa kolmannes valtuutetuista ja varavaltuutetuista oli ilmoittanut saaneensa ainakin jonkin verran rahallista tukea oman puolueensa piiristä (taulukko 2.6). Käytännössä osuudet ovat jonkin verran suurempia siksi, että tätä rahaa on tilastoitunut myös aluevaaleissa ”muuna tukena”. Julkisilla asiakirjoilla kaikkea

²¹ Vertaa Venho 2015, 43 ja 78.

puolueyhteisön tarjoamaa tukea ei ulkopuolinen pysty aina tarkasti yksilöimään, koska sitä tilastoituu eri vaalien rahoitusilmoituksissa jopa useampaan eri kategoriaan.

Taulukko 2.6 Valtuutettujen ja varavaltuutettujen yleisimmin käyttämät tulolähteet ja kulumuodot 2022*

Varainhankinnan lähde	Käyttäneiden osuus (%)	Kulut	Käyttäneiden osuus (%)
Omat varat	82	Lehtimainonta	69
Lainat	<1	Radiomainonta	4
Yksityishenkilöt	16	Tv-mainonta	1
Yritykset	8	Tietoverkot	33
Oma puolueyhteisö**	31	Muu media	11
Muu tuki	11	Ulkomainonta	34
		Esitteet yms.	49
		Suunnittelu	12
		Vaalitilaisuudet	8
		Tuen hankinta	<1
		Muut kulut	32
	n = 2 785		n = 2 785

Lähde: www.vaalirahoitusvalvonta.fi

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

** Vaalirahalaki jaottelee puolueen ja puolueyhdistykset erillisinä tukilähteinä. Tässä sen sijaan on pyritty koostamaan kunkin puolueyhteisön sisältä saadut varat yhtenä kokonaisuutena.

Puolueiden sisäisen rahoituksen erot näyttäytyvät puolestaan siten, että RKP:n valtuutetut ja varavaltuutetut ovat koonneet noin 40 prosenttia kaikista valituille osoitetuista puolueavustuksista. Kaksikielisyttä korostavan puolueen omasta piiristä saadut tuet ovat kattaneet sitten jo yli 70 prosenttia kaikista sen ehdokaskampanjointiin käytetyistä varoista. Merkittävä osa RKP:n ehdokkaille osoitetuista avustuksista on lähtöisin itse puolueelta tai sen välittömässä läheisyydessä olevilta talouden tuki- ja taustaorganisaatioilta. Muissa puolueissa oman yhteisön avustukset ovat jääneet selvästi vähäisemmiksi, ja tuen lähteilläkin on erilainen tausta. Seuraavaksi eniten niitä on SDP:n ja keskustan edustajilla, joilla sisäisen rahoituksen osuus on vaihdellut 15–20 prosentin välillä. Lisäksi avustusten lähteetkin poikkeavat edellisestä, kun huomattava osa keskustalaisten ja sosialidemokraattien sisäisestä tuesta on peräisin omilta paikallisjärjestöiltä, kuten kunnallisjärjestöiltä ja perusosastoilta.

Puolueiden välinen asetelma kuvastaa muutoinkin eri poliittisille liikkeille tyypillisiä piirteitä. Yritystaustainen tuki on keskittynyt erityisesti kokoomuksen ehdokkaille. Kaikesta vaalirahailmoituksiin tilastoidusta yritystuesta noin 60 prosenttia on osoitettu kokoomuksen vaalityöhön. Kaikkiaan yritysrahoitusta raportoi saaneensa 222 ilmoitusvelvollista, joista 87 edusti kokoomusta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että myös isoimmat yritysrahan kertymät löytyvät kokoomuslaisten vaalirahailmoituksista. Toisaalla taas ”muista lähteistä” kootusta tuesta lähes puolet on kirjattu SDP:n kandidaateille. Aiemmissakin vaaleissa on ollut nähtävillä, että työväenliikkeellä on laaja järjestöjen kirjo, joista tukea virtaa myös vaalitoimintaan. Vaalirahoituksen avoimuusvaatimukset eivät kuitenkaan aina riitä näiden lähteiden yksilöimiseen.

Perinteisten valtuutettujen yli sadan vuoden aikana rakennetut intressiyhteyksien verkostot ja erilaisten budjettiperusteisten tukijärjestelmien monenkirjavat lähteet siis heijastuvat rahan saatavuuteen – nyt myös aluevaaleissa. Siten muiden puolueiden ehdokkailla rahoituksen rakenne muuttuu erilaiseksi. Asemansa vakiinnuttaneilla uudemmilla puolueilla ulkopuolisen intressirahan osuus kapeneekin huomattavasti. Perussuomalaisten, vihreiden ja kristillisdemokraattien ehdokkaiden omarahoitus kattoi jo

75–85 prosenttia kampanjoinnin kaikesta varainhankinnasta. Lisäksi uudemmissa puolueissa ehdokkaiden saamat suorat avustukset oman yhteisön piiristä ovat nekin jääneet varsin vähäiseksi: näissä aluevaaleissa osuus oli 3–6 prosenttia. Tämä taas viittaa julkisten puoluetukiaisten niukempaan kertymään, mikä heijastuu myös puoluejärjestöjen mahdollisuuksiin jakaa yleensäkin tukea omien ehdokkaiden kampanjointiin²².

Joka tapauksessa noin 80 prosenttia vaalibudjeteista on koostettu ehdokkaiden omilla tai oman puolueyhteisön tarjoamilla varoilla, joten loppu viidennes on kerätty ulkopuolisena rahoituksena (taulukko 2.5). Yksityishenkilöiden ja yritysten tukiosuudet ovat molemmat noin 7–8 prosenttia. Lisäksi on huomattava, että näistäkin ainakin osa on peräisin ehdokkaiden henkilökohtaisesta lähipiiristä. Tulolähteenä kohta ”Muu tuki” jää hieman edellisiä vähäisemmäksi, ja se sisältää monenkirjavia avustuslähteitä, joita ei ulkopuolinen pysty läheskään aina yksilöimään. Edellisen perusteella voisi arvioida, että ulkopuolista ja mahdollisesti intressitaustaista vaalitukea ehdokasrahoitus on sisältänyt vuoden 2022 aluevaaleissa noin 10 prosenttia. Sen merkitys ehdokasrahoituksessa on joka tapauksessa huomattavasti pienempi kuin aiemmissa eduskuntavaaleissa. Mittaluokka on lähellä samaa tasoa kuin kuntavaaleissa, joissa tilanne toki vaihtelee kuntien koon välillä²³.

Henkilökohtaisten budjettien kokoa ja tulorakenteita arvioidaan vielä yhdestä näkökulmasta, kun seurantaan otetaan ehdolle lähteneitä keskeisiä kuntapäätäjiä. Tarkastelu kohdistuu edellä käsiteltyyn neljään alueeseen: Varsinais-Suomeen, Kanta-Hämeeseen sekä Etelä-Savoon ja Pohjois-Savoon. Näissä vaalipiireissä on yhteensä 69 kuntaa. Niiden kunnanhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajista sekä lakimääräisten kuntayhtymien puheenjohtajista 79 oli lähtenyt ehdolle myös aluevaaleihin. Heistä 53 tuli valituksi, 13 ylsi varasijalle ja 13 ehdokasta jäi kokonaan valitsematta. Siten tästä otoksesta saadaan käyttöön 66 keskeisen kuntapäätäjän vaalirahatiedot.

Puheenjohtajataso kuntapäätäjillä vaalirahatilastot poikkeavat jossain määrin aluevaltuutettujen ja varavaltuutettujen keskiarvoon nähden. Ykkösketjulla keskimääräinen budjettikoko oli 2 620 euroa ja koko joukon ilmoitusvelvollisilla vastaavasti 1 680 euroa: ero on vajaat tuhat euroa. Toisaalla tulorakenteissa on hienoinen mutta havaittava ero. Johtavilla kuntavaikuttajilla yksityishenkilöiden, yritysten ja ”muiden tukijoiden” rahoitusosuus oli noin 28 prosenttia kokonaisbudjeteista. Keskiarvopäätäjillä vastaava ulkoisen tuen osuus oli 22 prosenttia.

Budjettikoossa ja tulorakenteissa ilmenevää eroa voi selittää yhtäältä se, että kokeneilla päättäjillä on yleensäkin kykyä hankkia rahaa vaalityöhön. Toisaalta voidaan kysyä, onko ulkoiselle tai intressitaustaiselle tukirahalle luontaista hakeutua keskeisten päättäjien piiriin. Joka tapauksessa budjettikoossa ilmenevä noin 1 000 euron ero jää mittaluokaltaan selvästi alle 1 500 euron, joka olisi yhdestä lähteestä saatuna kerta-avustuksena ilmoitettavan tuen raja. Toisaalta myös johtavilla kuntapäätäjillä omarahoituksen osuus oli heilläkin selvästi yli puolet (59 %) kaikista vaalikuluista.

2.3 Ehdokkaiden kulurakenteet

Seuraavaksi siirrytään vielä arvioimaan ehdokaskampanjoinnin kulurakenteita (taulukot 2.5 ja 2.6 edellisessä alaluvussa). Aluevaltuutettujen ja varavaltuutettujen ilmoitusten perusteella tasan puolet kampanjakustannuksista painottui erinäiseen lehtimainontaan.

²² Esimerkiksi kunnallisen puoluetuen kertymistä Venho 2022, 23 ja 30.

²³ Vertaa Venho 2015, 78 ja 43.

Vastaavasti siitä ilmoitti maksaneensa ainakin jonkin verran lähes 70 prosenttia kaikista vaalirahan ilmoitusvelvollisista. Tämän jälkeen eri kampanjamuotojen kuluosuudet ja käyttöiheydet kapenevat huomattavasti. Kaksi seuraavaksi eniten kustannuksia aiheuttanutta ja samalla myös yleisimmin käytettyä kampanjamuotoa eli ulkomainonta ja erinäisten painotuotteiden osuudet nielivät kumpikin noin 14–15 prosenttia kaikista vaalikuluista. Painotuotteista, kuten esitteistä tai korteista taikka vaalilehdistä, kertoi maksaneensa 49 prosenttia tavalla ja toisella valituksi tulleista ehdokkaista. Vastaavasti ulkomainonnan kuluista raportoi kolmannes eli 34 prosenttia samasta joukosta. Jossain määrin jää kuitenkin epäselväksi, missä mitassa ulkomainonnan kulut olivat pelkistetysti ehdokkaiden henkilökohtaista mainontaa ja missä määrin osuuksia isomman joukon yhteiskuluista.

Vaalirahoituksen näkökulmasta vuoden 2022 aluevaalien ehdokaskampanjat käytiin siis mitä perinteisimmin keinoin. Kaikkien muiden yksilöitävissä olevien kuluerien osuudet jäivät sitten jo selvästi pienemmiksi. Ajankuvaa heijastaa kai se, että seuraavaksi eniten rahaa eli noin 8 prosenttia oli käytetty verkkokampanjoinnin tarjoamiin erinäisiin mahdollisuuksiin. Niistä ilmoitti maksaneensa kolmannes eli 33 prosenttia valtuutetuista ja varavaltuutetuista. Verkkokampanjointi tarjoaa siis ilmeisen edullisen tavan lähestyä äänestäjiä. Lisäksi sen käyttö on varmasti vieläkin yleisempää, koska sitä voi hyödyntää laajasti myös ilman vaalirahoituksella mitattavia kustannuksia. Sen sijaan muiden sähköisten media-alustojen merkitys jää jo mittaluokaltaankin huomattavasti ohuemmaksi. Radio- ja televisiomainonnan kuluosuudet olivat 1–2 prosenttia. Televisiomainonnasta ilmoitti maksaneensa joka sadas ilmoitusvelvollinen ja radiomainonnasta noin 4 prosenttia vastaavasta joukosta.

Kahdeksalla vakiintuneella eduskuntapuolueella ehdokaskulujen rakenne oli pitkälti samankaltainen. Eniten rahaa on käytetty lehtimainontaan, jonka osuus on vaihdellut puolueittain 46–60 prosentin välillä. Vastaavasti ulkomainontaan on käytetty 12–19 prosenttia ehdokasbudjeteista. Edelleen esitteisiin, lehtisiin, vaalilehtiin ym. painotuotteisiin on sijoitettu 8–17 prosenttia kampanjoihin käytetyistä varoista. Keskeisten puolueiden joukossa on kuitenkin yksi ryhmä, jolla kulurakenne poikkeaa selvästi muista. Vihreiden ilmoitusvelvolliset sijoittivat lehtimainontaan muita suhteellisesti vähemmän eli noin 26 prosenttia. Toisaalta taas vihreät käyttivät vaalibudjeteistaan ulkomainontaan 25 prosenttia ja verkkokampanjointiin runsaat 20 prosenttia, ja osuudet ovat niin kaikkiin muihin kuin keskivertoonkin selvästi enemmän. Taustalla lienevät vihreille tyypilliset jäsen- ja kannattajakunnan profiilit, jotka juontavat nuoreen ja kaupunkilaiseen väestönosaan²⁴.

Vuoden 2022 aluevaaleille ja erityisesti sen ajankohdalle oli ominaista, että koronapandemia aiheutti kampanja-aikana erinäisiä kokoontumisrajoituksia. Tämä lienee heijastunut myös vaalitulaisuuksiin ja niiden aiheuttamiin kustannuksiin. Kyseisten kulujen mittaaminen on tosin vaikeaa, koska ne jakautuvat usein eri tahoille, joilla ei ole yhtenäisiä vaalirahoituksen julkisuusvelvoitteita. Joka tapauksessa aluevaaleissa kampanjatilaisuuksien kulut jäivät nyt niukalti alle yhteen prosenttiin kaikista ehdokaskuluista. Kaksissa edellisissä eduskuntavaaleissa vastaavat osuudet olivat 5–6 prosenttia ja vuosikymmenen takaisissa kuntavaaleissa 2–3 prosenttia.

Muilta osin vertailu kunta- ja eduskuntavaaleihin antaa enemmänkin toisistaan poikkeavan kuvan. Alue- ja kuntavaaleissa ehdokasbudjettien kulurakenne on varsin samankaltainen. Molemmissa tapauksissa lehtimainontaan on käytetty muita selvästi enemmän varoja.

²⁴ Puolueiden erilaisista jäsen- ja kannattajakunnista Koironen ym. 2017, 18–31; Iän sekä verkon ja sosiaalisen median käytöstä Strandberg & Borg 2020, 110; Vaalirahatutkijan oman arvion mukaan ulkomainonta on puolestaan tehokkainta ja laajimmin käytettyä nimenomaan isoissa väestökeskittymissä.

Seuraavaksi suurimmat kuluerät liittyvät painettuun vaalimateriaaliin sekä ulkomainontaan, ja kaikissa muissa kulutyypeissä osuudet jäävät huomattavasti kapeammiksi.

Toisaalla taas eduskunta- ja aluevaalien ehdokaskulujen rakenteet poikkeavat jo selvästi toisistaan. Eduskuntavaaleissa kampanjointiin käytetään varoja paljon enemmän. Samalla vaalikulujen kirjo on laajempi, eikä parlamenttivaaleissa korostu yhtä selkeästi jonkun yksittäisen kuluerän hallitseva osuus. Lisäksi lehtimainonnan kuluosuus on vähitellen kaventunut eduskuntavaaleissa, mutta kunta- ja aluevaaleissa se on niellyt edelleen vähintään puolet ehdokaiden vaalibudjeteista.

Perinteisten kulujen jälkeen modernien ja ammattimaisten kampanjamyönteiden paino korostuu erityisesti eduskuntavaaleissa. Esimerkiksi televisiomainontaan ja kampanjoinnin suunnitteluun käytettyjen varojen osuudet eduskuntavaaleissa ovat isompia kuin kunta- ja aluevaaleissa.

Sähköisten kampanja-alustojen käyttö sen sijaan antaa kustannusten valossa vaaleittain vaihtelevan kuvan. Kaksissa edellisissä eduskuntavaaleissa televisiomainontaan on käytetty kymmenisen prosenttia ehdokasbudjeteista, mutta kunta- ja aluevaaleissa osuus on ollut enintään prosenttiyksikön luokkaa. Radiomainonnan osuus on puolestaan edellisissä eduskunta- ja aluevaaleissa molemmiin osiin noin kahden prosentin tietämällä. Sen sijaan verkkoympäristön käyttö näyttää yleistyneen ja laajentuneen myös kustannuksiltaan vähitellen 2010-luvun alun jälkeen kaikissa vaaleissa. Vuoden 2019 eduskuntavaaleissa sen kuluosuus oli runsaat 8 prosenttia. Vastaavasti 2022 aluevaaleissa verkkokampanjoinnin kustannukset olivat vajaat 8 prosenttia.²⁵

Kaiken kaikkiaan ehdokaiden aluevaalikampanjointi muistuttaa paitsi kulutasoltaan niin myös kulurakenteeltaan ehkä eniten isoissa tai isohkoissa kaupungeissa käytyjä kuntavaalikampanjoita.

Kokonaiskuvasta voidaan todeta vielä se, että vaalirahoituslaki on tarjonnut ainakin kohtuulliset työkalut vuoden 2022 aluevaalien ehdokasrahoituksen kartoittamiseksi. Käytetyn rahan määrälle saadaan rakennettua ainakin suuntaa antava mittakaava. Ehkä parhaiten julkiset asiakirjat tuovat esiin vaalikulujen rakenteen. Toisaalla taas ehdokaiden varainhankinnasta pääpiirteet saadaan todennäköisesti esille, mutta lain vaatimukset eivät riitä tulolähteiden yksityiskohtaiseen kuvaukseen. Taustalla on ensinnäkin se, että avoimuusvaatimusten piirissä on vain runsas neljännes kaikista ehdokkaista. Toiseksi osa tuista on annettu sen kokoisina, ettei niiden lähdeä edes tarvitse kertoa julkisuuteen. Lisäksi osa tuista on annettu sen kokoisina, ettei niiden lähdeä edes tarvitse kertoa julkisuuteen. Lisäksi osa tuista on annettu sen kokoisina, ettei niiden lähdeä edes tarvitse kertoa julkisuuteen. Lisäksi osa tuista on annettu sen kokoisina, ettei niiden lähdeä edes tarvitse kertoa julkisuuteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) on puolestaan todennut aluevaaleja koskevassa tarkastuskertomuksessaan, että valvonnan jäljiltä sen ”tietoon ei ole tullut seikkoja, joiden perusteella tarkastusvirastolla olisi syytä epäillä vastaanottamiensa ilmoitusten oikeellisuutta”. Toisaalla taas samaisessa tarkastuskertomuksessaan VTV painottaa valvontaoikeuksiinsa liittyviä rajoituksia.²⁶

²⁵ Aiemmasta kuntavaalien kulujaosta Venho 2015, 45 sekä 28, 31 ja 39; Vuoden 2011 eduskuntavaalien kulujaosta Venho 2012, 90; Vuoden 2015 eduskuntavaalien kuluista Venho 2015, 78, 69 ja 71; Lisäksi vuoden 2019 eduskuntavaaleista tekijän laatimat mutta julkaisematta jääneet vaalirahatilastot; Kulutilastoja laajemmin kampanjoinnin erilaisista muodoista esimerkiksi kuntavaaleissa Sipinen ym. 2022, 71–86 ja eduskuntavaaleissa Mattila ym. 2020, 61–67.

²⁶ Lainsäädännön toimivuudesta aluevaaleissa VTV 2022, 7 ja 27 sekä valvonnan rajoituksista samassa kertomuksen sivuilla 18 ja 23; Sen sijaan vuoden 2023 eduskuntavaaleja koskevassa valvontakertomuksessaan VTV huomioi erinäiset avoimuuteen liittyvät puutteet kaikkia aiempia vaaleja suorasukaisemmin ja painokkaammin. Katso VTV 2023a sekä Carlson & Yläoutinen 2023.

3 Keskusjärjestöjen vaalirahoitus

Ehdokkaiden henkilökohtaisten rahoitusjärjestelyjen jälkeen tarkastelu siirtyy puolueisiin. Aluksi seurataan, miten niiden keskusjärjestöt rahoittivat aluevaalien kampanjatyötä. Keskusjärjestöillä on aina oleellinen rooli puolueiden vaalitoiminnassa. Ne laativat vaaliohjelmat ja johtavat valtakunnallista kampanjointia. Myös yleinen huomio on kiinnittynyt erityisesti puolueiden valtakunnalliseen toimintaan. Puoluelaki (10/1969) velvoittaa keskus- ja piirijärjestöt julkaisemaan vuosittaisten tilinpäätöstensä ja toimintakertomustensa ohessa myös erittelyt kampanjoidensa tuloista ja kuluista vaaleittain. Vaatimus osoitettiin puolueille ensi kertaa vuoden 1987 eduskuntavaaleissa. Sittemmin normistoa on uusittu ja tarkennettu muutamaaan otteeseen eri lakiuudistusten yhteydessä.²⁷

Keskusjärjestöjen on toimitettava vaaditut asiakirjat valvovalle viranomaiselle eli Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Virasto valvoo asiakirjojen määrää ja tietosisältöä, minkä lisäksi se julkaisee tiedot ylläpitämillään verkkosivuilla. Tässä tutkimuksessa pohja-aineistoina ovat puolueiden VTV:lle toimittamat asiakirjat, jotka koskevat erityisesti vuoden 2022 aluevaalien rahoitusta.²⁸

Aluksi seurataan keskusjärjestöjen vaalibudjettien kokoa ja verrataan rahan määrää edellisinä vuosina käytyjen muiden vaalien kulutasoon. Ensisijaisena vertailupohjana on viimeinen vaalisykli, minkä jälkeen katsotaan vaalikulujen kehitystä myös pidemmällä jaksolla. Toiseksi arvioidaan varainhankinnan lähteitä. Puoluelaki määrää ne jaotteluperusteet, joilla puolueiden tulisi avata vaalien varainhankintaa kaikkien nähtävälle. Erittelyperusteet ovat ilmeisen yleispiirteisiä, joten tässä yritetään avata tulopuolta vaadittua yksityiskohtaisemmin – siinä määrin kuin se on julkisilla asiakirjoilla mahdollista. Kolmanneksi ruoditaan puolueiden vaalikulujen rakennetta ja niiden mahdollisia muutoksia aiempaan verrattuna. Lopuksi hahmotetaan nykyisen lainsäädännön kattavuutta ja puolueiden julkaisemien asiakirjojen laadullista tasoa erityisesti avoimuuden ja läpinäkyvyyden kannalta.

3.1 Keskusjärjestöjen vaalibudjettien koko

Puoluelain 9 b § määrää niistä ehdoista, jotka koskevat vaalikohtaisesti julkistettavia rahoitustietoja. Pykälä sisältää niin kokonaiskustannusten kuin tulo- ja kulumuotojen ilmoitusperusteet. Lisäksi se sisältää yksittäisiä vaaliavustuksia koskevat julkisuusvaatimukset. VTV:lle toimitettujen rahoituserittelyjen perusteella vakiintuneiden eduskuntapuolueiden (8) keskusjärjestöt käyttivät vuoden 2022 aluevaaleihin yhteensä vajaat 4,3 miljoonaa euroa.

Vaalisyklin mittaisessa vertailussa ilmenee, että aluevaalien kokonaissumma oli selvästi vähemmän kuin eduskunta- ja kuntavaaleihin käytetyt varat, mutta enemmän kuin eurovaalien kampanjakulut. Pääosa puolueista (5/8) on panostanut eri vaaleihin samassa järjestyksessä: eduskunta-, kunta-, alue- ja eurovaalit. Toisaalla keskustalla ja vasemmistoliitolla järjestys oli hieman erilainen, kun niilläkin eduskuntavaaleihin käytettiin

²⁷ Lakiuudistus (1048/1986) toi puolueiden ja piirien vaalirahatiedot julkisuuden piiriin. Seuraava iso lakiuudistus (683/2010) täsmensi monilta osin julkisuusvaatimuksia. Tuore päivitys (650/2021) koski aluevaalien mukanaan tuomia muutoksia.

²⁸ www.puoluerahoitusvalvonta.fi; Oikeusministeriö kokosi puolueiden tilinpäätös- ja vaaliraha-asiakirjat 2010-luvun taitteeseen saakka. Sen jälkeen työ osoitettiin VTV:lle, joka ryhtyi myös valvomaan dokumenttien sisältöä.

eniten varoja, mutta aluevaalien kulut ylittivät kuntavaalien kustannukset. Sen sijaan perussuomalaisilla eri vaalien kulutaso on poikennut muista puolueista. Se oli ainoa puolue, jolla aluevaaleihin oli panostettu vähiten ja kuntavaaleihin eniten rahaa.

Taulukko 3.1 Keskusjärjestöjen vaalibudjetit 2019–2022 vaalisyklillä (1 000 euroa)

Puolue	Aluevaalit 2022	Kuntavaalit 2021	Eurovaalit 2019	Eduskuntavaalit 2019
KOK	540	712	491	1 585
SDP	853	1 100	533	2 025
KESK	702	568	242	1 344
PS	543	1 196	649	601
VAS	633	523	238	804
VIHR *	~ 326	~ 720	266	~ 750
RKP	508	569	453	859
KD	189	232	95	501
Yhteensä**	4 294	5 620	2 967	8 469

Lähde: www.puoluerahoitusvalvonta.fi: puolueiden ja piirien tilinpäätösasiakirjat.

* Vihreiden tiedoista on vähennetty vertailtavuuden vuoksi puolueen varainhankintatyökalun kautta ehdokkaille välitetty ulkopuolinen tuki – siinä määrin kuin se on annettujen tietojen perusteella mahdollista. Kyse on mittaluokan hahmottamisesta. Ulkopuolisessa tarkastelussa ei voi varmasti sanoa, josko muilla puolueilla on ollut vastaavia käytäntöjä ja missä määrin ne on laskettu osaksi vaalirahaerittelyjä.

** Lisäksi Liike Nyt ja eduskunnan ulkopuoliset pienpuolueet käyttivät ilmoitusten perusteella aluevaaleihin yhteensä noin 50 000 euroa.

Tilasto kertoo siitä, että eduskuntavaalit mielletään yleensä tärkeimmiksi vaaleiksi. Niissä päätetään Suomen poliittisesta suunnasta seuraaviksi vuosiksi. Vaalimenestys ja paikka hallituksessa tarjoavat puolueille erityisen mahdollisuuden edistää omia tavoitteitaan. Lisäksi puolueet panostavat eduskuntavaaleihin myös siksi, että ne määrittävät seuraaviksi vuosiksi puolueiden taloudellisia edellytyksiä. Virallinen puoluetuki ja aika moni muukin puolue toimintaan kiertyvä julkinen tukimuoto määräytyvät poliittisten voimasuhteiden perusteella²⁹. Muut vaalit mielletään näemmä enemmän toisen luokan vaaleiksi. Myös kansalaisten äänestysinto eri vaaleissa viittaa samankaltaiseen arvostukseen³⁰.

Vaalibudjettien kokoa määrittävät myös puolue- ja tilannekohtaiset tekijät. Esimerkiksi keskusta näyttää panostaneen erityisesti ajamaansa ja vaalimaansa alueuudistukseen. Toisaalla RKP, jolla on Suomen mitassa poikkeuksellisen laajat omatkin resurssit, on sijoittanut eniten eduskuntavaaleihin, mutta muiden vaalien välillä kulutasossa näyttää olevan varsin vähän eroja. Perussuomalaiset on toisaalla voinut vuoden 2011 vaalivoiton jälkeen rakentaa puolueorganisaatiotaan kokonaan uudella tavalla. Aiemmin niukkuuteen tottunut puoluekone on saanut puoluetuella rakennettua vankan taloudellisen perustan. Eri vaalien kulutaso on muuten vakiintunutta luokkaa, mutta viime kuntavaaleihin PS on panostanut aivan erityisesti. Taustalla lienee pyrkimys hinata myös paikallisvaalien kannatusta ylöspäin, koska puolue ei ole niissä saavuttanut valtakunnallisen menestyksen tasoa.

Tilannekohtaiset vaikutukset puolestaan näyttäytyvät erityisesti vuoden 2019 vaaleissa. Eduskuntavaalit käytiin huhtikuun puolivälissä ja eurovaalit heti toukokuun lopulla³¹. Vaaliväsymys välittyi kaikkialle, kuten puolueisiin, niiden eri järjestöihin, äänestysintoon, ehdokkaisiin ja mediaan. Samalla voimavarojen puute heijastuu eittämättä eurovaalien

²⁹ Toisaalla esimerkiksi alue- ja kuntavaalien perusteella jaetaan erilaisia julkisen puoluetuen muotoja, mutta ne ovat vähäisempää tasoa kuin valtion tukitarjonta.

³⁰ Äänestysprosentteilla mitattuna myös kansalaiset ovat arvostaneet edellisiä vaaleja samassa järjestyksessä: 2019 eduskuntavaalit 69 %, 2021 kuntavaalit 55 %, 2022 aluevaalit 48 % ja 2019 eurovaalit 41 %.

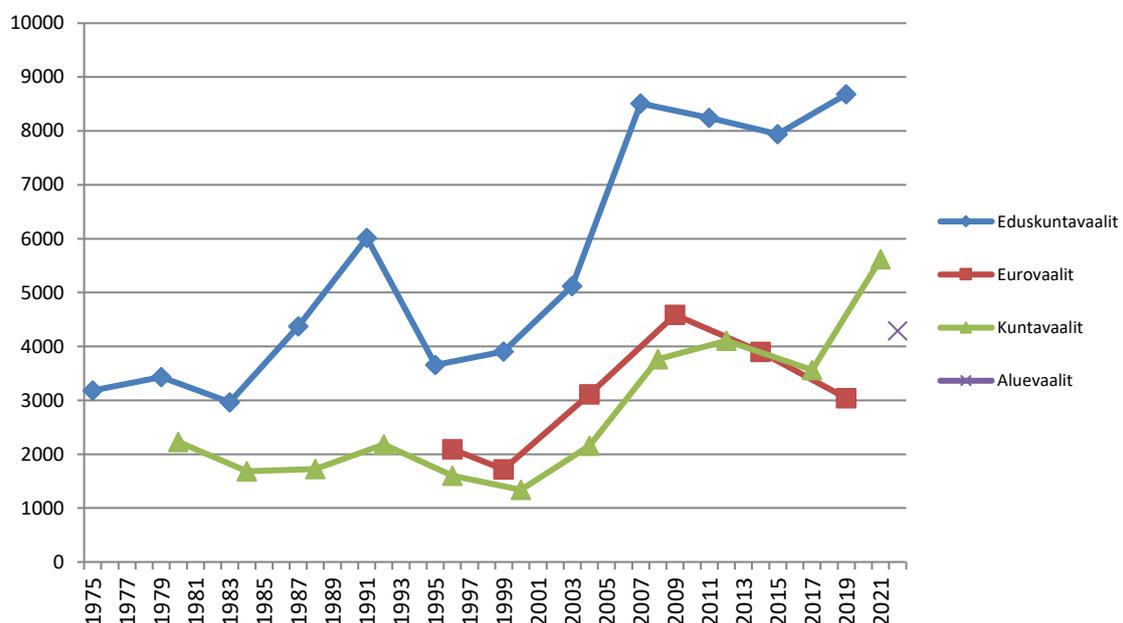
³¹ Vuonna 1999 tilanne oli samankaltainen, kun keväällä käytiin eduskuntavaalit ja heti perään kesällä eurovaalit.

budjetteihin, kun pääosa varoista oli käytetty eduskuntavaalien kampanjointiin. Toisaalta kaksien eri vaalien välillä oli niin vähän aikaa, ettei kampanjoita voi erottaa kokonaan toisistaan. Hieman samankaltaisia piirteitä oli vuoden 2022 aluevaaleissa. Puoli vuotta aiemmin oli käyty kuntavaalit, ja runsaan vuoden kuluttua oli odottamassa eduskuntavaalit. Puolueissa oli varmasti mietitty voimavarojen jakoa eri vaalien kesken.

Tilannekohtaisia vaikuttimia voidaan hahmottaa myös yhtä vaalisykliä pidemmällä jaksolla. Indeksoidaan siis puolueiden ilmoittamien vaalibudjettien kokonaissummat vertailukelpoisiksi vuosikymmenien yli ulottuvalla tarkastelulla. Aluevaaleista ei luonnollisesti ole aiempaa kokemusta, mutta myös pitkän aikavälin seuranta kertoo sen, että eduskuntavaaleihin on aina panostettu muita kampanjoita enemmän. Sen lisäksi saadaan näkyville yleisen taloustilanteen vaikutus vaalirahan määrään. Aiemmin talouden nousu- ja laskukaudet ovat heijastuneet vaalibudjettien kokoon. Sen sijaan vuoden 2007 vaalien jälkeen yleinen taloustilanne näyttää vaikuttaneen aiempaa vähemmän vaaleihin käytetyn rahan määrään. Ainakin eduskuntavaalien reaaliarvoinen kulutaso on jäänyt aika lailla ennalleen. Onko joustoa sitten etsitty säästämällä muiden vaalien kuluissa?

Missä määrin aluevaalien budjetteihin ovat vaikuttaneet puolue- ja tapauskohtaiset tekijät tai eri vaalien arvostusperusteet taikka sitten yleinen taloustilanne? Pelkästään vaalirahoitustilastoja seuraamalla tähän tuskin löytää vastausta. Kaikki lienevät vaikuttaneet osaltaan asiaan. Lisäksi pitää arvioida muiden poliittisten toimijoiden panostusta asiaan ja eri järjestötasojen mahdollista työnjakoa, mikä koskee niin kampanjointia kuin sen rahoitusta³².

Kaavio 3.1 Puolueiden keskusjärjestöjen reaaliarvoiset vaalibudjetit 1975–2022 (1 000 euroa)



Lähde: Venho 2012, 107 ja puolueiden sittemmin VTV:lle toimittamat vaalirahaerittelyt.

Koska Suomessa puolueiden keskusjärjestöjen rahoitus perustuu pääosin valtion budjetista jaettavaan puoluetukeen, sen määrä heijastuu väistämättä myös vaalibudjettien kokoon³³.

³² Puolueiden piirijärjestöistä pääluvussa 1.4 ja kunnallisjärjestöistä pääluvussa 1.5.

³³ Julkisen tuen osuus keskusjärjestöjen vuosibudjeteista on ollut yleisesti 70–85 prosentin tasolla. Katso Venho 2008, 52–53 ja Venho 2009, 84.

Yleensä isoilla puolueilla on suuremmat vaalibudjetit ja muilla on vähemmän varoja käytössään niin vaali- kuin muuhunkin toimintaan. Samaten puoluetuen yleinen taso heijastuu vaalikohtaisiin kokonaiskuluihin. Esimerkiksi vuonna 2019 valtaan astunut hallitus lisäsi puoluetuen määrärahaa, ja seuraavissa eli vuoden 2021 kuntavaaleissa puolueilla oli sitten aiempaa suuremmat budjetit³⁴. Rahan määrän jälkeen siirrytään seuraavaksi arvioimaan keskusjärjestöjen tulorakenteita vuoden 2022 aluevaaleissa.

3.2 Keskusjärjestöjen vaalitulojen lähteet

Puoluelain 9 b § määrittää ne perusteet, joiden mukaan keskusjärjestöjen pitää jaotella vaalirahoituksen lähteitään. Tiedot keräävä ja julkaiseva VTV on laatinut lomakepohjan, jonka perusteella puolueiden tulisi eritellä rahoitustaan. Yleisen jaottelun ohessa erikseen on mainittava jokainen yksittäinen tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Tämä koskee tietysti muutakin kuin vain vaalityöhön osoitettua tukea. Koska pykälät eivät tee eroa kaikkien keskeisten tukilähteiden välillä, pyrkimyksenä on seuraavassa eritellä varainhankinnan alkuperää vaadittua yksityiskohtaisemmin. Aineistoina ovat samat puolueiden itsensä laatimat ja VTV:n julkaisemat asiakirjat, joiden sisällöstä etsitään nyt tarkentavia tietoja.

Taulukko 3.2 Keskusjärjestöjen varainhankinta ja kulumuodot aluevaaleissa 2022 (1 000 euroa)

Varainhankinnan lähteet *	Määrä (%)	Kulumuodot	Määrä (%)
Lainaa	0	Lehtimainonta	922 (22)
Valtion avustus	2 897 (67)	Radiomainonta	296 (7)
Hyvinvointialueiden avustus	0	Televisionmainonta	514 (12)
Kuntien avustus	0	Verkkomainonta	274 (6)
Yksityishenkilöiden tuki	190 (4)	Muu mediamainonta	42 (1)
Yritysten tuki	12 (<1)	Ulkomainonta	263 (6)
Muu ulkoinen ja nimetty tukilähde	80 (2)	Esitteet ym. painotuotteet	246 (6)
Oman yhteisön sisältä saatu tuki	23 (<1)	Mainonnan suunnittelu	631 (15)
Omat varat (säästöt, varaukset ym.)	540 (13)	Vaalitilaisuudet	54 (1)
Määrittelemätön vaalirahan lähde	553 (13)	Muille annetut avustukset	670 (16)
		Kampanjan henkilöstökulut	125 (3)
		Kampanjan toimitilakulut	~ 0
		Muut kulut	258 (6)
Yhteensä	4 295 (~ 100)	Yhteensä	4 295 (~ 100)

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

* Tulojakoa on pyritty avaamaan lain vaatimuksia yksityiskohtaisemmin niillä tiedoilla, jotka erittelyistä on saatavissa. Tavoitteena on tuottaa lisätietoa tulojen alkuperästä.

Keskusjärjestöjen talousasiakirjat kertovat sen, että puoluetoiminta yleensäkin nojaa valtion puoluetukeen. Vastaavasti kampanjat hoidetaan pitkälti samalla rahalla. Vuoden 2022 aluevaalien budjeteista 2/3 ilmoitettiin kootuksi puoluetuella. Neljällä puolueella (PS, KD, VAS ja VIHR) budjeteista yli 90 prosenttia oli peräisin valtion varoista. Keskustalla ja SDP:llä vastaava osuus oli noin 80 prosenttia. Sen sijaan RKP:n vaalirahaerittely ei sisällä valtion tukirahaa lainkaan, vaan varojen päälähteeksi (96 %) on ilmoitettu omat varat (egna medel). Asian tarkempi selvittely edellyttäisi puolueen perusrahoituksen avaamista. Vastaavasti kokoomuksen vaalirahaerittelyssä on laskettavissa, että ”Muut rahoituslähteet” kattoivat 90 prosenttia koko budjetista. Sen tarkempia tietoja erittely ei kerro lähteistä, vaan tässäkin tapauksessa pitäisi lähteä avaamaan puolueen kokonaisrahoitusta.

³⁴ Vuoden 2017 kuntavaaleissa puolueiden keskusjärjestöjen ilmoittamat vaalibudjetit olivat yhteensä noin 3,4 miljoonaa euroa ja kuntavaaleissa 2021 vastaavasti 5,6 miljoonaa euroa.

Julkisen tuen osuudet lienevät suuntaa antavia; ne tuskin ovat aivan tarkkoja kuvauksia vaalien kaikesta varainhankinnasta. Jonkinlainen siirtymä niissä vaikuttaisi kuitenkin olevan siihen suuntaan, että valtion tuen merkitys on kasvamaan päin. 2010-luvun alkupuolen vaaleissa puoluetuen osuudeksi keskusjärjestöjen ilmoittamista vaalibudjeteista oli laskettavissa 52–55 prosenttia. Sen sijaan vuosien 2015–2021 vaaleissa puoluetuen osuus keskusjärjestöjen yhteenlasketuista vaalibudjeteista oli virallisten vaaliraha-asiakirjojen perusteella 63–77 prosenttia.³⁵

Yksityistä ja selvästi intressitaustaista tukirahaa esimerkiksi yrityksiltä tai etujärjestöiltä aluevaalien rahaerittelyt sisältävät hyvin vähän (~ 2 %). Hieman enemmän kaikesta tuesta perustuu yksityishenkilöiden antamiin lahjoituksiin. Tosin yksittäisten ihmisten jakaman tuen osuus eli nelisen prosenttia jää asiakirjoissa jossain määrin avoimeksi. Toisinaan on epäselvää, missä määrin tuet on osoitettu puolueiden itsensä käytettäväksi ja missä määrin ne on tarkoitettu vain edelleen välitettäväksi puolueen ehdokkaiden tai muiden järjestöjen käyttöön. Lisäksi on huomioitava, että vajaat 15 prosenttia vaalibudjeteista on koottu varoista, joiden alkuperä jää vaalirahan erittelyissä pitkälti määrittelemättä.

Lainaa yksikään keskusjärjestö ei ole ilmoittanut ottaneensa vuoden 2022 aluevaaleja varten, ja tilanne on sama kuin muissakin 2020-luvun taitteen vaaleissa³⁶. Vastaavasti kuntien avustuksia ei ole kirjattu keskusjärjestöjen vaalirahaerittelyihin. Tuoreimpien lakiuudistusten mukana keskus- ja piirijärjestöiltä tiedustellaan nykyään myös hyvinvointialueilta mahdollisesti saatuja avustuksia. Tammikuun 2022 vaaleissa valittiin ensimmäiset valtuustot, jotka sitten myöhemmin päättivät alueidensa talousarvioista ja niiden määrärahoista. Nähtäväksi jää, minkälaisiksi järjestötoiminnan tukikäytännöt muotoutuvat eri hyvinvointialueilla.

3.3 Keskusjärjestöjen vaalikulujen muodot

Seuraavaksi eritellään keskusjärjestöjen kampanjakuluja vuoden 2022 aluevaaleissa. Tulopuolen ohessa puoluelain 9 b § määrittää ne perusteet, joiden mukaan keskusjärjestöjen pitää jaotella kampanjakulujensa eri muotoja. Tulot ja kulut ilmoitetaan samalla lomakkeella peräjälkeen, joten lähteinä ovat samat puolueiden itsensä laatimat ja VTV:n julkaisemat asiakirjat kuin edelläkin. (Katso edellä taulukko 3.2, joka sisältää sekä keskusjärjestöjen tulo- että kuluerittelyt.)

Aiempiä aluevaaleja ei ole tarkastelun pohjaksi, joten verrataan kulurakennetta etenkin edellisiin 2000-luvun eduskuntavaaleihin ja viime kuntavaaleihin 2021. Vuoden 2022 vaaleissa keskusjärjestöjen suurin kuluerä perustui lehtimainontaan (22 %). Sen jälkeen isoimmat erät on käytetty muille jaettuihin avustuksiin ja mainonnan suunnitteluun. Lehtimainonnan osuus on yleensäkin kaventunut pitkällä aikavälillä, vaikka edellisissä eduskunta- ja kuntavaaleissa se on ollut aluevaalien tasoakin pienempi. Sen sijaan mainonnan suunnittelun ja muille jaettujen avustusten osuudet ovat suurempia kuin missään edellisissä vaaleissa. Suunnitteluun on ehkä panostettu siksi, että kokemusta aiemmista aluevaaleista ei ollut ja avustuksia on jaettu eteenpäin sinne, missä on arveltu olevan paras tieto vaalien alueellisesta luonteesta ja kilpailuasetelmasta. Sen sijaan verkkomainonnan osuus on pysynyt samassa mittaluokassa kuin viime vuosien vaaleissa muutenkin (6–10 %).

³⁷

³⁵ Aiemmista vaaleista 2010-luvun alusta Venho 2015, 28 ja 53 sekä 69; Vastaavat tiedot myöhemmistä vaaleista perustuvat tutkijan omiin julkaisemattomiin tilastoihin.

³⁶ Toisinaan on ollut nähtävissä, että vaalirahaerittelyihin ei ole kirjattu lainaa varainhankinnan lähteeksi. Sen sijaan vaalivuotena joku keskusjärjestö on ottanut lainaa muun taloutensa paikkaamiseksi.

³⁷ Tekijän omat julkaisemattomat tilastot edellisten vaalien tuloista ja kuluista.

Kaksi keskusjärjestöä on ilmoittanut, ettei panostanut aluevaaleissa varoja tietoverkkoon lainkaan. Tämän perusteella vaalirahoitus ei ole toimivin tapa arvioida verkkokampanjoiden laajuutta tai merkitystä. On kai aika mahdoton ajatus, että verkon merkitys olisi vähäinen tai sitä ei olisi käytetty kampanjoinnin välineenä. Toisaalla vaalitulaisuuksiin on satsattu aiempaa vähemmän, mikä näkyi myös edeltävän vuoden 2021 kuntavaaleissa. Taustalla vaikuttaa ilmeisesti ajankohtaan sattunut pandemiatilanne rajoituksineen. Tästä jää hieman ristiriitainen vaikutelma, kun pandemian olisi voinut kuvitella ohjaavan kampanjointia verkkoon, mutta ainakaan kuluosuuksilla asiaa ei voi todentaa. Ehkä selitys viittaa osin siihen, miten sosiaalista mediaa voi käyttää tehokkaasti halvalla tai jopa ilman mitattavia kustannuksia taikka verkkokustannukset on mielletty yleisiksi järjestötoiminnan kuluiksi, joita ei edes tarvitse ilmoittaa vaalien menoerinä.

Kampanjakustannusten rakenteessa huomio kiinnittyy hienoiseen siirtymään, kun mikään yksittäinen kulumuoto ei hallitse kokonaisuutta. Osuudet jakaantuvat useiden menoerien välillä. Ilmiö oli nähtävissä jo edellisissä 2020-luvun taitteen vaaleissa³⁸. Kampanjoita on rakennettu erilaisin yhdistelmin: jotkut puolueet ovat panostaneet lehtimainontaan ja toiset tv-kampanjointiin. Toisaalla taas pääväyläksi on valittu ulkomainonta tai jaettu varoja tasaisemmin eri medioihin. Niin perinteisiä kuin uudempiakin kampanjoinnin keinoja on käytetty monin tavoin rinnakkain.

Lopuksi arvioidaan vielä lain vaatimusten ja niiden pohjalta puolueiden laatimien asiakirjojen tarjoamaa yleiskuvaa vuoden 2022 aluevaalien rahoitusjärjestelyistä. Aluevaalien asiakirjat tarjonnevat suuntaa antavan ja vertailukelpoisen kuvan kampanjoiden kulutasosta. Eduskuntavaaleihin puolueet panostavat selvästi eniten, ja muut kampanjat käydään ohuemmilla eväillä.

Joka tapauksessa osa kustannuksista saattaa jäädä jopa kokonaan julkisiin asiakirjoihin kirjaamatta. Ainakin ulkopuoliselle jää epäselväksi se, kuinka kattavasti puoluelaki vaatii kulukirjoja esiteltäväksi. Missä määrin ”mainonnan suunnittelu” sisältää koko kampanjoinnin etukäteisen valmistelun, suunnittelun ja taustatyön kustannuksia? Entä missä määrin samoihin kuluihin on laskettu vaalien aikana tehty seuranta ja analyysi kampanjoinnin tarkemmaksi suuntaamiseksi ja kohdentamiseksi? Vastaavasti puolueet kouluttavat laajasti ehdokkaitaan ja heidän tukiryhmiään sekä eri järjestöjään vaaleja varten. Kuinka pitkälle puolueet tekevät sen itse ja kuinka paljon koulutuksesta on siirretty puolueyhteisön muiden organisaatioiden vastuulle? Näitä toimia keskusjärjestöjen vaaliraha-asiakirjat erittelevät niukanlaisesti niin alue- kuin muissakin vaaleissa.

Avoimuuden kannalta keskeinen ongelma on se, että pääosan vaalibudjeteista voi edelleen kuitata saaduksi nimikkeellä ”Muut rahoituslähteet” asiaa sen enempää tarkentamatta. Toisaalta rahoituksen lähteiksi voidaan ilmoittaa omat varat, oman varainhankinnan tuotot tai myyntituotot. Siten puolueiden laatima vaalirahaerittely ei riitä tulolähteiden kuvaamiseen, vaan ulkopuoliselle tarkkailijalle vaalirahan lähteiden selvittäminen edellyttäisi puolueen koko rahoitusjärjestelmän selvittämistä – jopa useammalta vuodelta. Eikä lainsäädäntö edes vaadi kaikilta osin erittelemään puolueyhteisön sisältä ja ulkopuolelta saatuja tuloja toisistaan.

Lisäksi välillä on vaikeaa saada yhdenmukaista ja vertailukelpoista kuvaa eri puolueiden rahoitusjärjestelyistä. Joku puolue saattaa kirjata oman varainhankintavälineensä kautta yksityisiltä ihmisiltä omille ehdokkailleen välittämänsä tuen osaksi omaa vaalibudjettiaan. Epäselväksi saattaa jäädä, onko vastaavaa käytäntöä muissa puolueissa ja onko asiasta ilmoitettu samalla tavalla eri puolueissa.

³⁸ Poikkeuksena on vuoden 2019 eurovaalit, jossa lehtimainonnan osuus oli 30 prosenttia, ja kaikki muut menoerät jäivät selvästi vähäisemmiksi.

Toisinaan myös puolueyhteisön sisäisestä raha- ja tukiliikenteestä jää epäselvä kuva, kun järjestöt antavat erilaisen kuvauksen samasta asiasta. Puolueen keskusjärjestö voi esimerkiksi ilmoittaa saaneensa tukea omilta piirijärjestöiltään. Osa nimetyistä piirijärjestöistä saattaa kuitenkin ilmoittaa vaalirahaerittelyissään, etteivät ole antaneet avustuksia lainkaan. Onko kyse piiloon jäävistä tukikäytännöistä vai normaaleista järjestöllisistä rahoitusmenettelyistä? Toisaalta puolue voi ilmoittaa panostavansa myös mainontaan, joka on erikseen vielä räätälöity jokaisen vaalipiirin tarpeisiin. Tämän tyyppisten kulujen matalaa tasoa voi vain hämmästellä. Vai onko kustannuksia jaettu eri järjestötasojen kesken, jolloin niitä pitää etsiä lukuisten eri organisaatioiden vaalirahatiedoista?

Jos haluaisi todentaa vaalirahaerittelyjen tietoarvoa ja täsmällisyyttä, niitä voi verrata myös puolueiden julkistettuihin tilinpäätöstietoihin. Vaalirahaerittelyt ja tilinpäätökset tarjoavat kuitenkin vaihtelevasti tietoa samasta asiasta, kuten vaalibudjettien koosta. Parhaimmillaan puolueen keskusjärjestön laatima vaalirahaerittely ja tilinpäätös antavat täsmälleen samat tiedot vuoden 2022 aluevaalien budjetista. Toisinaan puolueet ovat kyllä kirjanneet vaalikulujen määrän tilinpäätöksiinsä, mutta peräkkäisinä vuosina järjestettyjen kunta-, alue- ja eduskuntavaalien tietoja ei ole eritelty toisistaan. Jollain puolueella tilinpäätös-toimintakertomus ei kirjaa puolestaan vaalikuluja näkyviin lainkaan. Toisaalla taas puolueen vaalirahaerittely ei anna yhdenmukaista kuvaa vaalien budjettikoosta verrattuna tilinpäätökseen ja toimintakertomukseen.

Aiemmin järjestettyjen muiden vaalien tavoin vuoden 2022 aluevaalien seurannasta jää yleisvaikutelma, että puoluelain osoittamat julkisuusvaatimukset ovat varsin yleisluonteisia. Lainsäädäntö on ollut jo 2010-luvun taitteen uudistusten jäljiltä suurpiirteinen, kun kaikkia varainhankintaan ja kustannuksiin liittyviä ilmiöitä ei edes vaadittu esiteltäviksi. Normiston teho on todennäköisesti myös hiipunut runsaan vuosikymmenen aikana. Lisäksi puolueiden antamat asiakirjat ovat julkisuusarvoltaan kirjavia ja epäsymmetrisiä. Jotkut järjestöt kertovat samasta asiasta yksityiskohtaisemmin ja toiset taas tulkinnanvaraisemmin. Kaiken kaikkiaan puolueiden keskusjärjestöjen laatimat kampanjakulujen ja rahoituksen erittelyt vuoden 2022 aluevaaleista ovat tietoarvoltaan jokseenkin samaa tasoa kuin edellisinä vuosinakin käydyissä vaaleissa. Kuitenkin joitain yksityiskohtia on ilmeisesti saatu parannettua valvonnan yhteydessä.

4 Piirijärjestöjen vaalirahoitus

Keskusjärjestöjen jälkeen siirrytään seuraamaan puolueiden piiriorganisaatioita. Kaikki vakiintuneet eduskuntapuolueet ovat rakentaneet oman toimintansa kannalta tarpeelliseksi katsomansa piirijärjestöjen verkoston. Piirit ovat puolueidensa jäsenjärjestöjä, joiden toiminta-alue on määritelty pitkälti eduskuntavaalipiireittäin ja/tai perinteisen maakuntajaon pohjalta. Ne toimivat alueillaan puolueidensa edustajina ja järjestöjensä toiminnallisina yhdyssiteinä. Kaikilla piirijärjestöillä yksi keskeinen toimialue on liittynyt vaaleihin – erityisesti eduskuntavaaleihin. Ne asettavat ehdokkaat, koordinoivat ehdokkaiden ja järjestöjen kampanjointia ja vastaavat monin tavoin muutoinkin käytännön vaalityöstä. Piirijärjestöt ovat osallistuneet myös poliittiseen päätöksentekoon niin ylikunnallisessa kuin maakunnallisessa mitassa.

Kahdeksalla perinteisellä eduskuntapuolueella on yhteensä 108 piiriorganisaatiota. Rkp:llä niitä on vähiten eli viisi: neljä etelä- ja länsirannikon perinteisillä kannatusalueilla ja yksi yhteispiiri kattamaan muuta Suomea. Keskusta on puolestaan rakentanut piiriorganisaationsa pitkälti perinteisen maakuntajaon pohjalle, ja keskustapiirejä on kaikkiaan 21. Muilla puolueilla määrä vaihtelee 12–16, kun piirit on mukautettu selkeimmin eduskuntavaalien vaalipiirijakoa mukailen.

Sosiaali- ja terveyspalveluja koskeva uudistus muokkasi julkisen palvelutarjonnan rakenteita. Samaan aikaan sote-palvelujen rahoitus pohjaa ja hallintoa muokattiin uuteen muottiin, kun kuntien ja kuntayhtymien budjeteista siirtyi yli 20 miljardia euroa hyvinvointialueiden päätettäväksi. Summa lienee lähitulevaisuudessa myös kasvamaan päin. Uudistus toi mukanaan Suomen poliittiseen järjestelmään erilliset vaalit ja kokonaan uuden päätöksentekotason. Hyvinvointialueilla siis jaetaan uudelleen poliittista valtaa ja vastuuta. Pääosin maakunnittain kootut hyvinvointialueet muodostavat monille piirijärjestöille uuden ja luontaisen toimialueen. Yhtäältä se ilmenee aluevaaleissa. Toisaalta uudistus luo piirijärjestölle aiempaa laajemman toiminnallisen viitekehyksen, mikä tarjoaa niille lisää painoarvoa omissa puolueyhteisöissään.

Piirijärjestöt asettavat aluevaalien ehdokkaat ja päättävät vaalituloksen perusteella alueellisten luottamuspaikkojen ja keskeisimpien virkojen jaosta. Piirit osallistuvat monilla muillakin tavoilla politiikan valmisteluun ja päätöksentekoon omilla alueillaan. Lisäksi alueuudistus toi mukanaan uuden puoluetuen muodon, joka on alustavien tietojen mukaan jaettu erityisesti puolueiden piirijärjestöille³⁹. Kaikkiaan on oletettavaa, että puolueilla ja erityisesti niiden piirijärjestöillä vahva intressi panostaa vaaleihin myös taloudellisesti.

Kaikki 21 hyvinvointialuetta muodostavat oman aluevaalipiirinsä, ja kaikki eduskuntapuolueet ovat RKP:tä lukuun ottamatta asettaneet ehdokkaita jokaiseen vaalipiiriin⁴⁰. Puolueiden piiriorganisaatiot ovat mukauttaneet vaihtelevin tavoin kampanjoitaan aluevaaleihin. Esimerkiksi Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa alue- ja eduskuntavaalien piirijaot vastaavat toisiaan, eli yksi puoluepiiri on kampanjoinut yhdessä vaalipiirissä. Toisaalta Uusimaa on jaettu neljään hyvinvointialueeseen, joten puolueiden Uudenmaan piirijärjestöt ovat joutuneet hajauttamaan kampanjointiaan neljään eri vaalipiiriin. Lisäksi piirijärjestöt ovat kampanjoineet vaihtelevasti eri alueilla; useampi saman puolueen järjestö yhdessä vaalipiirissä ja/tai yksi järjestö useammassa vaalipiirissä.

Puoluepiirien taloutta koskevat julkisuusvaatimukset ovat pitkälti samoja kuin keskusjärjestöilläkin. Vaalirahoituksen jäljittämiseksi merkittävimmät asiakirjat ovat

³⁹ Katso laki hyvinvointialueesta (611/2021) § 27 valtuustoryhmien tuesta. Katso myös saman lain § 87 puolueveroista.

⁴⁰ RKP:llä ei ollut ehdokkaita viidessä Sisä-Suomen vaalipiirissä.

kampanjakohtaisesti koottavat vaalirahaerittelyt ja vuosittaiset tilinpäätös-toimintakertomukset. Lisäksi puoluelaki vaatii VTV:n kokoamaan, valvomaan ja julkipanemaan myös tilintarkastuskertomukset ja selvitykset puoluetuen käytöstä, mikä koskee niin keskus- kuin piirijärjestöjäkin. Merkittävä ero liittyy siihen, että kaikki puolueiden keskusjärjestöt ovat laajojen julkisuusvaatimusten piirissä. Sen sijaan laajat avoimuusvaatimukset koskevat vain niitä piirejä, jotka ovat saaneet valtion puoluetukea. Siten vaalirahoitustietoja ei ole tarjolla eduskunnan ulkopuolisten puolueiden piireiltä eikä niiltä eduskuntapuolueiden piirijärjestöiltä, joille ei ole jaettu puoluetukea⁴¹.

Seuraavaksi koostetaan piirijärjestöjen vaalirahoja vuoden 2022 aluevaaleissa. Käytössä on tiedot 104 piirijärjestöltä, jotka ovat jakautuneet 21 aluevaalipiiriin⁴². Käsittely etenee siten, että aluksi seurataan piirien käyttämän rahan määrää sekä niiden yhteenlaskettuja vaalibudjetteja. Näitä summia verrataan muihin edellisiin vaaleihin. Tämän jälkeen tarkastellaan vaalibudjettien tulolähteitä ja kulumuotoja. Lopuksi pureudutaan puoluelain julkisuusvaatimukseen sekä arvioidaan VTV:n kokoamien ja julkaisemien vaalirahaerittelyjen tietoarvoa ja luotettavuutta.

4.1 Piirijärjestöjen vaalibudjettien koko

Kahdeksan vakiintuneen eduskuntapuolueen piirijärjestöt ilmoittivat käyttäneensä vuoden 2022 aluevaaleihin yhteensä vajaat 3,4 miljoonaa euroa. Se on selvästi vähemmän kuin niiden budjetit edellisissä eduskunta- ja kuntavaaleissa, mutta se on huomattavasti enemmän kuin eurovaaleissa.

Taulukko 4.1 antaa osin vinoutuneen yleiskuvan piirien käyttämän rahan määrästä, koska Helsingissä ei järjestetty aluevaaleja ja siten helsinkiläiset piirijärjestöt eivät juuri panostaneet aluevaaleihin. Sen sijaan muissa vaaleissa pääkaupungin järjestöt käyttävät varoja useimpia muita piirejä enemmän. Kun tarkastellaan piirien yhteen laskettuja kuluja ilman Helsinkiä, järjestys vaalien välillä hieman muuttuu. Eduskuntavaalit ovat piireille joka tapauksessa ykkösprioriteetti. Sen sijaan aluevaalit ohittavat rahan määrässä kuntavaalit, kun tilasto laaditaan ilman Helsingin tietoja. Eurovaaleihin piirit ovat puolestaan panostaneet muita vaaleja vähemmän. Erot eri vaalien välillä ovat miljoonatasoa, joten vaalirahaerittelyihin liittyvistä tulkinnanvaraisuuksista huolimatta tilasto antaa suuntaa antavan kuvan piirien tavasta panostaa eri vaaleihin.

Useimmissa puolueissa (5/8) piirien taloudellinen panostus vaaleihin on nähtävissä järjestyksessä: eduskunta-, kunta-, alue- ja eurovaalit. Järjestys toki muuttuu, jos Helsingin piirit poistetaan seurannasta. Kaksi puoluetta kuitenkin poikkeaa muista. Perussuomalaiset piirit ovat satsanneet eniten kuntavaaleihin, mikä oli nähtävissä myös keskusjärjestöjen kohdalla. Keskustapiirit puolestaan sijoittivat eniten varoja vaalimansa alueuudistuksen mukanaan tuomiin vaaleihin.

Käytettävissä oli tiedot 104 piirijärjestön vaalibudjetista. Niiden aluevaalikassat olivat keskimäärin 32 100 euroa. Vastaavasti mediaani oli 21 700 euroa. Enimmillään yksittäinen piirijärjestö ilmoitti käyttäneensä lähes 150 000 euroa. Yli 100 000 eurolla oli liikkeellä viisi järjestöä ja yli 70 000 eurolla 10 järjestöä. Alle 10 000 euron panoksella oli liikkeellä 18 piiriä. Pääosa eli 54 järjestöä ilmoitti vaalikuluikseen 10 000–40 000 euroa

⁴¹ Esimerkiksi valtioneuvoston päätös 27.1.2022 puoluelain 9 §:n mukaisten valtionavustusten myöntämisestä poliittisen toiminnan tukemiseen... VN/27288/2021; Vuosina 2019–2022 perinteisten eduskuntapuolueiden piireistä 107 on saanut puoluetukea ja siten myös tätä joukkoa koskevat laajat julkisuusvaatimukset.

⁴² Kolmen piirijärjestön tiedot puuttuvat siksi, ettei niitä löytynyt VTV:n sivustoilta tämän tutkimuksen toteuttamisaikataulun puitteissa. Yksi piiri ei ole puolestaan ottanut vastaan puoluetukea ja jäänyt siten ilmeisesti julkisuusvaatimusten ulottumattomiin.

Taulukko 4.1 Piirijärjestöjen yhteenlasketut vaalibudjetit 2019–2022 (1 000 euroa)

Puolue	Aluevaalit 2022	Kuntavaalit 2021	Eurovaalit 2019	Eduskuntavaalit 2019
KOK	770	854	89	1 254
SDP	385	454	113	998
KESK	773	235	100	714
PS	~298	984	27	477
VAS	429	462	22	569
VIHR	393	748	38	1 057
RKP	96	391	28	327
KD	199	104	13	534
Yhteensä*	3 343 (3 333)	4 232 (2 456)	430 (341)	5 930 (4 604)

Lähde: www.puoluerahoitusvalvonta.fi: puolueiden ja piirien tilinpäätösasiakirjat.

* Suluissa on ilmoitettu piirien yhteenlasketut budjetit ilman Helsingin piirijärjestöjä.
N = 104/108.⁴³

Puolueiden piirijako poikkeaa jossain määrin toisistaan, mutta tietyt samankaltaisuudet leimaavat rahan käyttöä eri vaalipiireissä. Isoimmat vaalikulut olivat jäljitettävissä erityisesti kahtaalle. Selittäjänä oli ensinnäkin vaalipiirin ja puolueen piirijärjestön iso koko, mikä näkyy erityisesti silloin, kun piirit ovat joutuneet hajauttamaan kampanjaansa eri vaalipiireihin. Toisaalta isot budjetit ovat yhdistettävissä myös isoimpien ja vakiintuneimpien puolueiden vahvoihin kannatusalueisiin. Käytännössä tämä yhdistelmä tarkoittaa sitä, että näillä piireillä on ollut tarve laajaan kampanjointiin ja samalla niillä on ollut voimavarat toteuttaa haluttua vaalityötä. Siten isoimmat piirikohtaiset vaalibudjetit löytyvät etenkin Uudeltamaalta ja myös Varsinais-Suomesta. Keskivertoa tai ainakin tyypillisimpiä kampanjoita enemmän varoja on usein käytetty myös Pirkanmaalla, Hämeessä ja Pohjois-Pohjanmaalla.

Pienimmät vaalibudjetit sijoittuvat tietysti Helsinkiin siksi, ettei siellä järjestetty aluevaaleja. Useimmiten tämä tarkoitti nollabudjettia. Muilta osin joukosta erottuvat etenkin puolueiden Lapin piirijärjestöt. Lapissa on keskivertoa vähemmän äänestäjiä, mutta maantieteellisesti se on selvästi suurin vaalipiiri. Toisaalta myös eduskuntavaaleissa useimpien puolueiden piirijärjestöt ovat käyttäneet Lapissa yleisesti keskivertoa vähemmän varoja kampanjointiin.

4.2 Piirijärjestöjen vaalitulojen lähteet

Mistä sitten piirit ovat keränneet vaalirahat kulujensa katteeksi? Kun lasketaan kaikkien piirien (104/108) tuotot yhteen, varainhankinta aluevaaleissa näyttää koostuneen pääosin puolueyhteisön sisäisestä rahoituksesta. Lähes 2/3 tuloista on kirjattu joko järjestöjen omiksi varoiksi tai oman yhteisön piiristä saaduiksi tuloiksi. Lainaa on aluevaaleja varten ottanut vain kaksi piirijärjestöä, ja nekin varat on saatu omien puolueyhteisöjen muilta organisaatioilta.

Valtion tueksi on kirjattu runsaat 16 prosenttia tuotoista. Kuntien avustuksia ei ole kirjattu yhdenkään piirin vaalirahaerittelyyn. Tosin tässä kohtaa törmätään määritelmällisiin ongelmiin, kun ainakin muutamat piirit ovat ilmoittaneet käyttäneensä puolueveroja vaalikassojen täytteeksi. Puolueverolla tarkoitetaan sitä, että erilaisiin julkisiin luottamustoimiin valitut henkilöt luovuttavat osan saamistaan kokous- ym. palkkioista omalle puoluejärjestölleen. Kuntien ja kuntayhtymien puolueveroja voidaan luonnehtia kunnallisen puoluetuen vaihtoehtoiseksi ja epäviralliseksi järjestelmäksi (Venho 2022). Myöskään hyvinvointialueilta saatuja avustuksia ei ole kirjattu piirien vaalirahaerittelyihin. Toki hyvinvointialueet aloittivatkin toimintansa vasta aluevaalien jälkeen. Joka tapauksessa

⁴³ Vaalisyklin 2019–2022 tiedoista puuttuu kokoomuksen Kainuun piiri, jolle ei ole jaettu puoluetukea ja jonka vaalirahatietoja ei ole julkaistu VTV:n verkkosivuilla. Vuoden 2022 vaaleista puuttuvat lisäksi tiedot RKP:n Helsingin piiriltä sekä PS:n Helsingin ja Etelä-Pohjanmaan piireiltä, joiden tietoja ei ollut saatavilla VTV:n puoluerahoitussivuilta 4.10.2023 mennessä.

jatkossa olisi perusteita seurata sitä, onko hyvinvointialueiden valtuustoryhmille eli pitkälti piirijärjestöille jaettuja avustuksia käytetty vaalisyklien eri vaiheissa tavalla, jolla olisi myös kampanjarahoituksen piirteitä.

Taulukko 4.2 Piirijärjestöjen varainhankinta ja kulumuodot aluevaaleissa 2022 (1 000 euroa)

Varainhankinnan lähteet *	Määrä (%)	Kulumuodot	Määrä (%)
Lainaa	30 (1)	Lehtimainonta	1 687 (51)
Valtion avustus	548 (16)	Radiomainonta	49 (1)
Hyvinvointialueiden avustus	0 (0)	Televisiomainonta	8 (<1)
Kuntien avustus	0 (0)	Verkkomainonta	188 (6)
Yksityishenkilöiden tuki	197 (6)	Muu mediamainonta	50 (2)
Yritysten tuki	21 (1)	Ulkomainonta	280 (8)
Muu ulkoinen ja nimetty tukilähde	2 (<1)	Esitteet ym. painotuotteet	467 (14)
Oman yhteisön sisältä saatu tuki	817 (24)	Mainonnan suunnittelu	47 (1)
Omat varat (säästöt, varaukset ym.)	1 274 (38)	Vaalitilaisuudet	78 (2)
Määrittelemätön vaalirahan lähde	451 (14)	Muille annetut avustukset	103 (3)
		Kampanjan henkilöstökulut	98 (3)
		Kampanjan toimitilakulut	3 (<1)
		Muut kulut	265 (8)
Yhteensä **	~3 340 (~100)	Yhteensä**	3 323 (~100)

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

N = 104/108.

* Tulojakoa on pyritty avaamaan puoluelain vaatimuksia yksityiskohtaisemmin niillä tiedoilla, jotka erittelyistä ovat saatavissa. Tavoitteena on tuottaa lisätietoa tulojen alkuperästä.

** Piirien vaalirahaerittelyissä tulot on muutamassa tapauksessa ilmoitettu kuluja suuremmiksi.

Yksityiseksi, ulkoiseksi ja mahdollisesti intressitaustaiseksi varainhankinnaksi on ilmoitettu vain 6–8 prosenttia vaalibudjeteista, ja tästäkin suurin osa on yksityishenkilöiltä saatuja varoja. Sen sijaan yritystaustaiseksi vaalirahaksi on kirjattu alle yhden prosentin osuus. Tarkemmin määrittelemättömiksi ja lähteiltään avoimeksi jääneiden ”muiden rahoituslähteiden” osuus on vajaat 14 prosenttia piirien aluevaalirahoista.

Piirijärjestöjen vaalirahaerittelyt antavat varsin suurpiirteisen kuvan kampanjarahoituksesta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että tarkempi erittely edellyttäisi usein sekä piirien kokonaisrahoituksen avaamista että monin osin myös muun puolueyhteisön tulorakenteiden läpivalaisua.

Lisäksi on huomattava, että eri puolueilla piirien vaalikassat on rakennettu tai ainakin ilmoitettu vaihtelevin tavoin. Perussuomalaisen piireillä vaalikulut on katettu lähes kokonaan (96 %) valtion puoluetuella ja loputkin osin puolueveroilla eli muilla julkisen tuen muodoilla. Kristillisdemokraateilla valtion puoluetuen osuus on 75 prosenttia. Vihreiden piireillä valtion tuki on kattanut 25 prosenttia, ja toisaalla 63 prosenttia tuloista on ilmoitettu tavalla tai toisella saaduksi puolueyhteisön sisältä – joko ehdokkailta tai järjestöiltä. SDP:llä näyttää vakiintuneen yleinen tapa kertoa asiasta siten, että pääosa piireistä on ilmoittanut koonneensa vaalikassat omista varoistaan, ja näin on katettu 82 prosenttia vaalirahoista. RKP:n piireillä omien varojen osuus on puolestaan 67 prosenttia. Vasemmistoliitolla vastaavasti omista varoista on koottu 23 prosenttia, oman yhteisön sisältä 46 prosenttia, ja näiden jälkeen 23 prosenttia jää lähteiltään tarkemmin määrittelemättä ”muuksi rahoitukseksi”. Kokoomuksen piirien vaalituloista taasen omat varat kattavat 21 prosenttia ja oman yhteisön tuet 49 prosenttia, joiden lisäksi 19 prosenttia tuotoista jää erittelemättä. VTV:lle toimitettujen asiakirjojen perusteella varainhankinnan laajin kirjo näyttää olleen keskustalla: tuloista on saatu yksityishenkilöiltä 15 prosenttia, omista varoista 17 prosenttia ja oman yhteisön sisältä 44 prosenttia, joiden lisäksi tarkemmin erittelemättömien muiden lähteiden osuus on noin 24 prosenttia.

4.3 Piirijärjestöjen vaalikulujen muodot

Tulolähteiden jälkeen eritellään piirien kampanjakuluja. Kustannuksia seuraamalla piirien kampanjointi poikkeaa huomattavasti puolueiden valtakunnallisista järjestöistä. Keskusjärjestöillä kampanjat oli toteutettu monella tapaa joko uusia tai vanhoja keinoja käyttäen taikka sitten yhdistelemällä eri tavoin sekä moderneja että perinteisiä työmuotoja. Sen sijaan piireillä maksetut vaalikulut painottuivat pelkistetympin perinteisiin keinoihin.

Pelkästään lehtimainonnan osuus kaikista piirien aluevaalikuluista oli yli puolet eli 51 prosenttia. Kun verrataan piirien lehtimainoskuluja 2011–2014 ja 2019–2022 vaaleissa, oli aiemmin nähtävissä kehityssuuntaa, jossa sen osuus oli ohentunut noin puolesta vajaaseen viidennekseen. Sen jälkeen onkin yllättävää, että lehtimainonnan osuus on kasvanut piireillä tuoreeltaan taas noin 50 prosenttiin. Kun lehtien kuluosuuteen lisätään muut perinteisimmät kulumuodot, kuten painotuotteet ja ulkomainonta sekä vaalitulaisuudet, niiden osuus ylittää yhteensä jo 75 prosenttia kaikista ilmoitetuista kustannuksista. Vaalitulaisuuksien kuluosuudet ovat kaventuneet aiempaan verrattuna, mikä todennäköisesti johtuu pandemian aiheuttamista rajoituksista. Painotuotteiden osuus piirien kuluista on puolestaan vaihdellut edellisissä vaaleissa 5–14 prosenttiin, ja siinäkin ennätystaso saavutettiin 2022. Ulkomainonnan kuluosuudet ovat puolestaan vaihdelleet 8–24 prosenttiin ilman selkeää kehityssuuntaa. Perinteisen kampanjoinnin merkitys korostuu kulujen määrää mittaamalla, mutta samaan suuntaan viittaa myös se, että ne olivat usein kaikkein yleisimmin käytettyjä maksetun kampanjoinnin muotoja.

Toisaalla taas sähköisen vaalityön kuluosuus oli yhteensä 7–8 prosenttia, kun televisiomainonnasta ilmoitti maksaneensa vain kaksi ja radiomainonnasta 17 piirijärjestöä. Verkkokampanjoinnin kohdalla törmätään taas siihen, ettei kuluja seuraamalla pääse juurikaan arvioimaan sen merkitystä ja painoarvoa. Aluevaaleissa runsaat puolet piireistä (60/104) ilmoitti maksaneensa verkkoympäristön käytöstä, mutta vastaava kuluosuus oli noin kuusi prosenttia kaikista menoista.

Toinen tapa arvioida modernin vaalityön ulottuvuuksia liittyy ammattimaisen henkilöstön käyttöön ja sen aiheuttamiin kuluihin. Puoluelaki määrää eriteltäväksi mainonnan suunnittelusta aiheutuneet kulut ja kampanjaa varten palkatun henkilöstön aiheuttamat kustannukset. Vuoden 2022 aluevaaleissa piirijärjestöt ilmoittivat käyttäneensä näihin kahteen menoeraan runsaat neljä prosenttia kuluista. Mainonnan suunnittelusta oli maksanut runsaat 40 järjestöä, joten kertamaksut jäivät yleensä muutamasta sadasta enintään muutamaan tuhanteen euroon. Vaalityötä varten palkattua henkilöstöä puolestaan oli ilmoitusten mukaan seitsemällä järjestöllä kuudessa eri puolueessa, eli kyse oli yksittäisistä organisaatioista. Palkatun henkilöstön määrää ja vaikutusta on toki vaikea arvioida vaalirahaerittelyjen perusteella siksi, että perinteisten valtapuolueiden piirijärjestöillä on muutenkin vakituisesti palkattua henkilökuntaa, joka vaalien yhteydessä keskittyy kai nimenomaan kampanjointiin liittyviin tehtäviin. Sen sijaan uudemmilla eduskuntapuolueilla palkkatyöläisiä on vähemmän piiritason järjestöissä – niin vaaleissa kuin muissakin tehtävissä.

Kuluja määrittäviksi kaatoluokiksi luonnehdittavat ”muut kulut” nielivät vajaat 10 prosenttia ilmoitetuista kustannuksista, mikä lienee siedettävää tasoa. Ainakin kaatoluokituksen osuus jäi nyt pienemmäksi verrattuna piirien aiemmissa vaaleissa antamiin vaalirahaerittelyihin.

Yli sadan piirijärjestön antamat tiedot vaalikuluista antavat varsin yhdensuuntaisen kokonaiskuvan kampanjarahan käytöstä. Toki niin isoon joukkoon mahtuu valtavirrasta poikkeavia tapauksia. Puolueiden välisessä vertailussa joukosta erottuvat erityisesti vihreät

ja kristillisdemokraatit. Vihreät piirijärjestöt käyttivät sanoma- ym. lehtimainontaan muita puolueita selvästi vähemmän varoja (21 %). Sen sijaan verkkoympäristön kuluosuus oli muiden puolueiden piirejä selvästi isompi (18 %). Kristillisdemokraattien piireillä kuluosuudet näyttäytyvät päinvastaisessa järjestyksessä, kun lehtimainonnan osuus kattoi 76 prosenttia ja verkkokampanjointi vain yhden prosentin kaikista aluevaalikuluista.

Edellä on pyritty hahmottamaan kokonais kuvaa piirijärjestöjen kampanjarahoituksesta vuoden 2022 aluevaaleissa. Lisäksi on huomioitava piirre, joka välittyy vaalirahaerittelyjen järjestelmällisessä ja kattavassa seurannassa: julkiset asiakirjat jättävät huomattavan paljon kertomatta niin vaalirahoituksen yksityiskohdista kuin sen laajemmista ulottuvuuksista. Tämäkin on osa sitä isoa kuvaa, jossa lukematon määrä enemmän tai vähemmän tärkeitä tietoja peittyy julkisten asiakirjojen rivien väliin. Jo keskusjärjestöjen asiakirjoissa oli nähtävissä tiettyä suurpiirteisyyttä. Sama havainto korostuu piiriorganisaatioissa, joiden määrä on monin verroin suurempi ja dokumenttien laadullinen kirjo laajempi.

Epätarkkuuksissa kyse voi olla yhtäältä siitä, että puoluelain avoimuusvaatimukset ovat osin yleisluontoisia tai tulkinnanvaraisia. Piirien kohdalla näkyy toisinaan ehkä suoranainen yliolkaisuus lain vaatimuksia kohtaan. Vaaleista toiseen toistuu esimerkiksi ilmiö, jossa lukuisten piirijärjestöjen asiakirjat saattavat olla jopa kuukausia myöhässä lain vaatimukseen nähden. Johdonmukaisen kuvan saaminen saattaa vaikeutua myös siksi, että vaalikuluja ja vastuuta kampanjatyöstä on saatettu hajauttaa eri tahoille, kuten keskus-, piiri- tai paikallistasoille taikka ehdokkaille. Käytännöstä tiedetään puolueyhteisön sisällä, mutta välittyykö sama asia lain vaatimissa dokumenteissa ulkopuolisille, kun kaikilla edellä mainituilla toimijoilla ei ole yhtäläisiä julkisuusvaatimuksia.

Puoluelain vaatimissa vaalirahaerittelyissä huomio kiinnittyykin niiden luotettavuuteen ja tietoarvoon. Tiedollisia puutteita, ristiriitaisuuksia tai kirjavia sääntötulkintoja piirien papereissa on vähintäänkin riittävästi. Ensinnäkin kampanjointia seuraamalla huomaa esimerkiksi sen, ettei kaikkia vaalikuluja ole kirjattu näkyville. Siten piirien vaalirahaerittelyistä puuttuu todennäköisesti vastaava määrä tuloja ja tulolähteitä, mikä vaikeuttaa vaalien yleisen kulutason arviointia.

Toiseksi järjestöjen vaalirahaerittelyissään antamia tietoja ei myöskään pysty aina vertaamaan niiden tilinpäätöksessään ilmoittamiin tietoihin. Joissain tapauksissa järjestön vaalirahaerittely ja tilinpäätös-toimintakertomus saattavat antaa jopa ristiriitaisen kuvan kampanjarahoituksen yksityiskohdista tai sen määrästä. Tämä puolestaan hankaloittaa johdonmukaisen kokonaiskuvan luomista.⁴⁴

Kolmanneksi kaikkia vaalirahan keskeisiä muotoja ei vaadita erittelemään toisistaan, joten tulolähteet sekä niiden rakenteet ja osuudet jäävät osin hämärän peittoon julkisissa asiakirjoissa. Ongelma on johdettavissa suoraan lainsäädännön puutteisiin. Keskus- ja piirijärjestöjä ei edes edellytetä yksilöimään kaikkia tulomuotojaan, vaan niitä voi osin kuitata saaduksi ”muilta tahoilta” tai ”muina rahoituslähteinä” asiaa enempää tarkentamatta. Vuoden 2022 aluevaaleissa oli ainakin yksi piirijärjestö, jolla vaalirahan erittelyssä koko kymmenien tuhansien eurojen budjetti oli viimeistä senttiä myöten kirjattu kootuksi ”muista rahoituslähteistä” sen enempää asiaa täsmentämättä. Lisäksi oli muutamia järjestöjä, joilla pääosa varoista oli ilmoitettu vastaavaan tapaan.

Merkittävä ongelma liittyy myös siihen yleiskuvaan, ettei julkisuusvaatimusten piiriin kuuluvien järjestöjen vaalirahaerittelyissä ainakaan ulkopuolinen pysty erottamaan

⁴⁴ Vertaa Valtiontalouden tarkastusviraston (2023b, 27 sekä 7–12 ja 25–31) huomiot puoluerahoituksen valvonnasta vaalivuodelta 2022.

keskeisimpiäkään tukilähteitä toisistaan. Ensinnäkään kaikkia julkisen tuen muotoja ei pysty aina erittelemään yksityisen rahoituksen lähteistä. Edes kaikkia julkisen rahan lähteitä ei pysty erottamaan toisistaan. Piirijärjestöt ovat esimerkiksi kirjanneet emäpuolueidensa kautta saamiaan avustuksia ainakin kolmelle eri tulokategorialle: valtion tuki, ”muilta tahoilta saatu tuki” ja ”muut rahoituslähteet”. Vastaavasti puolueveroina kootut vaalituotot on kirjattu erilleen muista julkisen tuen muodoista. Julkisen tuen lähteeksi voisi arvioida tavallaan myös tapauksia, joissa tukea antanut taho toimii itse pitkälti julkisten tukien varassa.

Nykysäännökset eivät myöskään tee aina eroa puolueyhteisön sisältä tai ulkopuolelta saaduille vaalituotoille. Neljä eri kategorialla – yritysten, yksityishenkilöiden ja muiden tahojen tuet sekä muut rahoituslähteet – saattavat kaikki sisältää samaan aikaan niin puolueyhteisön piiristä kuin ulkopuoleltakin saatuja tuottoja.

Lisäksi julkiset asiakirjat eivät aina erittele avustuksena, tukena tai muunlaisena rahansiirtona saatuja varoja. Rahalähteen alkuperä saadaan nähtäville pitkälti sen mukaan, jos piirijärjestöt vaivautuvat itse antamaan asiasta tarkentavia tietoja.

Esimerkkinä nykyisten julkisuusvaatimusten väljyydestä tai moninaisesta tulkinnanvaraisuudesta voidaan ryhtyä paloittelemaan yksityishenkilöiltä vaalikassojen täytteenä koottuja varoja. Näiden tuottojen kirjo on laaja, ja niitä on kirjattu hyvin vaihtelevasti vaalirahan asiakirjoihin. Piirijärjestöjen vaalirahaerittelyissä varoja on ilmoitettu saaduksi ainakin jäsen- ja kannatusmaksuina. Samaten varoja on koottu keräyksinä ja myyntituottoina. Omilta ehdokkailta on tilitetty ehdokasmaksuja ja osuuksia yhteyskuluista tai palveluista.

Maksuja ovat hoitaneet niin ehdokkaat itse kuin heidän tuki- tai paikallisyhdistyksensä. Toisinaan puolueen keskus- tai piirijärjestöt ovat välittäneet yksityishenkilöiden myöntämää tukea niin ehdokkaille kuin järjestöille. Järjestöt ovat välillä toimineet myös läpikulkuorganisaatioina, kun mainostilaa tai -paikkoja on myyty edelleen omille ehdokkaille. Ulkopuolisen on toisinaan vaikea hahmottaa, ovatko järjestöt toimineet vain välittäjinä vai onko toiminta osa niiden yleistä vaalityötä. Onko maksullista mainontaa välitetty omakustannushintaan vai onko järjestö hankkinut mainosmaksujen myyntiprovisiolla rahaa myös muuhun kampanjointiinsa?

Määritelmällinen ongelma liittyy myös puolueveroihin ja niiden luonteeseen osana vaalirahoitusta. Esimerkiksi kuntien, kuntayhtiöiden ja kuntayhtymien luottamushenkilöiden palkkioista tilitetään yleisesti osa puoluejärjestöille niin sanottua puolueveroa. Se on osa puolueiden paikallis- ja piirijärjestöjen perusrahoitusta, jota käytetään myös vaalipyörykseen. Se on yksityishenkilöiltä saatua rahaa, mutta se on samalla keskeinen osa kunnallista puoluetukijärjestelmää. Kaiken lisäksi eduskunta on jopa kumonnut esitykset puolueveroihin liittyvien julkisuusvaatimusten laajentamiseksi. Perusteena on ollut muun muassa se, ettei niitä käytetä vaalikampanjan varainhankintaan – vaikka siis järjestöt itse nimeävät puolueverot yhdeksi vaalirahan lähteeksi⁴⁵.

Edellä luetellut tapaukset yksityishenkilöiltä kootuista varoista kelpaavat esimerkeiksi vaikeudesta erottaa yksityisen ja julkisen tuen rajoja. Yhtä lailla yksityishenkilöiltä saatuja varoja on tilastoitu puolueyhteisön sisältä ja ulkoa saaduiksi varoiksi. Edelleen näitä samaisia varoja on kirjattu niin tuiksi kuin ”muun luonteisiksi” varojen lähteiksi.

⁴⁵ Vertaa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnöt TrVM 3/2012 vp ja TrVM 1/2018 vp.

Jossain määrin epäselväksi jää myös se, kuinka vertailukelpoisia piirijärjestöjen vaalirahaerittelyt ovat verrattuna aiempiin vaaleihin. Edelleen puolueiden välillä on eroja siinä, miten kampanjarahoista on raportoitu julkisiin asiakirjoihin. Johtuvatko erot poliittisten liikkeiden erilaisista tulolähteistä vai erilaisista normitulkinnoista vai mistä? Puolueiden sisälläkin eri järjestöjen taloudesta on kerrottu vaihtelevalla tarkkuudella. Itse asiassa yksittäisillä järjestöilläkin asiakirjojen tarkkuus saattaa vaihdella vaaleista toiseen.

5 Kunnallisjärjestöjen vaalirahoitus

Keskus- ja piirijärjestöjen jälkeen siirrytään puolueiden organisaatioissa porrasta alemmas eli kunnallisjärjestöihin. Jos puolueella on paikkakunnalla vain yksi perusosasto, se toimii samalla myös kunnallisjärjestönä. Jos puolueella on kunnassa useampia perusosastoja tai muita paikallisyhdistyksiä, niiden katto-organisaatioksi on usein perustettu erillinen kunnallisjärjestö. Ne ovat puolueiden virallisia jäsenjärjestöjä.

Puolueiden kunnallisjärjestöilleen laatimissa mallisäännöissä niille on yleensä osoitettu muutamia keskeisiä tehtäviä. Ne toimivat paikkakunnillaan oman puolueensa yhdistysten ja jäsentensä kokoajina sekä yhdyssiteinä. Ne edustavat kunnassa puoluettaan ja pyrkivät edistämään sen aatteellisia tavoitteita. Kunnallisjärjestöt linjaavat puolueen kannan paikkakunnan keskeisiin poliittisiin päätöksiin – yhdessä valtuustoryhmän kanssa. Lisäksi kunnallisjärjestöjen yksi keskeinen tehtävä liittyy vaaliohjon, ja merkittävin rooli liittyy etenkin kuntavaaleihin. Ne asettavat ehdokkaat kussakin vaalipiirissä eli kunnassa ja vastaavat kuntakohtaisesta vaaliohjosta.

Muissa vaaleissa kunnallisjärjestöillä on yleensä kapeampi rooli. Ne toimivat enemmänkin osana puolueen kokonaiskampanjaa ja vastaavat siinä osaltaan paikallisesta toiminnasta. Ne huolehtivat esimerkiksi vaalitulaisuuksien järjestämisestä sekä vaalimateriaalin tuottamisesta ja jakamisesta. Valtakunnallisissa vaaleissa roolit näyttävät vaihtelevasti esimerkiksi kunnan koon mukaan. Vaalipiirien suurimmissa kaupungeissa isot kunnallisjärjestöt saattavat osallistua vaaliohjon lähes piirijärjestöjen tapaan. Kunnallisjärjestön rooli saattaa korostua pienemmälläkin paikkakunnalla erityisesti silloin, jos sen oma väkeä on ehdokkaina tai jopa kärkiehdokkaana.

Suomen vaalijärjestelmä on puolue- ja henkilövaalien yhdistelmä. Puolueet kisaavat keskenään jaossa olevista paikoista, minkä jälkeen saman puolueen ehdokkaat kilpailevat toisiaan vastaan omalle puolueelle osoitetuista mandaateista. Aluevaaleissa oman intressilottuvuutensa tuo myös kuntien koko. Isoimmat kunnat saavat varmasti edustuksen aluevaltuustoihin, mutta riittääkö pikkukuntien ehdokkaille kannatusta valtuustopaikkoihin asti? Pienistä kunnista tuskin tulee valittua aluevaltuutettuja ainakaan useammasta puolueesta. Pikkukunnissa saattaisi olla tavoiteltavaa saada edustus aluevaltuustoihin jopa puoluekannasta riippumatta. Siten aluevaaleissa kilpailu tiivistyy paitsi puolueiden ja ehdokkaiden välillä niin todennäköisesti myös kuntien välillä⁴⁶. Asiaan viittaa esimerkiksi se, että vaaleissa pääosa äänistä annettiin oman kunnan ehdokkaille. Samalla korkeimmat äänestysprosentit löytyivät juuri kaikkein pienimmistä kunnista⁴⁷.

Aluevaltuutettuja niin kuin muissakin yleisissä vaaleissa valituksi tulleita ehdokkaita koskevat vaalirahoituslain (273/2009) julkisuusvelvoitteet. Puoluelaki (10/1969) taasen osoittaa keskus- ja piirijärjestöille laajat puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusvaatimukset. Sen sijaan puolueiden kunnallisjärjestöille tai muillekaan paikallisyhdistyksille ei ole asetettu vastaavia laajoja julkisuuden vaatimuksia. Kunnallisjärjestöjen ei ole pakko julkistaa tilinpäätöksiään tai vaalirahatietojaan, eivätkä valvovan viranomaisen eli VTV:n valtuudet riitä niiden talouden tarkastamiseen. Vaalirahakohujen ja lakiuudistusten jälkeen myös järjestöjen into julkistaa näitä tietoja oma-aloitteisesti on hiipunut vähitellen. Samaten median mielenkiinto aiheeseen näyttää vähentyneen vuosikymmenen takaiseen verrattuna. Puolueiden paikallisjärjestöillä on toki velvoite julkistaa ajantasaisesti tiedot saamistaan

⁴⁶ Pääluvussa 2 seurattiin muita tiiviimmin neljää hyvinvointialuetta: Varsinais-Suomi, Kanta-Häme, Etelä-Savo ja Pohjois-Savo. Näillä neljällä hyvinvointialueella kaikista valituksi tulleista valtuutetuista 38–48 prosentilla kotikunnaksi oli kirjattu vaalipiirin suurin kaupunki. Samaisissa vaalipiireissä kokonaan ilman omaa valtuutettua jäi puolestaan 14 pikkukuntaa.

⁴⁷ Kuntaliitto 2022, 3–6.

vähintään 1 500 euron lahjoituksista, mutta tämä ei riitä alkuunkaan niiden vaalirahoituksen läpivalaisuun. Tässä hankkeessa on pyritty kartoittamaan kunnallisjärjestöjen aluevaalirahoitusta muilla tavoin.

Tätä tutkimusta varten valittiin 150 kunnallisjärjestöä, joista tavoitettiin 144 yhdistystä. Niille lähetettiin tietopyyntö, joka koski niiden aluevaalibudjetteja. Järjestöiltä tiedusteltiin niiden käyttämän rahan määrää. Samalla niitä pyydettiin erittelemään vaalibudjetin kuluja samalla jaolla, jonka puoluelaki osoittaa keskus- ja piirijärjestöille⁴⁸. Tietopyyntöön vastasi 27 järjestöä (19 %). Edelleen vastaavia tietoja kerättiin käymällä läpi kaikki 2 785 alue- ja varavaltuutetun vaalirahailmoitukset, joista pienessä osassa oli tavalla tai toisella pääteltävissä ehdokkaiden taustajärjestön osuus vaalirahoituksessa. Tällä tavalla saatiin tietoa vaalibudjeteista 26 järjestöltä. Näin saatiin koottua yhteensä 53 (27+26) kunnallisjärjestön tiedot niiden vaalibudjettien koosta ja pääosin myös kulurakenteesta. Lisäksi käytössä oli erinäinen määrä yksittäisiä tietoja paikallisten järjestöjen tavasta osallistua aluevaalien kampanjarahoitukseen.

Kunnallisjärjestöjen vaalibudjetteja eritellään sekä kuntakoon että järjestöjen kokoluokan perusteella (3x3). Pieniä kuntia edustavat alle 7 500 asukkaan kunnat ja isoja kuntia yli 50 000 asukkaan kaupungit. Keskikokoiset kunnat on sijoitettu näiden väliin. Puolueiden kunnallisjärjestöjä puolestaan luokitellaan niiden kuntavaalimenestyksen perusteella vuodelta 2021. Suurten puolueiden joukkoon on pääosin kirjattu yli 20 prosentin ääniosuuden järjestöt. Alle 10 prosentin osuus äänistä on merkinnyt pienpuolueen statusta. Näiden väliin jääneellä ääniosuudella kunnallisjärjestö on arvioitu keskisuureksi puolueeksi omassa kotikunnassaan.⁴⁹ Katso seuraavassa pääluvussa oleva asetelma 5.1.

5.1 Kunnallisjärjestöjen vaalibudjettien koko

Aiemmissa tutkimuksissa on nähty, että kunnallisjärjestöt ovat panostaneet varoja etenkin kuntavaaleihin, ja tätä varten ne yleensä keräävät varoja koko vaalikauden ajan⁵⁰. Edelliset kuntavaalit oli järjestetty noin puoli vuotta ennen aluevaaleja, ja seuraavat eduskuntavaalit odottivat runsaan vuoden päässä. Siten aluevaalien ajankohta karsi ilmeisesti useiden kunnallisjärjestöjen mahdollisuuksia panostaa rahallisesti aluevaaleihin. Nyt käytettävissä oleva aineisto ei myöskään riitä niiden vaalibudjettien tyhjentävään eikä edes kattavaan kartoitukseen. Lisäksi vaalikampanjoinnin seurannassa ja esimerkiksi piirijärjestöjen antamien tietojen vertailussa kävi ilmi, etteivät kaikki kyselyssä mukana olleet kunnallisjärjestöt ilmeisesti ”muistaneet” kirjata aivan kaikkia vaalikulujaan tutkijalle antamaansa vastaukseen.

Joka tapauksessa nyt käytetyt aineistot tarjoavat ainakin pääpiirteittäin johdonmukaisen kuvan vaalikulujen määrästä ja niiden kirjosta vaihtelevan kokoisten järjestöjen välillä. Kunta- ja järjestökoon kasvaessa myös vaalibudjetteihin sijoitetun rahan määrä on kasvamaan päin. Selkeimmin erot ovat nähtävissä ääripäissä. Isoimmissa eli yli 50 000 asukkaan kunnissa suuren puolueen asemassa olevilla järjestöillä (6) ilmoitettujen vaalibudjettien koko vaihteli noin 1 160 ja 37 000 euron välillä. Näistä viisi järjestöä oli yli

⁴⁸ Tietopyyntöön valittiin kuuden suurimman puolueen paikallisjärjestöt kaikista Varsinais-Suomen kunnista. Lisäksi mukaan otettiin kuusi suurta kaupunkia: Tampere, Espoo, Vantaa, Kuopio, Lahti ja Jyväskylä isoimpine kunnallisjärjestöineen. Yhteystiedot koottiin puolueiden piirijärjestöjen sivuilta tai pyydettiin piirijärjestöjä välittämään kysely edelleen omille järjestöilleen. Tietopyyntö saatiin lähetettyä 144 järjestölle, joista siihen vastasi 27 eli 19 prosenttia. Vaalirahoituksen tulolähteistä järjestöiltä ei kysytty, koska tämän arveltiin vähentävän vastausaktiivisuutta. Kyselylomake on tutkimusraportin liitteenä 1.

⁴⁹ Kunta- ja järjestökoon luokittelua ei ollut mielekäästä paloitella yhdeksää kokoluokkaa enempää, koska vastauksia vaalibudjetin koosta saatiin kerättyä vain runsaalta 50 järjestöltä.

⁵⁰ Venho 2015, 32–40.

100 000 asukkaan kaupungeista, ja niillä kulutaso vaihteli 16 000 ja 37 000 euron välillä. Mittaluokka sijoittuu piirijärjestöjen vastaavien aluevaalibudjettien keskiarvon ja mediaanin molemmin puolin (vrt. luku 4.1). Isoimpien kunnallisjärjestöjen vaalibudjetteja on käytetty sekä rajoitetusti omien ehdokkaiden vaalityöhön että oman puolueen koko vaalipiirin ehdokkaiden yhteiseen kampanjointiin. Tämän jälkeen huomio kiinnittyy taas siihen, että samankokoisellakin panostuksella liikkeellä olevia piiri- ja kunnallisjärjestöjä koskevat puoluelain mukaan kuitenkin täysin epäsymmetriset julkisuusvaatimukset ja valvontakäytännöt.

Asetelma 5.1 Tutkittujen 53 kunnallisjärjestön vaalibudjettien koko vuoden 2022 aluevaaleissa (euroa)

	Isot järjestöt		Keskikoon järjestöt		Pienet järjestöt	
Isot kunnat	16 640	1 160	500		5 000	
	16 000		820		0	
	22 300		170		3 000	
	~ 30 000		2 860			
	~ 37 000		10 000			
Keskikoon kunnat	~ 3 000	4 100	0	500	700	3 000
	400	4 720	250	2 500	250	
	4 190	3 400	2 060	2 840	400	
	3 600		220	3 500	3 000	
	2 400		9 000	1 920	800	
Pienet kunnat	1 420	1 750	850			
	~500	150	0			
	1 760	1 280	350			
	1 910	4 660	0			
	2 330	6 000	290			

Lähde: Kunnallisjärjestöille lähetetty tietopyyntö ja aluevaltuutettujen vaalirahoitusilmoitukset.

N = 53

* Kuntien kokoluokittelu: pienet alle 7 500 asukasta, keskikoon 7 501–50 000 asukasta ja isot yli 50 000 asukasta.

** Kunnallisjärjestöjen kokoluokittelu: Eniten valtuustopaikkoja tai vähintään 20 prosenttia äänistä taikka 75–80 prosenttia suurimman puolueen äänimäärästä vuoden 2021 kuntavaaleissa saaneet on luokiteltu isoiksi järjestöiksi. Keskikoon järjestöiksi on katsottu 10–20 prosenttia viime kuntavaalien äänistä saaneet puolueet. Alle 10 prosentin kannatuksella järjestö on luokiteltu pienten joukkoon.

Toisaalla taas pienimmissä eli alle 7 500 asukkaan kunnissa pienet ja keskisuuret puolueet ovat käyttäneet varoja aluevaaleihin hyvinkin niukanlaisesti. Itse asiassa yhdeltäkään kaikkein pienimpien järjestöjen edustajilta ei saatu minkäänlaista vastausta kysymykseen vaalibudjetin koosta eikä vastaavia tietoja saatu kerättyä muualtakaan. Sen sijaan mukana on muutamia pikkukuntien keskikokoisia järjestöjä, jotka olivat liikkeellä nollabudjeteilla tai korkeintaan muutamilla sadoilla euroilla. Selitys viitanee kahtaalle: yhtäältä varojen vähäiseen määrään ja toisaalta siihen, että näissä tapauksissa ehdokkaiden määrä oli vähäinen tai olematon. Muutamit kyselyyn vastanneet järjestöt totesivatkin, ettei niillä ollut vaaleissa omaa ehdokasta eivätkä ne siten panostaneet vaaleihin rahaa. Toki mukana oli myös keskikokoisia järjestöjä, joiden mukaan listoille saatiin omia ehdokkaita, mutta he vastasivat itse henkilökohtaisesta kampanjarahoituksestaan.

Asetelmassa 5.1 kaikkein isoimpien ja pienimpien väliin jäävissä järjestöissä vaalibudjetit vaihtelivat nolasta 10 000 euroon. Joissain tapauksissa järjestöt totesivat, ettei kuntavaalien jäljiltä rahaa juuri jäänyt aluevaaleihin käytettäväksi, vaan asia jäi pääosin piirijärjestön vastuulle. Toisaalla taas ilmeisesti katsottiin, että joka tapauksessa on intressinä panostaa ainakin omien ehdokkaiden vaalityöhön. Jossain määrin jää epäselväksi, miltä osin rahat on käytetty puolueen koko vaalipiirin yhteiseen kampanjointiin tai oman järjestön ehdokkaiden vaalityöhön. Ilmeisesti kunta- ja järjestökoon pienentyessä paino on siirtynyt yhä enemmän

yhteiskampanjasta oman ehdokkaan rahoitukseen. Joissain aluevaltuutettujen vaalirahailmoituksissa on kerrottu kunnallisjärjestöjen käyttäneen kampanjointiin tietyn summan, joka on jaettu samaisen järjestön ehdokkaiden määrällä, ja osamäärä on kirjattu ehdokkaan saamaksi vaalitueksi. Edelleen joukossa on kunnallisjärjestöjä, joilla oli vaaleissa mukana vain yksi kandidaatti. Tällöin ehdokkaan vaalibudjetti saattoi koostua kokonaan tai ainakin pääosin oman yhdistyksen tuesta; ehdokkaan ja kunnallisjärjestön vaalibudjetti oli pitkälti yksi ja sama asia.

5.2 Kunnallisjärjestöjen vaalikulujen muodot

Kunnallisjärjestöillä ei siis ole sen paremmin vuosittaisen tilinpäätöksen kuin vaalirahoituksenkaan yleistä julkisuusvelvoitetta, eivätkä ne juuri vaivaudu asiaa valottamaan oma-aloitteisesti. Siten vaalibudjettien rakennetta on tyydyttävä erittelemään rajoitetuin tavoittein. Vaalien varainhankintaa ei pystytä tässä kohdin avaamaan lainkaan. Sen sijaan järjestöjen aluevaalien kulurakenteita tarkastellaan pitkälti samoilla aineistoilla kuin vaalibudjettien kokoakin. Kuntatason järjestöjä pyydettiin erittelemään vaalikulujen eri muotoja samalla luokittelulla, jonka puoluelaki osoittaa keskus- ja piirijärjestölle⁵¹. Vastausten määrän ja vaalibudjettien huomattavien kokoerojen vuoksi ei ole mahdollista vertailla kuluosuuksia. Sen sijaan tarkastelu kohdistuu siihen, kuinka yleisesti varoja on käytetty puoluelaisakin nimettyihin kampanjoinnin muotoihin. Tämän jäljiltä aineistot tarjoavat todennäköisesti enemmänkin suuntaa antavan kuvan vaaleihin varoja käyttäneistä yhdistyksistä kuin koko kunnallisjärjestöjen kentästä.

Kunnallisjärjestöjen yleisin tapa osallistua maksulliseen aluevaalityöhön liittyi sanoma- ym. lehtimainontaan. Vajaat 2/3 eli 63 prosenttia rahaa yleensäkin aluevaaleihin käyttäneistä kunnallisjärjestöistä ilmoitti maksaneensa ainakin jonkin verran lehtimainonnasta. Näistä 43 prosenttia oli kirjannut lehtimainonnan suurimmaksi yksittäiseksi kulueräksi.

Myös seuraavaksi yleisimmät vaalikulujen muodot edustavat perinteisimpiä kampanjoinnin keinoja. Noin 45 prosenttia vaaleihin varoja sijoittaneista kunnallisjärjestöistä ilmoitti maksaneensa tavalla tai toisella esimerkiksi vaalilehtien ja esitteiden painomateriaalin hankinnasta ja levittämisestä. Edelleen vajaat 40 prosenttia samoista järjestöistä kertoi maksaneensa vaalitulaisuuksista tai vaalitulojen käytöstä, vaikka pandemiatilanne rajoituksineen lienee karsinut myös kuntatason järjestöjen toimintamahdollisuuksia. Ulkomainonnan vastaava osuus taasen oli noin 25 prosenttia. Kaikkiaan perinteiset vaalityön muodot siis hallitsevat kunnallisjärjestöjen vaalikulujen rakennetta aluevaaleissa. Tilanne näyttäätyy siis pitkälti samankaltaisena kuin esimerkiksi aiemmissa kuntavaaleissa.⁵²

Toisaalla taas sähköisessä kampanjoinnissa on tapahtunut viime vuosina myös ilmeisiä muutoksia. Televisiomainontaan ei panostanut yksikään mukana ollut kunnallisjärjestö, ja radiomainonnasta kertoi maksaneensa yksi yhdistys. Kyse on siis korkeintaan yksittäisistä tapauksista, mikä vastaa aiemminkin nähtyä. Sen sijaan verkkokampanjoinnin kasvanut rooli näkyy myös aluevaaleissa, vaikka vaalirahoitus tuskin tarjoaa tässä mielessä tapaa seurata esimerkiksi sosiaalisen median käyttöä. Runsaat 30 prosenttia vastanneista ja rahaa yleensäkin vaaleihin sijoittaneista kunnallisjärjestöistä kertoi maksaneensa verkkoympäristön käytöstä. Mukana oli myös isoja järjestöjä, jotka olivat sijoittaneet jo suuren osan tai jopa pääosan vaalibudjetistaan verkkoympäristön käyttöön. Lisäksi oli nähtävissä perinteistä poikkeavia tapoja rakentaa kampanjaa, kun lehtimainonnasta oli

⁵¹ Puoluelain § 9 b.

⁵² Järjestöjen kulumuodoista aiemmissa kuntavaaleissa Venho 2015, 39.

luovuttu kokonaan ja vaalirahat oli sijoitettu pitkälti verkkokampanjan ja vaalitulaisuuksien yhdistelmään. Kunnallisjärjestöjenkin kohdalla tilanne viittaa samaan kuin muualla: verkkoympäristön ja sosiaalisen median käyttö on vähitellen vakiintunut tai ainakin vakiintumassa yhdeksi keskeiseksi kampanjoinnin muodoksi, johon ollaan valmiita panostamaan myös rahallisesti.⁵³

Vaalityön ammattimaisuuteen viittaavia huomioita kunnallisjärjestöjen vaalibudjeteissa oli niukanlaisesti. Runsaat 10 prosenttia aluevaaleista maksaneista kunnallisjärjestöistä raportoi maksaneensa suunnittelukuluista. Pienet summat viittaavat kuitenkin enemmän yksittäisiin mainoksiin liittyviin kuluihin kuin koko kampanjan suunnittelukustannuksiin. Kyse oli enimmilläänkin muutamista sadoista euroista. Toisaalla taas yksikään järjestö ei ilmoittanut kampanjaa varten palkatusta henkilöstöstä. Tämä ei kuitenkaan kerro ihan kaikkea paikallisen vaalityön ammattimaisesta luonteesta. Ainakin isoimmissa kaupungeissa suurimmilla puolueilla on omat paikallistoimistonsa, joissa työskentelee palkattua ja vakituista henkilökuntaa. Heidän työnkuvansa todennäköisesti suuntautuu vaalien alla erityisesti kampanjointiin. Tällaisia kuluja ei ilmennyt kunnallisjärjestöjen vaalirahavastauksissa. Eikä niitä aina näy edes lakimääräisten ilmoitusvelvollisten piiriin kuuluvien järjestöjen papereissa. Aluevaalien kulutasoa on puolestaan mahdotonta verrata aiempaan, koska nyt käytiin ensimmäiset aluevaalit. Sen sijaan aiempiin kuntavaaleihin verrattuna kunnallisjärjestön vaalibudjetit jäivät nyt selvästi pienemmiksi.

Tarkemmin erittelemättä jääneitä kulumuotoja oli runsaalla viidenneksellä järjestöistä. ”Kulut muissa viestintävälineissä” ja kaatoluokka ”muut kulut” olivat kuitenkin yleensä kokonaisuuden kannalta pieniä eriä. Yksikään järjestö ei kirjannut koko vaalibudjettiaan tai edes pääosaa siitä tällaisiksi menoeriksi.

Runsaat 16 prosenttia kunnallisjärjestöistä puolestaan kertoi, että osa vaalibudjetista oli kulunut annettuihin avustuksiin. Näillä järjestöillä varoja oli yleensä osoitettu tasasummana tukena omille ehdokkaille, mutta yksittäisissä tapauksissa kaikki kampanjointiin käytetyt varat oli jaettu ehdokkaiden itsensä käytettäväksi henkilökohtaiseen vaalityöhön. Toisinaan kunnallisjärjestö oli myös ottanut oman ehdokkaansa koko vaalirahoituksen hoitaakseen sen aina tilinpitoa myöten. Joissain tapauksissa kunnallisjärjestöt olivat tukeneet omaa piirijärjestöään avustuksella tai jopa lainalla. Yksittäisessä tapauksessa kunnallisjärjestö oli myöntänyt tukea oman puolueensa naapuripiirille. Muissa vaaleissa eräät isot kunnallisjärjestöt ovat toisinaan ohjanneet varoja myös oman puolueensa keskusjärjestölle, mutta nyt käytettävissä olleissa aluevaalien asiakirjoissa ei ole viitteitä vastaavasta tukitoiminnasta.

Nykyisten vaalirahasäännösten aikana törmätään lisäksi erilaisiin määritelmällisiin ongelmiin. Rahaa siirretään järjestöiltä eri tahoille suuntaan, jos toiseenkin, mutta julkisuusvaatimukset eivät riitä niiden kattavaan kartoitukseen – ei aina edes laajemman julkisuuden piirissä olevilla järjestöillä. Kunnallisjärjestöt maksavat usein esimerkiksi omien jäsentensä ehdokasmaksuja, jotka jäävät jo määränsäkin takia julkisuusvaatimusten ulottumattomiin. Yleensä niitä on kirjattu ”muiksi kuluiksi”, ja ne tulevat näkyviin lähinnä satunnaisesti. Piirit saattavat hankkia myös mainostilaa isoina kertaostoina erilaisilta alustoilta ja välittää niistä osan yhdistyksilleen joko provisiolla tai omakustannushintaan. Lisäksi piireillä ja kunnallisjärjestöillä on toisinaan yhteiskampanjointia, josta osapuolet todennäköisesti maksavat oman osuutensa. Esimerkiksi yhteisen aluevaalilehden

⁵³ Aiemmasta Venho 2015, 39; Vertaa Kannisto 2023.

julkaisemisen jälkeen on erikoista, jos kumpikaan osapuoli ei ilmoita sen aiheuttaneen minkäänlaisia kustannuksia.

Tässä pääluvussa kuvaus on rajoittunut pääosin aluevaaleihin varoja käyttäneisiin kunnallisjärjestöihin. Seuranta ei ole ulottunut kattamaan koko kunnallisjärjestöjen kenttää. Ulkopuolelle on jäänyt etenkin puolueiden pieniä kunnallisjärjestöjä ja muita paikallisyhdistyksiä, kuten perusosastoja. Toisaalta isojen kuntien järjestöjä koskevat aineistot jäivät nekin turhan ohuiksi. Lisäksi selvittämättä jää se, mistä ja miten kunnallisjärjestöt ovat yleensäkin hankkineet vaalirahansa. Siten aineistot eivät riitä luotettavan ja kokonaisvaltaisen kuvan rakentamiseen kunnallisjärjestöjen aluevaalirahoituksesta. Ei päästä tyhjentävään eikä kattavaankaan kuvaan, mutta puutteista huolimatta raportti tarjoaa suuntaa antavia ääriviivoja ilmiön ja sen ominaispiirteiden hahmottamiseksi. Esille saadaan ainakin jonkinlainen mittakaava vaalibudjettien koosta ja kulujen vaihtelevasta kirjosta.

Aluevaaleissa kunnallisjärjestöjen vaalibudjettien koko vaihteli nollassa muutamaan kymmeneen tuhanteen euroon. Isoimmilla järjestöillä varojen määrä on verrattavissa piiriorganisaatioiden vaalikassoihin. Sen sijaan pienimmillä järjestöillä ei ole juuri ollut varoja vaaleihin sijoitettavaksi tai sitten niissä on katsottu, ettei raha riitä edistämään omien ehdokkaiden valintaa. Tämän jälkeen vaalibudjeteissa on nähtävissä selviä mittaluokkaeroja eri vaalien vertailussa. Aiempien tutkimusten perusteella voidaan arvioida, että varoja on sijoitettu selvästi enemmän kunta- kuin aluevaaleihin. Kunnallisjärjestöjen yleinen kulutaso oli puolestaan aluevaaleissa lähellä samaa kokoluokkaa verrattuna aiempiin eduskuntavaaleihin, mutta hajonta ilmeisesti vaihtelee paljon järjestöittäin. Sen sijaan eurovaaleissa kuntatason järjestöjen rooli näyttää olevan kaikkein vähäisin.⁵⁴

Kaiken kaikkiaan puolueyhteisöt ovat aatteellisia ja toiminnallisia kokonaisuuksia, joilla on vaaleissa ainakin pääosin yhteiset tavoitteet. Tämä tarkoittaa monenkirjavia yhteistyön muotoja ja vastuunjakoja, mikä koskee myös rahoitusjärjestelyjä. Varoja siirtyy moneen suuntaan useilla eri nimikkeillä. Kunnallisjärjestöjen vaalirahoitukseen tai muihinkaan talousjärjestelyihin lakimääräiset julkisuusvaatimukset eivät kuitenkaan liialti ulotu. Siten niiden omia rahoitusjärjestelyjä ei pystytä kuvaamaan kattavasti saatikka tyhjentävästi, vaikka ne ovat omalla sarallaan keskeisiä poliittisia päätöksentekijöitä. Samalla rajalliset julkisuusvaatimukset ovat laajempi ongelma siksi, että tämä rajoittaa myös kunnallisjärjestöjen ja muun puolueyhteisön välillä kulkevan raha- ja tukiliikenteen läpivalaisua.

⁵⁴ Kunnallisjärjestöjen kulutasosta aiemmissa vaaleissa Venho 2015, 35 ja passim.

6 Kampanjarahan olemus vuoden 2022 aluevaaleissa

Monien vuosien ja vaiheiden jälkeen aikaan saatu sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuudistus heijastuu monin tavoin suomalaiseen päätöksentekoon. Se loi uuden tason niin hallintoon kuin politiikkaan. Se muutti julkisen talouden rakenteita, kun kunnilta ja kuntayhtymiltä siirrettiin miljardeja euroja alueiden päätettäväksi. Samalla valtaa jaettiin uudella tavalla, ja alueudistus toi mukanaan yhden yleiset vaalit lisää Suomen järjestelmään. Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu ensimmäisiä aluevaaleja ja erityisesti niihin liittyvää kampanjarahoitusta.

6.1 Vaalibudjetin koko

Kampanjointiin käytettiin rahaa varsin kohtuullisessa määrin – varsinkin jos budjetteja verrataan muihin vaaleihin. Tämä ilmenee niin ehdokkaiden kuin erinäisten puoluejärjestöjen vaalibudjeteissa. Vajaan 1 400 uuden aluevaltuutetun joukossa keskimääräiset vaalibudjetit ilmoitettiin 2 360 euroksi. Samassa joukossa budjettien mediaani oli vastaavasti 1 420 euroa. Käytännössä siis runsaat puolet aluevaltuutetuista tuli valituksi kokonaisbudjetilla, jonka määrä olisi yksittäisenä lahjoituksenakin saatuna jäänyt alle ilmoitettavaksi määrätyn 1 500 euron julkisuusrajan. Kokonaan ilman vaalirahaa eli nollabudjetilla tuli valituksi vajaat seitsemän prosenttia kaikista uusista aluevaltuutetuista. Samaan aikaan suurimmat yksittäiset vaalibudjetit kohosivat yli 30 000 euroon. Koko 10 584 ehdokkaan joukossa keskimääräiset vaalibudjetit on arvioitavissa runsaaksi 800 euroksi. Siten rahan määrällä mitattuna aluevaltuutettujen vaalibudjetit muistuttavat lähinnä isoissa tai isohkoissa kaupungeissa valituksi tulleiden kunnanvaltuutettujen vaalikuluja.

Taulukko 6.1 Yleisissä vaaleissa valittujen edustajien kampanjabudjettien kokovertailu

Vaalit	Valitut/ehdokkaat	Valittujen keskimääräinen kulu	Valittujen kulumediaani
Kuntavaalit 2021 *	25 % (8 859 / 35 627)	350–800 euroa	(~ 200–300 euroa)
Aluevaalit 2022	13 % (1 379 / 10 584)	2 360 euroa	1 420 euroa
Eduskuntavaalit 2019	8 % (200 / 2 468)	37 220 euroa	32 870 euroa
Eurovaalit 2019	5 % (13 / 269)	72 400 euroa	65 690 euroa

* Viime kuntavaaleista ei ole laskettavissa tarkkoja tietoja vaalibudjettien koosta. Katso kuitenkin Borg 2022, 112–116 sekä Sipinen ym. 2022, 65–70. Vuonna 2021 ehdokkaita oli 35 627, joista vaalirahan ilmoitusvelvollisiin kuului 17 395 valtuutettua tai varavaltuutettua. Heistä runsaat 14 prosenttia oli käyttänyt vaaleihin vähintään 800 euroa. Muilla kuluivat jäivät alle 800 euron, ja heistä pääosa jätti kertomatta tarkentavia tietoja kampanjabudjeteistaan. Aiemmissa vaaleissa keskimääräisissä kunnissa valtuutettujen keskimääräiset vaalibudjetit ovat vaihdelleet yleensä 350–800 euron vaiheilla. Valittujen kunnanvaltuutettujen tässä esitetty kulumediaani perustuu tutkijan omaan arvioon, ei tilastojen pohjalta tehtyihin tarkkoihin laskelmiin.

Vaalien yleisen asetelman perusteella valituksi tulleiden ehdokkaiden budjettikokoon vaikuttavat useat tekijät. Ensimmäinen kyse on tarjolla olevien paikkojen määrästä suhteessa kaikkiin ehdolla oleviin. Miten kilpailu tiivistyy kutakin luottamuspaikkaa kohden? Toisaalta kyse on vaalipiirien koosta. Paljonko on äänestäjiä, jotka tulisi tavoittaa omassa kampanjassa? Kolmanneksi ehdokkaat miettivät jonkinlaista riskianalyysiä omien voimavarojen ja panoksen sekä mahdollisen tuotoksen välillä. Tarjoaako vaalimenestys ja edustajan paikka kokouskohtaisia luottamuspalkkioita vai palkantasosta ja säännöllistä vuosituloa? Eri vaalien perusteella myös päätettävien asioiden mittaluokat poikkeavat toisistaan, mikä ilmenee esimerkiksi kuntien, alueiden ja valtion budjettien koossa. Samalla vaihtelee myös vallan ja vastuun määrä. Lisäksi ehdokkaat miettivät oman aatteensa paloa ja mahdollisesti pitkänkin tähtäimen suunnitelmiaan tulevissa vaaleissa. Aluevaltuutettujen vaalibudjeteissa mittaluokka asettuu joka tapauksessa muiden vaalien vertailutasoon.

Keskeisten puoluejärjestöjen joukossa vaalibudjetit näyttäytyvät puolestaan siten, että aluevaaleista voidaan puhua toisen asteen vaaleina. Yksikään vakiintuneiden eduskuntapuolueiden keskusjärjestöistä ei ole panostanut eniten varoja aluevaaleihin. Viimeisen vaalisyklin vertailussa (2019–2022) puolueiden katto-organisaatiot ovat yleensä sijoittaneet eniten varoja eduskuntavaaleihin. Useimmilla puolueilla myös kuntavaalit ovat nielleet rahaa enemmän kuin aluevaalit. Puolueiden keskusjärjestöt ilmoittivat käyttäneensä vuoden 2022 aluevaaleihin yhteensä 4,3 miljoonaa euroa. Pääosalla niistä budjetti sijoittui runsaaseen puoleen miljoonaan euroon.

Muilla organisaatiotasolla vaalibudjetin koko sen sijaan heijastaa myös järjestöjen luontaisinta toimintaympäristöä. Kuinka laajalle niiden sääntömääräiset toimialueet ulottuvat ja miten ne sovittuvat yleiseen vaalipiirijakoon? Tämän perusteella puolueiden piirijärjestöt ovat nekin sijoittaneet eniten varoja eduskuntavaaleihin. Piirien yhteenlaskettujen vaalibudjettien perusteella ne ovat sijoittaneet varoja enemmän myös kunta- kuin aluevaaleihin. Aluevaaleissa kokonaiskuvan hahmottamisessa oleellista on se, että Helsingin piirijärjestöt pitää erikoistapauksina ottaa huomioon vaalibudjettien vertailussa. Helsingissä piireillä on samaan aikaan myös kunnallisjärjestön status, eikä aluevaaleja järjestetty lainkaan pääkaupungissa. Ilman Helsinkiä piirien kaikkinaiset aluevaalikulut itse asiassa ylittävät kuntavaalien tason. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että useimmat piiriorganisaatiot käyttivät varoja enemmän alue- kuin kuntavaaleihin. Joka tapauksessa piirijärjestöt ovat käyttäneet vähiten varoja eurovaalien kampanjointiin. Kaikkiaan piirien aluevaalien rahaerittelyistä oli hahmotettavissa noin 3,4 miljoonan euron kampanjakulut. Enimmillään yksittäiset piiriorganisaatiot käyttivät kampanjointiin yli 100 000 euroa. Toisaalta parisensikymmentä piiriä tyytyi alle 10 000 euron vaalibudjettiin. Keskimäärin piirien vaalibudjetit olivat runsaat 32 000 euroa ja vastaavasti niiden budjettimediaani vajaat 22 000 euroa.

Paikallistasolla tilanne taasen näyttää koko lailla toisenlaiselta – siinä määrin kuin asia on yleensä todennettavissa. Kunnallisjärjestöt käyttävät selvästi eniten varoja kampanjointiin kuntavaaleissa ja vähiten eurovaaleissa. Alue- ja eduskuntavaaleissa kulutasot ovat lähempänä toisiaan, mutta tilanne vaihtelee ilmeisesti paljolti järjestöittäin. Pikkupaikkakuntien järjestöillä aluevaaleihin ei ollut juuri varoja tarjottavaksi. Toisaalla taas isoimpien kaupunkien suurimmat kunnallisjärjestöt saattoivat käyttää aluevaaleihin varoja jopa kymmeniä tuhansia euroja eli piirijärjestöjen tapaan. Keskokokoisilla järjestöillä asiaan vaikutti ilmeisen paljon se, oliko niiden omia ehdokkaita mukana vaaleissa. Tarkempien laskelmien tekeminen on hankalaa, koska kunnallisjärjestöillä ei ole vaalirahoituksen julkisuusvelvoitetta eikä niillä ole liialti halua muutoinkaan kertoa asiasta. Lisäksi aluevaalit osuivat ajankohtaan, jossa puoli vuotta aiemmin oli käyty kuntavaalit. Kunnallisjärjestöt olivat todennäköisesti sijoittaneet pääosan liikenevistä varoista jo paikallisvaaleihin. Lisäksi niiden välillä oli niin vähän aikaa, että kuntavaalit olivat jo pohjana aluevaalien kampanjoille.

Kampanjoiden kulutason perusteella voidaan yleisesti todeta, että aluevaalit eivät olleet puoluejärjestöjen ykkösprioriteetti oikeastaan millään tasolla. Eri järjestöjen aluevaaleihin kaikkiaan käyttämän rahan tarkkaa määrää on kuitenkin hankala arvioida. Ensinnäkin osa toimijoista on julkisuusvaatimusten ulottumattomissa. Toiseksi raha ja muu tuki kulkevat ja kiertävät puolueyhteisön sisällä suuntaan jos toiseenkin. Niiden mekaaninen yhteenlasku tuottaisi loppusummaan erinäisiä päällekkäisyyksiä. Todennäköisesti puolueyhteisöjen järjestöperusteinen kampanjarahoitus lähentelee aluevaaleissa kaikkiaan noin kymmenen miljoonan euron tasoa.

6.2 Vaalirahan lähteet

Kampanjointia varten tarvittavat rahat hankitaan enemmän tai vähemmän vaihtelevasti eri toimijoiden kesken ja jossain määrin myös eri vaalien välillä. Ehdokkaiden varainhankintaa

aluevaaleissa päästiin arvioimaan aineistolla, jossa runsas puolet ehdokaskampanjointiin käytetyistä varoista oli julkisuusvelvoitteiden ja viranomaisvalvonnan piirissä. Tämän perusteella voidaan todeta, että yli 60 prosenttia henkilökohtaisista budjeteista oli täytetty ehdokkaiden omilla varoilla. Seuraavaksi tärkein tulojen lähde perustui oman puolueyhteisön sisältä saatuihin avustuksiin. Pääosa eli lähes 80 prosenttia ehdokkaiden aluevaalibudjeteista oli siis koostettu omista tai oman puolueyhteisön sisältä saaduista varoista. Muiden kirjavien tukilähteiden jälkeen selkeästi ulkopuoliseksi ja mahdollisesti intressitaustaiseksi tukiosuudeksi jäi noin kymmenen prosenttia. Osuus on selvästi pienempi kuin eduskuntavaaleissa, ja se on lähempänä kuntavaalien tasoa, joka vaihtelee myös kuntien kokoon mukaan.

Puolueiden kaikki keskusjärjestöt ovat puolestaan laajojen julkisuusvelvoitteiden ja valvonnan piirissä. Vuosittain ja vaaleittain puolueilta koottavien tietojen perusteella ne käyttivät vuoden 2022 aluevaaleihin yhteensä noin 4,3 miljoonaa euroa. Noin kaksi kolmasosaa näistä varoista oli ilmoitettu saaduksi valtiolta eli suoran puoluetuen määrärahasta. Erot puolueiden välillä ovat kuitenkin huomattavia. Pääosa puolueista oli rakentanut vaalibudjetin julkisen tuen varaan, mutta pari niistä ei kirjannut sitä vaalirahaerittelyyn lainkaan. Toisaalta 13 prosenttia kaikista vaalibudjeteista perustui puolueiden omiin varoihin, kuten säästöihin tai vaalivarauksiin. Saman verran niiden ilmoittamista varoista eli 13 prosenttia oli peräisin tarkemmin määrittelemättömistä lähteistä. Muu rahoitus pohjautui kirjaviin lähteisiin ja pieniin osuuksiin. Suoraan ulkopuoliseen ja selvästi intressitaustaiseen rahaan viittaavat lähteet jäivät ainakin vaalirahoituserittelyissä hyvin vähäisiksi – kyse on enimmilläänkin muutamasta prosenttiyksiköstä.

Keskusjärjestöjen vaalivarojen rakenne on pitkälti sama kaikissa vaaleissa. Vuosina 2019–2022 keskusorganisaatiot ovat ilmoittaneet kaikissa vaaleissa tulojen pääasialliseksi lähteeksi valtion tuen ja omat varat. Niiden yhteen laskettu osuus kaikista vaalirahoista on ollut vähimmilläänkin 80 prosentin tasoa.

Puolueiden runsaan sadan piiriorganisaation velvoitteet vaalirahoituksen julkistamiseksi ovat pitkälti samat kuin keskusjärjestöilläkin. Vuoden 2022 aluevaaleissa ne raportoivat käyttäneensä varoja yhteensä 3,3 miljoonaa euroa. Lähteet muodostivat kirjavan kokonaisuuden. Noin 38 prosenttia perustui säästöihin ja muihin omiin varoihin. Seuraavaksi merkittävin erä eli oman puolueyhteisön sisältä kerätyt varat kattoivat noin neljänneksen vaalibudjeteista. Valtionavustuksen osuudeksi muodostui runsaat 16 prosenttia. Lähteiltään tarkemmin määrittelemättömät varat muodostivat vajaat 14 prosenttia vaalibudjeteista. Muut tuotot koostuivat pienistä ja sekalaisista lähteistä. Selkeästi intressitaustaista rahaa esimerkiksi yrityksiltä piirien vaalirahaselvitykset sisältävät hyvin vähän, ja kyse on alle prosenttiyksikön osuudesta.

Piirijärjestöjen vaalibudjetit poikkeavat kaikissa viime vuosien vaaleissa selvästi keskusorganisaatioiden tavasta koota vaalirahaa. Tulot muodostuvat tasaisemmin eri lähteistä vaaleissa kuin vaaleissa⁵⁵. Tärkeimmäksi lähteeksi on kirjattu omat varat. Sen jälkeen eniten rahaa on koottu oman puolueyhteisön sisältä. Sen sijaan valtion puoluetuki on vasta kolmanneksi merkittävin piirien vaalirahoituslähde.

Kunnallisjärjestöjen tai puolueiden muiden paikallisjärjestöjen varainhankinnasta ei voida varmuudella sanoa paljoakaan. Niiden ei ole pakko kertoa vaalien rahoitusjärjestelyistä, eikä niillä ole tilinpäätösten julkisuusvelvoitetta. Lisäksi niiden valmius kertoa asiasta vapaaehtoisesti tai oma-aloitteisesti on hiipunut viime vuosikymmenen aikana.

⁵⁵ Vertailussa ei ollut käytettävissä piirien varainhankintaa vuoden 2019 eurovaaleissa, mutta vuoden 2014 vaalien tiedot viittaavat samantyyppiseen tulorakenteeseen.

6.3. Vaalikulujen muodot

Keskeisten toimijoiden tapa kampanjoida ja käyttää varoja äänestäjien tavoittamiseksi vaihtelee tapauksittain. Perinteisten ja modernien sekä ammattimaisuutta kuvaavien vaalityön keinojen kirjoa voi heijastella myös vaalirahoituksen perusteella, vaikka se ei ole aina paras tapa arvioida asiaa. Joka tapauksessa keinovalikoiman käyttö vaihtelee keskeisimpien toimijoiden välillä.

Ensinnäkin puolueiden keskusjärjestöillä aluevaalien niin kuin muidenkin vaalien maksettua kampanjointia leimaa keinojen laaja kirjo. Joukossa on sekä uutta että vanhaa tyyliä. Sama havainto sisältää rinnakkain sekä perinteisiä keinoja että sähköisiä ja ammattimaista otetta vaativia vaalityön muotoja. Viimeisen vaalisyklin aikana 2019–2022 millään yksittäisellä maksetun vaalityön muodolla ei ole enää poikkeuksellisen hallitsevaa asemaa keskusjärjestöjen kampanjakeinojen joukossa. Merkittävin muutos ilmenee lehtimainonnan kuluosuuksissa. Se on kaventunut aiempaan verrattuna. Viime eurovaaleissa lehtimainonnalla näytti olevan yhä muita painavampi merkitys, kun sen kuluosuus oli 30 prosenttia. Aluevaaleissa vastaava osuus oli runsaat 20 prosenttia. Toisaalla taas viime eduskunta- ja kuntavaaleissa vastaava osuus oli runsaat kymmenen prosenttia, eikä lehtimainonta ollut niissä enää eniten rahaa niellyt keskusjärjestöjen kirjaama maksetun vaalityön muoto.

Puolueiden piirijärjestöjen yhteenlaskettujen vaalikulujen rakenne näyttää toisaalla taas varsin erilaiselta keskusorganisaatioihin verrattuna. Piirien maksamassa vaalityössä paino on edelleen perinteisissä keinoissa. Vuoden 2022 aluevaaleissa piirien yhteenlasketuista vaalikuluista jokseenkin tasan puolet oli käytetty lehtimainontaan. Seuraavaksi suurimmat kuluerät koostuivat erinäisistä painotuotteista ja ulkomainonnasta. Kun näihin lisätään vielä vaalitulaisuuksien pienet kulut, perinteisimmät kampanjakeinot nielivät vähintään 75 prosenttia piirien ilmoittamista aluevaalibudjeteista. Loput menokirjaukset koostuivat pienen kirjavasta silpusta. Vastaavasti eduskuntavaaleissa piirien vaalikulujen paino on edelleen perinteisissä keinoissa, kun lehti- ja ulkomainonnan sekä erinäisten painotuotteiden kulut ovat nielleet 2/3 niiden vaalibudjeteista. Sen sijaan tasaisimmin piirien kulut näyttävät jakautuneen kuntavaaleissa.⁵⁶

Paikallistasolla kunnallisjärjestöjen vaalirahoituksesta ei ole saatavissa tarkkoja tietoja sen paremmin tulo- kuin kulupuolesta. Siinä määrin, kun tietoja on pieninä palasina koottavissa eri lähteistä, sielläkin vaalityössä painottuvat ainakin useimmiten perinteisille keinoille tyypilliset kuluerät.

Valituksi tulleilla ehdokkailla vaalikulujen erot taasen viittaavat kahtaalle. Eduskunta- ja eurovaaleissa valituilla edustajilla vaalirahoitus poikkeaa kunta- ja aluevaltuutettujen vaalibudjeteista. Yhtäältä kyse on rahan määrästä, mutta samalla erot ilmenevät kulurakenteissa. Valtakunnallisissa vaaleissa valittujen edustajien vaalikulujen rakenne jakautuu muita vaaleja tasaisemmin eri kuluerien välillä. Mukana on rinnakkain perinteisiä kampanjakeinoja sekä uusia menetelmiä sähköisine ja ammattimaisine piirteineen, ja havaittavissa on siirtymä modernien keinojen suuntaan. Toisaalla taas kunta- ja aluevaltuutetuilla kampanjakulut ovat keskittyneet edelleen perinteisiin menoihin.⁵⁷

Kaikkien vaalien ja eri toimijoiden välillä on myös joitain yhteisiä piirteitä, kun tarkastelu suuntautuu kampanjoinnin kustannuksiin. Yhteistä näyttää olevan ensinnäkin se, että tietoverkkojen käyttö on laajentunut eri tahoille tavalla tai toisella. Vakiintunut merkitys ilmenee siinä, että näitä menoja tilastoituu kaikkialle, vaikka kuluosuudet jäävät vieläkin

⁵⁶ Tietoja piirijärjestöjen kampanjakuluista vuoden 2019 eurovaaleissa ei ole tässä yhteydessä käytettävissä.

⁵⁷ Kuntavaaleista tiedot perustuvat kuitenkin 2010-luvun alun tilanteeseen. Tuoreempia tietoja ei ole tässä käytettävissä.

ohuenlaisiksi. Jos tarkastellaan keskeisiä toimijoita viimeisen vaalisyklin eri kampanjoissa ja karsitaan vertailusta ääripäät, verkkokustannusten osuudet vaalikuluista vaihtelevat yleensä kuuden ja kymmenen prosentin välillä.

Toiseksi tilanne näyttää olevan tavallaan samankaltainen perinteisimpiä kampanjamuotoja edustavilla vaalitulaisuuksilla. Niiden kuluja jyvittyä laajalti eri toimijoille. Kyse on usein varsin vähäisistä kertakustannuksista, jotka saattavat yhteiskuluina jakautua eri tahoille. Kun vertailusta poistetaan ääripäät, kuluosuudet vaihtelevat tyypillisimmin kahden ja viiden prosentin välillä. Matalimmillaan tilaisuuksien kuluosuudet näyttävät olleen pandemian aikana, mikä heijastaa myös tilannekohtaista vaihtelua. Lisäksi vaalitulaisuuksia järjestävät usein paikallistason järjestöt, joilla ei ole yleistä vaalirahan julkisuusvelvoitetta. Siten vaalitulaisuuksien aiheuttamat kulut kirjautuvat julkisiin asiakirjoihin todellistakin pienempinä erinä, joten niiden laajuutta ja merkitystä tuskin saadaan esille vaalirahoja mittaamalla.

Kolmanneksi yhteisistä piirteistä voidaan mainita kampanjoinnin kulutaso. Kun vertaillaan eri vaaleja, millään keskeisistä toimijoista aluevaalit eivät edustaneet kalleinta kulutasoa. Lakimääräisten asiakirjojen perusteella vuoden 2007 vaalien jälkeen ei ole yleensääkään havaittavissa vaalikustannusten selkeää kasvusuuntausta.

6.4 Vaalirahoitusta ohjaavan normiston toimivuus

Edellä on luotu ja lopuksi tiivistetty yleiskuvaus vuoden 2022 aluevaalien kampanjarahoituksesta – siinä määrin kuin se on yleensä mahdollista julkisilla asiakirjoilla. Esitetyn perusteella voidaan arvioida, että aluevaalien yleinen kulutaso tulee ainakin pääpiirteittäin näkyviin. Kampanjoinnin kulumuodoista isoin osa niistäkin saadaan esiin, ja tulojen keskeisimmistä lähteistä valtaosa on todennäköisesti kaivettavissa julkisuuteen.

Lainsäädännön toimivuutta olisi joka tapauksessa arvioitava vielä erikseen. Ehdokkaita koskeva vaalirahalaki (273/2009) on toiminut vuoden 2022 aluevaaleissa ainakin kohtalaisesti. Kaikki muut vaalit kuitenkin erillisiä ja kertaluonteisia tapauksia, joita tulisi testata yksi kerrallaan.

Toisaalla taas järjestöjä koskeva ja 2010-luvun taitteessa uusittu puoluelaki (10/1969) on auttamattomasti vanhentunut. Se vuotaa monesta saumasta ja tarjoaa puolueille lukemattomia tapoja tulkita sitä omien tarpeidensa mukaan. Tämä koskee niin aluevaaleja kuin muitakin viime vuosien kampanjoita. Ensinnäkin puolueiden keskus- ja piirijärjestöille osoitetut tulojen jaotteluperusteet eivät erittele toisistaan edes keskeisimpiä varainhankinnan lähteitä. Yhtäältä vaaleja varten saaduista varoista ei voi aina erottaa toisistaan puolueyhteisön sisältä ja ulkoa saatua tukea. Vastaavasti julkisilta ja yksityisiltä tahoilta kootut varat sekoittuvat kirjavien nimikkeiden alle. Edes kaikki julkisen tuen muodot eivät aina erotu toisistaan, ja osa julkisista varoista saaduista tuista jää todennäköisesti kokonaan pimentoon. Edelleen tukena saaduista ja muunlaisista rahansiirroista on kerrottu keskus- ja piirijärjestöjen erittelyissä tavalla, joka ei aina aukea ulkopuoliselle. Toisinaan on myös vaikea hahmottaa, mikä on yksityishenkilöiltä tai oikeushenkilöiltä hankittua vaalivarallisuutta. Toisaalla taas yrityksiltä saatuja varoja on tilastoitu monelle eri kategorialle. Edelleen ”muilta tahoilta saatu tuki” ja ”muut rahoituslähteet” sisältävät laajan kirjon tukiaisia, joiden alkuperä ja luonne jäävät vaalirahoerittelyissä usein tarkentumatta. Itse asiassa näille epämääräisille nimikkeille voidaan näköjään vieläkin kaataa pääosa tai jopa koko yksittäisen järjestön vaalivarainhankinta. Raportin lopussa on liitteenä 2 asetelma, jossa on rinnakkain kuvattu puoluelain määrittämät nykyiset julkisuusvaatimukset ja tavoiteltava vähimmäistaso keskeisten vaalirahallähteiden erittelemiseksi.

Varainhankinnasta olisi todennäköisesti hankittavissa lisätietoa myös muista puoluelain määrittämistä asiakirjoista. Esimerkiksi VTV:n ajantasainen ilmoitusrekisteri vaatii kaikkia puolueiden jäsenjärjestöjä ilmoittamaan keskimäärin kuukauden viiveellä viranomaisten julkaistavaksi vähintään 1 500 euroon yltävät yksityiset ja yksittäiset avustukset. Aiemmissa vaaleissa on ollut havaittavissa, että osa vaalituista ilmoitetaan kuitenkin myöhässä jopa huomattavalla viiveellä vaalien jälkeen. Aivan aluevaalien alla eräille järjestöille on jaettu merkittävän kokoluokan avustuksia, joiden voisi olettaa ilmenevän myös järjestöjen myöhemmin laatimissa vaalirahaerittelyissä. Osin näkyvät ja osin eivät. Vastaavasti näyttää olevan yleinen käytäntö, että esimerkiksi osa piirijärjestöistä saattaa jättää lain vaatimia tilinpäätöksiä ja muita asiakirjoja viranomaiselle jopa kuukausia myöhässä – syystä tai kolmannelta. Herää kysymys, voivatko puoluejärjestöt määritellä itse, mitkä tuotot kirjataan vaalikulujen katteeksi ja tulevat siten herkemmin julkisuuden arvioitaviksi. Siinä tapauksessa tulisi panostaa puolueiden kokonaisrahoituksen tarkempaan avaamiseen – tulisivat siinä vaalirahatkin samalla tarkemmin katsottua.

Nykyinen puoluelainsäädäntö ja vallitsevat käytännöt eivät siis riitä erottelemaan kaikkia oleellisia ja intressitaustaltaan erilaisia tulolähteitä toisistaan. Vaaleissa liikkuu ainakin äänestäjän näkökulmasta liikaa isännätöntä rahaa, tai sitten on kampanjoitu veronmaksajien piikkiin heidän tietämättään.

Puoluelain keskus- ja piirijärjestöille määrittämät perusteet vaalikulujen jaottelemiseksi ovat tulopuolen tapaan nekin yleisluontoisia. Kuinka kattavasti esimerkiksi kampanjoiden suunnitteluun käytetyt varat tulevat näkyviin? Laki vaatii keskus- ja piirijärjestöjä kirjaamaan näkyville mainonnan suunnittelusta aiheutuneet kulut. Epäselväksi jää, sisältävätkö rahaerittelyt kaikki kampanjan suunnitteluun käytetyt varat, jotka liittyvät esimerkiksi aiempien vaalien analyysiin sekä vaaliteemojen ja kampanjastrategioiden rakentamiseen. Entä miten kuluerittelyissä tulevat esiin itse kampanja-aikana tehdyt tutkimukset ja analyysit vaalityön kohdentamiseksi ja tarkentamiseksi? Toisaalla taas vaalirahoituksen asiakirjoissa ei edes tiedustella vaalikoulutukseen liittyviä kustannuksia. Puolueet valmistavat omia yhteisöjään monin tavoin tuleviin vaaleihin. Koulutusta tarjotaan järjestöille, tukiryhmille, ehdokkaille ja vaalityöntekijöille. Kuka vastaa näistä kuluista ja mistä tiedot ovat saatavilla? Kolmas ulkopuolisille vaikeasti hahmotettava kulumuoto liittyy henkilöstökuluihin. Missä määrin vaalityötä tekevät puoluejärjestöjen palkkalistoilla muutenkin olevat henkilöt ja kuinka paljon on käytetty varoja lisäväen palkkaamiseen? Keskus- ja piirijärjestöjen asiakirjat tarjoavat vaikeasti hahmotettavan kuvan palkattujen vaalityöntekijöiden henkilöstökuluista. Saman puolueyhteisön eri tasot ja toimijat kampanjoivat usein myös yhdessä. Kenellä on silloin vastuu vaalikuluista ja niiden ilmoittamisesta vai jääkö kuluja silloin kokonaan julkistamatta? Jos osa vaalikuluista jää ilmoittamatta, myös kampanjabudjettien koko hahmotuu todellista pienempänä. Silloin julkisista asiakirjoista puuttuu todennäköisesti myös osa tuloista ja niiden lähteistä.

Keskus- ja piirijärjestöjen vaalirahoituksen avaamista vaikeuttavat lainsäädännön väljyys ja tulkinnanvaraisuus. Lisäksi kunnallisjärjestöjen kohdalla ongelmana on se, että niillä on jo lähtökohtaisesti niukalti avoimuusvaatimuksia. Nämä julkisuuden ulkopuolelle jäävät järjestöt ovat kuitenkin itsessään vallankäyttäjiä. Ne ovat keskeisiä poliittisia toimijoita, joiden oma kokonaistalous ja vaalirahoitus jäävät julkisuuden ulottumattomiin. Lisäksi ne ovat rahan kerääjiä ja tuen välittäjiä, ja tällä käytännöllä voidaan peittää myös muiden toimijoiden saaman rahoituksen todellinen alkuperä.

Kaiken kaikkiaan puolue- ja vaalirahoitus muodostavat laajan ja monivivahteisen kokonaisuuden. Niiden määrittely ja erittely on toisinaan hankalaa, ja osin ne kulkevat myös päällekkäin sekä rinnakkain. Yleisen avoimuusintressin ja politiikkaan mahdollisesti välittyvien sidonnaisuuksien kannalta niiden painoarvo lienee pitkälti samanarvoista. Julkinen huomio on kohdistunut ensi sijassa vaalirahoitukseen. Olisiko kuitenkin asiaintila se, että puoluerahoitukseen vuosittain käytetyt rahasummat ovat huomattavasti suurempia

kuin vaalikampanjoihin osoitetut varat? Lisäksi vaalirahoitusta hankitaan enenevässä määrin erilaisista puoluetuen lähteistä.

Joka tapauksessa yleiset vaalit seuraavat Suomessa toisiaan keskimäärin runsaan vuoden välein. Vuoden 2022 aluevaaleissa rahaa käytettiin muihin kampanjoihin verrattuna suhteellisen maltillisesti. Voidaan puhua jopa välivaaleista ja kysyä, oliko paukut säästetty vuoden 2023 eduskuntavaaleihin.

Lähteet

Ahonen, Esa, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo, Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.) (2021): Sote-sopan keittokirja – Sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat. Kunnallissalan kehittämissäätöön Julkaisu 45.

Borg, Sami (2022): Kansanvaltaa koronan varjossa. Tutkimusraportti vuoden 2021 kuntavaaleista. Kunnallissalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 113. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.

Borg, Sami (2023): Aluevaalitutkimus 2022. Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista. Kunnallissalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 116. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.

Borg, Sami, Kestilä-Kekkonen, Elina ja Wass, Hanna (toim.) (2020): Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:5. Punamusta Oy. Helsinki.

Carlson, Jonna & Yläoutinen, Sami (2023): Vapaaehtoisuuteen perustuva järjestelmä ei ole lisännyt poliittisen rahoituksen avoimuutta. www.suomenkuvalehti.fi/mielipide: Puheenvuoro 5.12.2023. JC on Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuspäällikkö ja SY viraston pääjohtaja.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 3/2012 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus puoluerahoituksen valvonnasta 2010–2011.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö 1/2018 vp. Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus puoluerahoituksen valvonnasta vuodelta 2017.

Epstein, Leon D. (1979): Political Parties in Western Democracies. Transaction, New Jersey.

Farrel, David M. & Webb, Paul (2000): Political Parties as Campaign Organizations. In Dalton, Russel J. & Wattenberg, Paul P. (eds.): Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies. Oxford University Press.

Gibson, Rachel & Römmele, Andrea (2009): Measuring the Professionalization of Political Campaigning. Verkkojulkaisu www.dcern.org.uk/.../gibsonrommelecampaigns.pdf.

Hallituksen esitys eduskunnalle (13/2009) laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle (6/2010) laeiksi puoluelain ja ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta.

Hallituksen esitys eduskunnalle (324/2014) sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle (268/2014) kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle (15/2017) maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Hallituksen esitys eduskunnalle (241/2020) hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Heard, Alexander (1960): The Costs of Democracy. University of North Carolina Press. Chapel Hill.

Isotalo, Veikko & Järvi, Theodora (2020): Ehdokkaiden arvomaailmat. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & von Schoultz, Åsa (toim.): Ehdokkaat vaalikentillä. Eduskuntavaalit 2019.

Isotalo, Veikko, Söderlund, Peter & Schoultz, Åsa von (2020): Polarisoituuko politiikka Suomessa? Puolueiden äänestäjäkuntien arvosuoritymät 2003–2019. Teoksessa Borg ym., (toim.) (2020): Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019.

Kannisto, Ida (2023): Tampereella SDP pani someen eniten. Selvitimme, millaisia summia puolueet käyttivät mainontaan Facebookissa ja Instagramissa aluevaalien alla. Aamulehden verkkoartikkeli 31.1.2022.

- Kestilä-Kekkonen, Elina & Schoultz, Åsa von (toim.) (2020): Ehdokkaat vaalikentillä. Eduskuntavaalit 2019. Oikeusministeriön julkaisu 2020:16. Punamusta Ab.
- Koiranen, Ilkka, Koivula, Ari, Saarinen, Arttu & Räsänen, Pekka (2017): Puolueiden rakenteet ja jäsenistön verkostot. Kunnallisalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 110. Otavan kirjapaino Oy. Keuruu.
- Kuntaliitto (2022): 21 erilaista aluevaalia. Äänestysaktiivisuus ja valitut vuoden 2022 aluevaaleissa. Uutta kunnista express 2/2022.
- Mattila, Mikko, Isotalo, Veikko, Järvi, Theodora ja Schoultz, Åsa von (2020): Kampanjointi. Teoksessa Kestilä-Kekkonen, Elina & Schoultz, Åsa von (toim.) (2020): Ehdokkaat vaalikentillä. Eduskuntavaalit 2019.
- Mickelsson, Rauli (2007): Suomen puolueet. Historia, muutos ja nykypäivä. Vastapaino. Tampere.
- Nousiainen, Jaakko (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. Kymmenes, uudistettu laitos. WSOY. Juva.
- Paloheimo, Heikki (2007): Eduskuntavaalit 1907–2003. Teoksessa Paloheimo, Heikki & Ollila, Anne: Kansanedustajan työ ja arki. Suomen Eduskunta 100 vuotta. Edita. Helsinki.
- Sipinen, Josefina, Laine, Juuso, Kestilä-Kekkonen, Elina, Borg, Sami ja Schoultz, Åsa von (2022): Kampanja poikkeusoloissa: Kuntavaaliehdokkaat 2021. Kunnallisalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu nro 115. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.
- Strandberg, Kim & Borg, Sami (2020): Internet ja sosiaalinen media osana vaalikampanjaa. Teoksessa Borg, Sami, Kestilä-Kekkonen, Elina & Wass, Hanna (toim.): Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019.
- Suuronen, Aleks, Grönlund, Kimmo & Sirén, Rasmus (2020): Puolueiden äänestäjät. Teoksessa Borg, Sami, Kestilä-Kekkonen, Elina & Wass, Hanna (toim.): Poliitiikan ilmastonmuutos. Eduskuntavaalitutkimus 2019.
- Valtioneuvosto (2021): Sote-uudistus – Aluevaltuutetun opas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2.11.2021.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2022): Kertomus vaalirahoituksen valvonnasta vuoden 2022 aluevaaleissa. VTV:n eduskunnalle annettavat kertomukset K 23/2022 vp. Punamusta Oy. Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023a): Vaalirahoituksen valvonta 2023 eduskuntavaaleissa. Valtiontalouden tarkastusviraston eduskunnalle annettavat kertomukset K 20/2023 vp. Punamusta Oy. Helsinki.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2023b): Kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2022. VTV:n eduskunnalle annettavat kertomukset K 6/2023 vp. Punamusta OY. Helsinki.
- Venho, Tomi (1999): Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Liite 2. teoksessa Vaalirahoituskomitean mietintö (1999:6).
- Venho, Tomi (2008): Piilotettua julkisuutta. Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä. Väitöskirja Turun yliopistossa. Verkkojulkaisu.
- Venho, Tomi (2009): Puoluerahoituksen perusteita. Teoksessa Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan mietintö. Puoluerahoituksen avoimuus. Komiteamietintö 2009:3. Edita Publishing Oy.
- Venho, Tomi (2012): En tiedä – en muista – en kommentoi. Tutkimus suomalaisen vaalirahoituksen perusteista. Kunnallisalan kehittämissäätö. Verkkojulkaisu.
- Venho, Tomi (2015): Rahastaa, ei rahasta, rahastaa. Suomalaisen vaalirahoituksen seurantatutkimus. Kunnallisalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 94. Vammalan Kirjapaino Oy. Sastamala.
- Venho, Tomi (2022): Kunnallinen puoluetuki. Kunnallisalan kehittämissäätöön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 112. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.
- Lisäksi on käytetty lähteitä, kuten verkkotarjontaa, jotka on mainittu tekstin yhteydessä.

Liite 1. Tietopyyntö kunnallisjärjestöille

Arvoisa puolueen paikallisjärjestön puheenjohtaja / muu vastuhenkilö,

Tiedustelen tutkimustarkoituksessa yhdistyksenne vaalirahoitusta vuoden 2022 aluevaaleissa. Saman tietopyynnön saa yli 100 paikallisjärjestöä eri puolueista.

Kysely on osa laajempaa tutkimusta, jossa selvitetään eri tahojen – niin ehdokkaiden kuin järjestöjen – tapaa osallistua vaalikampanjointiin ja sen rahoitukseen aluevaaleissa. Tutkimuksen rahoittaa Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Antamanne tiedot käsitellään luottamuksellisesti. Järjestönne tietoja ei kirjata julkisesti näkyville, vaan asiaa käsitellään ja tilastoidaan laajempina kokonaisuuksina. Kerättyjä aineistoja ei myöskään luovuteta muille tahoille.

Toivoisin, että voisitte vastata seuraaviin kysymyksiin:

1. Kuinka suuri oli järjestönne vaalibudjetti vuoden 2022 aluevaaleissa (euroa)?

2. Miten nämä varat käytettiin seuraavan jaon mukaan (euroina)

- a) Mainonta sanoma-, ilmaisjakelu- ym. lehdissä
- b) radiomainonta
- c) tv-mainonta
- d) kampanjointi tietoverkoissa
- e) kampanjointi muissa viestintävälineissä
- f) ulkomainonta
- g) vaalilehdet, esitteet ym. painettu materiaali (jakelukuluineen)
- h) kampanjan suunnittelu
- i) vaalitulaisuudet
- j) annetut vaaliavustukset
- k) kampanjan henkilöstökulut
- l) kampanjaa varten hankitut toimi- ym. tilat
- m) muut kulut (mitä?)

Pystyisittekö vastaamaan kyselyyn 15.10.2022 mennessä?

Pystyisittekö vastaamaan kyselyyn 1.11.2022 mennessä? (uusittu tietopyyntö)

Tutkijan nimi ja yhteystiedot

Liite 2. Puoluelain (10/1969) määrämät vaalirahan erittelyperusteet

Seuraavassa asetelmassa on rinnakkain yhtäältä puoluelaisissa keskus- ja piirijärjestöille osoitettu vaalirahoituksen nykyinen luokittelupohja, joka ilmenee VTV:lle toimitetuissa vaalirahalomakkeissa. Sen rinnalle on hahmoteltu vaihtoehtoiset julkisuusvaatimukset, joissa luokittelu korostaisi taustaltaan ja luonteeltaan vaihtelevia tuottolähteitä ja niiden eroja.

Asetelma (liite): Vaalituottojen avoimuusvaatimukset puolueiden keskus- ja piirijärjestöille

Puoluelain vaatima nykyinen luokittelu:	Ehdotus korvaavaksi luokitteluksi:
1 Lainat	1 Omat varat (kassa, tilit, varaukset ym.)
2 Valtiolta saatua avustusta (puoluetuki)	2 Lainat (mistä tai keneltä?)
3 Hyvinvointialueilta saatua avustusta	3 Julkinen tuki: <ul style="list-style-type: none">- valtion puoluetuki- hyvinvointialueiden avustukset- kuntien avustukset- muu julkinen tuki, mitä
4 Kunnilta saatua avustusta	4 Oman yhteisön sisältä saadut varat: <ul style="list-style-type: none">- keskusjärjestö- piirit- paikallisjärjestöt- lähiyhteisöt ja oheisjärjestöt- ehdokkaat ja tukiryhmät
5 Yksityishenkilöiltä saatua tukea	5 Ulkopuolinen tuki: <ul style="list-style-type: none">- yksityishenkilöt- yritykset- yhdistykset, säätiöt yms.
6 Yrityksiltä saatua tukea	6 Sijoitus-, liike- ja myyntitoiminta, mitä?
7 Muilta tahoilta saatua tukea	7 Muut, mitä?
8 Muut rahoituslähteet	

Kunnallisan kehittämissäätöjen Julkaisut-sarjassa ovat ilmestyneet

1 Sami Borg & Sari Pikkala
KUNTAVAALITRENDIT (2017)

2 Toim. Soile Pohjonen & Marika Noso
KANSALAINEN KESKIÖN! NÄKÖKULMIA SOTE-UUDISTUKSEEN (2017)

3 Markku Lehto
MIKSI HANKE EI ONNISTUNUT – VAI ONNISTUIKO SE? (2017)

4 Tapio Häyhtiö
OSALLISUUTTA SOTE-PALVELUIHIN PALVELUMUOTOILEIMALLA? (2017)

5 Veera Värtinen
TUTKIJAT JA SOSIAALISEN MEDIAN KÄYTTÖ (2017)

6 Esko Hussi, Esa Mäkinen & Erkki Vauramo
IKÄÄNTYVÄ VÄESTÖ JA TOIMINTAKYVYN YLLÄPITO (2017)

7 Matti Wiberg (toim.)
FAKTAT JA POLITIIKKA (2017)

8 Antti Mykkänen
VALTUUTETTUIJEN ILMAPUNTARI 2017- KUNNAT, MAAKUNNAT JA YHTEISTYÖ (2017)

9 Sanna Laulainen, Helena Taskinen, Jere Rajaniemi, Erja Rappe, Päivi Topo & Sari Rissanen
KUMPPANUUDELLA KUNTOON–KUNTIEN JA JÄRJESTÖJEN YHTEISTYÖ IÄKKÄIDEN TERVEYDEN EDISTÄMISESSÄ (2017)

10 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU (2017)

11 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo & Eeva Mäntymäki
NÄIN TEHDÄÄN SAUMATON SOTE-KAINUUN HILJAINEN TIETO 2003–2017 (2017)

12 Anneli Hujala & Johanna Lammintakanen
PALJON SOTE-PALVELUJA TARVITSEVAT IHMISET KESKIÖN (2018)

13 Anita Kangas
AKTIIVISET OSALLISTUJAT – KUNTALAISET KULTTUURI- JA LIIKUNTAPALVELUJEN KEHITTÄJINÄ (2018)

14 Juha Talvitie
100 VUOTTA KAAVOITUSTA – MUUTTUVA MAANKÄYTTÖ (2018)

15 Erkki Vauramo, Seppo Ranta, Jonna Taegen & Ira Verma
SOTE-PALVELUT MUUTTUVAT UUDISTUKSESTA HUOLIMATTA - KONSORTION TYÖN TULOKSET 2015–2017 JA KEHITTÄMISEHDOTUKSET (2018)

16 Kaija Saranto, Eija Kivekäs, Sari Palojoki, Ulla-Mari Kinnunen, Olli Sjöblom & Reima Suomi
TIEDONKULUN VAIKUTUS SOTE-PALVELUJEN MAINEESEEN (2018)

17 Jasmin Penttinen
ARVIO KUNTIEN KOTISIVUISTA (2018)

18 Tomi Venho
KABINETIN PUOLELLA
SÄÄTIÖT JA PUOLUERAHOITUS SUOMESSA (2018)

19 Niina Laine, Paula Timonen, Anne Halmetoja, Suvi Hakoinen, Heini Kari & Hanna Kortejärvi
HOIVAYKSIKÖISSÄ LÄÄKEHUOLLON JA -HOIDON PITÄISI OLLA JOUKKUEPELIÄ (2018)

20 Roosa Talvitie, Hannu Rantanen & Eeva Hämäläinen
KUNNAN ROOLI TURVALLISUUDESSA KOROSTUU (2018)

21 Raitio Katja, Sevón Eija & Rönkä Anna
DIGITAALINEN OPPIMISPELI VAUVAPOLKU: VANHEMMUUTEEN VALMISTAUTUMISTA
PELILLISEN OPPIMISEN KEINAIN (2019)

22 Hannes Manninen & Tapani Tölli
HELSINKI VS. MUU SUOMI – VASTAKKAINASETTELUSTA YHTEISYMMÄRRYKSEEN (2019)

23 Timo Aro, Susanna Haanpää ja Anna Laiho
YRITYSDYNAMIIKKA KUNTIEN ELINVOIMATEKIJÄNÄ (2019)

24 Jyri Manninen, Anna Karttunen, Matti Meriläinen, Anna Jetsu & Anna-Kaisa Vartiainen
HYVINVOINTIA JA SOSIAALISTA PÄÄOMAA – KANSALAISOPISTON MERKITYS KUNNALLE
JA ALUEELLE (2019)

25 Jorma Niemelä
JÄRJESTÖT SOTE-SUOMEA RAKENTAMASSA (2019)

26 Sakari Möttönen
SOTE-UUDISTAMISEN ANATOMIA. YHTEISKUNTAPOLIITTISIA NÄKEMYKSIÄ SOSIAALI-
JA TERVEYDENHUOLLON REFORMISTA (2019)

27 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU – OSA II (2019)

28 Jukka Pellinen, Vesa Voutilainen, Kari Sippola, Toni Mättö ja Antti Rautiainen
RISKIEN HALLINNAN KÄYTÄNNÖT SUOMEN SUURIMMISSA KAUPUNKIKONSER-NEISSA
(2019)

29 Erkki Vauramo
SOTE - PYRAMIDISTA PALVELUVERKKOON. IKÄÄNTYMINEN JA NIUKKA TULEVAISUUS
(2019)

30 Mimmu Alanko, Marja Kankaanranta & Saana Mehtälä
DIGITAALISET PORTFOLIOT SUOMALAISESSA VARHAISKASVATUKSESSA (2020)

31 Pekka Kettunen
KUNTIEN MAAHANMUUTTOPALVELUT: HAASTEITA VAI HYVIÄ KÄYTÄNTEITÄ (2020)

32 Anne Kallio
KUNTIEN TYÖLLISTYMISPALVELUT – ELINVOIMAN VAHVISTAMISTA VAI
SOSIAALIPALVELUA? (2020)

33 Arto Haveri
TULEVAISUUDEN KUNTAJOHTAMINEN (2020)

34 Taina Peltonen
KOULUTUSVIENNI – KUNTIEN UUSI PALVELUTUOTE? (2020)

35 Olli-Pekka Ryyänen, Erkki Vauramo, Teemu Malmi & Ville Koikkalainen
SOTE JA IKÄÄNTYMISEN ONGELMAT – SELVIÄMISPOLUN ETSINTÄÄ (2020)

36 Marja Keväjäjärvi, Maria Lindholm & Arto Reiman
ETTÄ JOKU NÄKEE MUT – OMAISHOITAJAN HYVINVOINTI JA TARPEET
(2020)

37 Antti Mykkänen
KUNTADEMOKRATIA – VALTUUTETTUKYSELY 2020 (2021)

38 Fredriika Jakola & Eeva-Liisa Prokkola
VOIDAANKO RAKENNERAHASTOILLA VAIKUTTAA? KUNTIEN NÄKÖKULMA
(2021)

39 Toni Ryyänen, Torsti Hyyryläinen & Ryo Umeda
DIGITAALISET ALUSTA EKOSYSTEEMIT JA KUNTIEN ELINVOIMA –
TAPAUSTUTKIMUS JAPANISTA (2021)

40 Riikka Lämsä, Mia Niemi & Marjaana Seppänen
KOTI SAIRAALANA – ONNISTUNEEN KOTISAIRAALATOIMINNAN
EDELLYTYKSET (2021)

41 Juha Hämäläinen
SOSIAALISESTI KESTÄVÄ YHTEISKUNTA – LÄHTÖKOHTIA, SUUNTAVIIVOJA,
REUNA-EHTOJA (2021)

42 Tiina Mäkelä & Marja Kankaanranta
COVID-19-PANDEMIAN VAIKUTUKSET TULEVAISUUDEN
OPPIMISYMPÄRISTÖIHIN (2021)

43 Tuomas Zacheus, Mira Kalalahti, Janne Varjo & Samira Harjula
YHTEISTYÖ NUORTEN OPINTO- JA URAOHJAUKSESSA (2021)

44 Hanna Wass, Timo M. Kauppinen, Paula Saikkonen & Heikki Hiilamo
KENEN HYVINVOINNISTA PUOLUEET VÄLITTÄVÄT? (2021)

45 Esa Ahonen, Maire Ahopelto, Matti Heikkinen, Marjo Huovinen-Tervo,
Terho Pekkala & Eija Tolonen (toim.)
SOTE-SOPAN KEITTOKIRJA – SOTE-UUDISTUKSEN TAUSTATEKIJÄT JA
KÄÄNNEKOHDAT (2021)

- 46 Ilmo Parvinen, Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo
TEESEJÄ SOTEKESKUSTELUUN (2021)
- 47 Ilmo Parvinen
SUOMEN TERVEYDENHUOLTO 2036 kansalaiskeskeisenä ja valtiovastuisena
(2021)
- 48 Mari Kangasniemi, Helena-Leino-Kilpi, Tanja Moilanen, Oili
Papinaho, Helena Siipi, Sakari Suominen & Riitta Suhonen
HOIDON LAIMINLYÖNNIT IKÄÄNTYNEIDEN YMPÄRIVUOROKAUTISESSA PALVELUSSA –
itseään määräämisoikeus ja ihmisarvoinen hoito (2021)
- 49 Auli Valli-Lintu
SOTE- JA KUNTARAKENTEEN PITKÄ KUJANJUOKSU - SOTEN
UUSI ALKU, OSA III (2021)
- 50 Anna-Maija Pyykönen, Johanna Lammintakanen & Aini Pehkonen
SYRJIIKÖ DIGITALISOINTI IHMISIÄ SOSIAALIPALVELUISSA? (2022)
- 51 Satu Ojala, Markku Sippola & Paul Jonker-Hoffrén
JULKISALOJEN PALKKANEUVOTTELUT MÄÄRITTÄVÄT KOKO PALVELUJÄRJESTELMÄN
TULEVAISUUTTA
(2022)
- 52 Antti Mykkänen
SUOMALAISEN KUNTAJOHTAMISEN TILA JA TULEVAISUUS 2022 (2022)
- 53 Samuli Aho & Jari Kaivo-oja
KUNTASUKU-PROJEKTI: SUOMEN KUNTIEN LAPSI-, VANHUS- JA VÄESTÖLLISEN
HUOLTOSUHTEEN TARKASTELUA MAAKUNTATASOLLA KÄYTTÖTALouden
NÄKÖKULMASTA AJANJAKSOLLA 2015–2019 (2022)
- 54 Linnéa Henriksson ja Janette Huttunen
KUNNALLISET VAIKUTTAMISELIMET JA VAIKUTUSVALLAN MONET PUOLET –TUTKIMUS
NUORISOVALTUUSTOJEN, VANHUSNEUVOSTOJEN JA VAMMAISNEUVOSTOJEN
VAIKUTUSVALLASTA (2022)
- 55 Marita Rautiainen ja Suvi Konsti-Laakso
TASEEN ROINASTA STRATEGIAKSI: STRATEGINEN OMISTAJUUS KUNNISSA (2022)
- 56 Leena Forma, Mari Aaltonen, Pia Teräväinen ja Jutta Pulkki
MIKÄ MAKSAA JA KUKA MAKSAA? IKÄÄNTYNEIDEN HOIDON KUSTANNUKSET JA
RAHOITUS -PILOTTITUTKIMUS
(2023)
- 57 Lotta-Maria Sinervo, Meri Pulkkinen, Katri Yrjölä ja Harri Laihonen
KESTÄVÄ KUNTATALOUS: RAPORTOINNISTA KESTÄVYYDEN JOHTAMISEEN
(2023)
- 58 Raimo Ikonen, Timo Kietäväinen, Markku Lehto ja Rauno Lämsä
RAKENTEET KUNTOON – EHDOTUKSIA JULKISEN HALLINNO REMONTTIIN
(2023)

59 Olli-Pekka Ryyänen & Erkki Vauramo
HYVINVOINTIALUEIDEN SEURAAVA ASKEL
(2023)

60 Sami Borg
MAAKUNNAT VERTAILUSSA - TAUSTARAPORTTI MAAKUNTIEN RAKENNETEKIJÖISTÄ JA
KAKSIN MAAKUNTAPUNTAREISTA
(2023)

61 Ira Verma: SOTE-TILOJEN KÄYTTÖTARKOITUKSEN MUUTOS – KÄYTÖSTÄ
POISTUVIEN TILOJEN KEHITTÄMINEN RESURSSIVIISAASTI (2023) 62 Akseli Tiensuu &
Anni Jäntti: HYVINVOINTIALUEIDEN VAIKUTTAMISTOIMIELIMET
KANSALAISOSALLISTUMISEN KANAVINA (2023)

63 Timo Aro, Rasmus Aro, Tuomas Hanhela ja Eero Laesterä: ALUEIDEN VÄLISET
ELINVOIMA-, VETOVOIMA- JA PITOVOIMAEROT (2023)

64 Sami Borg: KUNTAJOHTAJAT KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN YHTEISTYÖSTÄ
(2023)

65 Hannes Manninen & Tapani Tölli: TOTTA VAI TARUA – SOTEUUDISTUKSEN HIMMELI-,
BYROKRATIA- JA KUSTANNUSTEN KASVUVÄITTEET LUKUJEN VALOSSA – MITÄ PITÄISI
TEHDÄ? (2023)

66 Ossi Kotavaara, Pauliina Björk, Martti Saarela ja Matti Muhos: ALUETILASTOLLINEN
KATSAUS MIKROYRITYSTEN SEKÄ PIENTEN JA KESKISUURTEN YRITYSTEN
ALUEELLISEEN KEHITYSKUVAAN (2024)

67 Tomi Venho: PUOLUEIDEN JA EHDOKKAIDEN KAMPANJARAHOITUS VUODEN 2022
ALUEVAALEISSA (2025)

Tomi Venho

**PUOLUEIDEN JA EHDOKKAIDEN KAMPANJARAOHITUS
VUODEN 2022 ALUEVAALEISSA**

Kirja kartoittaa ensimmäisten aluevaalien rahoitusjärjestelyjä. Tutkimus seuraa keskeisten toimijoiden eli ehdokkaiden ja erilaisten puoluejärjestöjen vaalityötä ja siihen liittyvää rahankäyttöä.

Lähtökohtana on vaaleihin käytetyn rahan ja sen määrän mittaaminen. Paljonko kampanjointiin sijoitettiin varoja aluevaaleissa? Mitkä tahot kuluttivat eniten rahaa vaalityöhön? Samalla verrataan vaalibudjettien kokoa muihin viime vuosina käytyihin vaaleihin.

Lisäksi seurataan vaalirahan lähteitä. Mistä kampanjointiin käytetyt varat on hankittu? Näkökulma tiivistyy vaalirahoituksen julkisuuden arviointiin. Tutkimus selvittää sitä, miten nykyisen lainsäädännön avoimuusvaatimukset ja julkiset asiakirjat tuovat esiin vaalirahan keskeiset lähteet. Samalla raportti seuraa vaalitoiminnan erilaisia kulumuotoja. Tämän perusteella arvioidaan kampanjoinnissa viime vuosina tapahtuneita muutoksia.

VTT Tomi Venho on poliittisen toiminnan rahoitukseen erikoistunut vapaa tutkija. Kirja on jatkoa Kunnallisan kehittämissäätiön aiemmin julkaisemille vaalirahatutkimuksille.