

## PIILOTETTUA JULKISUUTTA

Suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen avoimuusintressi  
normeissa ja käytännössä

Tomi Venho

Turun yliopisto  
Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta  
Valtio-opin laitos  
2008

Väitöksen ohjaaja:

Professori Matti Wiberg  
Turun yliopisto

Esitarkastajat:

Professori Risto Sänkiaho  
Tampereen yliopisto

Professori Tapio Raunio  
Tampereen yliopisto

Tekijä kiittää Suomen Kulttuurirahastoa sekä Ella ja Georg Ehrnroothin säätiötä taloudellisesti tuesta, jonka avulla tämä väitöstutkimus on ollut mahdollista toteuttaa.

*"Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia."*

- Suomen Perustuslaki 2 § 3 mom. -

## SISÄLLYSLUETTELO

<b>1.</b>	<b>JOHDANTO</b> .....	1
1.1.	Poliittisen toiminnan rahoitus tutkimuskohteena .....	2
1.2.	Miksi tutkia poliittista rahoitusta .....	12
1.3.	Käsitteet ja peruselementit .....	17
1.4.	Tutkimustehtävä ja -aineistot .....	26
<b>2.</b>	<b>NELJÄ VUOSIKYMMENTÄ SUORAAN TUETTUA PUOLUETOIMINTAA</b>	34
2.1.	Puoluelaki avustusten perustana .....	36
2.2.	Puoluetukimäärärahan kehitys ja jako .....	43
2.3.	Keskus- ja piirijärjestöjen rahoituslähteet .....	50
2.4.	Tavoitteeksi asetettua julkisuutta .....	64
<b>3.</b>	<b>VÄLILLISESTI LAAJENNETTU PUOLUETUKIJÄRJESTELMÄ</b> .....	70
3.1.	Poliittiset nuorisjärjestöt .....	74
3.1.1.	Avustetun nuorisotoiminnan valtionapunormisto .....	75
3.1.2.	Julkinen tuki puolueiden nuorisotoimintaan .....	80
3.1.3.	Nuorisotoiminnan rahoituslähteet .....	83
3.1.4.	Rajallista julkisuutta .....	89
3.2.	Eduskuntaryhmät .....	94
3.2.1.	Eduskuntaryhmien kansliamäärärahat .....	95
3.2.2.	Kansliamäärärahan kehitys .....	98
3.2.3.	Eduskuntaryhmien tulo- ja menorakenne .....	100
3.2.4.	Kansanedustajien avustajamäärärahat .....	102
3.2.5.	Laajennettua puoluetukea .....	104
3.3.	Poliittiset sivistysjärjestöt .....	106
3.3.1.	Puoluetaustaisten sivistysjärjestöjen laaja toimenkuva .....	107
3.3.2.	Sivistysjärjestöjen valtionapujärjestelmä .....	123
3.3.3.	Julkisella tuella kyllästettyä poliittista sivistystyötä .....	131
3.3.4.	Julkisuusintressi ja poliittiset sivistysjärjestöt .....	136
3.4.	Säätiöitä puolueiden taustalla .....	141
3.4.1.	Säätiölainsäädäntö .....	142
3.4.2.	Säätiöt ja puoluetalous .....	146
3.4.3.	Säätiöt ja puolerahoituksen julkisuusintressi .....	162
3.5.	Oheistettua julkisuutta. ....	166

<b>4.</b>	<b>PUOLUETOIMINNAN KUNNALLISIA TUKIMUOTOJA</b> .....	169
4.1.	Suoran kunnallisen puoluetuen kumoava normiperusta .....	169
4.2.	Kunnallisen tuen epäsuoria muotoja .....	172
4.3.	Tapaus 1. Turku .....	177
4.4.	Tapaus 2. Raisio .....	189
4.5.	Tapaus 3. Naantali .....	195
4.6.	Paikallista julkisuutta .....	197
<b>5.</b>	<b>VAALIRAOHITUS 2000-LUVULLA</b> .....	201
5.1.	Ehdokkaiden vaalirahoitus .....	201
5.1.1.	Kansanedustajien vaalibudjetit 2003 .....	204
5.1.2.	Europarlamentaarikkojen vaalibudjetit 2004 .....	214
5.2.	Puolueiden vaalirahoitus .....	217
5.2.1.	Keskusjärjestöjen budjetit eduskuntavaaleissa 2003 .....	219
5.2.2.	Piirijärjestöjen budjetit eduskuntavaaleissa 2003 .....	223
5.3.	Oheisjärjestöjen vaalitoimintaa .....	227
5.4.	Etujärjestöt vaalityössä .....	234
5.5.	Piilotettua julkisuutta .....	244
<b>6.</b>	<b>RAJOITETTUA JULKISUUTTA</b> .....	249
6.1.	Suomalaisen ohjausjärjestelmän ominaispiirteet .....	249
6.2.	Suomalainen järjestelmä kansainvälisessä vertailussa .....	255
<b>7.</b>	<b>SUOMALAINEN JÄRJESTELMÄ PUOLUETEORIOIDEN VALOSSA</b> .....	272
7.1.	Duverger ja joukkopuolueiden ideaali .....	272
7.2.	Epstein ja ohuen rakenteen vaalipuolueet .....	278
7.2.1.	Puolueiden jäsen- ja organisaatioperustan kehitys Suomessa .....	279
7.2.2.	Organisaation merkitystä vähentävät tendenssit .....	280
7.2.3.	Organisaatiota murentavat tendenssit ja suomalainen puoluekehitys .....	289
7.3.	Katz & Mair puolueiden kartellisoitumisesta .....	292
7.3.1.	Puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmän kartellisoivat piirteet Suomessa .....	293
7.3.2.	Suomalainen puoluejärjestelmä kartelliteorian valossa .....	297
7.4.	Waren synteesi perinteisistä puoluateorioista .....	299
7.5.	Poliittisen rahoituksen teoriaa odoteltaessa .....	313
<b>8.</b>	<b>VIITTEET</b> .....	318
<b>9.</b>	<b>LÄHTEET</b> .....	342
<b>10.</b>	<b>LIITTEET</b> .....	353

## 1. JOHDANTO

Poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelyt ovat herättäneet Suomessa jatkuvaa tai ainakin toistuvaa mielenkiintoa 1960-luvun lopulta lähtien. Vuonna 1967 valtion budjettiin otettu puoluetukimäärä laukaisi aiheesta vilkkaan keskustelun niin poliitikkojen, tiedotusvälineiden kuin kansalaistenkin välille. Seuraavan vuosikymmenen aikana kiinnostus kohdistui erityisesti valtion suoraan puolueille jakamaan tukeen ja sen ohessa myös muille poliitistaustaisille järjestöille myönnettyihin avustuksiin. 1980-luvulla esiin nousivat puolestaan erilaiset puoluerahoituksen epäselvyydet: pohdittiin mm. yksityisten rahoituslähteiden alkuperää ja yleensäkin toiminnan suhdetta vallitsevaan lakikäytäntöön. 1990-luvun alussa puolestaan ruodittiin vähitellen tihkuneita tietoja aiempien vuosien ulkomaisista rahoituslähteistä ja vuosikymmenen lopulla huomio kiinnittyi erityisesti kansanedustaehdokkaiden vaalirahoitukseen. 2000-luvulla esiin ovat nousseet yleensäkin vaatimukset poliittisen rahoituksen avoimuutta ohjaavan järjestelmän tehostamiseksi.

Aiheesta käyty keskustelu on vuosien saatossa tasaantunut ja se nousee aiempaa harvemmin laajan mielenkiinnon kohteeksi. Edesmenneen pääministeri ja puhemies Kalevin Sorsan mukaan vuoden 1967 puoluetukipäätöksen jälkeen tunnelmat olivat sen sijaan niin kiivaita, etteivät kansanedustajat uskaltaneet lähteä edes yleisötilaisuuksiin<sup>1</sup>. Poliittisen rahoituksen herättämästä kiinnostuksesta huolimatta aiheeseen liittyvä tutkimus on jäänyt niukaksi ja aiheesta käyty keskustelu on urautunut varsin pinnalliseksi.

Mielenkiinto poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelyjä kohtaan ei ole mitenkään pelkistetyn suomalaisen ilmiö vaan aihe näyttää herättäneen laajaa huomiota maasta tai maanosasta riippumatta (*restless topic*)<sup>2</sup>. Julkista keskustelua ovat ravistelleet erityisesti poliittisen rahoituksen yhteydessä ilmi tulleet korruption tyyppiset paljastukset. Samalla on todettava, että alan tutkimus on ollut myös kansainvälisesti pitkään sivujuonteena politologian kentässä. 1990-luvulla aihe näyttää tosin laajentuneen useissa maissa jo siinä määrin, että saatetaan vähitellen puhua omasta tutkimussuuntauksesta<sup>3</sup>.

## 1.1. Poliittisen toiminnan rahoitus tutkimuskohteena

Puolueiden rahoitusta Ruotsissa tutkinut Gullan Gidlund totesi 1980-luvun alussa, että alan tutkimus oli yleensä suuntautunut neljälle eri alueelle: ensinnäkin puolueiden rakennetta arvioiviin tutkimuksiin, toiseksi vaalikampanjoiden rahoitusta selvittäviin hankkeisiin, kolmanneksi puolueiden yksityisistä läheisistä saamia vapaa-ehtoisia lahjoituksia luotaaviin selvityksiin ja neljänneksi poliittisia uudistuksia kartoittaviin tutkimuksiin.<sup>4</sup> Sittemmin alan selvitykset ovat lisääntyneet siinä määrin, että kehitys on tarjonnut mahdollisuuden myös eri maissa sovellettavien järjestelmien vertailevaan tutkimukseen (*comparative political finance*). Lisäksi oma lukunsa on suomalaista puolue- ja vaalirahoitusta koskevat hankkeet. Nykykatsannossa poliittisen toiminnan rahoitusta koskeva tutkimus voitaisiin siten jakaa esim. kuuteen osa-alueeseen.

### ***Poliittinen rahoitus osana puolueiden rakenteen tutkimusta***

Politologian klassikoihin kuuluvassa teoksessa *Political Parties* Maurice Duverger luokitteli puolueita 1950-luvun alussa kaaderi- ja joukkopuolueisiin. Yhtenä luonnetta määrittävänä tekijänä on puolueiden erilainen tapa rahoittaa toimintaa. Massajäsenyyteen perustuvissa puolueissa talous pohjautuu laajan jäsenistön säännöllisesti maksamiin kohtuullisiin jäsenmaksuihin, minkä katsotaan tarjoavan puolueille riippumattomuuden ulkopuolisista rahoittajista (*the massparty technique replaces the capitalist financing*). Lisäksi jäsenmaksut ilmentävät tapaa osallistua oman yhteisön toimintaan. Kaaderipuolueilla talous puolestaan perustuu harvempien, mutta huomattavasti suurempia lahjoituksia tarjoavien ulkopuolisten tahojen, kuten teollisuuden, pankkien, kaupan ym., ajoittaiseen tukeen. Teoreettinen jako ei ole ollut käytännössä yhtä selkeä, mutta Duvergerin mukaan ero on ollut kuitenkin tyypillisimmillään työväen ja konservatiivisten puolueiden välillä. Vasemmiston puolueissa jäsenmaksut olivat aikanaan puolue- ja vaalirahan pääasiallinen lähde, ja myös jäsenet tiedostivat taloudellisen uhrauksen arvon ja merkityksen. Konservatiivisissa puolueissa jäsenmaksuilla ei ollut perustavaa laatua olevaa merkitystä, kun tulot pohjautuivat pitkälti varakkaiden tukijoiden tarjoamiin lahjoituksiin.<sup>5</sup>

Angelo Panebianco (1988) on puolestaan tutkinut puolueita niiden organisatoristen toimintaedellytysten syväanalyysillä. Hän on jaotellut puoluetyppejä kehityksen mukaan

kahtaalle: *mass-bureaucratic parties and electoral-professional parties*. Yhtenä, joskaan ei tärkeimpänä jakoa määrittävänä tekijänä on tässäkin kohdin erilaiset tavat rahoittaa toimintaa. Ensin mainituilla puoluetyypeillä rahoitus perustuu sekä jäsenmaksuihin että poliittista liikettä lähellä olevien yhteistyötahojen tukeen, kuten osuustoiminnallisten ja ammatillisten organisaatioiden lahjoituksiin. Jälkimmäisessä tapauksessa puolueen ideologiset rajaukset ovat väljempiä ja kannatusta tavoitellaan etenkin vaaleissa jäsenistöä ja omaa sosiaalista piiriä laveammalta pohjalta. Tällöin myös rahoitus pohjautuu erilaisiin lähteisiin, kuten vaihtelevien intressiryhmien tukeen ja julkisiin avustuksiin.<sup>6</sup>

Richard Katzin ja Peter Mairin (1992 ja 1994) johdolla on kartoitettu laajoihin kansainvälisiin aineistoihin perustuen mm. puolueiden organisatorista kehitystä, jonka yhtenä keskeisenä elementtinä on myös niiden taloudelliset toimintaedellytykset.

Myös Alan Ware (1996) on arvioinut, että puolueiden organisatorinen kehitys on yhteydessä mm. niiden ulottuvilla oleviin voimavaroihin ja vaalityön vaatimuksiin. Keskeisimmät resurssit liittyvät sekä rahaan että järjestölliseen potentiaaliin, kuten vapaaehtoistoimintaan. Osin voimavarat voivat olla vaihtoehtoisia, mutta joka tapauksessa organisaatio on välttämätön molempien resurssien hyödyntämiseksi. Waren mukaan mainitut voimavarat ovat yksi lukuisista tekijöistä, jotka vaikuttavat organisaatioiden muotoutumiseen. Eri puolueilla on myös saatavilla määrältään ja laadultaan toisistaan poikkeavia voimavaroja, joten puolueiden tapa kehittää koneistojaan vaihtelee pitkälti tapauksittain.<sup>7</sup>

### ***Vaalirahoitusta koskeva tutkimus***

Poliittisen toiminnan rahoitus on käsitteenä laaja ja epämääräinen kokonaisuus. Useimmiten sillä on viitattu joko **puolueorganisaatioiden** ylläpidon ja arkirutiinien rahoitukseen tai **vaalityön** talousjärjestelyihin. Toisinaan mukaan on luettu myös puolueisiin muodollisesti kuulumattomien, mutta käytännössä niitä lähellä olevien organisaatioiden, kuten joidenkin säätiöiden ja koulutuksellisten järjestöjen, rahoitusjärjestelyt. Mainittuihin organisaatioihin voitaisiin rinnastaa esim. puolueiden lähipiiriin kuuluvat sanoma- ym. lehdet. Tavallaan poliittisen rahoituksen piiri ulottuu myös puolueiden medianäkyvyyden ja yhteiskuntasuhteiden hoitoon tai suoranaiseen lobbaukseen liittyviin kuluihin. Joissain maissa puolueille saattavat tuottaa kuluja esim. äänestäjien rekisteröintiin liittyvät toimet.<sup>8</sup> Harvemmin poliittisen rahoituksen piiriin on sen sijaan luettu muiden kansalaisjärjestöjen, kuten esim. etujärjestöjen tai yhden asian liikkeiden, taloutta koskevat järjestelyt.



Käsitteet vaihtelevat poliittisten kulttuurien välillä ja ne ovat sidoksissa esimerkiksi erilaisiin vaali- ja puoluejärjestelmiin. Erityisen selvästi ero tulee näkyviin eurooppalaisen ja amerikkalaisen kulttuurin välillä. Läntisen Euroopan maissa politiikan kokonaiskulut on jaoteltu pitkälti puolueiden rutiinikuluihin ja vaalityön kustannuksiin. Lisäksi vaaleissa puolueet ja ehdokkaat kampanjoivat rinnakkain, ja vaalijärjestelmästä riippuen toiminta ja kustannukset saattavat korostua eri tavoin. Esimerkiksi ns. pitkien listojen järjestelmissä vaalityö painottaa puolueiden roolia.

USA:ssa poliittinen järjestelmä ja vaalit korostavat ehdokkaiden roolia puolueisiin verrattuna. Samalla vaalirahoitus kattaa pääosan poliittisesta rahoituksesta ja ne ymmärretään usein synonyymeina. Vaikka amerikkalaisia puolueita on luonnehdittu vaalikoneiksi, niin huomattavin osuus kampanjoinnin varoista kuluu juuri ehdokasperusteiseen vaalityöhön. Puolueiden toiminta myös hiipuu vaalien väliseksi ajaksi. Lisäksi puolueita merkittävämmässä asemassa ovat usein ns. komiteat (*committees*), jotka ovat vaalirahoituksen ja kampanjoinnin erityisorganisaatioita. Osin ne ovat yhteydessä puolueisiin, osin ehdokkaisiin, osin erilaisiin intressiryhmiin ja osin ne ovat riippumattomia organisaatioita. Komiteoiden määrä on ollut laskettavissa tuhansissa ainakin jo 1970-luvulta lähtien<sup>9</sup>.

Vaalirahoituksen perustutkimuksiin kuuluu esim. Alexander Heardin *The Costs of Democracy* (1960). Siinä amerikkalaisen kampanjarahan anatomiaa on paloiteltu pieniin osiin, joita on edelleen tarkasteltu erilaisista näkökulmista. Erityisesti 1950-luvun ilmiöihin ajoittuvassa tutkimuksessa erottuu niitä samoja kysymyksiä, jotka ovat toistuneet ajasta, paikasta tai vaalijärjestelmästä riippumatta. Yhtenä lähtökohtana on arvioitu poliittisen järjestelmän kuluttaman rahan määrää ja sen kehitystä. Heard (1960, 375) pohti mm. sähköisten viestimien ja erityisesti TV:n merkitystä kampanjoinnissa ja vaalikustannusten kasvussa. Sama asia on tullut ajankohtaiseksi Suomessa vuosikymmeniä myöhemmin.

Amerikkalaista perinnettä edustaa myös Leon D. Epstein (1979), joka arvioi 1960-luvulla, että vaalikampanjoinnin muodot ja niiden rahoitustarpeet heijastuvat myös puolueiden kehitykseen. Sähköisen teknologian ja erityisesti television kehitys tarjoaa kampanjoinnille uusia mahdollisuuksia, jotka ajavat perinteisen puolueorganisaation ohi. Samalla vaalikustannukset lisääntyvät niin paljon, ettei niitä pystytä enää hoitamaan järjestöllisin voimin. Koska organisaatioilla on entistä vähemmän merkitystä, niin puolueet alkavat Epsteinin mukaan kehittyä ohutrakenteisten vaalipuolueiden suuntaan.

Amerikkalaisessa tutkimuksessa oleellisena kysymyksenä on usein esitetty, miten raha vaikuttaa vaalitulokseen. *Does money win elections?* Ainakin 1970-luvulta lähtien on pyritty selvittämään, miten käytettävissä oleva rahoitus on vaikuttanut mahdollisuuksiin

kampanjoida ja siten mahdollisuuteen tulla valituksi (esim. Alexander 1972 ja 1979a, Olson 1978, Welch 1974 ja 1976, Jacobson 1979 ja 1980 ym.). Yleisesti on todettu, että rahalla on oleellinen merkitys, mutta se ei yksiselitteisesti määrää vaalitulosta. Tulokseen vaikuttavat samanaikaisesti useat muutkin tekijät ja myös se, miten rahaa on käytetty. 1970-luvulla ryhdyttiin myös arvioimaan, miten uusittu lainsäädäntö on vaikuttanut kampanjarahoitukseen ja vaalien kilpailuasetelmaan.

Kampanjatalouden kokonaiskustannusten ohessa oleellista on myös rahan **alkuperä**. Onko varoja saatu esim. yrityksiltä, etujärjestöiltä vai yksityishenkilöiltä? Samalla on pyritty arvioimaan jatkuvasti kehittyneitä varainkeruun keinoja ja saatujen yksittäisten avustusten määrää. Pystytäänkö oikeilla tekniikoilla kokoamaan mittava budjetti pieninäkin kertalahjoituksina, kun onnistutaan vetoamaan suureen osaan äänestäjiä vai onko mielekkäämpää pyrkiä vetoamaan harvempiin suuriin lahjoittajiin? Lähteiden ohessa on selvitetty avustusten **kohdetta**. Kuka on onnistunut parhaiten varojen keruussa? Tilannetta on tarkasteltu yleensä republikaanien ja demokraattien välillä sekä tavoiteltavaa paikkaa hallitsevan ehdokkaan ja haastajan välillä. Tuen saatavuuteen on vaikuttanut vaalien yleisen asetelman ohessa myös se, minkä puolueen kannatusalueella toimitaan ja se onko varoja pyrkinyt kokoamaan vaalien ennakkosuosikki vai altavastaaaja.

Poliittisen rahoituksen määritelmällisten ongelmien ohessa tutkimuksen kannalta haastavaa on myös toimijoiden ja näkökulmien moninaisuus. Esimerkiksi USA:ssa kampanjointiin ja rahoitukseen osallistuvat ehdokkuudesta kilpailevat ja ehdokkaiksi valitut henkilöt, puolueet, puolueita lähellä olevat organisaatiot, erilaiset intressiryhmät ja yhden asian liikkeet. Lisäksi näillä kaikilla on omia kampanja- ja rahoituskomiteoita ja nämä kaikki saattavat toimia liittovaltion, osavaltion tai paikallisten vaalien tasolla<sup>10</sup>. Poliittisesta kulttuurista, tutkimusperinteestä, puolue- ja vaalijärjestelmästä ym. eroista huolimatta poliittisen rahoituksen peruskysymykset ovat kuitenkin varsin samankaltaisia.

### ***Rahan lähteet ja määrä tutkimuksen lähtökohtana***

Puolue- ja vaalirahoitusta koskevat oleelliset kysymykset tiivistyvät muutamaaan peruskysymykseen: Kuka maksaa kenelle, kuinka paljon ja koska varoja on jaossa, millä tarkoituksella ja vaikutuksella rahaa on annettu?<sup>11</sup> Rahoitusjärjestelyjä kuvattaessa ensisijaisena lähtökohtana on yleensä tarkastella, mistä rahat ovat peräisin ja millaisen osuuden ne kattavat esim. puolueen vuosi- tai ehdokkaan vaalibudjetista. Yleisimmin tulojen alkuperää on jaoteltu kahtaalle eli yksityisiin lähteisiin ja julkisiin varoihin.

Aikakaudesta ja poliittisesta kulttuurista riippuen tutkijat ovat painottaneet varainhankintakeinojen merkitystä eri tavoin. Esimerkiksi Gidlund (1983, 42-43) on jakanut perinteisen puolueuetyön varainhankinnan lähteet kahtaalle. Yhtäältä tulot perustuvat ruohonjuuritason (*grass-root*) rahoittajilta eli jäseniltä ja kannattajilta saatuun tukeen. Toisaalta rahoitus pohja voi nojata plutokraattisiin tai institutionaalisiin lähteisiin, kuten yritysten, etujärjestöjen tai varakkaiden yksityishenkilöiden myöntämiin lahjoituksiin.

Klaus von Beyme on kiinnittänyt huomiota lähtökohtiin, joissa julkinen tuki on jo vakiinnuttanut asemansa. von Beyme (1985, 196) erittelee tuloja kolmeen osaan: puolueen sisältä saatuihin tuloihin, ulkoa koottuihin yksityisiin lahjoituksiin ja valtion jakamaan tukeen. Sisäisen rahoituksen lähteitä ovat jäsen- ja kannatusmaksut, puolueveron tyyppiset maksut, puolueomaisuuden investoinneista saadut tulot, julkaisutoiminnan tulot, erilaisten puoluetapahtumien yhteydessä kerätyt tuotot jne. Puolueyhteisön ulkoa koottuihin varoihin on laskettu yksityishenkilöiden ja yritysten jakamat lahjoitukset sekä erilaisten ammatillisten järjestöjen ja muiden intressiorganisaatioiden tuet. Lisäksi mukaan on luettu vaalirahoitukseen tai kampanjatyöhön erikoistuneet organisaatiot, kuten esim. USA:ssa yleiset komiteat. Julkinen tuki puolestaan vaihtelee kohteen ja tarkoituksen mukaan. Sitä on jaettu sekä puolueille että niihin sidoksissa oleville organisaatioille. Tukea on voitu jakaa toiminnan yleiseen tukemiseen tai korvamerkittynä tiettyihin tarkoituksiin.

**Asetelma 1.1. Erilaisia tapoja luokitella poliittisen rahan alkuperää**

Gidlund	von Beyme	Nassmacher	vrt. Koole & Nassmacher
Ruohonjuuritason tulot (jäsenet/kannattajat)	Tulot puolueen sisältä (yksityiset lähteet)	Ruohonjuuritason tulot	Kova raha - hard money (saadut rahalahjoitukset)
Plutokraattiset avut (yritykset/etujärjestöt)	Ulkopuolelta saadut avut (yksityiset lähteet)	Plutokraattiset tulot	Pehmeä raha - soft money (puolesta käytetty raha)
	Valtion avustukset (ym. julkiset avustukset)	Suorat julkiset avut	Teemakampanjointi (issue advertising)
		Hallitusaseman edut (spoils of office)	

Alan arvovaltaisimpiin tutkijoihin kuuluva Karl-Heinz Nassmacher (2001a, 22-26) on jaotellut varainhankintastrategiat neljään kategoriaan. Ensin mukana on ruohonjuuritason eli pieninä kertalahjoituksina kootut tuotot ja toiseksi mittavimmat plutokraattiset tulomuodot. Myös julkisen tuen lähteet on jaoteltu kahtaalle. Mukaan kuuluu valtion myöntämät rahalliset avustukset poliittisten organisaatioiden toimintaan tai vaalityöhön. Lisäksi huomioidaan vallassa olevien puolueiden mahdollisuudet hyötyä taloudellisesti asemastaan vallan kahvassa (*spoils of office*). Joissain maissa puolueet voivat saada lahjoituksia esimerkiksi vastineeksi myynti- tai toimitilujen ja lisenssien myöntämisestä (*toll-gating*).

Puolueille saatetaan myös maksaa julkisista urakka- tai palvelusopimuksista (*kickbacks*). Tässä kohdin lahjan tai lahjuksen ero saattaa olla vaikeasti määriteltävissä.

Yksi jaottelutapa on liittynyt erityisesti amerikkalaiseen kampanjakulttuuriin (vrt. Koole & Nassmacher 2001, 36-37). Ensinnäkin on puhuttu kovasta rahasta (*hard money*) eli suoraan puolueelle tai ehdokkaalle annetuista lahjoituksista. Toiseksi kampanjatyössä on pehmeää rahaa (*soft money*), joka ei kulje puolueiden tai ehdokkaiden tilinpidon kautta eikä varojen käyttö ole niiden itsensä päätettävissä. Varat kuitenkin käytetään esim. tietyn ehdokkaan kampanjan edistämiseen. Toisinaan samaan kategoriaan voidaan luokitella USA:ssa yleistynyt tapa, jossa kampanjoidaan joitain ehdokkaita vastaan. Lisäksi on eritelty tietyyn asiaan tai aiheeseen keskittyntä kampanjointia tai mainontaa (*issue advertising*), jossa ehdokkaita tai puolueita ei mainita ainakaan suoraan.

Poliittisten toimijoiden tarvitsemat ja suodattamat varat vaihtelevat todennäköisesti sekä määriltään että lähteiltään vuosittain. Esimerkiksi vaalivuosien talous poikkeaa vaalien välillä olevien vuosien budjeteista. Siten poliittisen rahan kokonaistarkastelun pitäisi kattaa useamman kuin yhden vuoden tai tilikauden. Niin budjettikoon kuin tulo- ja menorakenteiden kuvaamiseksi seuranta tulisi ulottua yli vaalisyklin.

Joka tapauksessa useissa maissa huomattava osa tuloista on peräisin julkisista varoista. Ensimmäisenä valtion tukea alkoi jakamaan Länsi-Saksa vuonna 1959, ja käytäntö yleistyi Euroopassa 1960- ja 1970-luvuilla. Pohjoismaista Ruotsi seurasi esimerkkiä vuonna 1966, Suomi 1967 ja Norja 1970. Muualla Euroopassa valtion tukea ryhdyttiin jakamaan esim. Italiassa vuonna 1974, Itävallassa 1975 ja Espanjassa 1977. USA aloitti tukemaan presidentinvaalikampanjoita 1970-luvulla.<sup>12</sup> 2000-luvun alkuun mennessä ainakin 65 maassa on käytössä poliittisen toiminnan suora tukijärjestelmä<sup>13</sup>.

### ***Julkinen ohjaus osana poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelmää***

Alan tutkimuksessa keskeisenä lähtökohtana on yleensä tarkasteltu rahan määrän ja lähteiden ohessa lainsäädännön raameja eli julkista ohjausta ja sitä koskevia uudistuksia. Tunnetuin ohjauksen muoto liittyy julkisiin tukijärjestelmiin, mutta yleensä sisältö on laajempaa. Esimerkiksi USA:ssa kampanjarahalle on asetettu lakiperusteisia rajoituksia ja julkisuusvaatimuksia jo viime vuosisadan alussa. Euroopassa poliittisen rahan sääntely yleistyi vasta myöhemmin eli 1960-1970-luvuilta alkaen<sup>14</sup>. Pääsääntöisesti normistot ovat laajentuneet vasta julkisten tukimuotojen mukana. Säännökset ovat vaihdelleet yksityiskohtaisuudeltaan maittain, mutta Euroopassa ne ovat yleisesti väljempiä kuin USA:ssa.

Samalla Yhdysvalloissa on ollut jo pitkään tarjolla perustietoa poliittisen rahoituksen tutkimukselle, joka on kohonnut siellä sekä määrältään että laadultaan edelle muita maita.

Ei liene valtioita, joissa julkinen tukijärjestelmä tai muu lainsäädännön määrittämä kehys olisi rakenteeltaan identtinen jonkin toisen maan kanssa. Silti ohjauksen elementit perustuvat samankaltaisiin osarakenteisiin – niitä on vain yhdistelty, koottu ja toteutettu eri tavoin. Ohjaukseen kuuluvat peruselementit ovat yleensä: 1) Julkisen tuen muodot, 2) kiellot ja rajoitukset, 3) julkisuusvaatimukset sekä 4) valvonta ja sanktiot<sup>15</sup>.

**Asetelma 1.2. Julkisen ohjauksen peruselementit poliittisessa rahoituksessa**

Julkisen tuen muodot	Kiellot ja rajoitukset
Julkisuusvaatimukset	Valvonta ja sanktiot

**Julkinen tuki** voi sisältää suoraa rahallista avustusta puolueiden yleiseen toimintaan tai osoitettuna tiettyyn tarkoitukseen, kuten vaalityöhön. Useissa maissa avustuksia jaetaan myös eri tavoin puolueiden lähelle kiinnittyneille organisaatioille, kuten nuorisoyhdistyksille, säätiöille ja koulutusorganisaatioille. Eräissä maissa avustuksia jaetaan myös vaaliehdokkaille. Avustusten jakotapa on yleisimmin kiinnitetty poliittisiin voimasuhteisiin. Epäsuoriin tukimuotoihin puolestaan lukeutuu esim. ilmaisoin tai edullisin ehdoin tarjottu tv-näkyvyys vaalien yhteydessä. Vaihtoehtona voi olla vaalimateriaalin tuottamiseen tai jakeluun liitetyt alennukset. Lisäksi joissain maissa poliittisiin tarkoituksiin annettuihin lahjoituksiin on liitetty verotuksellisia kannustimia.

Poliittiseen rahaan liitetyt **kiellot ja rajoitukset** voivat kytkeytyä varojen lähteisiin, määrään tai käyttötapaan. Kielletyiksi lähteiksi on toisinaan määritelty mm. ulkomailta saadut tai anonyymit avustukset ja eräissä maissa on rajoitettu yritysten tai ammatillisten järjestöjen lahjoituksia. Rahan määrää koskevat säännökset voivat puolestaan asettaa ylärajoja esim. yksityisille kertalahjoituksille. Toisaalta sääntely saattaa koskea kulupuolta, jolloin esim. vaalikampanjoille on asetettu kustannuskatot. Käyttötapaa rajoittavat säännökset liittyvät tyypillisimmillään kaupallisen vaalimainonnan rajoittamiseen tv:ssä ja radiossa. Lisäksi rajoitukset saattavat koskea julkisen tuen myöntöperusteita. Joissain maissa tuen

ehdoksi on asetettu esim. se, että on hankittava tietty määrä tuottoja myös yksityisistä lähteistä (*matching funds*).

Puolue- ja vaalirahoituksen **julkisuusvaatimukset** voivat koskea sekä yksittäisiä avustuksia että yleisemmin koko talousperustaa. Julkisen tuen saajat ovat esim. velvollisia selvittämään saamansa avustuksen käyttöä. Laajemmat selvitysvelvoitteet on ulotettu koko tulo- ja menorakenteen läpivalaisuun sekä järjestöjen omaisuuden ja mahdollisten vastuiden raportointiin. Intressisidonnaisuuksien läpivalaisemiseksi säännökset voivat ulottua myös tietyn rajan ylittäviin kertalahjoituksiin, joiden määrä ja alkuperä on tuotava yksiselitteisesti esiin. Joissain maissa lahjoitusten läpinäkyvyyttä palvelevat velvoitteet saattavat koskea saajien ohessa myös niiden antajia.

Pääsääntöisesti julkiset tukijärjestelmät ovat tuoneet mukanaan **viranomaisvalvonnan**, mutta käytännöt vaihtelevat valtioittain. Väljimmillään poliittisilla toimijoilla ei ole julkisuusvelvoitteita lainkaan ja siten viranomaisillakaan ei ole valvontavelvollisuuksia tai -valtuuksia. Toisenlaista lähestymistapaa edustaa käytäntö, jossa viranomaiset kokoavat vaaditut dokumentit ja asettavat ne yleisesti saataville, mutta rooliin ei kuulu puuttua tietojen sisältöön. Siten seuranta riippuu poliittisten kilpailijoiden, median ja äänestäjien aktiivisuudesta. Laajimmillaan valvonta voi sisältää aktiivista viranomaisseurantaa, kun toimista vastaavat vakituiset asiantuntijaelimet, jotka arvioivat tietojen sisältöä ja joilla on sanktio- tai ainakin niiden vireillepano-oikeudet. Lisäksi viranomaisten tehtävään saattaa kuulua koottujen tietojen tai niistä tehtyjen havaintojen julkistaminen.

Miten julkisen ohjauksen kokonaisuutta pitäisi arvioida? Esimerkiksi Gidlund on soveltanut ruotsalaisen puoluerahoitusjärjestelmän kehitystä arvioivassa väitöksessään yleisemminkin yhteiskunnallisiin uudistuksiin sovellettua lähestymistapaa. Ensinnäkin karotetaan taustoja siitä, miksi ja millaisin tavoittein uudistus on tehty. Toiseksi tarkastellaan päätösprosessista, ketkä asiasta ovat päättäneet ja millaisin perustein on oltu liikkeellä. Kolmanneksi kuvataan järjestelmän rakennetta ja toimeenpanoa. Lopuksi pyritään selvittämään uudistuksen vaikutuksia ja seurauksia. Kuvattu tapa on ollut usein käytössä poliittista rahoitusta koskevissa tutkimuksissa, vaikka sitä on harvoin kategorisoitu yhtä yksityiskohtaisesti kuin Gidlund on tehnyt.<sup>16</sup>

Esimerkiksi Richard Katz ja Peter Mair (1995) ovat kuvanneet teoriassaan puolueorganisaatioiden ja -järjestelmien kehitystä, joka kulkee vaiheittain kaaderi- ja massapuolueiden sekä perustaltaan väljempien yleispuolueiden kautta kohti kartellipuolueiden järjestelmää. Kehityksen yhdeksi oleelliseksi määreeksi on todettu puolueiden tapa rahoittaa työtään. Esillä on etenkin 1970-luvulta lähtien laajentuneet julkiset tukijärjestelmät ja niiden

toimeenpano tavalla, jolla asemansa vakiinnuttaneet puolueet pyrkivät rajoittamaan kilpailua ja siten vahvistamaan omaa asemaansa. Taustalla nähdään mm. kansalaisten hiipunut kiinnostus ja sitoutuminen puolueiden toimintaan, minkä vuoksi ne ovat joutuneet etsimään voimavaroja muualta. Yhtenä ratkaisuna on luotu julkiset tukijärjestelmät ja niitä sääntelevät normistot. Vähitellen kartellisoituvalle järjestelmälle on tyypillistä se, että puolueiden pääasiallinen tulolähde perustuu valtion tukeen. Siitä hyötyvät eniten vakiintuneeseen piiriin lukeutuvat ryhmät ja muille puolueille järjestelmä luo eräänlaisen kynnyksen päästä edes haastamaan jo asemiin päässeet puolueet. Katzin ja Mairin mukaan puolueiden luonne on samalla vähitellen muuttunut. Niiden rooli linkkinä kansalaisten ja valtion välillä on heikentynyt. Puolueet ovat etäännyneet kansalaisyhteiskunnasta ja niistä on tullut enemmän valtiollisia toimijoita (*agents of state or part of state apparatus*).

Julkisohjauksen normatiivinen kuvaus on ollut yleensä keskeisenä lähtökohtana myös puolue- ja vaalirahoituksen vertailevassa tutkimuksessa.

### ***Poliittisen rahoituksen vertaileva tutkimus***

Poliittisen rahan tutkimus on laajentunut siinä määrin viimeisen vuosikymmenen aikana, että voitaisiin pian puhua jo tutkimussuuntauksesta. Maakohtaisten peruskartoitusten ohessa on vertailtu eri valtioiden soveltamia käytäntöjä. Vertailevaa tutkimusta löytyy ainakin 1970-luvulta alkaen: esim. Heidenheimer (1970); Alexander (1979); Alexander (1989); Alexander & Shiratori (1994). Vertailututkimus on kuitenkin yleistynyt etenkin 1990-luvulla, ja perinteisesti läntisiin demokratioihin keskittyneet selvitykset ovat ulottuneet yhä useammin muihin poliittisiin kulttuureihin ja eriytyneet eri maanosia tai maaryhmiä koskeviin selvityksiin: Latinalaisesta Amerikasta Castillo & Zovatto (1998); Uusista demokratioista Burnell & Ware (1998); Itä-Euroopan maista Ikstens ym.(2002); Brittiläisen kansanyhteisön maista Pinto-Duschinsky (2001); Pohjoismaista Wiberg (1991); Afrikkalaista valtioista Saffu (2003) sekä Bryan & Baer (2005). Kun tutkimus on tarjonnut riittävästi perustietoa erilaisista poliittisista kulttuureista, niin vertailevat selvitykset ovat ylittäneet myös entistä laajempiin yleisesityksiin.

Vertailevissa hankkeissa on tarkasteltu sekä puolue- ja vaalijärjestelmien että erilaisten sosio-ekonomisten taustatekijöiden pohjalta rahan määrää, lähteitä, julkista ohjausta, järjestelmän toimivuutta ym. Tutkimuksista on kuitenkin puuttunut yhtenäinen kysymyksenasettelu ja tarkoitusta varten luotu viitekehys. Toki Heidenheimer (1970a, 11-13) esitteli jo 1970-luvun alussa mallia, jolla vertailtiin poliittisen rahan määrää eri maissa. Kustannus-

tasoa kuvaava indeksi saatiin suhteuttamalla poliittisen toiminnan kokonaiskustannukset sekä vaaleissa annettuihin äänimääriin että keskimääräiseen ansiotasoon. Kuitenkin vasta 2000-luvun alussa on luotu yhtenäinen asetelma vertailevaa tutkimusta varten. Tämä Nassmacherin (2001a, 21-28) luoma kehys jakaantuu neljään pääkohtaan. Yhtäältä siinä arvioidaan poliittisen toiminnan kokonaiskustannuksia ja kulumuotoja. Toiseksi tarkastellaan varainkeruun vaihtelevia strategioita (ks. asetelma 1.1.). Kolmanneksi selvitetään julkisen vallan tarjoamia epäsuorempia tukimuotoja, kuten ilmaiseksi tai edullisin ehdoin tarjottua TV-näkyvyyttä taikka varainkeruun verotuksellisia etuuksia. Neljänneksi piirretään ääriviivoja poliittista rahoitusta koskevalle julkiselle kontrollille. Kyseistä mallia on sovellettu ainakin kahdessa laajassa hankkeessa, jotka tarjoavat aiempaa kattavammin tietoa eri maiden järjestelmistä (Nassmacher 2001 ja Austin & Tjernström 2003).

### ***Suomalainen puolue- ja vaalirahoitustutkimus***

Suomessa poliittisen rahoituksen tutkimus on jäänyt vähäiseksi, joten mistään varsinaisesta tutkimusperinteestä ei voida puhua. Säännöllisesti toteutettujen ja kysymyksenasettelultaan yhtenäisten tutkimusten puuttuminen merkitsee sitä, että kokonaiskuvaa poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelyistä ei ole pystytty rakentamaan.

**Puolueiden rahoitusta** koskeva tutkimus on keskittynyt kartoittamaan etenkin julkisia tukimuotoja, joista on tullut puolueiden keskeisiä rahoituslähteitä. Suoran puoluetuen järjestelmää on arvioitu useampaan otteeseen 1960-luvun lopulta alkaen. Valtiollisen tukijärjestelmän taustoja ja syntyprosessia on tarkasteltu mm. opinnäytetöissä (esim. Heikkinen 1969 ja Outinen 2000). Puoluetukijärjestelmän perusteluja, toimeenpanoa ja ensikokemuksia ovat hahmottaneet mm. Pesonen (1974) ja Kaivanto (1989). Toisaalla on tarkasteltu tukijärjestelmän kokonaisuutta ja vertailtu sitä muihin Pohjoismaihin (Wiberg 1991a). Epäsuorasta puoluetuesta eli puolueita lähellä oleville kansalaisjärjestöille jaetuista avuista löytyy tutkimustietoa, joka käsittelee niin valtion kuin suurimpien kaupunkienkin jakamia avustuksia (Venho 1996).

Yksityisistä lahjoituksista sen sijaan tiedetään vähemmän eikä niiden tarkkoja lähteitä ole koskaan pystytty selvittämään. Aihetta on toisinaan käsitelty myös muun tutkimuksen yhteydessä. Esimerkiksi historiankirjoitus on jossain määrin valottanut mm. aiempien vuosikymmenten ulkomaisia rahoituslähteitä (Rautkallio 1993 ja 1996, Nevakivi 1996, Rentola 1997, Leppänen 1999). Laajin arvio poliittisen rahoituksen kokonaisuudesta sisältyy noin 30 vuotta sitten ilmestyneeseen puoluerahoituskomitean mietintöön (1979:47).



**Vaalirahoitusta** koskevat tutkimukset puolestaan keskittyivät pitkään lehti- ja vaalipiirikohtaisiin selvityksiin sanomalehtimainonnan kustannuksista sekä väljempiin yleisarvioihin puolueiden ja ehdokkaiden vaalityön kokonaiskustannuksista. Aiheen luonteen ja laajuuden vuoksi ehdokkailta ei ennen juuri kyselty rahoituksen laatua ja määrää vaan aihetta lähestyttiin ulkoapäin seuraamalla vaalimainontaa. Mainontatutkimus on tarjonnut käyttökelpoista tietoa haarukoitaessa vaalikampanjoiden kustannuksia. Sillä on pystytty mm. vertailemaan eri ehdokkaiden ja puolueiden käyttämää rahan määrää. Tietoa sanomalehtimainonnasta on saatavilla jo vuosikymmenten takaa (Borg 1972). Alan tutkimus ja etenkin ehdokkaisiin suuntautuneet selvitykset yleistyivät 1970-luvulla, jolloin ilmestyi mm. kaksi oikeusministeriön teettämää vaalimainontatutkimusta (Borg ym. 1977 ja Jonninen ym. 1979). Vaalipiirikohtaisia selvityksiä on tehty sittemmin mm. opinnäytetöissä ja muissa akateemisissa tutkimuksissa (esim. Ruostetsaari 1999). Myös äänestyskäyttäytymistä koskevien hankkeiden yhteydessä on seurattu vaali-ilmoittelun laajuutta ja kustannuksia (Pesonen ym. 1993). Tähänastisissa hankkeissa lähestymistapa ja näkökulma ovat vaihdelleet, joten kokonaisvaltaista tietoa aiemmista vaaleista ei ole saatavilla, ja siten esim. ehdokkaiden vaalibudjettien kehityksen kuvaaminen aikasarjoilla on hankalaa.<sup>17</sup>

Eduskuntavaalien yhteydessä on kertaalleen kartoitettu koko ehdokasjoukon kampanjataloutta (Venho 1999). Tämä vaalirahoituskomitean (1999:6) teettämä raportti hahmotti kyselytutkimuksella ehdokaskampanjoinnin rahoitusta tuloineen ja menoineen.

## **1.2. Miksi tutkia poliittista rahoitusta**

Edustuksellisessa demokratiassa puolueet ovat poliittisen järjestelmän perustoimijoita, joiden toimenkuva jäsentyy eri tasoille. Yhtäältä ne pyrkivät herättämään mielenkiintoa julkisia asioita kohtaan ja tarjoavat tietoa sekä aatteellisia vaihtoehtoja kansalaisten valittavaksi. Puolueet mobilisoivat ja organisoivat väkeä yhteiskunnalliseen toimintaan. Ne rekrytoivat ja kouluttavat uusia jäseniä mukaan järjestötyöhön sekä tarjoavat väylän osallistua luottamustoimiin. Toisaalta puolueilla on välittäjän rooli, kun ne kokoavat ja esittävät kansalaisten toiveita, tarpeita, vaateita ja mielipiteitä päätöksenteon perustaksi. Välittäjän rooli toimii myös päinvastaiseen suuntaan, kun puolueet tulkitsevat päätöksenteon sisältöä

ja vaikutuksia. Vaaleissa kansan edessä testataan aiempien päätösten suosiota ja uusien linjausten käyttökelpoisuutta. Tätä kautta päästään puolueiden roolin kolmannelle tasolle. Menestymällä vaaleissa puolueet pyrkivät lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjiksi eli poliittisen päätöksentekokoneiston perustoimijoiksi.<sup>18</sup>

Käytännössä edustuksellinen demokratia ei siis toimi Suomessakaan ilman puolueita – eivätkä puolueet pysty toimimaan ilman taloudellisia edellytyksiä. Rahaa tarvitaan niin rakenteiden ylläpitoon kuin toiminnan käynnissä pitämiseen. Poliittisille toimijoille raha on jäsen- ja kannattajakunnan, organisaation sekä yleisen julkikuvan ohessa yksi oleellisista voimavaroista. Rahan muunneltavuus ja siirrettävyys korostaa sen käyttökelpoisuutta. Sillä voidaan hankkia tavaroita, palveluita, tieto-taitoa ja sillä voidaan korvata muiden voimavarojen puutteita.

Suomessa kansalaiset ovat suhtautuneet jopa jyrkän kielteisesti poliittisen toiminnan julkiseen tukeen, mutta samaan aikaan on tunnettu epäluuloa myös yksityisiä rahoituslähteitä kohtaan. Eräissä maissa asiaa on lähestytty muullakin tavoin, kun raha on katsottu koko poliittisen toiminnan luonnolliseksi osaksi. Se on osa kilpailua, ja kansalaisten antamat lahjoitukset on katsottu yhdeksi aktiivisuuden muodoksi. Siten puolue- tai vaali-toimintaan annettu lahjoitus on hyväksytty tapa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Varainkeruu on poliittisille toimijoille myös yksi keino pitää yhteyttä kansalaisiin.

Taloudelliset voimavarat vaikuttavat eri tavoin poliittiseen prosessiin. Yhtäältä taloudelliset edellytykset vaikuttavat poliittiseen kilpailuun ja sen lopputulokseen. Esimerkiksi vaalikamppailussa lienee jokseenkin mahdotonta menestyä ilman maksettua kampanjoin-tia. Toisaalta raha välittää myös erilaisia intressejä päätöksentekoon. Tätä ei ole katsottu uhaksi, jos poliittisten toimijoiden rahoitus koostuu erilaisista ja lukuisista lähteistä. Tällöin mikään yksittäinen lähde ei kohoa liian hallitsevaan asemaan eikä rahoittaja pääse ohjaamaan päätöksenteon agendaan tai sanelemaan päätösten sisältöä. Valtion tuella on pyritty mm. vähentämään näitä yksityisiin rahoituslähteisiin miellettyjä uhkia, mutta toisaalta se-kään ei ole täysin neutraalia. Julkinen ohjaus vaikuttaa aina jollain tavoin kilpailuasetel-maan: joillekin järjestelmä on edullisempi kuin joillekin toisille. Julkinen rahoitus ei myöskään poista kokonaan yksityisen rahan tarvetta tai käyttökelpoisuutta. Siten taloude-listen voimavarojen päätöksentekojärjestelmään välittämät erityisintressit ovat aina tavalla tai toisella läsnä, mikä on tuotu toistuvasti esiin alan tutkimuksessa. Esimerkiksi Heard (1960, 281 ja 11) on ilmaissut asian siten, että taloudelliset järjestelyt heijastuvat aina poli-tiikan vuorovaikutussuhteisiin:

"The question is ever not whether special interests shall be represented in a democratic government, but how... Deeper understanding of political money means deeper understanding of representative government."

Alexanderin mukaan (1989a, 9-10) mm. rahan siirrettävyys ja muunneltavuus tekee siitä oleellisen komponentin osana poliittista prosessia ja vallankäyttöä:

"Because of its universality, money is a tracer element in the study of political power. Light thrown upon transactions involving money illuminates political processes and behaviour and improves our understanding of the flows of influence and power."

Myös Nassmacher (2001a, 7-11) on todennut rahan merkityksen poliittisen järjestelmän polttoaineena ja kilpailuun vaikuttavana tekijänä:

"Money is one of the natural bases which democracy is built... Money strengthens the political impact of those who own it or are authorised to distribute it. On the other hand, financial barriers can prevent individuals and groups gaining access to power... Any discussion of political finance issues touches key problems of democracy."

Poliittisen rahan tutkimusta on luonnehdittu kansainvälisessä mitassa jonkinlaiseksi politologian alalohkoksi (*sub-field*), mutta Suomessa tutkimus ei ole yltänyt edes tälle tasolle. Kuvausta suomalaisesta puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmästä ei ole myöskään otettu mukaan osaksi laajoja kansainvälisiä vertailututkimuksia. Syyksi on mainittu yksinkertaisesti se, että asiasta ei ole saatavilla riittävästi tietoa<sup>19</sup>.

Suomessa poliittisen toiminnan rahoitus nousi jälleen vuosituhannen vaihteessa laajan huomion kohteeksi. Valtioneuvosto oli asettanut vuoden 1998 lopulla komitean tutkimaan keinoja vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi, ja komitea sai mietintönsä (1999:6) valmiiksi seuraavana syksynä. Vuoden 1999 eduskuntavaalien yhteydessä rahoitus oli myös tiedotusvälineiden tiiviin seurannan kohteena. Keväällä 2000 eduskunta puolestaan hyväksyi lain (414/2000) ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Lain mukaan yleisissä vaaleissa valituksi tulleiden ehdokkaiden on julkistettava kampanjointiin käyttämiensä varojen määrä ja lähteet. Hallituksen esityksen (8/2000) mukaan julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi ja korruption tyyppisten ilmiöiden ehkäisemiseksi vaalirahoituksen tulisi olla mahdollisimman julkista loukkaamatta kuitenkin yksityisyyden suojaa:

"Vaalirahoituksen julkisuus on nähtävä välttämättömäksi rahoituksen mahdollisesti aiheuttamien sidonnaisuuksien selvittämiseksi. Keskeiset rahoituslähteet julkisuuteen saattamalla voidaan saada kansalaisten arvioitavaksi kysymys siitä, onko tapauksessa syntynyt paheksuttavaksi katsottava taloudellinen sidos edustajaksi tai valtuutetuksi valitun ja tämän vaalikampanjan rahoittajan välillä."<sup>20</sup>

Laki oli tavallaan osa laajaa kokonaisuutta, joka sisälsi useita eritasoisia uudistuksia. 1990-luvulla aloitetuilla hankkeilla oli tarkoituksena modernisoida poliittisen järjestelmän rakenteita, kohentaa päätöksenteon ja hallinnon läpinäkyvyyttä sekä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Kaikkiaan tavoitteena oli poliittisen järjestelmän toimivuuden, uskottavuuden ja legitimiuden parantaminen. Osa uudistuksista ulottui perustuslakiin saakka. Valtiosäntöä oli yritetty uudistaa jo 1970-luvulta lähtien, mutta hankkeet kaatuivat poliittisiin erimielisyyksiin. Seuraavalla vuosikymmenellä valtiosäntöä onnistuttiin uudistamaan suppeina osina ja vasta 1990-luvulla löytyi riittävä yksimielisyys laajemmasta hankkeesta. Vuonna 1995 eduskunta hyväksyi muutokset valtiosäännön perusoikeussäännöksiin (969/1995). Hallituksen esityksessä tavoitteeksi mainittiin perusoikeusjärjestelmän nykyaikaistaminen ja täsmentäminen. Erityisesti pyrittiin laajentamaan lain soveltamisalaa ja kasvattamaan perusoikeuksien piiriä. Haluttiin lisätä julkisen vallan velvollisuutta edistää yksilöiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon. Määritettiin kansalaisten ja julkisen vallan välisiä suhteita ja suomalaisen yhteiskunnan perustavia arvoja sekä määriteltiin periaatteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle.<sup>21</sup>

Vuosikymmenen jälkipuoliskolla toteutui puolestaan perustuslain kokonaisuudistus. Uusi Suomen Perustuslaki (731/1999) korvasi itsenäisyyden alkuvuosilta periytyneet neljä perustuslakia myöhempine muutoksineen ja sisälsi lähes sellaisenaan vasta uudistetut perusoikeudet. Tavoitteena oli perustuslain yhtenäistäminen, ajanmukaistaminen ja selkeyttäminen; johdonmukainen perustuslaki tukisi kansanvaltaa parantamalla yleiskäsitystä valtiollisesta päätöksenteosta ja yksilön oikeusaseman perusteista. Edelleen haluttiin vahvistaa valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä ja siten parantaa eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksia. HE:n mukaan eduskunnan korostunut asema ylimpänä valtioelimenä mm. vahvistaisi edustuksellista demokratiaa. Parlamentin toimivallan laajentaminen ja sen työtä koskeva julkisuuden periaate lisäisivät samalla yksilöiden mahdollisuuksia saada tietoa käsiteltävistä asioista ja osallistua päätöksiä edeltävään keskusteluun.<sup>22</sup>

Hieman aiemmin oli ryhdytty sääntelemään myös ministerien mahdollisia sidonnaisuuksia. Vuonna 1995 Hallitusmuodon 36 §:ään lisättiin säännökset (270/1995), joiden mukaan valtioneuvoston jäsen ei saa hoitaa virkaa eikä tehtävää, joka saattaisi haitata ministeritoimen hoitoa tai vaarantaa luottamusta valtioneuvoston jäsenten toimiin. Ministerien on annettava eduskunnalle selvitykset elinkeinotoiminnastaan, merkittävästä varallisuudestaan ja virkatoimeen kuulumattomista tehtävistään ym. sidonnaisuuksistaan, joilla

saattaisi olla merkitystä arvioitaessa valtioneuvoston jäsenten toimintaa. Hallituksen esitys viittasi tarpeeseen etsiä poliittisen ja oikeudellisen vastuun jälkikäteisen kontrollin rinnalle keinoja ehkäistä etukäteen tilanteita, joissa jouduttaisiin puuttumaan ministereiden toiminnan asianmukaisuuteen tai laillisuuteen. Säännökset liitettiin sittemmin uuden perustuslain viidennen luvun 63 §:ään.<sup>23</sup>

Ministerien ohessa huomiota on kiinnitetty kansanedustajien sidonnaisuuksiin, mutta tätä asiaa on ohjattu lainsäädäntöä ohuemmalla normistolla. Eduskunnan puhe- miesneuvosto päätti vuonna 1995 antaa suosituksen sidosten vapaaehtoisesta ilmoittamisesta koottavaksi erilliseen sidosrekisteriin. Tässäkin tapauksessa taustalla oli yleinen ja periaatteellinen intressi, kun haluttiin ennaltaehkäistä sidoksiin liittyvää epätervettä edunvalvontaa. Mukana oli myös eduskunnan oma tarve: tunnettujen sidosten perusteella voitaisiin arvioida mahdollisia esteellisyyksiä, kun edustajia valitaan erilaisiin tehtäviin.<sup>24</sup>

Poliittisen päätöksenteon ohessa huomio kohdistui myös hallintoon, joten 1990-luvun lopulla uudistettiin asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaa lainsäädäntöä. HE:ssä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta päämääränä oli lisätä avoimuutta ja tehostaa julkisuusperiaatteen toteutumista. Tässäkin haluttiin edistää yksilöiden ja yhteisöjen mahdollisuuksia osallistua julkiseen keskusteluun ja yhteisten asioiden hoitoon. Uudella lailla (621/1999) pyrittiin laajentamaan julkisuuslain soveltamisalaa sekä selkeyttämään ja yhtenäistämään salassapidon ehtoja. Samalla korostettiin hallinnon yleistä velvollisuutta edistää hyvää tiedonhallintaa ja tiedonsaantioikeuden toteutumista. Lisäksi hallinnossa käsiteltävien asioiden julkisuutta ehdotettiin laajennettavaksi rajoittamalla viranomaisten harkintavaltaa päättää tietojen antamisesta.<sup>25</sup>

Lisäksi eduskunta sääti vuonna 2003 hallinnon toimintaa ohjaavan uuden yleislain, joka korvasi entisen hallintomenettelylain. Uuden hallintolain (434/2003) tavoitteena on edistää ja toteuttaa hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa. HE korosti yksilöiden asemaa ja oikeussuojaa hallintoasioiden vireillepanossa sekä viranomaiskäsittelyssä. Kun hallinnon rakenteet ja toimintamuodot olivat muuttuneet, niin myös niitä ohjaavat keskeiset menettelytapasäännöt oli saatettava vastaamaan yhteiskunnan ja oikeuskehityksen vaatimuksia. Hallinnon yleisten tehokkuus- ja nykyaikaistamisvaatimusten ohella muuttuneet käsitykset yksilön ja julkisen vallan suhteista korostivat tarvetta normiston muokkaamiseen.<sup>26</sup>

Eri uudistuksissa on toistuvasti todettu politiikan läpinäkyvyyden ja aktiivisen kansalaisuuden arvo osana demokratiaa. Samansuuntaiset tarpeet on todettu vuonna 2003 koottuun hallituksen kansalaisaktiivisuuden politiikkaohjelmassa<sup>27</sup>. Miten avoimuutta korostavat normit toimivat sitten käytännössä? Esimerkiksi lakia ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoit-

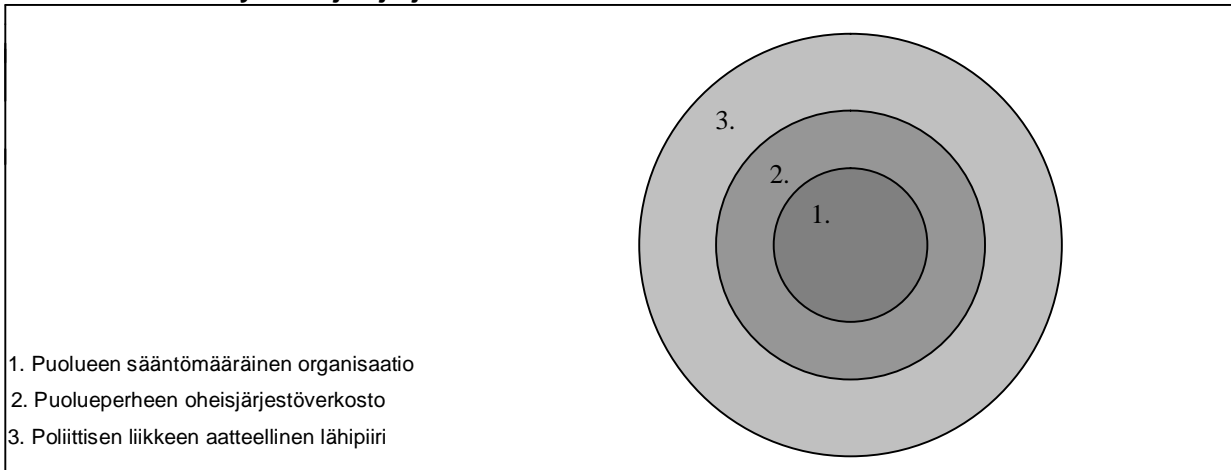
tamisesta on sovellettu vuoteen 2006 mennessä ainakin kertaalleen kaikissa yleisissä vaaleissa. Siten viranomaisten kokoamat tiedot tarjoavat aiempaa laajemmat mahdollisuudet arvioida edustajien kampanjarahoitusta ja siihen mahdollisesti liittyviä sidonnaisuuksia. Ehdokasrahoitusta koskevien säännösten toimivuus on kuitenkin jäänyt ainakin tutkimuksen osalta vielä testaamatta. Tilanne on sama jo vuonna 1986 uudistetun puoluelain (1048/1986) kohdalla. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen rutiini- sekä vaalirahoituksen julkistamiskäytäntöä ohjaavien normien toimivuutta ja niiden tarjoamia aineistoja on tutkittu varsin vähän. Samalla kokonaisarvio suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen rakenteista, julkisuuskäytännöistä ja järjestelmän toimivuudesta on yhä tekemättä.

### **1.3. Käsitteet ja peruselementit**

Poliittista rahoitusta luotaavan selvityksen pohjaksi on määriteltävä aiheeseen liittyviä käsitteitä ja peruselementtejä. Mitä Suomessa tarkoitetaan puolue- ja vaalirahoituksella? Tästä kysymyksestä voidaan erottaa vähintään kolme määriteltävää osaa: puolue-toiminta ja vaalitoiminta sekä niihin liitettävä rahoituksen käsite.

#### ***Puolue toiminnan järjestöulotteinen määrittely***

Puolue toiminnan hahmottamiseksi lähtökohtana on kuvaus suomalaisille puolueille tyypillisestä organisaatiosta ja sen eri ulottuvuuksista. Järjestölliset kehykset sisältävät niin sääntömääräisen organisaation kuin epävirallisemmatkin rakenteet. Tämä tutkimus keskittyy organisaation kuvaukseen ja rahoituksen arviointiin pääosin neljässä suurimmassa puolueessa: Suomen Keskustassa (KESK), Suomen Sosialidemokraattisessa Puolueessa (SDP), Kansallisessa Kokoomuksessa (KOK) ja Vasemmistoliitossa (VAS). Muita puolueita käsitellään asiayhteydestä riippuen. Suurimpien puolueiden organisaatiot ovat toimineet usein mallina muille ryhmille ja niiden järjestöt kattavat myös valtaosan kaikista poliittisista yhdistyksistä. Siten rajatullakin tarkastelulla pystytään luomaan kuva yleisestä tilanteesta. Valittu linjaus jättää varjoonsa pienpuolueille ominaisia piirteitä, mutta kaikkien ryhmien seuranta paisuttaisi tutkimustehtävää kohtuuttomasti.

**Kuvio 1.1. Puolueyhteisöjen järjestölliset ulottuvuudet**

Puolueiden toiminta rakentuu muiden kansalaisjärjestöjen tapaan vapaaehtoiselle henkilöjäsenyydelle, jonka pohjalta **puolueiden sääntömääräisissä organisaatioissa** (1-taso) erottuvat yhteiset peruselementit (kuvio 1.2.). Ensinnäkin alustana on maantieteelliseen kattavuuteen tähtäävä yhdistysten verkosto. Yhteiset aatteelliset arvot tai tavoitteet tunnustavat henkilöt järjestäytyvät ensisijaisesti perusjärjestöihin, jotka jäsenyvät pääosin kuntatasolla. Nämä paikallisyhdistykset tai puolueosastot koostuvat useimmiten paikkakunnan tai kaupunginosan mukaan. Vasemmistossa yksi järjestäytymisperuste on perinteisesti ollut myös ammattiala tai työpaikka. Lisäksi mukana on jossain määrin erilaisia teemayhdistyksiä. Kun paikkakunnalla on useampia perusjärjestöjä, niiden yhdyssiteenä ja katto-organisaationa puolueen kunnallisesta politiikasta ja sen yhteensovittamisesta huolehtii kunnallisjärjestö. Seuraavassa portaassa toiminta kootaan vaalipiireittäin ja jossain määrin maakunnittain järjestäytyneisiin piirijärjestöihin, jotka toimivat yhdyssiteenä paikallistason ja keskusorganisaation välillä. Piirien työtä leimaa yhteydenpito alueella toimiviin puoluejärjestöihin ja etenkin vaalityön organisointi.

Toiseksi maantieteellisen jaon ohessa rinnakkaisena järjestäytymisperusteena käytetään jäsenten sosiaalista taustaa. Tämän mukaan järjestötoimintaa on organisoitu etenkin nuorille, naisille ja opiskelijoille. Kyseiset järjestöt lukeutuvat useimmiten puolueen sääntömääräiseen organisaatioon, vaikka niillä on samaan aikaan omat maantieteellisesti porrastetut järjestörakenteensa.

Kolmanneksi mallista erottuu puolueiden korkeimmat päättävät elimet. Ylintä päätösvaltaa käyttää yleensä joka toinen tai joka kolmas vuosi järjestettävä puoluekokous, jossa linjataan laajat periaatteelliset ratkaisut, valitaan puoluejohto, päätetään säännöistä

sekä arvioidaan puolueen toimintaa ja tilaa. Puoluekokousten välisenä aikana ylin päätösvalta kuuluu kahdesti vuodessa kokoontuvalle puoluevaltuustolle.

Neljänneksi organisaatiossa määritellään arkisen puolue toiminnan johtamisesta vastaavat toimeenpanoelimet. Keskeisessä asemassa toimii puheenjohtajiston luotsaama puoluehallitus, joka valitsee sisältään vielä eräänlaisen ydinryhmän eli työvaliokunnan. Puoluehallituksen välittömään yhteyteen sijoittuvat sekä puolue toimisto henkilökuntineen että erikseen asetettavat työryhmät, jaostot, toimikunnat yms. erityiselimet.

Viidenneksi ainakin parlamentaarisen vähimmäiskannatuksen vakiinnuttaneet puolueet määrittelevät säännöissään niiden listoilta yleisissä vaaleissa valittujen ehdokkaiden muodostamien julkisten edustuselimien asemaa. Puolueiden sääntöihin on esim. kirjattu eduskunta- ja valtuustoryhmien yleisluonteisia oikeuksia ja velvollisuuksia.

Rekisteröityjen puolueiden perusorganisaatioihin kuuluu tavallaan siis kahdenlaisia elementtejä. Ensinnäkin sääntömääräinen organisaatio sisältää puolueen omat päätös-, toimeenpano-, suunnittelu- ym. elimet sekä niiden väliset toimivaltasuhteet. Toiseksi puolueiden sisällä toimii julkisoikeudelliselta asemaltaan määriteltyjä muita rekisteröityjä yhdistyksiä, joista puolue itse asiassa koostuu. Näiden varsinaisten jäsenjärjestöjen kanssa osin samankaltaisessa asemassa ovat valtuusto- ja etenkin eduskuntaryhmät, joiden autonomista asemaa korostavat esim. niiden omat säännöt ja tilinpäätökset.

Käytännössä puolueiden järjestöperhe ulottuu sääntömääräistä organisaatiota laajemmalle. Kaikilla vakiintuneilla puolueilla on piirissään (2-taso) erilaisia hallinnollisesti, aatteellisesti tai toiminnallisesti lähellä olevia erityisorganisaatioita eli **oheisjärjestöjä**. Nekin ovat yleensä autonomisia organisaatioita omine kirjattuine sääntöineen ja tilinpäätöksineen. Tyypillisimpiä oheisjärjestöjä ovat nais-, nuoris- ja opiskelijajärjestöt, jotka kuuluvat sääntöjensä perusteella usein jo varsinaiseen puolueorganisaatioon. Toisaalta niiden erityisen toimenkuvan vuoksi ne ovat mitä tyypillisimpiä oheisjärjestöjä. Puolueet ovat yleisesti luokitelleet nämä läheisimmät yhteisöt jäsen- tai sisärjestöikseen, ja samantapaisessa asemassa ovat esim. varhaisnuorisjärjestöt. Yleisimpiin järjestötyyppeihin lukeutuu myös esim. eläkeläis- ja sivistysjärjestöt. Oheisjärjestöjen termit vaihtelevat jossain määrin puolueittain: puhutaan mm. sivu-, läheis- tai yhteistyöjärjestöistä.



### Asetelma 1.3. Suurimpien puolueiden oheisjärjestöjä <sup>28</sup>

#### **SDP**

##### **Sisarjärjestöt**

Nuorten Kotkain Keskusliitto  
 Sosialidemokraattiset Nuoret  
 Sosialidemokraattiset Naiset  
 Sosialidemokraattiset Opiskelijat

##### **Yhteistyöjärjestöjä**

Villiruusu  
 Wanhat Toverit  
 Kansainvälinen Solidaarisuussäätiö  
 Eläkkeensaajien Keskusliitto  
 Kotien Puolesta Keskusliitto  
 Lomakotien Liitto  
 Perhelomat  
 Vanhus- ja Lähimmäispalvelun Liitto  
 Kansan Sivistysrahasto KSR  
 Väinö Tannerin säätiö  
 Suomen Elämäntapaliitto  
 Suomen Työväen Musiikkiliitto  
 Työväen Akatemia  
 Työväen Arkisto  
 Työväen Keskusmuseo  
 Työväen Näyttämöiden Liitto  
 Työväen Sivistysliitto  
 Voionmaan Opisto  
 Kalevi Sorsa -säätiö

##### **Muita**

Kristillisten sosialidemokraattien liitto  
 Palkansaajasäätiö  
 Työväen Opintorahasto  
 Nuorten Puolesta

#### **VASEMMISTOLIITTO**

Vasemmistonuoret  
 Vasemmistonaiset (verkosto)  
 Suomen Demokratian Pioneerien Liitto  
 Kansan Arkisto  
 Kansan Sivistystyön Liitto  
 Yrjö Sirolan Säätiö  
 Kansantalojen Liitto  
 Kansan Radioliitto

##### **Muita**

Eläkeläiset ry  
 Kulttuurityön Keskus  
 Hebe-säätiö  
 Nuorisolomat  
 Lasten Toiminnan Tukisäätiö  
 Vasemmistofoorumi

#### **KOKOOMUS**

##### **Jäsenliitot**

Kokoomuksen Opiskelijaliitto Tuhatkunta  
 Kokoomuksen Nuorten Liitto  
 Kokoomuksen Naisten Liitto

##### **Läheisjärjestöt ja yhtiöt**

Minijellonat  
 Kansallinen Senioriliitto  
 Kansallinen Sivistysliitto (KANSIO)  
 Porvarillisen Työn Arkisto  
 Paasikivi Opisto  
 Kansallinen Kulttuuriliitto  
 Naiset Yhdessä  
 Kansalliset Maahanmuuttajat  
 Kansallispalvelu Oy  
 Nykypäivä  
 Suomen Kansallisverkko Oy –  
 Verkkoutiset  
 Suomen Kansallismedia Oy

##### **Muita**

Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö  
 Kansallissäätiö  
 Snellman-Säätiö

#### **KESKUSTA**

##### **Keskustajärjestöt (sisarjärjestöt)**

Keskustan Opiskelijaliitto  
 Nuoren Keskustan Liitto  
 Suomen Keskustanaiset  
 Keskustan Lehtimiehet

##### **Keskustan lähipiiri**

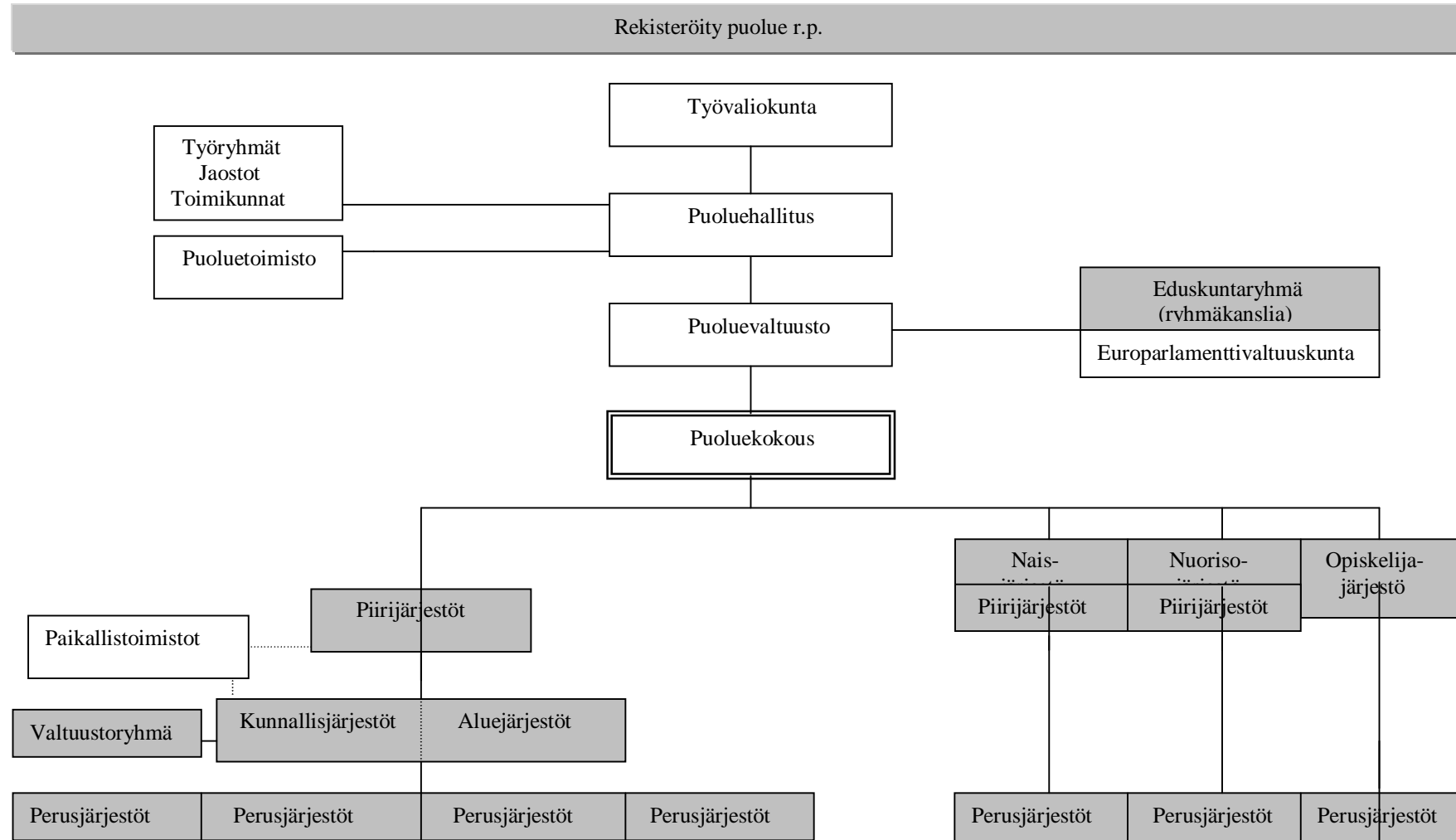
Vesaiset  
 Keskustan ja Maaseudun Arkisto  
 Keskustan Koulutuspoliittinen Liitto  
 Maaseudun Sivistysliitto  
 Alkio-opisto  
 Huoltoliitto  
 Lomayhtymä

##### **Muita**

Eläkeliitto  
 Maaseudun Säätiö  
 Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö  
 Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiö  
 Edistysmielisen tutkimuksen yhdistys

### Kuvio 1.2. Puolueiden sääntömääräisen organisaation perusmalli

(Tummennetut rekisteröityjä yhdistyksiä tai vastaavanlaisessa asemassa olevia autonomisia organisaatioita)



Asetelma 1.3. esittelee suurten puolueiden valtakunnallisia tai verrattavassa asemassa olevia oheisorganisaatioita. Tiedot on koottu puolueiden kotisivuilta ja välittömästi niiden kautta linkitetyistä lähteistä sekä puoluelehtien järjestöpalstoilta. Puolueiden tarjoamat tiedot eivät ole tyhjentyviä eivätkä täysin yhteismitallisiakaan. Kyse on enemmän siitä, mitä puolueet ovat katsoneet tarpeelliseksi ilmoittaa asiasta<sup>28</sup>. Asetelma antaa kuitenkin riittävän yleiskuvan järjestökentästä. Asiayhteydestä riippuen puolueet ja oheisjärjestöt tuovat keskinäisen suhteensa esiin toisinaan vaihtelevin tavoin, mikä tavallaan kuvastaa järjestökentän luonnettakin. Nyt nimettyjen yhteisöjen lisäksi on eri yhteyksissä todennettavissa muitakin vastaavia organisaatioita. Varsin tyypillistä on esimerkiksi se, että kaikkia säätiöitä tai tukiyhdistyksiä ei pidetä esillä aivan saamaan tapaan kuin muita organisaatioita. Yleisimmin oheisorganisaatiot ovat yhdistys- tai säätiömuotoisia, mutta jossain määrin toimintoja on siirretty yritysperustalle. Esimerkiksi puoluelehtiä julkaisevat kustannusyhtiöt. Yhtiömuotoisina toimivat myös eräät muut viestinnän kenttään erikoistuneet yritykset sekä erilaiset verkko- ja hallintopalveluita tuottavat yhtiöt.

Osalla oheisorganisaatioista on taustapuolueensa tapaan valtakunnallisesti kattavat rakenteet ja osa yhdistyksistä tai säätiöistä on keskittynyt joko keskus- tai paikallistasoon työhön. Vakiintuneiden puolueiden oheisjärjestökentässä erottuu sekä kaikille yhteisiä että kullekin puolueelle tyypillisiä piirteitä. Puolueiden välisessä kulttuurissa on eroja mm. järjestökentän laajuudessa ja siinä, miten tiiviisti näiden yhteisöjen arkityö nivoutuu varsinaiseen puolue toimintaan. Myös puolueiden sisällä yksittäisten järjestöjen välillä on selviä eroja, kun jotkut organisaatiot kiinnittyvät avoimesti puolueen rinnalle ja toisilla arkitoiminta etäännyttäväksi puolue työstä ja -tunnuksista. Sekä yksittäisten järjestöjen että yleensäkin oheisjärjestökentän laajuudessa, toimenkuvassa ja puoluesuhteessa on havaittavissa muutoksia vuosikymmenten varrella. Erityisesti sodan jälkeen sekä 1960- ja 1970-luvuilla rakennetun oheisjärjestökoneen muotoja on uusittu 1980-luvun lopulta lähtien. Perusrakenteet ovat pysyneet koossa, vaikka useat järjestöt ovat muokanneet julkikuvaansa ja ottaneet etäisyyttä päivänpoliittiseen toimintaan. Osa vanhoista järjestöistä on muuttanut perusluonnettaan tai lopettanut toimintansa kokonaan. Vähäisemmässä määrin on perustettu kokonaan uusia organisaatioita.<sup>29</sup>

Vasemmistopuolueet ovat perinteisesti panostaneet järjestöllisiin toimintaedellytyksiin. SDP:n laaja järjestöverkosto kuvastaa edelleen monimuotoista toimintamallia, jossa välittömän puolue työn ohessa organisaatiopohja tukeutuu laajalti työväenliikkeen perinteisiin ja tavoitteisiin. Tavanomaisimpien oheisjärjestöjen lisäksi sosialidemokraattien hallitsemaan piiriin kuuluu mittava kenttä esim. kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöjä. Toisaalla

taas Suomen Kansandemokraattisen Liiton (SKDL) ja Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) järjestäytyminen VAS:ksi merkitsi 1990-luvun alussa muodonmuutosta puolueen oheisjärjestökentässä. Aiemmin laaja ja väriä tunnustanut puolueperhe on selvästi supistunut. Lukuisat äärivasemmiston organisaatiot ovat päättäneet toimintansa joko taloudelliseen tai järjestölliseen konkurssiin. Lisäksi eräät puolueyhteisöön kuuluneet ja yhä toimivat loma- ja sosiaalialan järjestöt ovat pyrkineet karistamaan julkikuvastaan vanhoja tunnuksia eikä niitä enää esitellä aktiivisesti puolueen yhteydessä ainakaan ulospäin. Ilman tarkempaa selvitystä on myös vaikea määrittää, kuuluvatko tietyt järjestöt nykyään lähemmäs Vasemmistoliittoa vai puolueyhteisöstä irtautuneita laitavasemmiston pienpuolueita.

Porvarillisista puolueista Keskustalla oheiskoneisto on aikanaan viritetty laajimmalle perustalle osana poliittisen liikkeen suunnitelmallista järjestöstrategiaa. Listattujen järjestöjen kirjo on kaventunut parin vuosikymmenen aikana, mikä saattaa johtua niin järjestöperustan ohenemisesta kuin valitusta tavasta lähestyä julkisuutta<sup>30</sup>. Esimerkiksi eräitä keskustaa yhä lähellä toimivia organisaatioita ei ole enää aktiivisesti esitelty osana puolueyhteisöä. Kokoomuksen oheisjärjestömalli on perinteisesti poikennut muista suurista puolueista, vaikka peruselementit nykyään muistuttavatkin toisiaan. Muita myöhemmin rakennettua oheisjärjestöverkon toimiala on ollut suppeampi ja se on kiertynyt tiiviisti Kokoomuksen ja nimenomaan puoluetoiminnan ytimen ympärille. Esimerkiksi vasemmistolle ja keskustalle tyypillinen sosiaalialan järjestötyö tai aatteellisesti väritynyt kulttuuritoiminta on jäänyt Kokoomuksessa vähäisempään rooliin.

Oheisorganisaatioille on luonteenomaista erikoistuminen puoluetoimintaa tavalla tai toisella sivuaville osa-alueille. Puolueet ovat siirtäneet osan toiminnoistaan näiden järjestöjen vastuulle tai muuten laajentaneet vaikutuspiiriään yhteiskunnan eri alueille. Osa organisaatioista on järjestäytynyt jäsenistön sosiaalisen taustan mukaan, millä on tavoiteltu mm. eri ikäryhmien tuomista mukaan puoluetoimintaan. Osalla järjestöistä tarkoituksena on tukea ja täydentää poliittista toimintaa esim. koulutuksen, tiedotuksen tai järjestötalouden asiantuntemuksella. Lisäksi mukaan mahtuu erilaisia palveluja ja vapaa-ajan toimintaa tarjoavia yhteisöjä. Oheisjärjestöillä on puolueyhteisössä myös huomattavaa taloudellista merkitystä, josta yksi ulottuvuus liittyy julkisiin avustuksiin. Niin valtion kuin kuntienkin talousarvioihin on varattu erilaisia määrärahoja yleishyödyllisten kansalaisjärjestöjen avustamiseen. Tukea voivat saada sekä riippumattomat että puolueita lähellä olevat järjestöt. Oheisorganisaatioiden julkisista lähteistä saamat avustukset ovat *epäsuoraa tai välillistä puoluetukea*. Sen sijaan puolueiden keskus- ja piirijärjestöille valtion budjetista osoitettua määrärahaa on kutsuttu *suoraksi puoluetueksi*.

Osa oheisorganisaatioista on sijoittunut lähemmäksi ja osa etäämmälle puolueiden ytimeksi. Poliittisten liikkeiden **aatteellinen piiri** ei kuitenkaan rajoitu vain puolueiden sääntömääräisten osien tai oheisjärjestöjen mukaan määriteltyihin tasoihin. Etenkin työväenliikkeen ja keskustalaisen (maalaisliittolaisen) liikkeen piiri on jo alkuaan poikennut etenkin muiden porvarillisten puolueiden toimintamallista. Vasemmistolla ja Keskustalla on perinteisesti ollut toiminnallinen ja organisatorinen yhteys ammatillisiin etujärjestöihin (3-taso). Tällöin poliittisen liikkeen on jo lähtökohtaisesti katsottu nojautuneen samanaikaisesti kahdelle: puoluepoliittiseen ja ammatilliseen järjestäytymiseen. Tyypillisimmin tämä erottuu vasemmistopuolueiden ja ammattiyhdistysliikkeen sekä Keskustan ja maataloustuottajien välisessä suhteessa.

Puolueiden ja etujärjestöjen välillä ei ole suoraan sääntöjen pohjalle rakennettua yhteyttä eikä niillä ole yhteistä johtoa. Myös keskusjärjestöjen taloudet elävät erillään toisistaan, joten organisaatiot ovat toisistaan erottuvia autonomisia kokonaisuuksia. Käytännössä tiivis yhteys on kuitenkin nähtävissä monin tavoin. Yhteisen historiallisen ja aatteellisen taustan jälkeen yhteys erottuu mm. henkilötasolla. Ensinnäkin kummallakin puolella jäsenistön peruskannatus on ammennettu perinteisesti samankaltaiselta sosiaaliselta taustalta, vaikka vanhat luokkarakenteet ovatkin rapistuneet vuosikymmenten varrella. Esimerkiksi sosialidemokraatit ovat jäsenenemmistön tukemana hallitsevassa asemassa Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestössä (SAK). Liittotasolla ja ammattiosastoissa organisaatiot ovat perinteisesti lukeutuneet joko sosialidemokraattien tai vasemmistoliittolaisten (aiemmin kommunistien) hallitsemiin yhdistyksiin. Vastaavalla tavalla Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton (MTK) jäsenenemmistöä on leimannut läheinen yhteys Keskustapuolueeseen. Siten myös etujärjestöjen johtotaso on valittu useimmiten puolueperusteisten jakolinjojen mukaan. Ilmiön mukana on puhuttu osapuolten välisestä johtoelinten personaaliunionista, jossa keskinäiset yhteistyön edellytykset löydetään huomattavasti helpommin muihin järjestöihin verrattuna. Yhteiseksi koettuja poliittisia tavoitteita on ajettu samaan aikaan sekä valtiosäännön määrittämin keinoin että etujärjestöille ominaisin toimintatavoin. Etujärjestöjen toimitsija- ja jäsenkunta on toisinaan myös taannut puolueille voimavarojen reservin yhteistyön eri muodoissa. Muiden ammatillisten keskusjärjestöjen tai työnantajapuolen organisaatioissa puoluekytkentä ei ole noussut esiin yhtä selkeästi.<sup>31</sup>

Ammatillisten järjestöjen ohessa eräiden puolueiden ja poliittisten liikkeiden piiriin liittyi etenkin aiempina vuosikymmeninä läheinen yhteys esim. osuustoimintaliikkeeseen tai työväen urheiluliikkeeseen. Hieman samaan tapaan ilman yhteistä muodollista ja sääntömääräistä organisaatioperustaa voitaisiin tarkastella esim. Ruotsalaisen Kansanpuolueen

(RKP) ja laajan ruotsinkielisen järjestökentän yhteyttä. Yhteisen sosiaalisen taustan ja jäsenistön mukana sekä puolueen että muiden kansalaisjärjestöjen on ollut ilmeisen helppo löytää samansuuntaiset tavoitteet ja läheisen yhteistyön edellytykset. Poliittisten liikkeiden organisatorista kolmatta ulottuvuutta, sen luonnetta, laajuutta tai vuosikymmenten aikana havaittua muutosta ei tässä yhteydessä käsitellä enempää. Eräiden etujärjestöjen ja puolueiden yhteistyötä arvioidaan kuitenkin vielä vaalien yhteydessä.

### ***Puoluerahoitus käsitteenä***

Yleisimmin puoluerahoituksen tarkastelu on suuntautunut vain keskusjärjestöjen talouteen, mutta kattavan kokonaisuuden luomiseksi kuvaus olisi ulotettava myös muille järjestötasoille. Esimerkiksi laajimmalla järjestöpohjalla valtiollisiin asioihin vaikuttavan Suomen Keskustan organisaatioon kuuluu tuhansia rekisteröityjä yhdistyksiä. Vuonna 2003 puolueella oli 3.247 perusjärjestöä, 319 kunnallisjärjestöä ja 21 piiriä<sup>32</sup>. Lisäksi mukaan on laskettava oheisjärjestöt, joista osalla niistäkin on paikallisia rakenteita. Pääosa puolueperheeseen kuuluvista organisaatioista on itsenäisiä yhdistyksiä omine talousjärjestelyineen ja tilinpäätöksineen.

Vastaavasti rahoitus-termiä on usein tarkasteltu rajatusti vain tulopuoleen keskittyen. Järjestötalouden kokonaiskuvaa luotaessa mukaan kuuluisi yhtä lailla menopuolen arviointi. Lisäksi tulisi ottaa huomioon järjestöjen mahdollinen varallisuus tai velkaisuus. Toisinaan puoluerahoituksen kannalta oleelliset tapahtumat saattavat ulottua muuhunkin varallisuuden hallintaan tai omaisuusjärjestelyihin. Joka tapauksessa tutkimuksen lähtökohdat kiinnittyvät yleensä virallisesti kirjanpidon ja tilinpäätösten kautta osoitettaviin talouden tapahtumiin. Lisäksi on olemassa selvästi hankalammin todennettavia järjestötalouden voimavaroja, joilla on rahallista arvoa, mutta ei välttämättä aina rahassa mitattavaa ja kirjattua suoritusta. Esimerkiksi talkootyö, järjestölle annetut alennukset tai sen puolesta maksetut laskut sijoittuvat mainitulle alueelle.

### ***Vaali- ja puoluerahoituksen monisäikeisyys***

Miten sitten suomalainen vaalirahoitus eroaa puoluerahoituksesta? Puoluetoiminnan ja vaalityön erotteleminen ei ole yksiselitteistä. Samalla rajan vetäminen puolue- ja vaalirahoituksen välille on toisinaan hankalaa. Periaatteessa voidaan kuitenkin olettaa, että ennen vaaleja puolueen koko järjestökone käynnistetään yhteisen tavoitteen eli vaali-

menestyksen saavuttamiseksi. Joka tapauksessa vaalirahoituksen käsite liitetään ensisijaisesti yleisiin vaaleihin eli kunnallis-, eduskunta-, europarlamentti- ja presidentinvaaleihin sekä niitä koskevan kampanjoinnin talousjärjestelyihin.

Vaalikampanjointi on yksi puoluetoiminnan lohkoista, joille järjestöt ovat laskeneet erilliset budjetit, ja näin osa kampanjataloudesta jää yksiselitteisesti puolueiden vastuulle. Ehdokkaat kampanjoivat rinnan oman puolueensa kanssa, mutta samalla selkeästi henkilökohtaisin tunnuksin ja tavoittein. Tällöin ehdokaskohtainen vaalitalous jää kyseisen kandidaatin omalle tai hänen tukijorganisaationsa vastuulle. Kampanjoinnin rahoitus kulkee myös päällekkäin, kun useat puoluejärjestöt avustavat ehdokkaitaan rahallisesti, kouluttavat heitä tai vastaavat ehdokkaiden yhteismainonnan kustannuksista. Toisaalta taas ehdokkaat maksavat yleisesti omille piirijärjestöilleen ns. ehdokasmaksuja.

Lisäksi kampanjointiin ovat osallistuneet muutkin kuin puolueet ja ehdolle asettuneet henkilöt. Esimerkiksi useat etujärjestöt ovat panostaneet vaaleihin esitelläkseen omia tavoitteitaan ja samalla vaalit ovat tarjonneet niille tilaisuuden muutenkin kohottaa profiiliin. Intressiorganisaatiot kampanjoivat itsenäisesti irrallaan puolueista ja kandidaateista, mutta toisinaan niiden vaalityötä on saatettu sovittaa puolueiden kampanjointiin tai ne ovat tukeneet rahallisesti poliittisia ryhmiä taikka yksittäisiä ehdokkaita.

Poliittiseen kilpailuun liittyvien kulujen ohessa vaaleihin sisältyy muitakin kustannuksia, jotka saattavat vaihdella poliittisten järjestelmien välillä. Esimerkiksi vaalien tekniset järjestelyt nielevät väistämättä varoja. Suomessa järjestelykuluista vastaavat valtio ja kunnat: vuoden 1999 eduskuntavaalit maksoivat valtiolle yli 40 miljoonaa ja kunnille yli 30 miljoonaa markkaa<sup>33</sup>. Vuoden 2007 vaaleja silmällä pitäen Suomessa valtio oli lisäksi panostanut erityiseen kampanjaan yleisen äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi.

#### **1.4. Tutkimustehtävä ja -aineistot**

Poliittisen rahan tutkimusta leimaa tradition puuttuminen. Samalla ovat jääneet kehittämättä ilmiöitä kattavasti tai edes laajasti selittävät mallit, jotka olisi luotu nimenomaan alan tutkimusta varten. Teoreettisen pohjan kapeus on johtanut siihen, että systematisoivia kehyksiä on lainattu esim. puolueiden tai puoluejärjestelmien rakenteita arvioivista tutki-

muksista. Amerikkalaisessa tutkimuksessa on puolestaan testattu esim. matemaattisten mallien soveltuvuutta poliittisen rahan ja vaalimenestyksen välisen suhteen hahmottamiseksi (ks.ed.). Alan johtavat tutkijat ovat toistaneet, että erityisesti julkisen ohjauksen yleistymiseen ja sen vaikutuksiin liittyvää teoreettista tietoa on hyvin vähän. Esimerkiksi Gidlund totesi 1980-luvun alussa, että puoluerahoituksen tutkimus oli ollut pitkälti empiirisesti suuntautunutta tapaustutkimusta ja että teoreettisten mallien kehittäminen oli jäänyt laiminlyödyksi osa-alueeksi<sup>34</sup>. Vastaavasti Alexander (1989a, 20) arvioi saman vuosikymmenen lopulla, ettei teoreettisissa mallinuksissa oltu otettu riittävästi huomioon julkisen ohjauksen kasvanutta roolia:

”While previous theoretical formulations failed to take the roles of government into account, admittedly, further experience and refinement are necessary before authoritative conclusions and a fully integrated theory can be presented.”

Asiain tila on toistettu tuoreessakin tutkimuksessa. Esimerkiksi Nassmacher on ollut luomassa kehyksiä alan tutkimukseen sovellettavien kysymyksenasettelujen ja näkökulmien yhtenäistämiseksi (ks. ed.). 2000-luvun alussa toteutetun ja laajasti eri maita vertailevaan aineistoon perustuvan tutkimuksen yhteydessä Nassmacher (2001a, 30) totesi, että yhtenä tavoitteena oli päästä lähemmäs teoreettisen kehyksen luomista:

”Our joint effort is intended as a first step towards a theory of political finance.”

Jos tutkimusalalle on tyypillistä teoreettisen viitekehyksen puuttuminen, niin Suomea käsittelevää tutkimusta leimaa jo empiirisenkin perustiedon niukkuus. Suomea koskevilla havainnoilla ei esimerkiksi pystytä ainakaan vielä täyttämään kansainvälisen vertailututkimuksen pohjaksi luotua raamia poliittisen rahoituksen kokonaiskustannuksista ja kulumuodoista, rahoituksen lähteistä sekä kontrollijärjestelmän piirteistä. Asiaa on toistaiseksi lähestyttävä rajatuin tavoittein. Tässä tutkimuksessa tehtävä jakaantuu pääosin kahtaalle:

- Ensinnäkin luodaan peruskartoitus suomalaisesta puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmästä ja arvioidaan sen läpinäkyvyyttä (pääluvut 2-6)
- Toiseksi tarkastellaan eräiden keskeisten puolue teorioiden tapaa käsitellä poliittisen toiminnan rahoitusta ja arvioidaan niiden soveltuvuutta suomalaisen järjestelmän selittäjinä (pääluku 7)



## **Tutkimustehtävä 1. Suomalaisen rahoitusjärjestelmän rakenne ja läpinäkyvyys**

Tutkimuksen lähtökohtana on rakenteellinen peruskuvauksen sekä poliittisen rahoituksen ohjausjärjestelmästä että poliittisten toimijoiden tulolähteistä.

Tutkimustehtävän näkökulma tiivistyy poliittiseen rahoitukseen oleellisesti liittyvän julkisuusintressin arvioimiseen 2000-luvun alun Suomessa:

- a) Ensinnäkin arvioidaan julkisen ohjausjärjestelmän toimeenpanoa. Onko järjestelmää toteutettu myös käytännössä normien sisältöä sekä niiden perusteluja ja tavoitteita vastaavalla tavalla?
- b) Toiseksi hahmotetaan ohjauksen seurauksia. Miten läpinäkyviä ovat puolueiden ja välittömästi niiden läheisyyteen lukeutuvien toimijoiden rahoitusjärjestelyt? Tarjoavatko julkiset asiakirjat riittävät välineet puolue- ja vaalirahoituksen rakenteen selvittämiseksi ja pystytäänkö niiden perusteella erittelemään julkisten ja yksityisten tulojen osuudet?
- c) Lopuksi testataan, miten tarkasti saadaan näkyville yksityiset rahoituslähteet ja erityisesti intressisidonnaisuuden kannalta tavallaan arimmat alueet<sup>35</sup>, kuten yritysten ja etujärjestöjen tuki tai muut merkittävän kokoluokan yksityiset lahjoitukset.

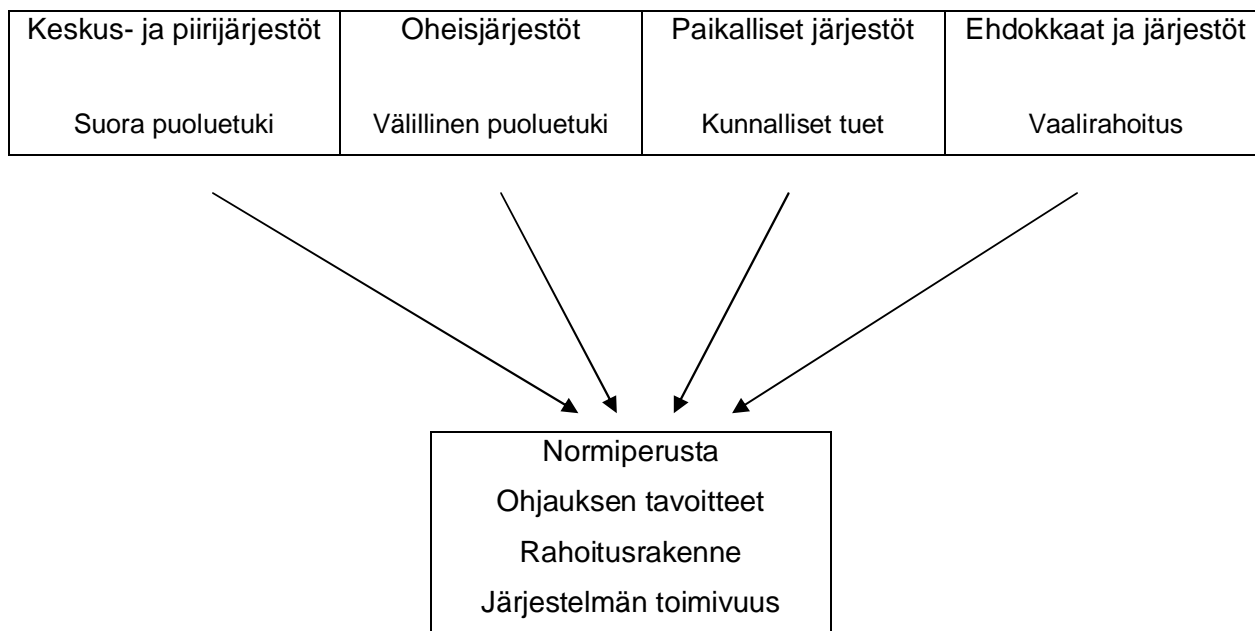
Tehtävä rakentuu neljän toisiaan seuraavan ja täydentävän pääkysymyksen ympärille (kuvio 1.3.):

- 1) Miten lain kirjain säätelee ja ohjaa poliittisen rahoituksen järjestelmää?
- 2) Millaisia ovat järjestelmän julkilausutut demokratiavaatimukset ja julkisuustavoitteet?
- 3) Millaisia ovat puolue- ja vaalirahoituksen peruslähteet ja -rakenteet Suomessa?
- 4) Toteuttavatko tukijärjestelmät, viranomaisvalvonta ja asiakirjajulkisuus käytännössä lain kirjainta ja asetettuja tavoitteita?

Hanke pyrkii laajaan kuvaukseen suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen perusratkaisuista eri järjestötasoilla. Se kartoittaa paitsi puolueyhteisöön kuuluvien erilaisten organisaatioiden keinoja rahoittaa toimintaansa niin myös sitä, miten niiden taloudelliset järjestelyt kietoutuvat toisiinsa. Selvitys kohdistuu ensisijaisesti sääntömääräiseen (1-taso) organisaatioon. Rajatulla otoksella tarkastellaan lisäksi eräitä yleisimpiä ja lähelle puolue toiminnan ydintä sijoittuvia oheisjärjestöjä (2-taso). Tarkoituksena on valottaa niiden suhdetta puolueorganisaatioon ja seurata niiden roolia osana poliittisen toiminnan rahoitusta. Poliittisen liikkeen aatteelliseen lähipiiriin (3-taso) luettavien organisaatioiden, kuten eräiden etujärjestöjen, roolia tarkastellaan lähinnä vaalirahoituksen yhteydessä.

Tutkimus rakentuu neljälle lohkolle (kuvio 1.3.), jotka määrittyvät eri järjestö-  
tasojen ja julkisten tukimuotojen perusteella. Ensiksi tarkastellaan puolueiden keskus- ja  
piiriorganisaatioita sekä valtion suoran puoluetuen järjestelmää. Toiseksi arvioidaan eräitä  
tyypillisimpiä oheisjärjestöjä ja niitä koskevia välillisen puoluetuen muotoja. Kolmanneksi  
siirrytään paikallistasolle seuraamaan, miten muutamat kunnat jakavat tukea puolueperus-  
teiseen toimintaan. Kolme ensimmäistä lohkoa käsittelevät järjestöjen perusrahoitusta.  
Neljänneksi tarkastellaan niin järjestöjen kuin valituksi tulleiden ehdokkaiden kampanjara-  
hoitusta vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Kaikki neljä lohkoa muodostavat kukin yhden  
pääluvun seuraavassa käsittelyssä.

**Kuvio 1.3. Suomalaista rahoitusjärjestelmää tarkastelevan tutkimusasetelman malli**



Tutkimustehtävän rajaukset liittyvät ensinnäkin ajalliseen ulottuvuuteen. Julkisen  
ohjauksen normiperustaa kartoitetaan sen koko kehityskaaren mittaisena. Poliittiseen toi-  
mintaan varattujen julkisten määrärahojen nimellistä ja reaalista kehitystä kuvataan 1960-  
luvulta lähtien aivan viimeisiin vuosiin saakka. Tukieurojen jakoa järjestöille kartoitetaan  
muutamalta 2000-luvun alkuvuodelta. Syväanalyysi järjestöjen talouteen rajoittuu kuitenkin  
vain yhteen vuoteen eli vaalivuoteen 2003. Järjestökohtainen tarkastelu kohdentuu pää-  
osin tulopohjan läpivalaisuun: niin rutiini- kuin vaalituottoihin. Useamman vuoden saatikka  
koko vaalisyklin käsittely samoin kuin koko talousperustan arviointi paisuttaisi tutkimustehtävää  
liian laajaksi käytettäviin voimavaroihin nähden.

Järjestöjä rajaukset koskevat siten, että valtion tukijärjestelmien kohdentumista hahmotetaan läpi puoluekentän. Sen sijaan järjestötalouden seikkaperäinen analyysi kohdentuu ensisijaisesti neljän suurimman puolueen keskustasolle. Samoista puolueista otetaan perusteelliseen käsittelyyn myös piirijärjestöt yhdestä vaalipiiristä (Varsinais-Suomi). Muita piiriorganisaatioita tarkastellaan yleisemmällä tasolla.

Neljästä suurimmasta puolueesta valitaan edelleen analysoitavaksi neljä erilaista oheisorganisaatiotyyppiä: eduskuntaryhmät, nuoriso- ja sivistysjärjestöt sekä eräät säätiöt. Nämä kaikki edustavat toimintaidealtaan, puoluesuhteeltaan, julkisilta tukijärjestelmiltään ja rahoitusperustaltaan erilaisia lähtökohtia.

Paikallistasolle siirryttäessä tarkastelu kohdentuu kolmeen vaihtelevan kokoiseen kuntaan (Turku, Raisio ja Naantali) em. vaalipiiristä.

Lopuksi selvitetään kaikkien mainittujen järjestötasojen ja valituiksi tulleiden kansanedustajien kampanjarahoitusta vuoden 2003 vaaleissa. Parlamentaarikkojen kohdalla vertailu ulottuu myös vuoden 2004 Euroopan parlamentin vaaleihin.

Johtopäätösten yhteydessä suomalaisen järjestelmän keskeisiä piirteitä lisäksi vertaillaan eräiden muiden läntisten demokratioiden käytäntöihin ja kansainvälisiin ohjaus-suosituksiin.

## ***Tutkimustehtävä 2. Puoluateoriat suomalaisen rahoitusjärjestelmän selittäjinä***

Suomalaisen rakennekuvauksen jälkeen tutkimuksen toinen oleellinen tehtävä tiivistyy siihen, miten eräissä keskeisissä puoluateorioissa on käsitelty poliittisen toiminnan rahoitusta. Tarkasteluun on valittu neljä näkemystä, jotka lähestyvät aihetta vaihtelevin tavoin (vrt. luku 1.1.). Maurice Duverger katsoi 1950-luvulla, että puolueiden rahoitus heijastaa niiden yleistä kehitystä. Leon D. Epstein hahmotti 1960- ja 1970-luvuilla mm. poliittista rahoitusta vaalitoiminnan lähtökohdista. Richard Katz ja Peter Mair liittivät 1990-luvulla julkisen rahoituksen yhdeksi puolueiden ja koko puoluejärjestelmän muutosta määrittäväksi tekijäksi. Alan Ware puolestaan yhdisteli myöhemmin 1990-luvulla aiempien tutkijoiden näkemyksiä ja arvioi lukuisten muiden tekijöiden ohessa erilaisten voimavarojen ja vaalitoiminnan vaikutuksia mm. puolueiden järjestölliseen kehitykseen.

Kaikki mainitut tekijät ovat tarkastelleet puoluetoinnin edellytyksiä läntisissä demokratioissa, mutta heillä on varsin erilaiset käsitykset esim. järjestöllisen toiminnan kehityssuunnasta. Heidän näkemyksensä poikkeavat myös siinä, kuinka keskeisessä osassa rahoitus on puoluetoinnin ohjaajana. Vaikka lähestymistapa ja painotukset vaih-

televat mainittujen teoreetikkojen välillä, niin kaikissa tapauksissa poliittisen toiminnan rahoitus on kuitenkin yhdistetty tavalla tai toisella puolueiden organisatorisiin edellytyksiin ja vaalitoimintaan. Tuoreimmissa tutkimuksissa otetaan huomioon vaihtelevissa määrin myös julkinen ohjaus.

Tämän tutkimuksen lopuksi tavoitteena on arvioida perinteisten puolue-teorioiden soveltuvuutta osaksi poliittisen rahoituksen tutkimusta:

- a) Ensinnäkin tarkastellaan, miten teoriat selittävät suomalaisen rahoitusjärjestelmän ominaispiirteitä. Vastaavatko kotimaisen rahoitusjärjestelmän kehitys ja rakenteet teorioissa esitettyjä näkemyksiä?
- b) Toiseksi hahmotetaan, miten teoriat sopivat viitekehukseksi suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen tutkimukselle. Tarjoavatko ne raamin esim. tietyille osa-alueille suuntautuville rahoitustutkimuksille?

### ***Tutkimusaineistot***

Tehtävä ja näkökulma määrittävät tutkimuksen lähestymistavan ja sen mukana kysymysten ratkaisemiseksi tarvittavat aineistot. Yhtäältä empiiristä tutkimustehtävää varten tarvitaan aineistoja kuvaamaan poliittisten toimijoiden rahoitusrakenteita. Toisaalta tarvitaan materiaalia, joka valottaa asiaa koskevia normistoja sekä niihin liittyviä perusteluja ja tavoitteita. Muille lähteille jää lähinnä täydentävä rooli.

Tutkimuksen lähestymistapa tukeutuu ensisijaisesti julkisten asiakirjojen antamaan kuvaan poliittisten toimijoiden rahoitusjärjestelyistä. Miten pitkälle julkisten asiakirjojen määrällinen ja laadullinen taso riittää valaisemaan puolue- ja vaalirahan perusrakenteet? Saadaanko avoimuusintressin kannalta oleelliset seikat läpivalaistua viranomaisilta kerättävillä ja kaikkien ulottuvilla olevilla asiakirjoilla? Kysymyksenasettelu arvioi julkisia asiakirjoja kolmella tavalla. Julkisuusintressin toteutuminen riippuu yhtäältä niiden *olemassaolosta* eli siitä, ovatko poliittiset toimijat toimittaneet ja viranomaiset vaatineet kattavasti normiston edellyttämät asiakirjat. Toiseksi asiakirjojen *sisällön* pitäisi täyttää laadulliset vähimmäisvaatimukset, jotta niiden perusteella saadaan näkyville rahoitusjärjestelyistä vaaditut tiedot. Kolmanneksi kyse on asiakirjojen *saatavuudesta*. Näin arvioidaan yleisemminkin viranomaistoimintaa ja hallintoa, kun tietoja hallussaan pitävät viranomaiset toimivat käytännössä portinvartijoina asiakirjajulkisuuden ja siten myös puolue- ja vaalirahoituksen avoimuuden toteutumiselle.

Yleiset tukijärjestelmät ovat tuoneet niin poliittiset kuin muutkin järjestöt entistä tiiviimmin julkisuuden piiriin. Käytännössä avustukset pohjautuvat budjettiperusteisiin määrärahoihin eli valtion tai kuntien talousarvioihin. Osin kyse on lakimääräisistä avustuksista ja osin tuki nojautuu väljempään normistoon, kuten budjettiperusteluihin sekä yleisiin avustusehtoihin. Julkisen tuen saamisen lähtökohtaisena edellytyksenä on yhteisön oikeustoimikelpoisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa yhdistyksen tai säätiön rekisteröintiä, minkä mukana viranomaiset kokoavat organisaation perustiedot, kuten säännöt ja tiedot nimenkirjoittajista. Julkisen tuen myötä viranomaiset keräävät lisäksi keskitetysti tietoja järjestöjen toiminnasta ja taloudesta. Avustushakemusten liitteiksi vaaditaan yleisesti toimintasuunnitelmia ja talousarvioita. Tuen käytöstä ja tilityksestä asiakirjoina puolestaan vaaditaan toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä. Kyseiset valvontatiedot ovat julkisia asiakirjoja samaan tapaan kuin avustuspäätöksetkin. Tukijärjestelmien ulkopuolelle jääneiltä organisaatioilta ei yleensä vaadita rekisteritietoja yksityiskohtaisempia selvityksiä toiminnastaan. Poikkeuksena on säätiöt, jotka joutuvat joka tapauksessa toimittamaan sääntöjen ohessa toiminta- ja tilinpäätöstiedot säätiörekisteriin.

Hanke arvioi poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelyjen ohessa epäsuorasti myös muita vuosikymmenen aikana toteutettuja uudistuksia. Hallituksen esityksessä (30/1998) viranomaisjulkisuutta sääteleväksi uudeksi laiksi määriteltiin avoimuuden ja julkisuuden periaatteita tavalla, joka sopii yleisesti julkisen vallankäytön puitteisiin. Lakiesityksen perusteluissa todettiin, että erilaiset tietoon, sen saatavuuteen, käyttöön ja luotettavuuteen liittyvät oikeudet määrittelevät osaltaan vallankäytön ja sen valvonnan perusteita. Julkisin päätöksin ohjattujen asioiden määrä on jatkuvasti kasvanut ja sisältö on monimutkaistunut. Samalla niiden vuorovaikutussuhteet ovat entistäkin vaikeammin hahmotettavissa erilaisine suorine ja välillisine vaikutuksineen. Myös käsitykset kansalaisten ja julkisen vallan suhteista ovat muuttuneet. Viranomaisille on osoitettu entistä selkeämmin velvollisuus edistää julkisuusperiaatteen mukaisia tiedonsaantioikeuksia ja hyvää tiedonhallintatapaa tuottamalla sekä jakamalla tietoa. Kaikkien kansalaisten pitäisi asemastaan riippumatta saada halutessaan tietoa julkisen vallan käytöstä niissäkin asioissa, jotka eivät välittömästi koske heitä itseään.

Poliittista rahoitusta ohjaavaa normistoa koskevat aineistot ovat puolestaan saatavilla säädöksiä asiakirjasarjoina ja -koosteina niin kirjastoissa kuin uudemman materiaalin osalta tietoverkoissakin. Alemmanasteisia säädöksiä ja ohjeita pitänee jäljittää niistä päätäneiltä viranomaisilta.

Järjestelmää koskevat perustelut ja tavoitteet käyvät puolestaan ilmi ainakin laki-valmistelujen ja itse säädäntöprosessien yhteydessä. Lakien yleisperustelut, eduskuntakäsittelyt ym. vaiheet ovat pitäneet sisällään asiaan liittyvät periaatteelliset kannanotot. Linjauksia ovat tuoneet esiin myös erilaiset valmistelevat asiantuntijaelimet. Esimerkiksi vuonna 1979 mietintönsä julkistanut puoluerahoituskomitea (1979:47) kartoitti poliittiseen toimintaan liittyviä rahoituslähteitä ja -menettelyjä. Lisäksi sen toimeksiantoon kuului laatia ehdotus siitä, miten poliittisen toiminnan rahoitus saataisiin julkiseksi. Kaksi vuosikymmentä myöhemmin vaalirahoitusta luodannut komitea käsitteli mietinnössään (1999:6) vastaavasti oman tehtäväalueensa puitteita ja tavoitteita.

Yleisesti saatavilla olevia  muita aineistoja, kuten tiedotusvälineistä tai tietoverkoista koottavissa olevaa materiaalia, käytetään lähinnä toissijaisesti kokonaiskuvan täydentämiseen ja lähteiden vertailuun. Ovatko eri yhteyksistä saatavat ja samaa asiaa koskevat tiedot linjassa keskenään? Esimerkiksi järjestöt tuottavat kertomuksia, ohjelmia, tiedotteita, suunnitelmia, oppaita, lehtiä ym. materiaalia, jota on tarjolla niin tietoverkoissa kuin perinteisissä kirjastoissa ja arkistoissakin. Eri tavoin saatavilla olevia aineistoja yhdistelemällä ja vertailemalla pyrkimyksenä on valottaa aiempaa syvemmältä poliittiseen rahoitukseen liittyviä ilmiöitä.

Tutkimuksen loppuksi suomalaista rahoitusjärjestelmää arvioidaan muutamien puolue-teorioiden valossa. Tältä osin pitäydytään pitkälti mainittujen politologiain alkuperäisiin tulkintoihin.

## 2. NELJÄ VUOSIKYMMENTÄ SUORAAN TUETTUA PUOLUETOIMINTAA

Tämä pääluke keskittyy suoraan puoluetukeen eli valtion budjetista puolueiden keskus- ja piirijärjestöille suunnattuun tukijärjestelmään ja siihen välittömästi liittyviin ulottuvuuksiin. Ensin käydään läpi tuen syntyvaiheita ja sen jälkeen setvitään tuen normipohjaa sekä määrärahan kehitystä. Jaettuja avustuksia valaistaan muutamalta viime vuodelta ja samalla tarkastellaan laajemminkin puolueiden varainhankintaa. Lopuksi arvioidaan tukijärjestelmään liittyvän valvonnan ja julkisuusintressin käytännön toteutusta.

Suomessa ajatus poliittisen toiminnan tukemisesta lähti 1960-luvun puolivälissä liikkeelle lehdistölle jaettavan tuen muodossa. Eduskunnassa oli tehty sanomalehtien ja muiden aatteellisten julkaisujen tukemiseksi erilaisia aloitteita, jotka eivät kuitenkaan sellaisenaan johtaneet tulokseen. Hallitus puolestaan esitti vuoden 1967 tulo- ja menoarvioon 2 miljoonan markan määrärahaa eri mielipidesuuntia edustavien sanomalehtien avustamiseen. Avaus jäi ilman mainittavaa tukea ja eduskunta poisti sen budjetista. Sen sijaan hallituspuolueisiin kuuluvat edustajat jättivät raha-asia-aloitteen (Kokkola ym. 206/1966) puoluetukea varten varattavasta 10 miljoonan markan määrärahasta, jonka eduskunta hyväksyi vuodelle 1967. Perusteluissa huomattavaksi epäkohdaksi mainittiin se, että puolueet toimivat suurissa taloudellisissa vaikeuksissa, mikä vaikeuttaa suunnitelmallista puolue-toimintaa. Siten valtion tarjoama tuki voisi taata perusrahoituksen pitkäjänteiselle puolue-työlle ja parantaa tehokkaan politiikan harjoittamisen edellytyksiä.<sup>1</sup>

Taustalla oli muissakin Euroopan maissa vasta aloitettujen tukitoimien tarjoama malli. Esimerkiksi Ruotsissa avustuskäytäntö oli edennyt vuotta aiemmin jokseenkin samantapaisessa järjestyksessä: aluksi vaadittiin valtiolta apua lehdistölle, mutta tukea ryhdyttiin vuonna 1966 jakamaan suoraan puolueille. Länsi-Saksassa oli lähdetty liikkeelle jo muutamaa vuotta aiemmin. Siellä tuki suuntautui aluksi puolueiden harjoittamaan kasvatustyöhön ja vaalikampanjoinnista aiheutuneiden kulujen korvaamisen.

Uusi avustusjärjestelmä herätti välittömästi laajaa keskustelua, joka jatkui vilkkaana vielä vuosia myöhemminkin. Alussa puoluekenttä jakaantui tuen suhteen kahtia, kun vasemmistopuolueet kannattivat ja oikeistoryhmät vastustivat sitä. Keskustapuolueessa mielipiteet jakaantuivat kumpaankin suuntaan. Puoluetuen tarpeellisuutta ja oikeutusta perusteltiin alkuvuosina sekä poliittisen toiminnan käytännön vaatimuksilla että yleisemmin

poliittiseen järjestelmään ja demokratian periaatteisiin liittyvillä seikoilla. Julkisessa keskustelussa tuotiin alusta lähtien esille runsaasti erilaisia näkemyksiä sekä tuen puolesta että sitä vastaan.<sup>2</sup>

Puoluetukea kannatettiin mm. seuraavin perusteluin:

- julkinen tuki ylläpitää vaihtoehtoja ja moniarvoisuutta
- se tasoittaa puolueiden välisiä lähtökohtia ja kilpailuasetelmia
- tuki vakauttaa puolueiden toimintaa ja ne voivat keskittyä varsinaiseen poliittiseen työhön
- avustusten mukana puolueet voivat hoitaa joitain alkujaan valtiolle kuuluneita tehtäviä
- järjestelmä edesauttaa demokraattista päätöksentekoa puolueiden sisällä
- valtionapu tekee puoluerahoituksen aiempaa avoimemmaksi
- tuki suojaa puolueita ulkoisten rahoittajien painostukselta ja siten myös korruptiolta
- määrärahan osuus on joka tapauksessa vähäinen valtion koko budjetissa
- valtio jakaa laajasti tukea moniin muihinkin tarkoituksiin
- julkinen tukijärjestelmä on yleisesti käytössä läntisen Euroopan maissa

Tukijärjestelmää vastustettiin mm. seuraavin perustein:

- tuki vaarantaa demokratiaa ja valta puolueissa keskittyy johtoelimille
- tuki saattaa puolueet riippuvaisiksi valtiosta ja voi altistaa ulkoiselle painostukselle
- tuen mukana puolueet muuttuvat osaksi valtiokoneistoa eli valtiollistuvat
- avustusten jakotapa suosii suurimpia ja vakiintuneita puolueita
- uudistus tukee vallitsevaa järjestelmää ja ehkäisee poliittista muutosta
- avustusjärjestelmä ja sen laajennus on toteutettu ilman riittäviä perusteluja
- valtionapu ei ole tehnyt puoluerahoitusta avoimemmaksi ja valvontakin on riittämätöntä
- ulkoisen painostuksen ja korruption mahdollisuus on olemassa tuesta huolimatta
- uudella järjestelmällä on taipumus täydentää ja laajentaa itseään ("epidemic money")
- puolueiden muu varainhankinta vaikeutuu tukijärjestelmän mukana

Puoluetukea koskeviin periaatteellisiin kannanottoihin ja käytännön toteutukseen liittyviin huomioihin siis käytettiin osin samoja perusteluja puolesta ja vastaan. Yleisesti nähtiin kuitenkin välttämättömänä, että uuden tukijärjestelmän perusteet määriteltäisiin myös lainsäädännössä.



## 2.1. Puoluelaki avustusten perustana

Poliittiseen toimintaan varatut budjettimäärärahat liittyivät oleellisena osana 1960-luvun lopulle ajoittuneeseen puolueiden virallistamisprosessiin, jota leimasi aikakaudelle tyypillinen politisoitunut ilmapiiri ja toiminnan järjestövaltaisuus. Virallistamisella haluttiin vahvistaa puolueiden strategista asemaa eli tunnustaa ne keskeiseksi osaksi valtiollista elämää ja samalla lisätä niiden toimintaedellytyksiä.

Virallistaminen sisälsi kolme uudistusta ja lakia, jotka liittyivät läheisesti myös toisiinsa:

- 1) puoluetuki (1967),
- 2) puoluelaki (1969) ja
- 3) laki kansanedustajien vaaleista (1969).<sup>3</sup>

Uudistukset muodostivat yhdessä tavallaan kokonaisuuden, mutta olivat myös seurausta toisistaan. Esimerkiksi puoluetukimäärärahat kaipasivat budjettiperustelujen sijaan lakitasoista normistoa määrittelemään mm. avustusten käyttötarkoitusta, jakoperusteita, valvontaa ym. periaatteita. Siten uusi tukimuoto oli ehkä oleellisin syy puoluelain säätämiseksi.

Hallituksen esityksessä (99/1967) laiksi puolueista perusteltiin normiston tarvetta ensimmäiseksi sillä, että:

”Puoluetoiminta on tähän saakka jäänyt vaille huomiota lainsäädännösämme. Vaikka kansalaisten osanoton valtiolliseen elämään tiedettiin jo hallitusmuodon syntyaikana perustuvan puolueiden muodostamiseen, ei hallitusmuotoon otettu mitään mainintaa puolueista. Sama on tilanne valtiopäiväjärjestyksen ja vaalilakien osalta.

Kuitenkin lainsäädäntö monissa kohdin edellyttää puolueiden olemassaoloa ja toimintaa.”

Lakiesityksessä puolueiden asema katsottiin keskeiseksi mm. siksi, että niiden kautta kansalaiset voivat osallistua valtiolliseen toimintaan. Suhteellinen vaalitapakin edellytti mielipiteiden kanavoimista kootusti eri ryhmittymien kautta. Eikä parlamentaarinen järjestelmäkään tulisi toimeen ilman puolueita. Esityksessä viitattiin sekä puolueiden olemassaolon yleiseen välttämättömyyteen että niiden merkityksen jatkuvaan vahvistumiseen ja

laajentumiseen yhteiskunnan eri osa-alueilla. Lisäksi todettiin puolueiden luonteen poikkeavan monilta osin muista rekisteröidyistä yhdistyksistä, mikä tulisi todeta lainsäädännössä. Puolueiden yleisen aseman ja sen virallistamisen ohessa perustelut suunnattiin vasta toteutettuun puoluetukijärjestelmään. Uuden määrärahan katsottiin aiheuttavan ”eräitä oikeudellisia kysymyksiä” sekä puolueiden asemasta että erityisesti tuen jakamisesta ja valvonnasta. Tältä osin perustelut viittasivat mm. seuraaviin näkökohtiin:

- 1) julkisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset edellyttivät puolueita toimittamaan yleisohjelmansa ohessa vahvistetut tilinpäätöstietonsa rekisteriviranomaiselle eli oikeusministeriölle,
- 2) avustusten tasapuolisuuden turvaamiseksi jakoperusteet olisi määriteltävä laissa,
- 3) puolueiden olisi tehtävä valtioneuvoston määräysten mukainen tilitys siitä, että valtionavustus on käytetty säädettyyn tarkoitukseen (valvonta) ja
- 4) lakiin sisältyisi sanktiosäännökset ja julkiselle sanalle tarjoutuisi mahdollisuus seurata järjestelmää, minkä uskottiin takaavan sen, että puolueet täyttäisivät niille osoitetut velvoitteet.

### ***Puoluetuen perusteet***

Vuonna 1969 säädetty puoluelaki (10/69) ja siihen myöhemmin tehdyt tarkennukset määrittävät puolueen perusluonteen ja oikeudellisen aseman, sen rekisteröimiseen liittyvät ehdot ja vähimmäisvaatimukset sekä aseman virallistamiseen liittyvät velvollisuudet. Samalla laki piirtää puitteet valtion tarjoamalle tukijärjestelmälle. Tämän tutkimuksen näkökulmasta puoluelaista nousevat esiin tuen budjettiperusteita, käyttötarkoitusta, jakotapaa ja valvontaa koskevat säännökset.

Tukijärjestelmän **budjettisidonnaisuus** määritellään puoluelain 9 §:ssä, jonka mukaan ”Valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta sen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen.” Tukea voivat siis saada vain eduskuntapuolueet. Pykälän sanamuoto viittaa harkinnanvaraiseen avustukseen eikä lakisidonnaiseen valtionosuuteen, jonka saamiseen puolueilla olisi automaattinen oikeus. Tukea on jaettu säännöllisesti vuosittain, ja olisi kai ajatuksenakin täysin mahdotonta, että kansanedustajat päättäisivät jonakin vuonna jättää määrärahan pois valtion talousarviosta.

Tuki on osoitettu käytettäväksi puolueiden itsensä määrittelemien sääntöjen ja ohjelmien mukaiseen julkisen toiminnan tukemiseen. Normisto ei kuitenkaan erittele **käyttö-**

**tarkoitusta** tarkemmin siltä osin, miten yksiselitteisesti asiaa pitäisi tulkita. Ilmeisesti mikä tahansa puolueyöhön tavalla tai toisella liittyvä toimintamuoto tai toimenpide on ainakin välillisesti ymmärretty kuuluvaksi puolueiden toimenkuvaan ja sen myötä niiden julkiseen toimintaan.

Vakituisen puoluetukimomentin (23.27.50) rinnalle tuotiin 1990-luvulla erilaisia vuosittain vaihtelevia lisämäärärahoja poliittisen toiminnan avustamiseen. Aluksi niitä varattiin kansalaisjärjestöille EU-tiedotukseen (1993-1994). Vuosikymmenen jälkipuoliskon europarlamenttivaalivuosina (1996 ja 1999) niitä osoitettiin myös suoraan puolueille vaalien tiedottamista ja äänestysaktiivisuuden lisäämistä varten (ks. taulukko 2.2). 2000-luvun alussa on puolestaan päätetty tuen kertaluonteisesta lisäyksestä aina vaalivuosittain. Esimerkiksi vuonna 2004 momentin 23.27.50 määräraha *puoluetoiminnan tukemiseen* oli kaikkiaan vajaat 13 miljoonaa euroa. Tästä runsaat 11,7 miljoonaa oli puolueiden perustukea ja vajaat 1,2 miljoonaa osoitettiin kunnallisvaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi vuonna 2004 budjetin momentille 23.27.52 otettiin 1,9 miljoonan euron määräraha kansalaisaktiivisuuden lisäämiseksi Euroopan parlamentin Suomen edustajain vaaleissa.

Budjettiin vuosittain varatun määrärahan **jakotapa puolueiden välillä** määritellään myös lain 9 §:ssä: *”Avustus on jaettava puolueiden viimeksi toimitetuissa kansanedustajain vaaleissa saamien edustajanpaikkojen lukumäärän osoittamassa suhteessa.”* Tuen jyvitys on alusta lähtien perustunut puolueiden väliseen paikkajakoon. Siihen on kuitenkin tehty kahteen otteeseen tarkentavia säännöksiä. Ensimmäisessä lakimuutoksessa (1/73) tuelle määriteltiin uusi jakoperuste tapauksissa, joissa vähintään puolet jonkin puolueen kansanedustajista ilmoittaisi irtautuvansa ryhmästään. Jälkimmäisellä lakimuutoksella (1007/89) tukeen oikeutettiin myös puolue, jonka kansanedustajat ovat alkujaan tulleet valituiksi eduskuntaan yhteislistoilta tai valitsijayhdistysten listoilta, mutta jotka ovat järjestäytyneet valtiopäivillä puolueperustalle.<sup>4</sup>

Avustusten **jakoa puolueiden sisällä** on tarkennettu talousarvion momentille 23.27.50 sijoitetun puoluetukimäärärahan perusteluilla. Esimerkiksi vuodesta 1975 lähtien osa (8%) määrärahoista on ohjattu käytettäväksi puolueiden naisten poliittiseen toimintaan ja vuodesta 1987 alkaen yhtä suuri osuus on määrätty edelleen ohjattavaksi puolueiden piirijärjestöille. Vuonna 1990 aloitetun ja seuraavan vuosikymmenen kestäneen käytännön mukaan määrärahaan sisältyi myös noin 5 %:n osuus puolueiden kansainväliseen toimintaan. Lisäksi vuodesta 1970 lähtien yhden kansanedustajapaikan osuus (1/200) on budjetitiperustelujen mukaan maksettu Ahvenanmaan maakunnan poliittisen toiminnan tukemiseen.

## ***Julkisuusvaatimukset ja valvontakäytäntö 1969-1986***

Puolueorganisaatioiden ja niiden saamien valtionavustuksien **valvontaa** voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta: sekä 1960-luvun lopulta lähteneen alkuperäisen käytännön mukaan että vuodesta 1987 alkaen sovelletun lakitarkennuksen mukaan.<sup>5</sup>

Vuosina 1969-1986 valvontakäytäntö perustui vuoden 1969 puoluelakiin, joka vaikiinnutti osaltaan puolueiden virallisen aseman ja vasta aloitetun tukikäytännön. Samalla hallituksen lakiesitys ja sitä valmistellut komitea viittasivat useassa kohdin puolueiden toiminnalta ja rahoitukselta vaadittaviin julkisuuden vähimmäisvaatimuksiin:

- 1) Lain 3 § edellytti puolueita toimittamaan oikeusministeriölle rekisteröinnin yhteydessä sääntönsä ja yleisohjelmansa.
- 2) Alkuaan lain 8 §:n mukaan puolueiden oli toimitettava vahvistetut ”tilinpäätöstaseensa” oikeusministeriölle tiedoksi. Käytännössä tämä tarkoitti, ettei viranomaisilla ollut oikeutta erikseen tarkastaa tai tutkia taseita ja niiden pohjana olevia tietoja.
- 3) Lain 9 §:n perusteella puolueiden oli lisäksi tehtävä erillinen tilitys saamansa valtionavun käytöstä. Valvontaviranomaisena toimi valtioneuvoston kanslia, joka saattoi tässä tehtävässä käyttää apunaan valtiontalouden tarkastusvirastoa. Tältä osin valvontaoikeus koski kuitenkin ainoastaan avustuksena annettujen varojen käyttöä. Edellä mainituissa kolmessa pykälässä vaaditut tiedot olivat viranomaisille saavuttuaan julkisia asiakirjoja.

Valvonnan kapea-alaisuutta ja rajoituksia perusteltiin mm. sillä, että laajempi tarkastusoikeus saattaisi hallituspuolueet oppositiota edullisempaan asemaan, koska hallituksessa olisi mahdollisuus valvoa myös viranomaisten toimintaa. Osaltaan arveltiin, että ”suuren yleisön ja julkisen sanan” mielenkiinto riittäisi pakottamaan puolueet täyttämään niille asetetut velvoitteet.<sup>6</sup>

Valtiontilintarkastajien 1970-luvun puolivälin jälkeen antamassa arviossa katsottiin, että puoluetukimäärärahaa ja sen valvontaa koskeva järjestelmä oli toiminut sille asetettujen tavoitteiden mukaan:

”Valtiontilintarkastajain valtioneuvoston kanslialta saaman selvityksen mukaan mitään epäkohtia ei edellä selostetussa puolue toiminnan tukemisjärjestelmässä ole kanslian tietien olemassa. Myöskään niissä tapauksissa, joissa tarkastuksessa on käytetty valtiontalouden tarkastusviraston asiantuntija-apua, ei saatujen tietojen mukaan ole havaittu aiheita erityisiin huomautuksiin.”<sup>7</sup>

Sen sijaan puoluerahoitusta koskeneet erilaiset selvitykset ovat lähestyneet asiaa toisenlaisesta näkökulmasta ja antaneet vuosina 1967-1986 toteutetusta järjestelmästä erilaisen ja useimmiten huomattavasti tylymmän arvion. Käytännössä seuranta oli jäänyt muodolliseksi ja pintapuoliseksi. Vaalimainontaa ja sen kustannuksia useissa yhteyksissä tutkinut Olavi Borg totesi (1972, 61) 1970-luvun alussa, että yleensäkin politiikan varainkäyttöä koskeva tutkimus ja selvitystyö oli Suomessa silloin vielä aloittamatta. ”Mitä tulee esim. lehdistössä julkaistuihin puolueiden taloutta ja esim. puoluetuen käyttöä koskeviin tietoihin, voi politiikkaa vähänkään tunteva henkilö todeta niiden useimmiten olevan yksinkertaisesti naiveja.”

Pertti Pesonen (1974, 18-21) puolestaan katsoi 1970-luvun alussa, että julkiset asiakirjat tarjoavat tutkimukselle uutta ja arvokasta aineistoa, mutta alkuvaiheessa tietoja oli tarjolla vielä liian lyhyeltä ajalta laajojen johtopäätösten tekemiseksi. Kaikkiaan tiedot olivat varsin yleisluonteisia eivätkä ne olleet kovin vertailukelpoisia eri puolueiden kesken. Lisäksi huomattava osa puoluetoiminnasta oli kokonaan valvonnan ulkopuolella (esim. piirijärjestöt). Pesonen kiinnitti huomiota myös siihen, ettei esim. media ollut siihen mennessä juuri tarttunut jo tarjolla olleeseen aineistoon. Osaltaan tilinpäätöstietoihin liittyneet rajoitteet pani myöhemmin merkille myös Keijo Kaivanto (1989, 19-22) puoluetukikäytännön vakiintumista koskeneessa pro gradu -tutkielmassaan.

Onni Rantala (1982, 45-46) vastaavasti totesi 1980-luvun alussa valvonnasta, että se oli jäänyt siihen asti vajaavaiseksi. Määräykset olivat periaatteen kannalta merkittäviä, mutta järjestelmä oli käytännössä toiminut puutteellisesti, sillä kaikki puolueet eivät seuranneet tilitysohjetta: toiset erittelivät puoluetuen käytön ja toiset ilmoittivat koko budjettinsa, johon puoluetuki kätkeytyy. Rantalan mukaan valtioneuvosto ei kuitenkaan tietävästi ollut huomauttanut järjestöjä tuen käyttötavasta.

Ensimmäisenä suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen laajaa kokonaiskuvaa kartoitti vuonna 1977 asetettu ja 1979 mietintönsä jättänyt puoluerahoituskomitea. Sille oli annettu tehtäväksi mm. laatia ehdotus, jossa poliittisen toiminnan rahoitus saatettaisiin julkisemmaksi. Jo toimeksianto piti sisällään ajatuksen, että järjestelmä sisälsi huomattavia aukkoja. Komiteakin (1979, 192 ja 241) totesi olleensa ”tietoinen siitä, että kirjanpitolain ja -asetuksen mukaan laaditut tilinpäätökset ovat yleispiirteisiä eikä niiden nojalla voida tehdä kovin merkittäviä johtopäätöksiä.” Puolueiden taloudellisista järjestelyistä vastanneista henkilöistä koostunut komitea totesi myös kantanaan, että puoluetoiminnan rahoituksen pitäisi olla julkista siinä määrin kuin se voi tapahtua loukkaamatta yhdistysten itsenäisyyttä tai yksityisten henkilöiden oikeutta määrätä omista varoistaan. Lisäksi komitea

ehdotti valvonnan ulottamista mm. puolueiden piiriorganisaatioihin sekä eräisiin oheisjärjestöihin.

Komitean jättämästä mietinnöstä huolimatta lakiuudistus venyi 1980-luvun jälkipuoliskolle saakka. Siinä välissä valtioneuvoston tarkastusvirasto oli ehtinyt huomauttaa, että valtiolta tukea saavilla puolueilla rahojen käyttö olisi pitänyt saada samanlaiseen valvontaan kuin muillakin valtionapua saavilla aatteellisilla yhdistyksillä. Muutoin silloinen näennäisvalvonta olisi viraston mukaan ollut syytä lopettaa ja määrätä, että puoluetuki on kokonaan viranomaisten valvonnan ulkopuolella.<sup>8</sup> Aikanaan tehdyt arviot valvonnan näennäisestä luonteesta toistettiin useammalla taholla. Viimeistään uudistuksen potkaisivat liikkeelle 1980-luvun puolivälissä ilmi tulleet ja laajaa huomiota herättäneet vaali- ja puoluerahoituksen epäselvyydet. Silloin asialla oli jo niin merkittävä julkisuusarvo, että vuosina 1985-1986 sekä oikeuskansleri että presidentti kiirehtivät puoluerahoituksen saattamista julkiseksi<sup>9</sup>.

### ***Julkisuusvaatimukset ja valvontakäytäntö 1987-***

Puoluelain tarkennukset astuivat voimaan vuonna 1987 ja ne ovat perustana yhä 2000-luvulla käytössä olevalle järjestelmälle. Oleellimmat muutokset alkuperäiseen normistoon verrattuna ovat koskeneet nimenomaan varainkäytön valvontaa. Ensinnäkin vuonna 1986 säädetty laki (1048/86) ulotti valvonnan puolueiden keskusorganisaatioiden ohessa niiden piirijärjestöihin. Toiseksi seurattavien ja julkistettavien tietojen piiriä laajennettiin ja annettavien ilmoitusten muotoa yhtenäistettiin. Kolmanneksi laki lisäsi viranomaisten oikeutta valvoa varsinaisten avustusten ohessa muutenkin puolueiden taloudenhoidon. Neljänneksi seuranta keskitettiin yhdelle taholle eli oikeusministeriölle. Hallituksen lakiesityksessä (69/1986) todettiin lyhyesti, että asia oli ”viime aikoina” ollut julkisuudessa esillä useassa yhteydessä. Puolueiden suuren yhteiskunnallisen merkityksen vuoksi niiden tilinpidon oikeellisuuden varmistamisen tavoitteena oli lisätä niiden taloudellisen toiminnan julkisuutta ja valvontaa. Tämä olisi taas esityksen mukaan omiaan lisäämään yleistä luottamusta puolue toimintaan. Samalla uudistus kehittäisi kansalaisten mahdollisuuksia seurata poliittista toimintaa ja se olisi takeena oikeasta menettelystä puolueiden työssä.

Puoluelain 8, 9 ja 9a §:n sekä lakia täydentävän asetuksen (27/1973) ohessa seurannan yksityiskohtaisemmat ohjeet on määritelty oikeusministeriön antamalla määräyksillä (3353/62/90) puolueiden varainkäytön valvonnasta. Nykyään laajin talousvalvonta ulottuu

valtionavustusta saaneisiin eli eduskunnassa oleviin puolueisiin. Tiedyt minimivaatimukset koskevat kuitenkin kaikkia rekisteröityjä puolueita.

Kaikilta rekisteröidyiltä puolueilta vaaditaan vuosittain:

- 1) keskusorganisaation tuloslaskelma ja tase liitteineen ja tilintarkastuskertomuksineen,
- 2) piirijärjestöjen tuloslaskelmat ja taseet liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksineen ja
- 3) keskus- ja piirijärjestöjen erittelyt vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista.

Puoluetukea saaneilta puolueilta vaaditaan lisäksi:

- 4) tilintarkastajien lausunto puoluetuen käytöstä,
- 5) tuloslaskelmat ja taseet liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksineen järjestöiltä, joille talousarvion perustelut osoittavat osan puoluetuesta (naisjärjestöt),
- 6) erittely vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista kohdassa 5) määritellyiltä järjestöiltä,
- 7) tuloslaskelmat ja taseet muilta yhdistyksiltä, joita puolue avustaa puoluetukivaroin ja
- 8) tilitys puoluetuen käytöstä - valtioneuvoston määräysten mukaan tehtynä.

Julkisuusintressin muita vähimmäisvaatimuksia ei ole määritelty esim. siltä osin, että tietyn kokoiset yksityiset lahjoitukset tai niiden lähteet olisi erikseen mainittava.

Puoluelain 9 a §:n mukaan oikeusministeriö **valvoo** valtionavustusten käyttöä sekä muutoinkin lain perusteella annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Ministeriö tarkastaa lain piiriin kuuluvien järjestöjen tilinpitoa ja varojen käyttöä. Ministeriö voi myös nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymän tilintarkastajan suorittamaan tilinpitoa ja varojen käyttöä koskevia tarkistuksia ja selvityksiä. Lisäksi valtionalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa puolueille sekä niiden nais- ja piirijärjestöille valtionavustuksena annettujen varojen käyttöä.

Käytännössä ministeriö kerää vuosittain tilinpäätös- ym. tiedot ja seuraa, että puolueet toimittavat vaaditut asiakirjat. Tilinpäätösten sisällön seuranta kohdistuu yhtäältä siihen, että niiden tekninen rakenne noudattaa kirjanpitonormien ja muiden ohjeiden mukaisista käytäntöä. Sisällön poliittinen valvonta on puolestaan keskittynyt ensisijaisesti siihen, että puoluetukena myönnetty valtionavustus on käytetty asianmukaisella tavalla. Avustuksesta on ohjattava 8 % sekä nais- että piirijärjestöille. Sen sijaan puolueiden yksityisluonteisen rahoituksen hankintaan tai sen lähteisiin viranomaisvalvonta ei ole puuttunut millään tavoin<sup>10</sup>.

Valvontaan liittyvät sanktiot on määritelty puoluelain 11 §:ssä. Sen mukaan puolueelta, joka laiminlyö lain mukaiset velvoitteet, voidaan pidättää puoluetuki, kunnes velvoitteet on täytetty.

### ***Kiellot ja rajoitukset***

Puoluelaki ja sitä täydentävä asetus sekä oikeusministeriön määräykset eivät sisällä puolueiden varainhankintaan ja sen lähteisiin liittyviä kieltoja tai rajoituksia. Normisto ei myöskään rajaa puolueiden rutiini- tai vaalitoimintaan käytettyjen varojen määrää. Puoluelain 9 § sekä valtioneuvoston (12.02.2004) määräykset puoluetuen käytöstä ja tilityksestä sen sijaan rajaavat väljästi tuen käyttötarkoitusta. Avustus on käytettävä puolueen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen.

## **2.2. Puoluetukimäärärahan kehitys ja jako**

Poliittisen toiminnan avustamiseen varatun määrärahan kokoa ei ole määritelty laissa tai muussakaan normistossa. Määrä on harkinnanvarainen kuten tuen budjetisidonnaisuuskin. Tuelle ei ole myöskään osoitettavissa mitään yksiselitteisen oikeaa tai objektiivisesti tavoiteltavaa tasoa vaan se on perustunut budjettikäsittelyn poliittiseen harkintaan. Käytännössä loppusummaan ovat vaikuttaneet erilaiset tekijät. Vuosittain on punnittu puolueiden akuuttia rahantarvetta ja toisaalta julkisuuden paineita, kun kansalaiset ovat ilmaisseet ärtymyksensä verovarojen käytöstä kyseiseen tarkoitukseen. Lisäksi momentin kokonaissummaan ovat usein heijastuneet yleinen taloustilanne ja sen mukanaan tuomat säästötarpeet.

Ensimmäiselle vuosikymmenelle oli tyypillistä, että tuki saattoi pysyä nimellisesti-kin samalla tasolla useita vuosia, mutta kertakorotukset olivat vastaavasti huomattavan suuria. Lisäykset tehtiin yleensä vaihtelevin perustein. Vuoden 1973 budjettiperusteluissa todettiin määrärahan pysyneen samansuuruisena jo vuodesta 1967 lähtien, joten tukea ehdotettiin lisättäväksi kuudella miljoonalla markalla. Vuonna 1975 budjettiperustelut osoittivat kahden miljoonan markan korotuksen puolueiden naisjärjestöjen toimintaan. Vuodeksi 1977 määrärahaa lisättiin useita kymmeniä prosentteja, kun valtionvarainvaliokunta korotti



tukea varsinaista budjettiesitystäkin enemmän. Erityisiä korotuspaineita olivat ilmeisesti aiheuttaneet lukuista vaalit<sup>11</sup>.

**Taulukko 2.1. Määräraha puoluetoiminnan tukemiseen 1967-2004 / 1000 mk.**

1967	10 000	1977	26 000	1987	56 760	1997	64 200
1968	10 000	1978	32 000	1988	61 300	1998	64 200
1969	10 000	1979	34 600	1989	64 700	1999	64 200
1970	10 000	1980	38 000	1990	72 260	2000	64 200
1971	10 000	1981	43 000	1991	75 700	2001	70 200
1972	10 000	1982	47 370	1992	71 915	2002 (€)	11 807
1973	16 000	1983	50 700	1993	64 725	2003 (€)	11 807
1974	16 000	1984	50 700	1994	64 200	2004 (€)	12 988
1975	18 000	1985	53 235	1995	64 200		
1976	18 000	1986	55 364	1996	64 200		

Lähde: Valtion talousarviot - momentti 23.27.50.

\*Kaavio puoluetukimäärärahan nimellisestä ja reaalisesta kehityksestä tutkimuksen lopussa liitteessä 1.

Ensimmäisen vuosikymmenen aikana suoran puoluetukimäärärahan reaalin arvo väheni useimpina vuosina paria suurta korotusta lukuun ottamatta (ks. liite 1). Todellisuudessa puoluetointaan kaikkiaan ohjatut valtion avustukset kasvoivat kuitenkin lähes vyöryn tavoin, kun 1960-luvun lopulta alkaen virallisen tukijärjestelmän rinnalla kehitettiin samalla tiheää välillisen puoluetuen verkostoa. Sen yhteenlaskettavat kokonaissummat ovat ylittäneet jopa moninkertaisesti varsinaiseen puoluetukeen osoitetut määrärahat.<sup>12</sup>

Kun puoluetuki oli vakiinnuttanut asemansa, niin eduskunta pyrki takaamaan ainakin sen reaalisen tason. Vuoden 1978 budjetissa momentin 23.27.50 perusteluissa todettiin, että ”määrärahaa korotetaan vuosittain yleistä kustannustason nousua vastaavasti.” Reaaliarvoltaan tuki näyttikin kasvaneen muutaman seuraavan vuoden aikana historiansa korkeimmalle tasolle. Seuraavan vuosikymmenen aikana toistui jokseenkin säännöllisesti käytäntö, jossa avustukselle ehdotettiin ”kustannusten noususta” aiheutuvaa lisäystä. Tosin vuoden 1984 budjetissa mainittiin, että ”yleisen niukkuuden mukaisesti” tukeen ei ehdoteta indeksitarkistusta, mistä syystä määräraha reaalisesti supistuu. Joka tapauksessa tuki näyttää säilyttäneen tasonsa parhaiten juuri 1980-luvun aikana.<sup>13</sup>

1990-luvun taitteessa tuen reaalin arvo kohosi uudelleen lähelle historiansa korkeinta tasoa. Vuodeksi 1990 kasvua perusteltiin mm. uudella kansainväliseen toimintaan osoitetulla määrärahalla. Vielä seuraavana vuonna ilmeisen löysät budjettiperusteet näyttivät heijastuneen myös poliittisen toiminnan avustamiseen, mutta sen jälkeen kiristynyt taloustilanne vaikutti rajusti myös puoluetoiminnan tukeen. Ensin määrärahaa leikattiin selvästi ja tämän jälkeen se jäädettiin samalle nimellistasolle vuosiksi eteenpäin.

Vuodeksi 2001 määrärahaa lisättiin ensimmäisen kerran 1990-luvun alun jälkeen. Itse asiassa hallituksen antama talousarvioesitys ei vielä sisältänyt korotusta, koska se oli kaatunut budjettiriihessä. Erityisesti puoluesihteerien ajama määrärahan lisäys kuitenkin runnottiin mukaan budjettiin valtionvarainvaliokunnassa, jonka mietinnön (43/2000) perusteluissa painotettiin tuen pysyneen muuttumattomana vuodesta 1994 lähtien. Reaalisesti sen katsottiin olleen alimmalla tasolla yli 20 vuoteen, vaikka poliittisen toiminnan kustannukset olivat eri syistä kasvaneet 1990-luvulla.<sup>14</sup>

### ***Kansainvälisen toiminnan avustukset puoluetuen kylkiäisinä***

Vaikka varsinainen puoluetukimääräraha pysyi nimellisesti ennallaan lähes koko 1990-luvun ajan, niin poliittisen toiminnan tukemiseen suunnattiin useina vuosina lisärahoitusta muilla tavoin. Tukea jaettiin vaihtelevin perustein erityisesti kansainväliseen toimintaan. Yhtäältä taustalla on puolueiden perinteisen toimintaympäristön muutos, kun Euroopan integraatio ja yleisemminkin kansainvälistymiskehitys ovat vaikuttaneet puolueiden toimenkuvaan ja poliittisen toiminnan luonteeseen. Tarve lisärahoitukselle on ollut ilmeisen todellista laatua, mutta se näyttäytyy samalla keinona lisätä perinteisiä määrärahoja ja ottaa mukaan myös kokonaan uusia tukilähteitä. Asetelma kuvastaa laajemminkin suomalaista puoluetukijärjestelmää: varsinainen tukimääräraha on tärkein yksittäinen julkisen tuen lähde, mutta sen kyljessä ja taustalla on runsaasti erilaisia pienempiä tukikanavia.

1) Vuodesta 1990 lähtien varsinaiselle puoluetukimomentille (23.27.50) osoitettiin lisämäärärahaa käytettäväksi puolueiden kansainväliseen toimintaan. Vuoden 2001 jälkeen kyseinen erityisperuste poistettiin budjetista, koska ”tämän katsotaan olevan osa puolueiden säännöissä ja yleisohjelmissa määriteltyä julkista toimintaa.”<sup>15</sup>

2) Vuosina 1993 ja 1994 budjetin momenteille 23.27.51 ja 23.27.52 oli varattu avustuksia Euroopan integraatioon liittyvää tiedotusta harjoittaville ryhmille. Valtioneuvoston kanslia myönsi neljässä erässä yhteensä lähes 15 miljoonaa markkaa erilaisten järjestöjen EU-tiedotukseen. Tukea ohjattiin sekä myönteisesti, kielteisesti että neutraalisti Euroopan unioniin suhtautuville organisaatioille. Suoraan puolueille tukimarkkoja ei annettu, mutta toistuvasti avustettavien yhteisöjen joukossa olivat mm. puolueiden sivistysjärjestöt. Tukea myönnettiin myös erälle muille tiiviin puolueyhteyden omaaville organisaatioille. Lisäksi avustuksia jaettiin ammatillisten etujärjestöjen piiriin ja EU-jäsenyyteen kantaa ottaneiden uusien sekä perinteisempien järjestöjen tiedotus-, koulutus-, julkaisu- ym. toimintaan.<sup>16</sup>

**Taulukko 2.2 . Poliittisen toiminnan lisäävustukset EU-tiedotukseen ym. 1990-luvulla / 1000 mk**

Vuosi	Käyttötarkoitus	Puolueet	Muut järjestöt	Yhteensä
1993	Integraatitiedotus	-	2 700	2 700
1994	Integraatitiedotus	-	12 000	12 000
1995	-	-	-	-
1996	Kansalaisaktiivisuuden ym. lisääminen	7 700	2 300	10 000
1997	Kansalaiskeskustelun kannustaminen	-	2 000	2 000
1998	Kansalaiskeskustelun kannustaminen	-	2 000	2 000
1999	Kansalaisaktiivisuuden ym. lisääminen	6 000	2 500	8 500

Lähde: Valtion talousarvion momentit 23.27.51 ja 23.27.52.

3) Kertaluonteisten lisäävustusten jälkeen vuosiksi 1996-1999 puoluetuen rinnakkaiselle momentille 23.27.52 sijoitettiin poliittisen toiminnan tukivaroja Euroopan integraatioon liittyvän kansalaiskeskustelun ja europarlamentin vaaleihin liittyvän kansalaisaktiivisuuden edistämiseksi. Kaikkiaan määrärahaa varattiin neljänä vuotena yhteensä vajaat 23 miljoonaa markkaa. Tästä puolueiden kesken jaettiin vaalivuosina 13,7 miljoonaa samoilla perusteilla kuin varsinaista puoluetukeakin. Muille yhdistyksille myönnettiin vajaat 10 miljoonaa, josta siitäkkin osa (noin 40%) jaettiin puolueiden sivistysjärjestöille. Vuoden 2000 budjetissa todettiin, että momentin 23.27.52 määräraha on poistettu talousarviosta. Käytännössä sitä ei kuitenkaan poistettu budjetista kokonaan vaan sitä siirrettiin vuonna 2001 nimikkeellä *"Kansalaisjärjestöjen Eurooppa-tiedotus"* ulkoministeriön pääluokkaan momentille 24.99.50. Esimerkiksi vuonna 2004 tästä määrarahasta tuettiin eräitä pienpuolueita sekä suurimpien puolueiden sivistysliittoja ja muita oheisjärjestöjä.<sup>17</sup>

4) Aiemmin tehtyjen selvitysten mukaan puolueilla on ollut lisäksi erilaisia kansainväliseen toimintaan erikoistuneita oheisjärjestöjä, jotka ovat saaneet vaihtelevin perustein avustuksia eri tarkoituksiin.<sup>18</sup>

5) Viime vuosina budjettiin on lisäksi suunniteltu erityistä kehitysyhteistyön määrärahaa, jolla puolueet voisivat ryhtyä edistämään kehitysmaiden demokraattisia oloja yhdessä paikallisten puolueiden kanssa. Vuodelle 2003 tavoitteena oli varata tarkoitukseen noin miljoona euroa, mutta puolueet eivät päässeet yksimielisyyteen järjestelmän toteutuksesta, kuten esim. rahan kohdentamisesta. Asia eteni vuonna 2004 siten, että tarkoituksena on ollut perustaa puolueille yhteinen yhdistys hankkeen toimeenpanoa ja varojen hallinnointia varten.<sup>19</sup>

6) Kansainvälinen toiminta on heijastunut puoluetoimintaan osoitettuihin määrärahoihin muillakin tavoin. Esimerkiksi eduskuntaryhmille varattuja kansliamäärärahoja lisättiin vuodelle 1994 ja tarkoitukseksi mainittiin eduskuntaryhmien kansainvälisten toimintaedellytysten parantaminen.<sup>20</sup>

7) Kansainvälinen ulottuvuus liittyy myös Suomesta valittujen Euroopan parlamentin jäsenten avustajien palkkaamiseen varattuihin määrärahoihin. Näitä varoja on eräissä tapauksissa ohjattu puoluejärjestöjen tilinpäätöksiin.

### ***Puoluetuen jako 2001-2004***

Lamavuosina pidettiin jonkinlaisena itsestäänselvyytenä, että säästöt kohdistuivat myös puoluetukimäärärahaan, joten puolueet joutuivat sopeuttamaan toimintansa kiristyneen taloustilanteen sanelemiin puitteisiin. Lisämäärärahoja haettiin erilaisin tilapäisin tai vaihtoehtoisin ratkaisuin, jotka vähitellen muuttuivat vakiintuneiksi käytännöiksi. Viimeisen vuosikymmenen aikana puoluetoiminnan ympäristö on muuttunut kansainvälistymisen mukana. Lisäksi toinen toisiaan seuraavat vaalit sekä entistä enemmän mediaan keskittyvät ja aiempaa kalliimmiksi käyvät vaalikampanjat ovat osaltaan luoneet tilanteen, jossa puolueet ovat halunneet taata itselleen vakaamman tukiperustan.

Asiaan liittyneet perustelut on kuitenkin etsitty tapauskohtaisesti valikoiduista näkökulmista. Määrärahan toivottua tasoa määriteltäessä usein on viitattu jatkuvasti vähentyneeseen tukeen, joka olisi haluttu palauttaa 1990-luvun alun tasolle. Sen sijaan huomiotta on jäänyt se, että tuolloin puoluetuki lähenteli reaaliarvoltaan historiansa korkeinta tasoa. Eivätkä poliittiseen toimintaan osoitetut tuet vähentyneet 1990-luvulla aivan niin dramaattisesti kuin on annettu ymmärtää. Esimerkiksi edellä käsiteltyjä kansainvälisen toiminnan avustuksia voidaan osin arvioida kaventuneen tuen korvikkeena. Samaan aikaan eduskuntaryhmien kansliamäärärahat kasvoivat poikkeuksellisen nopeasti. Myös osaa kansanedustajien avustajarahasta on käytetty puoluetuen tapaan (ks. luku 3.2). Perusteluja on leimannut muutoinkin tietynlainen ristiriitaisuus. Esimerkiksi vuonna 2002 puoluetukimäärärahasta ei enää osoitettu osaa käytettäväksi kansainväliseen toimintaan, koska tämän todettiin kuuluvan muutoinkin puolueiden normaaliin toimenkuvaan. Kuitenkin vastaavanlaisia perusteluja on toisaalla käytetty myös määrärahojen lisäämiseen.

Tukea korotettiin vuosituhannen alussa, mutta vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen muuttunut hallituspohja on pyrkinyt luomaan vakiintuneen perustan lisämäärärahojen taustalle. Vaalirahoituskomitea oli ehdottanut jo 1990-luvun lopulla, että talousarvioon otettaisiin vaalivuosina erillinen määräraha valtiollisten ja kunnallisten vaalien tiedottamista varten. Vuonna 2003 aloittanut hallitus kirjasiikin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa erääksi pyrkimykseksi mm. turvata ”puolueiden mahdollisuudet kansalaisia puhuttelevaan poliittiseen toimintaan.” Yksi tapa toteuttaa linjausta liittyy politiikkaohjelman ra-

hoituskehykseen. Määrärahoja on tarkoitus kohdentaa juuri kansalaisaktiivisuuden lisäämiseen vaaleissa, mikä on käytännössä tarkoittanut mm. korotuksia puoluetukeen.<sup>21</sup>

**Taulukko 2.3. Puoluetuen jako 2001-2004 / euro**

Puolue	2001	2002	2003	2004
KESK	2 834 482	2 833 680	3 143 614	3 573 332
SDP	3 011 637	3 069 820	3 114 096	3 443 393
KOK	2 716 379	2 715 610	2 449 953	2 598 787
VAS	1 181 034	1 180 700	1 136 424	1 234 424
VIHR	649 569	649 385	782 214	909 575
RKP	649 569	649 385	516 556	519 757
KD	590 517	590 350	457 522	454 788
PERUS	59 052	59 035	147 588	194 909
Ahvenanmaa	55 502	59 035	59 035	59 035
REM	59 052	-	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>11 806 793</b>	<b>11 807 000</b>	<b>11 807 002</b>	<b>12 988 000</b>

Lähde: Virallinen lehti 15/2001, 15/2002, 13/2003, 43/2003, 20/2004 ja 29/2004.

Esimerkiksi vuodelle 2004 varsinaista puoluetukea (momentti 23.27.50) varattiin 13 miljoonaa euroa, josta vajaat 1,2 miljoonaa oli osoitettu kertaluonteisena menona kunnallisvaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi eduskuntapuolueille budjetoitiin 1,9 miljoonaa euroa europarlamenttivaaleja koskevan tiedotustoiminnan edistämiseen (momentti 23.27.52). Näiden ohessa ulkoministeriön budjettimomentille 24.99.50 oli osoitettu erillinen 605.000 euron määräraha ”Kansalaisjärjestöjen Eurooppa-tiedotukseen”. Tästä tuesta osan saivat esim. puolueiden sivistysjärjestöt. Samalta UM:n momentilta oli lisäksi eroteltu vielä 100.000 euron osuus eurovaaleihin liittyvään tiedotukseen, ja tästä tukea saivat muuttamat eduskunnan ulkopuoliset pienpuolueet ja eräät puolueiden oheisjärjestöt. Kaikkiaan puolueille jaettiin siis vuonna 2004 noin 15 miljoonaa euroa. Kun siihen lisätään Eurooppa-tiedotuksen määrärahat, niin tuet on oikaistu reaaliarvoltaan takaisin lähelle lamaa edeltänyttä historiansa huipputasoa.

Koska vaalitulokset ohjaa varsinaisen puoluetuen jakoa, niin vaalimenestys on puolueille ensiarvoisen tärkeää myös taloudellisesti. Suomessa käytetty vaalijärjestelmä on edullinen suurimmille puolueille. Kun myös puoluetuki on jaettu alusta lähtien kansanedustajapaikkojen mukaan, niin käytäntö on suosinut suuria puolueita. Muissa Euroopan maissa on sovellettu erilaisiakin jakotapoja. Joissain maissa tukea on jaettu esim. vaaleissa saatujen äänimäärien mukaan. Lisäksi käytössä on ollut erilaisia tasausjärjestelmiä, joissa osa tuesta (esim. 20%) on jaettu tasan kaikkien kesken ja loppuosa (80%) on jyvitetty joko edustajapaikkojen tai äänimäärien mukaan. Jos Suomessa käytettäisiin muita jakojärjestelmiä, niin tuki jakaantuisi puolueiden välillä nykyistä käytäntöä tasaisemmin.<sup>22</sup>

**Taulukko 2.4. Puoluetuen jakaantuminen eri jakovariaatioiden mukaan 2004 / euro**

Puolue (edustajia)	Paikkojen mukaan (nykykäytäntö)	Äänten mukaan **	Perusosa (20%) + paikat (80%)	Perusosa (20%) + äänet (80%)***
KESK (55)	3 573 332	3 285 638	3 181 904	2 951 872
SDP (53)	3 443 393	3 256 241	3 077 952	2 928 353
KOK (40)	2 598 787	2 468 330	2 402 264	2 297 992
VAS (19)	1 234 424	1 320 906	1 310 768	1 380 005
VIHR (14)	909 575	1 065 506	1 050 888	1 175 674
RKP (8)	519 757	613 975	739 032	814 430
KD (7)	454 788	710 072	687 056	891 311
PERUS (3)	194 909	208 827	479 152	490 294
Ahvenanmaa (1)*	59 035	59 035	59 035	59 035
<b>Yhteensä (200)</b>	<b>12 988 000</b>	<b>12 988 530</b>	<b>12 988 051</b>	<b>12 988 966</b>

Lähde: Taulukko 2.3. ja Suomen Virallinen Tilasto, Vaalit 2004:1 - Eduskuntavaalit 2003.

\*Ahvenanmaan (59 035€) osuus laskettu aina vakiona loppusummaan.

\*\* Puolueille jaettava määräraha / eduskuntapuolueiden saama äänimäärä = 4,766 €/ ääni.

\*\*\* 80 % puolueille jaettavasta määrärahasta / eduskuntapuolueiden saama äänimäärä = 3,813 €/ ääni.

Nykyinen jakotapa korostaa suurimpien puolueiden edullista asemaa. Kaikissa kolmessa vaihtoehtoisessa jakovariaatiossa kolmen suurimman ryhmän osuus tuesta kapenisi nykyiseen verrattuna. Keskisuurten ryhmien (VAS ja VIHR) kannalta jyvitystavan muutoksilla olisi vähäisin merkitys. Sen sijaan suhteellisesti kaikkein suurin muutos tapahtuisi kolmen pienimmän puolueen osuuksissa, kun niiden avustukset saattaisivat kasvaa useilla kymmenillä prosenteilla. Ääritapauksissa esim. Kristillisdemokraattien tai Perussuomalaisten julkinen tuki jopa kaksinkertaistuisi nykyiseen nähden.<sup>23</sup>

Alkujaan puoluetuen yhtenä tärkeimpänä perusteena oli poliittisten vaihtoehtojen ylläpitäminen. Nykyinen järjestelmä tukee tätä pyrkimystä tiettyyn rajaan saakka. Se tukee ennen kaikkea eduskuntakannatukseen ylittäviä puolueita ja niiden välillä suurimpia ryhmiä. Vaihtoehtoisuuden ohella se siis tavallaan myös jähmettää puolueiden välistä asetelmaa. Tämä korostuu entisestään, kun vaalivuosi on tarjottu lisärahoitusta käytännössä vain eduskuntapuolueille. Toisaalta puoluetukijärjestelmä ei ole estänyt vanhoja puolueita putoamasta tai kokonaan uusia ryhmiä nousemasta eduskuntaan (esim. Liberaalinen Kansanpuolue ja Vihreä liitto).

### 2.3. Keskus- ja piirijärjestöjen rahoituslähteet

Seuraavassa tarkastellaan viranomaisilta saatavien asiakirjojen perusteella puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen tapaa rahoittaa toimintaansa. Julkisilla dokumenteilla arvioidaan, miten avoimuusintressiä on toteutettu käytännössä. Riittävätkö julkiset asiakirjat läpivalaisemaan puolueiden rahoituslähteet? Yhtäältä tarkastellaan oikeusministeriöön toimitettujen asiakirjojen määrää eli sitä, onko vaaditut tilinpäätös- ym. tiedot lähetetty viranomaisille. Toisaalta arvioidaan niiden laadullista tasoa sen mukaan, paljonko asiakirjat kertovat mm. puolueiden yksityisestä varainhankinnasta. Erityiseen tarkasteluun otetaan tilinpäätöstiedot suurimpien puolueiden keskusorganisaatioilta ja niiden piirijärjestöiltä yhdestä vaalipiiristä vaalivuodelta 2003.

Kirjanpitolain (1336/1997) mukaan yhdistysten tilinpäätöksiin kuuluu tuloksen muodostumista kuvaava **tuloslaskelma** ja taloudellista asemaa kuvaava **tase** sekä niiden **liitetiedot**. Puolueiden omien sääntöjen mukaisena käytäntönä myös toimintakertomus laaditaan vuosittain, vaikka lain mukaan se edellytetään vain tietyn kokoluokan yhteisöiltä. Kirjanpitolain 3:2 §:n mukaan tilinpäätöksen tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta. Kirjanpitoasetuksen (1339/1997) 3 §:n perusteella aatteellisten yhteisöjen tuloslaskelma laaditaan tietyn kaavan mukaan (vrt. taulukko 2.5.). Tuotot ja kulut on esitettävä riittävästi eriteltyinä joko itse tuloslaskelmassa tai sen liitteissä. Edelleen tulisi tietyin ehdoin eritellä yhteisön säännöissä määritellyn varsinaisen toiminnan tuotot ja kulut.

**Tilintarkastajien kertomuksella** vahvistetulla tilinpäätöksellä on erilaisia funktioita asiayhteydestä riippuen. Yhtäältä se toimii organisaation oman taloushallinnon välineenä. Toisaalta siihen voi liittyä yleisempi intressi esim. yhteisön toimialasta tai toiminnan laajuudesta riippuen. Kirjanpitolaki ei erottele puolueita ja muita kansalaisjärjestöjä tilinpidon perusratkaisuissa tai niihin liittyvissä velvoitteissa, mutta puoluelain ja sitä täydentävien säännösten mukaan puolueiden pitää toimittaa viranomaisille tilinpäätöstietojen ohessa selvitykset **vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista** (ks. luku 5.2) sekä **puoluetuen käytöstä**. Oikeusministeriön keräämät tiedot ovat julkisia asiakirjoja, joiden yhtenä tarkoituksena on valottaa poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelyjä.

Aiempien tutkimusten mukaan etenkin kaikkein pienimmillä puolueilla on ollut vaikeuksia toimittaa vaaditut asiakirjat viranomaisille. Jossain määrin vastaava ongelma on liittynyt myös vakiintuneempien ryhmien piirijärjestöihin<sup>24</sup>. Samansuuntaisia piirteitä on

edelleen havaittavissa, kun otetaan tarkasteluun oikeusministeriön vuosittain laatima *Kertomus puolueissa tarkoitetusta varainkäytön valvonnasta*. Vuosien 1999-2003 kertomuksissa puutteita esiintyi useimmiten juuri pienillä eduskunnan ulkopuolelle jääneillä puolueilla. Tosin samankaltaisia ongelmia oli erällä lyhytaikaisesti eduskunnassakin esiintyneillä pienryhmillä (Nuorsuomalaiset, Remonttiryhmä ja Kirjava Puolue). Vakiintuneita parlamenttipolueita koskevat havainnot puolestaan liittyivät pääsääntöisesti yksittäisissä piiri-järjestöissä ilmenneisiin puutteisiin.

Ministeriön vuodelle 2003 laatimassa kertomuksessa eduskuntapuolueitakin koskevia huomautuksia oli edellisiin vuosiin verrattuna poikkeuksellisen runsaasti. Ministeriö muistutti esim. Perussuomalaisten useampaakin piiriä eri tavoin puutteellisista yksityiskohdista. Varsin myöhään asiakirjansa toimittaneilla Vihreillä oli vastaava tilanne parin piirijärjestön kohdalla. Kristillisdemokraattien piirijärjestöistä suurin osa toimitti asiakirjat myöhässä ja vasta sen jälkeen, kun valtioneuvoston kanslia oli uhannut katkaista puoluetuen maksatuksen. Vasemmistoliiton naistoiminnan organisaatiota ja muutamaa piiriä sen sijaan muistutettiin tuloslaskelman rakenteeseen liittyvistä yksityiskohdista. Useiden Kokoomuksen piirijärjestöjen vaalitoiminnan rahoituserittelyt olivat jääneet toimittamatta. Lisäksi ministeriö kiinnitti huomiota eräiden kokoomuspiirien tuloslaskelman rakenteeseen.<sup>25</sup>

Oikeusministeriön määräysten (3353/62/90) mukaan puolueen sekä sen piiri- ja naisjärjestöjen ohessa viranomaisille pitäisi toimittaa tilinpäätökset muiltakin yhdistyksiltä, joiden avustamiseen puolue on käyttänyt puoluetukea. Koska valtion tuki kattaa jokseenkin säännöllisesti yli 50 % puolueiden varainhankinnasta (ks. taulukko 2.6.), olisi kai periaatteessa tulkittavissa, että muiden yhdistysten keskusorganisaatiolta saamat tuet sisältävät myös puoluetukirahaa. Lisäksi eräiden puolueiden asiakirjoissa viitataan erikseen, että puoluetukea on käytetty esim. nuorisotyön järjestöjen avustamiseen. Näiden muiden järjestöjen tilinpäätöksiä kaikki puolueet eivät kuitenkaan ole toimittaneet ministeriöön, joka ei ole myöskään asiaan puuttunut esim. tarkastuskertomuksissaan.

### ***Puolueiden keskusjärjestöt***

Mitä asiakirjat kertovat puolueiden varainhankinnasta yleensä ja eri puolueille tyypillisistä yksityiskohdista? Oikeusministeriö edellyttää puolueiden keskusjärjestöjen toimittavan viranomaisille tuloslaskelman pitkän version, jollaisen eduskuntapuolueet ovatkin jättäneet ministeriöön. Keskusorganisaatioiden toimittamat tuloslaskelmat poikkeavat tosin tarkkuudeltaan jossain määrin toisistaan. Lisäksi esim. tilinpäätöksen liitetiedot saattavat



kertoa vaihtelevalla yksityiskohtaisuudella eri puolueista. Pitkä tuloslaskelma kertoo tuottojen ja kulujen yksityiskohdista. Sen sijaan aatteellisille yhteisöille kirjanpitoasetuksessa (3§) tarkoitettu tuloslaskelman lyhyempi versio tarjoaa käyttökelpoisen lähtökohdan vertailu-tietoja yleisellä tasolla, kuten esimerkiksi puolueiden budjettikokoja.<sup>26</sup>

**Taulukko 2.5. Suurimpien puolueiden tulorakenne 2002 ja 2003 / euro**

	KESK		SDP		KOK		VAS	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002	2003	2002
Varsinainen toim.	454 110	358 584	772 043	604 820	623 724	649 569	85 470	92 863
Varainhankinta	98 293	151 713	887 785	908 816	3 529 355	558 315	153 906	46 427
Sijoitus / rahoitus	2 429	3 278	7802	6 901	2158	241	15 014	13 895
Satunnaiset erät	0	0	0	0	0	13 806	0	0
Yleisavustukset	3 143 614	2 833 680	3 114 000	3 069 820	2 449 953	2 715 610	1 136 424	1 180 700
Tuotot yhteensä	3 698 446	3 347 255	4 781 726	4 590 357	6 605 190	3 937 541	1 390 814	1 333 885
Varaukset	0	0	0	0	4 650	54 425	413 749	-81 000
Yli-/alijäämä	219 814	-145 348	-219 894	-23 507	1 252 258	196 923	133 558	447

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden tilinpäätökset 2003.

\* Tuotot bruttotuloina \*\*Puolueiden tilinpidon kautta kulkevaa valtion lehdistötukea ei ole huomioitu.

Koska puoluetuki jaetaan eduskuntapaikkojen mukaan, heijastuu parlamentaarinen kannatus väistämättä puolueiden budjettikokoon. Nähtävissä on kuitenkin eri vuosikymmeninä toistuneita puolueiden välisiä eroja, jotka liittyvät yksityiseen varainhankintaan ja sen mukana myös vuosibudjetin loppusummaan<sup>27</sup>. Ainakin 1980-luvulta lähtien KOK:n ja SDP:n keskusjärjestöillä yksityinen varainhankinta ja useimmiten myös kokonaistulot ovat olleet muita puolueita suurempia, mikä näkyy yhä viime vuosienkin tilinpäätöksissä. Esimerkiksi Keskustan yksityinen tulopohja on jäänyt toistuvasti kahta muuta suurta puoluetta ohuemmaksi. Laajimman jäsen- ja järjestöpohjan omaavalla Keskustalla voimavaroja on ilmeisesti hajautettu piirijärjestöjen toimintaan. VAS:lla puolestaan kannatuksen ehtyminen ja puolueen edeltäjien talousseikkailut ovat kaventaneet taloudellisia edellytyksiä. Viime vuosina VAS:n budjettikoko ja oma varainhankinta ovat jääneet jälkeen suurimmista puolueista. Vielä 1970-luvulla SKDL:n ja SKP:n tulot olivat koko puoluekentän kärkiluokkaa. Tosin vertailua vaikeuttaa silloisen äärivasemmiston poikkeuksellinen organisatorinen rakenne. Poliittista historiaa valottavien selvitysten mukaan 1970-luvun alkuun saakka osa tuloista oli lisäksi jäänyt kokonaan virallisten tilitietojen ulkopuolelle, kun rinnakkaiseen kirjanpitoon oli kanavoitu muita kuin pelkkiä markkapohjaisia avustuksia<sup>28</sup>.

Puoluerahoituksen läpinäkyvyyden kannalta oleellista on se, miten julkisen tiedon perusteella pystytään arvioimaan varainhankinnan lähteitä ja niiden välisiä osuuksia. Yksi tapa luokitella rakennetta on jakaa tuotot julkiseen tukeen ja yksityisiin rahoituslähteisiin.

Nykyään kaikille puolueille on tyypillistä se, että puoluetuki hallitsee niiden kokonaisrahoitusta. Vuonna 2003 puoluetuen osuus neljän suurimman keskusjärjestön bruttotuloista vaihteli 37 ja 85 %:n välillä. Kokoomusyhdistysten omaisuusjärjestelyjen vuoksi valtion tuen osuus puolueen kaikista tuloista oli kaventunut tavanomaista vähäisemmäksi eli 37 %:iin<sup>29</sup>. Jos puolueiden tilinpäätösten kautta kulkeva parlamentaarinen lehdistötuki lasketaan mukaan, niin julkisen tuen osuus kasvoi neljällä suurella puolueella 50 ja 90 %:n välille. Vuonna 2002 puoluetuen osuus vaihteli 67 ja 89 %:n välillä, ja vastaavasti lehdistötuki mukaan laskettuna osuus oli 77 ja 93 %:n välillä.

**Taulukko 2.6. Julkisen tuen osuus suurien puolueiden bruttotuloista vuosina 2002 ja 2003**

	2003		2002	
	Puoluetuen osuus (ilman lehdistötukea)	Puolue- ja lehdistötuen osuus	Puoluetuen osuus (ilman lehdistötukea)	Puolue- ja lehdistötuen osuus
KESK	85 %	90 %	85 %	90 %
SDP	65 %	75 %	67 %	77 %
KOK	37 %	49 %	69 %	79 %
VAS	82 %	88 %	89 %	93 %

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden tilinpäätökset.

Edelleen huomio kiinnittyy siihen, miten pieniin osiin yksityisen rahan lähteet pystytään purkamaan niiden alkuperän mukaan. Tämän näkökulman arvioimiseen voidaan käyttää tuloslaskelmien pitkiä versioita. Perinteisesti poliittiseen työhön on koottu varoja jäsen- ja kannatusmaksuilla, arpajaisilla, keräyksillä sekä pienimuotoisella myyntitoiminnalla yms. Tuloja on kertynyt lisäksi osanottomaksuista, lahjoituksista ja avustuksista. 1980-luvun henki aktivoi eräät ryhmät myös sijoitustoimintaan, minkä seurauksena hampaita on kiristely jälkeensä useammallakin taholla. Seuraavassa puolueiden yksityiset tulolähteet pyritään paloittelemaan alkuperän ja määrän mukaan niin yksityiskohtaisiin osiin kuin se on mahdollista käyttämällä oikeusministeriön tarjoamia julkisia valvonta-asiakirjoja. Erityistarkasteluun otetaan vaalivuosi 2003.

Suomen Keskusta kuvailee vuotta 2003 suurten investointien (uusi puoluetuotoimisto) ja vaalisuman jälkeiseksi vyön kiristämisen ajaksi. Puolue kävi eduskuntavaalit ilman ennalta kerättyä vaalikassaa ja vaalivoiton myötä korjatussa talousarviossa se asetti kovat säästö- ja tulostavoitteet velkojen lyhentämiseksi sekä talouden vakauttamiseksi<sup>30</sup>. Aiempien vuosien tapaan Keskustalle on nytkin ollut tyypillistä se, että puoluetuen osuus keskusorganisaation koko budjetista on kohonnut varsin suureksi. Vuoden 2003 tuloslaskelman bruttotulot ilman lehdistötukea olivat vajaat 3,7 miljoonaa euroa. Puoluetuen osuus oli hieman yli 3,1 miljoonaa (85%) ja muulla varainhankinnalla koottiin vajaat 0,6 miljoonaa

(15%). Lisäksi Keskustan vaalirahoituksen erittelyyn oli kirjattu vajaan 0,2 miljoonan euron laina.

**Taulukko 2.7. Keskustan vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	454 111	<u>Järjestötoiminta</u>		<u>Hallinto ja puolue-elimet</u>	
		Osanottomaksut	300	Kopiointi	6 458
		Luottamushenkilömaksut	10133	Eläketulot	82 890
		Ilmoitusmyynti	2 000	Sairausvakuutuskorvaukset	12 486
		Risteilytuotot	23 884	Ilmoitustulot	9 100
		Suomenmaa	561	Puoluekokousristeily	36 750
		Muut tuotot	2 288	Vuokratulot	18 378
				Muut tuotot	4 300
		<u>Poliittinen toiminta</u>		<u>Kansainvälinen toiminta</u>	
		Apilan valtion tuki	189 337	Muut kv-toiminnan tulot	4 997
Osanottomaksut	50 520				
Varainhankinta	98 293	Jäsenmaksut	34 696		
		Kannatusmaksut	40 200		
		Myyntiartikkelit	23 396		
Sijoitus / rahoitus	2 429	Korot ja osingot	2 429		
Satunnaiset erät	-				
Yleisavustukset	3 143 614	Puoluetuki	3 143 614		
<b>Yhteensä</b>	<b>3 698 447</b>		<b>3 698 446</b>		

Lähde: Oikeusministeriö; Keskustan tilinpäätösasiakirjat.

Keskustalla yksityinen varainhankinta on jäänyt puolueen kokoon nähden kapeaksi ja koko budjettikin verrattain pieneksi. Yksi selitys lienee se, että Keskusta on perinteisesti ollut maakuntien puolue, joka on toiminut laajalla organisaatioverkolla. Toiminta ja todennäköisesti varainhankintakin on painottunut muita puolueita enemmän osaksi piiriorganisaatioiden toimenkuvaa. Keskustalaisen talousperustan yleinen kartoitus edellyttäisi siten laajempaa perehtymistä juuri piirien talousjärjestelyihin. Tämän tutkimuksen näkökulmasta puolueen toimittamat valvonta-asiakirjat ovat kuitenkin määrältään ja laadultaan verrattain kattavia. Keskusorganisaatio on toimittanut vaaditut asiakirjat viranomaisille, ja esim. pitkässä tuloslaskelmassa tuotot on eritelty varsin laajalla kirjolla. Lisäksi oikeusministeriöön on toimitettu piiri- ja naisjärjestöjen ohessa myös nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen tilinpäätökset. Kaiken kaikkiaan Keskustan ministeriöön toimittama asiakirja-aineisto tarjoaa useita muita puolueita havainnollisemman kuvan varainhankinnan rakenteesta.

Puoluetuen jälkeen suurimmaksi yksittäiseksi tuottojen eräksi on merkitty järjestö- ja verkkolehti Apilalle kirjattu 190.000 euron valtionavustus. Se mukaan lukien julkisen tuen osuus kaikista tuloista kohoaa jo 90 %:iin. Yksityisiin lähteisiin perustuvista tuloista osa on peräisin puolueyhteisön sisältä, vaikka laajasta jäsenpohjasta huolimatta jäsenmaksujen kertymä on jäänyt esim. vasemmistopuolueisiin verrattuna paljon pienemmäksi. Tulojen joukosta erottuvat myös erilaisiin tapahtumiin liittyvät tuotot ja osanottomaksut sekä

kannatusmaksut. Valvonnan tiedoista ei kuitenkaan pystytä enää yksilöimään, missä määrin kyseiset tulot perustuvat jäsenistön ja muun puolueyhteisön avokätisyyteen ja missä määrin niissä on mukana Keskustalle tyypillisten puolueen ulkopuolisten sidosryhmien tai intressitahojen mahdollista tukea.

Sosialidemokraattisen puolueen vuoden 2003 tilinpäätöksen mukaan sen bruttotuotot olivat vajaat 4,8 miljoonaa euroa, josta puoluetuen osuus oli hieman yli 3,1 miljoonaa eli noin 65 %. Lisäksi puolue oli ottanut uutta velkaa 0,5 miljoonaa euroa puolue toimiston kunnostamiseen ja laiteinvestointeihin. Vuotta aiemmin, samoin kuin edellisenä vaalivuonna 1999, valtionavustuksen osuus oli jokseenkin samankaltainen eli noin kaksi kolmannesta. Seuraavaksi vaalikaudeksi ulottuvan taloussuunnitelmansa mukaan puolueen tavoitteena on ohjata taloudenpitoa jatkossa siten, että talous olisi lievästi ylijäämäinen, mikä takaisi riittävät voimavarat vuoden 2007 eduskuntavaaleihin - joskin talouden arvioidaan olevan koetuksella jo vuonna 2004 kaksien vaalien takia.

SDP:n tulorakennetta päästään arvioimaan lyhyen tuloslaskelman ohessa yksityiskohtaisemmin tuottoja ja kuluja esittelevän budjettivertailun perusteella. Yksityinen rahoitus on merkitty tuloslaskelmaan pääosin joko varsinaisen toiminnan tai varainhankinnan ryhmiin. Varsinaisen toiminnan tuotot on edelleen kirjattu järjestö- ja vaalitoiminnan eriin, joita ei ole kuitenkaan eritelty enää yksityiskohtaisemmin. Sen sijaan varainhankintaa on jaoteltu tarjolla olevassa budjettivertailussa jo hieman tarkemmin. Lisäksi SDP tarjoaa tilinpäätöksensä liitetiedoissa suhteellisen runsaasti yleiseen taloudenpitoonsa liittyvää informaatiota.

**Taulukko 2.8. SDP:n vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	772 043	Järjestötoiminta	501 194
		Vaalien varainhankinta	270 849
Varainhankinta	~899 000*	Jäsenmaksut	126 825
		Jäsenrekisteripalautukset	92 112
		Jäsenlehti	11 000
		Toiminta-avustukset	303 100
		Myyntitulot	77 560
		Kiinteistötulot	187 000
		Muut Tulot	101 000
Sijoitus / rahoitus	7 802	Korkotulot	7 802
Satunnaiset erät	-		-
Yleisavustukset	3 114 096	Puoluetuki	3 114 096
<b>Yhteensä</b>	<b>~4 793 000</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>~4 793 000</b>

Lähde: Oikeusministeriö; SDP:n tilinpäätösasiakirjat.

\* Lyhyen ja pitkän tuloslaskelman varainhankinnassa on eroa noin 11.000 € - vastaava ero varsinaisen toiminnan kulujäämässä.

Varsinaisen järjestötoiminnan jälkeen eniten omaehtoista varainhankintaa on koottu runsaan 300.000 euron toiminta-avustuksilla, joiden alkuperää asiakirjat eivät kerro. Lisäksi vaaliavustuksiksi on kirjattu vajaat 140.000 ja vaalitoiminnan myyntituloiksi vajaat 100.000 euroa, jotka eivät tosin ilmene itse tilinpäätöksessä vaan oikeusministeriön erikseen vaatimassa vaalirahoitus selvityksessä. Seuraavaksi eniten yksityistä rahaa on koottu jäsenistöltä: tuottoja on saatu jäsenmaksuina, rekisteripalautuksina ja jäsenlehteen liittyvinä tuloina yhteensä noin 230.000 euroa. Kiinteistötuloiksi puolestaan ilmoitetaan vajaat 190.000 euroa.

Lisäksi SDP:n asiakirjoissa huomio kiinnittyy siihen, että puoluetukea on käytetty vuoden 2003 tilinpäätöstietojen mukaan piiri- ja naisjärjestöjen ohessa myös esim. nuoriso- ja opiskelijajärjestön avustamiseen. Kaikkiaan em. järjestöjen avustuksiin SDP ilmoittaa käyttäneensä noin 47 % saadusta puoluetukimäärärahasta. Nais- ja piirijärjestöjen tilinpäätöstiedot on toimitettu oikeusministeriöön. Sen sijaan nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen vastaavia tietoja ei ministeriöstä löydy.

Kokoomuksen tasekirjaan liitetyn talouden toimintakertomuksen mukaan vuoden 2003 taloudenhoitoa leimasi eduskuntavaalien rahoituksen varmistaminen ja kampanjajulukurissa pitäminen. Samalla vaalien takia pidettiin taukoa pitkäaikaisen velan lyhentämisessä. Hävittyjen vaalien jälkeen puolueen talous oli sopeutettava pienempään puoluetukeen ja toisaalta järjestökoneiston vahvistamiseen jo vuoden 2007 vaaleja silmällä pitäen. Puolueen kokonaisbudjetti kohosi selvästi muita ryhmiä suuremmaksi. Bruttotulot ylsivät 6,6 miljoonaan euroon, josta puoluetuen ulkopuolisten tulolähteiden osuus oli vajaat 4,2 miljoonaa euroa eli noin 63 %. Vaalivuoden myötä kokonaisbudjetti kasvoi huomattavasti edelliseen tilikauteen verrattuna. Hieman vastaavaan tapaan budjetti oli paisunut myös edellisenä eduskuntavaalivuotena 1999.

Kokoomuksen tuloperustaa päästään tarkastelemaan oikeusministeriöön toimitetun lyhyen ja pitkän tuloslaskelman pohjalta. Edellisiin tilikausiin verrattuna poikkeuksellisen suuri varainhankinnan kasvu vuonna 2003 selittyy puolueyhteisön sisällä tehdyillä järjestelyillä: ensinnäkin jäsenmaksujen kirjaantumisella (664.665€) aiemmasta poiketen keskusorganisaation tuloslaskelmaan ja toisaalta äänenkannattaja Nykypäivän julkaisu-ikeuksien myyntivoiton (2.317.829€?) kirjaamisella tulokseen. Vertailukelpoinen varainhankinta on muilta osin itse asiassa hieman alittanut edellisen vuoden tason. Vakituksista tulolähteistä huomattavin erä on merkitty meppien avustajakorvauksiin, jotka ovat tavaltaan nähtävissä myös julkisen tuen kaltaisina tuloina. Tavanomaisiin ja yksityisiin lähteisiin perustuvien tuottojen huomattavimmat erät ovat sen sijaan koostuneet puoluetta lähellä

olevien säätiöiden avustuksista, jotka olivat yli 150.000 euroa. Lisäksi tarkemmin eriteltävää jääneillä tukimaksuilla on koottu 100.000 euroa ja varainhankinnan kaatoluokitukseen eli ”muihin tuottoihin” on kirjattu yli 280.000 euroa. Loput varsinaisen toiminnan tai varainhankinnan tuottoerät ovat sen sijaan laskettavissa korkeintaan tuhansina euroina.

**Taulukko 2.9. Kokoomuksen vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	695 473	<u>Järjestötoiminta</u>		<u>Vaalitoiminta</u>		
		Osanottomaksut	2 310	Keräystuotot	5 500	
		Kansion avustus	3 498	Tukimaksut	300	
		Myyntituotot	3 098	Muut tuotot	525	
		<u>MEP-toiminta</u>		<u>Kansainvälinen toiminta</u>		
		Avustajakorvaus	590 640	Kv. Toiminnan tuotot	4 489	
		Ylivuotiset siirrot	15 769			
		Kulukorvaukset	3 919	<u>Piirien palkat*</u>		
				Takaisin maksetut palkat	65425	
Varainhankinta	3 523 491	Puolueen säätiöt				153 544
		Tukimaksut				100 000
		Luottamushenkilömaksut				3 061
		Jäsenmaksut				664 655
		Myyntituotot				2 317 829
		Muut tuotot				284 402
Sijoitus / rahoitus	2 678	Osinkotuotot				510
		Korkotuotot				2 168
Satunnaiset erät	0					0
Yleisavustukset	2 449 953	Puoluetuki				2 449 953
<b>Yhteensä*</b>	<b>6 671 595</b>	<b>Yhteensä</b>				<b>6 671 595</b>

Lähde: Oikeusministeriö; KOK:n tilinpäätösasiakirjat.

\*Puolueen oikeusministeriöön toimittaman lyhyen ja pitkän tuloslaskelman rakenne ei ole identtinen. Vrt. lyhyen ja pitkän laskelman kokonaistuotot tai varsinaisen toiminnan tuotot (taulukot 2.5. ja 2.9.).

Tilinpäätösten mukaan Kokoomuksessakin on kuulunut vakiintuneeseen käytäntöön, että keskusorganisaatio on jakanut tukea mm. puolueen nuoriso- ja opiskelijajärjestölle. Kyseisten organisaatioiden tilinpäätöstietoja ei ole kuitenkaan toimitettu oikeusministeriöön ainakaan vuodelta 2003. Kokoomuksen keskusjärjestö ei ole myöskään lähettänyt kyseiseltä vuodelta ministeriön määräysten mukaista erittelyä vaalitoiminnan tuotoistaan ja kuluistaan – joskin tuloslaskelman liitteenä on vastaavan tyyppinen selvitys asiasta. Puolueen naisjärjestön selvitys vaalitoiminnan tuotoista on jäänyt vieläkin epämääräisemmäksi .

Vasemmistoliiton omatoiminen varainhankinta on jäänyt viime vuosina aiempaa selvästi vähäisemmäksi. Esimerkiksi vielä 1990-luvun alussa juuri perustetulle puolueelle oli kanavoitu kolmessa vuodessa yli 25 miljoonaa markkaa vanhan taustayhteisön varoja, mutta nyttemmin ko. tukilähteet ovat kuivuneet<sup>31</sup>. VAS:n vuoden 2003 bruttotuotot olivat ilman lehdistötukea vajaat 1,4 miljoonaa euroa, josta omatoimisen varainhankinnan osuus

oli vajaat 20 % eli noin 250.000 euroa. Varsinaisten tuottojen lisäksi puolue purki aiemmin tehtyjä varauksiaan runsaat 400.000 euroa vaalikulujen kattamiseksi.

**Taulukko 2.10. Vasemmistoliiton vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	85 470	Aineiston myyntituotot	3 367
		Osallistumismaksut	3 608
		Tilaustuotot	4 956
		Ilmoitustulot	500
		Saadut avustukset	64 518
		KSL-avustukset	700
		Muut tuotot	7 821
Varainhankinta	153 906	Jäsenmaksut	107 375
		Arpajaistuotot	29 160
		Luottamushenkilöpalkkiot	8 027
		Muut tuotot	9 343
Sijoitus / rahoitus	15 014	Korkotuotot	14 726
		Muut tuotot	287
Satunnaiset erät	0		0
Yleisavustukset	1 136 424	Puoluetuki	1 136 424
<b>Yhteensä</b>	<b>1 390 814</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>~1 390 814</b>
Varaukset	413 749	Vaalivarausten purku	413 749

Lähde: Oikeusministeriö; VAS:n tilinpäätösasiakirjat.

Vuodelta 2003 VAS on toimittanut viranomaisille lyhyen tuloslaskelman täydennykseksi myös pitempään muotoon laaditun erittelyn, jossa tuottojen ja kulujen erät on viipaloitu ryhmittäin pienempiin osiin. Edellisenä vaalivuonna 1999 ministeriöön toimitetuissa asiakirjoissa sekä tulo- että menopuoli oli avattu vieläkin yksityiskohtaisempiin osiin. Silloin lyhyen tuloslaskelman rinnalle koko tuotto- ja kulurakenne oli purettu tulosvertailuksi yli kymmenelle toiminnalliselle sektorille. Kultakin osa-alueelta oli eritelty niin varsinaisen toiminnan, varainhankinnan kuin muidenkin ryhmien tuotot ja kulut sekä varausten muutokset sekä yli- ja alijäämät.

Aiempina vuosina tehdyillä varauksilla on ollut keskeisin osuus VAS:n eduskunta-vaalien kampanjarahoituksessa. Sen sijaan itse tilikauden tuotoissa jäsenmaksukertymällä näyttää yhä olevan vasemmistossa muita puolueita tärkeämpi merkitys. Vuonna 2003 osuutta korostaa entisestään vaaleja varten jäseniltä kerätty ylimääräinen maksu. Jäsenistöltä on siten koottu yli 40 % omatoimisesta varainhankinnasta. Seuraavaksi suurimmaksi puoluetuen ulkopuoliseksi tulolähteeksi on kirjattu vajaan 65.000 euron avustukset. Asiakirjat eivät kuitenkaan tarkenna enempää avustusten alkuperää tai yksittäisten tukien määrää. Arpajaistuotoilla on koottu vajaat 30.000 euroa, josta osa siitäkin on todennäköisesti saatu jäsenistöltä tai muuten puolueyhteisön lähipiiristä. Seuraavaksi eniten tuottoja on kirjattu varsinaisen toiminnan ja varainhankinnan kaatoluokkiin ”Muut tuotot”, jotka ovat kuitenkin laskettavissa jo tuhansina euroina.

## **Puolueiden piirijärjestöt**

Seuraavassa otetaan erityistarkasteluun neljän suurimman puolueen piiriorganisaatiot yhdestä vaalipiiristä eli Varsinais-Suomesta. Kuinka pieniin palasiin piirien tulopuoli saadaan ositettua julkisten asiakirjojen perusteella? Otokseen kuuluu siis vain pieni osa koko piirijärjestökentästä. Yhdestä vaalipiiristä valitut organisaatiot edustavat myös laadullisesti kapeaa otosta, koska varainhankintaan vaikuttaa varmasti sekin, minkälaisilta kannatusalueilta varoja kerätään. Kuvaa pyritään kuitenkin laventamaan luomalla tiivistetty katsaus muidenkin piirien ministeriöön toimittamiin asiakirjoihin. Tutkimusta varten käytiin läpi puolueiden piirijärjestöjen oikeusministeriöön toimittamia asiakirjoja vuodelta 2003. Yhtäältä seurattiin jälleen aineiston määrää. Onko kaikki vaaditut tiedot toimitettu viranomaisille? Toisaalta tarkasteltiin myös asiakirjojen laatua. Paljonko tiedot kertovat esim. tuottojen lähteistä?

Keskustan Varsinais-Suomen piirin vuoden 2003 kokonaistuotot olivat yli 260.000 euroa, kun samaan aikaan piirille osoitettu puoluetukiosuus oli runsaat 58.000 euroa eli 22 % koko budjetista. Järjestön tuottoja ja kuluja päästään tarkastelemaan oikeusministeriöön toimitetun pitkän tuloslaskelman pohjalta.

**Taulukko 2.11. Keskustan Varsinais-Suomen piirin vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	53 350	<u>Vaalitoiminta</u>			
		Avut omalta organisaatiolta	5512	<u>Hallinto</u>	
		Muu vaalirahoitus	1500	Puoluevaltuuskunnan mpr	747
				Puoluekokoustulot	920
		<u>Toimisto</u>			
		Myyntitulot	4 732	<u>Tiedotustoiminta</u>	
		Vuosikirjan tuotot	7 310	Tiedotustoimen tuotot	650
		Kelan yms. päivärahat	389		
		Ilmoitustuotot	13 519	<u>Koulutustoiminta</u>	
		Kopio- ja postituotot	2 787	Muut koulutustuotot	3 945
KN:n osuus palkkakuluista	11004				
Muut toimistotuotot	335				
Varainhankinta	147 443	Jäsenkeräystuotot	135 482		
		Luottamushenkilömaksut	9 236		
		Piiriverot	2 725		
Sijoitus / rahoitus	1 690	Korkotuotot	1 690		
Satunnaiset erät	-		-		
Yleisavustukset	61 031	Osuus puoluetuesta	58 258		
		Saadut kaupunkityörahat	2 772		
<b>Yhteensä</b>	<b>263 514</b>		<b>263 514</b>		
Yli- / alijäämä	12 940	Ylijäämä	12 940		

Lähde: Oikeusministeriö; Piirijärjestön tilinpäätösasiakirjat.



Keskustapiirin selvästi suurimmaksi tulolähteeksi on kirjattu jäsenkeräyksen tuotona saatu 135.000 euroa, joka kattaa yli puolet (51%) koko vuosibudjetista. Kertymä on lähes kaksinkertainen puolueen keskusorganisaation jäsen- ja kannatusmaksuina kokoomaan summaan verrattuna. Seuraavaksi eniten tuottoja on koottu ilmoitustuloista ja naisjärjestölle osoitetusta palkkakulujen osuudesta. Luottamushenkilömaksutkin ovat tuottaneet lähes 10.000 euroa, mutta sen jälkeen muut tuotot ovat jääneet jo vähäisemmiksi. Vaalitoiminnan kokonaistuotoiksi ilmoitetaan tuloslaskelmassa noin 7.000 euroa. Erillisessä vaalitoiminnan tuotto- ja kuluselityksessä vaalityön tuloiksi kirjataan samoin runsaat 7.000 euroa, mutta samaan aikaan vaalikulut ovat ylittäneet 30.000 euroa. Asia on ilmeisesti tulkittava siten, että vaalitoiminnan alijäämä on katettu tarkemmin määrittelemättä piirijärjestön muilla tuloilla.

Keskustan piirijärjestöissä jäsen- ja kannatusmaksut kohoavat usein muihin puolaisiin nähden verrattain suuriksi. Varsinais-Suomen Keskustalla jäsenkeräyksen tuotot edustavat keskustapiirien joukossa varsin suurta kertymää, vaikka ne jäävätkin jälkeen esim. puolueen ydinkannatusaluetta edustavan Etelä-Pohjanmaan vastaavista tuloista. Siellä jäsenmaksuilla ilmoitetaan kootuksi vuonna 2003 lähes 180.000 euroa.

Keskustapuolueella on kaikkein tihein verkosto piiriorganisaatioita, joiden luku (21) ylittää vaalipiirien lukumäärän. Piirien oikeusministeriöön toimittamien tuloslaskelmien esitystapa ja taso vaihtelevat jossain määrin. Mukana on sekä lyhyitä että pitkiä tuloslaskelmia. Lisäksi joukossa on ”välimuotoisia” versioita tuloksen muodostumisesta, jolloin tuotot ja kulut on esitetty esim. toiminnanaloittain. Yleisimmin viranomaisille on kuitenkin lähetetty joko pitkä tuloslaskelma tai lyhyttä laskelmaa ainakin jollain tavoin täydentävät versiot, jotka tarjoavat mahdollisuuden arvioida tuottojen ja kulujen kirjoa.

Vielä edelliseltä eduskuntavaalivuodelta 1999 socialidemokraattien Varsinais-Suomen piirijärjestö oli toimittanut oikeusministeriöön pitkän tuloslaskelman, jossa sekä varsinaisen toiminnan että varainhankinnan tuotot ja kulut oli jaoteltu hyvin yksityiskohtaisesti. Vuodelta 2003 ministeriöön toimitettu tuloslaskelma on sen sijaan lyhyessä muodossa – sillä lisäyksellä, että varsinainen toiminta on jaoteltu järjestötoimintaan ja vaalityöhön. Malli edustaa tyypillistä SDP:n piirijärjestöiltä julkisena asiakirjana saatavilla olevaa tuloslaskelmaa. Ministeriöön toimitetut asiakirjat sisältävät yleisimmin juuri lyhyen laskelman, jossa tulojen alkuperä on esitetty varsin yleisluontoisesti. Usein tasekirjojen mukana on kuitenkin ollut lisänä talouden toimintakertomuksia, joissa on vaihtelevalla yksityiskohtaisuudella raportoitu tärkeimmistä tuottoeristä. Harvemmissa tapauksissa yksittäiset piirit

(esim. Kymi ja Pirkanmaa) ovat antaneet pitkän tuloslaskelman, jossa tuotot ja kulut on eritelty muita järjestöjä selvästi yksityiskohtaisemmin.

**Taulukko 2.12. Varsinais-Suomen Sosialidemokraattisen piirin 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	43 441	Järjestötoiminta	18 884
		Vaalit	24 557
Varainhankinta	52 291	Tuotot	52 291
Sijoitus /rahoitus	187	Tuotot	187
Satunnaiset erät	-		-
Yleisavustukset	70 100	Puoluetukiosuus	70 100
<b>Yhteensä</b>	<b>166 019</b>	<b>Yhteensä</b>	<b>166 019</b>
Yli- / alijäämä	- 33 036	Alijäämää	33 036

Lähde: Oikeusministeriö; Piirijärjestön tilinpäätöstiedot.

SDP:n Varsinais-Suomen piirijärjestön vuoden 2003 bruttotulot ovat noin 166.000 euroa. Tästä piirin saama puoluetukiosuus on kattanut noin 70.000 euroa eli runsaat 42 %. Lisätietoja tulorakenteesta on saatavissa tasekirjaan liitetystä talouden toimintakertomuksesta, jonka mukaan esim. jäsenmaksutuloja oli saatu runsaat 20.000 euroa. Eräillä muilla SDP:n piireillä vastaavassa kertomuksessa on lisätietoina eritelty laajemminkin esim. jäsenmaksuista, arpajaisista tms. lähteistä saatuja tuloja.

Tuloslaskelman rakennetta voidaan purkaa lisää ministeriöön toimitetun erillisen vaalirahoituksen tuottoja ja kuluja jaottelevan ilmoituksen perusteella. Kyseinen erittely vaaditaan siis kaikilta puolueiden keskus- ja piirijärjestöiltä. Esimerkiksi SDP:n Varsinais-Suomen piirin vaalirahoituserittelyssä varainhankinta oli tuottanut yhteensä 24.557 euroa: avustuksia omalta organisaatioilta oli saatu 2.350 euroa, muita vaaliavustuksia oli koottu 12.380 euroa, myyntituloja oli kertynyt 9.247 euroa ja vaalijuhlan tulot olivat 580 euroa. Muiden piirijärjestöjen vastaavalla vaalirahoitus selvityksellä voidaan useimmiten täydentää ainakin jossain määrin kuvaa niiden varainhankinnasta.<sup>32</sup>

Varsinais-Suomen Kokoomuksen vuoden 2003 tilinpäätöksessä bruttotuotoiksi ilmoitettiin runsaat 280.000 euroa. Puoluetukea piiri oli saanut 51.000 euroa, joka kattoi vaajat 20 % kaikista tuloista. Kulut olivat sen sijaan nousseet selvästi suuremmiksi, koska vuoden 2003 alijäämäksi kirjattiin yli 80.000 euroa. Tuloksen muodostumista voidaan tarkastella ministeriöön toimitetun lyhyen tuloslaskelman pohjalta. Sen ohessa tilinpäätöksen liitetiedoissa on mukana varsinaisen toiminnan tuottojen ja kulujen erittely toiminnanaloittain. Varainhankintaa ei ole kuitenkaan eritelty yksityiskohtaisesti vaan siitä on esitetty vain kokonaissummana 110.442 euroa. Erillisessä vaalirahoitus selvityksessä on sen sijaan paloiteltu vaalityön tuloja, joita on koottu omalta organisaatiolta 3.404 euroa, muualta saatui-

na avustuksina 16.300, myyntituloina 5.555, vaalitulaisuuksien tuottoina 782 euroa ja ilmoitustuloina 2.121 euroa eli kaikkiaan yli 28.000 euroa. Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että suositetusta käytännöstä poiketen puoluetuki on kirjattu varsinaisen toiminnan tuottoihin eikä yleisavustuksiin.

**Taulukko 2.13. Varsinais-Suomen Kokoomuksen vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	171 000	Koulutus- ja tiedotustoiminta	4 987
		Julkaisutoiminta	32 820
		Vaalitoiminta	28 162
		Piiritoimisto (puoluetuki 51000+muut tuotot 54031)	105 031
Varainhankinta	110 442	Tuotot	110 442
Sijoitus / rahoitus	459	Tuotot	459
Satunnaiset erät	-		-
Yleisavustukset	-		-
<b>Yhteensä</b>	<b>281 901</b>		<b>281 901</b>
Yli- / alijäämä	-82 328	Alijäämä	82 328

Lähde: Oikeusministeriö; Piirijärjestön tilinpäätöstiedot.

Useiden Kokoomuksen piirijärjestöjen ministeriöön toimittamat asiakirjat poikkeavat tulonlähteitä kuvaavalta julkisuusarvoltaan huomattavasti toisistaan. Eräät piirit ovat antaneet sekä lyhyen että pitkän tuloslaskelman. Toisaalta mukana on piirejä, jotka ovat toimittaneet vain pitkän tuloslaskelman, kun taas eräät toiset järjestöt ovat lähettäneet ainoastaan lyhyen version. Varsinais-Suomen piiriorganisaatio edustaa tyypillistä välimuotoista tapausta: tuottoja ja kuluja on eritelty toiminnanaloittain, mutta varainhankinnasta on ilmoitettu vain kokonaissumma eikä siitä ole esitetty yksilöidymiä tuottoeriä.

Kokoomuspiirien asiakirjoissa huomio kiinnittyy laadullisen vaihtelun ohella myös määrällisiin seikkoihin. Oikeusministeriön kertomuksessa puolueiden varainkäytön valvonnasta vuodelta 2003 todettiin, että muutamilta piireiltä oli jäänyt toimittamatta erittelyt vaalitoiminnan tuotoista ja kuluista. Kyseisiä tietoja ei löytynyt oikeusministeriöstä vielä vuoden 2005 keväälläkään<sup>33</sup>. Oma lukunsa liittyy Kainuun piirijärjestöön, joka ei ole jättänyt ministeriölle mitään lain perusteella vuosittain vaadituista asiakirjoista. Puolueen ilmoituksen mukaan piirillä ei ollut toimintaa eikä piiri saanut puoluetukea vuonna 2003. Perustelu on varsin erikoinen, koska esim. puolueen pää-äänenkannattajassa Kainuun piiri esitteli vuoden 2003 vaalien alla ehdokkaitaan ja kampanjavoitteitaan. Heti vaalien jälkeen piirin johto puolestaan linjasi, että seuraaviin eli puolentoista vuoden päästä käytäviin kunnallisvaaleihin lähdetään tekemään vahvaa järjestötyötä, joka on aloitettava välittömästi<sup>34</sup>.

Vasemmistoliiton piirijärjestön vuoden 2003 bruttotuotot ovat jääneet selvästi pienimmiksi neljän varsinaissuomalaisen piiriorganisaation välisessä vertailussa. Vajaan

93.000 euron kokonaistuotoista puoluetuen osuus kattoi noin 33.000 euroa eli runsaan kolmanneksen.

**Taulukko 2.14. Varsinais-Suomen Vasemmistoliiton vuoden 2003 bruttotulojen erittely / euro**

Varsinainen toiminta	9 823	<u>Koulutustoiminta:</u>	KSL-avustukset	726
		<u>Yleinen järjestötoiminta:</u>	Aineiston myynti	62
			Muut toimintatuotot	640
		<u>Vaalitoiminta:</u>	Avustukset järjestöiltä	4 953
			Muut vaaliavustukset	36
			Myyntituotot	1 850
			Muu vaalirahoitus	1 556
Varainhankinta	49 793	Jäsenmaksutuotot		13 596
		Avustus Turun Itäinen Järjestöyhdistys ry:ltä		34 000
		Luottamusmiespalkkiot		2 188
		Muut tuotot		9
Sijoitus/rahoitus	-			-
Satunnaiset erät	-			-
Yleisavustukset	33 016	Osuus puoluetuesta		33 016
<b>Yhteensä</b>	<b>92 632</b>			<b>92 632</b>
Varausten muutos	9 000	Siirto vaalirahastosta		9 000
Yli- / alijäämä	- 174	Alijäämä		174

Lähde: Oikeusministeriö; Piirijärjestön tilinpäätöstiedot.

Omaehtoiseen varainhankintaan perustuvien tulojen osuudeksi on muodostunut noin 60.000 euroa eli 65 % vuosibudjetista. Tähän on sisältynyt Turun Itäinen Järjestöyhdistys ry:ltä saatu 34.000 euron avustus. Kyse on VAS:n puolueyhteisöön tiiviisti kuuluvasta paikallisesta oheisjärjestöstä, jolta piirijärjestö on aiempinakin vuosina anonut avusta toimintansa alijäämän kattamiseen. Se, mistä ko. oheisjärjestö on kerännyt varansa, ei käy ilmi piirijärjestön tilinpäätöstiedoista. Aiempina vuosina järjestöyhdistys on saanut tukea mm. Turun kaupungin jakamista avustuksista (ks. luku 4.3.). Seuraavaksi merkittävin tuotoerä eli jäsenmaksuina kerätyt 14.000 euroa on sekin peräisin oman puolueyhteisön sisästä. Lisäksi piiri on saanut tarkemmin nimeämättä jääneiltä järjestöiltä avustuksia vaaleja varten vajaat 5.000 euroa ja käyttänyt kampanjointiinsa 9.000 euroa aiemmin tekemiään vaalivarauksia. Sen sijaan muut tulot ovat jo jääneet huomattavasti vähäisemmiksi – mukaan lukien muutkin tavallaan julkisiin lähteisiin perustuneet tulot, kuten luottamushenkilöiden palkkiot ja opintokeskusmäärärahat.

Varsinais-Suomen Vasemmistoliitto on antanut tuloslaskelmansa pitkässä muodossa ja muutenkin sen antamat tiedot talouden toimintakertomuksineen, tilinpäätöksen liitetietoineen ja erillisine vaalirahoituksen erittelyineen edustavat oikeusministeriöön toimittujen valvonta-asiakirjojen joukossa ainakin teknisesti varsin yksityiskohtaista ja havainnollista tilinpäätösaineistoa. Vasemmistoliiton muissa piireissä tilanne on sen sijaan vaihdellut huomattavasti. Eräissä piireissä tuloslaskelmaan kuuluvat tiedot on esitetty vieläkin

yksityiskohtaisemmin. Toisaalta muutamat piirijärjestöt ovat jättäneet ministeriöön vain yleisluonteisemman eli lyhyen tuloslaskelman.

## **2.4. Tavoitteeksi asetettua julkisuutta**

Puoluetuen ja puoluelain mukana jo 1960-luvun lopulla lausuttiin tavoitteeksi, että julkisuusperiaatetta sovellettaisiin poliittisen toiminnan talousjärjestelyihin. Lain myötä puolueiden keskusorganisaatioiden oli toimitettava tuloslaskelmansa ja taseensa tiedoksi oikeusministeriölle, joka ei kuitenkaan erikseen tarkastanut tai tutkinut tilinpäätöksiä. Nykyinen puolueiden varainkäytön valvonta sai muotonsa 1980-luvun jälkipuolella, kun puoluelakia uudistettiin poliittisen toiminnan rahoituksessa ilmenneiden epäselvyyksien jälkeen. Puoluelain ja sitä täydentävien säännösten tavoitteena oli nimenomaan lisätä puolueiden talousjärjestelyjen läpinäkyvyyttä. Uusittu normisto laajensi piiriä järjestöistä, jotka veloitettiin valottamaan talousperustaansa. Samalla laajennettiin ja täsmennettiin määräyksiä viranomaisten keräämistä asiakirjoista ja niiden sisällöstä. Säännökset eivät kuitenkaan edelleenkään määritä täsmällisiä vähimmäisvaatimuksia siitä, millaisella tarkkuudella puolueiden pitäisi kertoa varainhankinnastaan.

Keskusorganisaatioiden tuloslaskelmissa tuottoja on eritelty vaihtelevalla tarkkuudella, mikä johtuu mm. puolueiden erilaisesta budjettikoosta, varainhankinnan vaihtelevista lähteistä ja muista puoluekohtaisista erityispiirteistä. Väljien vähimmäisvaatimusten puitteissa varainhankinnan lähteitä on eritelty myös sen mukaan, mitä puolueet ovat tuloslaskelmissa ym. asiakirjoissaan halunneet kertoa. Esimerkiksi SDP:n tuloslaskelmassa mittakaava tuottojen erittelyille on haarukoitavissa pääosin sadoissa tuhansissa euroissa. Vastaavasti esim. Keskustalla tuottoerä on jaoteltu tuhansien tai kymmenien tuhansien eurojen kokoluokassa. Pienimmillä puolueilla erittely saattaa hahmottaa jo budjettikoonkin takia tuhansissa euroissa. Siinä missä oikeusministeriö on vaatinut vain keskusjärjestöiltä pitkiä tuloslaskelmia, niin piirijärjestöjen toimittamien tietojen yksityiskohtaisuus on vaihdellut huomattavasti puolueiden sisälläkin. Osa piiriorganisaatioista on lähettänyt ministeriöön lyhyen ja osa pitkän tuloslaskelman. Lisäksi viranomaisille on toimitettu välimuotoisia esityksiä kuvaamaan tuloksen muodostumista, joten taso on hyvin kirjavaa. Lisäksi kokonaan

oman lukunsa muodostavat eräät muut puolueiden tukemat järjestöt, jotka eivät ole toimittaneet ministeriölle asiakirjoja lainkaan.

Kaiken kaikkiaan erilaisten puolueorganisaatioiden tilinpäätösasiakirjat eivät tarjoa kattavan tasapainoista kuvaa avoimuusintressin kannalta oleellisista seikoista. Julkisten asiakirjojen perusteella tiedämme joidenkin organisaatioiden varainhankinnasta ja muusta taloudesta enemmän ja joidenkin muiden tilanteesta vähemmän. Puoluelakiin perustuva normisto jättää puolueille edelleen runsaasti harkinnanvaraa siitä, paljonko ne kertovat tulojensa todellisista lähteistä. Järjestöjen tapa esitellä tuottojaan ei tuo vielääkään esiin intressidonnaisuuden kannalta kovinta ydintä eli yksityisen rahan lähteitä. Julkisina asiakirjoina saatavissa keskus- ja piirijärjestöjen tuloslaskelmissa ei näy, millaisilla summilla yritykset tai etujärjestöt ovat tukeneet puolueita - vai ovatko tukeneet lainkaan?

Avoimuus on nostettu korkeaksi periaatteeksi, mutta sen sisällön määrittely on jäänyt epämääräiseksi. Samalla viranomaisten valvontakeinot on jätetty rajallisiksi: julkinen valvonta ei ole juuri ulottunut puolueiden yksityisiin varainhankintalähteisiin. Oikeusministeriö on keskittynyt keräämään järjestöiltä vaaditut asiakirjat, tarkastamaan tilinpäätös- ym. tietojen teknisiä vähimmäisvaatimuksia ja seuraamaan, että puoluetuki on tullut asiamukaisesti käytetyksi. Virallisen ja säännöllisen määrärahan myötä julkisesta tuesta on toki muotoutunut puolueiden selvästi tärkein tulolähde, joten painotus julkisen tuen seurantaan myötäilee yleisiä valtionapuehtoja. Samalla seuranta kuitenkin sivuuttaa yksityiset tulolähteet.

Keskusjärjestöillä puoluetuki on yleensä kattanut puolueesta ja vuodesta riippuen noin 50-90 % bruttotuloista. Piireillä osuus on sen sijaan jäänyt ohuemmaksi. Neljän suurimman puolueen varsinaissuomalaisilla piirijärjestöillä puoluetukena saatu avustus kattoi noin 20-40 % vuosituloista. On tosin huomattava, ettei puoluetukimääräraha ole ainoa julkisen tuen muoto. Keskus- ja piirijärjestöjen tilinpäätöstiedoista ilmenee useita tuottonimikkeitä, jotka perustuvat julkisiin lähteisiin. Esimerkiksi puoluetukimäärärahan kylkiäisenä on 1990-luvulta alkaen jaettu useina vuosina erilaisia EU-tiedotuksen tukiaisia. Myös puoluetustaiset lehdet ovat saaneet tukea valtion budjetista. Opintokeskusten kautta on puolestaan ohjattu avustuksia puolueiden opinto- ja koulutustoimintaan. Lisäksi puolueiden mandaateilla erilaisiin luottamustoimiin valitut henkilöt ovat maksaneet yleisesti ns. puolueveroa myös omille keskus- tai piirijärjestöilleen. Toisaalla Euroopan parlamentin jäsenien avustajarahojä on kirjattu puoluejärjestöjen tilinpäätöksiin. Vastaavasti on tehty kansanedustajien avustamiseen tarkoitetuilla määrärahoilla.

Puoluetukimäärärahan kokoa ei ole määritelty kiintein perustein eikä sen kehityksessä ole nähtävissä läpi vuosikymmenien jatkuvaa yhdenmukaista linjaa. Nimellinen ja reaalin arvo on tasapainoillut akuutin rahantarpeen sekä talouden ja politiikan suhdanteiden välillä. Usein perustelut ovat viitanneet yleisluonteisesti poliittisen toiminnan kasvaaviin kuluihin tai puolueiden merkitykseen osana edustuksellista demokratiaa. 1970-luvun puolivälin jälkeisenä vuosikymmenenä vakioperusteluna oli se, että puoluetukimäärärahan lisäys johtuu yleisestä kustannusten noususta. 1990-luvun säästövuosina määräraha leikattiin ja jäädytettiin nimellisestikin vakiotasolle lähes vuosikymmeneksi, mutta 2000-luvulla määräraha on oikaistu takaisin lähelle historiansa korkeinta reaalista tasoa.

Jokseenkin huomiotta on jäänyt valtionvarainvaliokunnan mietintöön (43/2000) kirjattu linjaus vuoden 2001 budjettikäsittelyn yhteydessä:

”Valtionvarainvaliokunta pitää tärkeänä poliittisen järjestelmän luotettavuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta, että poliittista toimintaa rahoitetaan mahdollisimman pitkälle julkisin varoin.”

Periaate oli liitetty puoluetuen korotuksen yhteyteen, mutta sanamuoto ei rajaa sitä pelkästään suoraan puoluetukijärjestelmään. Näkemys ohittaa myös julkisen tuen saajille yleensä osoitetun vastuun toiminnan ainakin osittaisesta omarahoituksesta. Sellaisenaan tulkittuna kannanotto rakentaa järjestelmän sisälle automaatin, jossa puolueet voivat itse määrittellä paitsi toimintansa myös julkisen tuen tarpeensa. Jatkossa jää nähtäväksi, onko tarkoituksena rakentaa järjestelmää siihen suuntaan, että puolueiden toimintaa kyllästehtään julkisella tuella, minkä jälkeen yksityisen rahoituksen merkitys vähenee entisestään.

Julkisella tuella on katettu arkisten puoluerutiinien kuluja, mutta liiemmästi ei ole arvioitu tuen mahdollisia vaikutuksia puoluejärjestelmään. Tämä näkyy myös asiasta käydyssä keskustelussa, jota on leimannut puolueiden erilaiset intressit. Aluksi suhtautuminen asiaan heijasti ryhmien asemaa puoluekentässä: vasemmisto kannatti, oikeisto vastusti ja keskustassa mielipiteet jakaantuivat sekä puolesta että vastaan. Sittemmin asiaan on suhtauduttu enemmän käytännöllisesti kuin periaatteellisesti. Suuret ja järjestelmästä eniten hyötäneet puolueet ovat pitäneet matalaa profiilia ja keskustelleet lähinnä julkisen tuen yleisestä tasosta. Vastaavaan näkökulmaan ovat vähitellen mukautuneet muutkin eduskuntapuolueet. Sen sijaan pienimmät ryhmät eivät ole onnistuneet nostamaan esiin tarpeita järjestelmän kehittämiseksi. Tiedotusvälineiden aikanaan riepottelema tukijärjestelmä on sulautunut osaksi vakiintunutta käytäntöä.

Alkuaan tukijärjestelmää puoltavat ja vastustavat kannat nojasivat yleisluonteisiin perusteluihin, joiden todentaminen tai kumoaminen saattaa olla hyvin hankalaa. Arvostelijat näkivät tuen palvelevan suurimpia ryhmiä ja siten jähmettävän puoluekenttää. Kannattajat taas katsoivat järjestelmän ylläpitävän vaihtoehtoja ja tasoittavan lähtökohtia. Nykyinen tapa toteuttaa järjestelmä suosii parlamentaarisen kannatuksensa vakiinnuttaneita puolueita ja niiden välillä etenkin suurimpia eduskuntapuolueita. Samat ryhmät ovat jälleen edullisimmassa asemassa, kun lähdetään seuraaviin vaaleihin, joiden tuloksen perusteella jaetaan taas tulevan kauden puoluetuki ja useat muut julkisen tuen muodot. Vaihtoehtoisuutta on toteutettu rajallisesti, mutta se ei ole estänyt uusia ryhmiä nousemasta eduskuntapuolueiksi. Toisaalla tukijärjestelmä ei ole myöskään riittänyt tekoahjoksi luonnollisen kannatuspohjansa menettäneille puolueille.

Järjestelmän mukanaan tuomia vaikutuksia saattaa olla vuosikymmenienkin jälkeen vaikea arvioida. Alkuaan tukijärjestelmän arvioitiin keskittävän valtaa puolueiden sisällä johtotasolle. Kun poliittinen vallankäyttö on ammattimaistunut ja etääntynyt puolueiden perusjäsenistä ja kannattajista, niin samalla se on todennäköisesti keskittynyt puoluejohdon ja erilaisten asiantuntijoiden ympärille. Henkilöityneen ja median kautta välittyvän politiikan aikakaudella puoluetuen osuus kehityksen kulkuun on tuskin noussut ainakaan hallitsevaan rooliin.

Tukijärjestelmä on toki tuonut mukanaan selvästi nähtäviäkin seurauksia, kuten vaikutukset puolueiden tulorakenteeseen. Samalla se on tuonut vakautta puolueiden talouspohjaan, vaikka avustukset eivät ole pitkällä tähtäimellä poistaneet vakiintuneidenkaan ryhmien talousongelmia. Lisärahoituksen myötä toimintaa on mukautettu uusiin mittoihin, joita on jouduttu edelleen sovittamaan yleisten talousnäkömien tai vaalimenestyksen mukanaan tuomiin muutoksiin.

Entä missä määrin puoluerahoituksen yhteyteen liitetyt tavoitteet julkisuuden laajentamisesta ovat toteutuneet? Avoimuuden tosiasiallinen tavoite on jäänyt tarkemmin määrittelemättä ja sen sisällölliset vähimmäisvaatimukset ovat tulkinnanvaraisia. Käytännössä eri puolueita ja niiden eri organisaatioita koskevan julkisen informaation taso vaihtelee huomattavasti. Pääosa rahoituksesta tulee tietysti näkyviin, kun tärkein tulojen lähde on valtion puoluetuki, johon myös seuranta keskittyy. Sen sijaan muut julkisen tuen muodot ovat jääneet vähemmälle huomiolle. Useisiin muihinkin budjettiperusteisiin määrärahanimikkeisiin on normitettu elementtejä, joita soveltamalla puolueet ovat kanavoineet voimavaroja joko suoraan itselleen tai lähipiiriinsä. Puoluetuki lapioidaan sisään etuovesta



ja sivuoven puolelta herutellaan pienempinä puroina muita valtion tukiaisia. Tämän jälkeen jää kuitenkin edelleen avoimeksi, mistä yksityisen varainhankinnan tuotot ovat peräisin.

Järjestelmän valvonta sisältää käytännössä sekä viralliset että epäviralliset ulottuvuudet. Valtiovalta keskittyy pääosin valvonnan tekniseen puoleen, minkä jälkeen yleisesti saatavissa olevan aineiston perusteella median on oletettu tuovan esille asian kannalta oleelliset seikat. Eri yhteyksissä on viitattu juuri tiedotusvälineiden rooliin aktiivisessa seurannassa, minkä myötä julkisuuden on ilmeisesti odotettu oikaisevan mahdolliset vinoutumat tai puutteet.

Voimassa olevan normiston toimivuutta on arvioitu vaihtelevasti. Esimerkiksi hallinnonalan korkeinta poliittista vastuuta kantavat oikeusministerit ovat arvioineet julkisuus- ja valvontakäytäntöä toisistaan poiketen. Oikeusministeri Hannele Pokka totesi vuonna 1992, että varsin yleispiirteiseen lakiin perustuva ”puolueiden rahoituksen julkisuus on toteutunut Suomessa kehnosti”<sup>35</sup>. Ministeriö valmisteli 1990-luvun alussa vapaaehtoisuuteen perustuvia uudistuksia, joiden tarkoituksena oli kehittää järjestelmää lakiperustaa muuttamatta, mutta toimenpide-ehdotukset jäivät kuitenkin toteuttamatta. Vuosituhannen taitteen molemmin puolin oikeusministerinä toimineen Johannes Koskisen arvio järjestelmästä on puolestaan painottunut hieman eri tavoin. Vastauksessaan eduskunnassa vuonna 2002 esitettyyn kirjalliseen kysymykseen (463/2002) toimenpiteistä lahjustyyppisen puoluerahoituksen estämiseksi ministeri viittasi vuonna 1987 voimaan tulleeseen lakiin (1048/1986) ja totesi mm., että:

”Tarkastusmenettelyn voidaan katsoa toimivan tyydyttävästi ja toistaiseksi tarkastuksissa onkin jouduttu kiinnittämään puolueiden huomiota pääosin vain teknisluonteisiin puutteisiin ja epäkohtiin.” Ministerin näkemyksen mukaan ”Puoluelain mukaista puolueiden toiminnan ja varainkäytön valvontaa voidaan pitää riittävänä sen varmistamiseksi, että lahjustyyppistä puoluerahoitusta ei esiinny.”

Tässä tutkimuksessa käytetyn aineiston perusteella ei voida väittää, että yksityisiä lähteistä peräisin olevaan rahoitukseen olisi liittynyt vastikkeellisia sidonnaisuuksia. Silti ministerin tulkinta järjestelmän toimivuudesta edustaa kirkastettua poliittista tarkoituksenmukaisuutta. Ensinnäkään puolueiden viranomaisille toimittamat tuloslaskelmat eivät välttämättä sisällä muuta kuin yleispiirteisen jaottelun varainhankinnasta, ja yleensäkin tilinpäätöksistä kerättävissä oleva informaatio vaihtelee tarkkuudeltaan järjestöittäin. Toiseksi viranomaisvalvonta ei käytännössä puutu lainkaan yksityisiin lähteisiin perustuvaan puo-

luetyön varainkeruuseen. Kolmanneksi kaikkia normien edellyttämiä asiakirjoja ei ole edes toimitettu ministeriöön.

Kokonaan oma lukunsa liittyy puolueisiin tavalla tai toisella kytkeytyneisiin organisaatioihin, joiden valvonta ei kuulu muodollisestikaan puoluelain piiriin. Puolueiden taustalla toimii runsaasti niin yhdistys-, säätiö- kuin yrityspohjaisiakin oheisorganisaatioita, joilla saattaa olla poliittisen toiminnan ohessa merkitystä myös puolueyhteisöjen talousjärjestelyissä. Ne ovat oikeushenkilöinä itsenäisiä organisaatioita omine sääntöineen ja tilinpäätöstietoineen, vaikka käytännössä niillä saattaa olla tiivis yhteys joko puolueeseen tai johonkin sen osaan. Kyseisillä yhteisöillä muodollinenkin valvonta riippuu ennen kaikkea niiden organisaatiopohjasta eikä suinkaan poliittisesta toimenkuvasta tai kytköksestä puolueisiin. Säätiöt joutuvat Suomessa lähettämään mm. toimintakertomuksensa ja tilinpäätöksensä rekisteröitäväksi julkiseksi asiakirjaksi sen mukaan, mitä säätiölaki edellyttää. Yhdistysten tilitietojen julkisuus on sen sijaan riippunut käytännössä siitä, onko yhdistys saanut julkista tukea, minkä perusteella viranomaiset ovat vaatineet esim. tilinpäätöstietoja avustusehtojen seuraamiseksi. Osake- ym. yhtiöiden tilinpäätösten rekisteröintiä edellyttää puolestaan kirjanpitolaki.

Tyypillisiä yrityspohjaisia organisaatioita on esimerkiksi tiedotukseen ja viestintään erikoistuneet yritykset, kuten puoluelehtiä julkaisevat kustannusyhtiöt. Näiltä osin esimerkiksi valtion tilintarkastajat totesivat 1990-luvun alussa, että eräiden puoluelehtien toiminta on ollut niin tiiviisti sidoksissa itse puolueisiin, että joidenkin taloudellisten järjestelyjen osalta on mahdotonta tehdä eroa puolueiden ja lehtien välillä<sup>36</sup>. Valvontatoimet ovat kuitenkin koskeneet ennen kaikkea niitä ehtoja, joiden perusteella lehtiä on tuettu budjettivaroin. Joskus aiempina vuosina ääriivasemmistossa puolestaan ”hoidettiin” monimuotoisten yritysjärjestelyjen avulla yhteisön runsasta omaisuusmassaa. Kokoomusyhteisö on puolestaan viimeisen vuosikymmenen aikana tervehdyttänyt talouttaan säästötoimien ohella mm. yhtiöittämis- ja ulkoistamistoimenpitein, joiden osana esim. puolueen hallinto- ja verkkopalveluja on siirretty yrityspohjalle.<sup>37</sup>

Useimmiten puolueiden oheisorganisaatiot toimivat kuitenkin säätiö- ja erityisesti yhdistyspohjalla. Seuraavassa pääluvussa keskitytään muutamiin yleisimpiin yhdistys- ja säätiöpohjaisiin oheisorganisaatioihin ja niihin liittyviin puoluerahoituksen ulottuvuuksiin.

### 3. VÄLILLISESTI LAAJENNETTU PUOLUETUKIJÄRJESTELMÄ

Tämä pääluke keskittyy oheisorganisaatioiden rahoitusjärjestelyihin, joita tarkastellaan erilaisten julkisten tukijärjestelmien valossa. Samalla arvioidaan järjestöjen puolue-suhdetta ja puoluerahoitukseen liittyvää julkisuusintressiä.

Oheisjärjestöille on luonteenomaista aatteellinen, toiminnallinen tai hallinnollinen yhteys puolueisiin. Niiden lähtökohtainen toimenkuva pelkistyy rajatuille erityisalueille, kun taas puolueiden tehtävät ulottuvat laajemmin yhteiskunnan eri alueille ja tasoille. Puolueiden vuorovaikutteiset tehtävät jäsentyvät ainakin kolmella eri tasolla. Ensinnäkin puolue toimii sisäisenä areenana omien jäsenten ja aktiivikannattajien piirissä. Toiseksi puolueille on ominaista rooli vaihtoehtojen tarjoajana sekä välittäjänä kansalaisten ja julkisen vallan välissä. Kolmanneksi puolueet ovat parlamentaarisen järjestelmän perustoimijoita ja poliittisen vallan käyttäjiä, joiden vaikutus on nähtävissä poliittisen prosessin ohessa myös hallinnon eri tasoilla. Oheisjärjestöillä on omissa yhteisöissään mm. välineellinen tehtävä, kun ne vahvistavat erityisosaamisellaan yhteisön sisäistä areenaa ja toisaalla laajentavat puolueiden kosketuspintaa ulospäin erilaisten kansalaisryhmien tavoittamiseksi.<sup>1</sup>

Keskeisimpien oheisjärjestöjen (esim. nuoret ja naiset) asema on yleensä vahvistettu jo puolueiden säännöissä. Läheskään kaikkien oheisorganisaatioiden statusta ei ole kuitenkaan virallisesti tai muodollisesti määritelty ja myös niiden toimenkuvat vaihtelevat huomattavasti. Oheisorganisaatiot tukevat, täydentävät ja laajentavat puolueiden toimintaa. Omalla alallaan ne edustavat puolueessa parasta asiantuntemusta, ja erikoistuminen palvelee jo sinänsä toiminnallista tehokkuutta. Yksi selkeästi erottuva näkökulma liittyy puolueyhteisön rahoitusjärjestelyihin. Useammassakin puolueessa oheisorganisaatioita on käytetty välittömän omaisuuden tai ulottuvilla olevan varallisuuden hallintaan. Oheisjärjestöjen merkitystä varainhankinnassa ovat korostaneet myös erilaiset julkiset tukijärjestelmät.

Suoraa puoluetukea jaetaan valtion talousarvioon osoitetusta määrärahasta puolueiden keskusorganisaatioille. Tuki pohjautuu puoluelakiin, joka määrittelee avustuksen budjettisidonnaisuutta, jakotapaa, valvontaa ym. käytäntöjä. Välillisestä tai epäsuorasta puoluetuesta on puolestaan kyse silloin, kun julkisista varoista eli valtion tai kuntien budjeteista myönnetään tukea oheisjärjestöille. Tukea jaetaan budjetin eri pääluokista ja eri

momenteilta, joihin on varattu määrärahoja yleensä kansalaisjärjestöjen avustamiseen. Näistä varoista kilpailevat niin puoluetuetaiset kuin sitoutumattomatkin järjestöt. Välillisel- lä puoluetuella ei ole mitään normatiivista statusta vaan se on vähitellen käytäntöön va- kiintunut termi, kun valtion budjettiin ryhdyttiin erityisesti 1960- ja 1970-lukujen taitteessa liittämään lähes vuosittain uusia yleishyödyllisiä avustasmäärärahoja, joista puoluetuetai- set organisaatiot keräsivät huomattavan osan.

Koska välillisen tuen laajalle kirjolle ei ole yhtenäistä lähdettä, niin myös sen nor- miperusta vaihtelee. Joidenkin järjestötyyppien avustuksia säätelevät erityislait, jotka määrittelevät sekä tuen yleisiä perusteita että yksityiskohtaisempia käytäntöjä. Esimerkiksi valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustuksia on ohjannut 1970-luvun alusta lähtien nuo- risotyölaki. Joissain tapauksissa avustukset perustuvat taas enemmän harkinnanvaraisuu- teen: vakiintuneisiin käytäntöihin, budjettiperusteluihin ja yleisiin valtionapuseränsäntöihin. Tapauksissa, joissa ei ole varsinaista erityislakia, sovelletaan vuosituhannen alussa sää- detyn yleisen valtionavustuslain (688/2001) periaatteita.

Vuonna 2001 voimaan tullut valtionavustuslaki koskee yleensä valtion talousarvi- osta tai sen ulkopuolisesta rahastosta myönnettävää tuenluonteista rahoitusta<sup>2</sup>. Harkin- nanvaraisten avustusten yleislaki on luonteeltaan toissijainen eli sitä ei sovelleta, jos muissa laeissa toisin säädetään. Laista on kuitenkin luettavissa julkisiin tukikäytäntöihin sovellettavat puitteet ja periaatteet, kun laki koottiin harkinnanvaraisten valtionavustusten yleiseksi hallinnointinormiksi. Siinä on ohjeistus avustusten hakemiseen, myöntämiseen, käyttöön, valvontaan ym. käytäntöihin. Uusitulla valtionapunormistolla haluttiin määritellä niin avustusten hakijan, saajan kuin valtionapuviranomaisenkin asema tuoreen perustus- lain edellyttämälle tasolle.<sup>3</sup>

Periaatteessa valtionavuilta vaaditaan käyttötarkoituksen yhteiskunnallista hyväk- syttävyyttä. Myönnettävien avustusten tulisi olla myös perusteltuja tukijärjestelmälle asetet- tujen kokonaistavoitteiden kannalta ja tuki tulisi suhteuttaa avustetun toiminnan laatuun, laajuuteen ja muihin saatavissa oleviin avustuksiin. Lisäksi yhtenä perusteena on kilpai- luneutraalisuus. Julkinen tuki tuo mukanaan myös valvonnan. Valtionavustuslain 4. luku sisältää säännökset mm. avustusten käytön valvonnasta ja viranomaisten tarkistusoikeu- desta. Oikeustoimikelpoiset (rekisteröidyt) yhteisöt voivat saada tukea hakemuksesta, mi- kä yleensä edellyttää kuvausta avustuksen käyttötarkoituksesta. Yleis- ja vuosiaavustuksen osalta tämä tarkoittaa hakijan toiminnallisten ja taloudellisten järjestelyjen peruskuvausta, kuten toimintasuunnitelmaa ja talousarviota. Valvontakäytäntö sisältää yleensä myös jälki- käteisen seurannan, joka on vastaavasti perustunut mm. avustuskohteen tilinpäätökseen

ja toimintakertomukseen. Lain mukaan viranomaisten pitää seurata laajemmassakin mittassa valtionavustusten käytön tuloksellisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä avustusten vaikutuksia mm. kilpailuun ja eri väestöryhmien asemaan. Valtionapuviranomaisilla on myös oikeus tarkastaa vielä erikseen yksittäisen tuensaajan toimintaa ja taloutta.<sup>4</sup>

Hajanaisen normiperustan ohessa välilliseksi puoluetueksi määriteltävillä avustuksilla on muiltakin osin monisäikeisiä ja heterogeenisiä piirteitä. Aiempien tutkimusten mukaan tuettujen oheisorganisaatioiden vaihtelevan puoluesuhteen, avustusten erilaisten myöntöperusteiden ja tuen viimekätisen käyttötarkoituksen jälkeen välillisen tuen puolueperusteinen luonne vaihtelee huomattavasti tapauksittain. Yksinkertaistetulla ja nelikenttään sovitetulla mallilla (asetelma 3.1.) epäsuoran puoluetuen muodoissa on eriteltävissä useita toisistaan poikkeavia ominaisuuksia.<sup>5</sup>

**Asetelma 3.1. Välillisen puoluetuen ulottuvuudet oheisorganisaatioiden puoluesuhteen ja avustetun toiminnan valossa**

		Julkisen tuen käyttötarkoituksen puolue-toiminnallinen luonne	
		<i>voimakas</i>	<i>heikko</i>
Oheisorganisaation puoluesuhde	<i>tiivis/avoin</i>	<p><b>A</b> Suoran puoluetuen kaltaiset avustukset</p>	<p><b>C</b> Avustukset kytkeytyvät epäsuorasti puolueiden tavoitteisiin</p>
	<i>väljä/näkymätön</i>	<p><b>B</b> Piilopuoluetuen kaltaiset avustukset</p>	<p><b>D</b> Tukien puoluepoliittinen luonne etäännytty osin olemattomiin</p>

A) Osa välillisestä tuesta ohjautuu arkiseen puolue-työhön. Esimerkiksi puolueiden jäsenjärjestöjen (nuoriso- ja opiskelijajärjestöt) tuki ja puolueiden voimasuhteiden mukaan jyvitetty puoluelehtien ja eduskuntaryhmien avustukset ovat verrattavissa suoraan puoluetukeen.

B) Jos tukea anotaan neutraalein tunnuksin yleishyödylliseen toimintaan ja sitä kuitenkin käytetään puoluetoiminnasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseen, niin voidaan puhua piilopuoluetuesta.

C) Osa oheisjärjestöistä on pyrkinyt profiloitumaan entistä avoimempina yhteisöinä. Perinteisestä puolueyhteydestä huolimatta toimintaa on laajennettu periaatteella, "ettei jäsenkirjoja aina kysellä". Osa järjestöistä suuntautuu myös esim. kulttuuri-, sivistys-, vapaa-ajan- ym. toimintaan, joka on löyhemmin kiinnittynyt päivittäiseen puolueyhteyteen.

D) Kaikkein väljimmillään välillisen tuen puoluepoliittinen luonne ilmenee esim. lukuisten sosiaali- tai kulttuurialan järjestöjen saamista avustuksissa. Näiden organisaatioiden puoluesuhde on usein väljentyneenä vuosikymmenten saatossa ja niiden toiminta perustuu löyhemmin poliittisen liikkeen yhteisiin arvoihin.

Oheisjärjestöjen kirjo on niin laaja, että koko kentän läpivalaisu edellyttäisi erillistä tutkimushanketta. Sen sijaan tämä tutkimus tarkastelee otoksena muutamia puolueiden yleisimpiä oheisjärjestötyyppejä. Kaikki mukaan valittavat organisaatiotyypit ovat yksiselitteisesti määriteltävissä puolueiden tiiviiseen lähipiiriin, vaikka niiden muodollinen puoluesuhde ja järjestäytymisperuste poikkeavatkin toisistaan. Mukaan on valittu toimintaidealtaan erilaisia organisaatioita, joilla on taustallaan toisistaan poikkeavia tukijärjestelmiä tai muita varainhankinnan lähteitä. Lisäksi niiden valvonta on jakautunut eri viranomaistahoille.

Seuraavissa luvuissa tutkitaan neljää erilaista oheisorganisaatiotyyppiä: nuorisjärjestöjä, eduskuntaryhmiä, sivistysjärjestöjä ja eräitä säätiöitä. Kussakin tapauksessa perehdytään kyseisten organisaatioiden puoluesuhteeseen ja toimenkuvaan, minkä ohessa luodaan katsaus organisaatioiden taustaan ja niiden valtionapuhistoriaan. Tämän jälkeen tutustutaan julkista tukea ohjaavaan normistoon: avustusperusteisiin, julkisuusvaatimukseen, valvontaan ja itse tuen määrän kehitykseen. Lopuksi näkökulma suuntautuu puoluerahoitukseen liittyvän avoimuusintressin arvioimiseen.

### 3.1. Poliittiset nuorisjärjestöt

Kun puolueet ovat organisoineet oheisjärjestöjään, niin ensimmäiseksi on yleensä kiinnitetty huomiota nais- ja nuorisotoimintaan. Sosialidemokraattisten Nuorten (SN) järjestö lähti alkuaan liikkeelle pian puolueen perustamisen jälkeen eli vuonna 1906. Kokoomuksen Nuorten Liiton (KNL) ensivaiheet ajoittuvat vuoteen 1928 eli vuosikymmen Kokoomuksen perustamisen jälkeen. Vasemmistonuorten (VaNu) edeltäjä SDNL polkaistiin liikkeelle samassa yhteydessä, kun kommunistit järjestäytyivät heti sodan jälkeen SKDL:n yhteyteen. Nuoren Keskustan Liitto (NKL) puolestaan perustettiin vuonna 1945 osana Maalaisliiton ekspansiivista ja suunnitelmallista järjestötyötä.

Suurimmilla poliittisilla nuorisjärjestöillä on tavalla tai toisella tunnustettu asema oman puolueensa kyljessä. Puolueiden säännöissä nuorisoyhdistykset on kiinnitetty joko organisatorisiksi jäsenjärjestöiksi tai niiden status on muulla tavoin virallistettu osaksi yhteisöä. Poliittinen kytkös on kirjattu tavalla tai toisella myös oheisjärjestöjen asiakirjoihin, vaikka nuorisjärjestön jäsenkirja ei aina suoraan edellytäkään puolueen jäsenyyttä. Yhteisten järjestöllisten ja aatteellisten tunnusten jälkeen on luonnollista, että nuorisjärjestöjen tärkeimmät yhteistyökumppanit löytyvät juuri samasta puolueperheestä. Toimintaa on usein sovitettu puolueen ja sen muiden oheisjärjestöjen, kuten varhaisnuorten, opiskelijoiden ym., työhön ja tavoitteisiin.

Nuorisjärjestöille ominainen toimenkuva sisältää kasvatukselliset perustavoitteet, joiden tarkoituksena on herättää kiinnostusta ja aktivoida nuoria yhteiskunnalliseen toimintaan. Järjestöt tarjoavat tietoa ja harjoittavat valmiuksia niin politiikan muoto- kuin sisältökysymyksiinkin. Järjestöt toimivat kasvualustana itsensä kehittämiseksi ja maailmankatso- muksen rakentamiselle ja samalla ne palvelevat sekä pätevyitymistä että rekrytoitumisen väylänä poliittiseen toimintaan. Työmuodot ovat sisältäneet niin yhdessäolo-, harrastus-, liikunta-, retkeily- kuin muutakin vapaa-ajantoimintaa. Koulutuksellisen ja tiedotuksellisen työn piiriin ovat sopineet kokoukset, tapaamiset, kurssit, seminaarit, kansainvälinen kanssakäyminen yms. toimintamuodot. Etujärjestöluonne puolestaan korostuu nuorten koulutukseen, työhön ja toimeentuloon liittyvissä kysymyksissä. Asiantuntijoina ja poliittisina vaikuttajina järjestöt ovat suuntautuneet erityisesti nuorisopolitiikan alueelle. Puolueille

nuorisojärjestöt tarjoavat väylän haalia mukaan uusia kannattajia ja jäseniä, jotka osaltaan rakentavat koko yhteisön jatkuvuutta. Puolueiden sisällä nuorille on sovittunut kriitikon ja aatteellisen omantunnon rooli, kun reaalipolitiikan arkeen sopeutuneita puolueita on muistutettu niiden perusarvoista. Koko yhteisön tapaan nuorisojärjestöjenkin toiminta tiivistyy säännöllisin välein vaaleihin, jossa kampanjoidaan erityisesti omien ehdokkaiden ja ikäryhmälle tärkeiden teemojen puolesta.

### **3.1.1. Avustetun nuorisotoiminnan valtionapunormisto**

Valtakunnallisille nuorisojärjestöille varatuista budjettimäärärahoista tuetaan samaan aikaan niin poliittisia kuin sitoutumattomiakin järjestöjä. Säännöllisten vuosivastustusten historia ulottuu 1940-luvun puoliväliin saakka, mutta poliittisia järjestöjä koskeva tukikäytäntö vakiintui vasta hieman myöhemmin. Puolueidenkin nuorisojärjestöt pääsivät jatkuvan tuen piiriin 1950-luvulla, jolloin osaa nuorisotyön silloisista määrärahoista ryhdyttiin jyvittämään parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. 1970-luvun alussa säädetty ensimmäinen nuorisotyön valtionapulaki puolestaan merkitsi kokonaisuudessaan nuorisotyön tukiperusteiden yhtenäistämistä ja määrärahojen selvää kasvua.<sup>6</sup>

Vuonna 1973 säädetty laki valtakunnallisen nuorisotyön valtionavusta (1035/73) määritteli nuorisotoimen avustusjärjestelmän ja loi sille säännöllisen ja yhtenäisen perustan. Aiemmin varhaisnuoret olivat saaneet tukea RAY:n varoista ja nuorisojärjestöt opetusministeriön määrärahoista. Sen sijaan uusi laki kietoi kattavasti piiriinsä valtakunnalliset nuorisotyön järjestöt piiriorganisaatioineen - niin poliittiset kuin sitoutumattomatkin. Vuotta aiemmin oli säädetty laki (117/1972) kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavasta valtionavusta, jonka perusteella myös puolueiden paikalliset nuorisoyhdistykset tulivat avustuskelpoisiksi. Hallituksen esitys (146/1973) laiksi nuorisotyön valtionavusta korosti järjestöjen merkitystä, kun nuorille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan, ottaa kantaa poliittisiin kysymyksiin ja osallistua eri kansalaispiirien yhteistyöhön. Näin nuoriso saattoi kehittää henkisiä voimavarojaan ja persoonallisuuttaan sekä saada monipuolista koulutusta ja kokemusta yhteiskunnallisesta toiminnasta. Vapaa kansalaistoiminta ja nuorten aktiivinen osallistuminen katsottiin demokraattisen kehityksen edellytykseksi. Uudella lailla ja tukijärjestelmällä nuorisotyötä haluttiin arvioida yhteiskunnallisena kokonaisuutena, jonka toimintaedellytykset pyrittiin turvaamaan.



Valtakunnallisten nuorisojärjestöjen avustuksia ohjaavaa normiperustaa on uudistettu laajalti yleensä vuosikymmenen välein. Vuonna 1985 tarkistettu nuorisotyölaki (1068/85) kokosi hajanaisiksi mielletyt säännökset yhteen lakiin ja se pyrki yhtenäistämään järjestelmää kulttuuri- ja liikuntatoimen lainsäädännön kanssa. Samalla kuntien nuorisotyön ja valtakunnallisten järjestöjen tukiperusteet yhdistettiin samaan lakiin. Normistoa ajanmukaistettiin jälleen kymmenen vuoden kuluttua uudella nuorisotyölailla (235/1995). Tavoitteena oli mm. hallinnonalojen välisen yhteistyön avulla laajentaa nuorisotyön sisältöä vapaa-ajantoiminnasta nuorten elinolojen parantamiseen ja kansalaistoiminnan kehittämiseen. Samalla järjestöjen avustamiseen tuotiin tulosperusteisuuden periaatteet. Vuonna 2005 hallitus antoi ohjelmansa mukaisesti lakiesityksen (28/2005) uudesta nuorisolaista (72/2006), joka tuli voimaan vuonna 2006.

### ***Nuorisotyölaki avustusten perustana***

Vuosituhanneen alussa voimassa olleen nuorisotyölain (235/1995) 1 §:n mukaan *”tarkoituksena on parantaa nuorten elinoloja ja luoda edellytyksiä nuorten kansalaistoiminnalle.”* Nuorisotyöstä vastaavat ensisijaisesti valtio, kunnat ja nuorisojärjestöt. Nuorisotoiminnan toteutuksesta puolestaan vastaavat nuoret ja heidän omat järjestönsä. Alkuaan laki säädettiin nimenomaan järjestöjen avustustoiminnan organisoimiseksi, mutta nykysäädännön perusajatus on lauantunut ja tukikäytäntöä koskevat säännökset kattavat vain osan normistosta. Säädökset ovat sisältäneet avustustoiminnan yleiset puitteet, vaikka tukiperusteita onkin muokattu matkan varrella. Säädökset ovat ohjanneet määrärahan budjettisidonnaisuutta ja jakoperusteita. Ne ovat määritelleet eri tahojen toimivaltasuhteita ja vastuualueita. Tuettaville järjestöille on osoitettu niiden oikeudet ja velvollisuudet sekä tuen edellytyksenä olevat organisatoriset vähimmäisvaatimukset. Seuraavassa erityistarkasteluun otettavat vuoden 2003 valtionavustukset ovat siis perustuneet vuonna 1995 säädettyyn lakiin, jota on myöhemmin päivitetty lakimuutoksella (663/2002) ja uudella asetuksella (729/2002). Lisäksi tukijärjestelmään on sovellettu yleisen valtionavustuslain (688/2001) periaatteita ja opetusministeriön erikseen antamia määräyksiä ja ohjeita<sup>7</sup>.

Tuen **budjettisidonnaisuutta** määrittää nuorisotyölain 8 §, jonka perusteella *”Valtion talousarvioon voidaan ottaa vuosittain määräraha myönnettäväksi yleisavustuksina valtakunnallisille nuorisojärjestöille tulosperusteisesti.”* Avustukset perustuvat siis harkinnanvaraiseen määrärahaan, joka on viime vuosina sijoittunut budjetin momentille 29.99.50. *”Veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot nuorisotyön edistämiseen.”* Kyse on

arviomääräraha, josta osa on osoitettu nuorison kansalais- ja järjestötoiminnan tukeen. Lain 12 § osoittaa rahoitusperustaksi veikkauksen ja raha-arpajaisten voittovarot, mutta laki ei määrittele järjestöavustuksiin varatun määrärahan kokoa<sup>8</sup>.

**Käyttötarkoitukseltaan** määrärahat on osoitettu jaettavaksi järjestöille *yleisavustuksina*. Nuorisotyöasetuksen 1 §:ssä puhutaan valtakunnallisista nuorisjärjestöistä, jotka voivat saada *toimintaansa* valtionavustusta. Opetusministeriön määräykset toteavat, että *valtionavustus on käytettävä hakemuksessa esitetyn toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaisesti toiminnasta aiheutuviin todellisiin menoihin*. Määräykset listaavat myös toiminnan kannalta hyväksyttäväksi katsottavien kohtuullisten menojen ulkopuolelle jäävät erät. Valtionapukelpoisia kuluja eivät ole esim. välitystoiminnasta tai varainhankinnasta aiheutuvat menot, liike- ja sijoitustoiminnan menot, lainojen lyhennykset ja korot, poistot ja varaukset, muille yhteisöille annetut avustukset yms. kulut.

Viimeisen vuosikymmenen ajan avustusten jaosta on päättänyt opetusministeriö. Vuosittaista tukea koskevasta jakoesityksestä ja sen valmistelusta on puolestaan vastannut erikseen nimetty avustustoimikunta. Yleisavustusten **jakotapa** pohjautuu lain 8 §:n mukaan tulosperusteisuuteen. *”Toteutunutta ja suunniteltua toimintaa arvioitaessa yhteisiä tulosperusteita ovat toiminnan laatu, laajuus ja taloudellisuus. Kunkin järjestön tuloksellisuus arvioidaan sen toiminta-ajatuksen toteutumisessa.”* Lisäksi yleisavustusten myöntämiseen vaikuttavat hakijan toiminnan ja toimenpiteen ajankohtaisuus ja yhteiskunnallinen merkitys yms. tekijät.

### ***Julkisuusvaatimukset ja valvonta***

Tulosperusteisuus viittaa useisiin järjestöjen toiminnan ja taloudenpidon näkökulmiin. Suunniteltua ja toteutunutta toimintaa arvioidaan järjestöjen itsensä antamien tietojen eli hakemus- ja selvitysasiakirjojen perusteella. Avustustoimikunnan on todettu arvioineen jokaista tukea hakenutta organisaatiota erikseen ja itsenäisenä kokonaisuutena. Niiden toiminnan laadun, laajuuden ja taloudellisuuden kriteereiksi on mainittu mm. hyväksyttävät kokonaismenot sekä henkilöjäsenten, perusyhdistysten ja piirijärjestöjen lukumäärä. Lisäksi on tarkasteltu järjestöllisiä tunnuslukuja laavammin yleensäkin toiminnan piirissä olevien nuorten määrää. Talouden kriteereihin kuuluu mm. edellisenä vuonna saadun avustuksen koko ja sen osuus järjestön hyväksytyistä kokonaismenoista. Kunkin organisaation vakavaraisuutta on tarkasteltu oman ja vieraan pääoman osuudella taseen loppusummasta. Avustuksen määrää ja tarvetta arvioitaessa on kiinnitetty huomiota myös toi-

minnan yli- tai alijäämään sekä muihin julkisiin avustuksiin. Lisäksi on huomioitu julkisten tukien osuus koko budjetista. Näin on arvioitu mm. talouden omatoimisuutta, jota kuvastaa samalla jäsenmaksukertymän ja muun itsellisen varainhankinnan määrä.

Eri yhteyksissä on todettu, että väljän lainsäädännön vuoksi avustustoimikunnan rooli korostuu tulosperusteisuutta arvioitaessa. Toimikunta on valtioneuvoston asettama asiantuntijaelin, joka koostuu nuorisotoimintaan perehtyneistä henkilöistä. ”Jäsenillä on monipuolinen järjestötuntemus ja lisäksi toimikunnan ikä- sekä ammattijakauma on varsin laaja (valtiosyyttäjistä pastoriin)... Päätökset toimikunnan sisällä syntyvät yleensä yksimielisesti, mikä kertoo osaltaan arvioinnin tasapuolisuudesta.” Toimikunnassa on edustettuina erilaisia järjestötaustoja ja siitä syntyvän konsensuksen ”on ajateltu varmistavan oikeudenmukaisen, suunnitelmallisen sekä johdonmukaisen jakoesityksen.” Ministeriö on yleensä jakanut avustukset toimikunnan esityksen mukaan, jos ehdotus on perustunut yksimieliseen näkemykseen.<sup>9</sup>

Kaikkiaan tulosperusteisuudella on viitattu järjestötoiminnan yleiseen laadukkuuteen, jota kuuluisi arvioida kullekin järjestölle ominaisen toiminta-ajatuksen valossa. Miten järjestöt ovat onnistuneet aatteellisessa toiminnassaan ja saavuttaneet omia tavoitteitaan? Avustuskelpoiset järjestöt on jaoteltu toiminta-ajatuksensa perusteella ryhmiin, joiden jako on tosin tehty jo vuosikymmeniä ennen tulosperusteisuuden ideaa:

- 1) Poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt,
- 2) nuorison etujärjestöt,
- 3) nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöt,
- 4) uskonnolliset nuorisojärjestöt,
- 5) varhaisnuorisojärjestöt ja
- 6) nuorisotyön palvelujärjestöt.

Järjestöryhmittelyllä ei ole enää lainsäädännön mukaan virallista asemaa, mutta se toimii edelleen avustusvalmistelun apuvälineenä.

Avustettuja järjestöjä koskeva viranomaisvalvonta nivoutuu siis yhteen osaksi valtionapuprosessia, mikä määrittää myös yleiset julkisuusperusteet ja järjestöiltä säännöllisesti vaadittavat asiakirjat. Valvontaa tai julkisuusvaatimuksia ei ole siten luotu varta vasten puolue- ja vaalirahoituksen tarpeita varten, vaan normit koskevat yhtä lailla kaikkia järjestöryhmiä.

Valvonta pohjautuu tavallaan kahtaalle. Ensinnäkin seuranta toteutuu osana tulosperusteista valtionapuprosessia, jossa arvioidaan järjestöjen suunniteltua ja toteutunutta

nuorisotoimintaa. Sen ohessa valvontaan kuuluu yleisten valtionavustusehtojen seuranta. Valvontaviranomaisena toimii opetusministeriö, joka hoitaa myös valtionapuhakemusten käsittelyn ja avustuspäätösten teknisen valmistelun. Kokonaisuus pohjautuu sekä tuen etukäteisiin hakuasiakirjoihin että jälkikäteisiin selvitysasiakirjoihin.

Vuosittaisen tuen hakuasiakirjoista on määrätty valtionapuviranomaisena toimivan opetusministeriön päätöksillä (ks. viite 7). Keskusjärjestöiltä on vaadittu avustushakemuksen ohessa voimassaolevat säännöt sekä tukivuotta koskeva toimintasuunnitelma ja talousarvio. Loppuvuodesta jätettävään hakemukseen on liitettävä myös kuluvaan vuotta koskeva talousraportti ja yhteenveto toiminnasta eli käytännössä osavuotiset tilinpäätökset ja toimintakertomukset. Lisäksi yleisavustusten hakemuslomakkeissa on vaadittu tietoja henkilö- ja yhteisöjäsenten määrästä sekä palkatun henkilöstön luvusta. Keskusjärjestöjen hakemuksiin on liitettävä myös vuosiavustuksista osansa saavien piiriorganisaatioiden säännöt, toimintasuunnitelmat ja talousarviot. Lisäksi järjestöt ovat kuvailleet hakemuksissaan keskeisiä tulostavoitteitaan.

Nuorisotyölain perusteella myönnettyjen avustusten käytöstä on annettava selvitys seuraavan vuoden alkupuolella. Selvitysasiakirjoina liitoilta vaaditaan vuosittain tuloslaskelma ja tase liitetietoineen, tilintarkastuskertomus ja toimintakertomus. Lisäksi opetusministeriö on kerännyt erillisillä lomakkeilla järjestöjen tilinpäätösyhteenvetoja, joihin sisältyy tietoja mm. erilaisista avustuksista, toiminnan tuotoista ja kuluista sekä yleensä taloudellista asemaa kuvaavaa informaatiota. Samoin on koottu yhdistelmät piirijärjestöjen valtionapulaskelmista. Lisäksi on kerätty yhteenvetoja järjestöjen jäsen- ja organisaatiopohjasta sekä toiminta-ajatuksista ja tulostavoitteista.<sup>10</sup>

### ***Kiellot ja rajoitukset***

Puolue- tai vaalirahoitukseen suoraan liittyviä rajoituksia järjestelmä ei aseta esim. yksityiselle varainhankinnalle tai budjettikoolle, mutta tukijärjestelmä osoittaa järjestöjen kokonaisrahoitukselle tietyn omavastuuosuuden. Lisäksi valtionapuprosessi määrittää yleisluonteisesti, mihin saatu avustus on käytettävä. Opetusministeriön ohjeistuksessa on todettu, että valtionavustus on käytettävä hakemuksessa esitetyn toimintasuunnitelman ja talousarvion mukaisesti toiminnasta aiheutuviin menoihin. Ministeriöltä tiedusteltiin, millaisiin seikkoihin jälkikäteisen valvonnan päähuomio kiinnittyy. Saadun vastauksen perusteella ministeriö seuraa, että järjestöjen hallinnossa ja kirjanpidossa on noudatettu lainsäädäntöä. Valvontaan kuuluu myös talouden analysointi tunnuslukujen, vertailujen yms. avulla.

Toiminnan painopistettä arvioidaan varsinaiseen toimintaan ja varainhankintaan liittyviä menoja seuraamalla. Lisäksi ministeriö pyrkii selvittämään järjestöjen saamat muut avustukset ja lahjoitukset. Mihin tarkoitukseen avustuksia on annettu ja keneltä ne on saatu? Näin selvitetään mm. julkisten tukien määrää, jonka ohjeellisena kattona on 85 % järjestön hyväksyttävistä menoista.<sup>11</sup>

### 3.1.2. Julkinen tuki puolueiden nuorisotoimintaan

Nuorisotyölain perusteella avustettujen valtakunnallisten nuorisojärjestöjen ja nuorisotyön palvelujärjestöjen kokonaismäärä on vaihdellut viime vuosikymmenten varrella varsin vähän. Yleisimmin tuen piirissä on ollut noin 60-70 järjestöä. Esimerkiksi vuonna 2003 avustuskelpoisiksi oli määritelty noin 70 organisaatiota, joista opetusministeriön myöntämää yleisavustusta sai 66 yhdistystä. Tuettujen joukkoon mahtui kaikkiaan 14 puoluetaustaista organisaatiota: 10 poliittista nuoriso- tai opiskelijajärjestöä ja neljä varhaisnuorisojärjestöä (ks. taulukko 3.2.).

**Taulukko 3.1. Nuorisotyölain avustukset puolueiden nuorisotyön järjestöille 1973-2004 / 1000 mk**

1973	4 241	1982	14 968	1990	20 615	1998	15 260
1974	6 704	1983	15 515	1991	21 025	1999	14 995
1975	8 271	1984	16 019	1992	19 885	2000	15 265
1976	9 726	1985	16 845	1993	15 766	2001	15 550
1977	10 152	1986	17 460	1994	14 725	2002 €	2 615
1978	10 838	1987	17 623	1995	14 820	2003 €	2 652
1979	11 352	1988	18 829	1996	15 005	2004 €	3 276
1981	14 044	1989	19 489	1997	14 985		

Lähde: Tiedot määrärahan vuosittaisista jakopäätöksistä kerätty eri lähteistä<sup>12</sup>.

\*Vuosikertymiin laskettu puolueiden varhaisnuoriso-, nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustukset.

\*\*Kaavio puolueiden nuorisotyön avustusten nimellisestä ja reaalisesta kehityksestä liitteessä 1.

Puoluetaustaisille nuorisojärjestöille myönnettyjen avustusten kertymä on riippunut siitä, paljonko määrärahaa on budjettiin yleensä varattu ja kuinka suuri osuus siitä on lohkaistu poliittisille järjestöille. Muodolliset perusteet ovat painottaneet yksittäisten järjestöjen toiminnan laadun ja laajuuden merkitystä tuen jaossa, mutta harkinnanvaraisessa budjettimäärärahasessa ovat näkyneet erilaiset poliittiset suhdanteet. 1970-luvulla säädetty laki ja sen mukana kasvanut määräraha oli toteutettu pitkälti puolueiden ehdoilla: ajan politisoituneessa ilmapiirissä nuorisorahatkin näyttäytyvät osana julkisen puoluetukijärjestelmän rakennushanketta. 1990-luvulla karsituissa määrärahoissa puolestaan ilmenee yleisen niuk-

kuuden sanelema budjettilinja. Uudella vuosituhanella nuorisotyö on puolestaan otettu hallituksen yhdeksi ohjelmalliseksi painopistealueeksi, mikä näkyy mm. budjettimäärärahan kasvuna.<sup>13</sup>

Puolueiden nuorisotyöhön osoitetun tuen reaalin arvo on vähentynyt 1970-luvun puolivälistä alkaen (ks. liite 1). Tätä selittää mm. poliittisen järjestötoiminnan hiipunut veto-voima, mikä näkyy niin jäsenyhdistysten kuin henkilöjäsentenkin määrissä. Vielä 1970-luvulla lakimääräisen tuen piirissä oli enimmillään yli 20 puolueuorten keskusjärjestöä, mutta vuosituhanen vaihteessa määrä oli lähes puolittunut (ks. taulukko 3.2.). Samalla jäsenmäärät ovat romahtaneet yhä toimivissakin organisaatioissa. Neljän suurimman poliittisen nuorisojärjestön valtionapuhakemuksista ilmenee, miten jäsenkato on kahden vuosikymmenen aikana käynyt läpi järjestökentän. Vasemmistonuoret ilmoitti vuoden 2001 lopulla jäsenmääräkseen vajaat 4.500, kun sen edeltäjä (SDNL) kertoi vuonna 1981 määräksi runsaat 28.000. Sosialidemokraattiset Nuoret kertoi jäsenmääräkseen vuonna 2001 noin 12.000, kun se oli vuonna 1981 ollut 31.200. Keskustanuorilla luku oli vuoden 2001 lopulla vajaat 20.000 ja kaksi vuosikymmentä aikaisemmin vajaat 54.000. Kokoomusnuorilla henkilöjäseniä oli vuonna 2001 noin 11.500 ja 1980-luvun alussa runsaat 20.000.<sup>14</sup>

Kaventuneen jäsen- ja kannatuspohjan ohessa vuosikymmenten aikana on havaittavissa yleisemminkin poliittisen kulttuurin ja avustusten jakopolitiikan muutos, jonka mukana puoluetustaisten järjestöjen osuus tuesta on kaventunut. 1970-luvun lopulla poliittiset järjestöt keräsivät noin 60 % valtakunnallisten järjestöjen määrärahasta. 1980-luvun aikana potti hupeni tasaisesti 59 %:sta noin 45 %:iin. 1990-luvun puoliväliin mennessä puoluejärjestöjen saama osuus oli edelleen kaventunut nykytasolleen eli noin 36-38 %:iin. Määrärahan tasapuolinen jako poliittisten ja muiden nuorisojärjestöjen välillä onkin ollut jatkuvan keskustelun aiheena 1970-luvulta lähtien. Ensimmäistä valtionapulakia säädettäessä tämä jakosuhte oli yksi keskeisimmistä eduskuntakeskustelun aiheista ja samaa asiaa on pohdittu vielä 2000-luvullakin<sup>15</sup>.

Vuonna 2003 puolueiden nuorisojärjestöt saivat tukea yhteensä vajaat 2,7 miljoonaa euroa, mikä oli runsaat 37 % lakimääräisistä avustuksista. Vuodeksi 2004 niiden saama tuki oli kasvanut noin 3,3 miljoonaan euroon, mutta osuus koko määrärahasta väheni prosenttiyksiköllä eli 36:een. Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmälle varattiin tukea 2 miljoonaa euroa ja lisäksi puolueiden lapsijärjestöille jaettiin 1,3 miljoonaa, joka oli osa varhaisnuorisojärjestöille varatuista tuista.

**Taulukko 3.2. Nuorisotyölain mukaiset avut puolueiden nuorisotyön järjestöille 2001-2004 / euro**

Järjestö	2001	2002	2003	2004
Nuoren Keskustan Liitto	416265	415500	395500	530000
Keskustan Opiskelijaliitto	0	0	25000	33000
Vesaiset	243873	244000	244000	322000
Sosialidemokraattiset Nuoret	359922	356500	361500	471500
Sosialidemokraattiset Opiskelijat	30274	30000	33000	41000
Nuorten Kotkain Keskusliitto	439811	440000	442000	525000
Kokoomuksen Nuorten Liitto	399446	398500	403500	445000
Tuhatkunta	36160	36000	39000	47000
Minijellonat	82412	83000	85000	110000
Vasemmistonuoret	186689	186000	189500	222000
Suomen Demokratian Pioneerien Liitto	282556	283000	286000	315000
Svensk Ungdom	126140	125500	128500	160000
Vihreät Nuoret ja Opiskelijat	0	5000	6500	30000
Kristillisen Liiton Nuoret	11773	12000	13000	25000
<b>Yhteensä</b>	<b>2615321</b>	<b>2615000</b>	<b>2652000</b>	<b>3276500</b>

Lähde: OPM:n valtionavustuspäätökset; Ks. viite 12.

Yleisavustusten muodolliset jakoperusteet korostavat yksittäisten järjestöjen toiminnan laatua, laajuutta ja taloudellisuutta - siis yleisiä tulosperusteita. Eri yhteyksissä on myös todettu, ettei eri järjestöryhmien välisiä osuuksia jyvitetä ennakkoon, vaan jokainen avustusta hakenut järjestö arvioidaan erikseen<sup>16</sup>. Jakokriteereihin on kehitetty moderni ja suunnitelmallinen ohjaukseen viittaava järjestelmä, joka on edellyttänyt järjestöjen esittävän hakemuksissaan tulosperusteisuutta valottavan toiminta-ajatuksensa ja päämääränsä sekä keskeisimmät tavoitteensa ja niiden arviointiperusteet. Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen ryhmässä muodolliset perusteet on kuitenkin sysätty kylmästi sivuun ja käytännössä jako on sovitettu puoluepoliittisten voimasuhteiden sanelemiin realiteetteihin koko valtionpuhutorian ajan.

Ainakin 1970-luvun alusta 1980-luvun alkuun saakka kansanrintamapuolueiden nuorisojärjestöt saivat suurimmat ja keskenään markalleen samansuuruiset avustukset. Varhaisnuorisojärjestöillä tilanne oli jokseenkin sama 1980-luvun loppuun asti. Tulosperusteisuus otettiin lakiin vuonna 1995, mutta puolueiden voimasuhteet ovat heijastuneet näkyvästi avustuksiin sen jälkeenkin. Vaalikaudella 1995-1999 poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen välillä jaettu tuki noudatti prosenttiyksikön tarkkuudella samoja osuuksia kuin eduskunnan paikkajako hallitus- ja oppositiopuolueiden välillä. Esimerkiksi vuonna 1997 ryhmälle 1) eli poliittisille nuoriso- ja opiskelijajärjestöille oli varattu tukea yhteensä 9,03 miljoonaa markkaa, josta hallituspuolueiden järjestöt saivat 72,8 % (6,570 mmk) ja opposition järjestöt 27,2 % (2,460 mmk). Vastaavat eduskuntapaikkojen osuudet olivat 72,5 ja 27,5 %. Vuoden 1999 vaalien jälkeen perustetta on muutettu siten, että avustukset ovat

vastanneet vuosittain prosentilleen eduskunnan paikkajakoa ikivanhalla sosialistien ja ei-sosialistien -akselilla. Esimerkiksi vuonna 2004 tukea jaettiin hieman yli 2 miljoonaa euroa. SDP:llä ja VAS:lla oli yhteensä 72 kansanedustajaa eli 36 % kaikista paikoista. Samaan aikaan vasemmistopuolueiden järjestöt saivat tukea yhteensä 734.500 euroa eli 36,6 % potista. Muiden puolueiden nuoriso- ja opiskelijajärjestöjä tuettiin 1.270.000 eurola, joka oli 63,4 % järjestöryhmän määrärahasta. Vastaavasti ei-sosialististen ryhmien osuus kansanedustapaikoista oli 64 %. Järjestöryhmien sisällä avustukset on jyvitetty edelleen pitkälti puolueiden keskinäisten voimasuhteiden mukaan. Esimerkiksi Keskustan ja Kokoomuksen välisessä vertailussa tulee esiin, miten puolueiden väliseen rahanjakoon on otettu mukaan myös niiden lapsijärjestöt.

Väljä valtionapunormisto on jo sinänsä jättänyt tulkinnanvaraa järjestelmän soveltamiseen, mikä palvelee monimuotoista ja toiminta-ajatukseltaan erilaista kansalaistoimintaa. Säädöksiin on myös lisätty avustusten harkinnanvaraisuutta korostavia jakoperusteita, kuten yhteiskunnallinen merkittävyys tai ajankohtaisuus. Poikkeuksetkin ovat koskeneet huomattavaa osaa kaikista tuetuista järjestöistä. Esimerkiksi nuorisotyöasetuksessa valtakunnallisille järjestöille on asetettu avustuskelpoisuuden ehdoksi vaatimus vähintään 3.000 henkilöjäsenestä, mutta lain mukaan jäsenmääräkriteeristä voidaan poiketa toimialallaan edustavaksi katsottavan järjestön kohdalla. Tätä ns. armahduspykälää sovellettiin vuonna 2003 kaikkiaan noin 20 järjestöön, joista kolme oli puolueiden nuoriso- tai opiskelijajärjestöjä<sup>17</sup>. Avustuksiin tämä näyttää vaikuttaneen mm. siten, että Keskustan Opiskelijaliiton pääsy tuettavien joukkoon on vähentänyt puolueen nuorisojärjestön saamaa tukea (vrt. taulukko 3.2.).

### 3.1.3. Nuorisotoiminnan rahoituslähteet

Seuraavassa tarkastellaan nuorisojärjestöjen talousjärjestelyjä ja erityisesti niiden tapaa rakentaa vuosibudjettejaan. Tätä varten neljän suuren puolueen nuorisojärjestöiltä pyydettiin toimintakertomuksia ja -suunnitelmia, tilinpäätöstietoja, talousarvioita, sääntöjä ym. tietoja tutkimuskäyttöön. Kun vain yksi järjestöistä suostui pyyntöön ja sekin lähetti vain osan tiedoista, niin aineistot hankittiin valtionapuviranomaisena toimivalta opetusministeriöltä<sup>18</sup>. Varainhankintaa seurataan ensisijaisesti tilinpäätöksiin kuuluneiden tuloslaskelmien perusteella. Ministeriöstä oli saatavilla kaikkien järjestöjen laskelmat pidemmässä



eli yksityiskohtaisemmassa muodossaan. Aluksi järjestöjen tulorakennetta vertaillaan kuitenkin lyhyemmän peruskaavan mukaisella jaottelulla.

**Taulukko 3.3. Suurimpien poliittisten nuorisojärjestöjen tulorakenne 2003 / euro**

	Nuoren Keskustan Liitto	Sosialidemokraattiset Nuoret	Kokoomuksen Nuorten Liitto	Vasemmistonuoret
Varsinainen toiminta	68 000	172 800	126 000	31 900
Varainhankinta	180 300	81 100	84 900	324 200
Sijoitus / rahoitus	11 500	700	3 800	0
Satunnaiset erät	0	0	0	1 000
Yleisavustukset	410 500	361 500	403 500	189 500
Tuotot yhteensä	670 300	616 100	618 200	546 600
Varaukset / siirrot	1 200	0	0	0
Yli- / alijäämä	29 600	10 000	-1 400	33 900

Lähde: Opetusministeriö; Järjestöjen tilinpäätökset.

Samaan tapaan kuin puolueiden keskusorganisaatioilla myös nuorisojärjestöjen selvästi tärkein varainhankinnan lähde perustuu lakimääräiseen julkiseen tukeen. Vuonna 2003 nuorisotyölain mukainen avustus vaihteli yleensä 60 %:n molemmin puolin suurimpien järjestöjen kokonaistuloista. Vasemmistonuorilla lakipohjainen osuus oli vain noin kolmanneksen ja muita järjestöjä huomattavasti vähäisempi osuus on ollut nähtävissä jo aiempinakin vuosina. Esimerkiksi vuosikymmen sitten vuonna 1992 valtion järjestöavustus oli samaa noin 60 %:n kokoluokkaa vastaavien organisaatioiden kokonaisbudjeteista. Silloinkin joukosta erottui VAS:n järjestö, jolla valtionapu kattoi vain runsaat 20 % kaikista menoista<sup>19</sup>. Suurimpien puolueiden nuorisojärjestöillä myös vuosibudjettien loppusummat sijoittuvat samaan kokoluokkaan huolimatta siitä, että esim. jäsen- tai perusyhdistysten määrät saattavat vaihdella huomattavasti.

### ***Nuoren Keskustan Liitto***

Keskustanuorilla vuoden 2003 bruttotulot olivat hieman yli 670.000 euroa, josta lakimääräinen yleisavustus kattoi noin 59 %. Muiden tukimuotojen, kuten yksittäisen kertaavustuksen ja opintokeskustuuottojen, jälkeen julkisten tukien osuus oli kasvanut jo yli 60 %:iin.

NKL:n toimintakertomus (2003, 18) kuvailee ylijäämäistä talousjaksoa suunnitellun mukaiseksi. Supistuneen valtionavun jälkeen avainasemassa oli panostus omaan varainhankintaan ja toiminnan suunnitteluun. Tuloslaskelmassa varsinaisen toiminnan huomattavimmat tulolähteet on merkitty erilaisiksi tiedotustoiminnan tuotoiksi. Tässä lienee ollut

mukana mm. puolueen eduskuntaryhmän ja eräiden muiden julkisen rahoituksen piirissä olevien yhteisöjen tuki-ilmoittelua. Toimintatuotoista erottuvat myös erilaiset osanottomaksut. Omatoimisessa rahoituksessa merkittävin rooli on kuitenkin ollut varsinaisen varainhankinnan yksityisillä avustuksilla ja lahjoituksilla, joita oli kertynyt yli 174.000 euroa. Tuen lähteitä tai yksittäisiä tukisummia ei ole eritelty tarkasti. Osa on ilmeisesti peräisin omalta puolueelta, ja NKL:n oikeusministeriöön toimittamien tietojen mukaan osa on saatu erilaisina vaaliavustuksina. NKL onkin ainoana neljän suuren puolueen nuorisjärjestöistä toimittanut tilinpäätöksensä ja vaalirahoitus selvityksensä myös oikeusministeriöön. Kaiken kaikkiaan keskustanuorten tuottojen rakenne on avattavissa useita muita järjestöjä yksityiskohtaisemmin.

**Taulukko 3.4. Nuoren Keskustan Liiton varainhankinnan erittely 2003 / euro**

Varsinainen toiminta	68 042	<u>Koulutustoiminta</u>	<u>Tiedotustoiminta</u>
		Osanottomaksut 6 357	Jäsenlehden ilmoitustuotot 5050
		Opintokeskustuotot 2 864	Jäsenlehden tilaustuotot 22
		Muut tuotot 2 521	Muut tuotot 21 715
		<u>Kv. toiminta</u>	<u>Keskustoimisto</u>
		Osanottomaksut 1 306	Kela-korvaukset 832
		Muut tuotot 3 751	Kopiointi- ja postitustuotot 7 358
			Muut tuotot 3 200
		<u>Hallinto</u>	<u>Kulttuuri- ja harrastustoiminta</u>
		Osanottomaksut 11 716	Osanottotuotot 120
Muut tuotot 1 230			
Varainhankinta	180 256	Jäsenmaksutuotot	5 085
		Myyntituotot	591
		Avustukset ja lahjoitukset	174 180
		Muut tuotot	400
Sijoitus / rahoitus	11 449	Sijoitus- ja rahoitustoiminta	3 494
		Muut tuotot	7 955
Satunnaiset erät	-		-
Yleisavustukset	410 500	Nuorisotyölain mukainen yleisavustus	395 500
		Valtion erityisavustus	15 000
Yhteensä	670 247	Yhteensä	670 247

Lähde: Opetusministeriö; NKL:n tilinpäätöstiedot.

Julkisilla asiakirjoilla ei kuitenkaan pystytä selvittämään NKL:n merkittävimpiä yksityisen rahoituksen lähteitä, lahjoittajien määrää tai yksittäisten lahjoitusten kokoluokkaa. Asiakirjoissa ei tule myöskään näkyviin, millainen rooli varainhankinnassa tai omaisuusjärjestelyissä on mahdollisesti ollut nuorisjärjestöä lähellä olevalla Maaseudun Kukkasrahasto Säätiöllä. Kyse on nuorisjärjestön jo kymmeniä vuosia sitten perustamasta säätiöstä, jonka on todettu alusta lähtien tukeneen järjestön taloutta merkittävällä tavalla<sup>20</sup>. Säätiön sääntöjen mukaan sen tarkoituksena on nimen omaan tukea taloudellisesti puolueen nuorisjärjestöä. Säätiörekisteritietojen mukaan myös säätiön hallinnon kokoonpano viittaa NKL:n itsensä edelleen hallitsemaan organisaatioon. Sen taseen loppusumma oli vuonna

2003 noin 3,8 miljoonaa euroa, kun samaan aikaan nuorisojärjestön taseomaisuudeksi ilmoitettiin vajaat 100.000 euroa. Säätiö on ilmoittanut jakaneensa vuonna 2003 apurahoja ja avustuksia vajaat 230.000 euroa, mutta se ei ole yksilöinyt avustusten saajia<sup>21</sup>.

### **Sosialidemokraattiset Nuoret**

Sosialidemokraattien nuorisojärjestöllä vuoden 2003 bruttotulot olivat 616.000 euroa, josta lakimääräinen toiminta-avustus kattoi noin 59 %. Budjettiperäisten avustusten piiriin lukeutuu lisäksi ulkoministeriön myöntämä tiedotuksen erityisavustus, jonka myötä julkisen tuen osuus kasvaa yli 60 %:iin. Edellisenä vuonna taloushallintonsa ulkoistaneen liiton tuloslaskelma kuvaa yleisluonteisesti tuottojen lähteitä, mutta tilinpäätöksen liitteeksi sijoitettu kustannuspaikkakohtainen erittely antaa tulojen lähteistä jo yksityiskohtaisemman kuvan. Rahoitusasemaltaan vakaan nuorisojärjestön tilinpäätöksessä liitetiedot tarjoavat muutenkin huomattavasti lisätietoja liiton talousperustan hahmottamiseksi.

**Taulukko 3.5. Sosialidemokraattisten Nuorten varainhankinnan erittely 2003 / euro**

Varsinainen toiminta	172 773	<u>Koulutustoiminta</u>	<u>Tiedotustoiminta</u>
		D3-päivät 6 865	Lippu-lehti 19 710
		Punainen Myrsky 7074	Muu tiedotustoiminta 1 401
		Uusien jäsenten koulutus 5 275	<u>Leiri- ja retkeilytoiminta</u>
		Tulevaisuuskoulu 7 062	IUSY:n kesäleiri 9 500
		Muut 377	Lehden lukijamatka 4 425
		<u>Kv. toiminta</u>	<u>Projektit</u>
		ECOSY/ kongressi 2 675	Kehitysyhteistyö (UM) 30 000
		IUSYH 1 723	Äänestysaktiivisuus-
		Muut 2 064	kampanja 30 017
		<u>Valtakunnalliset aluejärjestöt</u>	<u>Piirien aluetoiminta</u>
		Tuotot 970	Piireittäin yhteensä 43 859
Varainhankinta	81140	Jäsenmaksutuotot	2 005
		Myyntituotot	3 038
		Lahjoitukset ja avustukset	76 097
Sijoitus / rahoitus	684	Korkotuotot	684
Satunnaiset erät	-		-
Yleisavustukset	361 500	Nuorisotyölain mukainen yleisavustus	361 500
Yhteensä	616 097	Yhteensä	616 097

Lähde: Opetusministeriö; SN:n tilinpäätöstiedot.

SN:n varsinaisen toiminnan merkittävimmät tulot on kirjattu omien piirijärjestöjen aluetoiminnan tuotoiksi ja projektiluonteisen äänestysaktiivisuuskampanjan tuotoiksi, joiden alkuperä ei kuitenkaan tule näkyviin valtionapuasiakirjoista. Varainhankinnan tuottoja on kertynyt runsaat 80.000 euroa. Tästä jäsenmaksut ja myyntituotot ovat kattaneet noin 5.000 euroa. Sen sijaan lahjoitus- ja avustustuottojen (76.097€) lähteitä julkisesti saatavat asiakirjat eivät enää erittele yksityiskohtaisesti. SDP:n tilinpäätöstietojen mukaan se on

avustanut puoluetukimäärärahasta omaa nuorisjärjestöään 10.000 eurolla. SDP on tukenut nuorisjärjestöään myös esim. koulutusavustuksilla ja julkaisemalla kannatusilmoituksiaan nuorten järjestölehdessä, vaikka SN:n toimintakertomuksessa todetaankin, että ”Puolueen ja liiton välisessä rahaliikenteessä on kuitenkin ollut edelleen ongelmia.” Samaan tapaan tuki-ilmoituksia ovat julkaisseet eräät ammatilliset järjestöt ja poliittisen yhteisön muut organisaatiot sekä puolueen eduskuntaryhmä, jonka jäsenille on myyty myös avustajapalveluita.<sup>22</sup> Kaiken kaikkiaan nuorisjärjestön tilinpäätöstiedot liitteineen ja taseerittelyineen tarjoavat pieninä palasina koostuvan kuvan siitä, miten järjestön käytännön työ ja sen mukana arkinen talousperusta tilivirtoineen ovat tiiviisti kytköksissä muun puolueyhteisön organisaatioihin sekä niiden toimintaan ja talouteen.

### **Kokoomuksen Nuorten Liitto**

Kokoomuksen nuorisjärjestön kokonaistulot olivat vuonna 2003 vajaat 620.000 euroa, josta lakimääräisen yleisavustuksen osuus oli runsaat 400.000 euroa. Siten KNL:lla julkinen vuosivastus kattoi noin 65 % kaikista tuloista. Puolueen sivistysjärjestön ja sen opintokeskuksen kautta oli lisäksi saatu tukea runsaat 6.000 euroa opintotoimintaan, mikä jälkeen julkisen tuen osuus kohoaa noin prosenttiyksiköllä.

**Taulukko 3.6. Kokoomuksen Nuorten Liiton varainhankinnan erittely 2003 / euro**

Yleistöiminta	125 955	Osanottomaksut	2 858
		Kansion avustus	6 174
		Muut tuotot (koulutus ja tiedotus)	116 923
Varainhankinta	84 904	Jäsenmaksutuotot	2 740
		Lahjoitukset	0
		Puolueen avustus	57 076
		Muut tuotot	25 088
Sijoitus / rahoitus	3 807	Osakkeista ja osuuksista	3 807
Satunnaiset erät	-		-
Yleisavustukset	403 500	Nuorisotyölain mukainen yleisavustus	403 500
Yhteensä	618 166		618 166

Lähde: Opetusministeriö; KNL:n tilinpäätöstiedot.

Varsinaisen toiminnan tuloja kokoomusnuorilla oli noin 126.000 euroa. Siitä osanottomaksut ja opintokeskuksen avustukset kattoivat noin 9.000 euroa. Loput 117.000 euroa on koostunut muista koulutus- ja tiedotustoiminnan tuotoista, joiden alkuperää valtion-apuasiakirjat eivät suoranaisesti kerro. Samaan aikaan varainhankinnan tuottokertymä oli noin 85.000 euroa. Siitä huomattavin osa oli saatu oman puolueyhteisön sisältä: Kokoomus tuki nuorisjärjestöään 57.000 eurolla ja KNL:n taustalla toimiva Snellman-Säätiö

10.000 eurolla. Lisäksi oman yhteisön sisältä saataviin tukiin on laskettavissa esim. puolueen äänenkannattajan ja verkkolehden kannatusilmoitukset liiton järjestölehdessä<sup>23</sup>.

Seurattujen järjestöjen joukossa KNL:n tuloslaskelmatiedot valaisevat varsinaisen toiminnan tuottoja muita yleisluonteisemmin. Toisaalla taas itse varainhankinta on eriteltävissä verrattain pieniin palasiin. Joka tapauksessa Kokoomuksen nuorilla talous on perustunut hieman muita enemmän valtiolta saatuun yleisavustukseen, ja varainhankinta on koostunut pitkälti oman puolueyhteisön sisältä saadusta tuesta. Taseen loppusumman sekä oman ja vieraan pääoman suhteen KNL:a voidaan kuitenkin luonnehtia taloudelliselta perustaltaan vakavaraiseksi nuorisotyön organisaatioksi.

### ***Vasemmistonuoret***

Vasemmistoliiton piiriin lukeutuvan Vasemmistonuorten kokonaistulot olivat vuonna 2003 vajaat 550.000 euroa, johon sisältyi 190.000 euron lakimääräinen yleisavustus. Muiden puolueiden nuorisjärjestöihin verrattuna VaNun saama valtionavustus on kattanut huomattavan pienen osan eli noin kolmanneksen kaikista vuosituloista, vaikka budjettikoko on lähes saamaa luokkaa kuin muillakin. Myös varsinaisen toiminnan tulot ovat jääneet verrattain vähäisiksi. Sen sijaan yksityisillä avustuksilla on koottu yli 320.000 euroa, mikä kattoi selvästi yli puolet järjestön vuosibudjetista. Se, mistä poikkeuksellisen suuri tuki on lähtöisin ja millaisista eristä se on kertynyt, ei käy ilmi valtionapuasiakirjoista. Tilanne vastaa ilmeisen vakiintunutta käytäntöä, koska VaNu on saanut toistuvasti suuria lahjoituksia ja valtion tuki on jäänyt vuodesta toiseen suhteellisen vähäiseksi. Lisäksi järjestön talousarvioissa on laskettu sen varaan, että yksityisillä lahjoituksilla saadaan hoidettua pääosa toiminnan menoista.

Vasemmistonuorten vuoden 2003 tilinpäätöstiedot ja muut valtionapuasiakirjat antavat kuvan varsin rajallisin voimavaroin työskentelevästä järjestöstä, joka on edellisten vuosien alijäämien vuoksi joutunut noudattamaan tiukkaa säästölinjaa. Järjestön taseen loppusumma on selvästi pienempi kuin muilla seuratuilla järjestöillä. Lisäksi VaNun oma pääoma ja sen mukana vakavaraisuus ovat miinuksella - samalla rahat ja pankkisaamiset ovat laskettavissa sadoissa euroissa. Julkisten asiakirjojen mukaan järjestö ei myöskään ole saanut tukea omalta puolueeltaan, mikä on ollut varsin poikkeuksellista poliittisten nuorisjärjestöjen joukossa.

**Taulukko 3.7. Vasemmistonuorten varainhankinnan erittely 2003 / euro**

Varsinainen toiminta	31 936	<u>Opinto- ja koulutustoiminta</u>		<u>Keskustoimisto</u>		
		Osallistumismaksut	4 460	Kelakorvaukset	510	
		Avustukset valtiolta	5 336	Tapaturmavak. korv.	1 742	
		Muut tuotot	5 427	Muut toimistotuotot	308	
		<u>Hallinto</u>		<u>Tarvikeväilytys</u>		
		Liittokokoustuotot	5 660	Myyntituotot	3 314	
		Muut tuotot	151			
		<u>Kv. toiminta</u>		<u>Tiedotustoiminta</u>		
		Avustukset	4 728	Ilmoitustulot	300	
		Varainhankinta	324 181	Jäsenmaksut	100	
		Lahjatuotot	70			
		Avustukset	322 921			
		Keräystuotot	1 090			
Sijoitus / rahoitus	-				-	
Satunnaiset tuotot	962	Satunnaiset erät	962			
Yleisavustukset	189 500	Nuorisotyölain mukainen yleisavustus	189 500			
Yhteensä	546 579	Yhteensä	546 579			

Lähde: Opetusministeriö; VaNun tilinpäätöstiedot.

Vasemmistonuorten talousperusta ei todellisuudessa ole näin synkeä. VaNun edeltäjä SDNL oli maan ylivoimaisesti rikkain poliittinen nuorisojärjestö, ja siinä missä muu puolueyhteisö hukkasi omaisuutensa, niin nuoret onnistuivat hallitsemaan varallisuuttaan. Tätä talousperustaa on siirretty Vasemmistonuorille, vaikka asia ei suoraan järjestön tilinpäätöksissä näykkään. Miljoonaomaisuutta hallitsevat muut yhteisöt, joiden hallinto on käytännössä rakennettu Vasemmistonuorten ehdoilla. Nämä samaiset organisaatiot ovat tulouttaneet vuosittain jopa satoja tuhansia euroja vasemmiston nuorisotyöhön. Kun VaNun taseen loppusumma vuonna 2003 oli vain 22.000 euroa, niin sen hallitsemien muiden organisaatioiden omaisuus oli kymmeniä kertoja tai jopa vieläkin suurempaa luokkaa. Yksi organisaatioista on Hebe-niminen säätiö, jonka tasearvo vuonna 2003 oli 600.000 euroa. Suurinta omaisuutta hallitsevalla Nuorisolomat ry:llä taseen loppusumma oli puolestaan jo 10 miljoonaa euroa.<sup>24</sup> (Ks. luku 3.4.).

#### 2.1.4. Rajallista julkisuutta

Valtionavustuksilla on luotu edellytyksiä nuorten kansalaistoiminnalle, jonka yhdeksi tueksi lohkoksi on eroteltu poliittiset nuoriso- ja opiskelijajärjestöt. Tuen käyttötarkoitus on normitettu väljästi, kun omaehtoista järjestötoimintaa ei ole haluttu liiaksi rajata tai ohjata julkisin säännöksin. Kasvatuksellisten tavoitteiden ohessa nuorisojärjestöihin sijoittaminen on katsottu myös taloudellisesti kannattavaksi tavaksi tuottaa nuorten omaa

toimintaa. Järjestöjen saamien avustusten määrä on riippunut yhtäältä siitä, paljonko budjettiin on varattu po. määrärahoja: kyse on yleisestä talousarviolinjasta ja nuorisotyön ajankohtaisesta painoarvosta. Toisaalta yksittäisille järjestöille myönnetyn tuen muodollinen jyvitys on perustunut niiden omaan toiminnalliseen ja taloudelliseen kehukseen. 1990-luvulla avustuskriteereitä on nykyaikaistettu tulosperusteisuuteen, mikä tarkoittaa järjestökohtaisen toiminta-ajatuksen suunnitelmallista toteuttamista ja sen arviointia. Valtionapuviranomaisen mukaan tulosperusteinen toiminta-avustus kannustaa aktiiviseen toimintaan ja sen laajentamiseen<sup>25</sup>.

Tässä tutkimuksessa on käsitelty vain poliittisia järjestöjä, joten koko tulosperusteisuuden läpivalaisemiseksi<sup>26</sup> aineisto on liian suppea. Pitkän aikavälin tarkastelussa avustuskäytäntö on heijastanut jaon pohjaksi mainittuja toiminnallisia kriteerejä: poliittisessa nuorisotoiminnassa järjestö- ja henkilöjäsenten määrät ovat romahtaneet ja myös avustusten reaalin tasoa on jatkuvasti pienentynyt. Lisäksi poliittisten järjestöjen saama osuus nuorisotyön rahoista on vähitellen kaventunut. Kapeammassa näkökulmassa tulosperusteisuus on puolestaan jätetty toisarvoiseksi kriteeriksi. Muodollisista jakoperusteista huolimatta poliittiset järjestöt ovat aina olleet omassa kastissaan, ja todelliset jakoperusteet on yhä mukautettu suoraan puolueiden voimasuhteisiin.

Puolueiden keskusorganisaatioiden tapaan poliittiset nuorisojärjestöt elävät julkisen subvention varassa. Samankokoisten budjettien ohessa niiden tavat koota varoja kulujaan peittämiseen ovat varsin yhdensuuntaisia. Huomattavin osa tuloista perustuu valtion vuosiavustuksiin ja osa muistakin tuloista on peräisin tavalla tai toisella julkista läheistä. Seurattujen järjestöjen omaehtoinen rahoitus sen sijaan näyttää jakaantuneen kahteen erilaiseen malliin. Ensinnäkin osa järjestöistä on koonnut yksityisen rahoitusosuutensa oman puolueyhteisönsä lähipiiristä. Nuorten organisaatiot ovat saaneet usein suoraa avustusta mm. omalta puolueeltaan. Poikkeuksen on ilmeisesti tehnyt Vasemmistonuoret, jonka perusrahoitus on poikennut muutenkin vertailluista järjestöistä. Lisäksi tuottoja on kertynyt puolueyhteisön kanssa tehdyn arkisen yhteistyön varainsiirroista ja vaihtelevista tukimuodoista. Toisena yksityisen varainhankinnan vaihtoehtona näyttää olleen se, että järjestöt ovat siirtäneet omaisuuttaan itse kontrolloimiensa säätiöiden tai muiden organisaatioiden hallintaan ja tulouttaneet markkinaperusteisesta toiminnasta saatuja tuottoja oman työnsä rahoittamiseksi.

Nuorisojärjestöjä ja sen mukana myös poliittisia nuorisojärjestöjä koskeva viranomaisvalvonta perustuu ensisijaisesti valtionapujärjestelmän mukanaan tuomaan seurantaan. Yhtäältä viranomaiset kokoavat laajasti tietoa järjestöjen organisaatiosta, toiminnasta

ja taloudesta arvioidakseen valtionapujaon pohjana olevaa tulosperusteisuutta. Toisaalta valvontaa sovitetaan yleisten valtionapuehtojen puitteisiin, kun seurataan avustusten tarkoituksenmukaista käyttöä tai tuen osuutta järjestön kokonaismenoista. Valtionapuprosessi asiakirjoihin tarjoaa laajasti ja osin yksityiskohtaisestikin tietoa järjestöjen toiminnan ja talouden perusteista<sup>27</sup>. Valvonta toteutuu kuitenkin ensisijaisesti valtionapujärjestelmän ehdoilla – ei puolue- tai vaalirahoituksen näkökulmasta. Poliittiseen rahoitukseen liittyvät julkisuustarpeet eivät ole tulleet valvonnan yhteydessä esiin juuri mitenkään, vaan asiakirjat palvelevat toissijaisesti tätä näkökulmaa. Julkisen tuen mukana päästään kiertoteitse tilinpäätös- ym. asiakirjojen äärelle, kun ne ovat yleisen julkisuuslainsäädännön perusteella kaikkien saatavilla.

Puoluerahoitukseen liittyvä läpinäkyvyys on kohentunut vähitellen, kun asiakirjojen julkisuuskäytäntöä on avattu vuosien varrella. Jo ensimmäistä lakia säädettäessä perusteissa viitattiin tukijärjestelmään kuuluvaan viranomaisvalvontaan<sup>28</sup>. Alkuaan se rajoittui käytännössä avustusten hyväksyttävään käyttöön tai muihin virallisiin tukikriteereihin, mutta se ei palvellut puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä. Itse asiassa osa valtionapuprosessiin sovelletusta viranomaisseurannastakin oli aikanaan eriytetty yleisestä asiakirjajulkisuudesta. Puoluerahoituskomitean (1979, 215) mukaan puolueiden valtakunnallisten nuoriso-, opiskelija- ja varhaisnuorisojärjestöjen opetusministeriölle toimittamat tilinpäätös- ym. valtionapuasiakirjat olivat ainakin 1980-luvun taitteeseen saakka erityissäännösten nojalla salaisia. 1990-luvun puolivälissä ministeriö taas sovelsi erikoista käytäntöä, kun tuloslaskelmat ym. tilinpäätöstiedot luovutettiin tutkijalle luettavaksi, mutta valokopioita niistä ei suostuttu antamaan<sup>29</sup>. Sen sijaan tämän hankkeen yhteydessä tutkija on saanut opetusministeriöstä järjestöjen tilinpäätös- ym. asiakirjajäljennökset ilman suurempia vaikeuksia.

Poliittisille nuorisojärjestöille jaetuissa avustuksissa ovat yhdistyneet sekä nuorisotyön yleiset tavoitteet että puolueiden tarpeet. Poliittista rahoitusta koskeneessa keskustelussa nuorisojärjestöt ovat kuitenkin jääneet taka-alalle, kun huomio on kiinnittynyt puolueiden keskusjärjestöihin tai ehdokkaiden vaalirahoitukseen. Puoluerahoitukselle tyypillisiä avoimuusvaatimuksia on harvemmin vaadittu sovellettavaksi poliittisiin nuorisojärjestöihin, joiden avustuskäytäntöä on toteutettu yleisen nuorisotoiminnan muovaamalla ehdoilla. Osa tukijärjestelmästä olisi kuitenkin perusteltua tarkastella puoluetuen rinnakkaisena muotona, koska nuorisotyönkin tukea jaetaan suoraan poliittisten voimasuhteiden mukaan puolueorganisaatioihin lukeutuville järjestöille, jotka käyttävät tukea nuorten arkiseen puolue- ja vaalitoimintaan.



Nuorisojärjestöille asetut puolue- ja vaalirahoituksen julkisuusvaatimukset poikkeavat siis jo lähtökohtaisesti vaateista, jotka koskevat muita vastaavassa asemassa olevia organisaatioita. Esimerkiksi puolueiden piiri- ja naisjärjestöt kuuluvat sekä puolueiden sääntömääräiseen organisaatioon että julkisen tuen piiriin, mutta niitä koskevat erilaiset säännökset kuin nuorisojärjestöjä. Tosin useiden puolueiden nuoriso-organitkin liittyvät ainakin välillisesti puoluelain mukaisen valvonnan piiriin, kun omalta puolueeltaan avustusta saaneiden järjestöjen kuuluisi lähettää oikeusministeriöön tilinpäätöstietonsa. Kaikki puolueidensa tukemat nuorisojärjestöt eivät kuitenkaan ole tätä tehneet.

Nuorisotyölain mukainen valvonta ja siihen kuuluvat asiakirja-aineistot tarjoavat joka tapauksessa varsin monipuolisen kokonaiskuvan nuorisojärjestöjen toiminnasta ja taloudesta, mutta poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyden kannalta järjestelmässä on ilmeisiä puutteita. Ensinnäkin julkisuusintressin kannalta on lähes sietämätöntä se, että osalle järjestöistä avustuksia on jaettu muilla kuin julkilausutuilla perusteilla. Avustusten jaossa ja etenkin niiden valmistelussa keskeinen rooli on osoitettu erilliselle avustustoimikunnalle, jota puoluetauksaiset edustajat ovat hallinneet suvereenisti määräenemmistöllään (6/9). Elimen kokoonpanoa tarkastellessa ei voi millään välttyä mielikuvalta, että se on nostanut puolueiden järjestöt yhteisten kriteerien ulkopuolelle ja muiden järjestöjen yläpuolelle. Tuen jakoa määrittävää tulosperusteisuutta on arvioitu laajalla ja yksityiskohtiin ulottuvalla aineistolla, joka valottaa niin järjestöjen organisaatiopohjaa, toiminnan luonnetta ja määrää kuin talouden tilaakin. Tästä huolimatta poliittiset järjestöt ovat saaneet avustuksensa toistuvasti puolueiden parlamentaaristen voimasuhteiden mukaan. Tämäkin tietysti mahtuu tavallaan lainsäädännön puitteisiin, kun nuorisotyölain 8 §:ssä todetaan ensisijaisten tulosperusteiden jälkeen, että *”Lisäksi yleisavustusten myöntämiseen vaikuttavat hakijan toiminnan tai toimenpiteen ajankohtaisuus ja yhteiskunnallinen merkitys...”* Väljän muotoilun sisälle mahtuu lähes mitä tahansa.

Toinen poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyteen liittyvä puute koskee järjestöjen yksityisistä lähteistä saamaa rahoitusta. Samaan tapaan kuin puolueetkin nuorisojärjestöt voivat näemmä itse määritellä sen, minkälaisella tarkkuudella ne valottavat muuta kuin julkisiin lähteisiin perustuvaa varainhankintaansa. Valtionapuviranomainen on todennut pyrkivänsä selvittämään järjestöjen merkittävimmät yksityisen rahan lähteet - niin lahjoittajan kuin määränkin. Tutkijan pyytämistä ja käyttöönsä saamista vuoden 2003 valtionapuasiakirjoista ei kuitenkaan pystytä läheskään aina tarkentamaan yksityisen varainhankinnan todellista alkuperää.

Sekä itse tukijärjestelmän että yleisemmin puolerahoituksen kannalta julkisuusintressi jää tavallaan vajaaksi myös siksi, että valtionapuasiakirjat eivät välttämättä kerro kaikkia järjestöjen talouteen vaikuttavia tekijöitä. Eräiden organisaatioiden hallinnassa tai ulottuvilla saattaa olla huomattavasti laajempi varallisuus kuin niiden omat tilinpäätösasiakirjat kertovat. Samantapaiseen asetelmaan on viitannut myös valtiontalouden tarkastusvirasto nuorisotyön tukea koskevassa selvityksessään (2005, 166):

”Tilannetta, jossa avustusjärjestelmä ohjaa järjestöjä ulkoistamaan liiketoimintamuotoista toimintaansa ja ottamaan vastaan taloudellisen hyödyn esim. tätä varten perustettavalta säätiöltä avustuksina, ei voida pitää järjestelmän läpinäkyvyyden kannalta toivottavana.”

Lisäksi yksi julkisuusintressin kannalta vajaaksi jäänyt alue liittyy vaalitoiminnan rahoitukseen. Kaikki poliittiset nuorisojärjestöt ovat todenneet eduskuntavaalityön yhdeksi vuoden 2003 keskeiseksi toimintamuodokseen, mutta vaalirahoitustaan järjestöt ovat valottaneet varsin vaihtelevasti. Eräät järjestöt, kuten NKL ja Svensk Ungdom, ovat toimittaneet oikeusministeriöön puolueiltakin vaaditun erittelyn vaalitoiminnan kokonaisbudjeteista sekä tuotoista ja kuluista. Useimmin julkisesti saatavat tiedot ovat kuitenkin rajoittuneet järjestöjen toimintakertomuksissaan ja tilinpäätöksissään antamiin tietoihin. Niiden pohjalta vaalirahoituksen kuvaus jää varsin hajanaisten ja yleisluonteisten tietojen varaan (ks. luku 5.3.).

### 3.2. Eduskuntaryhmät

Valtiosääntö on perinteisesti korostanut kansanedustajien itsenäistä ja riippumattonta asemaa, jonka mukaan edustajat eivät ole velvollisia sitoutumaan esim. oman puolueensa tai taustaryhmänsä päätöksiin taikka vaatimuksiin. Aiemmin tämä ns. imperatiivisen mandaatin kieltävä periaate sisältyi valtiopäiväjärjestyksen 11 §:ään. Lain kirjain on säilytetty samansisältöisenä myös vuonna 2000 voimaan astuneessa uudessa perustuslaissa, jonka 29 §:n mukaan *”Kansanedustaja on velvollinen toimessaan noudattamaan oikeutta ja totuutta. Hän on siinä velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset.”*

Käytännössä eduskunnan arkinen työ kuitenkin nostaa saman puolueen listoilta valittujen parlamentaarikkojen muodostamat eduskuntaryhmät lainsäädäntötyön keskeiseen rooliin. Niin oikeus- kuin valtio-oppineetkin ovat todenneet, että ryhmien toiminta on välttämätön edellytys eduskunnan rationaaliselle työlle ja että ne ovat itse asiassa parlamentin tärkeimpiä toimijoita. Vakiintunut toimenkuva on muokannut ryhmiä ja niiden kanslioita sillä tavoin, että ne näyttäytyvät päätöksentekojärjestelmän kannalta osana eduskunnan koneistoa ja kansliamäärärahoja saavina budjettiyksiköinä sekä lainsäädäntöprosessin osatekijöinä.<sup>30</sup>

Perustuslaki ei suoraan määrittele eduskuntaryhmien asemaa tai toimenkuvaa, vaikka välillisesti normisto tunnustaakin ryhmät valtiosäännön viralliseksi osaksi. Esimerkiksi perustuslain 26 §:n mukaan presidentin on ennenaikaisia vaaleja määrätessään kuultava eduskuntaryhmiä. Samoin ryhmien olemassaolo todentuu lain 61 §:ssä, joka linjaa käytäntöä uutta hallitusta muodostettaessa. Myöskään eduskunnan uusi työjärjestys ei sääntele ryhmien perusolemusta, mutta esim. 51 §:n ryhmäpuheenvuoroja koskeva normisto tavallaan edellyttää kansanedustajien järjestäytymistä ryhmiksi.

Oikeudellisesti eduskuntaryhmiä on luonnehdittu mm. puolueiden piirissä toimiviksi epävirallisiksi yhteisöiksi. Ryhmien on katsottu myös muistuttavan rekisteröimättömiä yhdistyksiä, joilla on omat sääntönsä ja tietynlainen itsemääräämisoikeus<sup>31</sup>. Niiden sisäistä yhteisöllisyyttä korostaa yleensä ryhmäpäätöksiin perustuva päätöksentekotapa, joka ilmenee ns. ryhmäkurina. Muodollisesti puolueet ovat pyrkineet pitämään eduskuntaryhmät erillään varsinaisista organisaatioistaan, vaikka keskinäinen yhteys on kirjattu ainakin

jollain tavalla useimpien puolueiden sääntöihin. Niin aatteellisen, hallinnollisen kuin toiminnallisenkin suhteen perusteella ryhmiä voitaisiin tavallaan verrata muihin puolueyhteisön tyyppillisiin oheisorganisaatioihin: eduskuntaryhmien toiminta on osaltaan myös puolueiden toimintaa. Rantalan (1982, 44) mukaan ryhmäkanslioille suunnattujen ja jatkuvasti kasvaneiden avustusten myötä niistä oli jo 1980-luvulla tullut lähes pieniä puoluetoimistoja.

### 3.2.1. Eduskuntaryhmien kansliamäärärahat

Eduskuntaryhmien budjettiavustuksilla on pitkälti yhteinen syntytausta varsinaisen puoluetuen kanssa. Kummatkin määrärahat liitettiin valtion tulo- ja menoarvioon ensi kertaa vuonna 1967. Aiemmin budjetin momentille 22.99.21. sijoittuneet ja viime vuosina momentille 21.99.21. siirtyneet *”Käyttövarat eduskuntaryhmille ryhmäkanslioita varten”* otettiin mukaan tavallaan varsinaisen puoluetuen varjossa. Tarkoitukseen varattiin ensimmäisinä vuosina 240.000 markkaa, kun samaan aikaan puolueiden keskusorganisaatioiden tukemiseen osoitettiin 10 miljoonaa markkaa.

Kansliatuen perustelut jäivät alkuaan varsin ohuiksi. Budjettiesityksessä (74/1966) vuodelle 1967 viitattiin lyhyesti osin samankaltaisiin vaikuttimiin kuin puoluetuenkin kohdalla:

”Eduskuntaryhmillä on tärkeä osuus parlamenttityössä. Tästä syystä suoritetaan mm. muissa Pohjoismaissa ryhmille avustusta kanslioiden kustannuksiin. Lähinnä ryhmien toiminnalle välttämättömien sihteerien, kanslia-apulaisten ja muiden toimihenkilöiden palkkaamiseen sekä erinäisten selvitysten suorittamiseen käytettävää avustusta varten ehdotetaan tälle uudelle momentille myönnettäväksi 240.000 markkaa, mikä määrä ehdotetaan jaettavaksi eduskuntaryhmille niiden jäsenluvun mukaan.”

Uuden määrärahan tarpeesta tai oikeutuksesta käyty keskustelu on aikanaan si-  
vuutettu varsin nopeasti. Esimerkiksi asian valmistelun yhteydessä kirjatut periaatteelliset linjaukset ja tavoitteet jäivät suhteellisen niukoiksi. Perusteluissa viitattiin yleisluontoisesti eduskuntaryhmien kasvaneeseen merkitykseen ja muiden maiden antamaan esimerkkiin. Asia jäi alkuaan aivan ilmeisesti muutenkin vähäisemmälle huomiolle, kun suurin mielenkiinto sekä eduskunnassa että tiedotusvälineissä keskittyi samaan aikaan varsinaiseen puoluetukeen.

### ***Budjettiperusteluin määritelty kansliatuki***

Useista muista poliittisen toiminnan valtionavuista poiketen eduskuntaryhmien kansliatuella ei ole varsinaista lakitasoista normiperustaa, joka määritteli esim. määrärahan **budjettisidonnaisuutta**. Tukikäytäntöä ovat ohjanneet budjettiperustelut, joissa on määritelty vuosittain varatun summan ohessa sen jakotapa ja käyttötarkoitus.

Tuen **jakotapa** on budjettiperusteluissa kiinnitetty vaalitulokseen, joten määräraha on jyvitetty puolueiden eduskuntapaikkojen suhteessa. Vuoteen 1990 saakka tuki jaettiin puoluetuen tapaan eli pelkistetysti ryhmien jäsenluvun mukaan. Vuodesta 1991 lähtien jakoa muutettiin siten, että kunkin ryhmän osuus on koostunut kahdesta eri osasta. Lähtökohtana on edustajaa kohti määritelty kuukausituki, joka oli esim. vuodelle 2004 tasan 1.300 euroa. Ensinnäkin kullekin eduskuntaryhmälle suoritetaan kuukausittain tasasuuruusena perussummana kahden edustajan kuukausisummaa vastaava määrä. Loppuosuus jaetaan ryhmien kesken siten, että kutakin ryhmän edustajaa kohden suoritetaan kiinteäksi summaksi määritetty avustus kuukausittain.

Myös kansliatuen **käyttötarkoitus** on määritelty talousarvion perusteluissa. Vuoden 1967 tulo- ja menoarvioon kirjattiin, että avustus on tarkoitettu käytettäväksi *”lähinnä ryhmien toiminnalle välttämättömien sihteerien, kanslia-apulaisten ja muiden toimihenkilöiden palkkaamiseen sekä erinäisten selvitysten suorittamiseen.”* Vuonna 1983 määrärahan käyttötarkoitusta väljennettiin aiempaakin yleisluontoisempaan muotoon. Edelleen vuonna 2004 voimassa olevan määritelmän mukaan *”määrärahaa saa käyttää ryhmien toiminnalle välttämättömien sihteerien ja muun toimistohenkilökunnan palkkaamiseen sekä ryhmien toiminnasta aiheutuvien muiden menojen maksamiseen.”* Perustelut eivät siis rajaa yksiselitteisesti tuen käyttöä vaan ne jättävät sisällön määrittelyn pitkälti ryhmien omien toimintatapojen ja tarpeiden varaan. Eduskunnan tilitoimiston päällikön Pertti J. Rosilan mukaan eduskuntaryhmät ovat kysyneet useamman kerran vaalikaudessa talousarvion perustelujen soveltamisesta. Sopiiko määräraha käytettäväksi johonkin tiettyyn tarkoitukseen? Yksittäisissä tapauksissa kansliatuen käyttöä määritellään siis viimekädessä myös hallinnollisella ohjauksella.

## ***Julkisuusvaatimukset ja valvonta***

Normipohjan keveys on selvästi heijastunut kansliatuen valvontaan. Vuoteen 2000 saakka seuranta pohjautui eduskuntaryhmien omiin järjestelyihin. Tuen saajilla ei ollut tili-velvollisuutta saamistaan avustuksista eikä eduskunnalla ollut sen enempää edes toimivaltaa valvoa avustusten käyttöä<sup>32</sup>. Vuodesta 2001 lähtien ryhmien käyttövarojen valvontaan on sovellettu eduskunnan tiliohjesääntöä, jonka 48 a §:n mukaan talousarviosta maksettavien eduskuntaryhmien ryhmäkanslioiden käyttövarojen valvonnasta vastaa eduskunnan hallinto-osaston tilitoimisto. Ryhmät joutuvat vuosittain raportoimaan eduskunnan tilitoimistolle kansliamäärärahasa käytöstä. Selvitykset on laadittava samanlaisten kirjanpidon periaatteiden mukaan kuin rekisteröidyt yhdistyksetkin tekevät selkoa taloudestaan, eli käytännössä ryhmiltä on vaadittu tilinpäätöstietoja. Toimistopäällikkö Rosilan mukaan valvontakäytäntö muuttui organisatoristen uudelleenjärjestelyjen mukana, kun valtiontalouden tarkastusvirasto siirrettiin vuosituhaten vaihteen jälkeen eduskunnan yhteyteen. Samalla katsottiin, että ryhmien saaman tuen valvontaan tulisi soveltaa samanlaisia periaatteita kuin muihinkin vastaaventyypisiin julkisiin avustuksiin.<sup>33</sup>

Normisto ei kuitenkaan viittaa millään tavoin siihen, että aktiivinen seuranta ulottuisi tavalla tai toisella myös eduskuntaryhmien tulorakenteisiin tai -lähteisiin.

## ***Kiellot ja rajoitukset***

Miltään osin ei ole tullut myöskään esille, että eduskuntaryhmien varainhankinnalle tai budjettikoolle olisi määritelty rajoituksia tai kieltoja. Sen sijaan kansliamäärärahan väljästi muotoiltu käyttötarkoitus luo raamit sille, miten avustuksia on käytettävä. Alun perin tuki oli osoitettu ryhmille henkilökunnan palkkaamiseen, toimistotarvikkeiden hankkimiseen ja erinäisten selvitysten tekemiseen. Tuki katsottiin osaksi eduskunnan hallinnon kuluja<sup>34</sup>. 1980-luvun alkupuolella budjettiperustelut väljensivät käyttötarkoitusta huomattavasti: "...toimistohenkilökunnan palkkaamiseen sekä muihin ryhmien toiminnasta aiheutuviin kuluihin." Eduskunnan tilitoimiston mukaan ryhmät tiedustelevat toisinaan, sopiiko kansliatuki käytettäväksi johonkin tiettyyn tarkoitukseen. Tilitoimistosta ei kuitenkaan suostuttu yksilöimään esimerkki- tai rajatapauksia, joissa kysytty käyttötarkoitus olisi tulkittu sopivaksi tai sopimattomaksi kohteeksi<sup>35</sup>.

### 3.2.2. Kansliamäärärahan kehitys

Eduskuntaryhmien avustamiseen varatun määrärahan kehitys poikkeaa selvästi esim. varsinaisen puoluetuen vuosivaihteluista (ks. liite 1). Siinä missä puoluetuki on usein jäädytetty nimellisarvoiselle tasolle tai lamavuosina leikattu aiempiin vuosiin nähden, niin samaan aikaan kansliamääräraha on kasvanut alkuvuosien jälkeen voimakkaasti myös reaaliarvoltaan. Harkinnanvaraisten avustusten määrää ei ole millään tapaa sidottu etukäteen vaan asiasta päätetään aina kertaluonteisesti budjettikäsittelyn yhteydessä. 1970- ja 1980-luvuilla budjettiperusteluissa viitattiin usein kustannusten nousun johdosta korotettuun loppusummaan. Osin jää avoimeksi, missä määrin perusteluissa viitattiin yleisen hintatason muutoksiin ja missä määrin nimenomaan kohonneisiin kansliakuluihin. Vielä 1990-luvun säästötalkoidenkin aikana tuki jatkoi kasvuaan. Viime vuosikymmenen aikana budjettiperusteluissa ei ole kuitenkaan enää juuri mainittu, miksi on päädytty kyseiseen summaan. Poikkeuksena oli vuosi 1996, jolloin todettiin, että korotuksella on tarkoitus rahoittaa kansanedustajia avustavan henkilöstön lisäys ryhmäkanslioihin. Paria vuotta aiemmin valtiovarainvaliokunta oli puolestaan mietinnössään (81/1993) lisännyt määrärahaa ryhmien kansainvälisten toimintaedellytysten parantamiseksi.

**Taulukko 3.8. Määräraha eduskunnan ryhmäkanslioita varten 1967-2004 / 1000 mk**

1967	240	1977	1 440	1987	8 400	1997	17 424
1968	240	1978	2 160	1988	8 568	1998	17 688
1969	240	1979	2 880	1989	9 840	1999	18 196
1970	240	1980	3 600	1990	11 520	2000	18 051
1971	240	1981	4 320	1991	13 416	2001	18 574
1972	330	1982	5 184	1992	14 781	2002 (€)	3 210
1973	684	1983	5 760	1993	15 304	2003 (€)	3 270
1974	684	1984	6 240	1994	15 849	2004 (€)	3 370
1975	804	1985	6 600	1995	16 612		
1976	1 008	1986	6 960	1996	17 336		

Lähde: Valtion talousarviot.

\* Kaavio kansliamäärärahan nimellisestä ja reaalisesta kehityksestä tutkimuksen lopussa liitteessä 1.

Vuosikymmenien varrella kansliatuella on ollut tyypillistä, että julkisuudessa siihen on kiinnitetty vähemmän huomiota kuin varsinaiseen puoluetukeen. Eduskuntaryhmien määräraha on ollut yksi tapa kasvattaa poliittisen toiminnan tukipottia. Siihen ei ole sisältänyt samassa määrin kielteistä julkisuutta, mikä on ollut ominaista epäsuositulle puoluetuelle. Puolueiden sisällä näkemykset ovat todennäköisesti myös vaihdelleet sen suhteen, pitäisikö julkista tukea panostaa enemmän eduskuntaryhmille vai varsinaisille puolueorganisaatioille.

Määrärahan jyvitys on perustunut eduskunnan paikkajakoon eikä siihen ole sisällytynyt poliittista harkinnanvaraa: mitä enemmän kansanedustajapaikkoja sitä enemmän myös kansliatukea. Vuoteen 1990 saakka ryhmien avustukset jaettiin siis kokonaisuudessaan samalla tavoin kuin varsinainen puoluetukikin, mikä on ollut edullista etenkin suurimmille ryhmille. Vuonna 1991 käyttöön otettu uusi jakotapa, jossa osa tuesta jaetaan kaikille ryhmille yhtä suurena perussummana ja osa ryhmien koon mukaan, on tasoittanut tilannetta pienempien ryhmien eduksi. Esimerkiksi vuonna 1988 Kokoomuksella oli edellisen vuoden vaalituloksen perusteella 53 edustajapaikkaa. Tämä oikeutti 2.270.520 markan tukeen, joka oli 26,5 % koko määrärahasista. Samana vuonna SMP sai yhdeksällä kansanedustajallaan 385.560 markkaa eli 4,5 % kaikesta kansliatuesta (8,57 mmk). Vuonna 2004 vastaavien paikkamäärien oikeuttamat osuudet ovat hieman erilaiset. Esimerkiksi SDP:llä 53 paikan laskennallinen osuus on 858.000 euroa eli 25,5 % budjetin määrärahasista. Samaan aikaan RKP:llä yhdeksän paikkaa oikeuttaa 171.600 euron avustukseen eli 5,1 %:n osuuteen koko määrärahasista (3,37 m€). Mainituissa esimerkeissä uuden jakotavan aiheuttama muutos on jäänyt prosenttiyksikön tasolle. Kokonaisuuden kannalta vaikutukset ovat siis jääneet marginaalisiksi. Kaikkein pienimmille ryhmille järjestelystä on kuitenkin koitunut suhteellisesti suurin hyöty, kun tuki on saattanut kaksin- tai kolminkertaistua.

**Taulukko 3.9. Käyttövarat eduskunnan ryhmäkanslioille 2001-2004 / euro**

Ryhmä	2001	2002	2003	2004 **
KESK	702 151	721 476	829 395	889 200
SDP	759 469	795 096	821 734	858 000
KOK	687 821	706 752	647 581	670 800
VAS	315 251	323 928	318 266	327 600
VIHR	186 285	191 412	230 202	249 600
RKP	200 615	206 136	174 798	171 600
SKL	171 955	176 688	143 548	124 800
PERUS	42 989	44 172	68 468	78 000
Muut*	57 318	14 724	6 008	-
<b>Yhteensä</b>	<b>3 123 854</b>	<b>3 180 384</b>	<b>3 240 000</b>	<b>3 369 600</b>

Lähde: Eduskunnan tiliöimistö

\* Muut: Väliaikaisiksi jääneitä pienryhmiä. \*\* Arvio vuodelle 2004.

Määräraha on kasvanut selvästi muita poliittiseen toimintaan varattuja tukia nopeammin. Itse asiassa ryhmien saaman tuen todellinen määrä on ollut kirjattua budjettimäärärahaakin suurempi, koska esim. osa kansanedustajien avustajien palkkaukseen osoitetuista varoista on maksettu eduskuntaryhmille (ks. luku 3.2.4.). Lisäksi on tulkittavissa, että tuki on kasvanut vuosien varrella myös jonkinlaisilla hallinnollisilla ratkaisuilla. Puoluerahotuskomitean (1979, 55) mukaan alkuaan tukea oli käytetty henkilöstökulujen ohessa lähin-



nä valokopiointiin sekä konttorikoneiden ja -tarvikkeiden hankkimiseen. Nykyään viimeksi mainitut menot kuuluvat eduskunnan tilitoimiston mukaan osin talon tarjoamiin palveluihin<sup>36</sup>.

### 3.2.3. Eduskuntaryhmien tulo- ja menorakenne

Vuosituhanne vaihteen jälkeen eduskunnan tiliohjesääntöön lisätty 48 a § aukaisi käytännössä ensi kertaa mahdollisuuden tarkastella kansliatuen käyttöä ja ryhmien varainhankintaa. Tämän hankkeen yhteydessä tutkija pyysi neljältä suurimmalta eduskuntaryhmältä niiden sääntöjä ja vuoden 2003 tilinpäätöstietoja tutkimuskäyttöön. Vain yksi ryhmä suostui luovuttamaan tiedot, joten aineisto oli hankittava eduskunnan tilitoimistosta<sup>37</sup>. Vuoden 2004 jälkipuolella kerätty materiaali sisälsi kaikkien muiden ryhmien tiedot, mutta VAS:n ryhmä ei ollut toimittanut asiakirjoja eduskunnan kansliaan määräaikaan mennessä. Tältä osin tilinpäätös saatiin vasta myöhemmin.

Eduskuntaryhmien vuoden 2003 tilinpäätökset vaihtelevat yksityiskohtaisuudeltaan jossain määrin toisistaan. Tulojen ja menojen jaottelu poikkeaa ryhmien välillä osin myös rakenteeltaan, mikä vaikeuttaa täsmällistä vertailua. Ulkoapäin on vaikea arvioida, johtuuko tämä tilinpidon teknisistä ratkaisuista vai itse asiasisältöön viittaavista syistä. Esimerkiksi Keskustan ryhmällä kaikki tulot on kirjattu samalle varsinaisen toiminnan momentille, joka sisältää yhtenä lukuna niin kansliatuen kuin kaikki muutkin tulot. Pääosa ryhmien tuloista perustuu joka tapauksessa budjettiin varattuun kansliamäärärahaan. SDP:n ja RKP:n ryhmissä jokseenkin kaikki tuotot on kirjattu kansliatueksi. Muissakin ryhmissä pääsääntöisesti yli 90 % tuotoista on samasta lähteestä. Muut tuotot ovat organisaatioiden luonteen vuoksi varsin vähäistä - joskin osa näistäkin tuloista on peräisin budjettivaroista. Esimerkiksi KD:n ryhmän tilinpäätökseen on kirjattu yli 70.000 € tuottoja, jotka ovat peräisin kansanedustajien avustajamäärärahoista, Kristillisdemokraattien euroedustuksesta ja ilmeisesti Pohjoismaiden neuvoston Mittengruppenilta.

Toisaalla KOK:n ryhmällä on ollut kansliamäärärahan ulkopuolisia tuloja yli 70.000 euroa, mutta tilinpäätöstiedoista ei käy ilmi, paljonko tästä on peräisin yksityisistä tai julkisista lähteistä. Kansliatuen oheen KOK:n ryhmä on kirjannut vajaat 20.000 € muiksi yleisavustuksiksi. Varsinaisen toiminnan tuotot ovat samaa kokoluokkaa, kuten myös varainhankinnan tuotot. Lisäksi satunnaisina erinä on saatu noin 10.000 euroa. Avoimeksi jää,

mistä viimeksi mainitut tulot ovat peräisin ja monestako eri lähteestä niitä on koottu. Muissa ryhmissä omatoimista varainhankintaa on eritelty oikeastaan vain VAS:n ryhmällä, jolla yksilöimättömiä varainhankinnan tuottoja on kirjattu runsaat 20.000 euroa.

**Taulukko 3.10. Eduskuntaryhmien tulolähteet 2003 / euro**

KESKUSTAN ryhmä	SDP:n ryhmä	KOK:n ryhmä	VAS:n ryhmä
Varsinainen toiminta - tuotot 864 183	Varsinainen toiminta - tuotot 7 029 Satunnaiset erät - yleisavustukset 821 734	Varsinainen toiminta - tuotot 19 296 Varainhankinta - tuotot 22 591 Yleisavustukset - tuotot 666 893 Satunnaiset erät ym. - tuotot 10 031	Varsinainen toiminta - tuotot 0 Varainhankinta - 22 666 Satunnaiset erät - 6 082 Yleisavustukset - 318 266
YHTEENSÄ 864 183	YHTEENSÄ 828 763	YHTEENSÄ 718 811	YHTEENSÄ 347 014
VIHREÄ ryhmä*	SFP's gruppen	KD:n ryhmä	PERUS:n ryhmä
Varsinainen toiminta - henkilöstötuotot 31 630 Yleisavustukset - tuotot 212 502	- inkomster 174 798 - extraord. Intäkter 1 423	Varsinainen toiminta - avustukset 143 548 - PN:n Mittengrup. 26 332 - KD europarl. 9 755 Avustajien tuotot - avustajarahat 38 148 Muut tuotot 2 595	Varsinainen toiminta - ryhmäraha 67 632 - avustajarahat 16 841 - ryhmämaksu 2 455 - muut 304
YHTEENSÄ 244 132	YHTEENÄ 176 221	YHTEENSÄ 220 378	YHTEENSÄ 87 232

Lähde: Eduskunnan tilitoimisto; ryhmien tilinpäätökset.

\*Vihreiden tiedot vuosien 2002-2003 keskiarvoja, koska tilinpäätöksiä ei ole laadittu täysinä tasavuosina.

Entä miten ryhmät ovat käyttäneet saamansa kansliatuen ja muut keräämänsä varat? Eduskuntaryhmien menorakenteiden välillä on nähtävissä eroja, vaikka tässäkin tapauksessa ulkopuolelta on vaikea täsmentää, missä määrin ne heijastavat budjetin teknistä rakennetta ja missä määrin ryhmien erilaisia kuluja ja vaihtelevia toimintatapoja. Joka tapauksessa kaikilla ryhmillä suurimmat menot liittyvät henkilöstökuluihin, jotka vaihtelevat ryhmästä riippuen noin 50 ja 85 %:n välillä. Erikokoisten ryhmien tilinpäätöksistä erottuu myös tiettyjä ominaispiirteitä, kun pienillä ja keskikokoisilla puolueilla henkilöstökulujen osuus on suhteellisesti suurin. Sen sijaan kolmen suurimman ryhmän tuloslaskelmissa menojen kirjo on laajempi. Esimerkiksi Kokoomuksen ryhmässä nousevat esiin muita huomattavasti suuremmat tiedotusmenot. SDP:n ryhmässä on tiedotusmenojen ohessa eroteltu myös erilliset vieraanvaraisuuskulut ja ”ryhmän toimintakulut”. Keskustassa puolestaan suhdetoiminnan ja tiedotuksen ohessa korostuvat järjestötoiminnan kustannukset. Ryhmien sisällä toiminnan kulumuodot saattavat vaihdella voimakkaasti myös vuodesta toiseen. Muutamissa ryhmissä (esim. VAS, VIHR, KD) toiminnallisia menoja ja niiden rakenteita on kuitenkin mahdotonta vertailla siksi, että ne on luokiteltu vain kertasummana osaksi ”muuta kuluja”.

**Taulukko 3.11. Eduskuntaryhmien menorakenne 2003 / euro**

KESKUSTAN ryhmä	SDP:n ryhmä	KOK:n ryhmä	VAS:n ryhmä
Varsinainen toiminta - henkilöstökulut 574 495 - matkakulut 17 703 - toimistokulut 52 747 - kokous ym. kulut 48 224 - tiedotus, PR ym. 61 592 - järjestötoiminta 163 683	Varsinainen toiminta - henkilöstökulut 501 111 - poistot 6 379 - toimintakulut 29 586 - tiedotuskulut 73 601 - vieraanvaraisuus 52 674 - ryhmän toiminta 116 591	Varsinainen toiminta - henkilöstökulut 443 079 - matkakulut 9 097 - kokous/koulutus 24 890 - tiedotus 349 289 - kansliakulut 33 484 - muut toim. kulut 33 307 - Satunnaiset kulut 18 351	Varsinainen toiminta - henkilöstökulut 253 874 - poistot 333 - muut kulut 100 174 Sijoitus- ja rahoitus - kulut 463
<b>YHTEENSÄ</b> 918 444	<b>YHTEENSÄ</b> 779 942	<b>YHTEENSÄ</b> 911 497	<b>YHTEENSÄ</b> 354 844
VIHREÄ ryhmä*	SFP:s gruppen	KD:n ryhmä	PERUS:n ryhmä
Varsinainen toiminta - henkilöstökulut 210 040 - poistot 661 - muut kulut 34 381	- personalkost. 129 322 - rörelsekost. 64 871	Varsinainen toiminta - palkat 88 068 - sosiaalimenot 22 862 Avustajien kulut - sos. ym. menot 38 148 Muut kiinteät kulut - muut kulut/poistot 58 735	Varsinainen toiminta - palkkakulut 31 803 - sosiaalikulut 17 494 - toimistokulut 14 165 - muut kulut 10 932
<b>YHTEENSÄ</b> 245 082	<b>YHTEENSÄ</b> 194 193	<b>YHTEENSÄ</b> 207 813	<b>YHTEENSÄ</b> 74 394

Lähde: Eduskunnan tilitoimisto; ryhmien tilinpäätökset.

\*Vihreiden tiedot vuosien 2002-2003 keskiarvoja, koska tilinpäätöksiä ei ole laadittu täysinä tasavuosina.

Tilinpäätökset ilmentävät, että voimavaroja ohjataan nykyään paljon muuhunkin kuin eduskunnan sisäiseen toimintaan tai lainsäädännön tekniseen valmisteluun. Sitä, missä vaiheessa avustusten käyttötarkoitus on laaventunut, ei pystytä asiakirja-aineiston perusteella määrittelemään. Useiden ryhmien toimenkuvaa on aukaistu monitahoisen poliittisen järjestötoiminnan suuntaan. Voimavaroja käytetään esim. ryhmien suhdetoimintaan ja yleisen julkikuvan vaalimiseen. Lisäksi varoja on käytetty tarkoituksiin, jotka eivät ilmene suoraan itse tilinpäätöksistä. Eräissä tapauksissa ryhmät ovat esim. suunnanneet tukeaan oman puolueyhteisön muille organisaatioille ja ylläpitäneet ilmoituskantaa omaa puoluetta lähellä olevissa sanoma- ym. lehdissä. Yksi ulkoapäin selvästi erottuva käyttötarkoitus liittyy vaalityöhön. Useat eduskuntaryhmät ovat jakaneet avustuksia vaalien ehdokkaille, suunnanneet varojaan vaalimainontaan ja osallistuneet esim. kampanjatapahtumiin.<sup>38</sup>

### 3.2.4. Kansanedustajien avustajamäärärahat

Eräänlaisena sivujuonteena kansliatuen rinnalla voidaan tarkastella kansanedustajien henkilökohtaisten avustajien palkkaamiseen varattuja määrärahoja. Osa parlamentaarikoista on osoittanut näitä varoja omalle eduskuntaryhmälleen ja osa edustajista on ohjannut varoja puolueyhteisön muille organisaatioille.

Kun eduskunta käsitteli tammikuussa 1995 valtioneuvoston pitkän aikavälin tulevaisuusselontekoa (3/1993), niin se hyväksyi samalla edustaja Martti Tiurin ehdottaman lausuman, jonka mukaan *”Kansanedustajille myönnetään määräraha sihteerien palkkaamiseen ja sihteereille järjestetään työtilat eduskuntatalon läheisyydestä.”*<sup>39</sup> Avustajamäärärahaa ei otettu vielä vuoden 1996 budjettiin, vaan aluksi tarkoituksena oli kansliatuen korotuksella rahoittaa kansanedustajia avustavan henkilökunnan lisäystä ryhmäkanslioihin. Valtiovarainvaliokunnan mietinnön (50/1995) mukaan olisi kuitenkin jo silloin ollut käytännöllisempää seurata eduskunnan hyväksymää lausumaa sihteerien palkkaamisesta itse edustajille. Määräraha kansanedustajien henkilökohtaisten avustajien palkkaukseen ja lakimääräisistä sivukuluista aiheutuneiden kulujen korvaamiseen otettiin ensikertaa vuoden 1997 talousarvioon. Budjettiesityksessä määräraha oli kuusi miljoonaa markkaa, joten alkuaan toimet oli suunniteltu osapäiväisiksi. Vuoden 1999 talousarvioesityksessä avustajien työ oli muutettu päätoimiseksi ja kokoaikaiseksi, minkä mukana budjettiin varattiin rahaa runsaat 20 miljoonaa markkaa. Vuodesta 2000 lähtien palkka on määritelty valtion A 15 palkkaluokan mukaan ikälisineen ja normaaleine henkilöstösivukuluineen. Esimerkiksi vuonna 2003 kyseinen palkkaluokka eri ikälisineen vaihteli runsaasta 1.400 eurosta vaajaan 1.900 euroon kuukaudessa.

Alkuaan eduskunta päätti siis varata määrärahaa kansanedustajien sihteerien palkkaamiseksi. Vuoden 1997 budjettiperusteluissa tarkoitusta oli täsmennetty siten, että määrärahaa varataan kunkin edustajan henkilökohtaisen avustajan palkkaukseen ja lakimääräisiin sivukuluihin tai vastaavista ostetuista palveluista aiheutuneisiin menoihin. Talousarviomomentin 22.99.23 ja myöhemmin momentin 22.02.21 sekä 21.02.21 perusteluissa on todettu, että määrärahaa voidaan maksaa myös eduskuntaryhmille tai sitä voidaan käyttää laskujen maksamiseen ennakoperintärekisteriin merkitylle yritykselle tai yhteisölle, jolta eduskunnan kanslia ostaa kansanedustajille sihteeripalveluja.<sup>40</sup>

Eduskunnan kansliatoimikunnan päätöksen (7.12.2000) mukaan avustajan toimenkuvaan on määritelty lainsäädäntötyöhön liittyvät henkilökohtaiset sihteerij- ja toimituspalvelut, yhteydenpito kansanedustajan sidosryhmiin sekä informaation ja taustaineiston kokoaminen lainsäädäntötoimintaa varten. Muissa yhteyksissä eduskunnan tili-toimisto on todennut, että määrärahalla voidaan ostaa palveluita erilaisilta yhteisöiltä, mutta silloin edustajan on myös vastikkeellisesti saatava niitä palveluja, joista on maksettukin. Aiempien selvitysten mukaan sekä vuonna 2003 valittujen edustajien avustaja- ja ostopalvelusopimusten mukaan yleisimmin avustajien toimenkuvaan on kuulunut tiedon hankinta, yhteydenpito sidosryhmiin, tavanomaiset toimisto- ja sihteerintyöt, kansalaisten yhteyden-

ottoihin vastaaminen, lehdistön seuraaminen ja yhteydenpito tiedotusvälineisiin, puheiden ja tiedotteiden laatiminen sekä yhä enemmän myös www- ja internetpalvelujen hoitaminen.

Alusta lähtien osa edustajista on siirtänyt avustajavaroja sekä eduskuntaryhmälleen että ostopalvelusopimuksina muille yhteisöille. Kun vuoden 2005 alkupuolella tarkasteltiin 2003 vaaleissa valittujen kansanedustajien avustajasopimuksia, niin varsinaisten palkattujen avustajien ohessa ostopalvelusopimuksia oli tehty lähes kaikille puolueorganisaatioiden tasoille. Edustajat olivat solmineet sopimuksia mm. oman puolueensa perus-, kunnallis- ja piirijärjestöjen kanssa. Mukana oli myös joitain oheisjärjestöjä. Lisäksi sopimuksia oli tehty muiden kansalaisjärjestöjen, yritysten ja yksittäistapauksessa ammatillisen järjestön kanssa. Esimerkiksi vuonna 2000 noin 1,7 miljoonaa markkaa avustajarahosta oli maksettu eduskuntaryhmille ja noin 1,5 miljoonaa erilaisille puoluejärjestöille.<sup>41</sup>

Avustajamäärärahoja on käytännössä ohjattu myös arkiseen puolueyhteyteen, ja puolueet ovat tietoisesti kehittäneet avustajien roolia osaksi muun puolueyhteisön toimintaa. Lisäksi tuetussa avustajajärjestelmässä erottuu selviä vaalirahoituksen piirteitä. Kun eduskunta-avustajien työ on niin muodollisesti kuin käytännössäkin määritelty esim. yhteydenpidoksi sidosryhmiin ja yksityisiin kansalaisiin, niin avustajien toimenkuvaan liittyy vaalityöhön tyypillisiä ulottuvuuksia. Lisäksi jossain tapauksessa seuraaviin vaaleihin ehdolle asettunut parlamentaarikko on nimennyt oman avustajansa myös vaalipäälliköksi. Eräät kansanedustajat ovat myös osoittaneet avustajarahansa ostopalveluina täsmälleen samoille tahoille, joilta he ovat ennen vaaleja saaneet rahallista avustusta kampanjointinsa.

### **3.2.5. Laajennettua puoluetukea**

Kun eduskuntaryhmien kansliatuki otettiin valtion budjettiin 1960-luvun lopulla, niin alku oli varsin varovainen. Silloinen 240.000 markan määräraha vastaa vuoden 2004 tasoon elinkustannusindeksoituna noin 330.000 euroa. Tasaisesti kasvaneeseen tukeen oli varattu vuonna 2004 jo kymmenkertainen määrä eli vajaat 3,4 miljoonaa ja vuoden 2006 budjetissa määräraha on kasvanut edelleen 3,6 miljoonaan euroon. Taustalla lienee mm. ilmiö, jossa politiikan painopiste ja tehtäviä on siirtynyt puoluetoimistoista eduskunnan suuntaan. Tuki on ollut varsin avokätistä eikä sen kasvua hidastaneet lamavuodetkaan. Avokätisestä järjestelmästä kertoo myös se, että eräät eduskuntaryhmät ovat pystyneet

keräämään avustuksilla tilinpäätöstaseisiinsa jopa satojen tuhansien eurojen puskurit mahdollisten vaalitappioiden ja niiden myötä vähenevien tukien varalle. Kasvaneen kansliamäärärahan ohessa myös ryhmien muita taloudellisia toimintaedellytyksiä on lisätty vähitellen. Vuosien varrella käytäntö näyttää myös väljentyneen tavalla, jossa kansliamäärärahalla rahoitetaan paljon muutakin kuin varsinaista lainsäädäntötyötä. Tuki on muuttunut vähäisistä eduskunnan sisäisistä kuluista muistuttamaan entistä enemmän puoluetuen rinnakkaisjärjestelmää.

Onko nykyaikaisessa eduskuntatyössä enää edes reaalista odottaa, että ryhmien ja niiden kanslioiden toiminta rajoittuisi vain lainsäädäntötyön raamittamaan hallinnolliseen toimenkuvaan eduskunnan sisällä? Tukijärjestelmän paisumista tai tuen väljentyntä käytötarkoitusta ei ole kuitenkaan liiemmästi perusteltu eikä siitä ole käyty mitään erityistä periaatekeskustelua. Jossain määrin on viitattu eduskuntatyön kehittämiseen ja yleensäkin sen lisääntyneisiin vaatimuksiin, mutta samalla on käytännössä laajennettu myös muun puolue- ja vaalirahoituksen perustaa. Useissa tapauksissa eduskuntaryhmät ja niille osoitetut avustukset onkin kiinnitetty osaksi muun puolueorganisaation taloutta.

Vuosituhannen vaihteessa uudistettu kansliatuen seurantakäytäntö poisti ehkä näkyvimmän epäkohdan valtionavuilla tuettujen poliittisten organisaatioiden valvonnassa. Julkisuusintressin toteutus jää kuitenkin puolitiehen. Asiakirjoista ei voi suoraan päätellä, mistä kaikkialta varoja on saatu ja mihin kaikkeen niitä on käytetty. Huomionarvoista on myös se, että tukikäytäntö on jakotavan hienoisesta korjauksesta huolimatta edullinen suurimmille puolueille. Kun varoja on lisäksi käytetty myös suoraan vaalikampanjointiin, niin tämä korostaa entisestään eduskuntapuolueiden edullisia lähtökohtia muihin ryhmiin verrattuna. Samalla käytäntö suosii puolueiden sisäisessä kentässä uudestaan ehdolle asetuvia kansanedustajia, kun järjestelmä tarjoaa heille etuja käytettäväksi myös vaalityön edistämiseen.

### 3.3. Poliittiset sivistysjärjestöt

Seuraavaksi syvennyttään poliittisiin sivistysjärjestöihin. Aluksi tarkastellaan järjestöjen organisatorisia ja toiminnallisia piirteitä sekä julkista rahoitusta. Huomio kohdistuu myös sivistysorganisaatioihin liittyvään puolue toiminnan ulottuvuuteen ja sen mukana rahoituksen julkisuusnäkökulmaan.

Aikuiskoulutuksen kentässä yhden kokonaisuuden muodostaa vapaa sivistystyö, joka on tutkintoon johtamatonta koulutusta ja jonka osana työskentelevät myös opintokeskusta ylläpitävät sivistysjärjestöt. Ne ovat opinto- ja kulttuuritoiminnan asiantuntijoita, jotka itse suunnittelevat, tuottavat ja järjestävät alan toimintaa. Lisäksi ne ovat erikoistuneet monipuolisiksi palvelu- ja yhteistyöorganisaatioiksi. Järjestöjen mittavin työmuoto kanavoituu niiden ylläpitämiin opintokeskuksiin, jotka ovat valtakunnallisia ja yksityisiä sivistystyön aikuisoppilaitoksia. Oman opintotyönsä ohessa ne toimivat yhteistyötahoilleen mm. valtionavun välittäjinä. Lisäksi ne neuvovat, ohjaavat ja kouluttavat muita järjestöjä eli toimivat eräänlaisina verkostoituneina tukioorganisaatioina. Sivistysliitot korostavat myös rooliaan koulutus-, opinto- ja kulttuuritoiminnan kehittäjinä sekä edunvalvojina. Toiminta on jakautunut sekä valtakunnalliselle että paikalliselle tasolle.

Järjestömuotoinen sivistystyö rakentuu erilaisten kansalais- ja intressiryhmien oikeuteen organisoida omista arvoistaan ja tarpeistaan lähtevää opintotoimintaa. Järjestökirjossa onkin nähtävissä erilaisiin aatteellisiin perusratkaisuihin profiloituneet yhteisöt. Kuusi puolueita lähellä toimivaa järjestöä muodostaa yhden selkeästi erottuvan kokonaisuuden opintokeskusta ylläpitävistä liitoista, joita on kaikkiaan 11. Sosialidemokraattisessa liikkeessä toimivan Työväen Sivistysliiton (TSL) juuret ulottuvat itsenäistymisen ja kansalais sodan jälkeiseen aikaan eli vuoteen 1919. Keskustaliikkeen Maaseudun Sivistysliitto (MSL) sai puolestaan alkunsa 1950-luvun alussa osana maalaisliittolaisen järjestötyön organisointia. Kansandemokraattien sivistystyötä varten perustettiin vuonna 1964 Kansan Sivistystyön Liitto (KSL), joka on myöhemmin toiminut Vasemmistoliiton kanssa. Kokoomus yhteisön opintotoimintaan on puolestaan erikoistunut 1980-luvun alussa aloittanut Kansallinen Sivistysliitto (KAN).<sup>42</sup>

### 3.3.1. Puoluetaustaisten sivistysjärjestöjen laaja toimenkuva

Poliittiset sivistysjärjestöt eivät kuulu puolueiden sääntömääräisiin orgaaneihin vaan jäsensuhde on käännetty toisinpäin. Puolue ja sen lähipiiri muodostavat sivistysjärjestöjen tyypillisen jäsenpohjan. Laajin perusta on TSL:lla, jossa on mukana nelisenkymmentä valtakunnallista järjestöä. SDP:n ja sen yleisimpien oheisjärjestöjen lisäksi liittoon kuuluu työväen sosiaali-, kulttuuri- ja harrastusalan järjestöjä. Suurimman ryhmän kuitenkin muodostaa SAK ja siihen kuuluvat sosialidemokraattien johtamat ammattiliitot. KSL:n 17 jäsenjärjestöstä pääosassa on Vasemmistoliitto oheisjärjestöineen. Lisäksi mukana on vasemmistoliittolaisten hallitsevia ammattiliittoja. MSL:ssa on yhteensä 12 valtakunnallista järjestöjä: Keskustapuolueen sekä sen jäsen- ja oheisjärjestöjen lisäksi liittoon kuuluu maataloustuottajien MTK. KAN:ssa puolestaan keskeisessä osassa on Kokoomus ja sen oheisjärjestöt piiriorganisaatioineen.<sup>43</sup>

#### ***Maaseudun Sivistysliitto***

Vuonna 1952 perustetun ja 1968 opintokeskusoikeudet saaneen Maaseudun Sivistysliiton sääntöjen (2§) mukaan ”Liitto on poliittisen keskustan ja maaseutuväestön sivistystyön keskusjärjestö. Liiton tarkoituksena on jäsenyhteisöjen aatteellisten tavoitteiden mukaisesti edistää tasa-arvon, ihmisyyden ja maaseutukulttuurin päämäärien toteutumista maamme sivistyselämässä.”

Olemustaan MSL luonnehtii siten, että toiminta jakaantuu kahtaalle: yhtäältä liitto on **kulttuurijärjestö** ja toisaalta se on **koulutusorganisaatio** eli opintokeskusta ylläpitävä aikuisoppilaitos. Toiminta painottuu opintokeskukseen, mutta samalla liitto maalaa runollisin vedoin kuvan kulttuuritoiminnastaan henkisenä selkärankana ja identiteetin luojana. Raja toimintalohkojen välissä häilyy väljänä: ”Se taitaa olla kuin tuuli metsän puissa tai polku suon mättäikössä.” MSL on myös perustanut kustannusyhtiön, joka tuottaa kulttuuri- ja opintotoiminnan julkaisuja sekä muuta maahenkistä kirjallisuutta.

Kulttuurityön alueikseen MSL on maininnut visuaalisen taiteen, kansantaiteen sekä monitaiteelliset ja -tieteelliset kulttuurihankkeet. Työtä on toteutettu taidenäyttelyinä, kirjoituskilpailuina, tapahtumina ja seminaareina, julkaisutoimintana jne. Yhteistyökumppaneina mainitaan taidemuseot, jäsen- ja yhteistyöjärjestöt, oppilaitokset, kunnat ym. ”On ammennettu kansankulttuurista ja vaalittu perinnemaisemaa. On järjestetty katusoittoja ja



performansseja. On toteutettu kirjoituskilpailuja ja taideleirejä, talonpojan kulttuuripäiviä ja esteetikkojen konferensseja. Maaseutukaupungeissa on esitelty nykytaidetta, ja kansantaitelijoiden teoksia on tuotu Helsinkiin.” Kulttuurihankkeidensa vihreän langan MSL tiivistää arvoketjuun luonto-ihminen-taide. Erilaisten taidemuotojen kautta on tarkasteltu suomalaisten suhdetta luontoon ja ihmisten vastuuta ympäristönsä muokkaajana. Polttopiste on kohdentunut luonnon merkitykseen suomalaiselle identiteetille.<sup>44</sup>

MSL:n koulutustoiminta on keskittynyt omaan opintokeskukseen, joka järjestää koulusta sekä itse että yhdessä järjestöjen kanssa. Opintotoiminnan linjaukset on muotoiltu siten, että liitto haluaa edistää kansalaisten omaehtoisista tarpeista kumpuavaa opintotoimintaa. Ensinnäkin MSL painottaa kansanvaltaista järjestelmää tukevaa toimintaa kuten demokraattisten perustaitojen opiskelua, aktiivista osallistumista sekä sellaisten demokraattisten ja järjestöllisten prosessien kehittämistä, joilla ohjataan päätöksentekoa niin paikallisella kuin valtiollisellakin tasolla. Toiseksi liitto kiinnittää huomiota maaseudun ja sen elinkeinojen kehittämiseen kuten verkostoitumiseen, moniosaamiseen, markkinointiin ym. Kolmanneksi MSL korostaa yleensä yhteisöllisen toiminnan kehittämistä. Lisäksi sen tavoitteena on kannustaa varttuneempaa väestöosaa aktiivisuuteen.

Opintokeskusten työmuotoihin ovat kuuluneet kurssit, luennot ja opintoryhmät (opintokerhot), joiden kuluihin se on jakanut tukea yhteistyöjärjestöilleen, kun valtionapujärjestelmä toimii opintokeskusten kautta. Osaamiskeskukseksikin kutsuttu opintokeskus on suunnitellut ja toteuttanut yhteistyössä jäsenjärjestöjensä kanssa myös pitempikkestoisia koulutusohjelmia esim. järjestötoiminnassa mukana oleville. Opintotoiminnan työnkuva on kuitenkin kuvattua laajempi, kun asiakkaille on tarjottu myös teknistä neuvontaa, koulutussuunnittelua ja pedagogista tukea. Lisäksi toimenkuva on sisältänyt erilaisia kehittämissankkeita sekä opintoaineistojen ja kurssirunkojen tuotantoa. MSL on myös kouluttanut opintoryhmien ohjaajia ja koulutustilaisuuksien vetäjiä.<sup>45</sup>

Vuonna 2003 MSL totesi opintotoiminnan painopistealueekseen sekä järjestökoulutuksen että järjestötoiminnan kehittämisen. Tällä alueella se toteutti mm. Keskustajärjestöjen kanssa piirikohtaista järjestötyön perus- ja jatkokoulutusta sekä jo edellisenä vuonna aloitettua MTK:n yhdistystoiminnan alueellista kehitystyötä. Toinen painopistealue koostui puolestaan maaseudun kehittämishankkeista. Ne liittyivät mm. ruokakulttuuriin, elintarvikkeiden jatkojalostamiseen, yrittäjyyteen ja maaseutukulttuuriin. Myös maaseudun tukihenkilötyö vakiinnutti asemansa opintokeskuksen organisoimana jatkuvana työmuotona. Kolmantena alueenaan MSL mainitsee kirjoittaja- ja tarinoimiskoulutuksen, joka saatiin runsaan kahden vuoden jälkeen päätökseen. Liiton mukaan yhtenä keskeisenä tavoitteena

vuonna 2003 oli myös opinto- ja koulutustoiminnan alueellinen vahvistaminen, minkä mukana henkilöstöresursseja ja kurssisihteeritoimintoja siirrettiin pohjoiseen aluekeskukseen Ouluun. Liitolla on pääkaupunkiin sijoitetun keskustoimiston ohessa kolme alueellista toimipaikkaa, jotka sijaitsevat Oulun lisäksi Seinäjoella ja Joensuussa.<sup>46</sup>

Vuoden 2003 toimintakertomuksessa opintotoimintaa on kuvailtu sekä työmuotojen, yhteistyötahojen että sisältöjen mukaan. MSL-opintokeskus toteutti yhdessä jäsenjärjestöjensä kanssa luentoja ja kursseja kaikkiaan runsaat 20.700 tuntia. Opintoryhmätunteja (opintokerhotunteja) kertyi yli 31.700.

Eniten opintotoimintaa oli Eläkeliiton organisaatioilla, kun varttuneemman väen opinnot kattoivat 40 % kurssi- ja luentotunneista sekä 75 % opintokerhotunneista. Eläkeliiton kanssa toteutettua toimintaa kuvaillaan yhtäältä perustyöksi järjestö- ja harrastuskursseineen sekä toisaalta sopeutumis- ja hankekoulutukseksi esim. terveystoimintaan, omaehtoiseen elämänhallintaan tai vapaaehtoistyöhön liittyvine teemoineen. Yhdessä Eläkeliiton, Lomayhtymän ja Huoltoliiton kanssa toteutettu opintoyhteistyö suuntautui muisteluun, kirjoittamiseen ja tarinointiin. Tavoitteeksi mainittiin yksinäisyyden torjunta sekä henkisen vireyden ja hyvinvoinnin edistäminen.

**Taulukko 3.12. Maaseudun Sivistysliiton opintokeskustyön tilastot vuonna 2003**

Kurssi- ja luentotoiminta järjestöittäin				Kurssi- ja luentotoiminta aihealueittain			
	Tunnit	(%)	Eurot	(%)			
Suomen Keskusta	1 088	(5)	9 434	(4)	Taide- ja taitoaineet	4 168	(20)
Keskustan jäsenjärjestöt*	458	(2)	5 730	(3)	Humanistiset ja esteettiset aineet	458	(2)
Vesaiset (varhaisnuoret)	599	(3)	6 130	(3)	Opetus ja kasvatus	1 022	(5)
Eläkeliitto	8 180	(39)	83 755	(37)	Liiketalous ja markkinointi	691	(3)
Huoltoliitto	105	(1)	1 551	(1)	Oikeus ja yhteiskunta	7 289	(35)
Lomayhtymä	655	(3)	5 420	(2)	Tietotekniikka	437	(2)
MTK	2 603	(13)	32 219	(14)	Maa-, metsä- ja puutarhatalous	1 626	(8)
Metsänhoitoyhdistykset	595	(3)	8 194	(4)	Sosiaali- ja terveydenhuolto	437	(2)
Muut maaseuturyhmät	183	(1)	1 779	(1)	Liikunta ja terveys	3 259	(16)
Maaseudun Sivistysliitto	5 495	(27)	64 444	(29)	Muu koulutus	1 349	(7)
Muut yhteistyötahot	776	(4)	6 940	(3)	--	--	
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>20 737</b>		<b>225 596</b>		<b>YHTEENSÄ</b>	<b>20 736</b>	
Opintoryhmätöiminta järjestöittäin				Opintoryhmätöiminta aihealueittain			
Suomen Keskusta	1 012	(3)	2 831	(3)	Kielet	112	(1)
Keskustan jäsenjärjestöt*	665	(2)	1 906	(2)	Taide- ja taitoaineet	11 454	(36)
Vesaiset	1 112	(4)	3 249	(4)	Humanistiset ja esteettiset aineet	3 492	(11)
Eläkeliitto	24 134	(76)	64 351	(75)	Opetus ja kasvatus	232	(1)
MTK	113	(1)	339	(1)	Oikeus, yhteiskunta ym.	3 310	(10)
Metsänhoitoyhdistykset	0	(0)	0	(0)	Maa-, metsä- ja puutarhatalous	379	(1)
Muut maaseuturyhmät	721	(2)	2 193	(3)	Palveluala	121	(1)
Maaseudun Sivistysliitto	1 372	(4)	3 909	(5)	Liikunta ja terveys	10 415	(33)
Muut yhteistyötahot	2 619	(8)	6 614	(8)	Muu koulutus	2 233	(7)
<b>YHTEENSÄ</b>	<b>31 748</b>		<b>85 392</b>		<b>YHTEENSÄ</b>	<b>31 748</b>	

Lähde: MSL:n toimintakertomus 2003, 6-10 ja 24-26; Vrt. MSL:n toimintakertomus 2004, 6-8 ja 24-28.

\* Keskustan nuoriso-, nais- ja opiskelijajärjestöt sekä Keskustan Lehtimiehet.

MTK:n kanssa toteutettu sivistystyö ilmeni erityisesti maakunnallisille tuottajaliitoille ja paikallisille yhdistyksille suunnattuina koulutushankkeina. Tarkoituksena on ollut järjestötyön perusteita kehittämällä saada yhdistykset toimimaan tehokkaasti mm. tuottajien työn tukena. Toisena teemana on mainittu se, että jatkettiin maaseudun ihmisten henkisen hyvinvoinnin tueksi suunnattua tukihenkilökoulutusta. Kaikkiaankin työssä erottuvat maaseudun kehittämiseen eri tavoin liittyvät hankkeet.

Varsinaisten keskustajärjestöjen työ kattoi noin 10 % sekä kurssi- että opintokerhotoiminnasta. Osuudet ovat muuttuneet 1970- ja 1980-luvun jälkeen: into puolueutyöhön on laimentunut ja eläkeläisten aktiivisuus on jatkuvasti kasvanut. Kun opintokeskusten valtionapulakia säädettiin 1970-luvulla, niin toiminta oli painottunut nimenomaan puolueutyöhön. Esimerkiksi vuonna 1977 kaikista MSL:n opintokerhoista 2/3 oli keskustajärjestöjen eli pääosin puolueen perusjärjestöjen kerhoja. Muutamaa vuotta myöhemmin 1981 myös kursseista yli 2/3 oli tilastoitu Keskustalle tai sen jäsenorganisaatioille ja vastaavasti opintokerhoista yli puolet oli tilastoitu puoluejärjestöille. Aiemmin myös opintojen aiheet painotuivat nykyisestä poiketen. 1980-luvun alussa kursseista 95 % ja opintokerhoistakin yli 40 % käsitteli yhteiskunta- tai taloustiedon teemoja (vrt. taulukko 3.12.).<sup>47</sup>

Maaseutu- ja keskustahenkisen työn ohessa sivistysliiton toiminta sivuaa yhä monin tavoin itse puolue toimintaa. MSL kuvailee yhdeksi opintotoiminnan lohkokseen yhteistyön Keskustajärjestöjen kanssa. Liitto on suuntautunut puolueen ja sen jäsenjärjestöjen esiin tuomiin koulutus- ja kehittämistarpeisiin, ja tavoitteena on ollut mm. kehittää ajanmukaisia yhteiskunnallisen vaikuttamisen muotoja. Puolueen ohessa yhteistyötahoina mainitaan Vesaiset, Alkio-opisto ja Keskustan eduskuntaryhmä. Esimerkiksi vuoden 2003 toimintasuunnitelmassaan MSL listasi opintojen aiheiksi aktiivikeskustalaisille suunnatut järjestötoiminnan kurssit ja aineistot. Samalla kunnallisjärjestöjen ja paikallisyhdistysten toimijoita oli tarkoitus valmentaa puolueen uusiin sääntöihin ja toimintakulttuuriin. Samaten tarjolla oli koulutusta kunnallisissa luottamustehtävissä toimiville tai niihin pyrkiville henkilöille. Lisäksi koulutusta oli tarjolla puolueen nuoriso-, opiskelija- ja varhaisnuorisotyön sekä naistoiminnan kehittämiseksi. Omat hankkeet oli kohdennettu myös EU-tiedotukseen, järjestötoiminnan aktivoimiseen ja kirjallisen ilmaisun kehittämiseen.<sup>48</sup>

MSL:n oman katsannon mukaan suhde puolueeseen on vaihdellut eri aikoina. Jossain vaiheessa järjestö on ollut Keskustan apuorganisaatio, vaaliaineiston tuottaja ja valtiollisen rahoituksen kanava. Suhteen on katsottu väljentyneen, kun poliittisesti laveampi MTK:n on tullut mukaan järjestöön. ”Mutta sivistysjärjestön itsenäisyys juontuu myös itse

sivistyksen ajatuksesta. Sivistys ei ole väline, vaan jotain, joka on avattava ihmisten saavutettaville. Järjestön olemassaolon peruste on siinä, että sitä tarvitaan, eikä siinä, että keskusta tarvitsee sitä.” MSL:n mukaan näin on tultu paradoksiin: itsenäisyyttä on helpompi vaalia, kun on lähellä puoluetta.<sup>49</sup>

### ***Työväen Sivistysliitto***

Jo viime vuosisadan alkupuolelta sosialidemokraattiseen yhteisöön lukeutuneen TSL:n säännöissä (2§) tarkoituksena on edistää sivistyksellistä tasa-arvoa, edistää kansalaisten yhteiskunnallista toimintaa ja kulttuuriharrastuksia sekä kehittää erilaisia vapaa-ajan käyttömuotoja ja edistää kansainvälistä sivistyksellistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta.

TSL mainitsee 2000-luvun perustehtäväkseen pyrkimyksen edistää demokratiaa, yhteiskunnallista ja sivistyksellistä tasa-arvoa sekä suvaitsevaisuutta yhteistyössä jäsenjärjestöjen ja yhteistyökumppaneiden kanssa. Yhteisenä tavoitteena viitataan myös hyvinvointiyhteiskunnan rakentamiseen. Pääasiakkaiden liitto määrittää poliittista, ammatillista ja kulttuurista työväenliikettä edustavat jäsenjärjestönsä, joiden kanssa työ toteutuu yhteisinä opintohankkeina ja tiivistyvinä verkostoina ja joiden jäsenistöä halutaan innostaa elinikäiseen oppimiseen ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Liiton jäsenistö koostuu SAK:sta ja sen useista liitoista sekä SDP:sta ja sen oheisjärjestöistä. Lisäksi yhteisöön lukeutuu lähes sata paikallista TSL-opintojärjestöä ja 15 niiden muodostamaa piirijärjestöä.

Vuosien 2003-2007 strategiassaan TSL toteaa, että sen ydintehtäviä ovat jäsenjärjestöjen koulutus- ja yhteistyötarpeisiin vastaaminen, vahvan ja vireän kansalaisyhteiskunnan rakentaminen, kansalaisten tietoyhteiskuntavalmiuksien parantaminen, monikulttuurisuuden edistäminen sekä kaikkiaan aktiivisen ja osallistuvan kansalaisuuden tukeminen. TSL:n ja sen jäsenjärjestöjen 2000-luvun haasteet liitetään erityisesti yhteiskunnalliseen ja poliittiseen vaikuttamiseen, osaamiseen tietoyhteiskunnassa, viestinnällisiin ja sosiaalisiin taitoihin sekä syrjäytymisen ehkäisemiseen. Vahvan demokratian todetaan tarvitsevan sekä puolueita että toimivaa kansalaisyhteiskuntaa.

Tietoyhteiskunnan lisääntyneet vaatimukset liittyvät sekä koko aikuisväestön ammatillisiin perusvalmiuksiin että TSL:n jäsenjärjestöjen luottamus- ja toimihenkilöiden kykyyn toimia ja vaikuttaa verkkoympäristössä. Liitto haluaa koulutustoiminnallaan vastata myös yleisemmin työelämän muuttuneisiin tarpeisiin, jotka liittyvät mm. määräaikaisiin ja epätyypillisiin työsuhteisiin. Väestön rakenteen muutokset näkyvät puolestaan eläkeikäisväestön kasvavassa määrässä. Työelämän ulkopuolella olevien aktiivisuuden ylläpito on

tärkeää paitsi ihmisten itsensä vuoksi, mutta myös demokratian ja kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta. TSL katsoo opintotoiminnan haasteeksi myös sukupolven vaihdoksen ammatillisissa ja poliittisissa luottamustehtävissä. Lisäksi yhtenä haasteena mainitaan maahanmuuttajien kasvava määrä. Uudelle väestönosalle on tarjottava kansalaisuuden ja työelämän valmiuksia palvelevaa koulutusta.<sup>50</sup>

Palveluvalikoimastaan TSL mainostaa yleissivistäviä opintoja sekä ammatillista valmennusta niin työttömille kuin työelämässä oleville, ja eläkeläisille on samalla tarjolla esim. pienryhmäopiskelua. Viestinnän opetus sisältää puolestaan laajan kirjon puhekoulutuksesta yhdistystoiminnan taitoihin. Pienryhmä- ja tiimikoulusta on saatavilla kaikkiin työelämän, yhdistystoiminnan ja vapaa-ajan tarpeisiin. Atk- ja tietoverkkotaitoja kehittävää koulutusta on jaossa peruskursseista aina tietokoneenajokursseihin. Valikoimassa on myös kursseja kansainvälisiin ja Euroopan unionia käsitteleviin kysymyksiin. Kaikkiaan asiakaskunnan todetaan vaihtelevan yksityisistä ihmisistä erilaisiin järjestöihin sekä yrityksistä ja työpaikoista viranomaisiin.<sup>51</sup>

Muiden sivistysjärjestöjen tapaan TSL ylläpitää opintokeskusta, mutta toimintakeromuksissa liiton ja opintokeskuksen työtä ei ole eroteltu toisistaan yhtä kategorisesti kuin eräillä muilla liitoilla. Kuitenkin valtionapujärjestelmän mukana osa toiminnasta tilastoituu aina juuri opintokeskustyöksi. Vuonna 2003 TSL:n opintokeskukselle kertyi kurssitoiminnan tunteja yhteensä runsaat 40.000. Perinteisimmässä työmuodossa eli opintokerhoissa tuntimäärä sen sijaan kohosi yli 120.000:een. Koulutustoimintaan käytetyn ja välitetyn valtionavun sekä järjestelmän hallinnon ohessa keskuksen toimenkuvaan on kuulunut opintotyön ohjaus ja neuvonta, ohjaajakoulutus, materiaalityönto yms.

Valtionapuun oikeuttavista opintokeskuskursseista vajaat 30 % on ollut TSL:n ja sen paikallisten opintojärjestöjen omaa toimintaa. Osa näistä liitto nimittää päivämääräkursseiksi, joita markkinoidaan yleiseen jakeluun ja joissa oma henkilökunta toimii kouluttajina. Näitä kursseja ovat useimmin käyttäneet ammattiliitot. Osa koulutuksesta puolestaan toteutetaan ns. tilauskursseina: järjestöt tilaavat TSL:lta omia tarpeitaan varten erikseen räätälöityä koulutusta. Vuonna 2003 jäsenjärjestöjen ohessa kurssien tilaajiksi on mainittu mm. työttömien yhdistykset, Työteho-seura ja erilaiset julkiset oppilaitokset. Laajin kurssityön muoto koostuu ns. kansajärjestäjien kursseista, joissa TSL toimii valtionavun välittäjänä jäsen- ja yhteistyöjärjestöilleen. Näitä valtakunnallisten ja paikallisten jäsen- ym. tahojen kursseja ovat käyttäneet eniten ammattiliitot ja puoluejärjestöt. Kaikkiaan kurssityön 40.000 tunnista runsas kolmannes on suuntautunut oikeus- ja yhteiskunta-aineisiin eli

käytännössä ammattiyhdistystoiminnan ja politiikan teemoihin. Seuraavaksi eniten eli neljännes on koostunut tietotekniikkaan liittyvästä koulutuksesta.

**Taulukko 3.13. Työväen Sivistysliiton opintokeskustyön tilastot vuonna 2003**

Kurssit järjestöryhmittäin	Kurssitunnit (%)		Kurssit aihealueittain	Tunnit (%)
POLIITTISET JÄRJESTÖT SDP, naiset, varhaisnuoret	4 489 (11)		Oikeus ja yhteiskunta	17 859 (36)
			Tietotekniikka	12 665 (26)
AMMATTIYHDISTYKSET	11 996 (30)		Taide ja taitoaineet	10 358 (21)
TSL Opintokeskus ja opintojärjestöt	11 691 (29)		Kielet	2 366 (5)
			Opetus ja kasvatus	1 688 (3)
SOSIAALIALAN JÄRJEST.	2 358 (6)		Liikunta ja terveys	1 139 (2)
MUUT Jäsen- ja yhteistyöjärjestöt	9 841 (24)		Humanistiset ja esteettiset	834 (2)
			Muut	2 436 (5)
YHTEENSÄ *	40 375 (100)		YHTEENSÄ *	49 345 (100)
Opintokerhot järjestöittäin	Osuus(kerhot)	Osuus (tunnit)	Opintokerhot aihealueittain	Tunnit (%)
POLIITTISET JÄRJESTÖT	5 %	2 %	Taide ja Taitoaineet	60 570 (50)
AMMATTIYHDISTYKSET	8 %	7 %	Liikunta ja terveys	22 415 (18)
ELÄKKEENSAAJAT	57 %	49 %	Oikeus ja yhteiskunta	11 922 (10)
TSL	2 %	3 %	Kielet	6 175 (5)
SOSIAALIALAN JÄRJEST.	1 %	1 %	Humanistiset ja esteettiset	5 496 (5)
VAMMAISJÄRJESTÖT	4 %	4 %	Palveluala	4 921 (4)
MAAHANMUUTTAJAJÄRJ	5 %	6 %	Tietotekniikka	4 007 (3)
MUUT	18 %	29 %	Muut	6 104 (5)
KAIKKI	100 (3 384)	100 (121 610)	YHTEENSÄ	121 610 (100)

Lähde: TSL:n toimintakertomus 2003, 40-56 (opintotoiminnan tilastot).

\*Järjestöerittelyssä valtionapuun oikeuttavat suoritteet, aihealueissa mukana muutakin kurssitoimintaa.

Opintokerhotyö on valtaosin jäsen- ja yhteistyöjärjestöjen omaa toimintaa, jonka valtionapuliikenne ja hallinto kulkevat opintokeskuksen kautta. Selkeästi aktiivisinta kerhotyö on ollut puolueperheen eläkeläisjärjestössä. Eläkkeensaajien Keskusliiton yhdistysten osuus kerhoista on lähes 60 % ja kerhotunneistakin puolet. Muilla järjestöryhmillä kerhotyö jää vähäiseksi. Eläkeläiskerhojen hallitseva osuus heijastuu myös pienryhmätoiminnan sisältöön: noin puolet tunneista on luokiteltu taide- ja taitoaineiksi. Senioriväen kulttuuriharrastusten ja vapaa-ajantoiminnan jälkeen esiin nousee liikuntaan ja terveyteen liittyviä teemoja. Selkein muutos kerhotyössä aiempiin vuosikymmeniin nähden on se, että puoluejärjestöjen osuus kerhoista on kaventunut marginaaliseksi. Sen sijaan mukaan on tullut runsaasti uusia organisaatioita puolueyhteisön ulkopuolelta, kuten esim. maahanmuuttajien järjestöt, työttömien yhdistykset sekä vammais- ja potilasyhdistykset.

Perinteisen opintokeskustyön rinnalla TSL on järjestänyt jo 1990-luvulla muihin sivistysliittoihin verrattuna laajaa työvoimapolitiittista aikuiskoulutusta<sup>52</sup>. Vuonna 2003 TSL toteutti opintokeskuskurssien (40.000 h) ohessa työvoimapolitiittista ja ammatillista lisäkoulutusta vajaat 10.000 kurssituntia. Ammatillinen koulutus on sisältänyt esim. atk-opintoja. Työvoimapolitiittista koulutusta on taasen toteutettu mm. työvoimaviranomaisten tilaamana

työnhakukoulutuksena ja maahanmuuttajille tarkoitettuina kieli- ja työelämäkursseina. Lisäksi TSL on järjestänyt runsaat 20.000 tuntia Euroopan Sosiaalirahaston ja TE-keskusten rahoittamaa työelämän hankekoulutusta, millä on pyritty kehittämään mm. yritysten ja työyhteisöjen osaamista, työssä jaksamista, tiimityötä yms. Samaan piiriin ovat kuuluneet työelämän monikulttuurisuutta kehittävät hankkeet. Kaiken kaikkiaan TSL laskee vuoden 2003 opetustoimintansa kokonaismääräksi noin 70.000 tuntia.<sup>53</sup>

Varsinaisen opintoiminnan ohessa liitto on suuntautunut myös muille sivistystyön alueille. Esimerkiksi kulttuuritoiminta on jäsentynyt eri tasoille kuten liiton omiin hankkeisiin ja toisaalta TSL:n paikallisten piiri- ja opintojärjestöjen vastaamiin tilaisuuksiin, joihin liitto on myöntänyt kulttuuriavustuksia. Näihin tapahtumiin on mahtunut vehreä kirjo kulttuurin eri laidoilta: tanssi- ja yhteislauluiltoja, teatteri- ja konserttimatkoja, naistenpäivän tilaisuuksia, työväen vapputapahtumia, erilaisia lastenkulttuurin hankkeita, kuva- ja harrastustaiteen näyttelyitä, lauluiltoja, työväenmusiikin tapahtumia, kulttuurin sävyttämiä demaritapaamisia, runokilpailuja ja -tilaisuuksia, kansalaissodan muistotilaisuuksia, kotiseuturetkiä jne. Lisäksi TSL:n jäsenenä on kulttuurin valtakunnallisia erikoisjärjestöjä kuten Työväen Näyttämöiden Liitto ja Työväen Musiikkiliitto.<sup>54</sup>

Kansainvälisestä toiminnastaan TSL mainitsee tilaisuudet, joilla se on pyrkinyt edistämään Euroopan unioniin liittyvää kansalaiskeskustelua. Liitto on järjestänyt SDP:n kanssa koulutustilaisuuksia EU:n aluepolitiikasta ja maakunnallisesta vaikuttamisesta. Se on pitänyt myös yhteyksiä kansainvälisiin sivistystyön järjestöihin ja erityisillä hankkeilla se on pyrkinyt ylläpitämään vuoropuhelua globalisaatiosta, demokratiasta ja kehityskysymyksistä, kansainvälisyyskasvatuksesta yms.

Liiton julkaisutoiminta on sisältänyt opintoaineistoja jäsenkunnan tarpeisiin. Mukaan on mahtunut myös puheenvuoroja, muistelmia, katsauksia yms. Aiheet ovat vaihdelleet yhteiskunnan, talouden, järjestötiedon ja viestinnän teemoista työelämän, ympäristön, ammatillisen tietouden ja aikuiskasvatuksen aiheisiin. Esimerkiksi vuonna 2004 TSL julkaisi puoluepoliittista muistelmaa, koulunkäynnin tukemisen ja ohjauksen opasta, opaskirjaa ”Neuvotellen sopimukseen” ja toimitettua julkaisua ”Solidaarisen Euroopan puolesta.”

Muiden sivistysjärjestöjen tapaan TSL:nkin työnkuvassa tulee toistuvasti ja laajasti esiin tietotekniikkaan liittyvä toiminta. Se on vaihdellut opintoaineistojen ja -palveluiden kehittämisestä yksityishenkilöille tarjottuun yleissivistävään ja ammatilliseen koulutukseen. Erilaisille organisaatioille ja etenkin jäsenjärjestöjen tarpeisiin on tuotettu atk-, verkko-, internet- ym. palveluita ja koulutettu järjestöjen toimi- ja luottamushenkilöitä tietotekniikan

hyödyntämiseen. Liitto on osallistunut myös yleisemmin keskusteluun ja valmisteluun, joka on koskenut tietoyhteiskuntakehitystä ja -politiikkaa.<sup>55</sup>

TSL:lla on poliittisista sivistysjärjestöistä lavein jäsen- ja yhteistyöperusta. Samalla sen toimintavolyymi on muita suurempi ja työn kirjokin on levittäytynyt muita järjestöjä laajemmalle. Toimenkuva ja yhteistahot kattavat sekä puolueen että sen keskeiset oheisjärjestöt. Asiakas- tai yhteistyöjärjestöihin lukeutuu myös muita samaan yhteisöön kuuluvia organisaatioita, kuten sosiaali- ja kulttuurialan järjestöjä. Edelleen liiton oleelliseksi yhteistyötahoksi lukeutuu SAK:lainen ay-kenttä. Lisäksi toiminnan piiri ulottuu varsinaista sosiaalidemokraattista yhteisöä laajemmalle, kun asiakkaina on esim. terveysalan järjestöjä, vammais- ja potilasyhdistyksiä sekä viranomaistahoja.

Valtionapuasiakirjoina tarkastelluissa toimintakertomuksissa ja tilinpäätöstiedoissa TSL:n toimenkuvaa hallitsee rooli jäsen- ja yhteistyötahojen palvelu-, koulutus- sekä kehittämisorganisaationa. Opintokeskustilastoja lukuun ottamatta toimintaa on kuitenkin kuvattu tavalla, jossa varsinaisen puoluepoliittisen toiminnan osuus kokonaisuudesta jää ainakin ulkopuoliselle hahmottumatta. Viime vuosikymmenen lopulla viranomaisten tekemässä yleisarviossa asetelmaa luonnehdittiin siten, että TSL on pitkälti sama kuin sen opintokeskus. TSL ja sen opintokeskus toteuttavat sekä puolueen että omia tarkoituksiaan. Menneinä vuosina puolue käytti opintokeskusta erittäin paljon - sitten tuli vähäisen käytön kausi ja sittemmin käyttö oli taas lisääntymässä. 1990-lopun lopun arvion mukaan TSL oli edellisinä vuosina tullut entistä itsenäisemmäksi.<sup>56</sup> SDP:n toimintakertomus (2003, 11) puolestaan kuvailee puolueen koulutustoimintaa mm. siten, että sivistysliitto oli myöntänyt sille opintotuntikiintiön, ja puolue sisarjärjestöineen jäi jälleen TSL:n jäsenjärjestöjen suoritteissa toiseksi suurimmaksi koulutuksen järjestäjäksi KTV:n jälkeen.

### ***Kansan Sivistystyön Liitto***

Kansandemokraattien 1960-luvulla perustama KSL toteaa vuonna 1996 uusituissa säännöissään (2§), että liitto on radikaali vasemmistolainen sivistysjärjestö. KSL haluaa vastata yksilöiden ja yhteisöjen omiin toiveisiin ja luoda sivistyksen katselukulmia. Se toteuttaa opinto- ja kulttuuritoimintaa sekä ylläpitää sivistyskeskuksia. Liitto määrittää itsensä siltaorganisaatioksi erilaisten toiminnallisten ja ajatuksellisten liikkeiden, ihmisten ja ideoiden välillä ja se on myös kenttä sekä verkosto, joka pyrkii yhdistämään tiedon kokemukseen, käytännön kokeiluun, teon ajatukseen ja kuvan sanaan.



Vuosituhanen taitteeseen saakka KSL kuvasi toimintansa sisältöjä nelikenttänä, jossa yksi kokonaisuus sisälsi liiton jäsenjärjestöjen sekä niiden alayhdistysten poliittisen ja yhteiskunnallisen järjestötoiminnan. Liiton jäsenperusta muodostuu Vasemmistoliitosta, sen oheisjärjestöistä ja eräistä ammattiliitoista. Toinen osa koostui sekä ammattiyhdistysliikkeen intressipiiriin että yleisemmin työelämään, työllisyyteen ja ammatillisiin perusvalmiuksiin liittyvistä opinnoista. Kolmannessa osiossa erottui panostus viestintään, kuten paikallisradiotoimintaan - joskin samalle alueelle luetuista video- ja julkaisutoiminnoista on luovuttu 2000-luvun alussa. Neljäntenä lohkona mainittiin yhteistyö KSL:n alueellisten ja paikallisten opintojärjestöjen sekä muiden esim. opintokeskuksen kanssa asioivien kansalaisjärjestöjen kanssa. Vuonna 2000 KSL totesi mallin olevan muutoksessa, mutta tuoreiden toimintakertomusten mukaan ainakin toiminnan suuret linjat mahtuvat yhä neljän lohkon kuvaukseen.<sup>57</sup>

Vuosien 2003 ja 2004 toimintakertomuksissa KSL:n toiminnallinen rakenne on jaoteltu useiden muiden sivistysjärjestöjen ja tapaan kahtaalle: yhtäältä liiton **yleiseen opinto- ja kulttuuritoimintaan** ja toisaalta **opintokeskustyöhön**. Yksi yleisen opinto- ja kulttuurityön toimialueista liittyy paikallisradiotoiminnan ylläpitoon, minkä puitteissa ohjelma-aikaa on tarjottu järjestöille ja pienryhmille. Lähetystoiminnan ohessa on järjestetty radiokursseja sekä tarjottu ohjelmien valmistus- ja äänityspalveluja. Ohjelmisto on koostunut ikääntyneille ja maahanmuuttajille suunnatuista ohjelmista. Ohjelmaa on välitetty myös omasta ja jäsenjärjestöjen toiminnasta. Mukaan on mahtunut niin kunnallispolitiikkaa kuin naisnäkökulmaakin.

Yleisen toimintasektorin piirissä on toteutettu myös erilaisia työelämän hankkeita, joilla on pyritty kehittämään ihmisten ammatillisia valmiuksia. Esimerkiksi vuonna 2003 toteutettiin Palvelualojen ammattiliiton ja Kaupan Työnantajaliiton kanssa ESR-rahoitteista ”Ammattitaito opitaan työssä” -hanketta. Vuonna 2004 aloitettiin Talkkariprojekti yhdessä paikallisen työväenyhdistyksen, kiinteistöhuoltoyrityksen, sosiaalialan oppilaitoksen ja TE-keskuksen kanssa. Uutena hankkeena suunniteltiin ammattiliiton, Hotelli- ja Ravintolaliiton sekä ravintolakoulun kanssa työssäoppimisen teemaa majoitus- ja ravitsemusalalla.

Ammattiosastojen ja -järjestöjen koulutustarpeista vuodelta 2003 KSL on maininnut mm. Suomen Elintarviketyöläisten Liiton kanssa jatkettua koulutushankeen. Toisaalla käynnistettiin Rakennusliiton koko koulutusjärjestelmän uudistaminen ja samalla osallistuttiin liiton järjestö- ja tiedotusvaliokunnan työhön. Siikaranta-opiston kanssa taas tehtiin yhteistyötä puheenjohtaja-sihteerikurssin ja ammattiosastojen tapaamisen järjestelyissä.

Puutyöväen valistusyhdistyksen kanssa järjestettiin valtakunnallinen tilaisuus ja Paperiliiton vasemmistoryhmän kanssa jatkettiin vuonna 2002 alkanutta kurssisarjaa.

Muina hankkeina mainitaan Forssan puoluekokouksen 100-vuotisjuhlatapahtuma. Mukaan on mahtunut myös mm. tietotekniikan ammatillista lisäkoulutusta KSL:n alueellisissa yksiköissä. Keski-Suomessa toteutettiin ammatillisena lisäkoulutuksena tilasomistusopintoja yhdessä käsi- ja taideteollisuus -yhdistyksen kanssa. Vasemmistoliiton kanssa on järjestetty eri puolilla maata lyhyitä puoluekouluja, joiden tavoitteena on saada puolueelle uusia jäseniä ja tutustuttaa ihmisiä vasemmistolaiseen aatteeseen ja järjestötoimintaan. Lisäksi on suunniteltu ja toteutettu Vas-konsernin yhteistä seinäkalenteria.

Liiton yleiseen toimialueeseen on laskettu myös opintojärjestö- ja kulttuuritoiminta. KSL on todennut, että sen suurena tehtävänä on mm. vasemmiston arvomaailmaan perustuvan kulttuuritoiminnan saattaminen uuteen nousuun pitkällisen hiljaisen kauden jälkeen. Osa kulttuurihankkeista on keskusjärjestön itsensä toteuttamaa toimintaa. Lisäksi KSL:n yhteisöön lukeutuu eri puolilla maata toimivia paikallisia opinto- ja sivistysjärjestöjä. Ne toimivat itsenäisesti ja erillään KSL:n valtakunnallisesta organisaatiosta, mutta käyttävät liiton nimeä. Niiden toiminnassa näkyy paikallistasolle viritettyä monimuotoista ja kirjavaa aikuiskasvatus- ja kulttuuritoimintaa, joiden muotoa ja sisältöä värittävät oman sivistys- ja puolueyhteisön lähtökohdat.<sup>58</sup>

KSL:n organisaatorakenteen toisena päätoimialueena on oman opintokeskuksen ylläpito. Tarkoituksena on mm. organisoida ja järjestää oppimistilaisuuksia poliittisten ja ammatillisten kansalaisjärjestöjen sekä taide- ja kulttuurijärjestöjen kanssa niiden toiminnassa mukana oleville aikuisille. Samalla pyritään järjestämään oppimistilaisuuksia sivistystyön katveeseen jääneille ryhmille. Tarkoituksena on parantaa aikuisten mahdollisuuksia päästä eteenpäin elämässään, toimia järjestöissä ja yhteisöissä, vaikuttaa yhteiskunnallisesti sekä pitää yllä toimintakykyä muuttuvissa ympäristöissä. Tarkoituksensa toteuttamiseksi opintokeskus järjestää sekä itse että yhteistyössä järjestöjen kanssa yhteiskunnallisiin ja järjestöaineisiin, tieto- ja viestintä- sekä taide- ja taitoaineisiin painottuvia opintoja. Niitä toteutetaan opintokerhoina, luentoina, kursseina, projekteina ym. ohjelmina. Esimerkiksi kurssipalvelut, joihin kuuluu ohjausta ja taloudellista tukea, on tarkoitettu politiikan, kulttuurin ja kansalaistoiminnan järjestöille, jotka edistävät yhteiskunnallista ja ammatillista oppimista sekä kädentaitoja.<sup>59</sup>

Opintokeskuksen toimintaa on tilastoitu sekä kursseina että opintokerhoina, joita ovat toteuttaneet mm. KSL alueelliset toimistot ja paikalliset opintojärjestöt. Osa kurssi- ja kerhotyöstä on liiton valtakunnallisten jäsenjärjestöjen ja niiden paikallisorganisaatioiden

toimintaa. Lisäksi mukana on ollut muita kansalaisjärjestöjä, toimintaryhmiä ym. yhteistyötahoja. Vuonna 2003 järjestettiin 801 kurssia, joista kertyi opetustunteja lähes 20.000. Samaan aikaan opintokerhoja oli noin 1.250 ja niiden opintotunteja vajaat 44.000.

**Taulukko 3.14. Kansan Sivistystyön Liiton opintokeskustuksen tilastot vuonna 2003**

Kurssit järjestöryhmittäin	Kurssit (%)	Tunnit (%)	Kurssit aihealueittain	Kurssit (%)
KSL Keskus, aluetoimistot ja opintojärjestöt	183 (23)	6 159 (31)	Historia	2 (0)
POLIITTISET JÄRJESTÖT VAS, vasemmistonuoret ja pioneirit	51 (6)	931 (5)	Kasvatus ja psykologia	68 (9)
ELÄKELÄISET	49 (6)	978 (5)	Kielet	12 (2)
MUUT JÄSENJÄRJESTÖT TUL, Työväen Näyttämöiden Liitto ym.	37 (5)	1 074 (5)	Käytännön taidot	218 (27)
AY-JÄRJESTÖT	88 (11)	830 (4)	Liikunta ja terveys	47 (6)
KULTTUURI JA TAIDE Kuorot, yhtyeet, teatterit, taideryhmät	149 (19)	4 480 (23)	Luonnontiede ja matematiikka	32 (4)
KANSALAI SJÄRJESTÖT Vammaisjärjestöt, työttömät, SETA ym.	244 (30)	5 376 (27)	Musiikki	32 (4)
YHTEENSÄ	801	19 828	Taide	200 (25)
Opintoryhmät järjestöittäin	Ryhmät (%)	Tunnit (%)	Uskonto ja filosofia	7 (1)
KSL	9 (1)	351 (1)	Yhteiskunta	183 (23)
POLIITTISET JÄRJESTÖT	40 (3)	1684 (4)	--	--
ELÄKELÄISET	738 (60)	23902 (55)	--	--
MUUT JÄSENJÄRJESTÖT	30 (2)	910 (2)	YHTEENSÄ	801
AY-JÄRJESTÖT	51 (4)	2118 (5)	Opintoryhmät aihealueittain	Ryhmät (%)
KULTTUURI JA TAIDE	178 (14)	7588 (17)	Taide- ja taitoaineet	782 (62)
KANSALAI SJÄRJESTÖT Lähimmäis- ja naisryhmät ym.	188 (15)	7300 (17)	Kielet	28 (2)
YHTEENSÄ	1 234*	43 853	Filosofia, elämäkatsomus ym.	86 (7)
			Kasvatus	11 (1)
			Yhteiskunta	55 (5)
			kotitaloustyö	12 (1)
			Liikunta ja terveys	254 (20)
			Muut	30 (2)
			YHTEENSÄ	1 258*

Lähde: KSL:n toimintakertomus 2003, 14-19 ja 2004, 17-22 liitteineen. \*Lähdepoikkeamia

Opintokeskustilastojen valossa KSL:n toiminta heijastelee muunkin puolueyhteisön kokemaa muutosta. Kun 1970-luvun ilmettä voi kuvailla julistavan luokkatietoiseksi, niin 2000-luvulla toimintaa voitaneen luonnehtia enemmänkin yhteisöllisesti ja vasemmistolaisesti suuntautuneeksi. Esimerkiksi vuoden 1975 toimintakertomukseensa liitto oli listannut opintokerhoja runsaat 6.600. Näistä noin 4.300 eli 65 % oli SKDL:n tai sen jäsenjärjestöjen ryhmiä, kun samaan aikaan Eläkeläisten osuus jäi runsaaseen 10 %:iin. Vuonna 2003 poliittisten järjestöjen omien kerhojen ja kurssien osuus jää vain muutamaan prosenttiin, mutta Eläkeläisten opintokerhot kattavat nyt 60 % koko opintoryhmätoiminnasta. Vastaava muutos ilmenee opintojen sisällössä. 1970-luvulla kerhotyöstä lähes 80 % käsitteli yhteiskunnallisia, taloudellisia ja aatteellisia kysymyksiä. 2000-luvulla taito- ja taideaineet sekä liikunnan ja terveyden teemat kattavat noin 80 % tilastoista. 1990-luvulla yleistä toimenkuvaa ovat lauantaneet myös ammatilliseen lisäkoulutukseen suuntautuneet opinnot.<sup>60</sup>

Sivistysliiton profiilia värittää selvä aatteellinen perusviritys, kun yleisten yhteiskunnallisten teemojen ja kulttuurin ohessa toiminta kiinnittyy myös poliittiseen järjestötoimintaan ja puolueutyöhön. KSL luo kuvaa erilaisten järjestöjen ja opintohankkeiden kautta kehitettävästä arvomaailmasta, jossa poliittisen vasemmiston, ammattiyhdistysliikkeen ja sivistystoiminnan intressit lomittuvat yhteen. Liitto sanoo olevansa mukana luomassa yhteistoiminnan yhteiskuntaa ja tasaamassa osaamisen eroja. Tällä tavoin tarjotaan perustietoja ja -taitoja oman arjen hallintaan sekä mahdollisuuksia osallistua päätöksentekoon riippumatta kansalaisten sosiaalisesta taustasta, mikä puolestaan tukee moniarvoista kansalaisyhteiskuntaa. Samalla varmistetaan, että kaikilla on yhteinen käsitys siitä, miten yhteiskunta toimii. KSL katsoo tehtäväkseen tukea monitasoista demokratiaa<sup>61</sup>.

### ***Kansallinen Sivistysliitto***

Suurimpien puolueiden sivistysjärjestöistä viimeiseksi perustetun KAN:n säännöt (2§) kirjaavat liiton tarkoitukseksi mm. laajentaa ja syventää kansalaisten yleissivistystä ja yhteiskunnallista tietämystä, pyrkiä yleiseen koulutuksen ja kulttuurin tason nostamiseen, kehittää sivistyksellisiä palveluja ulottumaan tasapuolisesti kansalaisten keskuuteen taloudellisista, alueellisista ja sosiaalisista tekijöistä riippumatta, edistää moniarvoista opiskelua ja kulttuuriajattelua sekä kasvattaa kansalaisia yksilöinä ja yhteiskunnan jäseninä.

Kansallista Sivistysliittoa ja sen ylläpitämää opintokeskus Kansiota on kuvailtu siten, että toimintaa erottaa muiden opintokeskusten lähtökohdista yksilökeskeisen maailmankuvan edistäminen. Liitto tekee porvarillista sivistys- ja kulttuurityötä ja kokoaa sivistysalan verkostoja koulutuksen, kulttuurin ja hengellisen työn alueella. ”Olemme olemassa porvarillisen maailmankatsomuksen omaavia ihmisiä varten, joilla on yksilön vastuuta korostava näkemys, so. kokoomuslaista kenttää varten.”<sup>62</sup>

Sivistysliiton ja opintokeskuksen päätehtäväksi kuvaillaan yleissivistävän opintoiminnan järjestäminen kokoomuslaiselle järjestöväelle puolueen perusarvojen viitoittamassa kehyksessä. Lähtökohtana on jäsenjärjestöjen arkityön opinnollistaminen eli omaa toimintaansa tutkivan ja kehittävän toimintamallin edistäminen. Järjestötyön tavoitteena on myös kehittää toiminnassa mukana olevien yksilöiden omaa näkemystä ja kykyä sen esittämiseen. Koulutustarjonta keskittyy pääasiassa yhteiskunnallisiin asioihin sekä persoonallisuuden kasvuun ja kulttuuriin liittyviin teemoihin. Keskeiset koulutussisällöt liittyvät yhdistys- ja luottamushenkilötoiminnan kehittämiseen, esiintymis- ja vuorovaikutustaitojen pa-

rantamiseen, kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan aktivointiin sekä tietotekniikkakoulutukseen.<sup>63</sup>

KAN tukee yhteistyöjärjestöjensä toimintaa vaihtelevalla palveluvalikoimalla. Ensimmäinen liitto järjestää itse koulutustilaisuuksia ja kulttuuritapahtumia. Toiseksi se välittää julkista tukea jäsenjärjestöilleen esim. kurssien ja opintokerhojen kulujen kattamiseen. Kolmanneksi liitto tukee jäsenjärjestöjensä opintojen suunnittelua ja toteutusta. Neljänneksi opintokeskus tuottaa ja julkaisee oppimateriaalia. Viidenneksi liitto tarjoaa konsultointipalveluja jäsenjärjestöjen kehityshankkeiden toteuttamiseksi ja toiminnan kehittämiseksi. Lisäksi liitolla on käytettävissä koulutus- ja kulttuuripolitiikan asiantuntijaverkostoja asiakkaiden koulutustilaisuuksien toteuttamiseen. Omassa visiossaan liitto haluaa olla järjestökehittämisen asiantuntijaorganisaatio. Tärkein asiakaskunta koostuu Kokoomuksen sekä sen jäsen- ja oheisliittojen piiri- ja paikallistason toimijoista. Perustehtävänä on luoda edellytyksiä yhdistystoiminnan aktivoimiselle ja poliittiselle vaikuttamiselle.

”Tärkeä Kansion toiminnan lähtökohta on se, että koulutus nähdään keskeisenä jäsenpalveluna. Jokaisella kokoomusyhteisön jäsenellä tulee olla oikeus ja jopa velvollisuus kehittää itseään järjestötyön ja politiikan eri osa-alueilla. Suurin vastuu koulutuksen järjestämisestä on luonnollisesti omalla paikallisyhdistyksellä ja piirillä. Kansio pyrkii omalla tarjonnallaan täydentämään näin toteutuvaa koulutustarjontaa.”<sup>64</sup>

Liiton toimintakertomuksissa työtä on kuvattu neljänä kokonaisuutena. Ensimmäinen mukana on liiton ylläpitämän opintokeskuksen piiriin kuuluva ja valtionosuuksilla tuettu jäsenjärjestöjen kurssi- ja kerhotoiminta. Toiseksi liitolla on omaa kurssituotantoa ja se toimeenpanee myös erilaisia projekteja. Kolmantena kokonaisuutena erottuu liiton kulttuuri-toiminta. Neljäntenä alueena mainitaan kansanedustajille tarjotut avustajapalvelut.

Vuonna 2003 opintokeskuksen piirissä järjestettiin 1.781 luentoa tai kurssia, joista opintotunteja kertyi 11.911. Samana vuonna opintokeskukselle myönnettiin valtionapua 9.451 kurssi- tai luentotunnin kattamiseen. KAN:n toimintakertomus ei sisällä tilastoja eri järjestöjen opinnoista, mutta liiton Kansioposti-lehti on kertonut vuosittain opintokeskuksen jäsenjärjestöilleen kiintiöimistä voimavaroista. Esimerkiksi vuoden 2003 alussa Kansio ilmoitti jakavansa jäsenjärjestöjen kesken 10.300 tuntia ja niiden mukana 206.000 euroa.

Pääosa eli lähes 70 % voimavaroista oli osoitettu puoluejärjestöille. Kansiolta erikseen pyydetyn tilaston mukaan useimmin opinnot liittyivät järjestökoulutukseen. Liiton toimintakertomuksessa (2003, 5) osuudet oli tiivistetty siten, että järjestökoulutus kattoi

runsaat 40 %, vaalikoulutus noin 30 % ja kulttuuritoiminta runsaat 10 % kaikista kursseista ja luennoista.

**Taulukko 3.15. Opintokeskus Kansion resurssijako vuonna 2003**

Kurssit ja luennot järjestöittäin	Tunnit (%)	Eurot	Kurssit ja luennot aihealueittain	Tunnit (%)
PUOLUE KOK, naiset, nuoret ja opiskelijat	7 070 (69)	141400	Järjestökoulutus	4 886 (41)
			Yhteiskunta-, talous-, sosiaali- ym.	2 516 (21)
Minijellonat (varhaisnuoret)	460 (5)	9 200	Yhteiskunta- ja käyttäytymisaineet	1 081 (9)
Kansalliset Seniorit	1 935 (19)	38 700	Kulttuuri ja kirjallisuus	892 (8)
Kansallinen Sivistysliitto Kansio ja paikalliset yhdistykset	515 (5)	10 300	Sosiaalityö	538 (5)
			Näyttämötaiteet	278 (2)
MUUT KOK toimihenkilöyhdistykset, NaSy ym.	320 (3)	6 400	Historia	312 (3)
			Muut	1 408 (12)
<b>YHTEENSÄ*</b>	<b>10 300</b>	<b>206000</b>	<b>YHTEENSÄ*</b>	<b>11 911</b>

Lähde: Kansioposti 1/2003 ja pyynnöstä KAN:lta saatu tilasto opintojen aihealueista.

\* Järjestöt tilastoitu vain tuettujen opintojen mukaan, mutta aihealueet kaikkien opintojen mukaan.

Tuettuja opintokerhoja ei ole tilastoitu tutkimusaineistoissa järjestöittäin. Liiton toimintakertomuksessa (2003, 5) todetaan, että valtionosuutta opintokerhoille myönnettiin 24.719 tunnille. Kaikkiaan oppivat ryhmät kokoontuivat 28.547 tuntia, joten osalle ryhmistä kulutukea ei voitu myöntää. Kaikkiaan kertomusvuonna kokoontui 1.045 kerhoa, joissa useimmiten opintoaihe liittyi terveyden (36%) teemoihin. Toiseksi eniten kerhoissa opiskeltiin musiikkia (18%) ja kolmanneksi eniten kulttuuria sekä kirjallisuutta (11%). Seuraavaksi eniten ryhmät olivat toimineet järjestökoulutuksen (7%) parissa. Kansionkin kohdalla tulee esiin, että useimmiten opintokerholaiset ovat olleet senioriväkeä.

Opintokeskustyön jälkeen KAN:n seuraavan toiminta-alueen on kuvattu sisältävän erilaisia omia projekteja ja kursseja. Tällä alueella koulutustoiminnan selkärangaksi on mainittu pitkät koulutusohjelmat eli ns. Akatemia. Ne ovat perinteisen lyhytkurssi- ja opintokerhotyön rinnalle kehitettyjä pitempikestoisia valmennusohjelmia, jotka kestävät yleensä noin vuoden ja jotka sisältävät monimuotoisia opintoja kuten lähitapaamisia eri puolella maata, etätehtäviä ja tietoverkkojen käyttöä. Vuosien 2002 ja 2003 toimintakertomukset sisältävät neljä erilaista Akatemiaa. Kunta-Akatemia on kokoomuslaisten paikallisvaikuttajien kuten valtuutettujen ja lautakuntien jäsenten valmennusohjelma kunnallispolitiikkaan liittyvissä asioissa. Järjestö-Akatemia on puolestaan kokoomusyhteisön yhdistysjohdolle suunnattu ohjelma. Tarkoituksena on tukea yhdistyksiä kilpailukykyisen järjestötoiminnan kehittämisessä. Samaan teemaan on kuulunut myös sivistysliiton hanke koota internetiin järjestötoiminnan käsikirja. Eurooppa-Akatemia tarjoaa tietoa Euroopan integraatiosta ja antaa valmiuksia kansainvälisiin tehtäviin. Opiskelun kohteena on ollut mm. Suomen ja

Kokoomuksen rooli Euroopan unionin kehittämisessä sekä unionin toimintatavat ja instituutiot. Ehdokas-Akatemiat ovat puolestaan valmennusohjelmia vaaleihin asettuneille ehdokkaille ja heidän tukiryhmilleen. Esimerkiksi vuoden 2003 eduskuntavaaleja varten kehitettiin kampanjaviestintään ja -organisointiin erikoistunut ehdokkaan ja kampanjapäällikön valmennusohjelma.

Liiton omiksi projekteiksi on mainittu myös Seniorit tietoverkossa -hanke. Siinä eläkeläisyhdistysten sihteereitä, tiedottajia ja kouluttajia on opastettu tietotekniikan tarjontaan mahdollisuuksiin, ja lisäksi jäsenille on ollut omaa tarjontaa. Tietotekniikkakoulutus onkin liittynyt laajalti liiton palvelutarjontaan. Kansio on antanut atk-tukea yhteisön eri järjestötasolle, ja vuonna 2003 järjestettiin erillinen tapahtuma teemalla ”Tietokone Kokoomustoiminnassa”. Muissa projekteissa on mm. kesäkurssitettu puolueen uusia jäseniä tai järjestetty puheviestinnän ja esiintymistaidon kursseja poliittisessa vaikuttamisessa jo pidemmälle edenneille. Yhdistysten jäsenhankinnalle ja -huollolle on ollut erilliset hankkeensa. Lisäksi Kansio ja puolue ovat suunnitelleet koulutusta vaaleja silmällä pitäen.

Kolmanneksi omana alueenaan mainittua kulttuuritoimintaa on harjoitettu jäsenjärjestöjen ja erityisesti Kansallisen Kulttuuriliiton kanssa. Puolueen suuntaan keskeiseksi yhteistyökumppaniksi mainitaan KOK:n kulttuuripoliittinen toimikunta. Toimenkuvaan on kuulunut esim. alan seminaareja ym. tapahtumia sekä lastenkulttuuriin liittyneitä hankkeita.<sup>65</sup>

Tarkastelluista sivistysjärjestöistä Kansallisen Sivistysliiton toimintavolyymi on pieni ja henkilökunnan määrä vähäisin. Toiminta-ajatus on tavallaan suuntautunut muita kaapeammaksi, kun pääosa sivistysliiton työstä on kytketty suoraan puolueorganisaation toimintaan. Koulutus suuntautuu läpi kokoomuskentän: puolueen uusista jäsenistä järjestöaktiiveihin, vaaliehdokkaista kunnallisiin luottamushenkilöihin sekä järjestöjohtoon ja politiikan ammattilaisiin. Puolueyhteisössä KAN:n rooli ja merkitys on arvioitu huomattavaksi. Esimerkiksi Kokoomuksen vuonna 2004 valitun puoluesihteerin mukaan sivistysliitolla on keskeinen rooli puolueen kehittämisessä. Itse sivistysliitossa yhdeksi merkittävimäksi toimenkuvaksi on mainittu taloudellisen tuen ohjaaminen järjestöille. Kansio on todennut välittäneensä 2000-luvun alussa jäsenjärjestöilleen vuosittain noin 500.000 euroa kurssien ja opintokerhojen kuluihin suorana tukena ja erilaisena projektirahoituksena<sup>66</sup>.

### 3.3.2. Sivistysjärjestöjen valtionapujärjestelmä

Järjestöllinen sivistystyö on ollut julkisen tuen piirissä 1920-luvulta lähtien. Alkuaan valtionapu ohjautui opintokerho- ja luentotoimintaan Suomalaisen ja Ruotsalaisen luento- toimiston sekä Työväen Sivistysliiton kautta. Ainakin 1960-luvulta lähtien tukijärjestelmä on jakaantunut kahteen vakituiseen lähteeseen. Ensinnäkin valtion budjettiin on varattu vuosittain harkinnanvarainen määräraha järjestöjen yleis- ja kulttuuritoimintaan. Toiseksi mukana on ollut lakimääräinen määräraha opintokeskusten koulutustoiminnan menoihin.

Tukijärjestelmät kuvastavat tavallaan liittojen toiminnallisia lähtökohtia. Työ on usein jaettu juuri kahtaalle: yhtäältä liiton yleis- ja kulttuuritoimintaan ja toisaalta sen ylläpitämään opintokeskustyöhön. Se, missä määrin nämä sektorit erottuvat toisistaan, jää tämän tutkimuksen kysymyksenasettelun ulkopuolelle. Hallinnollisesti ja taloudellisesti ne on usein organisoitu ja tilastoitu erikseen, mutta toiminnallisesti saatikka aatteellisesti rajaus muuttuu häilyvämmäksi. Valtionapuviranomaiset arvioivat 1990-luvun lopulla, että

”Opintokeskusten sivistystyö ja ylläpitäjän kulttuuritoiminta ovat muutamissa opintokeskuk- sissa integroitumassa yhdeksi kokonaisuudeksi, jolloin opinnollisuuden määrittely vaikeutuu. Yhdeksässä opintokeskuksessa opintokeskuslain edellyttämä opintojohtaja on myös ylläpi- täjän toiminnanjohtaja tai pääsihteeri. Myös opintokeskusten muu henkilökunta tekee ylläpi- täjän töitä.”<sup>67</sup>

#### ***Sivistysjärjestöjen harkinnanvaraiset yleisavustukset***

Sivistysjärjestöjen **yleisavustuksilla** ei ole taustallaan erityislakia tai muutamaakaan niitä varten erikseen muotoiltua alemman asteista normistoa, joten niihin sovelletaan yleisen valtionapulain (688/2001) periaatteita. Avustusten *budjettisidonnaisuus* perustuu sananmukaisesti harkinnanvaraisuuteen. Vaikka järjestöt eivät lähtökohtaisesti ole oikeutet- tuja vuosittaiseen tukeen, niin määräraha on vakiintunut valtion talousarvioon jo vuosikymmeniä sitten.

Harkinnanvaraisten avustusten *käyttötarkoitus* on vakiintunut sivistysjärjestöjen yleistoimintaan eli ylläpito- ja hallintokuluihin sekä kulttuuritoiminnan tarpeisiin. Tuki on tarkoitettu käytettäväksi muihin kuin opintokeskustyön mukaisesti tuettuihin toimintoihin, joten yleiselle toimialueelle on luettavissa myös tutkimus- ja julkaisutoimintaa, sivistysliitto- jen kansainvälistä työtä sekä kansalaisvaikuttamista koskevaa toimintaa.



Harkinnanvaraisen järjestömäärärahan *jakotapaa* sivistysliittojen kesken ei ole määritelty erillisillä määräyksillä tai ohjeilla. Jako on perustunut varsin pitkälle, joskaan ei yksiselitteisen kategorisesti, järjestöjen koon ja toiminnan laadun pohjalta vakiintuneisiin jakosuhteisiin. Valtionapuviranomaisena toimivan opetusministeriön valmistelun jälkeen avustusten jaosta on viime kädessä päättänyt opetusministeri.

Tuen **valvonta ja julkisuusvaatimukset koostuvat** asetelmasta, jossa järjestöt hakevat vuosivastuksia tietyillä asiakirjoilla ja toisaalta tuetut yhteisöt ovat velvollisia tekemään jälkikäteen selvityksen saamansa tuen käytöstä. Hakuasiakirjoina järjestöiltä vaaditaan tukivuotta koskeva toimintasuunnitelma, talousarvio ja selvitys muista samaa tarkoitusta varten saaduista ja haetuista avustuksista. Yhteisöiltä vaaditaan myös edellisen tilikauden toimintakertomus ja tilinpäätöstiedot. Lisäksi hakemuksessa pyydetään kuvailemaan avustuksen käyttötarkoitus. Selvitysasiakirjoihin on kuulunut tukivuotta koskeva toimintakertomus, tilinpäätöstiedot ja tilintarkastuskertomus sekä raportti yhteisön saamista muista avustuksista. OPM:n mukaan avustusten käyttötarkoitus punnitaan avustuspäätöstä tehtäessä ja avustusten käyttö tarkastetaan siitä tehdystä selvityksestä. Asian esittelijä tarkastaa, että avustus on käytetty hakemuksen mukaiseen tarkoitukseen. Ministeriön taloustarkastus puolestaan tarkastaa, että avustusten käyttö noudattaa muuten avustusehtoja. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyväksyttävien kokonaiskustannusten ja muualta saatujen avustusten jälkeen ministeriön avustus voi kattaa enintään 80 % järjestön hyväksyttävistä menoista. Järjestelmä ei sisällä puolue- tai vaalirahoituksen kannalta määritettyjä **kieltoja tai rajoituksia**. Valtionapuviranomaiselle ei ole esim. merkitystä sillä, mistä järjestöt hankkivat yksityisen omarahoitusosuuksensa.<sup>68</sup>

Opintokeskusta ylläpitävien järjestöjen harkinnanvaraiset yleisavustukset ovat sijoittuneet valtion budjetin momentille ”29.69.53. *Valtionavustus järjestöille*”. Tuki oli aiemmin osoitettu nykyistä pelkistetympin sivistysliitoille, mutta viimeisen vuosikymmenen aikana avustuksia on jaettu samalta momentilta varsin erilaisille järjestöille. Esimerkiksi vuonna 2003 talousarviomomentille 29.69.53. oli varattu yhteensä 7,2 miljoonaa euroa. Tästä oli osoitettu kotitalousneuvontajärjestöille 2,2 miljoonaa, käsi- ja taideteollisuusjärjestöille 2,5 miljoonaa ja laitospuolueen sivistystyön keskusjärjestöille vajaa 0,8 miljoonaa euroa. Lisäksi tukea saivat eräät naisjärjestöt. Opintokeskuksia ylläpitävien 11 liiton kesken oli varattu jaettavaksi vajaat 1,3 miljoonaa euroa, josta kuusi poliittista sivistysjärjestöä sai yhteensä 847.000 euroa.

Lisäksi eräät muut puoluettaustaiset järjestöt ovat saaneet tukea määrärahan muilta alamomenteilta. Esimerkiksi vuonna 2003 laitospuolueen sivistystyön järjestöille osoi-

tetusta määrärahasta vasemmistotaustainen Folkets Bildningsförbundet sai 18.000 euroa ja RKP:ta lähellä oleva Svenska Bildningsförbundet 2.000 euroa.

**Taulukko 3.16. Opintokeskusta ylläpitävien sivistysjärjestöjen harkinnanvaraiset avut 2001-2004 / €**

Järjestö	2001	2002	2003	2004
Maaseudun Sivistysliitto	248 900	248 900	249 000	255 000
Työväen Sivistysliitto	306 900	307 000	308 000	315 000
Kansallinen Sivistysliitto	134 600	134 600	135 000	132 000
Kansan Sivistystyön Liitto	131 200	131 200	131 000	128 000
Vihreä Sivistysliitto	18 500	18 500	17 000	17 000
Demokraattinen Sivistysliitto	8 400	8 400	7 000	7 000
<b>Puolueataustaiset yhteensä</b>	<b>848 500</b>	<b>848 600</b>	<b>847 000</b>	<b>854 000</b>
<b>Muut</b>	<b>404 300</b>	<b>404 400</b>	<b>406 000</b>	<b>399 000</b>
<b>KAIKKI</b>	<b>1 252 800</b>	<b>1 253 000</b>	<b>1 253 000</b>	<b>1 253 000</b>

Lähde: Opetusministeriö; Pyyntöä saatu selvitys momentin 29.69.53. määrärahojen jaosta.

Puolueiden sivistysjärjestöille osoitettu harkinnanvarainen tuki on vähentynyt 1990-luvun alun jälkeen. Vuonna 1992 poliittiset sivistysjärjestöt saivat kyseistä tukea vaajaat 6,9 miljoonaa markkaa (1.160.000€)<sup>69</sup>, mutta 2000-luvulla määrä on vakiintunut noin 850.000 euroon. Kaiken kaikkiaan opintokeskusta ylläpitäville järjestöille varattu määräraha on pysynyt 1990-luvun loppuvuosilta saakka nimellisarvoltaan samalla tasolla eli vaajaassa 1,3 miljoonassa eurossa. Myös järjestöjen välillä jaetuissa avustuksissa on nähtävissä varsin vähän vaihtelua.

Eniten avustuksiin näyttävät vaikuttaneen 1990-luvun säästövuodet, joiden jälkeen vuosivaihtelua koskevat käytännöt ovat vakiintuneet. Totuttujen jakosuhteiden sisällä on ilmeisesti katsottu olevan vähän liikkumavaraa, kun stabiilin järjestökirjon välillä jaettavaksi varatussa määrärahasa lisäys joillekin liitoille merkitsee vähennystä joiltain toisilta organisaatiolta. Vaikka tuen jyvityksessä on nähtävissä vain vähäistä vuosivaihtelua, niin poliittiset voimasuhteet ovat yhä heijastuneet opetusministerin jakamiin määrärahoihin. Selkeimmin tämä todentuu vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen muuttuneen hallitusohjelman vaikutuksessa tuen jyvitykseen. Vuonna 2004 kaksi järjestöä lisäsi tukiosuuttaan edelliseen vuoteen verrattuna: uuden hallituksen pääpuolueiden järjestöt TSL ja MSL. Sen sijaan hallituksesta pois jääneiden puolueiden järjestöt KSL ja KAN sekä eräät sitoutumattomat järjestöt joutuivat tyytymään aiempaa vähäisempiin avustuksiin. Vastaavasti Vihreiden sivistysliiton avustus pieneni sen jälkeen, kun puolue oli jättänyt hallituksen vuonna 2002. Uuden hallitusohjelman mukana myös poliittisten järjestöjen osuus yhteisestä määrärahasta näyttää hieman kasvaneen sitoutumattomiin verrattuna.

### **Opintokeskusten lakimääräiset valtionosuudet**

Opintokeskustyön alkuna on pidetty 1920-luvulla liikkeelle lähtenyttä opintokerhotoimintaa. Myöhemmin työmuodot ovat laajentuneet mm. luento- ja kurssitoimintaan sekä ohjaajakoulutukseen ym.<sup>70</sup> Opintotoiminta edustaa eri tasoille hajautettua mallia: työ on jakaantunut sekä opintokeskusten itse järjestämään toimintaan että niiden yhteistyöjärjestöjen ja paikallisten yhdistysten toimintaan. Opintokeskusten omat keskustoimistot sijaitsevat Helsingissä ja lisäksi niillä on alueverkostoja ympäri maata.

Avustuksille säädettiin normiperusta 1960-luvulla lailla opintokerhotoiminnan valtionavusta (186/1964). Nimensä mukaisesti laki oikeutti opintokeskuksen saamaan valtionapua siihen liittyneitä opintokerhoja varten. Sivistysvaliokunnan mietinnössä (23/1963) todettiin, että kerhotoiminnan tarkoituksena olisi edistää kansalaisten kehitystä tarjoamalla heille tilaisuuksia suunnitelmalliseen opiskeluun ja vapaa-ajan kasvattavaan käyttöön, mikä tulisi tapahtua kasvatusopillisten periaatteiden mukaan ”ilman puoluekiihoitusta”.

Vuosikymmen myöhemmin säädettiin uusi laki opintokeskusten valtionavusta (398/1975). Se laajensi valtionavun piiriä, kun ns. menoperusteisella järjestelmällä tukea ryhdyttiin opintokerhojen lisäksi myöntämään luento- ja kurssitoimintaan, ohjaajakoulutukseen sekä opintokeskusten ylläpitomenoihin. Kaikissa toimintamuodoissa oli lueteltu hyväksyttäväksi katsotut kulut, joihin myönnettiin valtionapua 80 %. Lain mukaan opintokeskusten tarkoituksena oli ”*tarjota kansalaisille tilaisuuksia yleissivistävään ja kansalaisvalmiuksia kehittävään suunnitelmalliseen opiskeluun.*” Lain perustelujen mukaan sivistysjärjestöjen harjoittaman aikuiskasvatuksen taloudelliset edellytykset eivät vastanneet ajan tarpeita ja ne olisi pitänyt saattaa samalle tasolle kuin muutkin vastaavat tukimuodot<sup>71</sup>.

Menoperusteisesta tukijärjestelmästä siirryttiin 1990-luvun alussa laskennalliseen valtionosuusmalliin. Uudessa opintokeskuslaissa (1215/1993) valtionosuutta ryhdyttiin jakamaan suoritusperusteisesti opintotuntien mukaan. Budjetissa osoitettiin varat tiettyyn määrään tuettuja opintotunteja, joille oli määrätty yksikköhinta. Avustettuja opintotunteja jaettiin opintokeskusten välillä mm. niiden aiempien vuosien toimintavolyymien ja aktiivisuuden perusteella. Lamavuosina toteutetun uudistuksen perusteluissa todettiin, että tukijärjestelmä muutettaisiin laskennalliseksi pääosin valtionosuusuudistuksessa yleisesti noudatettujen periaatteiden mukaisesti. Samalla opintokeskusten omaa päätösvaltaa lisättäisiin ja purettaisiin aiempaan järjestelmään liittyneitä normi- ja lupamenettelyitä. Laskennallisen mallin tavoitteena oli kannustaa taloudellisuuteen.<sup>72</sup> Opintokeskuslain 1 §:n mukaan tar-

koituksena oli *”edistää ja toteuttaa sivistystyötä järjestöissä ja yhteisöissä tavoitteena moniarvoisuuden turvaaminen suomalaisessa yhteiskunnassa.”* Opintokeskukset toteuttivat tarkoitustaan järjestämällä itse ja yhteistyöjärjestöjensä kanssa aikuisten perussivistystä täydentäviä opintoja, yhteiskunnallista sekä kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan aikuisopiskelua sekä vapaa-aikaan, kulttuuriin ja persoonallisuuden kasvuun liittyvää aikuiskasvatusta. Uuden lain 2 §:ssä todettiin, että opintokeskukset voivat järjestää myös ammatillista perus- ja lisäkoulutusta sekä esim. tutkimus- ja kokeilutoimintaa maksullisena palvelutoimintana.

Tutkimusjakson lopulle asti voimassa ollut käytäntö on säädellyt vuoden 1998 laki vapaasta sivistystyöstä (632/1998) ja sitä täydentävä asetus (805/1998). Uusi normisto ei muuttanut oleellisesti vuonna 1993 muotoiltua laskennallista valtiosuusjärjestelmää. Sen sijaan osana koulutusta koskevien lakien laajaa uudistusta erilaisia oppilaitoksia koskevia normeja koottiin yhteen ja myös sivistystyön tarkoitus määriteltiin uudestaan. Nykyisen lain 1 §:n mukaan *”Vapaan sivistystyön tarkoituksena on elinikäisen oppimisen periaatteen pohjalta tukea yksilöiden persoonallisuuden monipuolista kehittymistä ja kykyä toimia yhteisöissä sekä edistää kansanvaltaisuuden, tasa-arvon ja moniarvoisuuden toteuttamista suomalaisessa yhteiskunnassa.”* Lain piiriin kuuluvia oppilaitoksia ovat opintokeskusten ohella mm. kansalaisopistot ja kansanopistot. Lain 2 § luonnehtii opintokeskuksia siten, että ne *”toimivat sivistystyön valtakunnallisina aikuisoppilaitoksina järjestämällä opintoja itse sekä yhdessä kansalais- ja kulttuurijärjestöjen kanssa”*. Valtionapujärjestelmästä on todettu, että sillä haluttiin yhdistää aikuiskoulutuksen yleiset tavoitteet sekä sivistysjärjestöjen omista lähtökohdista kumpuavat tehtävät ja tarpeet. Uusi järjestelmä nivoi opintokeskukset entistä tiiviimmin osaksi vapaan sivistystyön kenttää ja lavensi toimialan luonnetta ammatillisen koulutuksen suuntaan<sup>73</sup>.

Laissa vapaasta sivistystyöstä säädetään mm. oppilaitosten toiminnan tarkoituksesta ja tehtävästä, henkilöstöstä, opetuksesta, arvioinnista ja rahoituksesta. **Opintokeskusten julkisen tuen käyttötarkoitusta** on määritelty pääosin toimintamuotojen ja väljemmin toiminnan sisältöjen mukaan. Lain 8 ja 9 §:n perusteella vuotuista valtiosuutta osoitetaan ensinnäkin opintokeskusten piirissä toteutettujen yleisten opetustuntien kuten kursien ja luentojen toteuttamiseen. Toiseksi valtiosuutta myönnetään opintokerhoja varten. Kolmanneksi lain 14 §:n perusteella opintokeskuksille voidaan myöntää erityis- tai ylimääräisiä avustuksia esim. toiminnan kehittämistä tms. tarpeita varten.

Laki vapaasta sivistystyöstä (1-3 §) määrittää väljästi toiminnan tarkoitusta, lain piiriin kuuluvien oppilaitosten luonnetta ja niiden muita tehtäviä. Perinteisesti sivistysliittojen

ja opintokeskusten lähtökohdat ovat perustuneet niiden itsensä sekä jäsen- ja yhteistyötoimien oikeuteen määrätä omaehtoisesti toimintansa sisällöistä ja tavoitteista. Viime vuosina oheen on tuotu myös yhdessä rahoittajan kanssa muovailtu suuntaviiva- ja informaatio-ohjauksen erityistavoitteet. Tarkoituksena on ollut lisätä koulutustarjontaa oppilaitoskohtaisesti määritellyillä painopistealueilla. Opintokeskuksilla suuntaviivat on kohdennettu kansalaisaktiivisuuden ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksia lisääviin opintoihin, maahanmuuttajien kieli- ja kulttuurikoulutukseen, tietoyhteiskunnan perusvalmiuksia korostavaan koulukseen sekä terveyttä edistäviin opintoihin.<sup>74</sup>

Opintokeskusten valtionosuuden *budjettisidonnaisuutta* määrittää lain 8 §. Sen mukaan ”*vuotuinen valtionosuuden peruste lasketaan*” kertomalla opintokeskuksille vahvistetuilla opetustuntien määrillä opetustuntia kohden määrätyt yksikköhinnat. Tästä syntyvän tulon euromäärästä opintokeskuksen ylläpitäjälle ”*myönnetään valtionosuutta*” 65 %. Lain 9 §:n mukaan opintokerhojen valtionosuudet lasketaan kuitenkin eri suoritemäärillä ja yksikköhinnoilla kuin muussa opintotoiminnassa. Normisto siis viittaa ylläpitöluvan saaneiden oppilaitosten oikeuteen vuotuisen tukeen. Laki ei määritä etukäteen vuosittaisen määrärahan kokoa, vaan valtio säätelee opintokeskusten valtionosuusmenoja budjetin vuosittaisella suoritekiintiöllä; se asettaa vuosittaiset ylärajat valtionosuuteen oikeutetuille opetustunneille ja toimintamenoille. Koulutuksen järjestäjät voivat halutessaan organisoida opetusta suoritekattoa enemmänkin, mutta tältä osin ne joutuvat rahoittamaan toiminnan kokonaisuudessaan itse.<sup>75</sup>

Valtion budjettiin varattujen tuettujen opintotuntien jaosta on päättänyt opetusministeriö. *Jakotapa* opintokeskusten välillä on perustunut edellisinä vuosina toteutuneiden opetustuntien määrään. Vapaan sivistystyön rahoitusryhmä (2005, 43) tiivistää asian siten, että ”Viime vuosina opetustuntien jakotavan pohjana on ollut kolmen edeltävän vuoden tuntimäärien keskiarvo.” Kun budjetissa on etukäteen määrätty kehys kokonaistunneille, niin kullekin opintokeskukselle jatkossa myönnettäviin tunteihin vaikuttavat sekä oman että muiden keskusten aiemmin toteutuneet tuntimäärät. On puhuttu myös suorite- ja tuntijahdistista sekä kilpailusta ja nollasummapelistä opintokeskusten välillä<sup>76</sup>. Saamiaan tuntikiintiötä opintokeskukset käyttävät sekä omaan että jäsen- ja yhteistyöjärjestöjensä opintotoimintaan. Muille välittämistään opetustuntien avustuksista opintokeskukset ovat myös leikanneet osan omien hallinto- ja ylläpitokulujensa kattamiseen. Avustuksia ei ole tosin riittänyt kaikkiin opintoihin, kun toteutuneiden opetustuntien määrä on ylittänyt valtion tukemat tuntikiintiöt.

Tukijärjestelmän **valvontaan ja julkisuusvaatimukseen** viittaavat elementit liittyvät lain 21 §:ään, jonka mukaan opintokeskusten on toimitettava valtionapuviranomaiselle rahoituksen määräämiseksi tarvittavat tiedot toiminnastaan ja taloudestaan. Laissa ei kuitenkaan ole erityisiä säännöksiä viranomaisen oikeudesta tarkastaa tietojen oikeellisuutta<sup>77</sup>. Tätä tutkimusta varten opetusministeriötä pyydettiin luettelemaan kaikki ne valtionosuusjärjestelmän haku- ja selvitysasiakirjat, jotka valtionapuviranomainen vaatii opintokeskuksetta vuosittain. Ministeriön mukaan opintokeskukset antavat valtionosuuslaskelmaa varten ilmoituksen kustannuksistaan ja suoritteistaan<sup>78</sup>. Taloustiedot koskevat mm. eri opintomuotojen välittömän työn sekä sen järjestämistä koskevia menoja ja tuloja. Suoritetiedot puolestaan koskevat niin opintotilaisuuksien kuin -tuntienkin määrää ja opiskelijoiden lukumäärää. Kyseiset valvontatiedot eivät kuitenkaan sisällä esim. tarkkaa kuvausta avustetun toiminnan sisällöstä tai tietoja opintokeskusten yhteistyö- tai koulutuksen järjestäjätahoista. Muodolliset puitteet eivät myöskään sisällä **kieltoja tai rajoituksia**, jotka olisi laadittu puolue- tai vaalirahoitusta silmällä pitäen.

Valtion tuki opintokeskuksille on viime vuodet sijoittunut budjetin momentille ”29.69.55. Valtionosuus opintokeskusten käyttökustannuksiin.” Määräraha kasvoi jatkuvasti 1960-luvulta lähtien sekä nimellisesti että reaalisesti aina 1990-luvun alkuun saakka. Etenkin vuoden 1975 lakiuudistuksen jälkeen määrärahat lisääntyivät seuraavien vuosien aikana reaaliarvoltaan moninkertaisiksi. 1990-luvun alussa yleisen budjettilinjan ja uuden lakiperustan mukana näitäkin avustuksia karsittiin rajusti. 1990-luvun lopun jälkeen määrärahoja on jälleen ryhdytty lisäämään.

**Taulukko 3.17. Opintokeskuksille osoitetut budjettimäärärahat 1965-2004 / 1000 mk**

1965	219	1975	5 100	1985	47 421	1995	58 149
1966	412	1976	8 567	1986	51 380	1996	58 609
1967	536	1977	11 901	1987	53 670	1997	58 609
1968	763	1978	13 643	1988	55 580	1998	62 029
1969	956	1979	16 808	1989	61 699	1999	63 826
1970	1 078	1980	20 400	1990	68 594	2000	66 015
1971	1 606	1981	28 906	1991	71 922	2001	68 305
1972	2 332	1982	35 781	1992	74 504	2002 €	12 102
1973	3 113	1983	39 624	1993	59 753	2003 €	12 292
1974	4 166	1984	42 634	1994	62 580	2004 €	12 877

Lähde: Valtion talousarviot 1966-2006 (edellisten vuosien tilinpäätöstiedot).

\* Kaavio määrärahan nimellisestä ja reaalisesta kehityksestä tutkimuksen lopussa liitteessä 1.

Esimerkiksi vuonna 2003 opintokeskusten käyttökustannuksiin oli varattu budjetin arviomäärärahaa vajaat 12,5 miljoonaa euroa, josta tilinpäätöstietojen mukaan oli käytetty vajaat 12,3 miljoonaa. Budjettimääräraha jakaantui kolmeen osaan:

1. Valtionosuus opintokerhotoimintaan	1.360.000 €
2. Valtionosuus muuhun opintotoimintaan	10.436.000 €
3. Valtionavustukset (hankkeet ja ylimääräiset avut)	673.000 €

Opetusministeriöltä pyydettiin erittelyä siitä, kuinka paljon eri opintokeskukset ovat saaneet valtion tukea vuosina 2001-2004. Samalla pyydettiin yhdeltä vuodelta (2003) yksityiskohtaista jaottelua siitä, miten opintokerhotoiminnan ja muun opintotoiminnan valtionosuudet sekä hanke- ja ylimääräiset avustukset oli jaettu opintokeskusten kesken. Ministeriöltä kolmen kuukauden kuluttua saadussa vastauksessa ei ilmoitettu jaettuja rahamääriä vaan eriteltiin opintokeskuksille myönnetyt opintotoiminnan ja opintokerhotoiminnan opetustunnit. Kokonaissummien laskemiseen tarvittavia opetustuntien yksikköhintoja ministeriön vastaus ei kuitenkaan pitänyt sisällään, joten tieto oli selvitettävä erikseen. Ministeriöstä ei myöskään vastattu siihen, miten hanke- ja ylimääräisiin avustuksiin budjetoitu 673.000 euroa oli jaettu.<sup>78</sup>

**Taulukko 3.18. Puoluetaustaisten opintokeskusten opintotoiminnan valtionosuudet 2001-2004/tuntia**

Järjestö - opintokeskus	2001	2002	2003	2004
Maaseudun Sivistysliitto	14 863	15 309	15 845	15 912
Työväen Sivistysliitto	33 903	34 920	36 142	35 991
Kansallinen Sivistysliitto	8 865	9 131	9 451	9 412
Kansan Sivistystyön Liitto	13 431	14 353	14 856	15 805
Vihreä Sivistysliitto	2 820	3 064	3 365	3 589
Demokraattinen Sivistysliitto	3 564	3 813	3 961	4 038
<b>Puoluetaustaiset yhteensä</b>	<b>77 446</b>	<b>80 590</b>	<b>83 620</b>	<b>84 747</b>
<b>Muut</b>	<b>89 554</b>	<b>95 210</b>	<b>101 420</b>	<b>105 073</b>
<b>KAIKKI</b>	<b>167 000</b>	<b>175 800</b>	<b>185 040</b>	<b>189 820</b>

Lähde: Opetusministeriö; Pyynnöstä annettu selvitys momentin 29.69.55. määrärahojen jaosta.

**Taulukko 3.19. Puoluetaustaisten opintokeskusten opintokerhotyön valtionosuudet 2001-2004/tuntia**

Järjestö - opintokeskus	2001	2002	2003	2004
Maaseudun Sivistysliitto	33 427	30 710	30 789	29 293
Työväen Sivistysliitto	85 369	89 299	96 289	102 898
Kansallinen Sivistysliitto	25 375	24 734	24 719	24 803
Kansan Sivistystyön Liitto	39 346	39 832	41 624	41 979
Vihreä Sivistysliitto	3 737	3 171	3 380	3 670
Demokraattinen Sivistysliitto	6 730	6 839	6 962	6 905
<b>Puoluetaustaiset yhteensä</b>	<b>193 984</b>	<b>194 585</b>	<b>203 763</b>	<b>209 548</b>
<b>Muut</b>	<b>146 016</b>	<b>145 413</b>	<b>144 237</b>	<b>146 452</b>
<b>KAIKKI</b>	<b>340 000</b>	<b>~340 000</b>	<b>348 000</b>	<b>356 000</b>

Lähde: Opetusministeriö; Pyynnöstä annettu selvitys momentin 29.69.55. määrärahojen jaosta.

Esimerkiksi vuodelle 2003 opetusministeriön päätös (57/440/2002) vahvisti yleisen opintotoiminnan opetustunnin yksikköhinnaksi 85,03 € ja opintokerhotunnin hinnaksi 4 €

Siten yleisen opintotoiminnan valtionosuudet kattavat yhteensä  $(185.040 \times 85,03 \times 0,65)$  10.227.000 euroa. Vastaavasti opintokerhotoiminnan valtionosuudet kattavat yhteensä  $(348.000 \times 4)$  1.392.000 euroa. Siten varsinaisen opintotoiminnan valtionosuuksiin on laskettavissa kaikkiaan 11.620.000 euroa. Vastaavasti puoluetaustaisten opintokeskusten tuki on laskettavissa yhteensä  $(4.622.000 + 815.000)$  5.437.000 euroksi, mikä kattoi vajaat 47 % kaikista vuoden 2003 valtionosuuksista. Eniten valtionosuutta eli 2,4 miljoonaa euroa sai suurimman toimintavolyymin omaava sosialidemokraattien TSL. Pienimmillään tuki oli Vihreiden opintokeskus Visiolla, joka sai 200.000 euroa. Saamistaan valtionosuuksista opintokeskukset pitävät siis osan itse ja osan ne siirtävät edelleen muille kurssi- ja kerhotoiminnan järjestäjille.

Puoluetaustaisten opintokeskusten osuus lakimääräisistä avustuksista on kaventunut vähitellen vuosikymmenien aikana. 1970-luvun lakiuudistuksen ja järjestelmän laajenemisen vaiheessa pääosa tuesta jaettiin suurimpien puolueiden sivistysjärjestöjen kesken. Esimerkiksi vuonna 1977 jaossa oli vajaat 12 miljoonaa markkaa, josta kansanrintamapuolueiden järjestöt saivat arviolta 70 %<sup>79</sup>. 1980-luvun alusta vuosikymmen eteenpäin puoluetaustaisten opintokeskusten osuus koko potista kapeni vajaasta 70 prosentista runsaaseen 50 prosenttiin. 1990-luvun puolivälissä vastaava osuus vaihteli 50 %:n molemmin puolin<sup>80</sup>. Vuosituhannen vaihteen jälkeen puoluetaustaisten sivistysliittojen keräämät valtionosuudet ovat jääneet jo alle puoleen koko määrärahasta.

### **3.3.3. Julkisella tuella kyllästettyä poliittista sivistystyötä**

Sivistysliitoilla ja niiden opintokeskuksilla on siis kiinteät ja vakituiset tukilähteensä valtion budjetissa, mutta järjestöjen tilinpäätöserittelyissä ilmenee, miten toimintaa tuetaan monilla muillakin tavoilla. Järjestöt ovat esimerkiksi saaneet säännöllisesti erilaisia kertaluonteisia ja hankekohtaisia avustuksia hallinnon eri aloilta. 1990-luvun lakimuutosten ja yleisten säästötoimien mukana säännöllisiä määrärahoja leikattiin rajusti, mikä myös muo-vasi liittojen toimintaa ja rahoitusperustaa. Järjestöjä kannustettiin paikkamaan rahoitustaan ja laajentamaan toimintapohjaansa maksullisen palvelutoiminnan kuten ammatillisen täydennyskoulutuksen ja työvoimapoliittisen koulutuksen suuntaan. Uudistusten jälkeen toiminnan ja rahoituksen arvioitiin yleensäkin siirtyneen aiempaa enemmän projektipohjaiseen suuntaan<sup>81</sup>. Uudella vuosituhanella sivistysliittojen työtä ja samalla rahoitusta ovat



taas sävyttäneet monin tavoin hallituksen linjaamat erityisohjelmat, kuten kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.

Eräät järjestöt ovat itsekin kuvanneet työtään valtionavuin viritetyksi toiminnaksi. Kun rahoitusta on yleensäkin haettu useista eri lähteistä, niin tuki- kuin muukin rahoitusperusta on vähitellen muotoutunut sirpaleiseksi kokonaisuudeksi<sup>82</sup>. Tämä voidaan todentaa purkamalla järjestöjen tuloslaskelmat erilaisten tuottojen ja niiden lähteiden mukaan. Sivistysliittojen ja niiden ylläpitämien opintokeskusten taloudet on nivottu yhteen ja tulostiedot ilmenevät yhteisissä tilinpäätöksissä. Näistä ja muista aineistoista erottuu viime vuosilta kymmenkunta julkisen tuen lähde:

- lakimääräiset valtionosuudet opintokeskustoimintaan
- vuosittain jaettava harkinnanvarainen järjestömääräraha
- opetushallituksen ja eri ministeriöiden myöntämät kerta- ja kohdeavustukset
- kuntien tuki keskusjärjestöille ja paikallisille opintojärjestöille
- lääninhallitusten rahoitus ammatilliseen koulutukseen
- läänien taidetoimikuntien tuki
- ESR:n ja TE-keskusten tuki ammatilliseen koulutukseen
- Euroopan unionin / komission kautta saadut hankerahat
- Pohjoismaiden ministerineuvoston rahoittamat projektit

Suurimpien puoluetustaisten liittojen vuosibudjetit vaihtelivat vuonna 2003 noin 2-6 miljoonassa eurossa. Pääosa rahoituksesta perustuu julkisiin varoihin. Tilinpäätöstietojen tarkkuus vaihtelee jossain määrin liittojen välillä, joten kaikilta osin julkisen tuen osuutta on vaikea täsmentää. Yleensä se vaihtelee arviolta vajaasta 50 %:sta noin 70 %:iin. Yksityisen varainhankinnan lähteet ovat puolestaan perustuneet opinto- ym. työn osallistumis- ja toimintamaksuihin, jäsenmaksuihin, oman intressipiirin ja yhteistyökumppaneiden myöntämät tukimaksuihin, avustuksiin yms. Joka tapauksessa yksityinen rahoitus lienee pääosin peräisin puolueyhteisön sisältä tai poliittisen liikkeen aatteellisesta lähipiiristä, vaikka tilinpäätöstietojen perusteella näitä lähteitä ei aina pystytä yksilöimään tarkasti.

### ***Maaseudun Sivistysliitto***

Valtionapujärjestelmän muutos ja talouden säästölinja leikkasivat 1990-luvulla valtionosuuksia kaikilta puoluetustaisilta sivistysliitoilta. Siirto menoperusteisesta järjestelmästä suoritepohjaiseen malliin vaikutti erityisesti henkilövaltaisen toiminnan liittoihin.

Siten uudistus vähensi merkittävästi myös suurehkojen opintokeskusten joukkoon luetun MSL:n saamaa tukea, mikä heijastui esim. päätoimisen henkilöstön supistuksiin.<sup>83</sup>

**Taulukko 3.20. Maaseudun Sivistysliiton tulojen erittely 2003 / euro**

Opintokeskustoiminta	3 982 900	Valtionapu opintokeskuksen käyt.	874 500
		Valtionapu opintokeskuksen kehit.	8 000
		Valtion kohdeavustus	202 600
		Valtionapu opintoryhmille	124 400
		Kuntien kohdeavustukset	32 000
		Yhteistyökumppanit	95 900
		Muut kohdeavustukset	25 400
		Osallistumismaksut	27 500
		Järjestäjän maksamat kulut	2 539 200
		Muut tulot	53 400
Kulttuuritoiminta	166 800	Valtion kohdeavustus	63 500
		Kuntien kohdeavustukset	3 300
		Yhteistyökumppanit	68 800
		Säätiöt ja rahastot	4 500
		Osallistumismaksut	14 600
		Muut tulot	12 100
Yleinen toiminta	28 200	Erityisvaltionapu	25 000
		Muut tulot	3 200
Sijoitus- ja rahoitustoiminta		Korkotulot	1 500
Varainhankinta		Jäsenmaksutulot	29 100
Yleisavustukset		Valtion sivistysjärjestömääräraha	249 000
Yhteensä			4 458 000

Lähde: Opetusministeriö; MSL:n tilinpäätöstiedot.

Nykyisin MSL on taloudeltaan toiseksi suurin puoluetauustaisista sivistysliitoista. Vuonna 2003 sen kokonaistulot olivat yhteensä noin 4,5 miljoonaa euroa. Ulkopuolisen on kuitenkin hankala täsmentää tuloslaskelmasta yksityisen ja julkisen rahoituksen välistä jakaumaa, koska avustusten ohessa julkista rahaa on saattanut sisältyä esim. erilaisiin yhteistyöhankkeisiin.

### ***Työväen Sivistysliitto***

TSL on perinteisesti ollut niin toiminnan volyymiltaan kuin kirjoiltaankin muita poliittisia sivistysliittoja laveammalla perustalla. Tämä on luonnollisesti heijastunut myös taloudelliseen pohjaan. Vuonna 2003 liiton kokonaistulot ylsivät runsaaseen 6 miljoonaan euroon, mikä oli selvästi enemmän kuin muilla puoluetauustaisilla järjestöillä. Valtionavulla liitto kokosi noin 70 % kokonaistuloistaan. Huomiota herättää erityisesti se, miten laajasti järjestö on onnistunut kokoamaan erilaisia kohdeavustuksia hallinnon eri alueilta.

**Taulukko 3.21. Työväen Sivistysliiton tulojen erittely 2003 / euro**

Varsinainen toiminta	5 155 500	Toimintatuotot	1 240 900
		Kohdeavustukset:	
		Ammatillinen lisäkoulutus	282 100
		Opintokeskusvaltionapu	2 037 500
		Opintokeskusvaltionapu opintokerhotoimintaan	385 200
		Projektivaltionavut:	
		Ulkoministeriö: Kehitysyhteistyötiedotus	28 700
		EU-tiedotustuki	24 600
		Global Network	42 000
		Lähialueyhteistyö	8 400
		Konferenssi/matka-apurahat	10 200
		Opetusministeriö: IFWEA - verkkopalvelut	26 000
		Forssan 100-vuotisjuhla	20 000
		Ympäristöministeriö: Lapsipoliittinen seminaari	5 000
		RAY- avustukset: Työttömien syrjäytymisen ehkäisyyn	100 100
		ESR-avustukset : Etelä-Savon TE-Keskus	494 600
		Hämeen TE-Keskus	29 700
		Kaakkois-Suomen TE-Keskus	177 700
		Opetushallitus / kehittämisraha:	
		Jäsenenä kansalaisyhteiskunnassa	16 100
		Itsearviointi-hanke	7 000
		Etäopetuspalvelimen perustaminen	9 100
		ATK-ryhmäopintojen kehittäminen	33 100
		Opintotarjonnan kehittäminen	9 300
		Tietoyhteiskuntataitojen kehit.	10 000
		Tietoyhteiskuntasanasto	6 500
		Kuntien kohdeavut	15 800
		Muut kohdeavustukset (OPM)	2 700
		Vapaan sivistystyön yhteisjärjestö (pilottihanke)	9 300
		Palkansaajarahasto	81 400
		Folke Bernadotte -säätiö	21 200
		Työväen Opintorahasto	20 000
		Muut	1 300
Varainhankinta		Jäsenmaksut	542 100
Sijoitus- ja rahoitustoiminta		Korko- ja osinkotuotot	21 000
Yleisavustukset		Valtion sivistysjärjestömääräraha	308 000
<b>Yhteensä</b>			<b>6 026 600</b>

Lähde: Opetusministeriö; TSL:n tilinpäätöstiedot.

Yksityisen varainhankinnan päälähteet on TSL:ssä kirjattu varsinaisen opinto- ym. toiminnan tuottoihin (21%) ja jäsenmaksuihin (9%).

### ***Kansan Sivistystyön Liitto***

Vasemmistoliittolainen KSL on todennut, että 1990-luvun valtionosuusuudistus osoittautui sille suuren henkilöstön opintokeskuksena kipeäksi leikkuriksi, joka pakotti lisäämään omia toiminnallisia tuottoja. Järjestöjä rohkaistiin täyttämään ammatillisten kursien ja maksupalvelutuottojen avulla valtionosuuksien supistumisen aiheuttamaa vajetta taloudessaan. Kun ammatillista lisäkoulutusta ei enää saatu myydyksi, niin tämä aiheutti

jälleen ongelmia järjestotaloudelle. Vuosituhannen vaihteessa tekemiensä järjestelyjen jälkeen KSL kuitenkin katsoo, että sen talous on ollut viime vuodet terveellä pohjalla.<sup>84</sup>

**Taulukko 3.22. Kansan Sivistystyön Liiton tulojen erittely 2003 / euro**

Varsinainen toiminta	2 010 300	Opintokeskustoiminnan tuotot	1 624 500
		Sivistysliiton toimintatuotot	
		Projektirahoitus (OPM / ESR)	103 100
		Ammatillinen lisäkoulutus (läänin rahoittama)	28 300
		Ammatillinen lisäkoulutus (valtionosuus)	193 600
		Muut tuotot (kurssimaksut, vuokrat, palvelumyynti ym.)	25 900
		Radiotoiminnan tuotot	34 900
Varainhankinta	164 700	Jäsenmaksutuotot	58 700
		Ay-tukimaksutuotot	54 700
		Muut tuotot (apurahat ja avustukset)	51 300
Sijoitus- ja rahoitustoiminta		Korkotuotot	3 800
Yleisavustukset		Valtion sivistysjärjestömääräraha	131 000
<b>Yhteensä</b>			<b>2 309 800</b>

Lähde: Opetusministeriö; KSL:n tilinpäätöstiedot.

Vuoden 2003 tilinpäätöksen mukaan KSL:n kokonaistulot olivat noin 2,3 miljoonaa euroa. Talouden on todettu rakentuneen opintoiminnan ja ammatillisen koulutuksen valtionosuuksista, valtion sivistysjärjestömäärärahasta, jäsenmaksuista, ay-liikkeen tukimaksuista, radiotoiminnan tuotoista, erilaisista harkinnanvaraisista avustuksista, apurahoista sekä projekti- ja hankekohtaisesta erillisrahoituksesta.<sup>85</sup> Julkisen rahoituksen osuus koko taloudesta ylittää arviolta ainakin 60 %:iin.

### ***Kansallinen Sivistysliitto***

Suurten puolueiden sivistysjärjestöistä kapeimmalla budjetilla on toiminut Kokoomuksen Kansallinen Sivistysliitto. Puoluetyön ympärille keskittyneen liiton ja sen opintokeskuksen kokonaisbudjetti oli vuonna 2003 jokseenkin tasan kaksi miljoonaa euroa. Eri-laisten julkisten tukien osuus kokonaistuloista lienee noin puolet.

Liiton toimintakertomus (2003, 4-5) tiivistää että ”Kansallisen Sivistysliiton ja sen opintokeskuksen talous perustuu opetusministeriön ja opetushallituksen sekä pienemmässä määrin muiden valtion viranomaisten myöntämiin avustuksiin sekä tiiviiseen yhteistyöhön jäsenjärjestöjen kanssa koulutustoiminnan osalta.”

**Taulukko 3.23. Kansallisen Sivistysliiton tulojen erittely 2003 / euro**

Opintokeskustoiminta	1 824 700	Valtionapu	621 200
		Luentotoiminta	4 500
		Kurssitoiminta - kurssimaksut ja muut tulot	1 076 400
		Muut tulot	24 100
		Projektien valtionapu	83 600
		Projektituotot	11 200
		Projektien vuosisiirrot	3 700
Kulttuuritoiminta		Toimintatuotot	2 500
Koulutus- ja kurssitoiminta		Toimintatuotot	4 800
Materiaalituotanto		Tuotot	18 000
Kansainvälinen toiminta		Tuotot	3 000
Sijoitus- ja rahoitustoiminta		Korkotuotot	100
Varainhankinta	22 800	Jäsenmaksut	7 400
		Muut tuotot	15 400
Yleisavustukset		Valtion sivistysjärjestömääräraha	135 000
<b>Yhteensä</b>			<b>2 010 900</b>

Lähde: Opetusministeriö; KAN:n tilinpäätöstiedot.

### 3.3.4. Julkisuusintressi ja poliittiset sivistysjärjestöt

Vapaan sivistystyön tarkoitus on kiteytetty kansalaisten yleissivistävään ja elinikäiseen oppimiseen, persoonallisuuden monipuoliseen kehittämiseen sekä kykyyn toimia osana yhteisöä ja kansalaisyhteiskuntaa. Tämän on osaltaan tarkoitus edistää tasa-arvoa ja kansanvaltaisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Sivistysjärjestöjen työlle on ollut ominaista sekä moniarvoisuus että autonomisuus. Moniarvoisuus toteutuu siten, että toiminnassa on useita liittoja ja opintokeskuksia, jotka muodostavat pohjoismaisen kansansivistysperinteen mukaisesti kansalaisyhteiskunnalle olennaisen näkemysten kirjon. Toiminnan lähtökohdat on voitu määrittää autonomisesti oman yhteisön ja siihen lukeutuvien järjestöjen aatemaailmasta, tavoitteista ja tarpeista. Poliittiset sivistysjärjestöt ovatkin omien yhteisöjensä palvelu- ja yhteistyöjärjestöjä eli aatteellisen järjestö-, koulutus-, kulttuuri- ym. toiminnan moniosaajia ja kehittäjiä. Niiden itsensä tai jäsen- ja yhteistyöjärjestöjen toiminnan muodot ja sisällöt vaihtelevat laajasti yhdistystoiminnan ja yhteiskunnan eri alueilla. Tuetun toiminnan kirjo on sisältänyt kaikkea mahdollista maan ja taivaan välillä: puolueiden järjestötoiminnasta tekstiili- ja puutöihin tai opintotoiminnan pedagogisesta kehitystyöstä tanssi- ja musiikkiharrastuksiin, elävän ravinnon kursseista tai ammatillisesta edunvalvonnasta ja ammatillisesta täydennyskoulutuksesta internetin käytön ohjaukseen sekä vaalityöhön<sup>86</sup>.

Viime vuosikymmenen lopulla tehdyn arvion mukaan sivistysliittojen ja opintokeskusten toiminta ei näy julkisuudessa eikä niitä tunneta kovin yleisesti. Mukana olleet opiskelijatkaan eivät välttämättä tiedä käyttäneensä niiden palveluja<sup>87</sup>. Tämän jälkeen voitaneen olettaa, että vähintään yhtä huonosti tunnetaan poliittisten sivistysjärjestöjen rooli osana puolueyhteisöjen toimintaa ja osana poliittisen toiminnan rahoitusta. Osa niiden työstä on puhdasta puolue toimintaa tai sitä välittömästi tukevaa työtä, vaikka kokonaisuudessaan sivistysliittojen toimenkuva onkin paljon avarampi. Siinä missä suora puoluetuki on osoitettu puolueiden keskus- ja piirijärjestöille, niin sivistystyöhön myönnetyt tuet kana-voituvat läpi lähes koko poliittisen liikkeen. Osa julkisesta sivistystuesta on rinnastettavissa suoraan puoluetukeen. Osa varoista on puolestaan tyypillistä välillistä puoluetukea. Lisäksi varoja on ohjattu myös väljemmin poliittisen liikkeen piiriin kuuluville organisaatioille kuten sosiaali- ja kulttuurialan järjestöille tai ammatillisille organisaatioille. Osa toiminnasta on myös suuntautunut poliittisen järjestöyhteisön ulkopuolelle (vrt. asetelma 3.1. sivulla 72).

Puolueyhteisöissä sivistysjärjestöjen toiminta ja arvo tunnetaan varmasti läpikotaisin. Julkisten tukijärjestelmien myötä niillä on myös huomattavaa taloudellista merkitystä. Esimerkiksi vuonna 2003 suoran puoluetuen määräraha oli 11,8 miljoonaa. Samaan aikaan puoluetustaisten sivistysliittojen vuosituot olivat noin 6,3 miljoonaa euroa. Ulkopuolisen on mahdotonta täsmentää, millainen osuus tuesta on verrattavissa suoraan puoluetukeen, paljonko on tyypillistä välillistä puoluetukea ja mikä osuus sivistysrahoista ohjautuu puolueperusteisen järjestötyön ulkopuolelle. Eroja on havaittavissa myös liittojen välillä. Esimerkiksi sosialidemokraattien TSL:lla toiminnan volyyymi on suurin, työn kirjo la-vein ja budjetti kookkain, ja SDP:n järjestötyö on yksi osa tästä kokonaisuudesta. Toisaalla esim. Kokoomuksen Kansallisessa Sivistysliitossa budjettikoko ja julkisen tuen määrä ovat huomattavasti pienempiä, mutta suoraan puoluetta tukeva toiminta on hallitsevassa osassa koko sivistysliiton työssä. Jossain määrin eroja saattaa korostaa myös järjestöjen vaihteleva tapa kuvata työtänsä esim. toimintakertomuksissa. Sivistysjärjestöjen toimenkuva ja jäsenjärjestöjen kirjo ulottuvat joka tapauksessa läpi oman puolueyhteisön, mikä kuvastaa erilaisia järjestö- ja toimintakulttuureita sekä yleisemminkin poliittisten liikkeiden rakenteellisia perus- ja ajatusmalleja. Vasemmistossa on aina panostettu työväenliikkeen järjestölliseen voimaan yhteiskunnan eri sektoreilla. Porvarillisissa puolueissa ja etenkin Kokoomuksessa toimintamalli on ollut selvästi suppeampi.

Käytännössä useiden sivistysliittojen ja opintokeskusten toiminta on yhä paalutettu puolueiden osoittamien jakolinjojen mukaan. Tavallaan asetelmaa kuvastavat Vihreän Sivistysliiton ja sen opintokeskus ViSion perustamiseen liittyneet vaiheet 1990-luvulla. Jär-

jestön historiikin mukaan vihreä liike oli haaveillut omasta opintokeskuksesta jo 1980-luvulla, mutta opetusministeriöstä oli ilmoitettu, että perustaminen ei ollut mahdollista, koska vihreät ei vielä silloin ollut rekisteröity puolue. 1990-luvulla tilanne oli muuttunut ja samalla oli tuotu esiin tulkinta, että ”Periaatteessa jokaisella puolueella oli oikeus omaan opintokeskukseen.”<sup>88</sup>

Sivistysjärjestöjen julkiseen tukijärjestelmään liittyvät puoluetuen piirteet ovat kuitenkin ohentuneet vuosikymmenien aikana. Esimerkiksi 1970-luvulla puoluetuetaiset organisaatiot keräsivät enimmillään ainakin 70 % opintokeskuksille osoitetuista budjettivaroista. Viime vuosina osuus on kutistunut alle puoleen. Suuntaus on osaltaan nähtävissä myös järjestöjen sisällä, kun opintokeskusten toimintavolyymista varsinaisten puoluejärjestöjen osuus on vähentynyt vuosien varrella. Lisäksi asiakkaiksi on tullut aiempaa näkyvämmiin yhteistyötahoja perinteisten puolueyhteisöjen ulkopuolelta.

Muutokset ovat heijastuneet myös sivistystyön sisältöihin. Kun 1960-luvulla säädettiin lakia opintokerhotoiminnan valtionavusta, mukaan liitettiin lausuma, että toiminta pitäisi tapahtua ilman ”puoluekiihoitusta”. Sen sijaan 1970-luvun puolivälissä uusittu laki toteutettiin poliittisten sivistysjärjestöjen ehdoilla, vaikka puolueiden tukemisesta ei lainsäädännön yhteydessä puhuttukaan mitään. Opintokeskustyön budjettimäärärahat kasvoivat varsin tasaisesti 1990-luvun alkuun saakka, mutta opintotoiminnan sisällöissä muutokset olivat näkyvissä jo edellisellä vuosikymmenellä. 1980-luvun puoliväliin asti opintokeskusten eri toimintamuodoissa pääpaino oli yhteiskunnallisissa aineissa. Poliittisen aktiivisuuden ja järjestötyön vetovoiman hiipuessa hallitsevaan asemaan nousivat 1990-luvun alkuun mennessä taideaineet, musiikki, käytännön taidot ym. Vuonna 1993 säädetty uusi opintokeskuslaki ja valtionalouden säästöt ravistelivat sivistysjärjestöjä rajusti, mikä pakotti järjestöt sopeuttamaan toimintansa talouden uusiin puitteisiin. Sivistystyön sisällöissä uusina alueina erottuivat ammatillisen koulutuksen tarpeita palvelevat opinnot, kansainvälistymisen haasteet, tietotekniikan sekä sosiaali- ja terveydenhuollon aiheet.<sup>89</sup>

Opintokeskuksille varatuissa määrärahoissa on 2000-luvulla nähtävissä uusi kasvusuuntaus. Sivistysjärjestöille on tarjottu myös näkyvää roolia hallituksen linjaamien politiikkaohjelmien toteutuksessa. Tämä tulee näkyviin erityisesti ns. kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa, jonka ”...*tarkoituksena on edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta.*” Ohjelman taustalla on mm. äänestysaktiivisuuden ja puoluetoinnin vetovoiman hiipuminen. Kyse on eri ministeriöiden toimialaan budjetoidusta kokonaisuudesta, jonka lukuisat hankkeet ovat jakaantuneet tavallaan kolmeen päälohkoon.

Ensinnäkin kansalaisopinnoilla pyritään aktivoimaan väestöä yhteiskunnalliseen ja osallistuvaan opiskeluun sekä tiedonhankintaan. Toiseksi väestöä halutaan kannustaa järjestölliseen kansalaistoimintaan. Kolmanneksi on tuotu esiin kansalaisvaikuttaminen edustuksellisen demokratian perustana: puolueet välittävät kansalaisten näkemyksiä poliittisiksi vaihtoehdoiksi, jotka viime kädessä arvioidaan yleisissä vaaleissa.

Viime vuosina sivistysjärjestöjen ja opintokeskusten autonomisen aseman rinnalle on myös hahmotettu niiden itsensä ja viranomaisten yhdessä linjaamat suuntaviivaohjauksen periaatteet. Näin julkisella rahoituksella pyritään vahvistamaan vapaan sivistystyön oppilaitosten asemaa tasa-arvoa, sosiaalista koheesiota ja aktiivista kansalaisuutta kannustavan aikuiskoulutuksen järjestäjinä. Käytännössä oppilaitosten toimintaa on haluttu suunnatta tietyille painopistealueille. Opintokeskusten suuntaviivat on ohjattu neljälle alueelle: ensinnäkin kansalaistaitoihin ja kansalaisyhteiskuntaan liittyviä valmiuksia lisääviin opintoihin, toiseksi maahanmuuttajien kieli- ja kulttuuri- ym. koulutukseen, kolmanneksi tietoyhteiskunnan perusvalmiuksia parantavaan koulutukseen ja neljänneksi terveyttä edistäviin opintoihin.<sup>90</sup>

Aikanaan sivistysjärjestöjen toiminta oli sidottu näkyvästi puolueiden aatteelliseen järjestötyöhön. Nykyisin kokonaiskuvaa hallitsee laajempi läpileikkaus yhteiskunnallisen järjestötoiminnan vaihtelevista muodoista, mutta niin vanhat kuin uudetkin toimintamuodot ja tavoitteet sovituvat yhä useilta osin sivistysjärjestöjen ja niiden taustapuolueiden yhteisiin tarpeisiin. Käytännössä sivistysjärjestöjen toimintaa leimaavat vahvat puolueperusteiset intressit ja samalla määrärahojen jakoon heijastuvat vanhat poliittisiin nautintaoikeuksiin nauhatut perinteet. Siten osa poliittisten sivistysjärjestöjen työstä ja talousperustasta on yhä suoraan linkitettävissä puoluerahoitukseen.

Julkisen rahoituksen valvonnassa pääasialliset näkökulmat liittyvät valtionapujärjestelmään - eivät puoluerahoituksen näkökulmiin. Viranomaisilta saaduissa tiedoissa ei tullut millään tavoin esiin, että seuranta palvelisi varsinaisesti puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä. Opintokeskusten valtionosuusjärjestelmän yhteydessä viranomaiset keräävät tiedot opintotoiminnan suoritelmästä ja kustannuksista. Lisäksi tilastokeskus kokoaa tietoja esim. koulutuksen sisällöistä. Sivistysjärjestöjen harkinnanvaraisten avustusten valvonta on keskittynyt tuen tarkoituksenmukaiseen käyttöön ja laskelmiin julkisten avustusten ja toiminnan kokonaiskustannusten välisestä suhteesta. Joka tapauksessa tässäkin kohdin tukijärjestelmä on tuonut mukanaan periaatteet, joiden perusteella päästään julkisina asiakirjoina arvioimaan järjestöjen toimintaa ja taloutta.



Sivistysliittojen ja niiden opintokeskusten rahoitus pohjautuu pitkälti julkiseen tukeen. Yleisesti saatavilla olevat tilinpäätöstiedot eivät kuitenkaan aina kerro tarkasti yksityisen ja julkisen rahoituksen välistä osuutta, kun julkisten avustusten ohessa tuloja saadaan myös ostopalveluin. Omarahoitusosuus perustuu ilmeisesti pääosin puolueyhteisön sisältä tai sen lähipiiristä saatuihin varoihin.

Opintokeskusten kohdalla valvonnan perusteet näyttävät muuttuneen oleellisesti, kun järjestelmä siirtyi 1990-luvulla laskennalliseen valtiosuusmalliin. Samalla purettiin valtiosuusyksien edellyttämä tilitys- ja kertomusjärjestelmä, joka oli synnyttänyt opintokeskuksiin raskaan byrokratian<sup>91</sup>. Aiemmin viranomaiset olivat keränneet vuosittain perustietoja tuhansista opintokerhoista ja kursseista, jolloin kuka tahansa saattoi tutustua julkisina asiakirjoina mm. tietoihin opintojen aiheista ja järjestäjistä. Aiempina vuosina viranomais seurannassa oli myös ilmennyt, että opintokeskusten välittämä tukijärjestelmä oli vielä 1990-luvullakin mielletty ”yleisesti tunnettuna tapana hankkia piilopuoluetukea.” Järjestelmää oli käytetty 1970-luvulta alkaen varsin joustavasti poliittisen järjestötoiminnan rahoittamiseksi. Toisinaan siinä ei katsottu olevan mitään laitonta vaan se tulkittiin jopa maan tavaksi, jota käytettiin estoitta hyväksi<sup>92</sup>. Voitaisiinko olettaa, että 1990-luvulla leikattujen voimavarojen mukana järjestelmä olisi myös karsinut pois siihen aiemmin liittyneitä lieveilmiöitä?

Kaiken kaikkiaan sivistysjärjestöjen ja opintokeskusten merkitystä puolueyhteisön taustalla on vaikea arvioida ja suorastaan mahdotonta mitata. Yleisen puoluerahoituskeskustelun yhteydessä ei ole kuitenkaan otettu edes esille sivistysorganien olemassaoloa poliittisen rahoituksen taustatoimijoina. Valtion tukieuroina mitattuna poliittinen sivistystyö tuo joka tapauksessa vuosittain useiden miljoonien lisän puolueyhteisöjen toimintaan. Yleensä keskustelua on käyty sivistystyön edellytysten, sisältöjen ja tavoitteiden ehdoilla. Poliittiseen toimintaan on viitattu yleisellä tasolla, kun on puhuttu kansalaisvalmiuksia kehittävästä ja yhteiskunnallisesta sivistystyöstä tai moniarvoisuutta, tasa-arvoa ja kansanvaltaisuutta tukevasta aikuisopiskelusta. Sen sijaan puoluerahoitus- tai puoluetuki-termiä on melkein pä vältelty asian yhteydessä.

### 3.4. Säätiötä puolueiden taustalla

Tässä alaluvussa seurataan eräitä puolueiden hallinnassa olevia säätiötä. Tarkoituksena on selvittää, millä tavoin ne ovat kytköksissä poliittiseen toimintaan ja erityisesti puolueiden rahoitusjärjestelyihin. Sen jälkeen tarkastellaan, missä määrin rahoituksen läpinäkyvyys toteutuu säätiöiden toiminnassa.

Säätiö ei ole yhdistyksen tapaan henkilöiden muodostama yhteisö vaan oikeudellisesti luonteeltaan se on tiettyyn tarkoitukseen osoitettu omaisuusmassa, jolle on järjestetty hallinto ja joka on rekisteröinnin kautta saanut oikeushenkilön aseman. Säätiöiden perustamisluvan yhtenä edellytyksenä on toiminnan ja tarkoituksen (yleis)hyödyllisyys. Perustamislupaa ei myönnetä, jos säätiön tarkoituksena on esim. liiketoiminnan harjoittaminen tai taloudellisen edun hankkiminen säätäjälle taikka säätiön toimihenkilöille. Toiminta-ajatuksen mukaan säätiöt jakaantuvat pääosin kahtaalle: ensiksikin **toiminnallisiin eli laitossäätiöihin** ja toiseksi **sijoitus- eli pääomasäätiöihin**. Toiminnallinen säätiö on perustettu tiettyjen tehtävien tai toimintojen hoitamista varten. Se saattaa ylläpitää esim. vanhainkotiä tai oppilaitosta ja se toimii pitkälti samaan tapaan kuin yhdistyksetkin. Sijoitus- eli pääomasäätiö (tai rahoitus- eli apurahasäätiö) puolestaan huolehtii hallitsemansa omaisuusmassan mahdollisimman turvallisesta sekä tuottavasta sijoittamisesta ja tukee tuotoillaan esim. apurahoin tai avustuksin säätiön tarkoituseriä palvelevaa toimintaa. Kun toiminnalliset eli laitossäätiöt harjoittavat yleensä itse jonkin erityisalan toimintaa, niin sijoitussäätiöt tukevat muiden harjoittamaa työtä.<sup>93</sup>

Vanhimmat puoluetäustaiset säätiöt ovat peräisin 1920- ja 1930-luvuilta. Säätiöitä perustettiin myös sodan jälkeisenä aikana, kun puolueet organisoivat uudelleen koneistojaan. Usein säätiöt ovat kuitenkin syntyneet yksittäisistä tarpeista, joten niitä on laitettu liikkeelle vähitellen eri vuosikymmeninä. Puolueiden piirissä on myös erilaisia yhdistyspohjaisia tukiorganisaatioita, mutta ne jäävät tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Säätiöt voivat olla kiinnittyneitä keskustasolle tai ne toimivat paikallisten puoluejärjestöjen tukena. Ne saattavat olla varsinaisten puoluejärjestöjen hallinnassa tai oheisjärjestöjen kuten nuorisjärjestön hallussa. Joukossa on sekä laitos- että pääomasäätiöitä. Laitossäätiöitä ovat esimerkiksi puolueiden arkistoja tai kansanopistoja ylläpitäneet säätiöt. Osa organisaatioista edustaa toimintansa perusteella tavallaan väli- tai sekamuotoa. Eräillä säätiöillä työ on

liittynyt esim. puoluetuimistojen tai -kiinteistöjen hankintaan sekä ylläpitoon, ja samalla varoja on ohjattu yleisemminkin puolueuetyön tukemiseen. Toisinaan säätiöt ovat saattaneet muuttaa toimenkuvaansa, kun ne ovat myyneet laitossäätiöille tyypillisen omaisuutensa ja sijoittaneet varansa tuottamaan tukea arkiselle puolueuetyölle.<sup>94</sup>

Puoluesäätiöillä on jossain määrin epämääräinen, hämärä ja jopa mystinen maine. Käsitukset juurtavat etenkin menneisiin vuosikymmeniin, ja nykytutkimus onkin esitellyt havaintoja aiemmilta vuosilta säätiöiden toisinaan hyvinkin raadollisesta roolista poliittisten rahoitusjärjestelyjen taustalla<sup>95</sup>. Valtion suora puoluetukijärjestelmä on oletettavasti vähentänyt säätiöiden merkitystä.

Ainakin osa puolueiden taustasäätiöistä tunnetaan yleisesti vähintään nimeltä, mutta osa on saattanut pysyä rajatumman piirin tiedossa. Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) tietojen mukaan säätiöitä oli vuoden 2005 syksyllä kaikkiaan vajaat 2.700. Puolueuetaustan omaavien organisaatioiden osuus tästä joukosta lienee korkeintaan muutaman prosentin luokkaa<sup>96</sup>. Kaikkien puolueuetaustisten säätiöiden siivilöinti näin laajasta joukosta olisi tässä yhteydessä liian mittava hanke. Siten nyt tarkasteltavat säätiöt on valittava mukaan aiempien tutkimusten tarjoaman rajallisen perustiedon valossa ja toisaalta tätä hanketta varten seurattujen puolueaineistojen perusteella. Ennen puolue- ja säätiökohtaista tarkastelua kartoitetaan kuitenkin asian normiperustaa.

### 3.4.1. Säätiölainsäädäntö

Itsenäisiä ja yksityisoikeudellisia säätiöitä koskeva normisto perustuu jo vuonna 1931 voimaan tulleeseen säätiölakiin (109/1930) ja sen myöhempisiin tarkistuksiin. Lain (1-3 §) mukaan itsenäisen säätiön voi perustaa yksityinen henkilö taikka yksityis- tai julkisoikeudellinen yhteisö, joka luovuttaa säädekirjalla tai testamentilla omaisuutta tarkoitusta varten. Perustamiselle on hankittava lupa ja hakemuksen yhteydessä viranomaiselta on pyydettävä sääntöjen vahvistamista. Tämän jälkeen säätiö merkitään rekisteriin ja se saa oikeushenkilön aseman. Säätiön perustamismääräyksessä on mainittava säätiön tarkoitus ja sille tuleva omaisuus. Säätiöasetukseen (1045/1989) on kirjattu lähtökohdaksi vaadittavan omaisuuden vähimmäistaso, joka on 2000-luvun alussa määritelty 25.000 euroksi.

### ***Säätiöillä ei yleistä tukijärjestelmää***

Säätiöitä varten ei ole luotu mitään erityistä julkista tukijärjestelmää. Niiden mahdollisuudet saada julkista tukea ovat riippuneet pitkälti siitä, ovatko ne toiminnallisia vai pääomasäätiöitä ja toisaalta ovatko ne luonteeltaan valtakunnallisia vai paikallisia organisaatioita. Valtionavustukset on tyypillisesti osoitettu budjetissa tiettyyn tarkoitukseen, joten yleisavustuksia suoraan puolueiden sijoitus- ja pääomasäätiöille ei liene jaettu. Toisaalta esim. yksityisluontoihin arkistoihin tai kansanopistoihin sovellettujen valtionapujärjestelmien mukana tukea on jaettu puolueidenkin toiminnallisten säätiöiden ylläpitämään työhön. Sen sijaan joidenkin kuntien talousarvioihin on varattu määrärahoja yleishyödyllisten yhteisöjen tukemiseen avustusten käyttötarkoitusta tarkasti yksilöimättä. Näitä määrärahoja on toisinaan jaettu paikallisille puoluesäätiöille, jotka ovat saattaneet ohjata tukea edelleen puolueiden toimintaan (ks. pääluku 4).

### ***Säätiöiden julkisuusvelvoitteet***

Säätiöiden toimintaa ja taloudenpitoa kuvaavien asiakirjojen julkisuusvaatimuksia on muokattu vähitellen. Vuoden 1930 laki ei alkuaan vaatinut säätiötä toimittamaan viranomaisille tietoja esim. tileistään, vaikka hallituksen lakiesityksessä (4/1929 II vp.) niin ehdotettiin. Ennen vuoden 1964 lakiuudistusta (400/1964) säännöllistä tilivalvontaa ei kirjattu lakitekstiin, joskin lukuisten säätiöiden säännöt määräisivät mm. tilinpäätöstaseet ja toimintakertomukset toimitettaviksi viranomaisille. Lisäksi viranomaiset saattoivat erityistapauksissa vaatia säätiöltä vastaavia tiliselvityksiä<sup>97</sup>. Joka tapauksessa eräiden seuraavasakin käsiteltävien säätiöiden toimintakertomuksia ja tilinpäätöstietoja on löydettävissä kansallisarkistoon siirretyistä oikeusministeriön asiakirjoista 1930-, 40- ja 50-luvuilta lähtien<sup>98</sup>. Säätiölakiin yleiset julkisuusvaatimukset kirjattiin vuonna 1964, jolloin pyrittiin mm. tehostamaan säätiöiden tilintarkastusta ja valvontaa. Säätiöt veloitettiin toimittamaan oikeusministeriölle tilinpäätöstiedot sekä toiminta- ja tilintarkastuskertomukset. 1980-luvun lopun lailla (349/1987) tietojenantovelvollisuutta laajennettiin siten, että tuloslaskelma ja tase oli toimitettava viranomaisille liitteineen ja lisäksi mukana oli lähetettävä tase-erittelyt. 1990-luvun alun lailla (1172/1994) asiakirjajulkisuutta kuitenkin kavennettiin siten, että rekisteriin lähetetyt tase-erittelyt on pidettävä salassa.<sup>99</sup>

Säätiölain 13 §:n mukaisena nykykäytäntönä säätiöiden tulee kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä toimittaa PRH:n ylläpitämään säätiörekisteriin oikeiksi todistetut jäljennökset

- 1) toiminta- ja tilintarkastuskertomuksista,
- 2) tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen sekä
- 3) tase-erittelyistä

Asiakirjat ovat siis muilta osin yleisesti saatavilla, mutta lain 24 §:n mukaan rekisteriviranomainen on velvollinen pitämään tase-erittelyt salassa.

### **Säätiövalvonta**

Säätiöiden yleisvalvonta kuului 1990-luvun alkupuolelle asti oikeusministeriölle. Sittemmin tehtävät on osoitettu patentti- ja rekisterihallitukselle. Säätiölain 13 §:n mukaan PRH:n ”on valvottava, että säätiöiden hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti.” Valvontaa voidaan tarkastella säätiöiltä vaadittavien asiakirjojen perusteella kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin rekisteröidyiltä säätiöiltä vaaditaan lähtökohtaiset perustamisasiakirjat sääntöineen ym. tietoineen. Toiseksi niiden täytyy pitää tietyt tiedot ajan tasalla: ilmoittaa esim. hallituksen jäsenten vaihtumisesta ja hakea vahvistusta sääntöjen muutoksille. Kolmanneksi niiden on toimitettava säännöllisesti tilikausittain toimintaan ja tilinpäätökseen liittyvät perustietonsa. Lisäksi rekisteriviranomaisella on tarvittaessa ”oikeus toimittaa säätiöiden tilien ja hallinnon tarkastus ja muullakin tavalla tarkastaa säätiön toimintaa.” Ennakollista valvontaa viranomainen harjoittaa lähinnä säätiöiden perustamisvaiheessa vahvistaessaan sääntöjä ja mahdollisessa sääntöjen muutostilanteessa. Säätiölain tarkennukseen tähtäävässä hallituksen esityksessä (93/1994) todettiin, että pääasias-  
sa laillisuusvalvonta on jälkikäteistä: ”...tarkoituksena on huolehtia siitä, että perustajan tarkoitus jatkuvasti toteutuu ja että säätiön toiminnassa noudatetaan lakeja ja säätiön omia sääntöjä. Valvontaan kuuluu myös varojen hoidon seuranta. Valvonta tapahtuu ensisijaisesti säätiön tilinpäätöstietojen ja muiden vuosiselvitysten perusteella.”<sup>100</sup>

Vastaavasti säätiörekisteriryhmä totesi muistiossaan (1993, 16-17), että valvonta tapahtuu lähinnä viranomaisille lähetettyjen vuosiselvitysten perusteella. Lisäksi kantelut tai lehtikirjoittelut voivat synnyttää erityistä tarkastustarvetta. Normaalikäytännön mukaan kaikkia säätiöitä ei ehditä tarkistaa vuosittain. ”Esimerkiksi vuonna 1990 tarkistettiin n. 1450 kappaletta säätiön vuosiselvitysasiakirjoja ja vuonna 1991 n. 350.” Todettakoon, että rekisteröityjä säätiöitä oli viime vuosikymmenen alussa (1992) runsaat 2.200.

Käytännön täsmentämiseksi PRH:lta<sup>101</sup> pyydettiin lisätietoja valvontarutiineista. Viraston mukaan nykyään se ”käy läpi vuosittain pääsääntöisesti kaikki säätiörekisteriin toimitetut asiakirjat.” Lisäksi PRH:lta tiedusteltiin, että kiinnittääkö viranomaisen huomiota tilinpäätöstietojen tekniseen rakenteeseen. Entä koskeeko valvonta toiminta- ja taloustietojen asiasisältöä vai onko viranomaisen kannalta samantekevää, miten ja paljonko säätiö on tuloja kerännyt ja miten varoja on käytetty? Vastauksen mukaan

”Säätiöiden muodollista ja asiasisällöllistä valvontaa tehdään resurssien mahdollistamissa puitteissa sillä tavalla kuin valvonnan taso ja muoto kulloinkin linjataan PRH:ssa.”

Tämän jälkeen PRH:ta pyydettiin vielä tarkentamaan, miten asiaa käytännössä toteutetaan. Viraston lisävastauksessa todetaan, että

”...valvontaa suoritetaan PRH:ssa monessa eri tasossa/tilanteessa, ei ainoastaan vuosiselvityksiä läpi käymällä. Eri valvonnan vaiheissa tutkitaan sekä muodollisia että asiasisällöllisiä kysymyksiä. Esim. säätiön tarkoituksen toteuttamista käydään läpi perustamisvaiheessa, sääntömuutosten yhteydessä, sulauttamisen ja lakkauttamisen yhteydessä sekä vuosiselvitysten läpikäynnin yhteydessä. Tarkoituksen toteuttamiskysymykset saattavat tulla esille myös säätiöstä tai julkisuudesta tulevien ilmoitusten, tiedotteiden tai oikeisuvaatimusten perusteella etc. Muodollisten ja asiakysymysten laajuus rajautuu lain määräytykseen, jonka mukaan PRH:n tulee valvoa, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti. Valvonnassa käydään läpi eri tietokanavia pitkin tulevia mitä moninaisempia kysymyksiä, pyydetään lisäselvityksiä, täydennyksiä, korjauksia, ohjataan, neuvotaan, kehoitetaan, määrätään etc. Käymme siis muodollisia kysymyksiä ja asiasisällöllisiä kysymyksiä läpi sen mukaan, kun resurssit suhteutettuna sisään tuleviin kysymyksiin ja PRH:n valvonnalta edellyttämä taso huomioiden on mahdollista.”<sup>102</sup>

### ***Kiellot ja rajoitukset***

Normisto ei erottele puoluetaustaisia säätiöitä muista organisaatioista, joten se koskee samalla tavoin organisaatioita niiden toimialasta riippumatta. Siten lainsäädäntö ei sisällä kieltoja tai rajoituksia, jotka liittyisivät poliittisen toiminnan rahoitukseen. Säätiölaki ei tee myöskään eroa toimintaedellytyksensä säilyttäneiden säätiöiden välillä niiden varallisuuden mukaan<sup>103</sup>. Kokonaan erillisen alueen kuitenkin muodostavat esim. julkisoikeudelliset säätiöt. Lisäksi säätiöiden toimialasta riippuen niihin on sovellettu muuta erityislainsäädäntöä, kuten esim. sosiaalista asuntotuotantoa hoitaviin säätiöihin arava-, korkotukiy-m. lakeja.

### 3.4.2. Säätiöt ja puoluetalous

Puolueet ovat käyttäneet säätiöitä vaihtelevasti talous- ym. järjestelyjensä hoitamiseen. Säätiöiden määrä ja luonne vaihtelevat puolueittain, mikä johtuu historiallisista tekijöistä, erilaisista järjestökulttuureista ja satunnaisemmista vaikuttimista. Nyt seurattavat organisaatiot sijoittuvat lähemmäksi puolueiden keskus- kuin paikallistasoa ja pelkistetyksi paikallistason säätiöt ohitetaan tässä kokonaan. Joukosta on myös karsittu puhtaat laitos-säätiöt. Kunkin neljän puolueen piiristä valitaan arvioitaviksi kaksi organisaatiota. Valittujen säätiöiden määrällinen ja laadullinen edustavuus jää väistämättä ohueksi, koska mukaan mahdollisesti sopivien organisaatioiden määrä on suurempi. Otos tuskin kuvaa kokonaisuudessaan säätiöiden merkitystä poliittisen toiminnan taloudellisina instrumentteina, mutta asetelma pyrkii heijastamaan julkisuusintressin kannalta keskeisimpiä seikkoja. Mitä säätiörekisteriin kootut julkiset asiakirjat kertovat puolueataustaisista säätiöistä viime vuosilta ja miten saatavilla olevat tiedot ovat verrattavissa varsinaisilta puolueorganisaatioilta vaadittuihin julkisiin tietoihin? <sup>104</sup>

#### ***Keskustalaiset säätiöt***

Keskustassa ja etenkin sen edeltäjässä Maalaisliitossa säätiöitä käytettiin aikanaan suunnitelmallisesti ja keskitetysti puolueen talousjärjestelyissä. Puolueen nuorisjärjestö oli perustanut toimintansa tueksi jo 1940-luvun lopulla Maaseudun Kukkasrahaston, joka oli 1950-luvulla järjestön tärkeimpiä varainhankinnan lähteitä. Naisjärjestön yleisen työn sekä opinto- ja lomatoiminnan tueksi oli perustettu 1960-luvun alussa Suomen Naisten Tukisäätiö. Maaseudun Sivistysliiton historian mukaan liiton opinto- ja kulttuurityön taustalle perustettiin 1960-luvun jälkipuolella Keskustan opintotoiminnan säätiö. Oma järjestökonettaan varten ML rekisteröi heti 1950-luvun alussa Maaseudun Säätiön, jonka varaan oli suunniteltu jopa 75 % puolueen johdon toiminnan rahoittamisesta. Silloisen suunnitelman mukaan ”säätiö on naamioitu siten, että sille lahjoitusten tekeminen on liikelaitoksillekin mahdollisimman helppoa.” Lisäksi perusteluissa todettiin, että ”Koska puolue esim. vaalien aikana voi saada n.s. ”vierasta rahaa”, saattaa sen käytöstä ja sijoituksista tulla väärinkäsityksiä... Nämä haitat voidaan torjua kun varojen saanti ja käyttö tapahtuu säätiön kautta ...” Maaseudun Säätiölle varoja koottiin mm. puolueen kannattajakunnalta, jär-

jestöväeltä, osuustoiminnallisilta tahoilta sekä teollisuudelta ja liike-elämältä. Lisäksi puolueen sisällä ns. K-linjan hallussa ja virallisen puoluejohdon ulottumattomissa oli oma säätiönsä eli vuonna 1956 perustettu Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiö (MYVS). Se rahoitti huomattavin panoksin 1950- ja 1960-lukujen kiivaita vaalikamppailuja. Sen varojen lähteeksi on mainittu mm. kotimaiset yritykset ja teollisuus. Eräiden lähteiden mukaan säätiö toimi osana laajaa sisäpoliittista hallinta- ja ohjausjärjestelmää ja se toimi myös kanavana rahoille, joiden alkuperä viittasi maan rajojen ulkopuolelle itään.<sup>105</sup>

**Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiön** tarkoituksiksi kirjataan yhä alkuperäisten sääntöjen mukaisesti "...tukea ja edistää maalaisliiton hengen mukaista ajattelutapaa sekä tämän hengen levittämiseksi ja kehittämiseksi eri muodoin tapahtuvaa toimintaa Suomessa." Säätiön perustivat 1950-luvun puolivälissä Maalaisliittoon ja sen K-linjan sisäpiiriin kuuluneet luottomiehet. Alusta lähtien MYVS:n johdon valintatapa on muotoiltu siten, että hallitus täydentää itse itseään valitsemalla tarvittavat jäsenet. Viime vuosina säätiön hallitus on koostunut pääosin vanhoista keskustavaikuttajista, joista useimmat ovat jo siirtyneet pois päivänpolitiikasta.

MYVS:n rooli poliittisen toiminnan rahoituksessa on oleellisesti ohentunut sitten 1950- ja 1960-lukujen. Historiantutkimuksen mukaan säätiöllä oli aikanaan jopa keskeinen rooli maan johtavan puolueen ja sen sisälläkin valikoidusti eräiden eturivin vaikuttajien puolue- ja vaalirahoituksessa<sup>106</sup>. Sen sijaan viimeisen kymmenen vuoden aikana niin säätiön varallisuus kuin jaetut avustuksetkin ovat jääneet vähäiseen sivurooliin. 1990-luvulla pääosa säätiön varallisuudesta on julkisten asiakirjojen mukaan koostunut osakkuudesta yleishyödylliseen rakennuttajatoimintaan aikanaan suuntautuneessa yhtiössä, joka tuli 1980-luvulla tunnetuksi puoluerahoitusyhteyksistään<sup>107</sup>. 1990-luvun loppupuolen vuosina MYVS:n taseen loppusumma vaihteli miljoonan markan molemmin puolin. Samaan aikaan säätiön vuositulot koostuivat pääosin juuri po. yhtiöltä saaduista osingoista: vuosina 1995-2000 ne vaihtelivat useimmiten 200.000 ja 400.000 markan välillä.

Säätiörekisterille toimitetuista tiedoista voidaan nähdä, paljonko MYVS on jakanut avustuksia 1990-luvun loppupuoliskolla: vuotuisen kokonaistuen määrä on vaihdellut 100.000 ja 200.000 markan välillä. Tuen kohteita asiakirjat eivät kuitenkaan kerro tyhjentävästi. Eräiltä vuosilta tukikohteet ovat eriteltävissä kokonaisuudessaan, mutta välillä niitä ei ole yksilöity lainkaan. Jokseenkin kaikki ilmenneet avustukset ovat kuitenkin jääneet keskustayhteisön sisälle. Tukea on jaettu puolueen vaaliehdokkaille ja heidän taustaryhmiilleen. Tuettavien joukossa on ollut myös Keskustan paikallis- ja oheisjärjestöjä. Toisinaan avustuksia on annettu Keskustan eduskuntaryhmälle tai keskustahenkisille tahoille, kuten



esim. UKK-Perinneyhdistys ry:lle. Yksittäiset tukisummat ovat vaihdelleet muutamasta tuhannesta muutamaan kymmeneen tuhanteen markkaan.

MYVS:n toiminta näyttää edelleen muuttuneen 2000-luvun taitteen jälkeen. Vuosina 2001-2003 toimintakertomukset toistavat lakonisesti, että ”Säätiön tulot ovat olleet aikaisempia vuosia pienemmät osinkotulojen oleellisen vähentymisen johdosta. Säätiö ei ole jakanut avustuksia kuluneena toimintavuotena.” Vuosina 2001-2003 tulot ovat tilinpäätöksien mukaan jääneet 3.000 - 11.000 euroon. Samaan aikaan kerrotaan säätiön rahoituslähteenä olleen rakennusalan yhtiön osakepääoman korotuksesta ja siitä virinneestä riidasta. Esimerkiksi vuoden 2003 toimintakertomus toteaa, että ”Säätiön toiminta on kuluneena vuotena muodostunut säätiön rutiinitehtävien hoidosta sekä Tarveasunnot Oy:n ja TA-Asunnot Oy:n osakeanneista johtuneiden erimielisyyksien sovittelusta.” Vuoden 2004 kertomus puhuu jo yhtiöiden kanssa saavutetusta sovusta. Säätiö myi kaikki yhtiöistä omistamansa osakkeet ja luopui vireille panemistaan kanteista. Kauppojen jälkeen säätiön tulot kasvoivat vuonna 2004 runsaaseen 100.000 euroon. Taseen loppusumma oli puolestaan kasvanut 315.000 euroon, kun vuonna 2003 se oli ollut runsaat 200.000 euroa. Avustuksia MYVS ei toimintakertomuksensa mukaan jakanut myöskään vuonna 2004.

Toisen keskustasäätiön eli **Maaseudun Säätiön** sääntömääräisenä tarkoituksena on ”maaseudun yhteishengen kasvattaminen sekä maaseutuhenkisen sivistystoiminnan vaaliminen ja tukeminen.” Säätiö on aikanaan perustettu Maalaisliiton sisällä ja säätiön johdon valinta on osoitettu sille itselleen - tarpeen vaatiessa hallitus täydentää itse itsensä. Säätiön nykyinen hallitus koostuu tunnetuista keskustavaikuttajista. Osa on päivänpolitiikasta pois jääneitä henkilöitä ja osa jäsenistä on ministeritason keskustaparlamentaarikkoja. Säätiön asiamiehen tehtävät on viime vuosina osoitettu Keskustan puoluesihteerille.

Maaseudun Säätiön 1990-luvun viimeinen toimintakertomus kuvaa sen työtä samaan tapaan kuin koko vuosikymmenen aiemmatkin kertomukset: ”Maaseudun Säätiö on toiminut vuonna 1999 yhteistyössä Suomen Keskusta r.p:n ja sen sisarjärjestöjen ja Alkio-opiston kanssa sääntöjensä määräämällä tavalla.” Käytännössä säätiö on jakanut avustuksia, jotka ovat yleensä olleet korkeintaan muutamia kymmeniä tuhansia markkoja. Alkio-opisto on saanut vuosittain noin 10.000 markkaa stipendejä varten, mutta muut avustuskohteet ovat vaihdelleet. Lisäksi valikoiden tarkastelluilta 1990-luvun vuosilta säätiöön kuuluvista rahastoista on tuettu Keskustapuoluetta muutamilla kymmenillä tuhansilla markkoilla. Vuosituhannen taitteessa säätiö on suorittanut myös kymmenien tuhansien markkojen arvosta taidehankintoja, kun Keskustan vaaliehdokkaiden tukiyhdistyksiltä on ostettu esim. maalaustaidetta.

Säätiön toiminta näyttää aktivoituneen heti 2000-luvun alussa. Perinteiseen tapaan se on osoittanut pieniä summia Alkio-opistolle, ja Keskustapuolueellekin on toisinaan myönnetty aiempaa suurempia avustuksia. Esimerkiksi vuoden 2002 toimintakertomus toteaa, että Alkio-opiston stipendeihin varattiin 1.700 € ja että tiedotustoimintaan saatu 60.000 €:n avustus myönnettiin Suomen Keskustalle käytettäväksi avustusehtojen mukaisesti. Tämän avustuksen alkuperää säätiörekisteristä saatavat tiedot eivät kerro.

Puolueen kannalta huomattavin merkitys näyttää kuitenkin liittyneen Maaseudun Säätiön rooliin Keskustan toimitilojen hankinnassa. Säätiö oli ollut jo 1950-luvulla vahvasti mukana ML:n puolue toimiston rakennushankkeessa, ja suurin osa sen tuolloisista varoista sijoitettiin puoluetaloon<sup>108</sup>. Säätiöllä oli jälleen merkittävä rooli, kun Keskustapuolue hankki itselleen 2000-luvun alussa uudet toimitilat. Säätiön vuoden 2000 toimintakertomuksessa todetaankin, että sen työtä leimasi Keskustan vanhan puolue toimiston myynti ja uusien tilojen hankinta keskustajärjestöjen käyttöön:

”Säätiö oli Kiinteistö Oy Pursimiehenkatu 15:n suurin omistaja, sen hallussa oli loppuvaiheessa 923 yhtiön 2000 osakkeesta... säätiö sijoitti kaikki Pursimiehenkadulta irronneet pääomat (5.538.000 mk) uusien toimitilojen hankintaan, ja otti lisäksi yhden miljoonan markan... lainan. Näillä varoilla säätiö osti Apollonkatu 11:sta 307 m<sup>2</sup>:n osakkeen vuokratukseen sen Keskustan ja maaseudun arkiston arkisto- ja toimitiloiksi, sekä yhdessä Suomen Keskusta r.p:n ja sen jäsenyhdistysten kanssa 840.5 m<sup>2</sup>:n osakkeen puolue toimiston ja eräiden sisärjestöjen toimisto-, kokous- ja sosiaalituloiksi.”

Vuoden 2003 toimintakertomuksessaan säätiö kiteyttää, että taloudellinen toiminta liittyi omistukseen puolue toimiston asunto-osakeyhtiössä, jossa säätiö omistaa osakkeita sekä yksin että yhdessä keskustajärjestöjen kanssa. Tavoitteeksi mainittiin, että säätiö voitaisiin vapauttaa asemastaan puolueen lainojen takaajana ja samassa yhteydessä todettiin, että myös Keskustalle oli budjetoitu tavoite maksaa pois velkansa säätiölle. Maaseudun säätiön tilinpäätöstietojen mukaan taseen loppusumma oli vuonna 2003 runsaat 2,3 miljoonaa euroa, josta oman pääoman osuus kattoi vajaat 1,3 miljoonaa. Vuoden 2003 tuloslaskelman mukaan noin 85.000 euron vuosituloista vajaat 40.000 oli vuokratuloja. Avustuksena saadun ja edelleen Keskustapuolueelle siirretyn 35.000 euron alkuperää asiakirjat eivät sen sijaan kertoneet. Aiempina vuosina toisinaan huomattavatkin osinkotuotot jäivät nyt pariin tuhanteen euroon, ja samaan aikaan rahastojen tuotoiksi kirjattiin vajaat 10.000 euroa.

Vuoden 2004 toimintakertomuksessaan Maaseudun Säätiö toteaa tarkistaneensa omistamansa osakkeen vuokraa ja näin vahvistaneensa tulorahoitustaan. Myös puolue maksoi sovitusti velkojaan säätiölle. Lisäksi Maaseudun Säätiö myi samaan tapaan kuin Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiökin omistamansa Tarveasunnot Oy:n osakkeet. Näiden tapahtumien jälkeen säätiö toteaa itsensä velattomaksi ja tilikauden ylijäämäksi vajaan 180.000 euroa. Samassa yhteydessä se kertoo valmistelleensa kauppaa, jolla ostettaisiin Keskustalta lisää puolue toimiston osakkeita. Vastaavasti taas Keskustapuolue on raportoinut julkisuuteen voivansa lyhentää omia velkojaan, kun Maaseudun Säätiö ostaa siltä puoluetalon osakkeita<sup>109</sup>.

### ***Sosialidemokraattien hallitsevat säätiöt***

Sosialidemokraattinen yhteisö on rakentanut muita useammin toimintojaan säätiöperustalle, vaikka nähtävissä ei olekaan pelkistetyksi puoluerahoitukseen keskittyneitä säätiöitä. Sen sijaan joukossa on lukuisia sosialidemokraattien hallitsemia ja työväenliikkeen eri toimialoille suuntautuneita organisaatioita. Tilanne on toinen paikallistasolla, jossa puoluejärjestöjenkin hallitsemia säätiöitä on käytetty varsinaisen puolueyön tukena.<sup>110</sup>

SDP:n ja TSL:n hallinnoima Väinö Voionmaan Säätiö on keskittynyt 1950-luvulta alkaen ylläpitämään kansanopistoa eli Voionmaan Opistoa, jonka toimenkuva on vaihdellut eri vuosikymmeninä. Alkuaan se oli nuorisopisto, mutta esim. 1980-luvun alussa sen tehtävänä oli tuottaa palveluja sosialidemokraattisille järjestöille. 2000-luvulla perusopetus on suuntautunut viestintään, kuten elokuva-, tv-, radio- ja valokuvaustyöhön sekä tiedotusoppiin. Lisäksi lyhytkurssitoiminta on palvellut edelleen puolueyhteisönkin tarpeita<sup>111</sup>. Työväen omaehtoista kulttuurityötä varten vuonna 1955 perustetun Kansan Sivistysrahaston tarkoituksena on puolestaan tukea apurahoin ja tunnustuspalkinnoin yhteiskunnallisesti suuntautunutta kulttuuri- ja sivistystyötä sekä opiskelua ja valistustoimintaa. Rahasto on jakanut apurahoja vuosittain 250.000-350.000 euroa. Tukea on jyvitetty korkeintaan muutamien tuhannen euron avustuksina sosialidemokraattisille tai työväenhenkisille järjestöille. Yksityishenkilöiden opiskeluun tai harrastustoimintaan osoitetut apurahat ovat taas vaihdelleet muutamissa sadoissa eurossa<sup>112</sup>. Säätiöpohjalle perustettiin vuonna 1970 myös SDP:n prosenttiliikkeenä toiminut Kansainvälinen Solidaarisuussäätiö, joka on viime vuosina keskittynyt kehitysyhteistyöhankkeisiin. SDP:n toimintakertomus 2003 kuvailee Solidaarisuussäätiön työn suuntautuneen mm. Afrikan ja Etelä-Amerikan maihin sekä lähialueyhteistyönä Venäjän Karjalaan. Toimenkuvaan on luettu alan kotimainen tiedotustyö

ja aiemmin on viitattu myös puolueyhteisön kanssa toteutettuun solidaarisuustoimintaan, kansainvälisyyskasvatukseen yms.<sup>113</sup> Tuorein säätiö on SDP:n vuonna 2005 perustama Kalevi Sorsa -säätiö. Sen tarkoituksiksi on mainittu mm. yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitäminen. Lisäksi suunnitelmissa on kehitysyhteistyötä tukevat demokratia- ja monipuoluehankkeet<sup>114</sup>. Lähempään tarkasteluun otetaan seuraavassa kaksi sosialidemokraattien hallitsemaa pääomasäätiötä eli Työväen Opintorahasto ja Palkansaajasäätiö (ent. STS-Säätiö).

**Työväen Opintorahasto** on merkitty säätiörekisteriin jo vuonna 1937. Sen perustamisesta, alkupääomasta ja isännistön valinnasta vastasi aikanaan Helsingin Työväen Säästöpankki. Työväen Opintorahaston 2000-luvun alussa vahvistettujen sääntöjen mukaan *”tarkoituksena on tukea ja edistää etupäässä työväestöön kuuluvan nuorison opiskelua ja koulutusta sekä muutoinkin työväestön sivistyksellisiä, tieteellisiä ja taiteellisia pyrkimyksiä sekä näiden tarkoituksien toteuttamiseksi perustettuja yhteisöjä.”* Säätiön toimielimiin kuuluu valtuuskunta ja hallitus. Ylimpänä elimenä toimintaa valvova valtuuskunta täydentää itse itseään, kun uusien jäsenten valinta erovuorossa olevien tilalle tapahtuu valtuuskunnan syyskokouksessa. Julkisissa asiakirjoissa ei ole suoraan määritelty hallinnon poliittista kokoonpanoa. Korkeimmat toimielimet on kuitenkin säännöllisesti koottu henkilöistä, joiden järjestötaustan perusteella voimasuhteet on jaettu sosialidemokraattien ja vasemmistoliittolaisten kesken suhteessa 2/3–1/3.

Viimeisen 15 vuoden aikana säätiön toimintaa ovat leimanneet muutokset sen taloustilanteessa. Vuonna 1990 taseen loppusumma oli 160 miljoonaa ja oma pääomakin 68 miljoonaa markkaa. Säätiöllä oli laaja kirjo varallisuutta STS-pankin osakkeista kiinteistö- ja asunto-osakkeisiin ym. sijoituksiin. Lama ja pankkikriisi nakersivat Työväen Opintorahastonkin talouden pohjaa. Esimerkiksi vuonna 1995 taseen loppusumma oli kutistunut puoleen eli 85 miljoonaan markkaan ja oma pääoma oli ajautunut miinukselle. 2000-luvulle tultaessa tilannetta on saatu oikaistua. Esimerkiksi vuonna 2003 taseen loppusumma oli runsaat yhdeksän miljoonaa euroa, josta oman pääoman osuus kattoi lähes puolet. Nyt omaisuus on merkitty taseeseen jokseenkin kokonaan kiinteistöosakkeina, mikä näkyy myös säätiön tulorakenteessa. Vuonna 2003 rahaston kokonaistuotot olivat noin 2 miljoonaa euroa, joka koostui lähes pelkästään kiinteistötuotoista.

Talouden realiteetit näkyvät myös avustustyössä. Vielä 1990-luvun alussa opintorahasto jakoi vuosittain apurahoja ja lahjoituksia keskimäärin 800.000 markkaa. Noin puolet tuesta osoitettiin Työväen Taloudelliselle Tutkimuslaitokselle. Loppuosa jyvitetiin pienempinä avustuksina mm. puolueiden sivistysjärjestöille ja erälle muille oheisjärjestöille,

muutamille vasemmistotaustaisille säätiöille, ay- ja puolueopistojen opiskelijoille ja yleensäkin työväentaustaisten organisaatioiden toimintaan. Vuosina 1993-1998 säätiön toimintakertomukset sen sijaan toistavat, ettei apurahoja myönnetty lainkaan.

Vuonna 1999 Työväen Opintorahasto aloitti jälleen apurahojen säännöllisen jaon. Tuen määrä on jäänyt 1990-luvun alun tasosta, mutta se on vähitellen kasvanut vuosina 1999-2004 noin 15.000 eurosta 47.000 euroon. Viime vuosien apurahat on jaettu osin järjestöille ja osin yksityishenkilöille. Järjestöavustukset ovat noudattaneet hallinnon kokoonpanon jakaumaa, jossa sosialidemokraattien osuus on ollut kaksi kolmasosaa ja vasemmistoliittolaisten kolmannes. Säännöllisesti tukea ovat saaneet SDP:n ja VAS:n sivistysjärjestöt, mutta muut tukikohteet ovat vaihdelleet. Eräinä vuosina säätiö on avustanut vasemmiston nuorisjärjestöjä, ja esimerkiksi vuonna 2001 tukea myönnettiin Sosialidemokraattisten Työväentalojen Liitolle sekä Kansantalojen Liitolle. Vuonna 2003 apurahoja oli jaossa yhteensä 37.000 euroa: järjestöille 19.500 ja yksityishenkilöille 17.500 euroa. Työväen Sivistysliitto sai 10.000 ja Kansan Sivistystyön Liitto 5.000 euroa. Näiden ohessa Sosialidemokraattisia Nuoria tuettiin 3.000 eurolla ja VAS:n pioneerijärjestöä 1.500 eurolla. Vuonna 2004 vasemmistopuolueiden sivistysjärjestöt saivat yhtä suuren apurahan kuin vuotta aiemminkin. Niiden ohessa tukea saivat samaisten puolueiden arkistot: Työväen Arkisto 5.000 euroa ja Kansan Arkisto 2.500 euroa.<sup>115</sup>

Toinen arvioitava säätiö eli **STS-Säätiö** perustettiin aikanaan STS-Pankki Oy:n osakkeiden omistamista varten. Se rekisteröitiin vuonna 1989, kun Suomen Työväen Säästöpankki muutettiin liikepankiksi eli STS-Pankiksi. Säätiön peruspääomaksi tuli 25 miljoonaa STS-Pankin osaketta, joiden arvo oli 250 miljoonaa markkaa. Säätiön korkein elin eli valtuuskunta oli perustettaessa sama kuin säästöpankin isännistö. Hallitus taasen vastasi lähes tarkalleen pankin hallitusta - myöhemmin liikepankin hallintoneuvostoa.

Yleinen lama ja STS-pankin taloudelliset vaikeudet heijastuivat kouriintuntuvasti säätiön varallisuuteen. STS-Säätiön oman kuvauksen mukaan se myi vuonna 1992 kaikki omistamansa STS-Pankin osakkeet eli määräysvallan pankista Kansallis-Osake-Pankille 75 miljoonalla markalla, mistä aiheutui säätiölle 175 miljoonan markan tappio.<sup>116</sup> Säätiön oman intressipiirin ulkopuolella tilannetta on tulkittu hieman toisinkin. Tiedotusvälineissä katsottiin, että vasemmisto onnistui järjestelyissä turvaamaan etunsa vähintään kohtuullisesti<sup>117</sup>. Toisaalla taasen oudoksuttiin sitä, että ”Yleensä konkurseissa omistaja menettää ensimmäisenä riskipääomansa, mutta tässä tapauksessa konkurssiyhtiön omistajalle maksettiin arvottomista osakkeista rahaa!”<sup>118</sup> Muissa poliittisissa ryhmissä asiasta on revitelyä tulkintaa, jossa ”Valtio otti tappiot niskoilleen, ja pankin omistajalle jääneet STS:n ter-

veet osat myytiin KOP:lle 75 miljoonalla, eli omistajat saivat tappiollisesta STS:stä käteen 75 miljoonaa.”<sup>119</sup>

Vuonna 2000 **Palkansaajasäätiöksi** nimensä muuttaneen organisaation sääntöjen mukaan ” *tarkoituksena on säästäväisyyden ja palkansaajien taloudellisen tietämyksen edistäminen ja STS-pankin perinteen vaaliminen.*” Tarkoitusta toteutetaan tukemalla taloudellisesti tavoitteen edistämiseksi tehtävää työtä ja tutkimusta sekä näiden tulosten tunnetuksi tekemistä. Lisäksi säätiö kerää ja tallettaa työväen pankkiperinnettä sekä ylläpitää STS-pankkimuseota. Säätiön toimielimistä valtuuskunta valitsee jäsenensä itse siten, että kolmannes jäsenistä on erovuorossa vuosittain. Valtuuskunta valitsee myös säätiön hallituksen. Toimielinten poliittista kokoonpanoa säännöt eivät määrittele, mutta käytännössä esimerkiksi hallituspaikat on jaettu vasemmistopuolueiden kesken suhteessa SDP 2/3 ja VAS 1/3.

Kun STS-Säätiö myi vuonna 1992 peruspääomanaan olleet STS-pankkiosakkeet KOP:lle, se sai 75 miljoonan markan kauppahinnasta uuden pohjan toiminnalleen. Sen jälkeen säätiön varallisuus on kehittynyt ainakin kohtuullisesti. Vuoden 1993 lopulla taseen loppusumma oli 80 miljoonaa ja vuonna 2000 se oli 130 miljoonaa markkaa. Vuosina 2003 ja 2004 taseen loppusumma oli kasvanut 23 ja 25 miljoonaan euroon, josta vieraan pääoman osuus jää marginaaliseksi. Vuonna 1992 tehtyjen pankkikauppojen ehtona oli, että säätiö käytti saamansa kauppahinnan KOP:n osakkeiden hankintaan. Sitten omistusta on hajautettu muiden yhtiöiden pörssiosakkeisiin, joukkovelkakirjoihin, sijoitusrahastoihin ja kiinteistöihin. Vuonna 2003 säätiön sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotot olivat yhteensä vajaat 2,3 miljoonaa euroa, joka koostui osinko-, korko- ja vuokratuotoista sekä suurimmalta osaltaan myyntivoitoista. Varsinaisen toiminnan kulujen (444.000€) sekä sijoitus- ja rahoitustoiminnan kulujen (105.000€) jälkeen Palkansaajasäätiön vuoden 2003 ylijäämäksi ilmoitettiin yli 1,7 miljoonaa euroa.

Säätiörekisteristä koottujen asiakirjojen, joita ei löytynyt vuodelta 1994, perusteella Palkansaajasäätiön toiminta on jakaantunut pääosin kolmelle taholle. Ensinnäkin se on ylläpitänyt STS-pankkimuseota. Toiseksi tarkoituksena on ollut ylläpitää työväen säästöpankkien ja STS-Pankin arkistoa. Kolmanneksi ja etenkin viime vuosina painopiste on kohdistunut palkansaajien taloudellisen tietämyksen edistämiseen. Käytännössä se on jakanut stipendejä ja apurahoja esim. tutkimus-, koulutus- ja tiedotusprojekteihin. Avustusten määräkin on vähitellen lähtenyt kasvuun. 1990-luvun alkuvuosina apurahoja ei myönnetty lainkaan. Vuosikymmenen puolivälissä avustuksia oli jaossa yleensä muutamien kymmenien tuhansien eurojen arvosta ja vuosikymmenen lopussa ne olivat kasvaneet

noin sataan tuhanteen euroon. 2000-luvulla määrät ovat vaihdelleet jo 200.000 ja 300.000 euron välillä. Suurimmat vuosittaiset avustukset on myönnetty Palkansaajien Tutkimuslaitokselle, jonka ohessa tukea ovat saaneet säännöllisesti vasemmistopuolueiden sivistysjärjestöt ja toisinaan myös puoluearkistot. Muilta osin tuet on useimmiten osoitettu yksityishenkilöiden taloustieteellisiin tutkimuksiin ja jossain määrin myös eräiden työväentaustaisten järjestöjen kerta-avustuksiin. Esimerkiksi vuonna 2003 säätiö jakoi apurahoja yhteensä 250.000 euroa, josta Palkansaajien Tutkimuslaitoksen osuus oli 95.000, TSL:n 70.000 ja KSL:n 44.000 euroa. Sivistysjärjestöille 2000-luvulla myönnetyistä apurahoista ainakin osa on vuosittain ohjattu erilaisina hankkeina edelleen vasemmiston puolue- tai vaalitoimintaan.

### **Kokoomuksen säätiöt**

Kokoomuksen taustalla erottuu kolme ns. läheissäätiota, joiden lisäksi useilla piiri-järjestöillä on omia tukiohjelmoita. Vanhin eli Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö (KKPS) on perustettu vuonna 1924. Sen varallisuus on peräisin Suomalaisen puolueen omaisuudesta, joka oli luovutettu perintönä vuonna 1918 perustetulle Kokoomukselle. Saamastaan omaisuudesta realisoidut varat uusi puolue asetti muutamaa vuotta myöhemmin perustamansa säätiön peruspääomaksi. Toinen säätiöistä on kokoomuslaisten yksityishenkilöiden alkujaan liikkeelle laittama ja vuonna 1959 rekisteröimä Kansallissäätiö. Pääkaupunkiin suunniteltua puoluetaloa varten perustetun Kansallissäätiön omaisuus pohjautuu Helsingin Pasilassa sijaitsevaan kiinteistöön eli Kansallistaloon. Sen alkuperäinen luonne on kuitenkin muuttunut siten, että kiinteistöä ei tullut toimistoa Kokoomukselle vaan sillä on hankittu vuokratuloja säätiölle. Kolmas eli Snellman-Säätiö perustettiin vuonna 1948 ostamaan ja ylläpitämään tiloja Kokoomuksen nuorisjärjestön koulutustarpeisiin. Säätiön toimintaidea on muuttunut ja viime vuosina se on keskittynyt jakamaan pieniä apurahoja akateemisen tutkinnon suorittaneille kokoomuslaisille. Lisäksi se on järjestänyt seminaareja ja antanut joitain avustuksia kokoomusnuorten järjestöille. Seuraavassa keskitytään kahteen ensin mainittuun organisaatioon eli Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiöön ja Kansallissäätiöön.<sup>120</sup>

**Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiön** sääntöjen mukaan sen ”*tarkoituksena on niiden aatteiden ja pyrkimysten toteuttaminen julkisessa elämässä, jotka Kansallinen Kokoomuspuolue on omikseen tunnustanut ja jotka se on ohjelmansa yleisinä periaatteina ...määritellyt.*” Aluksi säätiön hallituksen valitsi Kansallinen Kokoomuspuolue ja sittemmin

hallitus on täydentänyt itse itseään. Viime vuosina hallitus on koostunut Kokoomuksen niimekkäistä, vaikkakin osin jo päivänpolitiikasta sivuun jääneistä vaikuttajista.

KKPS:n toimenkuva puolueen rahoittajana on vaihdellut eri vuosikymmeninä. Ennen sotaa KOK:n keskusorganisaation vuosituloista saattoi puoletkin olla peräisin säätiöltä. 1970-luvun alusta 2000-luvun taitteeseen asti säätiö puolestaan omisti toimitilat, joita tarjottiin KOK:n puoluetoimiston käyttöön käypää hintaa tuntuvasti alemmalla vuokralla<sup>121</sup>. KKPS:n säätiörekisteriin toimittamissa 1990-luvun alun toimintakertomuksissa on todettu, että puolueelle osoitettujen toimitilojen ohessa sitä oli tuettu myös muutaman sadan tuhannen markan vuosiavustuksilla. Asetelma toistui tällaisena vuosituhannen lopulle saakka. Vuoden 1999 toimintakertomuksessaan säätiö toteaa, että sääntöjensä mukaisesti se myönsi Kokoomukselle 400.000 markan avustuksen, joka kuitattiin puolueen vuokravelvoitetta vastaan. Lisäksi varattiin 100.000 markkaa käytettäväksi puolueen historiankirjoitusprojektiin. Vuoden 1999 lopulla KKPS kuitenkin myi kiinteistöosakkeensa ja tuloutti itselleen myyntivoittona 16,5 miljoonaa markkaa. Tämän jälkeen puolue muutti ulkopuolisiin vuokratiloihin. Vuoden 2000 toimintakertomuksen mukaan omaisuuden myynnin jälkeen likvidit varat ovat lisääntyneet merkittävästi, ja säätiölle on laadittu uudet sijoitustoiminnan ohjeet. Osana varojen uudelleen kohdistamista KKPS on osallistunut myös puoluetta lähellä olevan Paasikivi-opiston yhteydessä toimivan kokonaisuuden omistusjärjestelyihin.

Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiön taseen loppusumma oli vuosina 2003 ja 2004 noin viisi miljoonaa euroa. Taseen vastaavissa noin 70 % omaisuudesta on kirjattu sijoituksiin: osakkeisiin, sijoitusrahastoihin ja joukkovelkakirjalainoihin. Loput 30 % ovat pääosin pitkäaikaisia lainasaamisia. Säätiö on vakavarainen, koska vieraan pääoman osuus taseessa jää marginaaliseksi. Muutokset sijoitustoiminnassa näkyvät selvästi tulojen rakenteessa: aiemmin pääpaino oli vuokratuloissa ja sen ohella sijoitustoiminnan tuotoissa. Uuden vuosituhannen tuloslaskelmissa tuotot ovat pelkistyneet sijoitus- ja rahoitustoimintaan eli osinko- ja korkotuottoihin sekä arvopapereiden myyntituottoihin. KKPS:n vuoden 2004 toimintakertomuksessa todetaan, että ”säätiön sijoitustoiminta kehittyi vuoden aikana suotuisasti pörssikurssien nousun ja kasvaneiden osinkotulojen ansiosta.” Vuoden 2004 tuloslaskelman mukaan sijoitus- ja rahoitustoimintaan luetuista arvopapereiden myyntituotoista sekä osinko-, korko- ym. tuotoista kertyi tuloja runsaat 295.000 euroa, kun edellisenä vuonna tuloja oli runsaat 360.000 euroa.

Tuottojen kasvu on heijastunut myös säätiön tukikäytäntöön ja suorat avustukset puolueelle ovat vähitellen kasvaneet. Vuosituhannen vaihteen molemmin puolin puolueelle myönnetty tuki oli useimmiten 400.000 markkaa, jonka lisäksi eräinä vuosina annettiin



100.000 markkaa Kokoomuksen historiankirjoitushankkeeseen. Vuonna 2002 tuki oli 87.000 euroa ja seuraavina vuosina 100.000 ja 150.000 euroa. Avustusten kohde on pysynyt samana, joten tukea on saanut käytännössä vain Kokoomus. Yksittäisenä poikkeuksena vuonna 2000 säätiö varasi 100.000 markkaa Kokoomusta lähellä olevan Paasikiopisto-yhdistyksen säätiöltä olevan lainan lyhentämiseen.

Vuonna 1958 perustetun **Kansallissäätiön** sääntöjen mukaan sen ”*tarkoituksena on edistää suomalaisen kansallishengen, isänmaallisen yhteistunnon ja kristillisen katso-  
muksen vahvistamista sekä porvarillisen ajatuskannan ja täyden yksityisen omistusoikeu-  
den pohjalla tapahtuvaa valtion ja yhteiskunnan lujittamista maassamme.*” Tarkoituksensa toteuttamiseksi säätiö mm. ”...*hankkii ja ylläpitää yhtä tai useampia kiinteistöjä joko sellais-  
ten Kansallisen Kokoomuksen järjestöjen tarpeita varten, joiden kotipaikkana on Helsingin  
kaupunki, tai vuokratulojen hankkimiseksi muihin säätiön tarkoituksiin...*” Säätiön korkeim-  
pana elimenä toimiva isännistö valitsee jäsenet kokoonpanoonsa osin itse ja osin valinta  
on osoitettu yhteisölle, johon kuuluvat kaksi aiemmin mainittua kokoomussäätiötä, KOK:n  
Helsingin ja Uudenmaan piirit, Kokoomuksen Naisten Liitto sekä sen Helsingin ja Uuden-  
maan piirit sekä Kokoomuksen Nuorten Liitto Helsingin ja Uudenmaan piireineen. Itseoi-  
keutettuina isännistöön lukeutuvat lisäksi KOK:n ja sen eduskuntaryhmän puheenjohtajat.

Säätiön taloudellisena perustana on 1970-luvun puolivälissä Helsingin Pasilaan valmistunut liike- ja toimistokiinteistö eli ns. Kansallistalo. Muu omaisuus on tasetietojen mukaan arvopapereissa ja asunto-osakkeissa. Vähitellen vakavaraisuuttaan rakentaneen Kansallissäätiön taseen loppusumma oli vuonna 2003 noin 1,5 miljoonaa euroa, josta oman pääoman osuus kattoi selvästi yli 90 %. Säätiön tuloslaskelmassa vuokrasta ja käyt-  
tökorvauksista koostuneeksi liikevaihdoksi ilmoitettiin 416.000 euroa. Siitä vähennettyjen  
kiinteistönhoitokulujen, poistojen ym. menojen jälkeen vuoden 2003 varsinaisen toiminnan  
liikevoitoksi kirjattiin 136.000 euroa (2002 noin 96.000€). Lisäksi rahoitustoiminnasta ja  
muista tuotoista oli kertynyt 10.000 euroa.

Kansallissäätiö tarjosi aikanaan omistamastaan kiinteistöstä edullisin ehdoin toimi-  
tilaa KOK:n Helsingin piirille. Sittemmin kiinteistöä ovat käyttäneet puolueen ulkopuoliset  
tahot liike- ja toimistotiloina, millä on hankittu säätiölle vuokratuloja<sup>122</sup>. Säätiön perinteisenä  
toimintamuotona on ollut KOK:n Helsingin piirin kanssa vuosittain järjestetty itsenäisyys-  
päivän juhla. Sen sijaan varsinainen avustustoiminta on vakiintunut nykyisiin uomiinsa il-  
meisesti vasta 1990-luvun puolivälin jälkeen. Julkiset asiakirjat eivät anna aivan täsmällistä  
kuvaa vuosittain myönnettyistä avustuksista. Esimerkiksi vuoden 2003 toimintakertomus  
tiivittää, että ”Säätiön antamat lahjoitukset ilmenevät tuloslaskelmaerittelystä. Valtaosal-

taan lahjoitukset annettiin Helsingin Kokoomus ry:lle ja Kansallinen Kokoomus-puolueelle.” Jokseenkin samaan tapaan avustustoimintaa on kuvattu muissakin 2000-luvun kertomuksissa. Kun toimintakertomuksessa viitattuja erittelytietoja ei ole nähtävillä säätiörekisterissä, niin asiakirjoista ei voi täsmentää säätiön myöntämiä tukisummia tai muita mahdollisia avunsaajia. Säätiön tuloslaskelmissakaan ei ole enää mainittu avustuksia omana pääryhmänä, mutta tuloslaskelman lopussa kohtaan ”muut kulut” on kirjattu vuonna 2003 runsaat 95.000 euroa ja vuonna 2002 vajaat 110.000 euroa. 1990-luvun puolivälin tuloslaskelmiin oli vielä kirjattu ”jaetut avustukset ja lahjoitukset”. Esimerkiksi vuosina 1995-1996 ne olivat 344.000 ja 320.000 markkaa, vaikka tarkkaa jakoa kokoomusjärjestöjen välillä ei silloinkaan ilmoitettu.<sup>123</sup>

Kansallissäätiö tuki puolueen keskusorganisaatiota 1990-luvun alkuun saakka vain yksittäistapauksissa. Suoria avustuksia annettiin Kokoomukselle sen juhliessa tasavuosiin: vuonna 1988 tuki oli 500.000 markkaa ja vuonna 1993 se jäi 100.000 markkaan. Varovainen avustuskäytäntö aiheutti erimielisyyksiä säätiön ja puolueen välillä. Säätiörekisteriin toimitetut asiakirjat eivät toki kerro siitä, miten säätiön edustajat ja KOK:n talousvastaavat kävivät 1990-luvun puolivälissä kitkerää keskustelua avustuslinjasta. Tiedotusvälineiden mukaan säätiön vanha johto ”syrjäytettiin vuoden 1994 lopussa ja säätiön johtoon pantiin puolueen luottomiehet. Puolue kaappasi näin määräysvaltaansa Kansallistalon ja valjasti sen tekemään puolueelle rahaa.” Samaan ajankohtaan osuu säätiön toimintakertomuksissa kuvattu muutos avustuskäytännössä, joka vakiintui nykyisiin uomiinsa. Vuodesta 1995 lähtien tukea on saanut vuosittain Kokoomus ja sen Helsingin piirijärjestö.<sup>124</sup>

### ***Vasemmistoliittolaiset säätiöt***

Kansandemokraattisen liikkeen loppu- ja Vasemmistoliiton alkuvaiheen yhteydessä julkisuudessa viitattiin useasti vyyhteen, jossa lukuisat yritykset ja yhdistykset olivat osallisena vasemmistoliikkeen omaisuusjärjestelyissä. Mukana oli myös puolueyhteisön taustasäätiöitä, joiden kautta kanavoitiin poikkeuksellisen suuria varoja. Yksi organisaatioista oli vuonna 1986 perustettu SKP:n Tukisäätiö, jonka taustalla oli puolueen aiemmin onnistuneet kiinteistökaupat ja niistä saadut varat. Monisäikeisten omaisuusjärjestelyjen jälkeen säätiön avulla ohjattiin varoja SKP:n käyttöön ja samalla voimavarat saatiin pidettyä ristiriitojen repimän puolueen enemmistösiivellä. SKP:n Tukisäätiön toimintakertomus esim. vuodelta 1990 toteaa, että ”Säätiö on toimintavuotenaan käyttänyt keräämänsä varat SKP:n, muun kansandemokraattisen liikkeen ja Vasemmistoliiton tukemiseen.” Kaikkiaan

avustuksia jaettiin lähes 27 miljoonaa markkaa, josta suurin osa eli 17 mmk annettiin SKP:lle. Seuraavana vuonna jaettujen avustusten määräksi ilmoitettiin 36 miljoonaa markkaa. Toisten tietojen mukaan Vasemmistoliitto sai samalta säätiöltä aloittamisvuotenaan noin 10 miljoonaa, seuraavana vuonna 11 miljoonaa ja vielä 1992 viisi miljoonaa markkaa. Rekisteritiedot vuodelta 1992 kertovat säätiön konkurssista, joka on rauennut varojen vähäisyyden vuoksi<sup>125</sup>.

SKP:n omistusjärjestelyjä hoitaneet tahot perustivat 1990-luvun taitteessa myös Avantisäätiön. Sen avulla pyrittiin ohjaamaan vanhan SKP:n varallisuutta uuden puolueen tueksi ja säätiö osaksi Vasemmistoliiton toimintaa. Vuonna 1992 säätiön taseen loppusumma oli yli 120 miljoonaa markkaa. Seuraavan vuoden toimintakertomus kuitenkin toteaa taloudellisen perustan murentuneen laman mukana; säätiö oli menettänyt omaisuuttaan arvonalennuksina ja hallitsemansa yrityksen konkurssissa. Avantisäätiön toimintakertomus vuodelta 1994 toteaa säätiön olleen selvitystilassa ja rekisteritiedot vuodelta 1995 kertovat konkurssista, joka oli jätetty sillensä varojen vähäisyyden vuoksi.<sup>126</sup>

Vasemmistoliiton ja sen lähipiirin hallinnassa on edelleen 2000-luvulla useampia-kin säätiöitä. Nyt tarkasteluun otetaan joukosta vanhin eli vuonna 1945 perustettu Yrjö Sirolan Säätiö (YSS) ja lisäksi arvioidaan puolueen nuorisojärjestön hallitsemaa Hebesäätiötä. Muita organisaatioita on esim. pioneerien taustalla toimiva Lasten Toiminnan Tukisäätiö. Lisäksi hajaantuneen äärivasemmiston jäljiltä löytyisi todennäköisesti yhä edelleen lukuisia joukko muitakin eri tahojen hallinnassa olevia organisaatioita.

**Yrjö Sirolan Säätiön** perustivat vuonna 1945 SKP ja SKDL, ja alkupääoma saatiin sodan aikana turvasäilöön otetuille henkilöille myönnettyistä korvauksista. Sirola-Säätiön toimenkuva painottui vuosikymmeniä oman kansanopiston eli Sirola-opiston ylläpitoon. Sille hankittiin tilat Vanajanlinnasta, kun ne ostettiin 1950-luvulla Neuvostoliitolta, joka oli saanut välirauhansopimuksen mukaisesti Suomessa olleen saksalaisomaisuuden haltuunsa. Aika ajoi ohi puolueopistosta ja se lakkautettiin vuonna 1994. Säätiön voimavarat eivät myöskään riittäneet pitämään yllä historiallisesti arvokasta opistokiinteistöä ja se myytiin Hämeenlinnan kaupungille. YSS:n ajoin äärimmäisen kireäksi kuvatun talouden todettiin tasapainottuneen sen jälkeen, kun opiston tukemiseen ja kiinteistön ylläpitoon suunnatut varat vapautuivat uudelleen sijoitettavaksi. Vuoden 1996 toimintakertomuksessaan YSS toteaa, että myytyään entiseen opistoon liittyneet kiinteistöt säätiö maksoi kaikki erääntyneet velkansa. Jäljelle jääneet varat hallitus sijoitti turvaavalla ja tuottavalla tavalla. Lisäksi Metalliliitto antoi säätiölle sen velkojen suuruisena lahjoituksena runsaat 130.000 markkaa. ”Tämän jälkeen säätiö on kokonaan velaton lukuun ottamatta tavanomaisia os-

toivelkoja.” Näin talouden vakiintuminen antoi säätiölle mahdollisuuden sen sääntöjen mukaisen toiminnan harjoittamiseen.<sup>127</sup>

Yrjö Sirolan Säätiön sääntöjen mukaan sen ”*tarkoituksena on kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kulttuuriharrastusten, julkaisutoiminnan, tieteellisen tutkimustyön ja kansansivistystyön edistäminen.*” Säätiön hallituksen jäsenet määrää Vasemmistoliiton puoluehallitus. Aikaisemmin jäsenet valitsi SKP ja SKDL.

YSS:n vuoden 2003 taseen loppusumma oli runsaat 2,2 miljoonaa euroa, jonka oma pääoma kattoi jokseenkin kokonaan. Toimintakertomuksen mukaan omaisuus on sijoitettu pääkaupunkiseudun pienasuntoihin, toimitiloihin, osakkeisiin, valtion sarjaobligaatioihin ja pitkäaikaisiin talletuksiin. Säätiö on luonnehtinut sijoituspolitiikkaansa konservatiiviseksi eli riskisijoituksia välttäväksi toimintatavaksi. Se omistaa myös osake-enemmistön Vasemmistoliiton pää-äänenkannattaja Kansan Uutisissa. Omistamistaan toimitiloista säätiö on vuokrannut tilat Vasemmistoliitolle. Säätiön tulot ovat koostuneet yhtäältä sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotoista ja toisaalta lahjoituksista, testamenteista sekä adressien myynnistä. Esimerkiksi vuonna 2003 bruttotulot olivat noin 240.000 euroa. Siitä sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotoiksi oli kirjattu runsaat 160.000 euroa. Varainhankinnan tuottoja oli noin 80.000 euroa, josta runsaat 60.000 oli saatu toimintakertomuksen mukaan testamentteilla ja lahjoituksilla. Viimeksi mainittujen tuottojen tarkempaa alkuperää asiakirjat eivät kerro. Vuoden 2004 lakimääräisiä asiakirjoja säätiö ei ollut toimittanut PRH:lle määräaikaan mennessä, mutta Yrjö Sirolan Säätiön kotisivuilla julkaistujen tietojen mukaan vuonna 2004 lahjoituksilla ym. varainhankinnalla oli saatu lähes 270.000 euroa, mikä oli yli puolet kaikista tuotoista.<sup>128</sup>

Vuonna 1997 YSS linjasi toimintakertomuksessaan periaatteeksi osallistua tuleviina vuosina merkittävällä taloudellisella panoksella Vasemmistoliiton tiedotus-, koulutus- ja opintotoimintaan. Viime vuosien toimintakertomuksissa puoluetta ei kuitenkaan mainita suoraan avustuskohteena. Yleensä tukikohteissa on viitattu kahtaalle. Ensinnäkin on tuettu työväenperinteen keräämistä ja tutkimista, mikä on käytännössä tarkoittanut tukea Kansan Arkistolle eli Vasemmistoliiton ja vasemmistolaisen työväenliikkeen sekä kansalaisjärjestöjen keskusarkistolle. Toisena kohteena on mainittu tuki yhteisöjen tiedotus- ja koulutustoiminnalle tai seminaareille. Satunnaisesti kuvaan on kuulunut myös työväentalojen kiinteistökartoitusta. Vuoden 2003 säätiörekisteritiedoissa tukikohteeksi mainitaan ensinnäkin Kansan Arkisto. Toiseksi YSS avusti taloudellisesti Punajuuri-nimisen yhdistyksen seminaaritoimintaa. Kyse on yhdistyksestä, joka on mm. tukenut VAS:n vaaliehdokkaita<sup>129</sup>. PRH:lle toimitetut asiakirjat eivät kuitenkaan kerro jaettujen avustusten määrää, joka näh-

tävästi sisältyy tuloslaskelmassa kohtaan ”Muut kulut 66.000 euroa”. Säätiön kotisivujen mukaan vuonna 2003 avustuksia jaettiin noin 50.000 euroa, josta 19.000 osoitettiin Kansan Arkistolle ja 31.000 euroa tiedotus- ja koulutustoimintaan.

Toisen vasemmistosäätiön eli Vasemmistonuorten hallinnoiman **Hebe-säätiön** sääntömääräisenä ”*tarkoituksena on tukea ja edistää nuorisotyötä ja nuorisotoimintaa.*” Säätiörekisteriin lähetetyissä toimintakertomuksissa käytännön työtä on kuvattu varsin niukasti. Esimerkiksi vuonna 2003 todettiin edellisten vuosien tapaan, että ”Kulttuuri- ja nuorisotoiminta olivat kuluvana kautena merkittävimmät säätiön toiminnanaloista. Säätiö tuki taloudellisesti mm. nuoriso- ja varhaisnuorisotoimintaa noin 345.000 eurolla.” Lisäksi se ilmoitti jakaneensa neljälle nimetylle yksityishenkilölle apurahoja nuorisotutkimukseen. Stipendien yhteissumma oli 7.300 euroa. Tilinpäätöksen mukaan säätiön toiminta on keskittynyt juuri avustusten ympärille. Kaikista vuoden 2003 kuluista (360.000€) noin 98 % oli mennyt nuoriso- ja varhaisnuorisotyön taloudelliseen tukeen sekä stipendeihin. Tuoreempia eli vuoden 2004 asiakirjoja säätiö ei ollut toimittanut PRH:lle määräaikaan mennessä.

Hebe-säätiön taseen loppusumma oli vuonna 2003 runsaat 600.000 euroa, josta omaa pääomaa oli lähes 590.000 euroa. Saman vuoden bruttotulot olivat noin 355.000 euroa. Sijoitus- ja rahoitustoiminnan eli korko-, vuokra- ym. tuottojen summa oli 40.000 euroa. Loppuosa eli vajaat 315.000 euroa kertyi yksilöimättä jääneistä lahjoitustuotoista. Säätiön viime vuosien toiminnalle näyttääkin olleen tyypillistä, että pääosa tuloista on koostunut lahjoituksista, joita vastaavaa kokoluokkaa oleva summa on jaettu edelleen avustuksina eteenpäin. Saatujen avustusten lähdeä ei ole nimetty julkisissa asiakirjoissa ja pääosa annettujen apurahojenkin kohteista on jätetty yksilöimättä. Muutamien tuhannen euron stipendien saajat on nimetty, mutta satojen tuhansien eurojen avustusten saajat on jätetty yksilöimättä.

Toimintakertomuksissaan tai tilinpäätöksissään Hebe-säätiö ei puhu mitään poliittisen nuorisojärjestön tai poliittisen toiminnan tukemisesta. Sen sijaan säätiön säännöissä yhteys tulee esiin siten, että sen ”*Hallituksen jäsenet valitsee Vasemmistonuoret ry:n hallitus...*” Tämä avaa myös näkökulman Hebe-säätiön toimenkuvaan. Vasemmistonuorten edeltäjällä SDNL:lla oli huomattavasti omaisuutta, jonka se myi ja sijoitti 1980-luvulla emäpuoluetta varmemmin ja tuottavammin. Mittava varallisuus siirtyi myöhemmin SDNL:n seuraajan eli VaNun hallintaan. Oman tilinpäätöksensä mukaan VaNu on kuitenkin varaton organisaatio: vuonna 2003 taseen loppusumma oli noin 20.000 euroa ja oma pääoma oli miinuksella. Miljoonavarallisuus onkin laajemmalla yhteisöllä, jonka muut organisaatiot ovat käytännössä Vasemmistonuorten hallinnassa.<sup>130</sup>

Hebe-säätiön säätäjänä oli vuonna 1992 Nuorisolomat ry, ja lisäksi perustamiseen osallistuivat VAS:n nuorisojärjestö SDNL, sen lehteä julkaiseva Libero ry ja Myötätuuliniminen yhdistys. Kaikkien organisaatioiden hallinto on käytännössä koottu puolenuorten johtohenkilöistä. Hebe-säätiön peruspääoma (500.000 mk) oli lähtöisin Nuorisolomat ry:ltä ja pääosa sen muustakin omaisuudesta lienee kertynyt samalta taholta. Lisäksi enin osa säätiön vuotuisista tuotoista on todettu tulleen samalta yhdistykseltä. Hebe-säätiö näyttääkin toimivan väliportaana järjestelyssä, jossa se jakaa vuosittain itse saamaansa avustusta hieman suuremman summan edelleen lahjoituksena nuorisotoimintaan. Sekä saatujen että annettujen avustusten yksityiskohtaiset osoitteet ovat jääneet julkisissa asiakirjoissa mainitsematta. Esimerkiksi vuonna 2003 säätiö sai tällä tavoin lahjatuottoja 313.000 euroa ja itse se jakoi tukea nuorisotyöhön 331.000 euroa. Samana vuonna Vasemmistonuoret ilmoitti tuloslaskelmassaan saaneensa avustuksia nimeämättä jääneeltä taholta 323.000 euroa. Muidenkin lähteiden mukaan Vasemmistonuoret on näin ketjuttanut Nuorisolomat ry:n omaisuuden tuotosta säännöllistä tulovirtaa Hebe-säätiön kautta oman työnsä ylläpitoon.<sup>131</sup>

Vasemmistonuorten hallitsema omaisuus on huomattavan suuri, vaikka VaNun omassa tilinpäätöksessä taseen loppusumma on vain runsaat 20.000 euroa. Hebe-säätiöllä omaisuutta on yli puoli miljoonaa euroa. Sen sijaan Nuorisolomat ry:n kiinteistöistä, osakkeista ym. koostuvan omaisuuden tasearvo on jo yli 10 miljoonaa euroa. Avoimuussintressin kannalta erikoinen asetelma syntyy, kun varsinaiseen poliittiseen toimintaan keskittyneellä organisaatiolla, jolla on pienin varallisuus, koskee laajin asiakirjajulkisuus ja yksityiskohtaisin viranomaisseuranta. Hebe-säätiöllä on puolestaan taseissaan suurempi omaisuus, mutta säätiölain mukainen julkisuusvelvoite ja viranomaisvalvonta ovat astetta väljempää. Lopuksi massiivisimman omaisuuden haltijalla on vähäisimmät julkisuusvelvoitteet, eikä sen toimintakertomuksia tai tilinpäätöstietoja ole yleisesti saatavilla.

### 3.4.3. Säätiöt ja puoluerahoituksen julkisuusintressi

Yleensä syyt säätiöiden perustamiseen saattavat vaihdella julkilausutuista päämääristä vaikuttimiin, jotka eivät välttämättä näy virallisissa asiakirjoissa. Joissain tapauksissa yksityisten henkilöiden mukaan nimettyjä säätiöitä on verrattu eräänlaisiin henkilömonumentteihin ja toisaalla taustalla on kuultanut näkyvämmiin tavoite yleishyödylliseen toimintaan. Toisinaan syynä on voinut olla halu säilyttää varallisuutta tietyssä piirissä. Perusteena on viitattu myös siihen, että säätiömuodon on katsottu takaavan tietynlaisen pysyvyyden tai jatkuvuuden ja lisäksi säätiöt ovat olleet ainakin osittain viranomaisvalvonassa. Ohittaa ei pidä myöskään sitä, että merkittävä osa säätiöstä on nauttinut verolainsäädännössä yleishyödyllisille yhteisöille myönnettyistä verohelpotuksista.<sup>132</sup>

Puolueiden tehtävät tiivistyvät poliittiseen kilpailuun sekä päätöksentekoon, ja varainhankinta on yksi väline päämäärän toteuttamisessa. Pääomasäätiöillä työ sen sijaan keskittyy varainhankintaan: tehtävänä on omaisuuden sijoittaminen ja tulovirran hankkiminen esim. oman taustayhteisön tukemiseen. Puolueet ovat käyttäneet säätiöitä muutenkin ulottuvillaan olevan varallisuuden hallintaan. Säätiöille on keskitetty erilaisia talousjärjestelyjä, kun varallisuutta on pyritty ohjaamaan asiantunteviin käsiin. Säätiöitä on käytetty varainhankinnan välikäsinä myös siksi, että julkikuvan takia ei ole aina haluttu näkyviin varojen lähteitä tai osoitteita. Lisäksi säätiöitä on käytetty hallinnan ja sisäisen vallankäytön välineinä, kun on pyritty pitämään omaisuutta tietyn piirin ulottuvissa tai ulottumattomissa. Säätiöille on toisinaan osoitettu erityistehtäviä, jotka ovat liittyneet esim. puolueiden toimittajien ylläpitoon niin keskus- kuin paikallistasollakin. Perustavaa laatua oleva ero puolueen ja säätiön välillä on myös tulojen lähde. Puolueet elävät julkisella rahoituksella eli suoralla puoluetuella ja erilaisilla välillisen tuen muodoilla. Pääomasäätiöiden tulopuoli taasen koostuu yksityisistä lähteistä. Laitossäätiöt ovat sen sijaan saaneet usein valtionapuja tietyn erityistoimialan ylläpitämiseen, ja paikallistasolla pääomasäätiöitäkin on toisinaan voitu valjastaa kunnallisen piilopuoluetuen kanaviksi (ks. pääluku 4).

Tässä tutkimuksessa tarkastelluilla kahdeksalla säätiöllä tehtävät ja roolit ovat saattaneet muuttua vuosien varrella, mutta pääosin ne toimivat edelleen lähellä puoluerahoituksen ydintä. Muodollinen yhteys puolueisiin vaihtelee, kun esimerkiksi joidenkin säätiöiden säännöt osoittavat hallinnon kokoonpanon päätettäväksi puolue-elimissä. Toisaalla

säätiön johdon valinta on osoitettu jollekin oheisjärjestölle tai yhteisölle, joka on koottu puolueperheen eri järjestöistä. Osassa säätiöitä jatkuvuus on taattu siten, että johtoon valittu puolueen luottohenkilöstö täydentää itse itseään. Kaikissa tapauksissa muodollista yhteyttä säätiön ja puolueen välillä ei ole nähtävissä, mutta käytännössä sidos on todellinen. Esimerkiksi Palkansaajasäätiötä tai Työväen Opintorahastoa ei ole muodollisesti kytetty puolueorganisaatioihin, mutta käytännössä ne ovat vasemmiston ja etenkin sosiaalidemokraattien suvereenissa hallinnassa.

**Taulukko 3.24. Suurimpien puolueiden ja eräiden säätiöiden tilinpäätösvertailu 2003 / 1000 €**

Organisaatio	Taseen loppusumma	Oma pääoma	Yksityiset vuositulot
Suomen Keskusta	2.393	- 479	555
Maaseudun Säätiö	2.337	1.247	87
Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiö	204	162	4
SDP	2.051	- 384	1.668
Palkansaajasäätiö	23.118	23.074	2.281
Työväen Opintorahasto	9.313	4.150	1.988
Kokoomus*	2.847	1.152	4.155
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö	4.947	4.934	361
Kansallissäätiö	1.500	1.435	426
Vasemmistoliitto	451	236	254
Yrjö Sirolan Säätiö	2.219	2.201	244
Hebe-säätiö	603	588	354
Keskimäärin	4.332	3.193	1.031
Mediaani	2.278	1.200	394

Lähde: Oikeusministeriö; puolueiden tilinpäätökset ja PRH; säätiöiden tilinpäätökset.<sup>133</sup>

\*Kokoomuksen 2003 tiedot poikkeavat huomattavasti edellisestä vuodesta. Vuonna 2002 puolueen taseen loppusumma oli vajaat 1,5 M€, yksityisiä tuloja oli 1,2 M€ ja oma pääoma oli vielä miinuksella (ks. luku 2.3).

Niin puolueet kuin säätiötkin ovat kirjanpitovelvollisia omine tilinpäätöksineen. Taulukon 3.24. vertailussa ilmenee, että puolueyhteisöjen mittavin varallisuus on yleensä muualla kuin puolueorganisaatioiden välittömässä omistuksessa. Lisäksi on huomioitava, ettei tässä yhteydessä ole suinkaan käsitelty kaikkia alan organisaatioita. Esimerkiksi keskustaliikkeen ja erityisesti keskustanuorten piiriin lukeutuvalla Maaseudun Kukkasrahasto Säätiöllä on suurempi omaisuus kuin nyt tarkastelluilla puolueiden keskustaorganisaatioilla. Vakavaraisen Kukkasrahaston taseen loppusummaksi ilmoitettiin vuonna 2003 noin 3,8 miljoonaa euroa. Sen tulot samalta vuodelta olivat noin 1,4 miljoonaa euroa.

Vaikka puolueet eivät omista säätiövarallisuutta, ne kuitenkin hallitsevat ja käyttävät valtaa säätiöissä. Lukuisat säätiöt harjoittavat taloudellista toimintaa poliittisten järjestöjen ehdoilla ja niiden tarpeita silmällä pitäen. Useissa kohdin näyttääkin siltä, että omaisuus ja liiketoimet on siirretty varsinaisten puolueorganisaatioiden ulkopuolelle. Lisäksi säätiöiden työ on keskittynyt puoluerahoituksen julkisuusvaatimusten ja mahdollisten si-  
dottujen intressien kannalta tavallaan herkälle alueelle eli yksityisen rahoituksen muotoi-



hin. Tämän jälkeen voidaan kysyä, missä määrin säätiöiden valvontaa koskeva normisto palvelee puolue- ja vaalirahoituksen julkisuusintressiä ja miten käytäntö on verrattavissa itse puolueille osoitettuihin velvoitteisiin.

Vuotuinen asiakirjavalvonta edellyttää säätiöiltä ja puolueilta talouden peruskuvasta varten samat julkiset asiakirjat eli tuloslaskelman ja taseen liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksen. Säätiöiltä vaaditaan vielä toimintakertomukset ja tase-erittelyt. Tämä ei tee merkittävää eroa, koska puolueiden toimintakertomukset ovat käytännössä kenen tahansa saatavilla ja toisinaan ne on myös liitetty oikeusministeriölle lähetettyihin asiakirjoihin. Toisaalta tase-erittelyt eivät ole säätiörekisterissä yleisesti saatavilla. Sen sijaan osa puolueista on liittänyt tase-erittelynsä muiden julkisten valvonta-asiakirjojensa oheen. Puolueilta vaaditaan myös erittelyjä vaalitoiminnan tuloista ja kuluista, mutta näitä vaatimuksia ei ole mielekästä ottaa vertailuun, koska vaalityö ei sovitukaan yleisesti säätiöiden toimenkuvaa. Vuosirutiinien lisäksi sekä säätiöiden että puolueiden kohdalla viranomaisilla on mahdollisuus tehdä lisäselvityksiä. Puoluelain 9a §:n mukaan oikeusministeriöllä on oikeus teettää puolueiden tilinpitoa ja varainkäyttöä koskevia ylimääräisiä tarkastuksia ja selvityksiä. Säätiölain 13 §:n mukaan PRH:lla on tarvittaessa oikeus toimittaa säätiöiden tilien ja hallinnon tarkistus ja muullakin tavalla tarkastaa säätiöiden toimintaa.

Julkisten tilinpäätösasiakirjojen laatutaso vaihtelee huomattavasti tapauksittain. Puolueiden keskusjärjestöiltä on vaadittu tuloslaskelmia pitkässä muodossa, kun taas osa piirijärjestöjen tuloslaskelmista on ollut saatavilla vain lyhyempinä versioina. Myös säätiöiden välillä on merkittäviä eroja, kun joillakin säätiöillä toimintakertomuksesta, tuloslaskelmasta ym. tiedoista saa varsin eritellyn kuvan niin tulo- kuin menopuolesta. Toisilla taas asiat on kuvailtu yleisluontoisemmin. Se, mikä tarjoaa kirjanpito- ja säätiölain mukaan oikeat ja riittävät tiedot tuloksesta ja talouden asemasta, saattaa kertoa vaihtelevasti puoluerahoituksen ulottuvuuksista. Osa säätiöistä on esim. eriteltyt kaikki vuosittain jakamansa avustukset, kun jotkut muut kertovat vain myöntämiensä avustusten kokonaissumman tuen saajia yksilöimättä. Yksittäistenkin säätiöiden tiedot ovat vaihdelleet tarkkuudeltaan. Se, mitä ei näe yhden vuoden asiakirjoista, saattaa tulla esille jonakin muuna vuonna tai se voidaan päätellä seuraamalla tietoja pidemmällä aikajaksolla. Puoluerahoitusta koskeva läpinäkyvyys näyttää riippuvan paljolti siitä, mitä säätiöt itse haluavat kertoa asiasta.

Puolueiden tilinpäätöstiedot kuvastavat poliittisen toiminnan ja siihen välittömästi liittyvän työn rahoitusta. Säätiöille on sen sijaan siirretty puolueiden arkirutiinien taustalle liittyviä omaisuusjärjestelyjä, sijoitustoimintaa, varainhankintaa yms. Kummassakin tapauksessa on jäänyt täsmentämättä, millä tavoin yksityisiin lähteisiin perustuvaa rahoitusta

tulisi läpivalaista. Puoluelain mukainen viranomaisvalvonta ei puutu puolueiden yksityiseen varainhankintaan. Toisaalla säätiölakia ei ole rakennettu poliittisen rahoituksen tarpeita varten, vaan puoluesäätiöiden valvonta tapahtuu osana yleistä säätiövalvontaa. Näin on luonnollisesti jäänyt määrittelemättä, millä tavoin säätiöiden tulisi valaista rooliaan osana puoluerahoitusta. Missään vaiheessa ei ole tullut myöskään esille, että säätiöviranomaiset seuraisivat erityisesti yksityisen varainhankinnan keinoja tai määrää - saati sitten puoluerahoituksen kannalta oleellisia seikkoja.

Puoluetukijärjestelmän käyttöönoton jälkeen säätiöiden merkitys on vähentynyt oleellisesti. Nyt tarkastellut säätiöt ovat kuitenkin yhä mukana puoluerahoituksen järjestelyissä. Useissa kohdin olisi siis edelleen perusteltua tarkastella säätiöitä osana puoluelouden hoitoa. Jos puolue hoitaa rahoitustaan oman organisaationsa ja tilinpitonsa kautta, niin asia sisältyy tavalla tai toisella puolueen tilinpäätöksiin. Jos asia taas hoidetaan säätiön kautta, niin läpinäkyvyys etäännyy ainakin askeleen kauemmas. Lisäksi joissain tapauksissa säätiökin on valjastettu vain väliportaaksi, kun varojen todellinen lähde on vieläkin etäämmällä. Käytännössä säätiöiden seuranta olisi tietysti hankala liittää osaksi muuta puoluevalvontaa. Säätiöt eivät kuulu muodollisesti puolueorganisaatioihin eikä niiden asemaa tai tehtäviä ole muutoinkaan määritelty esim. puolueiden säännöissä. Muodollinen yhteys vaihtelee tapauksittain, mutta yleensä se on joko linjattu säätiöiden puolelta tai se puuttuu kokonaan. Olisi myös vaikea eritellä puoluetoiminnan tukemiseen keskittyneet säätiöt ja väljemmin yhteiskunnallisesti suuntautuneet organisaatiot, kuten eräät kulttuuri- ja sosiaalialan säätiöt. Laajasta säätiökentästä olisi muutenkin hyvin työlästä ryhtyä erottelemaan kaikkia organisaatioita niiden taustavoimien mukaan. Lisäksi kattavuuteen tähtäävä tarkastelu olisi seuraavaksi ulotettava yhdistys- ja yrityspohjaisiin tukiorganisaatioihin, joita niitäkin on käytetty puolue- ja vaalirahoituksen taustalla. Kaiken kaikkiaan käytäntöön liittyvät ongelmat eivät kuitenkaan poista tarvetta läpinäkyvyyden lisäämiseen.

### 3.5. Oheistettua julkisuutta

Oheisjärjestöille on ominaista, että puolueet ovat eriyttäneet jonkin itselleen tärkeän toimialan varta vasten perustettujen organisaatioiden vastuulle. Tässä tutkimuksessa tarkastellut organisaatiot edustavat kapeaa sektoria koko oheisjärjestökentästä. Ne lukeutuvat kuitenkin tyypillisimpiin organisaatiomuotoihin, jotka toimivat ainakin kaikkien vakiintuneiden ja perinteisten puolueiden piirissä. Nuorisjärjestöt pyrkivät takaamaan puolueyhteisön jatkuvuuden rekrytoimalla, kasvattamalla ja kouluttamalla uutta väkeä mukaan toimintaan. Sivistysjärjestöt ovat erikoistuneet koulutuksen, opintotoiminnan ja kulttuurin yleisosaajiksi ja koko poliittisen yhteisön palvelujärjestöiksi. Pääomasäätiöt ovat puolestaan keskittyneet hoitamaan osaa puolueiden taloudellisista järjestelyistä, kun taas laitossäätiöt ovat suuntautuneet yksittäisille toimialoille kuten puolueopistojen tai -arkistojen ylläpitoon. Eduskuntaryhmät eivät ole virallisesti yhdistyksiä, mutta autonomisina organisaatioina omine sääntöineen, toimintamekanismeineen ja tilinpäätöksineen nekin muistuttavat tavallaan oheisjärjestöjä.

Nyt käsitellyt organisaatiot ovat tiiviisti mukana puolue toiminnassa, vaikka niiden muodollinen suhde puolueisiin vaihtelee. Nuorisjärjestöt ovat yleensä puolueen sääntömääräisiä jäsenorganisaatioita. Sivistysjärjestöillä asetelma on päinvastainen, kun puolue ja yhteisön muut järjestöt muodostavat sivistysliittojen jäsenpohjan. Eduskuntaryhmät eivät ole varsinaisia jäsenorganisaatioita, mutta niidenkin asemaa on määritelty puolueiden säännöissä. Säätiöissä käytännöt ovat kirjavia, kun toisinaan suhde puolueeseen on määritelty säätiön säännöissä ja toisaalla se on perustunut näkymättömämpiin sidoksiin. Toimintansa ja asemansa perusteella kaikilla mainituilla oheisorganisaatioilla on puolueille myös taloudellista merkitystä; niiden talousjärjestelyt ovat osa puoluerahoitusta.

Toiminnallisten piirteiden lisäksi puoluerahoituksen näkökulmaa korostaa se, että oheisjärjestöille on säätiöitä lukuun ottamatta rakennettu myös erilliset julkiset tukijärjestelmät, jotka yleensä kattavat huomattavimman osan järjestöjen tuloista. Esimerkiksi vuonna 2003 suora puoluetuki oli noin 11,8 miljoonaa euroa. Samaan aikaan nuorisotyön määrärahoista myönnettiin puolueiden nuoriso-organisaatioille yhteensä 2,7 miljoonaa euroa. Eduskuntaryhmien tukeen oli varattu runsaat 3,2 miljoonaa euroa. Lisäksi poliittisten sivistysjärjestöjen yleistoimintaan ja opintokeskustyöhön osoitettu tuki lähenteli 6,5 miljoonaa euroa. Pelkästään siis tämän tutkimuksen piirissä olevien oheisjärjestöjen mukana

valtion tuki poliittiseen toimintaan kaksinkertaistuu varsinaiseen puoluetukeen verrattuna. Lisäksi oma lukunsa on esim. valtion lehdistötuki, jota jaettiin puolueiden julkaisuille vuonna 2003 noin 12 miljoonaa euroa<sup>134</sup>. Kaikkiaan puolueyhteisöjen piiriin jaettujen julkisten tukien laskeminen olisi hyvin työlästä, koska oheisorganisaatioiden kenttä on huomattavan laaja. 1990-luvun alussa välillisen tuen määrä arvioitiin noin viisinkertaiseksi suoraan puoluetukeen verrattuna<sup>135</sup>.

Oheisjärjestöjen kirjavan toimenkuvan myötä niiden tukijärjestelmät ovat hajautuneet hallinnon eri aloille ja budjetin eri pääluokkiin. Samalla rahoituspohjaa ohjaavat normit poikkeavat toisistaan, ja valvontakin on osoitettu eri tahoille. Puolueiden ja niiden tukivalvonta on osoitettu oikeusministeriölle. Nuorisotyön tukijärjestelmää ohjaa opetusministeriö, jonka toimialaan lukeutuu myös sivistysjärjestöjen ja opintokeskusten valtionapujärjestelmä. Eduskuntaryhmien avustukset kuuluvat eduskunnan hallinnon toimialaan. Säätiölain mukaiset viranomaisvelvoitteet kuuluvat puolestaan patentti- ja rekisterihallitukselle. Harkinnanvaraisuuteen perustuvissa avustuksissa on siis sovellettu yleisen valtionavustuslain (688/2001) säännöksiä tai vastaavia periaatteita. Valtionosuuksista on puolestaan säädetty toimialakohtaisilla erityislaeilla. Kummassakin tapauksessa julkinen seuranta on yleensä ulottunut sekä järjestöjen toiminta- että talousperustaan. Tilanne on samankaltainen myös säätiöitä koskevassa valvonnassa. Oleellista on kuitenkin se, että puolueiden keskus- ja piirijärjestöjä lukuun ottamatta viranomaisvalvontaa ei ole käytännössä toteutettu millään tavoin puolue- ja vaalirahoituksen lähtökohdista.

Julkisuusintressin vähimmäisvaatimukset tulevat tietysti täytetyksi, kun puolueiden ja niiden oleellisimpien oheisorganisaatioiden perustiedot kuten säännöt, toimintakertomukset ja tilinpäätöstiedot ovat julkisina asiakirjoina kenen tahansa ulottuvilla. Vielä vuosikymmen sitten tätä ei voitu pitää mitenkään itsestäänselvytenä. Asia on sinänsä merkittävä, koska osa poliittisista organisaatioista ei suostunut luovuttamaan mainittuja asiakirjoja ulkopuoliseen käyttöön. Esimerkiksi tätä tutkimusta varten neljän suurimman puolueen eduskuntaryhmiltä sekä nuoriso- että sivistysjärjestöiltä pyydettiin kopioita niiden toimintakertomuksista, tilinpäätöksistä ym. tiedoista. Ainoastaan sivistysjärjestöt toimittivat pyydettyt tiedot tai ne olivat jo muutenkin koottavissa esim. tietoverkoista. Myös KOK:n ryhmäkanslia ja nuorisojärjestö suostuivat pyyntöön. Sen sijaan SDP:n, KESK:n ja VAS:n ryhmäkansliat ja nuorisojärjestöt joko suoraan kieltäytyivät toimittamasta papereita tai jättivät asian epämääräisten lupauksen jälkeen hoitamatta.

Viranomaisilta saatavissa asiakirja-aineistoissa poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä rajoittaa kuitenkin se, että järjestöt ovat kuvailleet varainhankintaansa vaihtelevalla

tarkkuudella. Se, mikä riittää täyttämään kirjanpitolain ja valtionapuehtojen velvoitteet, ei välttämättä kerro oleellisinta asiaa puolue- ja vaalirahoituksen kannalta. Järjestöt voivat määrittellä pitkälti itse sen, miten yksityisten tuottojen alkuperä tulee asiakirjoissa näkyviin. Toisinaan myös julkisiin lähteisiin perustuva rahoitus saattaa olla ulkopuoliselle vaikeasti hahmotettavissa. Sen sijaan toiminnan menopuoli on yleensä eritelty tuloja huomattavasti tarkemmin. Järjestöjen omat tilinpäätöstiedot eivät myöskään aina kerro niiden todellisudessa hallitseman omaisuuden määrää. Miljoonaomaisuus ja markkinaperusteinen toiminta on saatettu siirtää toisten oheisjärjestöjen kuten säätiöiden huoleksi. Niiden tilinpäätöksissä on jälleen kuvailtu vaihtelevalla yksityiskohtaisuudella tuottojen ja kulujen alkuperää. Esimerkiksi eräiden säätiöiden yksityishenkilöille myöntämät tuhannen euron stipendit on saatettu nimetä tarkasti, mutta samaan aikaan kymmeniin ja jopa satoihin tuhansiin euroihin yltävien puolueavustusten kohteet on jätetty kokonaan yksilöimättä.

Kaiken kaikkiaan oheisjärjestöillä on merkitystä puolueille niin organisatorisesti, toiminnallisesti kuin taloudellisesti. Ulkoapäin katsottuna oheisjärjestöjen kenttä ja julkiset tukijärjestelmät vaikuttavat kirjavilta: välillinen puoluetuki on ilmiönä hajanainen ja rajaukseltaan jopa epämääräinen. Puolueiden sisällä asiaa on hahmotettu varmasti järjestelmällisemmin ja kokonaisvaltaisemmin. Esimerkiksi SDP päätti vuoden 2002 puoluekokouksessaan, että puolue edelleen vahvistaa yhteyksiään työväenliikkeen osana toimiviin erilaisiin järjestöihin. ”Puolue tulee jatkossakin toimimaan sen puolesta, että myös työväenliikkeen piirissä syntyneet järjestöt voivat kehittyä ja saada toimintaansa yhteiskunnan tukea.”<sup>136</sup>

## 4. PUOLUETOIMINNAN KUNNALLISIA TUKIMUOTOJA

Tässä pääluvussa tarkastellaan eräiden kuntien poliittisille järjestöille tarjoamia tukimuotoja. Ensin käydään läpi asian yleistä laki- ja normiperustaa sekä aihetta koskevia aiempia havaintoja. Sen jälkeen siirrytään peruskuvaukseen, johon on valittu kolme eri kokoista kuntaa. Kunkin kaupungin osalta kartoitetaan puolueiden paikallista järjestöperustaa ja poliittisia voimasuhteita. Tämän jälkeen tarkastellaan kuntien jakamia yleishyödyllisiä järjestömäärärahoja ja selvitetään puoluetustaisten yhteisöjen saamia avustuksia. Lopuksi arvioidaan lainsäädännön ja tukikäytännön suhdetta sekä puoluerahoitukseen liittyvää julkisuusintressiä.

### 4.1. Suoran kunnallisen puoluetuen kumoava normiperusta

Puoluelaki (10/1969) määrittelee puolueiden keskus- ja piiriorganisaatioille jaettavien valtionavustusten perusteet. Sen sijaan laissa ei mainita mitään vastaavasta paikallisen tason tukijärjestelmästä.

#### ***Kunnallisen puoluetuen kielto***

Kun kuntiakaan koskeva lainsäädäntö ei tunne varsinaista puoluetuen käsitettä, niin suoran puoluetuen kunnallista muotoa ei ole otettu suomalaiseen järjestelmään. Kunnissa sovellettava käytäntö yleishyödyllisten yhteisöjen tukemiseen pohjautuu kuntalain (365/1995) 2 §:ään, joka määrittää kuntien tehtäviä ja toimialaa varsin väljästi:

”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädettyt tehtävät. Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla.

Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä.

Kunta hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoidon edellyttämiä palveluja kunta voi hankkia myös muilta palvelujen tuottajilta.”

Kyse on tietynlaisesta yleislausekkeesta, jonka on katsottu käytännössä heijastelevan vallitsevia yhteiskunta- ja oikeuskäsityksiä ja muotoutuvan joustavasti yleisen kehityksen mukana. Kuntalakiä on tulkittu siten, että kunnat eivät saa osallistua puoluetoimintaan ja että taloudellisen tuen antaminen puoluepoliittisiin tarkoituksiin on kunnilta kielletty. Puoluetoiminnan tukeminen edellyttäisi siten erillisiä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä<sup>1</sup>. Käytännössä siis tuki esim. puolueiden paikallisille piiri-, kunnallis- tai perusjärjestöille ei kuulu kunnan toimialaan.

Puoluerahoituksen kannalta laintulkinta on pysynyt varsin samankaltaisena läpi vuosikymmenten. Esimerkiksi kunnallisen lainsäädännön kehittämistä pohtineet komiteat ovat todenneet tilanteen hyvin yhdenmukaisesti. 1960-luvulla mietintönsä jättänyt kunnan toimiala-komitea (1964:A 2) totesi avustuksista, että puoluepoliittisia tms. tarkoituspieriä palveleva toiminta ei ole kunnille sallittu. Vuosikymmen myöhemmin kunnallishallintokomitea puolestaan toisti mietinnössään (1973:60) kannan, etteivät kunnat saa antaa tukea puoluepoliittisia tarkoituspieriä palvelemaan toimintaan. Lain uudistamista 1990-luvun alussa valmistellut kunnalliskomitea (1993:33) kirjasi vastaavasti: ”Korkein hallinto-oikeus on katsonut, että kunnat eivät saa antaa taloudellista tukea puoluepoliittisiin tarkoituksiin...” Sen sijaan lain kehittämistavoitteista on komiteoidenkin välillä ollut nähtävissä jo selviä eroja.<sup>2</sup>

Samaten on katsottu, ettei kunnan toimialaan kuulu myöskään puolueiden valtuustoryhmien taloudellinen tukeminen vastaavaan tapaan kuin valtio avustaa eduskuntaryhmiä. Vielä 1970-luvulla asiasta oli erilaisia tulkintoja ja tavoitteita. Esimerkiksi edellistä kunnallislakia (953/1976) valmisteltaessa viitattiin siihen, että kunnallisten puolueorganisaatioiden toiminta palvelee osaltaan kunnallishallintoa. Siten sekä lakia valmistelleen komitean mietinnössä (1973:60) että hallituksen lakiesityksessä (140/1975 II vp.) katsottiin, että kunnat voisivat tasapuolisin perustein tukea taloudellisesti mm. puolueorganisaatioiden toimintaa kunnallisvaaleihin liittyvissä järjestelyissä, koulutuksen järjestämisessä luottamushenkilöille, valtuustoryhmien työskentelyedellytysten parantamisessa ym. kunnallishallintoa palvelevissa toiminnoissa, jotka aiheuttavat kustannuksia. Myös puoluerahoituskomitea (1979:47) ehdotti kunnallislakia muutettavaksi, jotta kunnat voisivat ottaa talousarvioonsa erillisen määrärahan valtuustoryhmien tukemiseksi.<sup>3</sup>

Useat kunnat liittivätkin budjetteihinsa 1970-luvun jälkipuolelta lähtien erilaisia määrärahanimikkeitä poliittisen toiminnan tukemiseen. Tällä tavoin kunnat ja paikalliset puolueorganisaatiot ilmeisesti testasivat vasta uudistetun kuntalainsäädännön rajoja. Kunnallisista päätöksistä tehdyt valitukset ja korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ratkaisut muodostivat kuitenkin ennakkotapauksina viimeistään 1980-luvulla tulkinnan pitkään vallinneelle käytännölle, jonka mukaan puolueiden suora taloudellinen tukeminen ei kuulu kunnan tehtäviin. KHO:n ratkaisuissa on kumottu useiden kuntien budjetteihin vaihtelevilla nimikkeillä sovitettuja suoran puoluetuen ja eduskuntaryhmien kansliamäärärahojen kaltaisia avustuksia. KHO:n mukaan kunnan toimialaan ei ole kuulunut:

- a) Avustusten myöntäminen puoluejärjestöille tai valitsijayhdistyksille (KHO 1980 I 9 ja KHO 12.12 1986 T 5253; Vrt. Suomen Kunnat 1975, s. 968 ja KHO 20.5. 1975 n:o 2624/31/74 sekä KHO 1980 I 7),
- b) määrärahan myöntäminen valtuustoryhmien toiminnan tukemiseen (KHO 1976 I 1 sekä KHO 1980 I 8 ja 10),
- c) määrärahojen myöntäminen valtuustoryhmille luottamushenkilöiden koulutukseen (KHO 1980 I 4-7, KHO 1981 II 28 ja KHO 1985 II 23) ja
- d) määrärahan ottaminen käytettäväksi valtuustoryhmien sihteerien palkkaamiseen (KHO 1975 II 16).

Poikkeustapauksissa avustuksia on voitu jakaa myös varsinaisille puoluejärjestöille, kun avustettava toiminta ei ole liittynyt suoraan arkiseen järjestötyöhön. Esimerkiksi KHO:n (1972 II 47) mukaan kunnan toimialaan sopi avustuksen myöntäminen kansallis-seuralle entisen tasavallan presidentin syntymän 100-vuotisjuhlan järjestämiseen. Vastavasti tukea on voitu myöntää esim. puoluejärjestöjen tasavuosien juhlahistoriikkien kirjoittamiseen. Kaikesta huolimatta ainakin 1980-luvulta oli löydettävissä useistakin kunnista tapauksia, joissa avustuksia oli kanavoitu muillakin tavoin myös varsinaisille puoluejärjestöille<sup>4</sup>.

Vuosikymmeniä kestänyt käytäntö on hieman muuttunut vuodesta 2007 alkaen. Kesällä 2005 mietintönsä antanut Kansanvalta 2007 -toimikunta esitti, että valtuustoryhmien toimintaedellytyksiä tulisi parantaa. Samalla niille tulisi suunnata tukea ”valtuuston asemaa vahvistavasti” esim. koulutukseen, tiedottamiseen ja kansalaiskeskustelun edistämiseen<sup>5</sup>. Hallitus antoi asiasta lakiesityksen (8/2006), joka hyväksyttiin kesällä 2006. Uuden lain (578/2006) 15b §:n mukaan kunnat voivat ryhtyä tukemaan mm. valtuustoryhmien sisäistä toimintaa.



### ***Paikallisilla puoluejärjestöillä ei julkisuusvaatimuksia***

Kun paikallisille puoluejärjestöille ei ole tarjolla suoraa julkista tukea, niin samalla ovat jääneet sivuun myös julkisuusvaatimukset. Siten puolueiden perus- ja kunnallisjärjestöillä ei ole velvoitteita julkistaa tilinpäätöksiään eikä muita tietoja rutiini- tai vaalitaloudestaan.

### ***Kunnallisen puoluerahoituksen rajoitukset***

Paikallisille puoluejärjestöille ei ole myöskään asetettu varsinaisia rajoituksia, jotka koskisivat yksityisen varainhankinnan määrää tai lähteitä, vaikka lain tulkinta siis kieltää yksiselitteisesti kuntien varoista jaettavan suoran puoluetuen.

### ***Ei paikallistason valvontaa***

Suoran tuen ja julkisuusvaatimusten puuttuessa myös viranomaisvalvonta on jäänyt hyvin ohueksi. Kunta- tai muilla viranomaisilla ei ole valtuuksia esim. puolueiden perus- ja kunnallisjärjestöjen talousseurantaan.

## **4.2. Kunnallisen tuen epäsuoria muotoja**

Lain tulkinta kieltää kunnallisen tuen puolueiden jäsenjärjestöille, mutta kuntien budjetteihin on voitu varata erilaisia yleishyödyllisiä määrärahoja jaettavaksi muuhun järjestöperusteiseen kansalaistoimintaan. Näitä avustuksia ovat voineet hakea sekä sitoutumattomat järjestöt että puolueiden oheisjärjestöt. Jälkimmäisessä tapauksessa voidaan puhua välillisestä puoluetuesta. Puolueyhteisöjen organisatoriset ulottuvuudet ja poliittisen toiminnan rahoitus ovat ilmiöinä siinä määrin tulkinnanvaraisia, että on ollut hankala määrittää yksiselitteistä kehystä kaikille niille järjestötoiminnan tukimuodoille, jotka mahtuvat lain piiriin. Viime kädessä korkein hallinto-oikeus on linjannut ratkaisuillaan rajat kuntalain puitteisiin sopivista avustuskäytännöistä. Lisäksi varsinaisten järjestöavustusten ohessa

kunnissa on vuosikymmenten varrella vakiintunut erilaisia muitakin käytäntöjä, joihin on liittynyt poliittisen rahoituksen piirteitä.

### ***Erityislainsäädäntö nuorisotyön järjestöavustuksille***

Oma lukunsa liittyy erityislakien perusteella vakiintuneisiin avustuksiin, joilla on puoluepoliittisia ulottuvuuksia. Tyypillisimpiä kuntien jakamia välillisen tuen muotoja ovat olleet poliittisille nuorisotyön järjestöille tarjotut avustukset (Venho 1996, 313). Poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen avustuskelpoisuudesta oli kunnissa 1950-luvulla hyvinkin erilaisia käsityksiä. Sittemmin 1960-luvulla yleistyi tulkinta, etteivät kunnat voi tukea puolueiden nuorisojärjestöjä, mikä osaltaan johti erillisen lain säätämiseen 1970-luvun alussa. Samoista määrärahoista tuettujen puolueiden varhaisnuorisojärjestöjen kohdalla tilanne oli ollut hieman erilainen, koska niiden toiminnan katsottiin painottuvan varsinaista poliittista työtä enemmän harrastus- ja vapaa-ajantoimintaan.

Tulkintaepäselvyydet eliminoitiin 1970-luvun alussa säädetyllä lailla (117/1972) kuntien nuorisolautakunnista ja kuntien nuorisotyöhön annettavista valtionavuista. Se määritteli valtion budjettiin otettavaksi varat kuntien nuorisotyön tukemiseen. Määrärahasta myönnettiin valtionosuutta kantokykyluokituksen perusteella mm. kunnissa toimiville aatteellisille, poliittisille ja muille paikallisille nuorisoyhdistyksille jaettaviin avustuksiin. Uusi normisto määritteli aatteelliset ja poliittiset nuorisojärjestöt nimenomaisesti avustuskelpoiksi organisaatioiksi. Myöhemmin käytäntöä on ohjannut 1990-luvulla uudistettu nuorisotyölaki (235/1995), joka ei enää kirjannut erikseen poliittisia tai muitakaan nuorisotyön järjestöjä avustettavien organisaatioiden joukkoon. Kunnille myönnetään valtionosuutta nuorisotyöhön siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (635/1998) on säädetty. Kunnissa on erilaiset vakiintuneet käytännöt nuorisojärjestöjen tukemiseksi, mutta yleisesti hyväksytyjen määrärahojen oikeutuksesta ei liene enää kiistelty: tuen piiriin ovat lukeutuneet niin puolueiden nuoriso-, opiskelija- kuin varhaisnuorisojärjestötkin. Sen sijaan avustusmäärärahojen jakoperusteet ovat aiheuttaneet kiistoja vielä myöhemminkin.

Nuorisotyön tapaan kunnat olivat tukeneet yleisesti myös järjestöllistä raittiustyötä itsenäisyyden alkuvuosikymmeniltä lähtien. Kunnat saivat aikanaan ”väkijuomayhtiön” voittovaroista tukea raittiustyöhön ym. valistukselliseen toimintaan. Näitä avustuksia myönnettiin myös poliittisille raittiusyhdistyksille. Myöhemmin tuki perustui raittiustyölakiin (828/1982) ja siihen tehtyihin muutoksiin (1276/1987). Raittiustoimen järjestöavustukset

olivat kunnissa yleisiä 1980-luvun lopulle asti. Kuntien tuen ja avustusta saaneiden yhdistysten määrä kuitenkin romahti 1990-luvun taitteessa. Taustalla vaikuttivat mm. lakimuutokset ja laman mukanaan tuomat säästötarpeet. Toisaalta poliittisen raittiustyön aatteellinen palo näytti myös pahasti sammuneen aiempiin vuosikymmeniin verrattuna.<sup>6</sup>

### ***Välillisen puoluetuen harmaa alue***

Yksiselitteisesti kielletyn suoran puoluetuen ja hyväksytyjen nuorisotyön järjestöavustusten väliin mahtuu eräänlainen harmaa alue. Puolueiden järjestökoneistot ulottuvat paikallistasollakin sääntömääräisiä organisaatioita laajemmalle. Varsinaisten jäsen- ja sisäjärjestöjen lisäksi puolueiden ympärille on rakennettu myös muiden oheisjärjestöjen toisinaan laajakin verkosto. Osa näistä yhteisöistä toimii avoimesti poliittisin tunnuksin ja osa ei. Vastaavasti niiden arkisessa työssä on toisinaan erotettavissa selkeitä puolueperusteisia motiiveja. Toisaalta osa toiminnasta voi etäännyä kauas poliittisesta arkirutiinista. Myös tällaiset paikalliset sivistys-, kulttuuri-, eläkeläis-, sosiaali-, tuki- ym. organisaatiot ovat saaneet useissa kunnissa erilaisia yleishyödyllisiä avustuksia.

Tässäkin kohdin oikeuskirjallisuus viittaa KHO:n päätösten muokkaamaan linjaan. ”Vakiintuneen käytännön mukaisesti on pidetty mahdollisena myöntää kunnan varoista avustusta mm. opetus- ja sivistystoimen, terveydenhuollon ja sosiaalihuollon alaan kuuluvien toimintojen kustannuksiin myös sellaisille yhdistyksille, säätiöille ym., joilla on puoluepoliittinen luonne. Tällöin on edellytykseksi asetettu, että avustusten käyttämisestä siihen tarkoitukseen, mihin se on myönnetty, on riittävät takeet.” Toisin sanoen avustuksia voidaan suunnata sen tyyppiseen toimintaan, jota kunta saattaisi itsekkin harjoittaa. Tällöin päätösten pitäisi kuitenkin perustua riittävään selvitykseen avustusten käytöstä.<sup>7</sup>

Tuettavien yhteisöjen poliittista luonnetta ei ole siis katsottu sinänsä esteeksi avustuksen saamiselle, mutta tukikäytännöiltä on edellytetty tietyt perusvaatimukset:

- a) Myönnetylle tuelle on tarve ja hyväksyttävä käyttötarkoitus (hakemusten arviointi),
- b) tuen käytöstä osoitettuun tarkoitukseen on riittävät takeet (käytön ja tilien valvonta) ja
- c) avustusmäärärahoihin sovelletaan hyväksyttäviä jakoperusteita (tasapuolisuus).

Tuen jyvityksessä pitäisi huomioida mm. tukea hakeneiden yhteisöjen jäsenmäärät, toiminnan laatu ja laajuus sekä tuen tarve. KHO on kumonnut muutamia päätöksiä, joissa esim. puolueiden nuorisoyhdistykset ovat saaneet muihin verrattuna suhteettoman suuria avustuksia. Kunnallisten elimien on katsottu menneen toimivaltaansa ulommaksi, kun jaossa on sivuutettu tasapuolisuuden vaatimukset (KHO 1979 II 41-42 ja 1981 II 35).

Tasapuolisuuden määrittelemine saattaa olla tulkinnanvaraista tapauksittain, mutta pelkistetyn puoluepohjaiset jakoperusteet on kumottu eräiltä muiltakin osin. Kunnan toimialaan ei ole katsottu kuuluvan esim. avustuksen osoittaminen eräille puoluetuustaisille eläkeläis- ja sivistisyhdistyksille, kun tukiosuudet ovat ilman tarkempaa perustelua vastanneet puolueiden välistä valtuustopaikkojen suhdetta (KHO 1982 II 13 ja 1984 II 14).

### ***Kunnallisten luottamustoimien palkkiot ja puoluevero***

Suoran puoluetukijärjestelmän puuttuessa paikalliset puoluejärjestöt ovat keränneet tukea kuntien varoista muilla tavoin. Välillisen puoluetuen ohessa tunnetuin keino lie-nee ns. puoluevero, jota on kutsuttu myös ryhmä- ja jäsenveroksi tai luottamushenkilö-maksuksi.

Kuntalain 42 §:n mukaan luottamushenkilölle maksetaan kokouspalkkiota... Luottamushenkilölle voidaan myös maksaa palkkiota määrääjältä sekä muita erillispalkkioita. Palkkiot voivat olla eri kokoisia eri toimielimien kuten valtuuston ja lautakuntien kesken asioiden vaativuuden ja käsittelyn vievän ajan mukaan. Lisäksi esim. puheenjohtajan tehtävästä tai muusta erityistehtävästä voidaan maksaa eri palkkiota. Palkkioiden taso vaihtelee huomattavasti kunnittain, kun valtuustot voivat päättää itsenäisesti, mitä luottamustoimen hoitamisesta maksetaan. Palkkioiden lisäksi luottamushenkilölle maksetaan korvausta mm. ansionmenetyksestä sekä matkakustannusten korvausta ja päivärahaa.<sup>8</sup>

Puolueiden mandaatilla kunnallisiin luottamustoimiin valitut henkilöt maksavat yleisesti osan palkkioistaan omalle kunnallisjärjestölleen tai paikallisosastolleen. Kunnasta ja puolueesta riippuen tämä puoluevero on yleensä vaihdellut 5-30 %:n välillä. SDP:ssa tätä maksua on ryhdytty keräämään jo 1930-luvulta lähtien. Ajan myötä se on muodostunut yleiseksi käytännöksi ainakin kaikissa vakiintuneissa puolueissa. Jonkinlaiseen puoliviralliseen järjestelmään on siirrytty viimeistään siinä vaiheessa, kun kunnat ovat ryhtyneet pidättämään ja edelleen tilittämään ryhmäveron osuuden suoraan puoluejärjestöille niiden itsensä ilmoittaman prosentin mukaan.<sup>9</sup>

Kuntalaki ei sisällä kantaa puolueverosta. Myös KHO:n päätöksistä on vaikea löytää ennakkotapauksia, joiden pohjalta asiaa voisi arvioida. Suomen Kaupunkiliitto on aikanaan antanut yleiskirjeessään (18.12.1980-141/80) suosituksen, jolle kunnissa yleinen perintä- ja tilityskäytäntö tavallaan perustuu. Puolueveroa kannetaan myös kuntayhtymien eli ns. ylikunnallisten luottamustoimien palkkioista. Sen sijaan sopimattomaksi on katsottu, että valtuustojen valitsemilta käräjäoikeuksien lautamiehiltä perittäisiin tätä maksua, koska

heidän tehtävänsä katsotaan edellyttävän riippumattomuutta ja puolueettomuutta. Esimerkiksi oikeuskanslerit ovat aikanaan muistuttaneet asiasta ainakin kahteen otteeseen<sup>10</sup>.

Puolueveron vakiintunutta ja virallista asemaa korostaa edelleen se, että omalle puolueelle luovutetut osuudet on tehty verovähennyskelpoisiksi. Vuonna 2003 suurien puolueiden puoluesihteerit laativat asiasta lakialoitteen (164/2003). Sen perusteella eduskunta hyväksyi vuonna 2005 lain (1088/2005) tuloverolain 31 §:n muuttamisesta. Verovähennyksiä koskevien säännösten mukaan tulonhankkimisesta johtuneiksi menoiksi laskeetaan myös *”...kunnallisista luottamustoimista maksetuista kokouspalkkioista peritty luottamushenkilömaksu.”* Laki tuli voimaan vuoden 2006 alusta.

### ***Kunnalliset lehti-ilmoitukset***

Kuntalain 64 §:n mukaan kunnan ilmoitukset saatetaan tiedoksi julkaisemalla ne julkisten kuulutusten ilmoitustaululla sekä tarpeen vaatiessa muulla kunnan päättämällä tavalla. Kunnan ilmoitukset voivat olla sisällöltään hyvin erilaisia ja lakipykäläkin tekee eron pakollisen ja vapaaehtoisen ilmoittelun välillä. Ensinnäkin on säännöksiä, jotka edellyttävät kunnallista ilmoittelua tai kuuluttamista. Toisaalta kunnilla on runsaasti myös harkinnanvaltaa vapaaehtoisessa tiedottamisessa, jota on toteutettu esim. julkaisemalla kunnan ilmoituksia sanomalehdissä.<sup>11</sup>

Kuntien lehdiltä ostamaan ilmoitustilaan on liittynyt muitakin kuin kunnallisen tiedotustoiminnan tarpeita. Erityisesti 1970- ja 1980-luvulla nousi esiin ilmiö, jossa valtuutetut pyrkivät huolehtimaan siitä, että kunta valitsi ilmoituslehdikseen heidän oman puolueensa äänenkannattajia. Tällä tavoin on ylläpidetty myös puoluelehtien ilmoituskantaa. Asialla on ollut taloudellista merkitystä lisäksi paikallisille puolueorganisaatioille, kun useat lehdet olivat palauttaneet saamiaan maksuja esim. kunnallisjärjestöille ns. ilmoitushankintapalkkioina. 1970- ja 1980-luvulla ilmoituslehtiä koskevia päätöksiä ratkaistiin useaan otteeseen jälkikäteen KHO:ssa. Valitusten mukana arvioitiin, millaisin perustein kunnat olivat valinneet eri lehtiä ilmoituskanavikseen. Vielä 1980-luvun jälkipuolella KHO:n tulkintalinja koettiin epäselväksi, kun arvioitiin missä määrin ja millä tavoin kunta saattoi käyttää harkintavaltaansa valitessaan erilaisia ilmoituslehtiä - niiden joukossa myös puolueiden äänenkannattajia. Toisinaan perusteita etsittiin valittujen lehtien levikistä ja peitosta, välillä pyrkimyksestä poliittiseen tasapuolisuuteen ja osin korostettiin kuntien omaa harkintavaltaa.<sup>12</sup>

Ilmoituskäytäntö selkiytyi 1990-luvulla. Oikeuskäytännön vakiintumisen ohella tähän oli syynä säästötarpeet ja kunnallisen tiedotuksen kasvaneet tehokkuusvaatimukset.

1990-luvun alussa kunnat karsivat yleisesti niin ilmoitusmarkkoja kuin ilmoituslehtiäkin, ja suhteellisesti eniten vähennettiin juuri puoluelehtien käyttöä<sup>13</sup>. 2000-luvulla lienee aiempaa harvinaisempaa, että kunnat päättävät valtuustokauden alussa kattavalla kertapäätöksellä ilmoituspaketeista, joiden perusteella ilmoitukset julkaistaan eri lehdissä. Uuden piirteen asiaan on tuonut myös se, että tällöin ilmoitusvälineet on kilpailutettava julkisen hankintalain (1247/1997) edellyttämässä laajuudessa. Käytäntöä onkin muokannut markkinaoikeus, joka on esim. todennut eräiden kuntien valinneen ilmoituslehtiään puutteellisella hankintamenettelyllä tai kokonaan ilman tarjouskilpailua<sup>14</sup>.

Ei ole tarjolla kattavaa eikä kovin tuorettakaan tutkimustietoa siitä, miten kuntien määrärahoja on käytetty puolue toiminnan tukemiseen. Menneinä vuosina parissa hankkeessa ja osana laajempia puoluerahoitusselvityksiä on toki sivuttu tätäkin näkökulmaa (esim. Puoluerahoituskomitea 1979 ja Venho 1996). Kummassakin tapauksessa tarkastelussa oli noin kymmenen kuntaa maan eri puolilta. Niiden perusteella oli nähtävissä, että tukikäytännöt vaihtelivat huomattavasti niin muodoiltaan kuin määriltäänkin kunnittain. Tämä hanke pyrkii seuraavassa läpivalaisemaan yksityiskohtaisesti kolmea eri kokoista kuntaa. Tarkoituksena on sijoittaa tiedot laajempaan kuvaan puolueiden eri järjestötasoista. Miten julkiset tukijärjestelmät ja muut taloudelliset järjestelyt sekä valvonta kattavat puolueorganisaation eri portaat? Suppea otos on tutkimuksellisten voimavarojen sanelema ratkaisu. Varsinais-Suomen vaalipiiristä mukaan on poimittu kooltaan vaihtelevat Turun, Raision ja Naantalin kaupungit. Valituissa kunnissa poliittisia voimasuhteita leimaavat kuitenkin samankaltaiset piirteet, kun sinipuna-akselin puolueet ovat nousseet vaaleissa selvästi hallitsevaan asemaan.

### **4.3. Tapaus 1. Turku**

Poliittinen päätöksenteko Turussa on keskittynyt Kokoomuksen ja SDP:n viitoittamiin perusratkaisuihin. Ne ovat kisanneet vaaleissa suurimman puolueen asemasta usein yhden tai kahden valtuutetun marginaalilla ja yhdessä niiden edustajat ovat pystyneet muodostamaan jo valtuustoenemmistön. Ääri vasemmistolla kannatus oli vielä 1980-luvulla lähes samalla tasolla SDP:n kanssa, mutta nykyään se jää selvästi jälkeen suurimmista

ryhmistä. Samaan keskisuureen kokoluokkaan yltää nykyään jo Vihreät. Muiden puolueiden edustus yltää enimmilläänkin vain muutamaan valtuutettuun. Esimerkiksi vuoden 2000 kunnallisvaaleissa Kokoomus sai 18 ja SDP 17 paikkaa, kun kaikkiaan oli täytettävänä 67 valtuustopaikkaa. Vasemmistoliitto sai vastaavasti 10 ja Vihreät 8 valtuutettua.<sup>15</sup>

Paikallisten puoluekoneiden rakenne ja koko heijastelevat luonnollisesti puolueiden paikallista kannatuspohjaa. Turussa rakennetta leimaa myös asema maakunnan suurimpana kaupunkina, johon sijoittuvat alueelliset piiritoimistot. Kaikilla vakiintuneilla puolueilla on paikkakunnalla kunnallisjärjestö tai muu vastaava alueen perusjärjestöt kokoava katto-organisaatio. Perusyhdistyksien määrä kohoaa KOK:ssa ja SDP:ssa noin 50:een. VAS:lla perusosastoja on noin 25 ja Keskustalla vajaat 20. Mukaan mahtuu alueellisesti ja erilaisten teemojen perusteella järjestäytyneitä yhdistyksiä. Vasemmistopuolueilla osa yhdistyksistä on koottu lisäksi ammatillisin perustein. Useimmilla puolueilla myös nais-, nuoris- ja opiskelijayhdistykset kuuluvat jäsenorganisaatioiden joukkoon.<sup>16</sup>

Olenaisena osana paikallisiin puolueyhteisöihin kuuluvat myös eräät varhaisnuoris- ja eläkeläisyhdistykset, vaikka ne eivät sääntömääräisiin puolueorganisaatioihin luokdukaan. Vielä pari vuosikymmentä sitten mukana oli runsaasti myös poliittisia raittiusyhdistyksiä, joiden vetovoima näyttää sittemmin pahasti uupuneen. Lisäksi puolueiden liepeillä toimii rehevä ja monimuotoinen kirjo erilaisia yhdistyksiä kuten sivistys-, koulutus-, kulttuuri- ja sosiaalialan järjestöjä sekä säätiöitä ja muita yhteistyöorganisaatioita, joista osaan viitataan jäljempänä niiden saamien avustusten yhteydessä.

Turun kaupungin budjetissa ei ole määrärahanimikettä, johon olisi varattu avustuksia puolueiden piiri-, kunnallis- tai perusjärjestöille. Sen sijaan talousarviossa on osoitettu eri hallintokunnille määrärahoja yleensä kansalaisjärjestöjen tukemiseen. Kaupunginhallituksen ohessa avustuksia ovat jakaneet mm. nuoris-, terveys-, sosiaali-, liikunta- ja kulttuurilautakunta. Näistä määrärahoista on tuettu niin puoluetauksia kuin sitoutumattomia-kin organisaatioita. Oheisjärjestöjen merkittävimmät tukilähteet ovat viime vuosina liittyneet kaupunginhallitukselle ja nuorisolautakunnalle budjetoituihin määrärahoihin.

Välilliseksi puoluetueksi määriteltäviä avustuksia on Turussa jaettu vuosikymmenien ajan. Yksittäisiä avustuksia on myönnetty puoluetauksille järjestöille jo 1930-luvulla. Sodan jälkeen kaupungin budjettiin vakiintuivat määrärahat, joista tukea alkoivat saamaan esim. puolueiden nuorisotyön järjestöt ja eräät poliittiset raittiusjärjestöt. 1970-luvun alussa erilaisille puoluetauksille yhteisöille osoitetut tukiaiset alkoivat kasvaa huomattavan nopeasti ja 1980-luvulta 1990-luvun alkuun välillisen puoluetuen vuosikertymät olivat useita miljoonia markkoja<sup>17</sup>. Seuraavassa keskitytään 2000-luvun alun käytäntöön.

## **Kaupunginhallituksen avustusmäärärahat**

Kaupunginhallituksen toimielimeen on varattu useita tukinimikkeitä sekä järjestöjen yleisen toiminnan tukemiseen että yksityiskohtaisesti kohdennettuihin kerta-avustuksiin. Osa avuista on myönnetty poliittisesti neutraaleille yhteisöille ja osa selkeästi puoluepoliittisten intressien mukaan. Määrärahojen jakoa valmistelee avustustoimikunta, jonka esityksen pohjalta avustuksista päättää osin kaupunginhallitus ja osin kaupunginjohtaja. Avustustoiminta nojaa yhtäältä lain väljästi raamittamaan tulkintaan kunnan tehtävistä ja toimialasta. Tämän ohessa kaupunki on laatinut avustustointia varten omat yleisohjeensa, jotka määrittävät yhteisöavustuksiin sovellettavat puitteet. Kaupunginhallituksen päättämät yleisohjeet säätelevät pääasiassa tukitoiminnan hallintoa ja teknistä käytäntöä. Tukea voi saada anomuksen perusteella ja tuettu yhteisö on velvollinen tekemään selkoa avustuksen käytöstä. Yleisten toiminta-avustusten selvitykset ovat sisältäneet mm. yhdistysten toimintakertomus- ja tilinpäätöstietoja. Kertaluonteisista kohdeavuista järjestöt ovat toimittaneet kaupungille kuittikopiot tai vastaavan selonteon. Sen sijaan avustusten jakoperusteita ei ole määritelty yksityiskohtaisesti, vaan päätökset pohjaavat harkinnanvaraisuuteen.<sup>18</sup>

Esimerkiksi vuonna 2003 kaupunginhallituksen toimielimeen oli varattu avustuksia mm. seuraaviin tarkoituksiin:

- 1) Muun kuin kaupungin harjoittaman sivistystoiminnan tukemiseen,
- 2) Apurahoja eri tarkoituksiin,
- 3) Eläkeläistoimintaan,
- 4) Avustusmääräraha satunnaisia avustushakemuksia varten,
- 5) Turkulaisten yhteisöjen käytössä olevien tilojen kunnossapitoon ja korjaukseen sekä
- 6) Turkulaisten järjestöjen toimitilojen vuokra- ja käyttökustannuksiin.<sup>19</sup>

Useimmat avustusnimikkeistä ovat vakiintuneet kaupungin talousarvioon jo edellisillä vuosikymmenillä. Kaikille kuudelle määrärahalle on ollut yhteistä se, että niistä on avustettu myös oheisjärjestöjä. Puolueiden tärkeimmät organisaatiot ovat saattaneet saada vuosittain tukea useammalta momentilta tai joissain tapauksissa yhdeltä momentilta useampaankin otteeseen. Vaikka rahan jako perustuu muodollisesti täydelliseen harkinnanvaraisuuteen, niin samaan aikaan kaupungin asiakirjoissa on ollut viitteitä epävirallisista jakoperusteista, jotka on sidottu poliittisiin voimasuhteisiin. 1970-luvulla tukijärjestelmä puoluepolitisoiitiin ja avustustoimikunta ryhtyi jyvittämään osaa määrärahoista poliittisten ryhmien kesken niiden valtuustopaikkojen mukaan. 1990-luvulla avustustoimikunta jaotteli



summia edelleen kokonaisuuksiin, jotka vastasivat täsmälleen vasemmiston ja porvaripuolueiden välisiä valtuustopaikkojen osuuksia<sup>20</sup>. 2000-luvun virallisissa asiakirjoissa vastavia jakomääritteitä ei enää näy, vaikka puolueyhteisöjen avustuskertymät mukautuvat edelleen puolueiden poliittiseen painoarvoon.

**Taulukko 4.1. Turun kaupunginhallituksen avustuksia eräille oheisjärjestöille 2001-2003 / euro**

	2001	2002	2003
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö	51 802	54 800	53 600
Kansallisen Sivistysliiton Turun Osasto	17 996	17 100	20 600
Turun Porvarillinen Kulttuuriyhdistys	16 314	14 900	16 700
Turun seudun porvarillinen terveys- ja sosiaalipoliittinen yhdistys	6 391	6 900	-
Turun Sivistysyhdistys	13 287	11 700	11 200
Turun Yhteiskuntatiedotus	10091	9 700	6 700
Turun Seudun Kansaliskasvatus	7 232	7 000	5 500
Turun Kansalliset Seniorit	2 018	4 500	9 100
Turun Yhdyskuntasuunnitteluyhdistys	-	4 000	12 000
Turun Työväensäätiö	6 559	6 800	-
Nuoriso- ja Kulttuuritalosäätiö Tarmo	36 665	29 600	35 500
Tarmon Näyttämön Kannatusyhdistys	6 728	10 000	7 000
TSL:n Turun Opintojärjestö	8 662	8 000	12 300
Eläkkeensaajien yhdistykset (6 kpl)	2 186	3 200	5 200
Turun Suuriperheiset	21 864	21 000	12 100
Turun Työväenyhdistyksen musiikkiryhmät	4 205	3 900	3 300
KSL:n Turun Opintojärjestö	23 210	25 200	25 000
Lounais-Suomen Loma ja Virkistys	7 905	11 000	10 500
Nummenmäen Järjestöyhdistys	1 009	1 000	1 000
Turun Itäinen Järjestöyhdistys	1 850	5 800	-
Eläkeläiset ry:n yhdistykset (1-3 kpl)	168	2 100	11 100
Kansan Radioliitto Turun Aluejärjestö	673	800	3 700
Turun Lähiradioyhdistys	1 682	7 200	13 100
Elämäntapana Luomu	2 355	2 500	3 000
Turun Vasemmistonuoret	6 223	2 600	4 000
Kiikurien Ystävät / Turun Kiikurit	1 009	1 500	1 000
Parasta Lapsille Turun osasto	9 587	5 300	-
Turun Kulttuurikerho	9 419	13 900	11 900
Turun Luonnonystävät	2 523	7 200	1 200
Eko-Turku	6 728	10 100	12 000
<b>Yhteensä</b>	<b>~ 286 000</b>	<b>309 300</b>	<b>308 300</b>

Lähde: Turun kaupunginhallituksen pöytäkirjat ja Turun kaupunginjohtajan päätöspöytäkirjat.

Oheisjärjestöille on lohkaistu vuosittain kaupunginhallituksen avustuksia ainakin 300.000 euroa. Eniten tukea on jaettu Kokoomuksen ja SDP:n yhteisöille. Täsmällisten osuuksien erittely on hankalaa, koska säännöllinen tuki on ulottunut varsinaisia oheisjärjestöjä laajemmalle eli poliittisten yhteisöjen ns. kolmanteen ulottuvuuteen. Siten puoluepoliittiset intressit näyttävät nivoutuvan esim. eräiden urheiluseurojen avustuksiin. Kaupunginhallituksen toimielimestä jaetut avustukset pitävätkin sisällään välillisen puoluetuen vaihtelevan kirjon laidasta laitaan (vrt. asetelma 3.1. sivulla 72). Osa oheisjärjestöjen avus-

tuksista on etäännytynyt varsin kauas puolue toiminnasta, kun taas osa määrärahoista on käytetty tyypillisen epäsuoran puoluetuen tapaan.<sup>21</sup>

Osassa määrärahoista on myös piirteitä suoranaisestä piilopuoluetuen järjestelmästä, jota on sovellettu 1970-luvulta lähtien. Eri puolueyhteisöissä tukijärjestelmää on käytetty hieman eri tavoin, vaikka perusratkaisut ovat samankaltaisia: kunnallisen tukilähteen ja puolueiden jäsenjärjestöjen väliin on sijoitettu oheisjärjestöjä, jotka kanavoivat saamiaan avustuksia edelleen puolueen käyttöön. SDP:n omaa järjestötoimintaa luodan neen muistion mukaan budjetin ns. yleishyödyllisiä määrärahoja ryhdyttiin jakamaan valtuustokaudella 1972-1976 kaikille poliittisille järjestöille tasapuolisen suhteellisuusperiaatteen mukaan. 1980-luvun alussa laaditun muistion mukaan sosialidemokraateilla

”Kaikki rahat on käytetty suoraan järjestöjen taloudenpitoon eli lähinnä toimitsijoiden palkkoihin. Kunnallisjärjestön toimisto on itse hoitanut asioiden käytännön järjestämisen, joten mitkään välikädet eivät ole päässeet sekottamaan varojen käyttöä.”<sup>22</sup>

Entä miten tukijärjestelmä on palvellut poliittisia ryhmiä 2000-luvun alussa? Sosialidemokraatit ovat käyttäneet tukia puolueyhteisön perusrakenteiden ylläpitoon. Eniten on avustettu puolueen toimitiloja hallinnoivia säätiötä. Vuosituhannen vaihteeseen saakka suurimmat avustukset keräsi Turun Työväensäätiö, joka ylläpitää sosialidemokraattien paikallisen puolue toimiston kiinteistöä. Lisäksi se on myöntänyt varoistaan toistuvasti huomattavia avustuksia SDP:n paikalliselle kunnallis- ym. järjestöille. Viime vuosina eniten kaupungin tukea saanut Nuoriso- ja Kulttuuritalosäätiö Tarmo puolestaan ylläpitää paikallisen puolueosaston hallitsemaa työväentaloa. Samainen säätiö on myös tukenut suoraan SDP:n kunnallisjärjestöä ja lisäksi se on ohjannut osan avustuksistaan omalle puolueelleen mm. tilavuokrana ja toimistopalvelumaksuina. Se on myös ilmoittanut ostaneensa kaupungin avustuksella palstatilaa toimitukselliselle aineistolle kunnallisjärjestön tiedotuslehdessä. Muilta osin kaupunki on tukenut mm. työväenyhdistyksen musiikkitoimintaa ja sosialidemokraattien paikallista opintojärjestöä.

Kokoomusyhteisö on liittänyt kaupungin tukemat oheisjärjestönsä kiinteäksi osaksi puolue työtä. Ne ovat vastanneet osasta puolue toiminnan kuluja ja lisäksi siirtäneet avustuksiaan eri tavoin joko puolueen piirijärjestölle tai sen yhteydessä toimivalle säätiölle. Eniten kaupungin tukea kerännyt Varsinais-Suomen Kansallissäätiö omistaa osan kiinteistöä, josta on luovutettu tilat vuokratta Kokoomukselle<sup>23</sup>. Säätiö ylläpitää myös puolueyhteisön ohessa toimivaa kurssi-, kokous- ja virkistyskeskusta Ala-Lemun Kokouskartanoa. Säätiön toimintaan on vakiintunut sen yhdessä muiden tuettujen oheisjärjestöjen kanssa järjestä-

mä vuosittainen talousseminaari, jonka kymmeniin tuhansiin euroihin yltävästä tuotosta pääosa on ohjattu provisiona Varsinais-Suomen Kokoomukselle. Lisäksi säätiö on julkaissut saamallaan avustuksilla piirijärjestön alueellista lehteä. Toisinaan lehteä on julkaistu muiden oheisjärjestöjen saamin kaupungin avustuksin, joita on käytetty myös piirin vaalikulujen maksamiseen. Pienimmät oheisjärjestöt ovat suunnanneet avustuksiaan puolueelle muillakin tavoin: säätiölle on maksettu vuokraa tilojen käytöstä tai piirijärjestölle on maksettu toimisto-, kopio- yms. palveluista.

Paikallisessa Vasemmistoliitossa avustustoiminta on tiivistynyt kunnallisjärjestön ja erityisesti KSL:n paikallisen opintojärjestön ympärille. Niiden toiminnallista yhteyttä korostaa mm. yhteisen työntekijän palkkaaminen. Useat muutkin oheisjärjestöt ovat keskittäneet toimintansa paikalliseen puolue toimistoon ja siten maksaneet osan avustuksistaan vuokrana puolueen hallitsemalle kiinteistöosakeyhtiölle. Vastaavaan tapaan kaupungin tukea on käytetty omalta opintojärjestöltä ostettuihin kurssi- ym. palveluihin. Käytännössä avustuksia on siis kierrätetty oman puolueyhteisön sisällä tai niillä on hankittu perusvälineistöä koko yhteisön tarpeisiin. Lisäksi kaupunki on myöntänyt avustuksia parille viestintäalan yhdistyksille, jotka toimivat läheisessä yhteydessä VAS:n hallitsemien ammatillisten paikallisyhdistysten kanssa.

Keskustapuolueessa tuki on keskitetty erityisesti kolmelle yhdistykselle, jotka ovat maksaneet saamistaan avustuksista mm. vuokraa paikallisille keskustajärjestöille. Turun Kulttuurikerho on myös julkaissut avustuksillaan toistuvasti Keskustapuolueen paikallista lehteä. Eko Turku ry on puolestaan järjestänyt yhdessä puolueen kanssa tapahtumia ja julkaissut omaa nimeään kantavaa keskustahenkistä lehteä. Turun Luonnonystävät on sen sijaan keskittynyt enemmän nimensä mukaiseen retki- ym. toimintaan yhdessä keskustajärjestöjen kanssa. Lisäksi ko. yhdistykset ovat osallistuneet yleensäkin Keskustan paikallistoiminnan järjestelyihin ja niiden kustannuksiin. Muista puolueista selkeimmin esiin nousee asemansa paikkakunnalla vakiinnuttanut RKP. Se on perinteisesti vaalinut ruotsinkielisen järjestökentän toimintaedellytyksiä, mutta joukosta erottuu myös muutama pieni oheisyhdistys, joiden toiminta avustuksineen on sulautettu osaksi puolue työtä.

### ***Nuorisomäärärahat***

Nuorisotyön lainsäädäntö (235/1995) on määrittänyt avustustoiminnan laajat puitteet. Sen ohessa kunnat ovat päättäneet tukitoimia täydentävistä omista normeistaan. Turussa budjettiin varatuista nuorisotoimen määrärahoista päättää nuorisolautakunta, joka

oman avustusohjeensa perusteella myöntää tukea harkintansa mukaan paikallisille yhdistyksille ja muuhun nuorten itsensä järjestämään toimintaan. Järjestöille vuosittain tarjottavat avustukset on luokiteltu toiminta-avustuksiin ja kertaluonteisiin projektiavustuksiin. Toiminta-avustukset ovat järjestöjen sääntömääräisen toiminnan perustukea, jota voidaan käyttää myös palkkakuluihin. Projektitukea on sen sijaan haettava erikseen erityistä käyttötarkoitusta varten. Yksittäisillä järjestöillä ei ole näissäkään määrärahoissa automaattisesti subjektiivista oikeutta kunnan tukeen. Kirjatut jakoperusteet eivät myöskään määritä yksiselitteisesti tuen jyvitystapaa, vaan jakopäätöstä tehtäessä otetaan huomioon avustusten tarve ja sen määrää harkittaessa arvioidaan mm.

- 1) yhdistysten toiminnan laatu ja laajuus,
- 2) taloudellinen asema,
- 3) muilta saatavat avustukset,
- 4) yhteiskuntapoliittinen merkitys (mm. nuorisopoliittinen ja -kasvatuksellinen merkitys) ja
- 5) toiminnan ainutkertaisuus (mm. eri väestöryhmät ja harvinaiset toimintamuodot).<sup>24</sup>

Poluetaustaiset järjestöt ovat keränneet 2000-luvun alussa kaupungin jakamia nuorisoavustuksia vuosittain 150.000 euroa, mikä on ollut noin 45 % kaikista ko. yhdistysavustuksista. Poliittisten järjestöjen osuus avustuksista on kaventunut vuosien varrella. Vielä 1980-luvun alussa puoluejärjestöt kokosivat nuorisolautakunnan tuista runsaat 70 %, mutta 2000-luvulla osuus on kaventunut alle puoleen. Puoluejärjestöjen yhteinen avustuskertymä on pienentynyt niin selvästi, että se on ollut 2000-luvun alussa nimellisarvoltaan samalla tasolla kuin 20 vuotta aiemmin.

**Taulukko 4.2. Turun kaupungin toiminta- ja kerta-avut puolueiden nuorityön järjestöille 2001-2003 / €**

	2001		2002		2003	
	toiminta-apu	kerta-apu	toiminta-apu	kerta-apu	toiminta-apu	kerta-apu
KOK:n Nuorten Turun Aj.	28 928	2 691	30 000	2 400	30 000	2 450
Tuhatkunnan Turun Aluej.	9 250	1 683	9 500	700	9 500	1 550
Turun Minit	5 550	1 682	4 500	300	3 000	-
Turun Sos.dem. Nuoret	19 173	-	20 000	1 600	21 500	1 300
Turun Nuoret Kotkat Aluej.	22 033	2 524	21 000	1 800	21 000	3 535
Turun Vasemmistonuoret	18 501	1 094	19 000	250	19 000	655
SDPL:n T:run Pioneerijärj.	5 718	2 690	6 500	1 350	6 500	900
NKL:n Turun Aluejärjestö	6 526	1 598	0	3 750	-	1 200
Turun Vesaiset	4 743	3 196	5 500	4 700	6 000	5 000
Svensk Ungdom i Åbo	9 671	1 514	9 500	1 000	9 500	400
KD:n Turun nuoriso-osasto	-	-	3 000	200	2 500	-
Muut *	-	756	2 000	2 900	4 500	880
<b>Yhteensä</b>	<b>130 093</b>	<b>19 428</b>	<b>130 500</b>	<b>20 950</b>	<b>133 000</b>	<b>17 870</b>

Lähde: Turun kaupungin nuorisolautakunnan pöytäkirjat 2001-2003.

\*Muut: Turun opiskelevat vihreät, Turun Kommunistien Nuoret ja Turun Kiikurit. Kokonaan kirjaamatta ovat jääneet eräiden muiden oheisjärjestöjen saamat vähäisemmät kerta-avustukset.

Selvästi eniten tukea on ohjattu KOK:n ja SDP:n nuorisotyöhön. Muodolliset jakoperusteet on muutenkin sovitettu täydellisesti poliittisten voimasuhteiden sanelempiin puitteisiin. Esimerkiksi vuonna 2001 oheisjärjestöille myönnettiin runsaat 130.000 euroa toiminta-avustuksia, jotka lautakunta jyvitti prosenttiyksikön tarkkuudella puolueiden valtuustopaikkojen osoittamassa suhteessa<sup>25</sup>.

Avustusohjeen mukaan yhdistysten on annettava käyttöselvitys saamistaan tuista. Perusavustuksia koskevat selvitykset sisältävät toimintakertomukset ja -suunnitelmat sekä tilinpäätökset. Projektiavustusten käytöstä on vaadittu erillinen selvitys lautakunnan hyväksymällä lomakkeella. Tuettujen järjestöjen olemuksessa yhdistyvät nuorisotyö, sen kasvatukselliset elementit ja poliittisten järjestöjen puitteet. Yhdistysten vuosikertomusten perusteella eri järjestöryhmillä merkittävin ero näkyy nuoriso- ja varhaisnuorisojärjestöjen välillä. Nuorisojärjestöt pyrkivät aktivoimaan väkeä yhteiskunnalliseen toimintaan ja ottavat avoimesti osaa puoluepoliittiseen työhön, mikä korostuu esim. vaalien yhteydessä. Varhaisnuorisojärjestöillä tulee selkeämmin esiin harrastus- ja vapaa-aikatoiminta. Tosin varhaisnuortenkin yhdistykset ovat saattaneet liittää hakemiaan avustuksia osaksi oman puolueen arkitoimintaa. Avustusten käyttötapa näyttää vaihtelevan muutenkin järjestöjen välillä. Osalla eniten tukea saaneista yhdistyksistä on ollut vakituisesti palkattua henkilökuntaa ja osalla ei. Toisinaan palkatun henkilökunnan toimenkuvaan näyttää liittyneen myös muita tehtäviä omassa puolueyhteisössä.

### ***Puoluevero***

Turussa sosialidemokraatit ovat keränneet luottamustoimissa olleilta jäseniltään puolueveroja jo 1930-luvulta lähtien. Viimeistään vuonna 1974 siirryttiin jonkinlaiseen virallistettuun järjestelmään, kun kaupunki alkoi periä ja tilittää kaikkien ryhmien puolueverot suoraan kokouspalkkioista<sup>26</sup>.

**Taulukko 4.3. Turun kaupungin tilittämät puolueverot 2003**

Järjestö	puolueveroprosentti	puoluevero / euroa
Varsinais-Suomen Kokoomus	20 %	46 352
Turun Sos.dem. Kunnallisjärjestö	25 %	70 472
Vasemmistoliiton Turun Kunnallisjärjestö	25 %	35 127
Turun Seudun Vihreät	20 %	21 017
Keskusta Turun Kunnallisjärjestö	20 %	12 951
SFP:s Kommunalorganisation i Åbo	20 %	11 933
Kristillisdemokraatit / Turku	10 %	1 486
Yhteensä	-	199 338

Lähde: Turun kaupungin kanslialta saatu selvitys luottamustoimen palkkioista ja puolueveroista.

Turun kaupungilta pyynnöstä saadun selvityksen mukaan se oli käyttänyt vuonna 2003 luottamustoimen palkkioihin kaikkiaan noin 800.000 euroa, josta puolueveroja oli tilitetty 200.000 euroa. Yleensä paikallisille kunnallisjärjestöille tai vastaavassa asemassa oleville organisaatioille maksetut pidätysosuudet vaihtelivat suurimmissa ryhmissä 20 ja 25 %:n välillä. Vasemmisto erottuu joukosta kaikkein korkeimmilla veroprosenteillaan.

Puolueverosta on muodostunut säännöllinen ja elintärkeä tulolähde turkulaisille kunnallisjärjestöille. Vuonna 2000 tehdyn kartoituksen mukaan suurimmilla puolueilla luottamushenkilömaksuista kerätyt osuudet olivat hallitsevassa asemassa vuosibudjetteja koottaessa. Esimerkiksi SDP:n kunnallisjärjestö ilmoitti puolueveron osuuden kattavan noin 30 % kaikista sen vuosituloista. Vasemmistoliiton kunnallisjärjestön arvio oli noin puolet. Kokoomuksen paikallisen aluejärjestön antama arvio omasta osuudestaan oli tuolloin noin 80-85 %. Kokoomuksessa puoluevero on sittemmin siirretty piirijärjestölle, jonka yhteyteen näyttää muutenkin keskittyvän huomattava osa paikallisen puolueyhteisön talousjärjestelyistä.<sup>27</sup>

### ***Valtuustoryhmien koulutus***

Useiden kuntien talousarvioihin varattiin 1970-luvulla avustuksia valtuustoryhmien tukemiseen. Näin tehtiin Turussakin vuosina 1978-1980, kun kaupungin budjettiin sijoitettiin 67.000 markan määräraha ”*Valtuustoryhmien toimintaedellytysten parantamiseen.*” Vuonna 1978 kaupunginhallitus jakoi määrärahan puolueiden valtuustoryhmille niiden valtuutettujen lukumäärän mukaan. KHO kumosi päätöksen kunnan toimialaan kuulumattomana ja seuraavaa vuotta koskevan vastaavan päätöksen kumosi lääninoikeus. Vuodelle 1980 kaupunginhallitus muutti määrärahan käyttötarkoitusta siten, että se suunnattiin valtuustoryhmien koulutustilaisuuksien järjestämiseen. Tämänkin päätöksen KHO jälleen kumosi, koska kyseisen koulutus ei kuulunut kunnan toimialaan.<sup>28</sup>

Kaupungin budjettiin ei ole enää myöhemmin kirjattu näkyviin momenttia valtuustoryhmien tukemiseen. Sen sijaan ainakin 1990-luvun alusta lähtien kaupunginjohtaja on yksittäisillä päätöksillä myöntänyt anomusten perusteella avustuksia valtuustoryhmien koulutusmenojen kattamiseen. Näitä avustuksia on maksettu kaupunginhallituksen edustus- ja suhdetoimintamäärärahoista esim. valtuustoryhmien seminaarien, suunnittelukokousten, laivaristeilyjen ym. ”koulutuksellisten” tilaisuuksien järjestämiseen.

Käytäntö on jatkunut vielä 2000-luvun alkuvuosinakin. Kaupunginhallituksen edustus- ja suhdetoimintamomentille varatuista valtuustoryhmien koulutusmäärärahoista on haettu korvausta erilaisten tilaisuuksien aiheuttamiin menoihin. Tukea on maksettu joko etukäteisen kuluarvion tai jälkikäteisen laskun mukaan. Joissain tapauksissa kaupunki on tilittänyt koulutusrahan puolueiden kunnallisjärjestöille. Kaupunginjohtajan päätöksissä viitataan myös koulutustuen jakoon valtuutettujen lukumäärän mukaisessa suhteessa. Esimerkiksi vuodelle 2004 varattujen avustusten kokonaissummaksi voidaan laskea vajaat 8.500 euroa (67 x 125 €)<sup>29</sup>.

### ***Muita tukimuotoja***

Edellä käsiteltyjen avustusten lisäksi kaupungin budjetissa on ollut myös muita yhdistystoiminnan määrärahoja, joista on tuettu oheisjärjestöjä. Esimerkiksi sosiaali-, liikunta- ja kulttuurilautakunta ovat tukeneet samoja eläkeläisyhdistyksiä kuin kaupunginhallituskin. Eläkeläisjärjestöjen toimenkuva poikkeaa luonteeltaan useista oheisjärjestöistä, mutta paikallistenkin yhdistysten vahvaa puoluepoliittista kytköstä heijastavat mm. sosiaalilautakunnan aikanaan soveltamat tuen jakoperusteet. Esimerkiksi vuonna 1999 puoluetustaisille eläkeläisyhdistyksille ja eräille vastaavaa työtä tekeville oheisjärjestöille jaettiin avustuksia runsaat 90.000 markkaa ja rahat oli ositettu puolueperheittäin valtuustopaikkojen mukaisessa suhteessa<sup>30</sup>. 2000-luvulla tuen määrää on karsittu ja jakoperusteita uusittu.

Vanhimpia poliittisia järjestöavustuksia on raittiusjärjestöille tarjotut tuet. Puolueiden perinteiset raittiuskeskusjärjestöt purettiin 1990-luvun alussa ja niiden organisaatioita yhdisteltiin väljempiin poliittisiin puitteisiin. Hiipunut raittiusaate ja organisatoriset muutokset ovat näkyneet paikallistasonkin järjestöissä sekä niiden avustuksissa. Vielä 1990-luvun alkuvuosina Turun kaupunki jakoi puolueiden raittiustyöhön puoleen miljoonaan markkaan yltäviä yhteissummia<sup>31</sup>. Terveyslautakunnan tukilistoilla on edelleen muutamia oheisjärjestöiksi luettavia alueellisia yhdistyksiä. Niiden päihde- ja elämänhallintatyöhön ostopalveluina ja avustuksina saamat yhteissummat kohosivat esimerkiksi vuonna 2003 ainakin 40.000 euroon.<sup>32</sup>

Turkulaisessa järjestökulttuurissa todentuu näkyvästi myös poliittisten yhteisöjen ns. kolmas ulottuvuus. Paikkakunnalla toimii runsaasti esim. erilaisia sosiaalialan yhdistyksiä ja urheiluseuroja, joilla on vaihtelevia kytköksiä eri puolueiden suuntaan. Näiden yhdistysten ensisijainen toiminta-ajatus kohdistuu tietysti aivan muualle kuin poliittiseen toimintaan eikä niillä ole muodollisia kytköksiä puolueorganisaatioihin. Niiden johtopaikkoja kui-

tenkin miehittävät yleisesti poliittista väriä tunnustavat paikalliset järjestöaktiivit. Tavallaan paikallisessa järjestökentässä on yhä nähtävissä vuosikymmeniä sitten muotoutuneita leirisuomen poliittisia jakolinjoja. Nämä väljemmän puolueyhteyden omaavat yhteisöt ovat menestyneet vähintäänkin kohtuullisesti oman alansa avustuksia jaettaessa. Lisäksi on havaittavissa lukuisia yksityiskohtia, joissa samat yhdistykset ovat ainakin satunnaisesti tukeneet puolue- ja vaalitoimintaa<sup>33</sup>.

Varsinaisten avustusmäärärahojen ohessa puolueilla on riittänyt muitakin keinoja omien järjestöintressiensä edistämiseen. 1990-luvun alun lamavuosiin saakka kaupunki oli valinnut ilmoituslehdikseen äänenkannattajia kaikista valtuustossa edustuksensa vakiinnuttaneista puolueista. Esimerkiksi vuonna 1990 kaupungin keskushallinto oli ostanut puoluelehdiltä ilmoitustilaa noin kahdella miljoonalla markalla. Tämän tyyppisistä ilmoitustuloista eräät puoluelehdet olivat maksaneet omille puoluejärjestöilleen ilmoitushankinnan provisioita, jotka saattoivat olla kymmeniä prosentteja ilmoitusten kokonaissummista. Vuodesta 1992 lähtien kaupunki kuitenkin muutti säästösyistä käytäntöään. Ilmoittelun määrärahoja leikattiin murto-osaan aiemmasta ja samalla puoluelehdet poistettiin listoilta.<sup>34</sup>

Puoluerahoitukseen viittaavia elementtejä on liittynyt myös kaupungin maa- ja kiinteistöalueiden vuokra- sekä myyntijärjestelyihin, joissa toisena sopimuspuolena on ollut paikalliset puolueet tai niiden taustaorganisaatiot. Turun kaupunki esimerkiksi vuokrasi vuoden 1981 lopulla sosialidemokraattiselle Turun Työväenyhdistykselle työväentalon (puoluetoimiston) naapuritontin seuraavaksi 60 vuodeksi. Työväenyhdistys puolestaan luovutti hallinnassaan olleen vuokraoikeuden vasta perustetulle Turun Työväensäätiolle. Työväenyhdistys oli hieman aiemmin luovuttanut myös paikallisen puoluetoimiston tontteineen peruspääomaksi samaiselle säätiölle. Hallintaansa saaman vuokra-oikeuden säätiö myi puoli vuotta vuokrasopimuksen solmimisen jälkeen kiinteistöosakeyhtiölle, jonka taustalla oli ilmeisesti Kansa-yhtiöt. Kaupungin ja työväenyhdistyksen välisessä sopimuksessa vuonna 1981 tontin vuosivuokraksi sovittiin aluksi vajaat 6.000 markkaa. Kun säätiö myi puoli vuotta myöhemmin vuokra-oikeuden eteenpäin, niin kauppahinta oli jo 2.500.000 markkaa. Säätiön historiikki kuvailee tilannetta:

”Turun Työväensäatiö oli myynyt kaupungin omistaman, mutta säätiön hallinnassa olleen, hotelli Turun viereisen tontin vuokraoikeuden hotelli Cumuluksen rakentamista varten. Säätiö sai 2,5 miljoonaa markkaa, jolle löytyi pian käyttöä”.<sup>35</sup>

Historiikin mukaan säätiön omaisuudeksi hankittiin pääasiassa kiinteistöjä, joten sen tuloslaskelma alkoi muistuttaa tuloineen ja huomattavine kuluineen kiinteistöyhtiön



tuloslaskelmaa. Esimerkiksi 1990-luvulle tultaessa säätiön vuokratulot kohosivat vuosittain 6-8 miljoonaan markkaan. Vuonna 2003 kiinteistöjen hoitokatteeksi puolestaan ilmoitettiin yli 900.000 euroa. Säätiön periaatteena on harjoittaa taloudellista toimintaa, mutta jättää osallistumatta välittömästi poliittiseen toimintaan. Se on kuitenkin jakanut toistuvasti avustuksia Turun Työväenyhdistykselle ja sen jäseninä oleville puolueen perusjärjestöille sekä TTY:n harrastustoimintaan. Lisäksi se on antanut huomattavia avustuksia SDP:n kunnallisjärjestölle.<sup>36</sup>

SDP on vuokrannut säätiön nimissä myös eräitä kaupungin virkistysalueita, joita on edelleen käytetty kunnallisjärjestön tulonlähteenä. Samansuuntaisia järjestelyjä on soveltanut myös Kokoomuksen paikallisyhteisö. Varsinais-Suomen Kansallissäätiö oli vuokrannut kaupungilta vuonna 1982 ns. Ala-Lemun kartanon ja siihen liittyvät maa-alueet 30 vuodeksi. Kokonaisuutta on vähitellen kehitetty puolueen kokous-, virkistys- ja koulutuskeskukseksi. Vuonna 1998 asetelma muuttui, kun säätiö osti kaupungilta kartanorakennukset ja jatkoi maa-alueiden vuokrasopimusta 50 vuodeksi eteenpäin. Kiistan aiheeksi nousi alhaiseksi mielletty 345.000 markan kauppasumma. Hintaa perusteltiin säätiön tekemillä mittavilla korjaus- ja rakennustöillä. Vasta myöhemmin huomattiin, että osa kartanon remonteista oli tehty julkisin varoin. Valtio oli tukenut remonttia ainakin miljoonalla markalla ja kaupunki oli myöntänyt säätiölle arviolta kahden miljoonan markan avustukset. Lisäksi kartanoa oli korjattu muiden oheisjärjestöjen kaupungilta saamin avustuksin.<sup>37</sup>

### ***Kyllästetyn puoluetuen turkulainen malli***

Turun kaupunki ei ole myöntänyt avustuksia puolue toimintaan, mutta merkittävä osa yleishyödyllisen järjestötoiminnan tuesta on kuitenkin käytetty puolueiden arkikulujen kattamiseen. Kunta ei voi myöntää tukea suoraan puolueorganisaatioille, joten tukilähteen ja lopullisen kohteen väliin on sijoitettu oheisjärjestöjen verkosto, joka kanavoi avustuksia ”oikeaan osoitteeseen”. Vaikka eräitä määrärahoja on vähennetty ja joitain tukimuotoja on kokonaan poistettu, niin kaupungissa on yhä 2000-luvulla runsaskätinen piilopuoluetuen järjestelmä. Määrärahojen puoluepoliittista luonnetta ovat korostaneet poliittisiin voimasuhteisiin pohjautuneet jakoperusteet. Kyse ei ole ollut vain yksittäisistä määrärahoista vaan yli hallintokuntien ulottuneista käytännöistä. Varsinaisten avustusten ohessa kunnallista päätöksentekokoneistoa on käytetty myös muuten puolueiden järjestöllisten intressien edistämiseen.

Puoluetyöhön kytkettyjä kaupungin avustuksia on eroteltavissa vuosittain vähintään puolen miljoonan euron edestä. Jos mukaan laskettaisiin kaikki muutkin puolueintressien mukaan jaetut rahat, niin summa olisi huomattavasti suurempi. Oheisjärjestöjen saamien avustusten luonne vaihtelee tapauksittain. Osa tuesta on käytetty yhdistysten sääntömääräisen ja omimman toimialan jokapäiväiseen työhön, joka ei liity varsinaisesti puolue toimintaan. Avustuksilla on tuettu myös oheisjärjestöjen ja puolueiden yhteistä toimintaa ja puolue yhteisön perusrakenteita. Lisäksi osa määrärahoista on rinnastettavissa suoraan puoluetukeen, kun avustuksia on valjastettu puolueiden talousjärjestelyjen hoitamiseen. Tällä tavoin kymmenien oheisjärjestöjen avulla kanavoitua järjestelmää on ohjailtu paikallisista puolue toimistoista. Tuetut oheisjärjestöt ovat jakaneet puolueiden kanssa esim. hallinnollisia kuluja tai palkanneet yhteisiä työntekijöitä. Välillisellä puoluetuella on myös ylläpidetty paikallisia puolue toimistoja sekä niiden kalustoa ja varustelua. Lisäksi puolueet ovat siirtäneet rutiinityötään oheisjärjestöille, jotka ovat saattaneet vastata kaupungin tuella esim. paikallisten puoluelehtien julkaisemisesta, vaalityöstä ym. poliittisen toiminnan muodoista. Samat järjestöt ovat toisinaan siirtäneet julkista tukea omille puolueilleen mm. vuokrina tai palvelumaksuina. Eräät vakavaraisimmat kaupungin tukemat oheisorganisaatiot ovat puolestaan myöntäneet avustuksia esim. puolueensa perus- tai kunnallisjärjestöille. Joissain tapauksissa puolueet ovat yksinkertaisesti siirtäneet omia laskujaan oheisjärjestöjensä maksettaviksi.

#### **4.4. Tapaus 2. Raisio**

Valtuuston voimasuhteille on Raisiossakin ollut tyypillistä SDP:n ja KOK:n välinen kilpailu suurimman ryhmän asemasta. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa sosialidemokraattien johtoasema kutistui kahden valtuutetun marginaaliin (15-13). Kahden suurimman puolueen jälkeen seuraavaksi eniten paikkoja on ollut VAS:lla, jolla samoissa vaaleissa valtuutettujen luku pysyi ennallaan eli kahdeksassa. Kun muilla ryhmittymillä edustus on yleensäkin jäänyt korkeintaan muutamaan valtuutettuun, niin kaupunginvaltuuston 43 paikasta vasemmistolla oli enemmistö 23-20 (ks. liite 2).

Paikallisten puoluejärjestöjen määrä jää luonnollisesti selvästi vähäisemmäksi suurempaan naapurikaupunkiin verrattuna. Tämä koskee niin puolueiden jäsen- kuin

oheisjärjestöjäkin. Sosialidemokraateilla paikallinen organisaatiomalli on muokattu uuteen muotoon 2000-luvun alussa. Aiemmin toiminta oli jakaantunut useisiin paikallisyhdistyksiin, mutta 2000-luvun alussa työ keskitettiin kahteen perusyhdistykseen. Samalla kunnallisjärjestön organisaatio hävisi kuvasta - joskin myöhemmin on taas siirrytty useamman perusyhdistyksen ja kunnallisjärjestön malliin. Lisäksi SDP:lla on ollut jo pitkään omat varhaisnuoriso- ja eläkeläistoimintaan erikoistuneet organisaationsa. Kokoomuksella puolestaan kunnallisjärjestö yhdistää neljää perusjärjestöä, joihin lukeutuvat sekä nais- että nuorisoyhdistys. Lisäksi Kokoomuksenkin paikallisyhteisöön kuuluvat ainakin varhaisnuorisoorganisaatio ja senioriyhdistys. Organisatorisesti laajin paikallinen koneisto on Vasemmistoliitolla, jolla on kunnallisjärjestön lisäksi paikkakunnalla kuusi perusyhdistystä. VAS:n yhteisöön kuuluvat myös toimeliaat varhaisnuoriso- ja eläkeläisyhdistykset sekä hiipumaan päin ajautunut nuorisoyhdistys. Lisäksi paikallisen vasemmistoyhteisön taustalle on rekisteröity mm. erillinen säätiö ja nuorisotyön tukiyhdistys. Satunnaisempia havaintoja on nähtävissä myös vanhasta raittiusyhdistyksestä ja erillisestä opintojärjestöstä. Muutamaan valtuustopaikkaan yltäneellä Keskustapuolueella on kunnallisjärjestön ohessa paikkakunnalla kaksi alueellista yhdistystä, nais- ja nuoriso-osasto sekä varhaisnuorten yhdistys.<sup>38</sup>

Välilliseksi puoluetueksi määriteltäviä avustuksia Rasion budjetista on myönnetty ainakin 1950-luvulta lähtien. Aikoinaan alkoholiliikkeen voittovaroista kunnille osoitetuilla määrärahoilla tuettiin esim. paikallista raittiusyötä, jonka perusteella avustuksia jaettiin puolueiden paikallisille raittius- ja nuorisoyhdistyksille<sup>39</sup>. Uuden vuosituhaten alussa yhdistystoiminnan avustusmäärärahoja on varattu kaupungin talousarvioon mm. yleishallinnon, nuorisotyön, kulttuuritoiminnan ja liikuntatoimen tarpeisiin. Oheisjärjestöjen kannalta oleellimmat avustuslähteet liittyvät vapaa-aikalautakunnan jakamiin nuorisotyön avustuksiin ja vähäisessä määrin myös kaupunginhallituksen myöntämiin yleishyödyllisiin järjestöavustuksiin.

### ***Kaupunginhallituksen yleisavustukset***

Rasion talousarvioon on vuosittain varattu kaupunginhallituksen käyttöön määräraha yleisavustuksiksi yhdistystoimintaan. Momentille on yhdistetty aiemmin eri hallintokuntien jakamia avustuksia, joten määrarahalla tuetaan hyvin erilaisia yhdistyksiä. Näille harkinnanvaraisille avustuksille ei ole erillistä kirjattua sääntöä tai ohjetta, joka määrittelisi tuen käyttötarkoituksen tai jakoperusteet. Avustetut yhteisöt eivät ole myöskään velvollisia tekemään selkoa saamiensa avustusten käytöstä.<sup>40</sup> Yksi selkeästi erottuva ryhmä avus-

tettävien joukossa on eläkeläisten yhdistykset, joista pääosalla on eriasteinen oheisjärjestöluonne.

**Taulukko 4.4. Raison avustukset eräille eläkeläisyhdistyksille 2001-2003 / €**

Yhdistys	2001	2002	2003
Raison Eläkkeensaajat	631	650	650
Raison Seniorit	631	650	650
Raison Seudun Eläkeläiset	673	650	650
Eläkeliitto ry:n Raison Yhdistys	336	350	500
<b>Yhteensä</b>	<b>2 271</b>	<b>2 300</b>	<b>2 450</b>

Lähde: Raison kaupungin kirjaamon antama selvitys budjetin menokohdasta 114210 - yleisavustukset.

Tukea varttuneemman väen yhdistystoimintaan on jaettu säännöllisesti, vaikka vuosittaiset avustukset ovatkin jääneet muutamiin satoihin euroihin. Suurimmat puolueet näyttävät päässeen yhteisymmärrykseen tuen jaosta, kun niiden taustayhteisöille on jaettu viimeisinä vuosina täsmälleen yhtä suuret avustukset. Eläkeläisyhdistysten avustusten lisäksi jokseenkin ainoa selkeä välillisen tuen muoto kaupunginhallituksen jakamissa yleisavuuissa on ollut Raison työväen kulttuurin edistämissäätiölle myönnetty tuki. Säätiö on paikallisen VAS:n tukiorganisaatio, joka on toimintakertomuksessaan (2003) luonnehtinut tehtäväkseen ”tukea vasemmistoliiton ja sen jäsenjärjestöjen toimintaa Raisiossa”. Säätiölle myönnetty avustus on vaihdellut vuosittain noin 150-200 eurossa. Säätiön näkyvin toimintamuoto on liittynyt Vasemmistoliiton paikallisen puoluetöimiston ylläpitoon.

### ***Vapaa-aikalautakunnan avustukset nuorisotoimintaan***

Paikallisille nuorisoyhdistyksille avustuksia myöntää vapaa-aikalautakunta talousarvioon vuosittain hyväksytyyn määrärahan puitteissa. Pääosin tuki on jaettu vuosittaisena perusavustuksena yleisten toimintakulujen kattamiseen ja erityisesti palkkausavustuksena, jolla yhdistykset ovat voineet hankkia joko pää- tai osa-aikaisia ohjaajia. Selvästi vähäisemmissä määrin tukea on sen sijaan osoitettu erityisinä kohdeavustuksina esim. leiritöimintaan tai vuokratukustannusten kattamiseen.

Avustuskäytäntöä ohjaavat vapaa-aikalautakunnan laatimat erilliset avustusohjeet. Muodollinen ohjeistus sääntelee mm. sitä, millaiset järjestöt tukea voivat saada ja minkälaiseen tarkoitukseen tukea voidaan jakaa. Lisäksi ohjeet määrittelevät tuen yleisiä edellytyksiä ja avustusten teknistä haku- ym. menettelyä. Ohjeet eivät sääntele yksiselitteisesti esim. perusavustusten jakoperusteita, vaan mukaan on kirjattu huomioon otettavina

seikkoina mm. toiminnan ajankohtaisuus, yhdistysten jäsenmäärä yms. tekijät. Palkkausavustuksen jaosta lautakunta päättää ”käyttäen harkintaa”.<sup>41</sup>

**Taulukko 4.5. Raision avustukset puoluetustaisille nuorisotyön yhdistyksille 2001-2003 / €**

Yhdistys	2001		2002		2003	
	perusavut	palkka-avut	perusavut	palkka-avu	perusavut	palkka-avut
Raision Nuoret Kotkat Aj.	2 977	19 510	3 120	20 320	3 200	20 625
Nuorten Kotkien osastot	1 260	-	1 390	-	1 380	-
KOK:n Raision Nuoret	757	4 541	730	4 685	750	5 000
Raision Minit	2 355	11 773	2 640	12 445	2 600	13 000
Raision Vasemmistonuoret	673	-	650	-	600	-
Raision Pioneerit	3 364	19 510	3 650	20 320	3 600	20 625
Raision Vesaiset	-	-	300	-	500	-
<b>Yhteensä</b>	<b>11 386</b>	<b>55 334</b>	<b>12 480</b>	<b>57 770</b>	<b>12 630</b>	<b>59 250</b>

Lähde: Raision kaupungin nuorisotoimen yhteenvedot vapaa-aikalautakunnan avuista nuorisoyhdistyksille.

Vuosituhanen alussa puoluetustaisten nuorisoyhdistysten avustuskertymä on ollut vuosittain noin 70.000 euroa. Esimerkiksi vuonna 2002 poliittisten järjestöjen saamat perus- ja palkka-avustukset olivat juuri hieman yli 70.000 euroa eli noin 90 % kaikista kaupungin nuorisotyön avustuksista. Käytännössä siis valtaosa tuesta on suunnattu kolmen suurimman puolueen järjestöille, joiden kesken tukikertymät ovat olleet samaa kokoluokkaa. Huomattavin osa tuesta on käytetty työntekijöiden palkkakuluihin: vasemmistopuoleilla ohjaaja on palkattu varhaisnuorisoyhdistyksille ja Kokoomuksella nuorten sekä varhaisnuorten yhteiseksi työntekijäksi. Muut tuet on suunnattu kohdeavustuksina järjestöjen leiri- ja retkitoimintaan. Tältä osin järjestökohtaiset avustukset ovat olleet vuosittain korkeintaan muutamia satoja euroja. Lisäksi vuoteen 2001 asti lautakunta myönsi parille yhdistykselle avustusta tilojen vuokratuluihin.

Tuetuilla yhdistyksillä organisatorinen ja toiminnallinen suhde puolueeseen vaihtelee niin järjestötyypeittäin kuin välillä myös puolueittain. Eniten tuetuilla varhaisnuorten järjestöillä toiminta painottuu periaatteessa harrastuspuoleen ja aatteelliset poliittisen työn tunnukset jäävät sivummalle. Erikoisena piirteenä on ollut se, että suurimmilla puolueilla on omat varhaisnuorisotyön yhdistyksensä, mutta samaan aikaan varsinaisiin nuorisoyhdistyksiin aktiivista toimintaa on riittänyt huomattavasti vähemmän. Eläkeläisten yhdistyksillä puolestaan aktiivisuus ja jäsenmäärät ovat selvästi em. vankemmalla perustalla, mutta niiden tuet ovat kuitenkin jääneet paljon vähäisemmiksi. Eri järjestötyyppien avustuksilla ja muillakin taloudellisilla ratkaisulla näyttää olevan vaihteleva merkitys poliittiselle toiminnalle. Sen sijaan puolueveroa käytetään yleisesti tavanomaisiin puolueiden kuluihin.

## **Puoluevero**

Raisiossakin on muotoutunut käytännöksi, että kaupunki tilittää luottamustointien palkkioista puolueveroa paikallisille kunnallisjärjestöille tai vastaavassa asemassa oleville perusjärjestöille. Puolueet ilmoittavat itse kaupungille, kuinka suuri osa niiden mandaateilla valtuustoon tai lautakuntiin valittujen henkilöiden kokouspalkkioista pidätetään ja tilitetään järjestöille. Vakiintuneilla ryhmillä pidätysprosentti vaihtelee 15 ja 25 välillä: KOK ja KESK 15 %, SDP 20 % ja VAS 25 %. Vuonna 2003 puolueveroa maksettiin yhteensä vajaat 26.000 euroa, kun samaan aikaan luottamustoimien kokouspalkkioihin kaupunki oli käyttänyt kaikkiaan noin 180.000 euroa.

**Taulukko 4.6. Raision kaupungin tilittämät puolueverot vuonna 2003**

Puoluejärjestö	puolueveroprosentti	puoluevero / euro
Ihlan Sos.dem Yhdistys	20 %	3 282
Raision Sos.dem. Työväenyhdistys Voima I	20 %	7 474
Kokoomuksen Raision Kunnallisjärjestö	15 %	5 696
Raision Vasemmistoliiton Kunnallisjärjestö	25 %	7 283
Suomen Keskustan Raision Kunnallisjärjestö	15 %	1 027
Suomen Kristillisen Liiton Raision paikallisosasto	25 %	381
Muut	10-20 %	447
<b>Yhteensä</b>	-	<b>25 590</b>

Lähde: Raision kaupunginkansliasta pyynnöstä saatu selvitys.

SDP:n järjestöuudistus näkyy myös puolueveron jaossa, kun luottamustointien palkkioista pidätetty osuus on jaettu kahden perusjärjestön kesken. Muissa puolueissa osuus on tilitetty kunnallisjärjestölle tai vastaavassa asemassa olevalle paikallisosastolle. Puoluevero on tässäkin tapauksessa tavallaan verrattavissa puoluetuen paikalliseen korvikkeeseen, kun suoraa tukea ei voida laintulkinnan mukaan jakaa.

### ***Raision tuki paikalliseen puoluetoimintaan***

Raisionkin jakamissa määrärahoissa on erotettavissa ulottuvuuksia, jotka limittyvät tavanomaiseen puoluetuhoon. Esimerkiksi sosialidemokraateilla käytännössä koko paikallinen järjestökone oli vuonna 2003 tavalla tai toisella ainakin jossain määrin julkisen tuen piirissä. Puoluevero jaettiin perusyhdistysten kesken, ja eläkeläisyhdistys sai tukea kaupunginhallituksen jakamista määrärahoista. Varhaisnuorten perusosastot olivat puolestaan saaneet tukea nuorisotyön määrärahoista, ja samasta lähteestä tukea oli myönnetty Nuorten Kotkien aluejärjestölle.

Sosialidemokraattiseen piiriin luettavat yhdistykset muodostavat toiminnallisilta ratkaisuiltaan kokonaisuuden, jossa myös niiden rahoitusjärjestelyt koskettavat useilta kohdin toisiaan. Esimerkiksi varhaisnuorten kotkaosastot eivät ole itsenäisiä rekisteröityjä yhdistyksiä vaan työväenyhdistysten jaostoja, joiden avustuksia on haettu työväenyhdistysten hyväksymin asiakirjoin. Vastaavasti varhaisnuorten aluejärjestön työntekijäksi nuorisotyön avustuksilla palkattu henkilö on hoitanut 1990-luvun alusta ainakin 2000-luvun taitteeseen saakka yhtä aikaa myös kunnallisjärjestön sihteerin tointa. Puolueen itsensä julkaisemien tietojen mukaan samaiseen henkilöön on yhdistetty niin varhaisnuorten kuin puolueenkin yhteys- ja toimihenkilön tehtävät. Mm. SDP:n lapsijärjestöksi avustushakemuksissa määritellyllä kotkaorganisaatiolla on useilta muiltakin osin kiinteä yhteys itse puolue toimintaan. Toisinaan varhaisnuorten tilinpäätöksessä on ollut saamia esim. kunnallisjärjestöltä ja kunnan tukeman lapsijärjestön tilinpäätökseen on saattanut osua vaalivuonna paikallisen kansanedustajan postimerkkivelkaa.

Yksi tyypillinen tapa voimavarojen yhdistämiseen on puolueyhteisön toiminnan keskittäminen yhteiseen osoitteeseen. Kolmella suurimmalla puolueella on omat paikallistoimistonsa, joiden omistusjärjestelyt kuitenkin eroavat toisistaan. Kokoomuksella yhteisen toimitilan omistaa kunnallisjärjestö, SDP:llä perusyhdistys ja Vasemmistoliitolla tukisäätiö. Samalla myös mahdolliset avustukset voivat kytkeytyä välillisesti puolueen muihin rakenteisiin. Esimerkiksi VAS:n nuoriso- ja varhaisnuorisoyhdistykset ovat maksaneet aikanaan kaupungilta saamansa vuokra-avustukset suoraan oman puolueensa taustasäätiölle.

Toimitilaratkaisujen ohessa puolueet ovat omaksuneet muiltakin osin keskenään samantapaisia käytäntöjä, kun kaupungin avustuksilla nuorisotyöhön palkatuille toimihenkilöille on osoitettu yleisemminkin tehtäviä omista puolueyhteisöissään. Kokoomuksessa nuoriso- ja varhaisnuorisojärjestöjen yhteiseksi ohjaajaksi palkattu henkilö näyttää toistuvasti perineen myös kunnallisjärjestön sihteerin tehtävät. Vasemmistoliiton pioneerijärjestölle palkattu ohjaaja näyttäytyy puolestaan täysverisenä poliittisen järjestötyön ammattilaisena. Samaan henkilöön yhdistyvät paikallisen VAS:n vanhin kaupunginvaltuutettu ja kansanedustajaehdokka, joka on eri yhteyksissä ilmoitettu myös kunnallisjärjestön yhteyshenkilöksi ja toimistonhoitajaksi. Kunnallistoimikunnan jäsenyyden ohessa sama henkilö on merkitty VAS:n taustasäätiön puheenjohtajaksi ja työväen raittiusyhdistyksen varapuheenjohtajaksi. Mukaan on mahtunut myös sihteerin tehtävät yhdessä perusjärjestössä ja varhaisnuorisotyön tukijärjestössä. Lisäksi kyseinen pioneeriohjaaja oli ilmoitettu puolueen yhteyshenkilöksi esim. vuoden 2004 kunnallisvaaleissa.<sup>42</sup>

Kokonaisuudessaan Raisiosta välittyy kuva, että suuret puolueet ovat palkanneet kaupungin varoin itselleen nuoriso-ohjaajan ja samalla myös poliittisen paikallistoimitsijan. Kaiken kaikkiaan järjestelyt heijastavat kolmen suurimman puolueen konsensusta, jonka pohjalta nuorisotoiminnan voimavaroja on sovitettu yleensäkin puolueiden järjestöllisiin tarpeisiin.

#### **4.5. Tapaus 3. Naantali**

Kokoomuksen ja SDP:n valta-akseli on noussut Naantalissa edellä käsiteltyihin kuntiin verrattuna vieläkin hallitsevampaan asemaan. Yhdessä näillä kahdella puolueella on ollut ainakin 1980-luvulta lähtien 70-80 % kaikista valtuustopaikoista. Viimeisen vuosikymmenen aikana KOK:lla on yleensä ollut 1-3 valtuutetun etumatka sosialidemokraateihin. Esimerkiksi vuoden 2000 vaaleissa KOK sai 15 ja SDP 12 valtuutettua, kun jaossa oli kaikkiaan 35 paikkaa (ks. liite 2).

Paikallisten puolueiden järjestöpohja kapenee tässäkin tapauksessa kunnan koon pienentyessä. Suurimmalla ryhmällä eli Kokoomuksella kunnallisjärjestö toimii kattoorganisaationa neljälle perusyhdistykselle, joista yksi on naisyhdistys ja yksi nuorten yhdistys. Lisäksi paikkakunnalla on kokoomusyhdistyksen laskettava kansallisten seniorien yhdistys. Sosialidemokraateilla paikallinen työ on organisoitu puolueosastona ja kunnallisjärjestönä toimivaan yli 100-vuotiaaseen työväenyhdistykseen, jonka omaisuusjärjestelyt on puolestaan saatettu säätiöpohjalle. Keskustalla on paikkakunnalla perusjärjestötasoinen edustus, jonka ohessa on toiminut mm. varhaisnuorten vesaisyhdistys. Myös Vasemmistoliitolla on Naantalissa oma paikallisyhdistys. Eri yhteyksissä on lisäksi mainintoja muutamista poliittisen nuorisotyön yhdistyksistä, joiden kohdalla on kuitenkin vaikeaa löytää enää merkkejä aktiivisesta toiminnasta.<sup>43</sup>

Naantalien kaupungin avustukset yhdistystoimintaan ovat jääneet vähäisiksi. 2000-luvulla budjettiin varattuja järjestöavustuksia ovat jakaneet mm. kaupunginhallitus sekä sosiaali-, kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta. Vielä 1970- ja 1980-luvuilla tyypillisimpiä poliittisin perustein jaettuja avustuksia eli nuoriso- ja raittiustyön määrärahoja oli varattu jossain määrin myös Naantalien talousarvioon. Viime vuosina välilliseksi puoluetueksi arvioitavat avustukset ovat kuitenkin kutistuneet jokseenkin olemattomiin.<sup>44</sup>



## **Oheisjärjestöjen avustukset**

Vuosituhanen taitteeseen saakka kaupunki tuki vuosittain vasemmistopuolueiden ja Keskustan varhaisnuorisotoimintaa. Esimerkiksi vuonna 1998 paikallinen pioneeri- ja vesaisyhdistys sekä sosialidemokraattiset Nuoret Kotkat ja Päivän Nuoret saivat nuorisotoimen perusavustuksia kaikkiaan 10.000 markkaa. Vuonna 2000 vapaa-aikalautakunta oli leikannut kunkin neljän järjestön avustukset 1.000 markkaan. Sen sijaan seuraavana vuonna avustuslistoilta oli jo poistettu kaikki puoluetasuiset yhdistykset perustelulla: ”Yhdistyksen toiminta on vähäistä ja passiivista”. Vuosina 2002-2003 tukea myönnettiin taas Naantalin Vesaisille ja Naantalin Seudun Kokoomusnuorille, mutta vähäisten jäsenmäärien takia tukisummat jäivät 100-200 euroon.<sup>45</sup>

Muista oheisjärjestöistä säännöllisten avustusten piiriin on yltänyt vain kaksi eläkeläisten yhdistystä. Kokoomusyhteisöön lukeutuva Naantalin Seudun Seniorit on saanut vuosittain sosiaalilautakunnalta tukea muutaman sata euroa. Yleensä etäisyydestään keskustalaisiin puoluetunnuksiin muistuttavalla Eläkeliitolla on myös kaupungissa oma paikallisyhdistyksensä, jota sosiaalilautakunta on tukenut vuosittain vajaalla parilla sadalla eurola.<sup>46</sup>

## **Puoluevero**

Luottamushenkilöiden palkkioista pidätetyt puolueverot ovat vakiintuneet Naantalissakin yleiseksi käytännöksi. Vuonna 2003 kaupunki oli tilittänyt puolueveroja kaikkiaan noin 18.500 euroa. Se oli noin 11 % kaikista luottamustoimen palkkioista, joita oli maksettu yhteensä runsaat 170.000 euroa<sup>47</sup>.

**Taulukko 4.7. Naantalin kaupungin tilittämät puolueverot vuonna 2003**

Puoluejärjestö	puolueveroprosentti	puoluevero / euro
Kokoomuksen Naantalin Kunnallisjärjestö	15 %	7 950
Naantalin Työväenyhdistys (sdp)	15 %	7 204
Vihreä Liitto r.p.	10 %	852
Suomen Keskusta r.p.	10 %	724
Vasemmistoliitto	20 %	1 229
Suomen Kristillinen Liitto	10 %	180
Liberaalinen Kansanpuolue	10 %	211
Svenska Folkpartiet i Finland	10 %	72
<b>Yhteensä</b>	-	<b>18 422</b>

Lähde: Naantalin kaupunginkanslia.

Vasemmistopuolueissa ryhmäveroa perittiin 15-20 % ja muissa ryhmissä osuus vaihteli 10-15 %:ssa. Poikkeuksellisenä piirteenä on ollut se, että osalla puolueista vero on maksettu paikallisyhdistyksille ja osalla valtakunnallisille keskusjärjestöille. Esimerkiksi Kokoomuksella maksut on osoitettu paikalliselle kunnallisjärjestölle ja sosialidemokraateilla omalle työväenyhdistykselle. Sen sijaan esim. Vihreillä ja Keskustalla puoluevero on osoitettu tilitettäväksi puolueiden keskusorganisaatioille.

Kaiken kaikkiaan kunnan tukitoimet paikallisille puolueyhteisöille ovat jääneet Naantalissa hyvin niukoiksi. Käytännössä ryhmävero on jokseenkin ainoa kaupungin budjettiin perustuva säännöllinen tulolähde puolueille. Valtuustoryhmiä kaupunki ei tue rahallisesti, vaikka esim. kaupungin tilat ovat maksutta käytettävissä puolueiden järjestämiä tilaisuuksia ja kokouksia varten. Useissa muissa kunnissa tyypilliset oheisjärjestöjen avustukset ovat jääneet Naantalissa jokseenkin olemattomiin. Avustuksia ovat saaneet muutamat yksittäiset järjestöt, mutta tukisummat ovat olleet vähäisiä. Myös tuettujen järjestöjen määrä on toiminnan vähäisyyden vuoksi kaventunut verrattuna aiempiin vuosiin.

#### **4.6. Paikallista julkisuutta**

Lain perusteella kunnat eivät voi osoittaa avustuksia suoraan puolueiden perus- tai kunnallisjärjestöille, joten paikalliset puoluejärjestöt ovat etsineet vaihtoehtoisia ratkaisuja toimintansa rahoittamiseksi. Siten esim. puolueverosta on muodostunut keskeinen suoran tuen korvike, joka on käytössä läpi kuntasektorin. Luottamushenkilöiden palkkioista puolueille pidätettyä osuutta ei voi kuitenkaan suoranaisesti rinnastaa järjestöavustuksiin. Luottamushenkilöille maksettavat kokous- ym. palkkiot perustuvat kuntalakiin, mutta puolueiden saamasta osuudesta eivät päättä kunnalliset elimet eikä käytäntö ole myöskään lisäkulua kuntien budjetteihin. Kyse on yksittäisten luottamushenkilöiden ja paikallisten puolueorganisaatioiden välisestä järjestelystä, joten siihen ei liity myöskään avustuksiin yleensä kuuluvaa valvontaa. Järjestelmä on vakiintunut yleiseksi käytännöksi, vaikka luottamustoimen palkkiot ja niistä pidätetyt osuudet vaihtelevat sekä kunnittain että puolueittain. Puoluevero on järjestöille varma ja säännöllinen tulolähde eikä siihen ole liittynyt samantlaisia julkisuuskuvan riskejä kuin puolue- tai oheisjärjestöjen avustuksiin. Puoluevero sisältää kuitenkin piirteitä, jotka liittyvät sen osaksi virallista järjestelmää. Ensinnäkin kunnat

pidättävät ja tilittävät tämän osuuden suoraan puoluejärjestöille. Maksu on muodostunut automaattiseksi käytännöksi, koska puolueiden ehdokaslistoille lienee jokseenkin mahdollonta päästä ilman etukäteistä sopimusta, jossa ehdokas mm. sitoutuu puolueveroon. Eräillä puolueilla on ollut myös omia erityisohjeistuksiaan puolueverojen perimiseen ja pidätysprosenttien tarkistamiseen. Ryhmä- tai luottamushenkilömaksunakin tunnettu käytäntö on vakiintunut tapa ja vuonna 2005 se on säädetty verovähennyskelpoiseksi.<sup>48</sup>

Puolueveron kokoluokan hahmottamiseksi vuosittain koottuja summia voidaan suhteuttaa esim. äänioikeutettujen määrään. Siten nyt käsitellyissä kunnissa puolueveron kertymä vuonna 2003 oli 1,4 - 1,8 euroa jokaista edellisten kuntavaalien äänioikeutettua kohden. Vastaavasti valtion puoluetuki vuonna 2003 oli 2,8 euroa jokaista vuoden 2003 eduskuntavaaleissa äänioikeuden omaavaa kansalaista kohden.<sup>49</sup>

Toinen tapa rahoittaa puolueiden paikallistoimintaa liittyy oheisjärjestöjen avustuksiin. Kuntien toimialaa koskevan lain tulkinnan mukaan järjestön puoluepoliittinen tausta ei sinänsä ole este tuen saamiselle. Poliittistenkin järjestöjen opinto-, harrastus-, virkistys- yms. toiminta on katsottu soveliaaksi avustuskohteeksi, kunhan avustuksia ei jaeta varsinaiseen puolueyöhön. Lisäksi poliittisten nuorisoyhdistysten avustuksia varten säädettiin aikanaan erillinen lakiperusta. Osassa kuntia oheisjärjestöjä on kuitenkin käytetty välikäsinä, joiden avulla avustuksia on kanavoitu nimenomaan puolueiden paikallistoiminnan ylläpitoon. Tukijärjestelmien poliittista luonnetta ovat korostaneet muodollisten normien oheen aivan ilmeisesti kytketyt näkymättömämmät ja epäviralliset ohjeistukset, jotka on rakennettu suurimpien ryhmien keskenään sopimin ehdoin. Oheisjärjestöjen avustuksiin liittyvä viranomaisvalvonta näyttää puolestaan kohdistuneen pitkälti avustusehtojen hallinnollisiin ja teknisiin vaatimuksiin - ja huomiotta ovat jääneet avustuksiin liittyneet puoluerahoituksen piirteet. Eikä mitenkään voi välttyä mielikuvalta, että kunnalliset luottamuselimet ja virkahallinto ovat katsoneet suorastaan läpi sormiensa oheisjärjestöavustusten piilopuoluetuen luonnetta.

Nyt tutkituissa kunnissa normistoa on tulkittu vaihtelevin tavoin ja niissä on toteutettu määrältään ja muodoltaan erilaisia välillisen tuen rakennelmia. Turussa käytäntö edustaa ääripäänä avokätistä ja monimuotoista kunnallisen piilopuoluetuen järjestelmää. Raisiossa lähteiltään ja summiltaan selvästi niukemmaksi jääneet avustukset ovat keskittyneet nuorisotoimen määrärahoihin. Naantalissa puolestaan välilliseksikin puoluetueksi luettavat avut ovat jääneet jokseenkin olemattomiksi. Seuratuissa kaupungeissa välillisen tuen järjestelmät näyttävät muuttuneen kunnan koon myötä. Olisi kuitenkin perusteetonta tehdä johtopäätös, että kunnan koko määrittäisi yleisemminkin epäsuoran tuen laajuuden.

Ensinnäkin nyt valitussa otoksessa esimerkkitapauksia on liian vähän. Toiseksi käsiteltyjen kuntien kokoerot ovat huomattavan suuria niin asukasluvun, budjettikoon kuin yhdistyskentän laajuuden näkökulmasta, mikä heijastuu väistämättä tukitoiminnan mittoihin ja rakenteisiin. Aiemmissa selvityksissä on tarkasteltu myös saman kokoluokan kuntia, joissa niissäkin välillisen puoluetuen määrät ja muodot ovat vaihdelleet huomattavasti tapauksittain. Paikallisten puolueavustusten määrä näyttää siis riippuvan kunnittain päätöksentekokulttuurin ominaispiirteistä, puolueiden järjestöpohjan laajuudesta ja avustustoimen historiallisista rakenteista.<sup>50</sup>

Kunnallisesta päätöksentekojärjestelmästä on toki löydettävissä muitakin käytäntöjä, joista voidaan havaita puoluerahoituksen piirteitä. Aiemmin oli varsin yleistä, että kunnallisia ilmoituksia julkaistiin laajasti eri puoluelehdissä. Laman myötä käytäntöä karsittiin, ja tässä seurattujen kaupunkien ilmoituksia ei ole ainakaan enää 2000-luvulla juuri näkynyt puoluelehdissä. Ehkä kuvaavaa ilmiölle on sekin, että esim. SDP:n päääänenkannattajassa on julkaistu enemmän seuratuissa kaupungeissa toimivien seurakuntien ja seurakuntayhtymien kuin itse kuntien ilmoituksia. Toisaalta eräät kunnallisessa omistuksessa olevat yritykset tai laitokset ovat saattaneet julkaista mainoksiaan puolueiden paikallislehdissä.

Kokonaan oma lukunsa liittyy paikallisten puoluejärjestöjen yksityiseen varainhankintaan, mutta julkisten asiakirjojen perusteella asiaa ei päästä arvioimaan. Perinteisen käsityksen mukaan puolueverojen ja jäsenmaksujen jälkeen paikallisjärjestöjä ovat rahoittaneet erityisesti rakennusyhtiöt. Nykyään tämä ilmenee ainakin siten, että suurimpien puolueiden paikallisissa lehdissä huomattava osa ilmoituskannasta koostuu rakennusalan yritysten mainoksista. Kaiken kaikkiaan paikallisten puoluejärjestöjen yksityisistä rahoitusjärjestelyistä tiedetään kuitenkin hyvin vähän.

Paikallistasollakin puolueyhteisöt ovat hallinnollisia, aatteellisia ja toiminnallisia kokonaisuuksia, joissa poliittisen toiminnan ja vaalityön keskiössä ovat piiri- ja kunnallisjärjestöt. Paikallinen yhteisö koostuu kuitenkin useimmiten laajemmasta organisaatiopohjasta ja siihen kuuluvat järjestöt ovat autonomisia organisaatioita ja osin kilpailijoitakin omine ja erillisine tavoitteineen, sääntöineen ja tilinpäätöksineen. Tästä huolimatta niiden toiminta ja talousjärjestelyt liittyvät monilta osin yhteen. Samalla nousee esiin puoluerahoitusjulkisuuden kannalta oleellinen kysymys: Mikä taho olisi tärkein rahoitusseurannan kohde? Julkisuusintressin valottamiseen ei välttämättä riitä pelkästään puolueiden paikallisten jäsenjärjestöjen seuraaminen. Huomattavimmat taloudelliset panostukset kulkevat usein puolueiden sääntömääräisten osien ulkopuolella, vaikka niiden hallinta on järjestetty puolueiden

ulottuville. Esimerkiksi säätiöiden vuositulot tai omaisuuskertymät saattavat olla moninkertaisia puoluejärjestöihin verrattuna. Organisaatioilla on kuitenkin usein niin läheiset yhteydet, ettei niitä ole avoimuusintressin kannalta tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan. Siten puoluerahoituksen läpinäkyvyys riippuu myös siitä, minkälaiselle organisaatiopohjalle paikallisten puolueyhteisöjen rahoitusjärjestelyt on keskitetty.

Paikallisia organisaatioita ja niiden rahoitusjärjestelyjä koskevat julkisuusvelvoitteet poikkeavat oleellisesti toisistaan. Puolueiden kunnallis- tai perusjärjestöille ei ole osoitettu vaatimuksia kertoa talousjärjestelyistään. Puolueiden piirijärjestöt joutuvat puoluelain mukaan selvittämään rahoitustaan oikeusministeriölle. Säätiöiden täytyy puolestaan toimittaa mm. toimintakertomuksensa ja tilinpäätöksensä automaattisesti säätiörekisteriin. Yhdistyspohjaisten oheisjärjestöjen tileihin ja toimintaan ulottuva julkisuus riippuu täysin niiden saamista avustuksista ja paikallisviranomaisten omaksumista tuen seurantakäytännöistä. Lisäksi vielä erikseen olisi arvioitava, miten vuonna 2000 säädetty laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta on toiminut kunnallisvaalien yhteydessä.

On ilmeisen tietoinen lainsäädännöllinen ratkaisu, ettei puolueiden paikallisilta jäsenjärjestöiltä vaadita taloustietoja julkistettavaksi. Puoluerahoitusvalvonnan ja julkisuusvelvoitteiden puuttuminen kuntatasolta johtuu yhtäältä siitä, ettei ilman suoraa tukea ole yleensä myöskään valvontaa. Asiaan on varmasti vaikuttanut sekin, että sadoissa lasketavien kunnallisjärjestöjen ja useisiin tuhansiin yltävien perusjärjestöjen seuranta olisi jo teknisesti erittäin työlästä ja vaikeaa. Puolueiden muihin jäsenjärjestöihin verrattuna vallitseva tilanne on kuitenkin selvästi epäsymmetrinen.

## 5. VAALIRAHOITUS 2000-LUVULLA

Tämä pääluke keskittyy vuoden 2003 eduskuntavaalien kampanjarahoituksen arvioimiseen. Tarkastelu rakentuu puolueiden organisatoristen ulottuvuuksien ja lainsäädännöllisen kehyksen määrittämään neljään näkökulmaan. Aluksi syvennytään ehdokkaiden kampanjarahoitukseen, jota lähestytään kansanedustajien antamien vaalirahoitusilmoitusten perusteella. Samassa yhteydessä vertaillaan myös vuonna 2004 valittujen Euroopan parlamentin jäsenten antamia vastaavia tietoja. Toiseksi arvioidaan puolueiden keskus- ja piiriorganisaatioiden rahoitusjärjestelyjä vuosituhaten ensimmäisissä parlamenttivaaleissa. Kolmanneksi luodaan katsaus eräiden oheisjärjestöjen tapaan osallistua vaalityöhön. Lopuksi huomio kiinnittyy kahden vaikutusvaltaisen ammatillisen etujärjestön rooliin eduskuntavaalien kampanjoinnissa. Kaikissa tapauksissa hahmotetaan vaalirahoitusta koskevan normiston sisältöä. Sen jälkeen selvitetään kampanjarahoituksen määrää, rakennetta ja ominaispiirteitä. Samalla asiaa arvioidaan julkisuusnäkökulman kannalta.

### 5.1. Ehdokkaiden vaalirahoitus

Puolue- ja vaalitoimintaan liittyneiden lakiuudistusten yhteydessä oli vuosikymmenten varrella tuotu toistuvasti esiin tarve lisätä tavalla tai toisella myös ehdokkaiden kampanjarahoituksen läpinäkyvyyttä. Käytännön toimet olivat kuitenkin kariutuneet poliittisiin erimielisyyksiin tai suoranaiseen poliittisen tahdon puutteeseen. Viimein asia lähti liikkeelle 1990-luvun lopulla ja se etenikin varsin ripeästi lainsäädännöksi asti.<sup>1</sup>

Uudistuksen taustalla oli nähtävissä eri tasoisia vaikuttimia. Yhtäältä asiaan vaikuttivat kansainvälisoikeudelliset veloitteet, kun Euroopan maissa oli 1990-luvulla yleisesti sitouduttu lainsäädäntötoimiin vaalirahoituksen julkisuuden lisäämiseksi sekä ehdokkaiden sidonnaisuuksien selvittämiseksi ja siten korruption ehkäisemiseksi. Suomi oli yksi viimeisistä Euroopan neuvoston maista, joilta asiaa koskevat säännökset puuttuivat. Hanke sivusi samalla Suomessa 1990-luvun puolivälissä aloitettuja toimenpiteitä, joilla mm. kan-

sanedustajien haluttiin ilmoittavan taloudellisista sidonnaisuuksistaan ja varsinaiseen edustajantoimeen kuulumattomista tehtävistään.<sup>2</sup>

Asia nivoutui myös yleisemmin pyrkimyksiin tehostaa päätöksentekojärjestelmän avoimuutta ja parantaa kansalaisten mahdollisuuksia osallistua mm. julkiseen keskusteluun ja yleisten asioiden hoitoon. Esimerkiksi asiakirjajulkisuutta koskevat lait (621-693/1999) oli saatu juuri uusittua. Lisäksi eduskunta oli vuonna 1998 vaalilakien uudistuskokonaisuuden yhteydessä vielä erikseen velvoittanut hallituksen valmistelemaan kiireellisesti vaalirahoituksen avoimuuden lisäämiseksi tarvittavat lainsäädännön muutokset.<sup>3</sup> Osaltaan hanketta vauhditti varmasti myös kansalaisten ja tiedotusvälineiden osoittaman mielenkiinnon lisäämä poliittinen paine.

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000 - HE 8/2000) tuli voimaan keväällä 2000. Sillä haluttiin tukea poliittisen järjestelmän uskottavuutta; lisäämällä vaalirahoituksen avoimuutta pyrittiin vahvistamaan luottamusta edustukselliseen demokratiaan. Julkisuus nähtiin välttämättömäksi keinoksi joko estää taloudellisesti ym. arveluttavia sidonnaisuuksia tai vaihtoehtoisesti tuoda niitä esiin kansalaisten ja äänestäjien arvioitavaksi.

### ***Ei budjettitukea ehdokaskampanjointiin***

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta ohjaa pelkistetysti kampanjarahoitukseen julkisuusvaatimuksia. Sen sijaan uusi laki tai mikään muukaan vaaleja ohjaava normisto ei tarjoa suoraa julkista tukea yleisissä vaaleissa ehdolle asettuneille yksityishenkilöille<sup>4</sup>. Siten ehdokkaiden vaalibudjetit on koottava henkilökohtaisista varoista ja yksityisluontoisista lahjoituksista.

### ***Ei kieltoja tai rajoituksia ehdokaskampanjoinnin rahoitukselle***

Lainsäädäntö ei määrää rajoituksia ehdokasrahoituksen lähteille. Yleisissä vaaleissa ei ole myöskään asetettu rajoituksia henkilökohtaisten vaalibudjettien koolle<sup>5</sup>.

### ***Ehdokasrahoituksen julkisuusvaatimukset***

Laki ehdokkaiden vaalirahoituksesta linjaa siis käytännön puitteet kampanjarahoitukseen julkistamiselle yleisissä vaaleissa - niin eduskunta-, europarlamentti-, presidentin-

kuin kunnallisvaaleissakin. Tässä tutkimuksessa keskitytään eduskuntavaaleihin ja sivutaan myös europarlamenttivaaleja. Eduskuntavaaleissa vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuus koskee lain 2 §:n mukaan kansanedustajaksi valittuja ja varaedustajaksi määrättyjä ehdokkaita. Samoin laki koskee Euroopan parlamentin jäseneksi valittuja ja varajäseneksi määrättyjä henkilöitä. Ilmoituksen saavat tehdä toki muutkin ehdolle asettuneet. Lain 4 ja 5 §:n mukaan parlamentaarikkojen on itse allekirjoitettava vaalirahoitusilmoituksensa, joka pitää toimittaa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa vaalien tuloksen vahvistamisesta. Ministeriö puolestaan huolehtii ilmoitusten julkipanosta<sup>6</sup>.

Lain 3 § pykälä määrittää ilmoitettavien tietojen vähimmäisvaatimukset. Vaalikampanjasta on mainittava ensinnäkin kokonaiskulut, joista ei kuitenkaan edellytetä yksityiskohtaista erittelyä. Sen sijaan tulorahoitus on eriteltävä yhtäältä ehdokkaan omiin varoihin ja toisaalta ehdokkaan, hänen tukiryhmänsä tai muun hänen tukemisekseen perustetun yhteisön saamaan ulkopuoliseen tukeen. Ulkopuolinen tuki on ryhmiteltävä neljään eri lähteeseen: 1) yksityishenkilöiltä, 2) yrityksiltä, 3) puoluejärjestöiltä ja 4) etujärjestöiltä, säätiöiltä tms. tahoilta saatuun tukeen. Lain valmistelun yhteydessä linjattiin, että selvityksessä tulisi ottaa huomioon vain selkeästi ja rahallisesti mitattavissa oleva kulut<sup>7</sup>.

Lisäksi on erikseen ilmoitettava yksittäiseltä taholta saadun lahjoituksen arvo ja sen antaja, jos tuki on vähintään 1.700 euroa. Tähän lasketaan rahana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla korvauksetta saatu suoritus - pois lukien tavanomainen talkootyö ja ilmaispalvelu. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan ilmoittaa ilman hänen erillistä suostumustaan, jos hänen antamansa avustus jää alle mainitun rajan. Hallituksen esityksessä (8/2000, 34) tarkennettiin vielä normin sisältöä: ”Samalta antajalta saadut tuet tulisi tässä kohtaa laskea yhteen ja käsitellä yhtenä lukuna.” Siten 1.700 euron ilmoitusraja ei voisi kiertää esim. pilkkomalla tukea useiksi pieniksi kerta-avuksi.

### ***Teknistä valvontaa ja poliittista vastuuta***

Laki ei sisällä erikseen sanktioita, jos kansanedustajat jättäisivät ilmoituksen tekemättä. Ei ole myöskään viranomaisten tehtävä puuttua ilmoitusten asiasisältöön, vaikka ilmeisen selvistä teknisistä puutteista viranomaisetkin voivat muistuttaa ilmoituksen antajaa. Jo alkuaan haluttiin painottaa julkisuuden kautta toteutuvaa poliittista vastuuta ja pitää mahdolliset kiistat pois oikeusistuimista. Lain seuranta tavallaan ohjattiin epäsuorasti tiedotusvälineille. Eduskuntakäsittelyssä eräät kansanedustajat tulkitsivatkin lakiesityksen varsin ”väljäksi”, koska se ei sisältänyt varsinaisia sanktioita tai rangaistusseuraamuksia.



Ongelmalliseksi katsottiin myös ilmoitettavaksi säädettyjen avustusten markkamääräiset (euro-) raja-arvot, joiden sopivasta tasosta oli erilaisia näkemyksiä. Lisäksi vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuutta olisi osin haluttu muuttaa jälkikäteisestä käytännöstä vaaleja edeltävään aikaan. Muutamat parlamentaarikot arvelivat ongelmaksi myös sen, että vaalirahoituksen kerääminen hankaloituu lain myötä entisestään.<sup>8</sup>

Perustuslakivaliokunta totesi puolestaan mietinnössään (8/2000), että säännös ilmoitettavista tiedoista on sisällöltään melko yleispiirteinen ja jää osin tulkinnanvaraiseksi. Tarvittaessa lain säännöksiä olisi myöhemmin täsmennettävä sen soveltamisesta saatujen kokemusten perusteella. Valiokunnan mielestä esitys rakentui kaikkiaan varsin kevyen sääntelyn varaan, mikä oli kuitenkin varsin sovelias lähtökohta tällaisessa kokonaan uudessa lainsäädännössä. Kokonaisuudessaan avoimuuden lisäämisen edut katsottiin joka tapauksessa mahdollisia haittoja tai ongelmia suuremmiksi. Oleellisena pidettiin erityisesti sitä, että uudistus oli vihdoin saatu liikkeelle.<sup>9</sup>

### **5.1.1. Kansanedustajien vaalibudjetit 2003**

Kunnallisvaaleissa lakia ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta oli koeteltu kertaalleen jo vuonna 2000, mutta eduskuntavaaleissa siitä saatiin ensikokemukset vuonna 2003. Samalla uudistus tarjosi ensi kerran mahdollisuuden arvioida ja vertailla yleisesti kansanedustajien kampanjointiin käyttämän rahan määrää. Kun kaikki valitut parlamentaarikot myös lähettivät oikeusministeriöön selvityksen vuoden 2003 vaalirahoituksestaan, niin ilmoitukset antavat kattavan pohjan hahmottaa edustajien vaalirahoituksen nykytilaa. Vain muutamalta varaedustajaksi määrätyltä ehdokkaalta ilmoitus jäi tekemättä.

Vuonna 2003 kansanedustajaksi valituilla ehdokkailla keskimääräinen vaalibudjetti oli noin 28.000 euroa. Taloudellinen panostus kuitenkin vaihtelee huomattavasti yksittäisten parlamentaarikkojen kesken. Pienin vaalibudjetti eli vajaat 7.000 euroa löytyi Vihreiden riveistä. Toista ääripäätä edusti kymmenkertaisella budjetilla Keskustan Anneli Jäätteenmäki, joka puheenjohtajana oli nostettu oman puolueensa kampanjan johtohahmoksi. Hänellä henkilökohtaiset vaalikulut kohosivat 70.000 euroon. Tavallaan nämä esimerkit heijastelevat yleisemminkin puolueiden välisiä eroja.

**Taulukko 5.1. Kansanedustajien keskimääräiset\* kampanjabudjetit vuosien 1999 ja 2003 vaaleissa**

Puolue	1999 / mk	1999 / €	2003 / €	Vaalipiiri	1999 / mk	1999 / €	2003 / €
KESK	150 000	25 200	34 800	Helsinki	125 000	21 000	26 500
SDP	105 000	17 700	23 500	Uusimaa	130 000	21 900	26 200
KOK	165 000	27 800	32 700	Varsinais-Suomi	130 000	21 900	31 000
VAS	120 000	20 200	25 600	Satakunta	145 000	24 400	28 600
VIHR	55 000	9 300	12 000	Häme	130 000	21 900	26 200
RKP	135 000	22 700	27 900	Pirkanmaa	110 000	18 500	22 300
SKL	110 000	18 500	21 700	Kymi	145 000	24 400	30 400
PERUS	100 000**	16 800	23 000	Etelä-Savo	105 000	17 700	26 100
				Pohjois-Savo	140 000	23 600	25 200
				Pohjois-Karjala	110 000	18 500	26 100
				Vaasa	190 000	32 000	38 800
				Keski-Suomi	120 000	20 200	30 100
				Oulu	120 000	20 200	28 500
				Lappi	105 000	17 700	26 800
Kaikki	130 000	21 900	28 000	Kaikki	130 000	21 900	28 000

Lähde: Oikeusministeriö - www.vaalit.fi; Kansanedustajien vaalirahoitusilmoitukset 2003; Venho 1999, 17.

\*Keskiarvot pyöristetty tuhansiksi markkoiksi / sadoiksi euroiksi.

\*\* Puolueen ainoan kansanedustajan oma ilmoitus sanomalehti Pohjalaisessa 8.10.1999.

Edellisten vaalien tapaan vähiten rahaa kampanjointiin käyttivät Vihreiden edustajat, joilla keskibudjetti jäi noin 12.000 euroon. Vastaavasti taas Keskustan parlamentaarikot sijoittivat vaaleihin kaikkein eniten eli keskimäärin vajaat 35.000 euroa. Suurimmassa oppositiopuolueessa ainakin kärkiehdokkaat lähtivät vaaleihin siis poikkeuksellisen kovin sat-sauksin. Vielä edellisellä kerralla eniten rahaa käyttivät Kokoomuksen edustajat, joilla keskibudjetti sisälsi nyt noin 33.000 euroa. Kolmanneksi suurimmat budjetit oli RKP:n listoilta valituilla eli noin 28.000 euroa. Kristillisdemokraateilla ja perussuomalaisilla vastaavat menot jäivät astetta vähäisemmiksi eli 22.000 ja 23.000 euroon. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmässä vaalibudjetit olivat tälläkin kertaa hieman suuremmat kuin SDP:n ryhmässä: keskikulut sijoittuivat 25.600 ja 23.500 euroon. VAS:ssa voimavaroja oli aivan ilmeisesti keskitetty jo etukäteen vahvimpina pidetyille ehdokkaille. Jos vaalikuluja olisi vertailtu vasemmistopuolueiden koko ehdokasjoukossa, niin sosialidemokraateilla keskibudjetit olisivat todennäköisesti osoittautuneet suuremmiksi.

Vaalipiireittäin tarkasteltuna kansanedustajien keskibudjettien hajonta on yleensä vähäisempää kuin puolueiden välisessä tarkastelussa. Sama ilmiö oli nähtävissä jo vuoden 1999 vaaleissa. Selkeänä poikkeuksena kuitenkin erottuu tälläkin kertaa Vaasan vaalipiiri, josta valittujen ehdokkaiden keskikulut ovat kasvaneet selvästi muita suuremmiksi. Tähän on nähtävissä useita syitä. Ensinnäkin Vaasan vaalipiiristä on valittu eniten Keskustan edustajia (7/17), joilla on ollut muutenkin suurimmat budjetit. Samalla kilpailu lienee kärjistynyt puolueiden välisen asetelman ohessa myös niiden sisäiseen kenttään. Lisäksi vaalipiiri ulottuu maantieteellisesti useampaan maakuntaan eikä sen alueella ole yhtä kiis-

tattomasti johtavassa asemassa olevaa sanomalehteä. Siten vaalimainontaa pitää jakaa useisiin julkaisuihin kattavan näkyvyyden takaamiseksi. Vaalipiirien välillä on yleensäkin eroteltavissa tekijöitä, jotka heijastuvat kampanjabudjetteihin. Esimerkiksi tiedotusvälineiden mainoshinnat vaihtelevat merkittävästi eri puolilla maata. Samaten eri sanomalehtien myöntämät vaalimainonnan alennukset voivat poiketa toisistaan useita kymmeniä prosenttiyksikköjä. Oma vaikutuksensa lienee myös vaalipiirien erilaisella elinkeinorakenteella ja muilla sosiaalisilla taustatekijöillä.<sup>10</sup>

Pelkästään kansanedustajien antamien tietojen pohjalta on mahdotonta laskea tarkkaan kaikkien ehdokaskampanjointiin käytettyjen varojen määrää. Kuitenkin vertailemalla vuoden 1999 vaalien yhteydessä tehtyä tutkimusta voidaan nytkin hahmottaa arviota ehdokaskampanjoinnin kokonaiskustannuksista. Edellisissä vaaleissa vajaalla 2.000 ehdokkaalla keskimääräiset vaalibudjetit olivat noin 43.000 mk. Samaan aikaan 200 kansanedustajan keskibudjetit olivat runsaat 130.000 mk, joten valituksi tulleiden kulut kattoivat noin kolmanneksen kaikista ehdokaskustannuksista<sup>11</sup>. Jos vuonna 2003 kansanedustajien 28.000 euron keskibudjetit kattaisivat vastaavasti kolmanneksen noin 2.000 ehdokkaan kuluista, niin kaikkiaan ehdokkaat olisivat käyttäneet kampanjointiin arviolta 16-17 miljoonaa euroa eli noin 100 miljoonaa vanhaa markkaa.

Ennen lakiuudistusta ehdokkaat saattoivat kertoa tai olla kertomatta vaalirahoistaan. Asian seuraaminen jäi pelkistetyksi tiedotusvälineiden aktiivisuuden varaan. Lisäksi ehdokkaat saattoivat kysyttäessä ilmoittaa lähes mitä tahansa - ja näin turhan usein tehtiinkin. Esimerkiksi vuonna 1999 havaittiin, että tiedotusvälineille ennen vaaleja annetut tiedot budjeteista olivat varsin yleisesti alimitoitettuja. Osin syynä lienee se, että annetut tiedot olivat etukäteisarvioita eivätkä lopullisesti yhteenlaskettuja vaalikuluja. Alkujaan kerätyt varat eivät aina riitäkään kampanjan toteuttamiseen, kun lopussa käytetään rahaa suunniteltua enemmän. Useat ehdokkaat olivat aivan ilmeisesti pitäneet myös poliittisesti tarkoituksenmukaisena ilmoittaa vaalikulunsa todellista pienempinä.<sup>12</sup>

Miten kansanedustajien nyt antamat ilmoitukset kokonaisbudjeteistaan kuvaavat todellista tilannetta? Yksi keino asian selvittämiseksi olisi kattava vaalimainonnan seuranta- ja vertailututkimus, jossa laskettaisiin ehdokkaista lehdistössä painettujen ilmoitusten sekä radiossa ja tv:ssä julkaistujen mainosten määrää ja hintaa. Tässä yhteydessä seuranta olisi kuitenkin huomattavan työmääränsä takia mahdotonta toteuttaa. Keinon vertailukelpoisuutta rajoittaa myös se, ettei kansanedustajien tarvitse eritellä lainkaan kulupuoltaan. Lisäksi em. kampanjamuodot kattavat vain osan kaikista vaalikuluista, vaikka esimerkiksi vuonna 1999 lehti-ilmoitukset sekä radio- ja tv-mainonta kattoivat yhteensä vajaat

60 % ehdokkaiden kaikista kampanjakustannuksista. Yksin sanomalehtimainonnan osuus oli vajaat 40 % kokonaiskuluista.

Toinen tapa arvioida tietoja on verrata niitä aiempaan tilanteeseen. Edellisten vaalien yhteydessä toteutetussa vaalirahoituskomitean tutkimuksessa kaikilta ehdokkailta kysyttiin luottamuksellisesti tietoja kampanjarahoituksesta. Vuonna 1999 edustajien keski-budjetit hahmottuivat noin 22.000 euroksi. Edustajien vuonna 2003 julkisesti antamien tietojen mukaan ne olivat kasvaneet 28.000 euroon, vaikka vaaliavustusten epäiltiin jopa vähenevän uuden lain myötä. Kampanjabudjetit ovat kasvaneet lähes 30 % eli huomattavasti yleistä hintatasoa enemmän. Lisäksi puolueiden välinen tilanne tulee näkyviin samansuuntaisena, joskaan ei aivan samanlaisena, edellisiin vaaleihin verrattuna. Vaikka ilmoitukset tuskin sisältävät kaikkia vaaleihin käytettyjä varoja, niin niiden tarjoama kuva lähennee ainakin mitattavissa olevien budjettien kokoluokkaa.

### ***Kansanedustajien kampanjarahon lähteet***

Uskottavan kampanjan toteuttaminen edellyttää lähes poikkeuksetta huomattavaa taloudellista panostusta, johon harvoilla riittävät vain omasta kukkarosta noukittut varat. Toki omilla varoilla ja lainarahalla katetaan edelleen huomattava osa eli lähes 40 % vaalikuluista. Vuonna 2003 noin 95 % kansanedustajista ilmoittikin maksaneensa vaalimenoja ainakin jossain määrin omasta lompakostaan. Ainoastaan kymmenkunta edustajaa selvisi pelkästään ulkoisen tuen varassa. Tämä pieni joukko koostui tyypillisesti politiikan raskas-sarjalaisista. Nykyisin vaalikassaa tuskin onnistutaan ainakaan yleisesti kokoamaan kirpputoria pitämällä tai kolehtimukia ohikulkijoille ojentelemalla. Mistä ulkopuolinen tuki on siis peräisin? Tähän tiivistyy uudistuksen oleellinen tavoite: tuoda esiin kampanjarahoituksen lähteet. Oikeusministeriön asetus (767/2000) määrittää lomakkeen, jolla valituksi tulleilta ehdokkailta tiedustellaan ensiksi kampanjoinnin kokonaiskuluja. Toiseksi pyydetään selvittämään, miten vaalibudjetin kattamiseen tarvittavat varat on koottu. Omien varojen ohessa pyydetään erittelemään muualta saatuja tuloja seuraavanlaisen jaottelun mukaan:

Vaalikampanjan kokonaiskulut	Vaalikampanjan rahoitus eriteltynä (tulot bruttomääräisenä)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omat varat</li> <li>- Ulkopuolinen tuki               <ul style="list-style-type: none"> <li>Tuki yksityishenkilöiltä</li> <li>Tuki yrityksiltä</li> <li>Tuki puoluejärjestöiltä</li> <li>Tuki etujärjestöiltä, säätiöiltä, yhdistyksiltä ja vastaavilta</li> </ul> </li> </ul>

Kansanedustajien vuonna 2003 antamien ilmoitusten mukaan yrityksiltä kerätty vaaliraha kattoi keskimäärin 23 % vaalibudjeteista. Suorien setelilahjoitusten ohessa tukea oli kanavoitu vaalilehdistä ostettuna ilmoitustilana, seminaareihin maksettuna pääsylippuina, materiaalilahjoituksina ym. kanavia pitkin.

Omilta puolueiltaan parlamentaarikot saivat koottua 11 % kampanjarahoistaan. Useimmiten taustalla oli oma perusyhdistys. Puolueiden laajoista koneistoista on toki riittänyt muitakin tukijoita. Varojaan ovat uhranneet mm. piiri-, kunnallis-, nais-, nuoriso- ym. järjestöt. Joissain tapauksissa rahaa oli löytynyt yksittäisille ehdokkaille puolueiden taloudellisia järjestelyjä hoitavilta yhteisöiltä - ja jopa puolueiden keskusorganisaatioilta.

Etujärjestöiltä ym. vastaavilta organisaatioilta edustajat ilmoittivat hankkineensa keskimäärin 20 % vaalirahoistaan. Selkeimmin tästä joukosta erottuvat ammattijärjestöjen tarjoamat avustukset. Yhdistysten laajaan kirjoon mahtuu kuitenkin runsaasti muitakin organisaatioita.

Varainhankinnan keinot ja pääpiirteet tulevat näkyviin annetuissa ilmoituksissa. Niiden väliset osuudet ovat kuitenkin jossain määrin vääristyneet, koska osa kansanedustajista oli jättänyt luokittelematta tuen antajan. Useissa tapauksissa oli mainittu vain, millä tavoin tukea oli hankittu. Todettiin esimerkiksi vaaliseminaarista, ilmoitusmyynnistä tms. saadun tietyn summan, mutta ei mainittu tukien alkuperäislähdettä. Usein jäi avoimeksi, oliko tukea saatu yrityksiltä, järjestöiltä vai jostain muualta. Erityisesti lomakkeen viimeistä kohtaa oli käytetty jonkinlaisena kaatoluokituksen kohtana, jolloin etujärjestöjen, säätiöiden yms. osuus kokonaisrahoituksesta on hieman ylikorostunut. Jossain määrin näitä luokittelemattomia lähteitä oli sijoitettu myös vastauslomakkeen lisälehdelle.

**Taulukko 5.2. Varainhankinnan keskimääräiset osuudet (%) kansanedustajien ilmoitusten ja tutkimuksellisen oletuksen\* mukaan vuoden 2003 vaaleissa**

	Omat varat	Yksityishenkilöt	Yritykset	Puolue	Muut organisaatiot
Ilmoitetut osuudet	39,3	6,6	23,4	11,1	19,7
Oletetut osuudet	39,1	7,8	27,4	11,1	14,6

Lähde: Oikeusministeriö - [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi); Kansanedustajien vaalirahoitusilmoitukset 2003.

\*Oletuksessa tiedot on jyvitetty uudelleen, jos kansanedustaja on kirjannut vain varainhankintatavan, mutta ei itse lähdettä. Esimerkiksi vaalilehtien ilmoitusmyynnistä ja seminaarituotoista valtaosa on oletettu saaduksi yrityksiltä. Vastaavasti myyjäisistä tai pienimuotoisista tapahtumista kertyneistä tuloista pääosa on sijoitettu yksityishenkilöiden ryhmään. Asialla voi olla erilaisia ja tulkinnanvaraisia ulottuvuuksia esim. edustajan puolueaustan mukaan. Entä miten pitäisi tilastoida esim. arpajaistulot, jos yritykset lahjoittavat palkinnot, puoluejärjestö organisoit tapahtuman ja yksityishenkilöt ostavat arvat?

Vinoutunutta kuvaa voidaan oikaista tutkimuksellisin arvioin, jolloin yksittäisillä kansanedustajilla varainhankinnan rakenne voi muuttua selvästikin. Kokonaiskuvaan tämä

ei kuitenkaan tuo mitään ratkaisevan suurta muutosta. Esim. seminaareista tai vaalilehtien ilmoitusmyynnistä hankittu tulo on oletettu saaduksi pääosin yrityksiltä. Vastaavasti arpa-jaisten tai pienimuotoisten myyjäisten tuloista huomattavin osa lienee lähtöisin yksityishenkilöiltä. Oletukseen perustuvan oikaisun jälkeen yritysavustusten osuus kasvaa muutamalla prosenttiyksiköllä eli runsaaseen 27 %:iin. Myös yksityishenkilöiden merkitys vaalirahoituksessa kasvaa aavistuksen. Vastaavasti etu- ym. järjestöjen osuus kapenee muutamalla prosenttiyksiköllä. Tässä tutkimuksessa jäljempänä ilmenevät varainhankinnan erittelyt perustuvat ensisijassa ns. oletuksella oikaistuun jakaumaan.

Lakiuudistuksen yhteydessä ja yleensäkin julkisessa keskustelussa puolueet ovat kiinnittäneet huomiota vaihtelevalla tavalla vaalirahoituksen erilaisiin lähteisiin. Vasemmisto on muistuttanut tarpeesta saada yrityspainotteinen tuki näkyviin. Porvarillisissa ryhmissä on puolestaan ilmaistu vastaava huoli erityisesti etujärjestöjen taloudellisesta tuesta. Näkökulmat heijastavat erilaisia varainhankinnan lähteitä ja asenteita, kun puolueilla on tyyppilliset peruskannattajansa ja taustavoimansa, joilla on sekä intressiä että kykyä panostaa omiin ehdokkaihinsa ja tavoitteisiinsa.

**Taulukko 5.3. Kansanedustajien varainhankinta keskimäärin lähteittäin vuoden 2003 vaaleissa / €**

Puolue	Omat varat	Yksityishenkilöt	Yritykset	Puolue	Muut organisaatiot	Yhteensä
KESK	12311	3546	11787	3358	3817	34819
SDP	8492	1701	4465	3472	5373	23503
KOK	13951	2132	11541	2654	2447	32725
VAS	11854	1325	1709	2859	7868	25615
VIHR	9304	1054	549	722	343	11972
RKP	5197	812	12839	3643	5416	27907
SKL	12226	2729	2553	3025	1135	21668
PERUS	5500	0	4600	8627	4275	23002
Kaikki	10948	2184	7670	3096	4082	27980
Osuus (%)	(39,1)	(7,8)	(27,4)	(11,1)	(14,6)	(100)

Lähde: Oikeusministeriö - www.vaalit.fi; Kansanedustajien vaalirahoitusilmoitukset 2003.

Suurimpien porvarillisten ryhmien edustajat ovat pystyneet hankkimaan yrityspohjaisia vaaliavustuksia selvästi enemmän kuin muiden puolueiden edustajat. KESK:n, KOK:n ja RKP:n parlamentaarikkojen keskimääräiset yritystuet kohosivat huomattavasti yli 10.000 euron, jolloin kyseisten avustusten osuus on kattanut yli kolmanneksen kampanjabudjeteista. Vastaavasti vasemmiston tai vihreiden joukossa yritystaustaiset avustukset olivat selvästi harvinaisempia ja vähäisempiä. Lisäksi yritysmaailma näyttää satsanneen keskivertoehdokkaita suhteellisesti useammin nimenomaan valituksi tulleisiin. Nyt yli 70 %:lla parlamentaarikoista on takanaan yritysten avustuksia. Viime vaaleissa yritysten tukea sai arviolta 23-30 % kaikista ehdokkaista<sup>13</sup>.

Järjestöpohjaisella rahoituksella on sen sijaan selkeästi tärkein rooli vasemmiston kampanjoinnissa. Esimerkiksi etujärjestöjen tuki eri muodoissaan on korostetun tärkeää SDP:n ja VAS:n edustajille. Sama ilmiö on ollut nähtävissä aiemmassakin tutkimuksessa, jossa on otettu huomioon kaikki ehdolle asettuneet. Myös omalta puolueelta saatu tuki on yleensä kohonnut vasemmistossa suhteellisesti merkittävämpään osaan kuin muissa suurimmissa puolueissa<sup>14</sup>. Suurien linjojen ohessa mukaan mahtuu myös runsaasti erilaisia poikkeuksia ja erityistapauksia. Esimerkiksi vasemmiston ja vihreiden ministeritason ehdokkaat tai paikalliset vaikuttajat saattavat kerätä merkittäviäkin elinkeinoelämän avustuksia. Vastaavasti porvarillisilla kandidaateilla saattaa olla takanaan vauras puolueyhdistys tai jokin muu järjestö.

Pienimmilläänkin puolueilla on luonnollisesti erityispiirteitä, jotka heijastelevat niiden kannattajakuntaa, järjestökoneistoja ja poliittista kulttuuria. Lisäksi niiden kohdalla todennäköisesti korostuvat erilaiset vaalitaktiset asetelmat siitä, miten ehdokasjoukon kesken mietitään niukkojen voimavarojen käyttöä. Esimerkiksi perussuomalaiset näyttävät satsanneen puolueen varoja ainakin joidenkin ehdokkaiden mainontaan. Kristillisillä puolestaan ulkopuolinen rahoitus on kertynyt muihin verrattuna kaikkein tasaisimmin eri lähteistä. RKP:ssa on muista poiketen koottu huomattavat tuet samanaikaisesti sekä yritys- että järjestökentästä. Vihreillä tilanne näyttää poikkeavan kaikista perinteisistä puolueista: pääosa budjeteista on koostunut ehdokkaiden omista varoista, jotka ovat peittäneet 78 % vaalimeinoista. Samaan aikaan yritysten ja järjestöjen tuki on jäänyt vihreillä jopa yksityishenkilöiden lahjoituksia vähäisemmäksi.

Monille ehdokkaille vaalit on taloudellisesti riskialtis hanke, jonka laskuja maksetaan usein pitkään vielä vaalien jälkeenkin. Hyvin harvat selviävät kampanjasta kokonaan ilman omaa lompakkoa, ja vain poikkeustapauksessa edustaja voi kirjata vaalirahoitusilmoitukseensa, että jäljelle oli jäänyt 10.000 euroa käyttämätöntä kampanjarahaa<sup>15</sup>.

### ***Julkisuutta tukiorganisaatioiden varjossa***

Lakiuudistus tarjoaa aiempaan nähden kokonaan uudet mahdollisuudet arvioida poliittisten päättäjien vaalibudjettien kokoa ja varojen alkuperää. Kansanedustajien jättämien ilmoitusten taso kuitenkin vaihtelee huomattavasti, mikä rajoittaa laissa tarkoitetun tiedon saantia ja samalla julkisuusintressin toteutumista. Suurin osa ilmoituksista toki noudattaa ainakin muodollisesti lain vähimmäisvaatimuksia. Lisäksi mukana on lomakkeita, joissa suuret budjetit ja laajakirjainen varainhankinta on eritelty havainnollisesti ja jopa

vaadittua yksityiskohtaisemmin. Huomattavalla osalla kansanedustajista vaalirahan todellinen alkuperä on kuitenkin **jäänyt** tai **jätetty** selvittämättä.

Vaalirahoituksen avoimuuden ohessa uudistus on ainakin jossain määrin vaikuttanut myös varainhankintaan, vaikka ainakin politiikan huipulla kampanjabudjetit ovat paisuneet entisestään. Nimettävien kerta-avustusten rajaksi on määritelty 1.700 euroa, mikä on selvästi muokannut tukikäytäntöä. Useissa ilmoituksissa avustukseksi on kirjattu juuri rajan alle jääneitä summia, jolloin lahjoittajaa ei ole tarvinnut paljastaa. Varsinaiset puutteet sen sijaan liittyvät kansanedustajien tukena toimivien yhteisöjen kautta kulkeviin avustuksiin. Useissa ilmoituksissa esim. oma tukiyhdistys on rinnastettu ulkopuoliseen rahoittajaan, kun avustus on kirjattu saaduksi omalta taustaorganisaatiolta. Näin avustuksen saajan ja antajan väliin on tuotu lisäporras, joka häivyttää näkyvistä rahan alkuperäisen lähteen. Lain 3 §:n mukaan ehdokas, hänen tukiryhmänsä tai muu taustayhteisönsä olisi kuitenkin mielletävä yhdeksi kokonaisuudeksi; on sama, mille näistä ulkopuolinen tuki luovutetaan. Hallituksen antaman lakiesityksen (8/2000, 41) perusteluissa idea muotoiltiin yksiselitteisesti: ”Ehdokkaan ei tulisikaan vain ilmoittaa saaneensa rahoitusta tukiryhmältä tai yhteisöltä vaan ilmoituksessa olisi mainittava ne päätahot, joilta tuki on tullut tukiryhmälle tai yhteisölle.”

Ulkopuoliselle saattaa olla hankalaa määritellä, milloin taustayhteisö on luettavissa ehdokkaan omaksi organisaatioksi, mutta kansanedustajilla itsellään tuskin on asiasta epäselvyyttä. Vaalirahoitusilmoituksissa oli kuitenkin lukuisia tapauksia lain vaihtelevasta tulkinnasta, kun varojen todellisen alkuperän sijaan lähteeksi oli ilmoitettu edustajan oma taustaorganisaatio. Eräissä kohdin tuen lähteeksi oli merkitty parlamentaarikon itsensä perustama ja johtama yhdistys. Toisinaan yhdistyksen johto oli edustajan lähiomaisten vastuulla. Yhdistysten vastuuhenkilöiksi osoittautui myös kansanedustajien omia avustajia tai vaalipäälliköitä. Tukea ilmoitettiin myös saaduksi yhdistyksiltä, joita ei virallisten rekisterien mukaan ole olemassakaan. Rekisteritietojen perusteella on pääteltävissä, että toisinaan yhdistys on saatettu laittaa alulle nimenomaan vaalirahoitusta ja sen julkisuusvaateita silmällä pitäen.

Osin näyttää jääneen epäselväksi, mitä pitäisi laskea vaalirahoituksen piiriin ja mitä ei. Puolueen perusyhdistys saattaa esim. julkaista kymmenientuhansien painokseen yltävää kansanedustajan vaalilehteä. Edustaja on itse yhdistyksen puheenjohtaja ja toimii päätoimittajana mainitussa julkaisussa, johon on myyty mm. yritysten mainostilaa. Tämän jälkeen voisi olettaa, että vaalirahoitusilmoituksessa noteerattaisiin myös puolueosaston ja



yriytysten taloudellinen panos. Täyttyykö lain tavoite, kun ilmoituksessa kerrotaan vain sivuhuomiona yhdistyksen julkaisevan silloin tällöin omaa lehteä?

Jossain määrin sekaannusta on aiheuttanut vaihteleva käytäntö kirjata lähteen sijasta vain tapa, jolla avustuksia on hankittu. Useat kansanedustajat ilmoittivat saaneensa tietyn määrän varoja esim. vaalilehtien ilmoitusmyynnillä tai erilaisilla keräyksillä, mutta eivät kertoneet tuen todellista lähdettä. Osa edustajista oli kuitenkin pystynyt jaottelemaan tällaisetkin tuet niiden todellisen alkuperän mukaan. Poliitiikan ammattilaisten keskuudessa on myös yleistynyt tapa järjestää erilaisia vaaliseminaareja. Niistä saadut huomattavatkin varat oli usein ilmoitettu kertaussummana ilman tarkennusta siitä, olivatko seminaaritulot peräisin yrityksiltä vai oliko niitä saatu myös jostain muualta. Edellä todetuille käytännöille on tosin löydettävissä muodollinen peruste, vaikka siinä on ohitettu ainakin lain alkuperäinen tavoite. Oikeusministeriön asetus (767/2000) tarjoaa vaalirahan ilmoituslomakkeen liitteenä malliesimerkin, jossa yhdeksi rahoituserittelyn vaihtoehdoksi mainitaan kohta ”f) vaalikeräyksen tuotto”. Itse lakiteksti ei tunne tällaista vaihtoehtoa.

Useita ilmoituksia leimasivat tekniset puutteet tai epä johdonmukaiset vastaukset. Pääosalla kansanedustajista vaalibudjetit olivat tasapainossa ja muutamilla varoja oli kertynyt jopa kuluja enemmän. Sen sijaan lain idean kannalta on loogisesti mahdotonta, että kulut olisivat varainhankintaa suuremmat. Jos rahaa ei löydy muualta, niin viimeistään ehdokas itse vastaa kampanjansa laskuista. Muutamat edustajat jättivät myös tuen lähteen nimeämättä, vaikka yksittäiset avut aivan ilmeisesti ylittivät rajaksi määritellyn 1.700 euron summan. Eräissä ilmoituksissa puolestaan todettiin yhdistyksen hoitaneen rahaliikenteen, mutta jätettiin yhdistys kokonaan nimeämättä. Eräät kansanedustajat olivat lisäksi päätyneet vaihtelevaan tulkintaan siitä, miten samantyyppiset tai jopa samalta yhdistykseltä saadut tuet pitäisi tilastoida. Olisiko nimetyltä yhdistykseltä saatu tuki pitänyt tilastoida puolueen vai etujärjestöjen avustuksiin<sup>16</sup>?

Yleensäkin kansanedustajien välillä ilmenee selviä eroja siinä, miten perusteellisesti ilmoitus on laadittu. Eräs huomio liittyy poikkeuksellisen suuriin tukikertymiin tietystä kategoriasta, josta on ilmoitettu vain lopullinen kokonaissumma: esim. yritysten tuki yhteensä 15.000 euroa. Ilmoitus sellaisenaan saattaa olla asiasisällöltään täysin kunnossa, mutta lain tarkoituksen kannalta täsmentävät lisähuomiot olisivat selkeyttäneet vastauksia. Muutamat edustajat olivatkin luetelleet saamansa kertaussummat tai todenneet avustusten vaihdelleen esimerkiksi 100 ja 1.000 euron välillä.

Ilmoitusten kirjavaan tasoon on erilaisia syitä. Ensinnäkin vaalirahoituksen ja sen eri osa-alueiden yksiselitteinen määrittäminen ja rajaaminen saattaa olla hankalaa tai

joskus jopa mahdotonta. Toiseksi lomakkeiden ohjeistusta on saatettu tulkita eri tavoin, mikä on voinut johtaa vaihteleviin ratkaisuihin. Kolmanneksi näyttää aivan ilmeiseltä, että tiettyjä teknisiä ratkaisuja on myös käytetty häivyttämään tuen alkuperäiset lähteet pois näkyvistä. Neljänneksi joissain vastauksissa näkyi läpi kiire tai jonkinlainen välinpitämättömyys. Vaalirahoitusilmoitukset tuskin nousivat hallitusneuvottelujen ja uuden valtioneuvoston ensiviikkojen aikana kaikkein kiireellisemmäksi asiaksi kansanedustajien kalente-reissa. Ilmoitusten laadussa ilmenee eroja myös puolueiden välillä. Yleisarviona hahmotuu kuva, että suhteellisestikin eniten puutteita esiintyi Keskustan edustajilla, jotka käyttivät varoja kampanjointiin kaikkein eniten.

Vaalirahoituksen herättämä yleinen mielenkiinto on joka tapauksessa tehnyt tehtävänsä, ja kaikki kansanedustajat antoivat oman ilmoituksensa vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen. Vastauksista saa ainakin tyydyttävän kokonaiskuvan mitattavissa olevista kampanjabudjeteista ja varainhankinnan pääpiirteistä. Ilmoitetut kokonaiskulut kuvastanevat ainakin ilmiön mittaluokkaa. Ilmoitusten pohjalta laaditut tilastot tuovat esiin myös puolueiden väliset erot ja maan eri osissa näkyvät vaihtelut. Vastaavasti varainhankintakeinojen väliset osuudet näyttäytyvät pitkälti samansuuntaisina kuin edellistenkin vaalien yhteydessä tehdyssä tutkimuksessa. Uudistuksen mukana on harpattu pitkä askel avoimempaan suuntaan, vaikka askel jäikin lain kirjaimeen ja tavoitteiseen nähden vajaaksi. Selkeimpänä puutteena nousee esiin se, että kampanjarahoituksen todellinen lähde jäi turhan usein ilmoittamatta. Tämä olisi ollut vaalirahoitukseen mahdollisesti liittyvien sidonnaisuuksien ja siten koko lakiuudistuksen kannalta juuri se oleellisin asia. Vaalirahoituksen moniulotteinen luonne ja lain tulkinnanvaraisuus eivät selitä kaikkia ilmenneitä puutteita, vaan voitaisiin kai olettaa, että kansanedustajat ymmärtävät ja noudattavat itse itselleen säätämäänsä lakia.

Uudistusta sovellettiin ensimmäistä kertaa eduskuntavaaleihin, mikä voi osin selittää yhtenäisen käytännön puutteita. Kokemuksen mukana vaihtelevat tulkinnat todennäköisesti vähenevät. Siten kansanedustajilta voidaan jatkossa vaatia selvästi laadukkaampia vaalirahoitusilmoituksia.

### 5.1.2. Europarlamentaarikkojen vaalibudjetit 2004

Seuraavan kerran lakia ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta sovellettiin kesän 2004 Euroopan parlamentin vaaleissa. Suomesta valittuja europarlamentin jäseniä säätelee sama normisto kuin kansanedustajakin. Kahden kuukauden kuluessa vaalituloksen vahvistamisesta valitut velvoitetaan tekemään selkoa kampanjansa kokonaisbudjetista, josta on lisäksi eriteltävä omat varat ja ulkopuolinen tuki. Muualta kerätyt varat jaotellaan jälleen yksityishenkilöiltä, yrityksiltä, puoluejärjestöiltä sekä etu- yms. järjestöiltä saattuihin avustuksiin. Tässäkin tapauksessa voitaisiin edellyttää, että edustajan antamat tiedot muodostavat myös johdonmukaisen kokonaisuuden. Eurovaalien normisto poikkeaa yhdessä kohdin eduskuntavaaleista: erikseen on nimettävä yksittäisen tuen antaja vasta, kun kerta-avustus ylittää 3.400 euroon. Eduskuntavaaleissa raja on siis 1.700 euroa.

Suoralla kansanvaalilla Suomen edustajat Euroopan parlamenttiin valittiin ensimmäistä kertaa vuonna 1996. Kampanjointia sävyttivät samaan aikaan järjestetyt kunnallisvaalit. Seuraavan kerran suomalaiset äänestivät euroedustajistaan kesällä 1999, jolloin niin puolueita kuin äänestäjiäkin näytti vaivaan vaaliväsymys. Keväällä järjestettyjen eduskuntavaalien jälkeen kampanjointi jäi hyvin laimeaksi ja äänestysaktiivisuus ylsi vaivoin yli 30 %:n. Jo silloin eräät tiedotusvälineet pyrkivät kartoittamaan euroedustajien kampanjarahoitusta<sup>17</sup>. Sen sijaan vuonna 2004 valittujen europarlamentaarikkojen selvitykset kampanjarahoituksestaan ovat julkisina asiakirjoina jo kaikkien ulottuvilla.

Kaikki Suomesta Euroopan parlamentin jäseniksi vuonna 2004 valitut ja heidän varajäsenikseen määrätyt ehdokkaat antoivat ilmoituksen omasta vaalirahoituksestaan. Europarlamentaarikot ilmoittivat käyttäneensä vaalikampanjaan rahaa keskimäärin vajaat 99.000 euroa, mikä oli selvästi enemmän kuin viisi vuotta aiemmin. Vuonna 1999 edustajien tiedotusvälineille antamissa tiedoissa<sup>17</sup> keskibudjetit jäivät alle 70.000 euron (400.000 mk), joten valittujen budjetit ovat kasvaneet lähes 50 %:lla. Kampanjakulujen kasvuun on useita syitä. Vaikka vaalibudjetteja ei pystytäkään vertailemaan yksityiskohtaisesti, niin yleisvaikutelma viittaa jatkuvasti kiristyvään kilpailuun - kampanjat aktivoituvat ja ammatti- maistuvat vaaleista toiseen. Tällä kertaa kilpailua tiivistä entisestään jaossa olleiden paikkojen väheneminen kahdella eli 14:ään. Myös puolueilla oli varaa panostaa vaaleihin ja tukea mahdollisesti ehdokkaitakin enemmän kuin vuonna 1999. Tuolloin euroedustajia valittiin muutamaa kuukautta eduskuntavaalien jälkeen, jolloin yksityisenkin rahoituksen

kokoaminen taisi olla erityisen hankalaa. Liekö asiaan vaikuttanut myös Suomen aseman vakiintuminen EU-kansakuntana: parlamentti on koettu entistä tärkeämpänä ja halutumpana vaikutuskanavana. Eduskuntavaaleihin verrattuna huomattavin ero syntyy siinä, että ehdokkaat asetetaan valtakunnallisesti. Vaalipiiri kattaa koko maan ja kampanjointi on siten ulotettava eduskuntavaaleja laajemmalle. Lisäksi ehdokkaiden ja tavoiteltavien paikkojen määrä on vähäisempi, joten voimavaroja on varmasti keskitetty entistäkin suppeammalle piirille. Eduskuntavaaleissa noin 2.000 ehdokasta oli tavoittelemassa 200 paikkaa. Eurovaaleissa taas 14 paikkaa oli jaossa noin 200 ehdokkaan kesken.

Eniten rahaa vaalityöhönsä käytti Keskustan listoilta valittu Kyösti Virrankoski, jonka kampanjabudjetti oli lähes 300.000 euroa. Pienimmillään valintaan riitti runsaan 50.000 euron satsaus. Puolueita, joiden listoilta valittiin enemmän kuin yksi euroedustaja, oli kolme eli KESK, KOK ja SDP. Keskustan edustajilla keskibudjetti kohosi lähes 128.000 euroon, kun Kokoomuksen edustajilla se oli hieman yli 90.000 ja SDP:n europarlamentaarikoilla runsaat 80.000 euroa. Ääritapaukset pois lukien valittujen vaalikulut kuitenkin sijoituivat useimmiten 70.000 ja 100.000 euron välille. Koko ehdokasjoukon keskimääräisiä budjetteja tai vaaleihin käytettyjä kokonaissummia olisi hyvin vaikea arvioida.

### ***Euroedustajien kampanjarahan lähteet***

Europarlamentaarikot ovat koonneet vaalibudjettinsa samankaltaisista lähteistä kuin kansanedustajatkin. Eri osuuksien täsmällinen erottelu on tässäkin tapauksessa hankalaa, koska eräiden edustajien ilmoituksissa oli kirjattu esim. varainhankintakeino (seminaari tai kirjamyynti), mutta ei tuen varsinaista lähdettä. Alkuperäisten ilmoitusten mukaan ja tutkimuksellisin perustein lasketut osuudet kokonaisbudjeteista ovat kuitenkin samansuuntaisia niin eduskunta- kuin eurovaaleissa (vrt. taulukot 5.2. ja 5.4.).

**Taulukko 5.4. Varainhankinnan keskimääräiset osuudet (%) europarlamentaarikkojen ilmoitusten ja tutkimuksellisen oletuksen mukaan vuoden 2004 vaaleissa**

	Omat varat	Yksityishenkilöt	Yritykset	Puolue	Muut organisaatiot
Ilmoitetut osuudet	40,5	9,6	20,7	16,0	13,1
Oletetut osuudet	40,5	6,8	28,5	16,8	7,5

Lähde: Oikeusministeriö - [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi); Europarlamentaarikkojen vaalirahoitusilmoitukset 2004.

Huomattavin osa budjeteista kootaan eurovaaleissakin edustajien omista varoista. Noin 40 %:n osuus on lähes sama kuin kansanedustajien budjeteissa. Seuraavaksi eniten

varoja on kerätty yrityksiltä. Yritystukea on saatu mm. suorina lahjoituksina, seminaarien ym. tapahtumien maksuina ja erilaisina muina myyntituloina. Vajaat 30 % kattaa jälleen saman kokoluokan osuuden kuin kansanedustajillakin. Puolueilta saatu tuki on kohonnut seuraavaksi merkittävimmäksi lähteeksi. Vaalien valtakunnallisen luonteen ja pienemmän ehdokasjoukon mukana puolueiden keskusorganisaatioilta on riittänyt usein tukea myös yksittäisille ehdokkaille. Sen sijaan etu- ym. järjestöjen tarjoaman tuen osuus on kaventunut eduskuntavaaleihin verrattuna.

Kokoomuksen edustajilla suurin yksittäinen tulolähde oli yritysrahoitus (54%). Muissa ryhmissä tärkein lähde perustui omiin varoihin (38-60%). Varainhankintakeinojen vertailussa esim. eri puolueiden välillä ei kuitenkaan ole syytä tehdä liian pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Edustajien joukko on suurimmissakin puolueissa niin pieni, että yksittäiset poikkeustapaukset heijastuvat jo näkyvästi keskiarvoihin. Muiden puolueiden listoilta valitut edustajat ovat jo sinänsä yksittäistapauksia. Lisäksi jokseenkin kaikki valitut ovat tavalla tai toisella yhteiskunnallisen vaikuttamisen raskassarjalaisia, joilla saattaa olla vaalibudjetissaan enemmän yhteisiä piirteitä keskenään kuin verrattaessa oman puolueensa keski-vertoehdokkaisiin.

Tiedot aiemmista eurovaaleista tarjoavat vain rajoitetusti vertailupohjaa varainhankinnan rakenteeseen eri aikoina. Siten on mahdotonta osoittaa eri rahoituslähteiden osuuksia 1990-luvun eurokampanjoissa. Vuonna 1999 vaalibudjetit kerrottiin kuitenkin kootun pitkälti samanlaisin keinoin kuin viisi vuotta myöhemmin: omista varoista, yritystuesta sekä puolueiden ja etujärjestöjen avustuksista. Edellisissä vaaleissa tuli esiin myös totutusta poikkeava tapaus, kun yksittäinen edustaja totesi saaneensa tukea samaan aikaan työmarkkinoiden eri osapuolia edustavilta järjestöiltä: työnantajilta, palkansaajilta ja tuottajilta<sup>18</sup>. Tämä kuvastaa tavallaan myös laajempaa intressinäkökulmaa esim. eduskuntavaaleihin verrattuna.

### ***Oikaistua julkisuutta***

Edelliset eurovaalit eivät tarjoa vertailukelpoista tietoa, jonka avulla voitaisiin arvioida vaalirahoitusilmoitusten tasoa tai luotettavuutta. Tilannetta voidaan kuitenkin verrata edellisen vuoden eduskuntavaaleista saatuihin kokemuksiin. Vuonna 2004 rahoituslähteet ovat edelleen jääneet osin edustajien omien taustayhteisöjen varjoon tai osa rahoituksesta oli kirjattu vain varainhankintakeinon mukaan (taidemyynti, seminaari ym.) Yleisarvio läpinäkyvyydestä kuitenkin viittaa astetta havainnollisempaan käytäntöön. Edustajat esim.

täsmensivät suhteellisesti useammin kuin 2003, etteivät suuret tukikertymät sisällä ilmoitusrajaa ylittäviä kertalahjoituksia. Entistä selkeämmin oli varainhankintakeinojen oheen eritelty myös se, mistä tuki on lähtöisin (esim. yrityksiltä). Lisäksi tukiyhdistysten varainhankintaa oli purettu aiempaa paremmin näkyviin. Vuoden 2003 vaalien jälkeen tiedotusvälineissä käyty vaisuhkokin keskustelu vaalirahailmoitusten puutteista on saattanut vaikuttaa tietojen kohentuneeseen tasoon. Edustajat ovat ilmeisesti tiedostaneet myös sen, että eurovalittujen joukko jää varsin pieneksi ja siten se joutuu tavallista yksityiskohtaisemman tarkastelun kohteeksi. Yksittäisille edustajille aiheen käsittely tiedotusvälineissä on vielä erikseen saattanut vihjata, että vaalirahoitusilmoitusta olisi syytä täydentää<sup>19</sup>.

Eurovaaleissa ehdokaskampanjoinnin luonne poikkeaa laajuudeltaan eduskunta-vaaleista. Euroedustajien vaalibudjetit ovat siten huomattavasti suurempia kuin kansanedustajilla. Puolueiden panostus vaaleihin on puolestaan vaihdellut jossain määrin eri vaalien kuten kunnallis- tai eurovaalien välillä ja myös vaalien yleisen asetelman mukaan. Joka tapauksessa toisiaan seuraavat vaalit koettelevat jatkuvasti puolueiden taloutta.

## 5.2. Puolueiden vaalirahoitus

Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta (414/2000) on pelkistetysti julkisuusvaatimuksia ohjaava laki. Sen sijaan puolueita koskee oma normisto eli puoluelaki (10/1969), joka määrittää keskus- ja piiriorganisaatioille sekä valtion tuen perusteet että järjestötalouden julkisuusvaatimukset. Lisäksi erillisen alueensa muodostavat vielä paikalliset organisaatiot, kuten puolueiden perus- ja kunnallisjärjestöt, joille ei ole tarjolla julkista tukea ja joille ei ole asetettu velvoitteita julkistaa tietoja tilinpäätöksestään eikä vaalitaloudestaan. Seuraavassa keskitytään puolueiden keskus- ja piirijärjestöihin.

### ***Puolueiden uusi vaalituki***

Valtion puoluetuki on perinteisesti osoitettu yleisavustuksena poliittisen toiminnan tukemiseen tarkemmin käyttötarkoitusta rajaamatta. Keskusorganisaatioiden on jaettava osa tuesta piiri- ja naisjärjestöilleen, mutta muilta osin puolueet ovat itse voineet päättää siitä, miten saatu tuki käytetään.

Vuosiksi 2004-2007 valtion budjettiin liitettiin lisäksi periaatepäätös, että puoluetukea korotetaan aina vaalivuodeksi. Esimerkiksi vuodelle 2004 poliittisen toiminnan avustamiseen oli varattu 14,9 miljoonaa euroa. Tästä 11,8 miljoonaa oli tarkoitettu puolueiden yleisavustuksiin ja 1,2 miljoonaa euroa oli osoitettu kunnallisvaaleista aiheutuneisiin kustannuksiin. Lisäksi puolueille oli varattu 1,9 miljoonaa euroa tiedotustoiminnan edistämiseksi ja kansalaisaktiivisuuden lisäämiseksi Euroopan parlamentin vaaleissa. Eurovaaleja varten puolueiden lisäävustuksia oli tosin jaettu kahdesti jo 1990-luvulla (ks. luku 2.2.).

### ***Ei kampanjarahoitusta koskevia kieltoja tai rajoituksia***

Puolue- tai vaalilainsäädäntö ei sisällä kieltoja eikä rajoituksia, jotka koskisivat puolueiden vaalirahan alkuperää tai kampanjabudjettien kokoa.

### ***Julkisuusvaatimukset puolueiden vaalirahoitukselle***

Puoluelakiin lisättiin 1980-luvun puolivälissä säännökset (1048/1986), joiden mukaan keskus- ja piirijärjestöjen on toimitettava oikeusministeriöön tilinpäätöstiedot sekä erittelyt vaalitoiminnasta aiheutuneista tuotoista ja kustannuksista. Vuodesta 1991 alkaen tätä käytäntöä ovat ohjanneet oikeusministeriön antamat Puolueiden varainkäytön valvontaa koskevat määräykset (3353/62/90). Määräysten mukaan puolueiden, niiden piirijärjestöjen ja puoluetukea saaneiden naisjärjestöjen tulee ilmoittaa oikeusministeriölle valtiollisista vaaleista ja kunnallisvaaleista aiheutuneet kulut sekä niiden rahoitus seuraavalla tavalla eriteltynä:

<b>Vaalitoiminnan tuotot (rahoitus)</b>	<b>Vaalitoiminnan kulut</b>
Puoluetuki	Lehtimainonta
Avustukset omalta organisaatiolta	Radio- ja TV-mainonta
Muut saadut vaaliavustukset	Suoramainonta
Myyntitulot	Muu vaalimainonta
Julkaisutulot	Annetut vaaliavustukset
Muu vaalirahoitus	Vaalitilaisuudet
- varaukset , rahastot	Muut vaalikulut
- lainat	
- muu rahoitus (selvitys lisätiedoissa)	
Yhteensä	Yhteensä

Erittely tulee laatia siten, että vaalitoiminnan tuotoista käy selville, miten vaalikulut on rahoitettu. Käytännössä tämä tarkoittanee sitä, että järjestöjen pitäisi osoittaa vähintään vaalikulujen kokonaissummaa vastaava määrä myös tuottoja.

## ***Vaalitalouden valvontaperusteet***

Vaalirahoituksen valvontaa hoitaa oikeusministeriö. Tämä tapahtuu samassa yhteydessä, kun ministeriö seuraa puoluetuen käyttöä sekä tarkastaa puolueiden yleistä tilinpitoa ja muuta taloutta. Lain piiriin kuuluvat järjestöt toimittavat ministeriölle vaalitalouden erittelynsä yhdessä tilinpäätös- ym. tietojensa kanssa (ks. luku 2.1.). Viranomaisrooli sisältää pääosin teknistä yleisvalvontaa, kun ministeriö kokoaa vaaditut asiakirjat, mutta ei käytännössä näytä puuttuvan niiden asiasisältöön.

### **5.2.1. Keskusjärjestöjen budjetit eduskuntavaaleissa 2003**

Julkiset tiedot tarjoavat mahdollisuuden arvioida kampanjointiin käytetyn rahan kokonaisuutta. Asiakirjojen perusteella voidaan myös vertailla vaalitulojen ja -kulujen rakenteita sekä niiden välisiä osuuksia. Aineistot antavat mahdollisuuden vertailla myös eri puolueille tyypillisiä piirteitä ja niiden välisiä eroja. 1990-luvun alusta alkaen ennallaan pysynyt säännöstö tarjoaisi lisäksi mahdollisuuden seurata kehitystä eri vaalien välillä, mutta tässä keskitytään pääosin vuoden 2003 eduskuntavaaleihin.

Eduskuntapuolueiden keskusorganisaatioiden ilmoittamat vaalitoiminnan kokonaisbudjetit 2003 eduskuntavaaleissa olivat yhteensä **3,6 miljoonaa euroa**. Eniten rahaa kului SDP:lla, jonka vaalibudjetiksi ilmoitettiin 857.000 euroa. Kokoomuksen varoja kului lähes 790.000 euroa ja kolmanneksi eniten vaalityöhön sijoitti Keskusta, jolle vaaleista kertyi lähes 550.000 euron lasku. Vuoteen 1999 verrattuna kokonaispanostus on selvästi kasvanut, kun edellisissä vaaleissa budjettien yhteissumma oli noin 2,7 miljoonaa euroa. Vuonna 1999 suurimpien puolueiden välinen järjestys oli hieman toisenlainen ja budjettien kootkin olivat nykyistä lähempänä toisiaan. Keskustalla budjetti oli noin 530.000 euroa, Kokoomuksella vajaat 490.000 euroa ja SDP:lla runsaat 470.000 euroa. Huomattavaa on, että edellisiin vaaleihin nähden osalla puolueista vaalibudjetit ovat kasvaneet merkittävästi. Esimerkiksi RKP:lla vaalitalous kaksinkertaistui 212.000 eurosta 445.000 euroon. Myös SDP:lla vaalibudjetti paisui lähes kaksinkertaiseksi vuoteen 1999 verrattuna. Toisessa ääripäässä KD:n kampanjavarat kutistuivat 220.000 eurosta vajaaseen 100.000 euroon.



**Taulukko 5.5. Suurimpien puolueiden eduskuntavaalibudjetit (menot) 1999 ja 2003 / 1000 euro**

	Keskusjärjestöt		Piirijärjestöt	
	1999	2003	1999	2003
KESK	529	548	472	535
SDP	475	857	576	605
KOK	489	788	480	567
VAS	383	485	251	299
VIHR	340*	315	185 *	352
RKP	212	445	57	108
KD	222	94	357	289
PERUS	39	34	36	29
<b>Yhteensä**</b>	<b>2 689</b>	<b>3 567</b>	<b>2 414</b>	<b>2 784</b>

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden antamat erittelyt vaalitoiminnan tuloista ja kuluista.

\* Perustuu arvioon, koska Vihreät ilmoitti eduskunta- ja eurovaalien tiedot yhtenä kokonaisuutena.

\*\*Lisäksi vuonna 1999 vaaleihin osallistuivat Nuorsuomalaiset n. 185.000 euron ja Remonttiryhmä 100.000 euron vaalibudjetilla. Vuonna 2003 muista ryhmistä eniten varoja käytti SKP, jonka keskusorganisaation budjetiksi ilmoitettiin n. 40.000 ja piirien budjeteiksi n. 100.000 euroa.

Todelliset kokonaissummat ovat ainakin jossain määrin ilmoitettua suuremmat, koska osa puolueista (esim. Keskusta ja Vihreät) on esittänyt vaalirahoituserittelyssään vain vuotta 2003 koskeneet vaalitulonsa ja -kulunsa. Vaalien suunnittelu ja valmistelu on kuitenkin aloitettu jo huomattavasti aiemmin. Esimerkiksi Kokoomuksen antamissa tiedoissa mukaan on laskettu jo vuonna 2002 kertyneet tuotot ja kustannukset. Näiden kolmen puolueen tilinpäätöksissä vaalikuluista noin 10-20 % on kertynyt jo itse vaalivuotta edeltäneeltä ajalta.

Kokonaisbudjettien ohessa julkisuusintressin kannalta vähintään yhtä oleellista on se, mistä varat on hankittu. Kampanjarahan lähteitä kuvaavassa luokittelussa ja sitä koskevassa ministeriön ohjeistuksessa varojen alkuperän voidaan tulkita jakaantuvan seuraavanlaisiin päälähteisiin (vrt. sivu 218):

- Julkiset varat (puoluetuki)
- Järjestön omaan tilinpittoon sisältyvät varat (säästöt, varaukset, lainat, ym.)
- Oman puolueyhteisön tuki (avustukset omalta organisaatiolta; järjestöt ja jäsenet)
- Puolueyhteisön ulkopuoliset lähteet (muut saadut avustukset; yritykset, järjestöt ym.)
- Myynti- ja julkaisutulot
- Muu rahoitus (kaatoluokitus)

Jaottelu on jo lähtökohtaisesti yleisluontoisempi kuin kansanedustajille osoitetut vaalirahan julkistamisperusteet. Esimerkiksi ulkopuolisia tukilähteitä, kuten yritysten tai etujärjestöjen avustuksia, luokittelu ei erottele toisistaan mitenkään. Läpinäkyvyyden kannalta jaottelun tekee ongelmalliseksi myös se, että ministeriön ohjeistuksessa tuottojen erittelyperusteet viittaavat osin rahoituksen alkuperään, mutta samaan aikaan rinnalla on

tarjolla vaihtoehto, joka viittaa vain hankintatapaan. Käytännössä siis pyydetään jaottelemaan tuottoja sen mukaan, ovatko ne peräisin esim. oman puolueyhteisön sisältä vai ulkopuolisista lähteistä. Jos tuki on sen sijaan kirjattu myynti- tai ilmoitustuloksi, niin asiakirjoista ei käy millään tavoin selville, onko se lähtöisin oman puolueen piiristä vai jostain muualta.

Vuoden 2003 eduskuntavaalien rahoituksessa erottuu kaksi muita selvästi merkittävämpää tuloluokkaa (taulukko 5.6.). Puoluetuella on katettu viidennes kampanjataloudesta. Esimerkiksi Vihreät ja Perussuomalaiset ilmoittavat hoitaneensa kaikki vaalikustannuksensa valtion tuella. Tässä kohdin jää arvioimatta, onko kyse ollut järjestötalouden sanelemasta välttämättömyydestä vai liittyykö asiaan periaatteellisia linjauksia. Keskusta ja Kristillisdemokraatit puolestaan ilmoittavat kattaneensa noin 60 % kuluistaan puoluetuella. Vuoden 2003 jälkeen puoluetuen osuus keskusjärjestöjen vaalitaloudessa todennäköisesti kasvaa entisestään, kun budjettiin varataan lisärahoitusta juuri kampanjointia varten.

Eduskuntapuolueiden kaikista vaalituotoista lähes puolet (48%) ilmoitetaan hankitun ”muulla rahoituksella”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kolme puoluetta eli SDP, KOK ja RKP ovat kirjanneet pääosan vaalituotoistaan tämän kaatoluokituksen alle. Esimerkiksi SDP:n tuotoista lähes 620.000 euroa (3/4) on kirjattu muiksi tuotoiksi. Vaalirahoituserittelyn lisätiedoissa asiaa on tarkennettu seuraavasti: ”Vaalitilaisuudet, jäsenmaksutulot, toimintaavustuksista vaalimateriaalin myynnistä, muut tulot.” Lisätiedot eivät juuri kuvaile tuottojen todellista alkuperää. Lisäksi SDP:n antamissa tiedoissa kaatoluokitukseen on siirretty eriä, jotka ministeriön ohjeiden mukaan olisi pitänyt sijoittaa muualle. Esimerkiksi jäsenmaksutulot kuuluisivat luokkaan ”avustukset omalta organisaatiolta” ja vaalimateriaalin myynti kuuluisi luokkaan ”myyntitulot”.

RKP:lla yli 390.000 euroa (9/10) on kirjattu muiksi tuotoiksi. Lisätiedoissa todetaan, että tämä rahoitus on saatu puolueen omalta tukiyhdistykseltä ”Partiets understödsförening”. Se, mistä tukiyhdistys on varansa saanut, jää kertomatta. Ilmiö on käytännössä sama kuin useiden kansanedustajienkin kohdalla: oma taustayhdistys tuodaan puolueen ja rahoittajan välille, jolloin tuen todellinen alkuperä jää näkymättömiin.

Kokoomuksella vaalirahoituserittelyä ei ole itse asiassa tehty annetun mallin mukaan, vaan tilinpäätöksen liitetiedoissa on jaottelu, joka muistuttaa ohjeistettua mallia. Siinä puolue ilmoittaa vaalituottonsa kahdessa erässä, joista ”vaaliavustukset” ovat kattaneet 100.000 euroa ja ”muu vaalirahoitus” lähes 690.000 euroa. Tarkentavia lisätietoja asiasta ei ole annettu.

**Taulukko 5.6. Suurimpien puolueiden vaalitoiminnan tuottoerittely eduskuntavaaleissa 2003 / euro**

Puolue	Puoluetuki	Avustukset omalta organisaatiolta	Muut saadut vaaliavustukset	Myyntitulot	Julkaisutulot	Varaukset, rahastot ym.	Lainat	Muu rahoitus	Yhteensä
KESK	317500	0	40200	0	0	0	190000	0	547700
SDP	0	0	139800	98400	0	0	0	619200	857400
KOK	0	0	100200	0	0	0	0	687300	787500
VAS	0	59100	12100	0	0	413700	0	0	484900
VIHR	315000	0	100	0	0	0	0	0	315100
RKP	34100	15700	0	3500	0	0	0	392000	445300
KD	56700	17000	0	20300	0	0	0	0	94000
PERUS	47600	0	0	0	0	0	0	0	47600
Yhteensä (%)	770900 (21,5)	91800 (2,6)	292400 (8,2)	122200 (3,4)	0 (0,0)	413700 (11,6)	190000 (5,3)	1698500 (47,5)	3579500 (~100)

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden vaalirahoituserittelyt.

**Taulukko 5.7. Suurimpien puolueiden vaalitoiminnan kuluerittely eduskuntavaaleissa 2003 / euro**

Puolue	Lehtimainonta	Radio- ja TV-mainonta	Suoramainonta	Muu vaalimainonta	Annetut vaaliavustukset	Vaalitilaisuudet	Muut vaalikulut	Yhteensä
KESK	114300	204600	42200	45700	47100	38800	54900	547600
SDP	171700	341000	3000	19800	75300	104400	142100	857300
KOK	188300	293800	0	62800	0	45400	197200	787500
VAS	101000	272200	5000	77400	3000	3400	22900	484900
VIHR	119400	0	0	47200	107000	0	41600	315200
RKP	240600	0	55000	63200	53100	3400	30200	445500
KD	300	61000	17200	900	0	5100	9600	94100
PERUS	24900	1500	0	0	0	6200	1700	34300
Yhteensä (%)	960500 (26,9)	1174100 (32,9)	122400 (3,4)	317000 (8,9)	285500 (8,0)	206700 (5,8)	500200 (14,0)	3566400 (~100)

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden vaalirahoituserittelyt.

Puolueiden vaalirahoituksen julkistamista ohjaava normisto jaottelee tuottojen vaihtoehtoiset lähteet varsin yleisluonteisesti. Se ei edellytä yrityksiltä, etujärjestöiltä tai yksityishenkilöiltä saatujen suorien lahjoitusten erottelua toisistaan vaan ne kaikki lukeutuvat oman organisaation ulkopuolelta saatuihin avustuksiin (muut saadut vaaliavustukset). Kun puolueet ovat lisäksi tulkinneet ohjeistusta varsin joustavasti, niin julkisista asiakirjoista jää selvittämättä, kuinka paljon järjestöt ovat saaneet yksityisiä vaalituloja oman organisaationsa ulkopuolelta. Ilmoitusten mukaan tällaiset vaaliavustukset ovat kattaneet runsaat 8 % kaikista tuotoista. Käytännössä osuus lienee selvästi suurempi.

Puolueiden oikeusministeriöön toimittamien vaalirahoitusasiakirjojen laadukkainta antia on erittelyt vaalitoiminnan kustannuksista (taulukko 5.7.). Kulujakaumaa on kuvailtu tuottojen rakennetta huomattavasti selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin. Asiakirjat tarjoavat kuluista tulopuolta johdonmukaisemman kokonaisuuden, jossa vaalirahoitus selvitys sovittuu selkeäksi osaksi järjestöjen varsinaisia tilinpäätöstietoja. Vuonna 2003 puolueiden valtakunnallisista kampanjakuluista kolmannes (33%) meni sähköisiin viestimiin eli pääosin tv-mainontaan. Samaan osuuteen on luokiteltu myös radiomainonnan osuus, ja ainakin osa puolueista on ilmoittanut samassa yhteydessä myös internetin kautta hoidetun vaalityön kustannukset. Toiseksi suurin kuluerä liittyi lehtimainontaan, jonka osuus kokonaismenoista kattoi runsaan neljänneksen (27%). Muiden luokiteltujen vaalikulujen osuudet jäävät jo selvästi vähäisemmiksi. Tilanne oli varsin samankaltainen edellisissä eli 1999 vaaleissa. Silloin puolueet ilmoittivat radio- ja tv-mainonnan niilleen 33 % kuluista, kun lehtimainonnan osuus oli runsaat 29 %.

### **5.2.2. Piirijärjestöjen budjetit eduskuntavaleissa 2003**

Kaikkien eduskuntapuolueiden keskusorganisaatiot olivat toimittaneet ministeriöön vaalitalouden erittelynsä, jotka seurasivat ainakin suurin piirtein normiston muodollisia vähimmäisvaatimuksia. Sen sijaan piirijärjestöjen tiedot olivat hyvin kirjavia niin laadultaan kuin määrältäänkin. Kahdeksalla eduskuntapuolueella on yhteensä 115 piiriorganisaatiota. Tässä joukossa on kymmenittäin organisaatioita, joiden antamat tiedot eivät vastaa normien vaatimuksia. Osin puutteet ovat vähäisiä ja teknisiä, mutta mukana on runsaasti vakiintuneidenkin puolueiden järjestöjä, joiden antamat tiedot ovat epäjohdonmukaisia ja osin

suorastaan luokattomia. Muutamissa tapauksissa piirit eivät ole toimittaneet lainkaan erittelyjä vaalirahoituksestaan<sup>20</sup>.

Puolueiden piirijärjestöjen ilmoittamat kampanjonnin kokonaiskulut olivat vuoden 2003 vaaleissa yhteensä **2,8 miljoonaa euroa**. Tässäkin tapauksessa osa järjestöistä oli kirjannut mukaan sekä vuoden 2002 että 2003 tiedot, mutta osa oli raportoinut vain vuoden 2003 tapahtumat. Lisäksi vaalirahoituserittelyjen monin tavoin vaihteleva taso on aivan ilmeisesti rajannut osan tiedoista kokonaan ilmoitusten ulkopuolelle. Esimerkiksi piirijärjestöjen ilmoittamat kokonaiskulut olivat vajaat 2,8 miljoonaa euroa, mutta samaan aikaan vaalitoiminnan katteeksi ilmoitettiin tuottoja vain 2,4 miljoonaa euroa (vrt. taulukot 5.8. ja 5.9.). Järjestöjen tilinpäätöksissä vaalitoiminnan sektorilla kulut ovat lähes poikkeuksetta tuottoja suuremmat. Ministeriön antaman ohjeistuksen mukaan asiasta vaadittava erittely tulisi kuitenkin laatia siten, että vaalitoiminnan tuotoista käy selville, miten kampanjakulut on rahoitettu (tuotot = kulut). Kampanjatyön aiheuttama alijäämä on täytetty eri järjestöissä vaihtelevin keinoin. Yleinen käytäntö on se, että vaalikulujen ja -tulojen välinen erotus on täytetty puoluetuella. Vaaleja varten on kerätty myös ylimääräisiä jäsen- ym. maksuja. Vaalirahoituksen erittelyissä on usein myös todettu, että alijäämää on hoidettu säästöillä tai omalla pääomalla eli yleisellä varallisuudella. Puoluejärjestöissä näyttää olevan yleisenä käytäntönä myös varausten tai rahastojen kokoaminen pitkälläkin tähtäimellä vaaleja silmällä pitäen. Toisinaan alijäämä on kirjattu taseeseen siirtoveloina. Turhan useat järjestöt ovat kuitenkin vain ilmoittaneet tulot kuluja pienemmiksi tarkentamatta millään tavoin, miten kustannukset on katettu. Tällöin yksittäisillä järjestöillä vaalitoiminnan alijäämä on ilmeisesti siirtynyt muun järjestötalouden katettavaksi tai osaksi koko tilikauden alijäämää. Tämä näkyy lopulta koko piirikentän vaalituottojen ja -kulujen erittelyssä noin 0,4 miljoonan euron vajeena.

Piireille merkittävin varainhankinnan lähde on ”avustukset omalta organisaatiolta”: erittelyjen mukaan sen osuus on kattanut vajaan neljänneksen (24%) kokonaistuotoista. Varoja on kerätty puolueyhteisön eri tasoilta. Muutamissa puolueissa (esim. VIHR, SDP ja RKP) keskusjärjestö on jakanut vaalitukea läpi piirikentän. Lisäksi piirit ovat saattaneet saada tukea puolueyhteisön paikalliselta tasolta. Varsin usein piirit ovat käyttäneet jäsen-, luottamushenkilö- ja ehdokasmaksuja tai ylimääräisiä jäsenmaksuja vaalikassansa kokoamiseen. Todellisuudessa oman järjestökoneen merkitys on ilmoitettuakin suurempi, koska osa ohjeistuksen mukaan tähän luokkaan kuuluvista varoista oli toisinaan tilastoitu ”muun rahoituksen” kohdalle.

**Taulukko 5.8. Suurimpien puolueiden piirijärjestöjen vaalitoiminnan tuottoerittely eduskuntavaaleissa 2003 / euro**

Puolue	Puoluetuki	Avustukset omalta organisaatiolta	Muut saadut vaaliavustukset	Myyntitulot	Julkaisutulot	Varaukset, rahastot ym.	Lainat	Muu rahoitus	Yhteensä
KESK	103800	136100	36500	25500	11800	34900	10000	102300	460900
SDP	54300	40600	61400	39900	5300	39500	20000	344100	605100
KOK	36900	71400	57600	23100	10100	4800	0	109600	313500
VAS	60500	111800	40300	9900	10000	46800	0	10000	289300
VIHR	54900	132000	25100	0	2000	41800	12500	83200	351500
RKP	0	57100	9600	4700	0	32600	0	3900	107900
KD	16500	24100	31900	9300	25800	54000	25100	62000	248700
PERUS	12400	5600	3700	300	400	2700	1000	400	26500
Yhteensä (%)	339300 (14,1)	578700 (24,1)	266100 (11,1)	112700 (4,7)	65400 (2,7)	257100 (10,7)	68600 (2,9)	715500 (29,8)	2403400 (~100)

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden vaalirahoituserittelyt.

**Taulukko 5.9. Suurimpien puolueiden piirijärjestöjen vaalitoiminnan kuluerittely eduskuntavaaleissa 2003 / euro**

Puolue	Lehtimainonta	Radio- ja TV-mainonta	Suoramainonta	Muu vaalimainonta	Annetut vaaliavustukset	Vaalitilaisuudet	Muut vaalikulut	Yhteensä
KESK	233300	4200	49100	23100	11900	56000	157100	534700
SDP	294100	23000	45700	59400	8400	47200	127200	605000
KOK	145800	5000	33600	51300	13700	46100	271400	566900
VAS	129200	21100	37600	22500	300	44700	43100	298500
VIHR	193800	2000	31900	38600	13800	600	70800	351500
RKP	61900	4000	7600	3900	1700	7800	20700	107600
KD	104500	19300	33800	57800	18200	13300	42000	288900
PERUS	15400	0	300	5600	1000	600	5800	28700
Yhteensä (%)	1178000 (42,3)	78600 (2,8)	239600 (8,6)	262200 (9,4)	69000 (2,5)	216300 (7,8)	738100 (26,5)	2781800 (~100)

Lähde: Oikeusministeriö; Puolueiden vaalirahoituserittelyt.

Piirijärjestöjen keskibudjetit sijoittuvat lähdekritiikin tarkkuudesta riippuen noin 25.000-30.000 euroon. Vaihteluvälit ovat huomattavia niin puolueiden välillä kuin sisälläkin. Esimerkiksi SDP:n piirijärjestöjen ilmoituksissa budjetit vaihtelivat 13.000 eurosta 130.000 euroon asti, mutta useimmiten budjetit sijoituivat 15.000 ja 30.000 euron välille. Vihreillä budjetit vaihtelivat muutamasta tuhannesta eurosta 90.000 euroon saakka, mutta useimmiten ne sijoituivat 10.000 ja 20.000 euron välille. Perussuomalaisen piirijärjestöillä vaalibudjetit vaihtelivat muutamasta sadasta muutamaan tuhanteen euroon.

Piirikohtaisen puoluetuen osuus vaalirahoituksesta on vajaat 15 %. Lähelle samaa kokoluokkaa hahmottuvat myös puolueyhteisön ulkopuolelta saadut avustukset ja piirien omiin varauksiin tai rahastoihin perustuneet varat. Luokkaan ”muu rahoitus” on ilmoitettu noin 30 % piirien vaalituotoista, mutta todellinen osuus on selvästi pienempi, koska se sisältää runsaasti tuottoja, jotka olisi pitänyt kirjata toisiin lähteisiin (jäsenmaksut, puolueveerot, myyntitulot ym.). Muun rahoituksen osuus on korostunut myös siksi, että useat piirit ovat käyttäneet sitä kaatoluokitukseen: tuottoja on jätetty erittelemättä ja ne on ilmoitettu vain yhtenä lukuna ”muuna rahoituksena”.

Piirijärjestöjenkin kohdalla havainnollisimman aineiston tarjoaa vaalien kulupuoli. Sellaisissakin tapauksissa, joissa tuotot ovat jääneet erittelemättä, kulut on saatettu jaotella ohjeiden mukaan. Siinä missä keskusjärjestöjen suurimmat kulut liittyivät televisiomainontaan, niin piireillä valtaosan kampanjakustannuksista nieli perinteinen lehtimainonta. Vuonna 2003 lehtimainonnan osuus oli yli 42 % budjeteista, kun vuoden 1999 vaaleissa vastaava osuus oli lähes 44 %. Radio- ja tv-mainontaan piireiltä kului vastaavasti vain noin 3 % varoista ja edellisissäkin vaaleissa sen osuus jäi alle 5 %:n.

Puolueiden vaalirahoituserittelyt perustuvat täysin niiden itse antamiin tietoihin, eikä julkinen asiakirjaperusta yleensä tarjoa tilinpäätösdokumentteja tarkempia aineistoja tietojen arvioimiseen. Ulkopuolelta katsoen on hankala arvioida, kuinka pitkälle kyse on puolue- ja vaalirahoituksen toisinaan moniulotteisesta luonteesta tai järjestöjen välillä vaihtelevista käytännöistä, jos mukana on tietoja, jotka poikkeavat selvästi yleisistä havainnoista. Esimerkiksi maan suurimman puolueen suurin piirijärjestö saattaa ilmoittaa vaalirahoituksen tuotoikseen vajaat 3.000 euroa, kun samaan aikaan puolueen muilla piireillä tai saman vaalipiirin muilla puoluejärjestöillä varainhankinta voi yltää moninkertaiseksi - jopa kaksikymmentä kertaa suuremmaksi<sup>21</sup>. Muutamien piirijärjestöjen vaalirahoitus selvityksiä on päästy arvioimaan tuloslaskelmia yksityiskohtaisemmalla aineistolla tai muilla vertailutiedoilla. Näissä tapauksissa käy ilmi, ettei kaikkia kampanjarahoitukseen liittyviä piirteitä ole aina kirjattu ministeriön toimitettuihin vaalirahoituserittelyihin. Esimerkiksi Vasemmistoliiiton Lapin piirijärjestö on saanut aivan vaalien alla tuhansien eurojen arvosta ammattijärjestöjen tukea, mutta vaalirahoituksen erittelyyn näitä ei ole merkitty. Kokoomuksen Varsinais-Suomen piirijärjestö on puolestaan julkaissut vaalien alla vähintään 15.000 euron hintaisen vaalilehden, jota on maksatettu bulvaanin kautta Turun kaupungin myöntämin avustuksin (luku 4.3.). Piirin vaalirahoituserittelyssä tämän tyyppiset kustannukset ilmoitetaan kuitenkin vähäisempinä - ja tuottopuolelta on tietysti turha etsiä tietoja varojen alkuperästä.

SDP:n piirijärjestöjen vaalianalyysseissa on taasen kiitelty yleisesti ja vuolaasti ammatillisen järjestökoneen panosta kampanjoinnissa ja erityisesti vaalitulaisuuksien kuten tori-, soppatykki- ym. tapahtumien järjestelyissä (ks. luku 5.4.). Samojen piirijärjestöjen vaalirahoituserittelyistä saattaa kuitenkin puuttua kokonaan tiedot, jotka voisivat viitata edes jollain tavoin näihin vaalitoiminnan tai -rahoituksen muotoihin.

### 5.3. Oheisjärjestöjen vaalitoimintaa

Vaalitutkimuksissa kampanjointia on hahmotettu mm. eri tasojen ja muotojen mukaan. Valtakunnan tason kampanjoinnista vastaavat puolueiden keskusjärjestöt, kun taas pääosin vaalipiiriäön mukaisesti organisoituneet piirijärjestöt hoitavat oman tasonsa vaalityötä. Ehdokastason kampanja jää puolestaan ehdokkaille, heidän tukiryhmilleen ja puolueiden paikallisorganisaatioille.

Kampanjamuotoja on jaoteltu siten, että aktiivikampanjalla tarkoitetaan puolueen tai ehdokkaan suoraa kampanjointia esim. vaaliohjelmassa tai -tilaisuuksissa. Passiivikampanjaan on puolestaan kuulunut kirjallista materiaalia kuten lehti- ja ulkomainontaa, kirjeitä, esitteitä yms. Avustavalla kampanjalla on pyritty tehostamaan varsinaista kampanjaa mm. erilaisella vaalimateriaalilla ja tukiryhmätyöllä. Lisäksi on erottunut ns. metakampanja, jolla on mm. edistetty omien ehdokkaiden näkyvyyttä mediassa ja jolla on yritetty vaikuttaa kampanjoinnin voimavaroihin.<sup>22</sup>

Kun puolueyhteisöt käynnistävät ja muuntavat järjestökoneensa vaaleja varten, niin useat oheisjärjestötkin liittyvät vaalityöhön oman erityisalansa lähtökohdista. Oheisorganisaatioiden kenttä on laaja ja järjestöjen lähtökohdat sekä toimenkuvat poikkeavat huomattavasti toisistaan, joten niiden eri tasoille jakaantunut vaalitoiminta on hyvin monimuotoista. Tässä yhteydessä olisi mahdotonta arvioida oheisorganisaatioiden roolia kokonaisuudessaan osana kampanjointia, joten seuraavassa keskitytään tarkastelemaan puolueiden naisjärjestöjä ja pääluvussa 3. kartoitettuja oheisjärjestötyyppejä. Miten kampanjarahoituksen elementit tulevat esiin nais-, nuoriso- ja sivistysjärjestöjen, eduskuntaryhmien sekä säätiöiden antamissa julkisissa asiakirjoissa?



## ***Naisjärjestöt***

Oheisjärjestöistä ainoastaan naisorganisaatioita koskevat samat vaalirahoituksen julkisuusvelvoitteet kuin puolueiden keskus- ja piirijärjestöjäkin. Muut oheisjärjestöt eivät ole suoranaisesti vaalirahoitusta ohjaavien säännösten piirissä. Oikeusministeriöstä kootujen vaalirahoituserittelyjen perusteella puolueiden naisorganisaatioiden vaalibudjettien yhteissumma oli vuonna 2003 runsaat 150.000 euroa. Kokoluokka ylittää pienimpien eduskuntapuolueiden vaalibudjetit, mutta jää jälkeen keskisuurten puolueiden vaalimenoista. Suurin kampanjabudjetti oli Suomen Keskustanaisilla, jolla varoja kului yli 56.000 euroa. Kokoomuksen Naisten Liitolla budjetti oli 33.000 euroa, Kristillisdemokraattisilla Naisilla 22.000 ja Sosialidemokraattisilla Naisilla 15.000 sekä Vihreillä Naisilla 14.000 euroa. Muilla järjestöillä panostus jäi alle 10.000 euron.

Rahoituserittelyjen mukaan pääosa (65%) naisjärjestöjen vaalibudjeteista oli koottu järjestöjen perusvarallisuudesta eli pidemmällä aikavälillä kerätyillä säästöillä ja varauksilla. Vajaa neljännes (23%) oli katettu puoluetuella ja arviolta vajaa kymmenesosa oli peräisin puolueyhteisön ulkopuolisista lähteistä. Vaalitoiminnan kustannuksista noin viidenneksen (21%) naisjärjestöt olivat sijoittaneet lehtimainontaan. Selvästi suurin kuluerä liittyi siihen, että puolet (49%) varoista annettiin vaaliavustuksina eteenpäin naispiireille vaalitiön tukemiseen, kuten ehdokkaiden yhteismainoksiin ja tapahtumiin.

## ***Nuorisjärjestöt***

Naisjärjestöjen tapaan nuorten yhdistyksillä järjestäytymisen ja toiminnan perusajatuksena on koko puolueeseen verrattuna jäsenistön rajatumpi sosiaalinen tausta. Vaaleissa tämä näkyy siten, että oheisjärjestöt ovat mukana tukemassa puolueensa työtä ja tavoitteita, mutta samalla ne profiloituvat kampanjoimalla omalla alueellaan. Ainakin kaksi nuorisjärjestöä on toimittanut oikeusministeriölle sekä tilinpäätöstietonsa että vaalitoiminnan rahoituserittelynsä. Nuoren Keskustan Liitto ilmoitti vaalibudjetikseen noin 30.000 euroa, josta omalta organisaatiolta oli saatu runsaat 20 % ja oman organisaation ulkopuolelta vajaan 70 %. Loppuosa oli koostunut myyntituloista. Svensk Ungdomin vaalibudjetti oli runsaat 15.000 euroa, josta hieman yli puolet oli koottu oman organisaation avustuksista ja vajaa puolet puoluetukimäärärahasta.

Muiden nuorisjärjestöjen osalta asiaa arvioidaan opetusministeriöstä saatujen tilinpäätösten ja toimintakertomusten perusteella. Esimerkiksi Sosialidemokraattiset Nuoret

toteaa toimintakertomuksessaan, että keskeinen poliittinen toiminta vuonna 2003 liittyi eduskuntavaaleihin: ”Samalla kun pyrimme saamaan nuoria sosialidemokraattisia ehdokkaita menestymään mahdollisimman hyvin...Toteutimme myös oman valtakunnallisen äänestysaktiivisuuskampanjamme... Nuorten kampanja toimi puolueen kampanjan osana ja vahvistaa sitä puolueelle vaikeimmissa nuorisomedioissa... Kampanjan painopiste oli TV- ja radiomainonnassa. Tätä tuettiin kannustamalla ehdokkaita kapakkakampanjointiin ja kohtaamaan nuoria heidän omissa kokoontumispaikoissaan.” Liiton tilinpäätöstiedot eivät kuvaile vaalitoimintaa omana lohkonaan, joka kokoaisi tiedot vaalien tuotoista ja kustannuksista. Sen sijaan tuloslaskelmaa tarkentavassa erittelyssä äänestysaktiivisuuskampanjan kuluiksi on kirjattu yli 60.000 euroa.

Vasemmistonuorten toimintakertomuksen (2003) mukaan liitto panosti vahvasti toimintavuonna pidettyihin eduskuntavaaleihin, jossa järjestö teki oman valtakunnallisen kampanjan. Tavoitteena oli nostaa julkisuuteen omia tavoitteita sekä tukea Vasemmistolii-ton ja nuorten vasemmistolaisten vaalikampanjoita. Vasemmistonuorten tilinpäätöstiedot eivät kerro varsinaista vaalibudjettia, mutta järjestön sisällä jaettujen keskinäisten avustusten osaksi on kirjattu annettuja vaaliavustuksia lähes 30.000 euroa.

Kokoomuksen Nuorten Liiton julkisista tilinpäätöstiedoista ei pysty selvittämään vaalibudjetin kokoa eikä kampanjavarojen lähteitä tai kulurakenteita. Sen sijaan kokoomusnuorten toimintakertomukset (2002 ja 2003) kuvailevat muita järjestöjä havainnollisemmin niin vaalien valmisteluja kuin kampanjonnin erilaisia muotojakin. Vaalityö muistuttaa pienennetyssä mitassa puolueiden vastaavaa toimintaa. Vaalivalmistelut alkavat jo vähintään vuotta ennen varsinaisia vaaleja erilaisella suunnittelulla sekä ehdokkaiden ja heidän taustaryhmiensä koulutuksella. Kampanjatyön muodot vaihtelevat sähköisestä tv- ja nettikampanjonnista perinteisempään juliste-, esite- ja suoramainontaan. Ehdokkaille on annettu vaalimainonnan opastusta ja erilaista taustamateriaalia sekä lisäksi on tarjottu piireittäin avustusta ehdokkaiden lehtimainontaan.

Poliittisten nuorisojärjestöjen tarjoamat tiedot vaalibudjettiensa koosta ja rakenteesta vaihtelevat huomattavasti järjestöittäin. Kaiken kaikkiaan puolueuoret ovat panostaneet vaaleihin arviolta ainakin 200.000 euroa. Mittaluokka lähentelee keskisuuren eduskuntapuolueen vaalibudjettia. Enimmillään yksittäisen järjestön vaalikulut yltyvät vähintään 60.000 euroon - ja muillakin ne ovat laskettavissa kymmenissä tuhansissa. Julkisina asiakirjoina eri tahoilta (OM ja OPM) kerätyt tiedot eivät kuitenkaan juuri valaise vaalivarojen lähteitä. Pitkälti jää avoimeksi, kuinka paljon kampanjakuluja on katettu järjestöjen omalla varallisuudella ja mistä on kerätty ulkopuolisia vaalitoiminnan avustuksia. Menopuolen

rakenne ilmeisesti vaihtelee huomattavasti, koska järjestöt ovat lähteneet vaaleihin erilaisilla taktikoilla. Osa on panostanut tv-näkyvyyteen ja osa on suunnannut voimavaroja lehdimainontaan. Toisaalla taas huomattava osuus varoista on jaettu avustuksina ehdokkaille tai sijoitettu muihin vaalikuluihin.

### **Sivistysjärjestöt**

Suurimmista poliittisista sivistysjärjestöistä Kansallisella Sivistysliitolla toimintavoivyyti on pienin, mutta rooli on kiinnittynyt näkyvimmin puolueyön tukemiseen. Vaaleissa sivistysliitto on osallistunut aktiivisesti Kokoomuksen kampanjoimnin edistämiseen. Vuosina 2003-2004 tämä on näkynyt niin eduskunta-, euro- kuin kunnallisvaaleissakin. Järjestö on osallistunut mm. puolueen kampanjoimnin suunnitteluun, ehdokkaiden ja vaalipäällikköiden sekä taustayhteisöjen ja järjestöjen koulutukseen, vaalilaisuuksien järjestelyihin, materiaalien tuottamiseen yms. Esimerkiksi vuoden 2003 toimintasuunnitelmassaan järjestö mainitsee, että eduskuntavaalit hallitsevat liiton alkuvuoden tarpeita: "Ehdokkaat on jo pääosin evästetty, mutta vaalitiimien ja perusjärjestöjen loppurutistukseen tarvitaan innostusta." Vastaavasti vuoden 2003 toimintakertomuksen mukaan vaalikoulutus kattoi toiseksi suurimman osan KAN:n kurssi- ja luentotoiminnan aiheista. Vuodesta 2004 Kansallisen Sivistysliiton lehti puolestaan toteaa että, "kahdet vaalit lisäävät opintotoimintaa..." ja toisaalla että "olemme keskittäneet liiton koulutusresurssit politiikan sektoriseminaareihin ja vaali- ja kampanjakoulutukseen"<sup>23</sup>.

Muiden poliittisten sivistysjärjestöjen valtionapuasiakirjoissa vaalitoimintaa ei ole käsitelty esiin nousevana teemana ja viittauksetkin vaalityöhön ovat hajanaisia. Esimerkiksi vuosina 2003 ja 2004 suurimpien liittojen toimintakertomuksissa ei huomioida eduskuntavaaleja juuri lainkaan ja seuraavan vuoden kunnallis- ja eurovaalitkin tulevat esiin lähinnä satunnaisesti. Irrallisina huomioina saatetaan mainita, että on osallistuttu tiettyihin vaalilaisuuksiin tai valmistaudutaan seuraavan vuoden vaalien opintomateriaalien tekemiseen. Toisaalla on todettu, että "Oman värinsä vuoden toimintaan antoivat kunnallisvaalit." Lisäksi on viitattu esim. kampanjointiin sopivan tausta-aineiston tuottamiseen ja yhdessä puolueen kanssa järjestettyihin koulutustilaisuuksiin tai seminaareihin. Järjestöjen tapa kuvata vaalityötään saattaa vaihdella vaaleista toiseen ja erot näkyvät myös eri lähdeaineistoissa. Esimerkiksi Maaseudun Sivistysliiton toimintakertomukset 2002-2003 eivät mainitse eduskuntavaaleja (2003) juuri mitenkään. Toisaalla taas vuoden 1998 toimintakertomus toteaa lyhyesti, että järjestökoulutus painottui mm. eduskuntavaaliehtokkaiden

(1999) koulutukseen. Vuoden 2007 vaaleja silmällä pitäen MSL on puolestaan esitellyt puoluelehdistössä, miten se valmentaa Keskustaa vaalikuntoon: ehdokkaille ja kampanjapäälliköille tarjotaan tiedotus- ja esiintymiskoulutusta sekä opastusta kampanjan rakentamiseen, tukiryhmän kokoamiseen ja varainhankintaan.<sup>24</sup>

Toimintakertomukset kuvailevat vaihtelevalla tarkkuudella, missä määrin ja millä tavoin eri sivistysjärjestöt ovat osallistuneet omien puolueyhteisöjensä kampanjoihin. Tilinpäätöstiedot eivät erittele vuoden 2003 eduskuntavaalityöhön liittyvien tuottojen ja kulujen määrää tai rakennetta. Järjestöjen arkiseen rooliin sovitettu vaalityö tulee esiin valtionapuasiakirjoissa liittojen itsensä haluamassa muodossa. Aineistojen perusteella osa järjestöistä on osallistunut aktiivisesti vaalityöhön ja osa ei. On mahdotonta täsmentää, kuinka pitkälle tämä on ollut asiain todellinen laita ja paljonko kuvaan on vaikuttanut järjestöjen erilainen tapa kuvata toimintaansa. Osin sivistysliittojen rooli vaaleissa on tullut esiin myös eräiden julkisten avustusten mukana. Valtion budjettiin otettiin 1990-luvulla määrärahat eurovaaleihin suunnatun tiedotustoiminnan edistämiseksi. Näistä varoista, jotka myöhemmin vakiintuivat vuosittaiseen talousarvioon, huomattava osa on jaettu juuri puolueiden sivistysjärjestöille. Lisäksi joillekin sivistysliitoille on saatettu myöntää esim. vuoden 2004 kuntavaalityön valmisteluihin erillistä projektirahaa.

### **Säätiöt**

Säätiöillä tyypillisin tapa osallistua vaaleihin liittyy oman yhteisön kampanjavoimavarojen kokoamiseen. Säätiörekisteristä koottujen toiminta- ja tilinpäätöstietojen perusteella organisaatioilla ei ole mitään yhtenäistä eikä vakiintunutta tapaa osallistua vaalityöhön. Yksittäisilläkin säätiöillä toimet saattavat vaihdella vuosittain ja vaaleittain, mikä voi johtua esim. vaihtelevista toimintalinjauksista tai säätiön taloudellisesta tilanteesta. Lisäksi säätiöiden antamat tiedot avustuskäytännöistään vaihtelevat yksityiskohtaisuudeltaan.

Seuratut säätiöt tarjoavat joka tapauksessa lukuisia yksittäisiä esimerkkejä siitä, miten vaaliavustuksia on jaettu puolueille, niiden piirijärjestöille ja esimerkiksi nuoriso- tai sivistysjärjestöille. Vaihtoehtoisesti tukea on voitu myöntää joko ehdokkaille tai näiden tukiryhmille. Toisaalla säätiöt ovat saattaneet osallistua kampanjavarojen keräämiseen, kuten seminaarien järjestämiseen. Säätiöt ovat voineet myös tukea tai osallistua erilaisten kampanjatapahtumien järjestelyihin. Erällä säätiöllä on väitetty olleen vuosikymmeniä sitten jopa keskeinen rooli valtiollisten vaalien kampanjarahoituksessa (ks. luku 3.4.). Nykyisten vaalien kokonaisrahoituksessa säätiöiden merkitys on marginaalinen, mutta yksittäisten

ehdokkaiden tai järjestöjen kannalta esim. 10.000 euroon yltävä tuki saattaa olla jo ratkaisevaa laatua.

### ***Eduskuntaryhmät***

Myös eduskuntaryhmät ovat osallistuneet kampanjointiin. Ryhmät ja kansanedustajat tekevät tietysti ensisijassa lainsäädäntötyötä, johon poliittinen vastuu lomittuu läpi vaalikauden tai ainakin viimeistään seuraavissa vaaleissa. Eräiden ryhmien toiminnassa on kuitenkin ollut myös selviä vaalirahoituksen ja kaupallisen vaalimainonnan piirteitä. Lukuisten esimerkkien valossa on nähtävissä, miten 1990-luvun parlamenttivaaleissa eräät eduskuntaryhmät olivat tukeneet taloudellisesti suoraan ehdokkaita - useimmin kai ryhmänsä jäseniä. Sen sijaan vuoden 2003 vaalien jälkeen annetuissa vaalirahoitusilmoituksissa ainoastaan yksi kansanedustaja ilmoitti saaneensa taloudellista tukea omalta ryhmältään. Vaalien alla eduskuntaryhmät ovat myös julkaisseet esim. sanomalehdistössä täysin puolueiden yleismainontaan verrattavia ilmoituksia. Esimerkiksi Keskustan eduskuntaryhmän nimissä käytiin 2003 vaalien edellä laajaa ja näyttävää lehti-ilmoituskampanjaa. Vastaavaa kampanjointia oli nähtävissä ainakin Kristillisdemokraateilla. Vaalien alla eduskuntaryhmät ovat lisäksi osallistuneet erilaisten vaalitapahtumien järjestelyihin.<sup>25</sup>

Eduskuntaryhmien tilinpäätöksistä ei näy, ovatko ryhmät käyttäneet varojaan vaalirahoituksen tapaan. Siten tilinpäätökset eivät myöskään kerro kampanjointiin mahdollisesti käytettyjen varojen laadusta, määrästä tai ryhmien välillä vaihtelevista käytännöistä.

### ***Oheisjärjestöt kampanjoinnin taustalla***

Nais- ja nuorisojärjestöjen tapa osallistua vaaleihin muistuttaa tietyllä tapaa pieniskoossa puolueiden kampanjatyötä. Naiset ja nuoret ovat mukana jo siinä vaiheessa, kun puolueet päättävät ehdokasjoukon asettamisesta. Lisäksi järjestöt ovat osallistuneet kampanjointiin kaikilla tasoilla: niin valtakunnan, piirien kuin ehdokkaidenkin tasoilla. Kampanjamuodot ovat vastaavasti sisältäneet niin aktiivista kuin passiivista kampanjointia. Sen sijaan muilla oheisjärjestöillä vaalityö on keskittynyt enemmän kampanjoinnin lähtökohtien vahvistamiseen eli avustavaan ja taustoittavaan toimintaan.

Oheisjärjestöjen tapa ja aktiivisuus osallistua vaalityöhön vaihtelee järjestöittäin. Yhtä lailla tapa kuvata vaaliaktiivisuutta vaihtelee järjestöjen välillä. Tämän tutkimuksen otos on liian kapea oheisjärjestöperusteisen vaalityön kattavaksi arvioimiseksi. Aineistot

tuovat kuitenkin esiin oheisorganisaatioiden aktiivisen pyrkimyksen oman puolueensa vaalimenestyksen edistämiseen. Yleisimmin oheisjärjestöt hoitavat kampanjan taustalle näkymättömiin jäävää valmistelua. Ne suunnittelevat vaalityötä ja osallistuvat tapahtumien järjestelyihin. Ne osallistuvat tukiryhmien kokoamiseen sekä toimivat asiantuntijoina ja tuovat esiin oman erityisalansa teemoja. Oheisjärjestöt ovat osallistuneet myös ehdokkaiden kouluttamiseen. Koulutustoiminta on mielletty mm. sivistysjärjestöjen alaan, mutta yhtä hyvin toimenkuva on sopinut eräiden kansanopistojen työhön. Esimerkiksi SDP:n ja TSL:n hallitsema Voionmaan Opisto koulutti vuoden 1999 eduskuntavaalien edellä yli 150 sosiaalidemokraattista ehdokasta tai vaalipäällikköä vaalimainonnan ja -teemojen sekä tuki- ja kohderyhmien hahmottamiseksi<sup>26</sup>.

Oheisjärjestöjen tuki puolueyhteisön vaaliponnisteluihin on ollut sekä taloudellista että toiminnallista laatua. Niiden vaalityöhön käyttämien voimavarojen kokonaismäärää on kerta kaikkiaan mahdotonta arvioida, kun ainoastaan naisjärjestöillä on velvollisuus laatia vaalitoiminnan rahoituserittelyt. Muiden oheisjärjestöjen julkisuusvelvoitteet ovat muuta perua. Julkista tukea saaneet järjestöt joutuvat toimittamaan perustiedot taloudestaan ja toiminnastaan valtionapuviranomaisille. Säätiöpohjalla toimivat organisaatiot lähettävät vastaavat tiedot automaattisesti säätiörekisteriin. Kummassakaan tapauksessa ei ole edellytetty mitään erityisiä toimia vaalirahoituksen kuvaamiseksi. Siten esim. naisjärjestöjä koskevat yksityiskohtaisemmat velvoitteet kuin suuremmilla budjeteilla kampanjoineita puolueiden nuorisjärjestöjä.

Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen vaalirahoituserittelyissä ja ehdokkaiden vaalirahoitusilmoituksissa tulee satunnaisesti esiin oheisjärjestöjen toisinaan merkittäväkin rooli kampanjarahoituksessa. Huomattavinta luokkaa edustaa esim. RKP:n tukiyhdistys (SFPs understödsförening), jolta puolue ilmoitti saaneensa vajaat 400.000 euroa vuoden 2003 vaalikampanjaan eli lähes 90 % koko vaalibudjetista. Puolueiden piirijärjestöistä esim. Varsinais-Suomen Vasemmistoliitto ilmoitti saaneensa viime eduskuntavaaleissa Turun Itäinen Järjestöyhdistys -nimiseltä organisaatiolta lähes 30.000 euroa. Useimmiten oheisjärjestöjen tuki on kuitenkin pienempää kokoa. Esimerkiksi naisjärjestöjen tuki omille ehdokkaille lienee varsin yleistä, mutta summat ovat ilmeisen pieniä. Sen sijaan harvinaista on, että puolueen kuolleeksi julistama oheisjärjestö tarjoaa vuosikymmenen jälkeen lähes 15.000 euroa puolueen kärkiehdokkaan eurovaalikampanjaan<sup>27</sup>.

Varsinaisesti vaalirahoitusta koskevien dokumenttien ja oheisjärjestöjä koskevien muiden julkisten asiakirjojen tarkastelun jälkeen on ilmeistä, että osa oheisjärjestöjen roolista kampanjarahoituksessa jää julkisuudelta varjoon. Esimerkiksi Kokoomuksen vuosien

2002 ja 2003 toimintakertomusten mukaan Suomen Kansallismedia -nimisen osakeyhtiön kautta hoidettiin merkittävä osa puolueen ja eräiden ehdokkaiden vaalikampanjoiden rahoitusta. Eduskuntavaalien rahoitusta koskevissa julkisissa asiakirjoissa yhtiöstä ei kuitenkaan puhuta käytännössä mitään<sup>28</sup>. Sen sijaan vuoden 2004 eurovaalien jälkeen annetuissa vaalirahoitusilmoituksissa europarlamentin jäseneksi valittu Ville Itälä ilmoitti saaneensa samaiselta yhtiöltä lähes 65.000 euroa. Myöskään eräiden paikallistason oheisorganisaatioiden esim. piirijärjestöjen puolesta maksamat vaalilaskut tai varainkeruu eivät aina näy suoraan julkisissa asiakirjoissa. Tavallaan oheisjärjestöjä muistuttavat myös lukuisat ehdokkaiden tausta- ja tukiyhdistykset, joita on käytetty suoranaisesti vaalirahoituksen piilottamiseen.

Puolueyhteisön sääntömääräisten järjestöjen ja oheisorganisaatioiden muodostama perusta tarjoaa niin toiminnalliset kuin taloudelliset voimavarat vaalikoneen virittämiseksi. Silkan setelirahan ohessa organisaatiot tarjoavat valmiit yhteydet ja verkostot niin talkooväen mobilisoimiseksi, oman kentän aktivoimiseksi kuin vaalikansan tavoittamiseksi. Esimerkiksi SDP:n johto on korostanut juhlapuheissaan puolueen eläkeläisjärjestön merkitystä vaalikamppailussa: ”Se on ollut aivan ratkaiseva tekijä viimeisten vuosikymmenien vaalitaisteluissa.”<sup>29</sup> Toisaalla eläkeläisjärjestöt ovat lähteneet virallisemminkin mukaan vaalityöhön. Esimerkiksi Vasemmistoliittoa lähellä oleva Eläkeläiset ry sai vuonna 2004 valtionapua Euroopan parlamentin vaaleihin liittyvän tietouden edistämiseen, mitä toteutettiin yhdessä puolueyhteisön sivistysjärjestön (KSL) kanssa<sup>30</sup>.

#### **5.4. Etujärjestöt vaalityössä**

Yleisissä vaaleissa ehdokasasettelu on osoitettu ensisijaisesti puolueiden tehtäväksi, mutta kampanjointiin ovat osallistuneet monet muutkin tahot kuten ammatilliset ja elinkeinoelämän järjestöt. Omien etujensa edistämiseksi ne ovat valmiita panostamaan vaaleihin myös taloudellisesti. Tukea on saatettu kanavoida puolueille tai ehdokkaille. Vaihtoehtoisesti on kampanjoitu järjestön oman julkikuvan tai yleisen vaaliagendan muokkaamiseksi. Perinteisen käsityksen mukaan elinkeinoelämän organisaatiot ovat tukeneet etenkin porvarillisia puolueita ja niiden ehdokkaita. SAK:n tuen on arveltu keskittyvän vasemmistopuolueille ja vastaavasti MTK:n on oletettu avustavan etenkin Keskustapuoluetta

tai sen ehdokkaita. Seuraavassa tarkastellaan kahden suuren ja selkeimmin puolueiden läheisyyteen sijoittuvan em. ammatillisen järjestön tapaan panostaa vaaleihin.

Puolueisiin verrattuna suurimmilla etujärjestöillä on Suomen mittapuussa massiivinen järjestöperusta, josta voidaan ammentaa varoja myös vaalityöhön. Niillä ei ole kuitenkaan velvollisuutta vaaleihin sijoittamiensa voimavarojen julkistamiseen. Niitä varten ei ole myöskään luotu säännöksiä, jotka rajoittaisivat vaaleihin käytettävien varojen laatua tai määrää. Etujärjestöt eivät saa suoria budjettiavustuksia yleiseen toimintaansa tai vaalien kampanjatyöhönsä<sup>31</sup>, ja julkisen tuen puuttuessa myös viranomaisvalvonta on jäänyt ole-mattomaksi. Siten etujärjestöjen toiminnasta ja taloudesta ei ole tarjolla samankaltaista julkista asiakirja-aineistoa kuin puolueiden tai oheisjärjestöjen työstä.

Eri lähteistä ja pienistä paloista on kuitenkin mahdollista hahmottaa yleiskuvaa keinoista ja voimavaroista, joilla etujärjestöt ovat lähteneet mukaan vaalityöhön. Ensinnäkin kansanedustajien vaalirahoitusilmoitukset kertovat, että ammatilliset yhdistykset ovat tukeneet ehdokkaita mittavillakin summilla. Puolueiden ja etujärjestöjen omissa julkaisuis-sa on toisinaan viitattu keskinäiseen vaalityöhön. Myös laajaan näkyvyyteen pyrkivässä vaalimainonnassa esiintyy vaihtelevassa määrin ammattijärjestöjen jälki. Lisäksi tiedotus-välineet ovat raportoineet aiheeseen liittyvistä ilmiöistä.<sup>32</sup>

### **SAK:n vaalikone**

Oman luonnehdintansa mukaan SAK on jäsenliittojensa **keskusjärjestö**, joka toi-mii etu-, painostus- ja kansalaisjärjestönä, yhteiskunnallisena uudistajana sekä osana kansainvälistä ammattiyhdistysliikettä. Tehtäväkseen SAK katsoo palkansaajien ja heidän perheidensä henkisen ja aineellisen hyvinvoinnin lisäämisen kaikissa elämän vaiheissa. SAK määrittää itsensä puolueista riippumattomaksi. Nelipiortaisessa organisaatiossa seu-raava taso on koostunut 24 **jäsenliitosta**, joiden yli miljoona henkilöjäsentä ovat järjestäytyneet teollisuus-, kuljetus- ja palvelualojen, valtion alojen ja kunta-alan liittoihin. Perusjär-jestökenttään kuuluu noin 4.000 **ammattiosastoa**. Lisäksi väliportaana eri liittoihin kuulu-vien ammattiosastojen keskinäisenä yhteistyöelimenä toimii yleensä paikkakunnittain tai alueittain järjestäytyneet noin 140 SAK:n ammatillista **paikallisjärjestöä**. Väliportaan ra-kenteeseen voidaan sijoittaa myös yksittäisten liittojen ja niiden omien osastojen välille koottuja piiri-, alue- ym. yhteistyöorganisaatiota.<sup>33</sup>

Vaaleihin ammattijärjestöjen intressit kiertyvät niiden yhteiskunnallisesta asemasta yksilöidympiin tavoitteisiin, ja pyrkimys vaikuttaa vaaleihin ilmentyy myös henkilötasolla.



Esimerkiksi vuoden 1999 eduskuntavaaleissa SDP:n ehdokkaista lähes puolella (113/229) oli taustallaan jäsenkytkös SAK:hon. Vasemmistoliiton kandidaateilla osuus oli jo yli puolet (109/212), kun samaan aikaan porvarillisissa ryhmissä osuudet olivat marginaalisia. Valituiksi tulleilla edustus on keskittynyt vieläkin pelkistetympin vasemmistopuolueisiin, mikä antaa leimaansa eduskuntaryhmien rakenteeseen. Esimerkiksi vuonna 2003 valituista SDP:n edustajista yli puolella (28/53) oli taustaa SAK:ssa. Vasemmistoliiton eduskuntaryhmässä SAK:n jäsenkortti oli ollut vajaalla puolella (8/19).<sup>34</sup>

Eduskuntavaalien alla **keskusjärjestö** on yleensä esittänyt virallisen linjauksensa suhteessa vaaleihin. Yhtäältä on muotoiltu vaaleihin ja esim. seuraavaan hallitusohjelmaan liittyviä tavoitteita ja toisaalta on otettu kantaa vaaleissa ehdokkaita asettaneiden ryhmien väliseen asetelmaan. Etujärjestön vaalityössä on havaittavissa sekä suoraan julkisuuteen osoitetut kampanjamuodot että politiikan ja vaalikentän rakenteissa vaikuttaminen. Esimerkiksi vuonna 1998 SAK totesi käynnistäneensä mittavan yhteiskunta vaikuttamisen kehittämissuunnitelman, jonka tehtäväksi se määritteli valmistautumisen seuraavan vuoden eduskuntavaaleihin ja hallituksen vaihdokseen. Hankkeen tavoitteiksi kirjattiin:

- Palkansaajien äänestysaktiivisuuden lisääminen,
- palkansaajaehdokkaiden tukeminen,
- koko SAK:laisen liikkeen mukaan saaminen aktivointityöhön,
- hallitusohjelmaan vaikuttaminen,
- järjestön omien tavoitteiden nostaminen julkisuuteen ja
- yhteiskuntasuhteiden vahvistaminen.<sup>35</sup>

Julkilausuttu kanta puolueiden väliseen asetelmaan on vaihdellut, mutta terävintä särmää SAK on hionut pois kannanotoistaan. Vuoden 1979 eduskuntavaalien alla se yksiselitteisesti kehotti äänestämään työväenpuolueita. Samalla se kehotti jäsenorganisaatioita avustamaan työväenpuolueita taloudellisesti ja tukemaan niiden vaalityötä työpaikoilla. Viimeisten eduskuntavaalien yhteydessä julkiset kannanotot ovat pyöristäneet, ja virallisesti vaalityössä on korostettu kampanjointia ilman puoluetunnuksia palkansaajien yleisen äänestysaktiivisuuden kohottamiseksi.<sup>36</sup> Kannanotot tasapainoilevat tarkoituksenmukaisuudella: julkisesti ei haluttaisi enää osoittaa äänestysohjeita, vaikka samalla kerrotaankin, mistä suunnasta puoluekenttää palkansaajan vahvin tuki löytyy. Sen sijaan vuoden 2006 presidentinvaaleihin SAK lähti mukaan aiempaa avoimemmin kortein, kun sen valtuusto ilmoitti jo kesällä 2005 tukevansa istuvan presidentin uudelleen valintaa. Erityisesti kampanjan loppumetreillä SAK oli jo näkyvästi mukana vaalityössä<sup>37</sup>.

SAK on panostanut vaaleihin mittavia summia. Vuoden 1999 vaaleissa äänestäjille suunnattuun aktiivisuuskampanjaan oli varattu noin 250.000 euroa ja vuoden 2003 vaaleissa summaksi ilmoitettiin jo 300.000 euroa. SAK:n mukaan sen vaalityön lippulaivaksi kutsutun aktiivisuuskampanjan tarkoituksena oli saada järjestön jäsenet vaaliuurnille ja tuoda vaalien yhteydessä esille omia tavoitteita. Keskusjärjestö linjasi, ettei se kuitenkaan muuten tue sen paremmin puolueita kuin kansanedustajaehdokkaikään<sup>38</sup>. Vuoden 2003 vaaleihin SAK totesi aloittaneensa valmistelut jo vuoden 2001 lopulla. Tavoitteet olivat edelleen samankaltaisia kuin neljä vuotta aiemmin. Listattiin etujärjestön ohjelmallisia perustavoitteita seuraavan vaalikauden hallitusohjelmaan ja pyrittiin nostamaan esiin palkansaajien kannalta merkityksellisiä vaaliteemoja ja aihepiirejä. Kampanjan näkyvimpään rooliin nousi jälleen yleinen ja erityisesti SAK:n jäsenille suunnattu äänestysaktiivisuuskampanja, josta on erotettavissa eri kohderyhmiä, tasoja ja välineitä. Ensinnäkin kampanjavälineiksi oli valittu tv:n mainoskanavat. Toiseksi kampanjaa käytiin lehti-ilmoitusten välityksellä (palkansaajalehdet ja Ilta-Sanomat). Kolmanneksi vaalityötä tehtiin rajatulla lähestymistavalla, kun luottamusmiehille oli suunnattu 40.000 kappaleeseen yltävä aineisto, joka sisälsi kampanjan esittelyn, vaaliteemojen taustoitusta ja tutkimustietoa edellisestä kampanjasta. Neljänneksi liittojen aktiiveille tehtiin pienimuotoisempia tiedotteita, kuten 110.000 kappaleen erä vaalilennäkkejä SAK:n keskeisistä tavoitteista. Viidenneksi ehdokkaita varten laadittiin muistiot verotuksesta, työttömyydestä ja työelämän kehittämisestä. Lisäksi jäsenliittojen toimitsijoille ja palkansaajaehdokkaille muokattiin erilliset kalvopaketit kampanjan esittelyyn.<sup>39</sup>

Keskusjärjestön toimissa on erotettavissa myös viitteitä, jotka muistuttavat niin puolueille kuin ehdokkaillekin valikoituvaa taloudellista tukea. SAK:n mainoskampanjan yhdeksi muodoksi oli valittu näyttävät kokosivun sanomalehti-ilmoitukset, joista osa julkaistiin aivan vaalien edellä vasemmistopuolueiden pää-äänenkannattajissa. Listahinnoin mitattuna ilmoitustilaa on ostettu puoluelehdiltä kymmenillä tuhansilla euroilla. Vastaavanlainen ilmoituskampanja toteutettiin vuoden 1999 vaalien edellä<sup>40</sup>. Välittömämpää tukimuotoa muistuttaa eräiden Vasemmistoliiton kärkinimien saama tuki Punajuuri-nimiseltä yhdistykseltä. Yhdistyksen on perustanut ja sitä on hallinnut SAK:n vasemmistoryhmä. Oikeusministeriöön vuonna 2003 jätettyjen vaalirahoitusilmoitusten mukaan Vasemmistoliiton eturivin kansanedustajat saivat kyseiseltä yhdistykseltä kampanjatukea lähes 30.000 euroa<sup>41</sup>. SAK on kooltaan ja asemaltaan niin keskeinen organisaatio, että sen voisi myös olettaa osallistuvan esim. puolueiden varainkeruuseminaareihin.

Keskusjärjestön toimia näyttää muutenkin organisoidun siten, että ne sovittuvat osaksi puoluekampanjointia. SAK on esim. teettänyt 1990-luvulta alkaen työmarkkinailmastoa ja sen kehittymistä seuraavaa tutkimusta, jossa on selvitetty mm. gallupein suomalaisten suhtautumista etujärjestöihin, työmarkkinanäkemyksiin, verotukseen, julkisiin palveluihin yms. Tavaksi näyttää muodostuneen, että tuloksia on esitelty toistuvasti SDP:n päääänenkannattajassa juuri vaalien alla. SAK:n selvityksiä on lainattu Uutispäivä Demarin sivuilla mm. sellaisilla otsikoilla kuin ”SDP ajaa parhaiten palkansaajien asioita”, ”SDP paras palkansaajapuolue”, ”SDP saa kiitosta palkansaaja-asioiden hoidosta” tai ”Demareihin luotetaan palkansaajien edunvalvojina”.<sup>42</sup>

Siinä missä keskusjärjestö on pyrkinyt ylläpitämään neutraalia mielikuvaa suhteessa puolueiden vaalityöhön, niin ammattiliittojen tuki kytkeytyy jo välittömämmin vasemmistopuolueiden ja niiden ehdokkaiden vaaliponnisteluihin. Liittojen vaalityötä on sovittettu SAK:n aktiivisuuskampanjoihin, mutta samalla liitoilla on ollut omia rajatummin asetettuja tavoitteita. Eräät liitot ovat tuottaneet omaa vaalimateriaalia ja liittojen aktiiveja sekä toimitsijoita on saattanut osallistua itse kampanjatyon tekemiseen.<sup>43</sup> Lisäksi liittotasolla näkyy jo selvästi tuki yksittäisillekin ehdokkaille. Liitot ovat jakaneet selvää setelirahaa vasemmistoehdokkaille. Kansanedustajien antamissa vaalirahoitusilmoituksissa on eritelty vaihtelevalla tarkkuudella ammatillisen järjestökoneen antamaa tukea. Osa SDP:n ja VAS:n ehdokkaista on nimennyt tarkasti esim. tukea myöntäneen liiton tai osaston. Osalla ilmoituksissa tuen lähteeksi mainitaan vain ay-liike, ammattiliitot, liittoryhmät (sd-vas), ammattiosastot, etujärjestöt, valtakunnalliset tai maakunnalliset yhdistykset tms.

SAK:n eri järjestötasoilta ehdokkaille jaetun tuen kokonaismäärää on mahdotonta täsmentää, koska vaalirahoituksen ilmoitusvelvollisuus on vain valituksi tulleilla. Näidenkin joukossa ainoastaan yli 1.700 euron kerta-avustusten lähde on nimettävä, joten pienemmissä avustuksissa ilmoitusten luokittelu ei erottele ammattijärjestöjä toisistaan eikä muista etujärjestöistä tai säätiöistä. Selvästi eniten etujärjestöjen tukea ovat joka tapauksessa saaneet vasemmistopuolueiden ehdokkaat (vrt. taulukko 5.3). Kyse on useisiin satoihin tuhansiin euroihin yltävästä kokonaispotista, koska jo Vasemmistoliiton kansanedustajien ja varaedustajien ilmoituksista on eroteltavissa lähes 200.000 euroa ammatillisten järjestöjen, pääosin ilmeisesti SAK:laisten organisaatioiden avustuksia. Vasemmistoliitossa on todennäköisesti keskitetty voimavaroja kärkiehdokkaille, koska sosialidemokraattiset kansanedustajat ovat keskimäärin saaneet vähemmän vastaavia avustuksia.

Ammattijärjestöjen puolueille antamia vaaliavustuksia on vieläkin vaikeampi hahmottaa, koska puolueille osoitetut velvollisuudet vaalirahoituksen erittelemiseksi ovat

yleisluonteisempia kuin ehdokkaita koskevat vaatimukset. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen julkiset rahoituserittelyt eivät kerro suoraan ammatillisten järjestöjen mahdollisista avustuksista. SAK:lainen liike on ottanut monella tapaa osaa vasemmiston vaalityöhön, mutta julkisina asiakirjoina tai muuten yleisesti saatavilla olevien lähteiden perusteella on usein mahdotonta hahmottaa, miltä järjestötasolta tuki on peräisin. Yhdeksi ay-liikkeen tukimuodoksi näyttää muodostuneen vaaleista toiseen erilaisten yleisötilaisuuksien ja tapahtumien järjestelyt. Useat SDP:n piirijärjestöt ovat todenneet, että tällainen ammatillisen järjestökoneen tekemä vaalityö on ollut merkittävä osa niiden kampanjointia:

”Eduskuntavaaleihin valmistauduttiin yhdessä ammattiyhdistysliikkeen sosialidemokraattien kanssa. Ammattiyhdistysliikkeen ”Projekt 2003” järjesti vaalien alla soppatykkitalaisuuksia eri puolilla Lappia.”

”03 Projektin ja Senioriosaajien kanssa järjestettiin soppatykkikiertokierros, jossa jaettiin yli 60 ”tykillistä” hernekeittoa...Tämä tarkoittaa yli 15.000 henkilökohtaista kontaktia äänestäjien kanssa...Yksi selittävin tekijä vaalivoitolle oli aiempaa laajempi kosketuspinta äänestäjiin tori- ja soppatykkitalaisuuksissa.”

”Ehdokkaat kiersivät vaalimökeillä, soppatykeillä, toreilla ja kauppojen edessä kiitettävän aktiivisesti. Ay-demarien ja seniorien järjestämät soppatykkitalaisuudet olivat merkittävä apu näkyvän vaalityön tekemisessä.”

”Piirijärjestön kaksi vaaliautoa kiersivät liki kaksi viikkoa aamusta iltaan eripuolilla Helsinkiä. Vaaliautojen perusmiehitykseen saimme apua sosialidemokraattisilta ammattiyhdistysaktiiveilta ja toimitsijoilta.”<sup>44</sup>

Kiivaassa ja monisäikeisessä kampanjatyössä tukea on osoitettu ryhmille ja ehdokkaille avoimemmin tai peitellymmin. Keskusjärjestö SAK ei ole ottanut suoraan ja julkisesti kantaa ryhmien tai ehdokkaiden välillä<sup>45</sup>. Sen sijaan liitto- ja osastotasolla tuki on jo avoimempaa. Liitot ja liittoryhmät ovat avustaneet oman jäsenkuntansa ehdokkaita. Paikallistasolla tuki tai ohjeistus on toisinaan osoitettu jo selkeästi yksittäistenkin ehdokkaiden hyväksi. Toisaalla ammattiosaston palkallinen väki on saatettu valjastaa vaalityöhön, kun yksi henkilö on ehdokkaana ja muu väki on mukana vetämässä tukiryhmää<sup>46</sup>. Näkyvimmin paikallistason tuki on tullut esiin kunnallisvaalien yhteydessä, jossa esim. vasemmistoehdokkaiden lehti- ym. mainontaan on usein kirjattu ammattiosastojen tai muiden järjestöjen tunnukset. Toisaalla ay-liikkeen vaaliaineistoista löytyy esimerkkejä, joissa on otettu vahvasti kantaa poliittisten ryhmien väliseen asetelmaan, mutta hieman epäselväksi on jäänyt, kenen tuottamasta tai julkaisemasta materiaalista tarkkaan ottaen on kyse<sup>47</sup>.

On mahdotonta tarkentaa, kuinka paljon SAK:lainen liike on kaikkiaan panostanut vaaleihin. Keskusjärjestö on ilmoittanut aktiivisuuskampanjansa budjetiksi 300.000 euroa. Muiden järjestötasojen avustukset pelkästään ehdokkaille ylittävät tämän summan jo selvästi, eikä niiden antamista avustuksista itse puoluejärjestöille ole käytännössä saatavissa juuri minkäänlaista tietoa. Lisäksi eri järjestöjen tarjoama materiaallinen tuki, verkostot ja yhteydet sekä työntekijöiden ja järjestöaktiivien toiminta muodostavat kokonaisuuden, jossa SAK:laisen liikkeen taloudellinen kokonaispanos kohoaa joka tapauksessa tasolle, johon harvat puolueistakaan ylittävät. Kampanjointiin liittyy tekijöitä, joiden todentaminen, mittaaminen ja arvottaminen tai vaikutusten hahmottaminen on hyvin vaikeaa - jopa mahdotonta. Selvittämättä myös jää, kuinka keskitetysti ja kattavasti toiminta on mukautettu vaaliponnisteluihin. Vaatisi kokonaan oman hankkeensa tutkia nimenomaan etujärjestöjen erilaisia tapoja panostaa yleisiin vaaleihin. Kovinkaan paljon ilmiön pintaa raaputtamatta on joka tapauksessa selvää, että tuki on ollut huomattavasti laajempaa ja suunnitelmallisempaa kuin julkisesti on annettu ymmärtää. Järjestöt itse ovat todenneet vaikutukset vaaleihin toisinaan hyvinkin merkittäviksi. Esimerkiksi SAK:n suurimpiin jäsenyhteisöihin kuuluvat Paperiliitto ja Rakennusliitto arvioivat vuoden 1999 eduskuntavaaleja siten, että ay-liikkeen mittava tuki ilmeisesti ratkaisi suurimman puolueen aseman ja käytännössä pelasti silloisen hallituspohjan<sup>48</sup>.

### ***MTK vaalityössä***

Vuoden 2003 kansanedustajaehdokkaille laatimassaan ”eväspaketissa” Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry määritteli itsensä maanviljelijöiden, metsänomistajien ja maaseutuyrittäjien ammatti- ja etujärjestöksi, joka huolehtii jäsentensä yhteiskunnallisesta, taloudellisesta ja sosiaalisesta asemasta sekä heidän elinkeinonsa kannattavuudesta ja yksityisomaisuuden suojasta. Samalla järjestö toimii maaseudun kehittämiseksi niin asuin-, työ-, yritys- kuin vapaa-ajan paikkanakin. MTK:n kampanjointiin omien tavoitteidensa toteuttamiseksi sisältyy periaatteessa samankaltaisia elementtejä kuin palkansaajakeskusjärjestölläkin. Vaalien yhteydessä järjestö on pyrkinyt tuomaan esille oman alansa keskeisiä aiheita. Ehdokkaita varten on laadittu materiaalia oman alan perustiedoista, ongelmista, tavoitteista, haasteista ym. näkökulmista ja heidän kanssaan on pyritty virittämään vuoropuhelua eri teemoista. Vaalien keskeiseksi tavoitteeksi järjestö on maininnut etenkin pyrkimyksen vaikuttaa tulevan hallituksen ohjelmaan ja sen toteuttamiseen.<sup>49</sup>

MTK:n järjestö rakenne koostuu kahdesta tavallaan rinnakkaisesta linjasta. Vuoden 2002 vuosikertomuksen mukaan jäseninä oli 16 alueellista maataloustuottajien liittoa ja 11 metsänomistajien liittoa. Maataloustuottajaliitot koostuivat pääosin noin 400 tuottajayhdistyksestä ja 115 muusta yhteisöstä, kuten meijereistä ja teurastamoista. Metsänomistajaliittoiin kuului puolestaan vajaat 200 metsänhoitoyhdistystä. Henkilöjäseniä MTK:lla oli runsaat 170.000. MTK on määritellyt itsensä jo pitkään poliittisesti riippumattomaksi järjestöksi, joka pyrkii yhteistyöhön eri poliittisten ryhmien kanssa. Aiempina vuosikymmeninä se on saattanut vaalien alla ottaa kantaa puolueiden väliseen asetelmaan hyvinkin suorasukaisesti<sup>50</sup>. Nykyään virallinen linjaus esitetään tavallaan vastaavassa muodossa kuin palkansaajajärjestössäkin. Eduskuntavaaleissa tuottajajärjestö on kampanjoinut yleisen äänestysaktiivisuuden puolesta sitoutumatta suoraan minkään puolueen tukijoukkoihin. Siinä missä SAK on patistellut omia jäseniään ja perinteisiä palkansaajaryhmiä uurnille, niin MTK on kehottanut maaseudun ja maakuntien väkeä käyttämään äänioikeuttaan.

Palkansaajajärjestön tapaan MTK:n perusjäsenistössä on havaittavissa piirteitä, jotka antavat leimansa etujärjestöjen ja puolueiden välisiin jäsen- ja kannattajarakenteisiin. Esimerkiksi viime vuosikymmenellä tehdyssä tutkimuksessa todettiin, että noin 70-75 % niin maanviljelijöistä kuin MTK:n jäsenistäkin kuului Keskustapuolueen kannattajakuntaan. 2000-luvun selvityksissä on puolestaan haarukoitu, että noin 80 % maatalousyrittäjistä on luettavissa Keskustan kannattajiin<sup>51</sup>. Tämä on osaltaan heijastunut eduskuntaryhmien rakenteisiin. Vuoden 2003 vaalien jälkeen tuottajajärjestön lehti Maaseudun Tulevaisuus laski, että parlamenttiin valittiin yhteensä 35 järjestön jäsentä<sup>52</sup>. Näistä arviolta kolmisenkymmentä kuului Keskustaan, joten sen eduskuntaryhmästä noin puolella oli MTK:n jäsenkirja. Muutamat järjestöön kuuluvista ehdokkaista olivat tulleet valituiksi muiden puolueiden, pääosin ilmeisesti Kokoomukseen listoilta.

Vuoden 2003 eduskuntavaalien alla MTK linjasi vaalityönsä keskeiseksi tavoitteeksi äänestysaktiivisuuden nostamisen. Huoleksi ilmoitettiin se, että nukkuvien äänestäjien osuus kasvaa maaseudulla. Tuottajajärjestö korosti, että se kampanjoi äänestämisen puolesta, mutta ei seiso minkään yksittäisen puolueen takana. Samassa yhteydessä ehdittiin tosin jo toteamaan, että äänioikeuden käyttäminen tai käyttämättä jättäminen on kannanotto hallituksen harjoittamalle politiikalle. Kampanjaa käytiin mm. lehti-ilmoituksin ja postikorttein. Siihen oli yhdistetty kaupunkeihin suunnattua radiomainontaa, jolla pyrittiin samalla järjestön yleisen julkikuvan parantamiseen. Keskusjärjestön ohessa myös liitot, paikallisyhdistykset ja maaseutunuoret pyrkivät herättämään väkeä vaaliuurnille mm. paneelikeskusteluihin, lehti-ilmoituksin, kahvitilaisuuksin, ehdokastapaamisin ym. keinoin.<sup>53</sup>

MTK on todennut varanneensa vuoden 2003 eduskuntavaaleja varten kampanjarahaa noin 40.000 euroa eri puolueiden ehdokkaiden tukemiseen. Tukea on kerrottu varatun tuottaja- ja metsänomistajayhdistysten jäsenille sekä MTK:lle tärkeiden asioiden hoitoon osallistuneille ehdokkaille: edellytyksenä on vaadittu hakijan maaseutumyönteisyyttä. Toisaalla on sanottu, että tuettavien määrä on pienentynyt edellisiin vaaleihin verrattuna, koska järjestö oli satsannut radioissa ja lehdissä yleiseen äänestysaktiivisuuskampanjaansa noin 100.000 euroa<sup>54</sup>. MTK:n tuki yksittäisille ehdokkaille tuli esiin vain muutamassa oikeusministeriöön toimitetussa vaalirahoitusilmoituksessa, koska kerta-avustukset olivat yleisesti jääneet alle ilmoitettavaksi määrätyn 1.700 euron rajan.

Muussa yhteydessä ja journalistisin perustein tehdyn selvityksen perusteella voitaneen kuitenkin arvioida, että MTK:n tukea oli jaettu kymmenille ehdokkaille ja että huomattavin osa järjestön tuesta oli suunnattu Keskustan kandidaateille<sup>55</sup>. Kaikkiaan 27 eli puolet keskustalaisista parlamentaarikoista kertoi kysyttäessä saaneensa MTK:n tukea - yhtä moni ilmoitti, ettei saanut tätä tukea. Yksittäisille ehdokkaille annetut kerta-avustukset olivat vaihdelleet vajaasta parista sadasta eurosta muutama sataan euroon. Kahdelle valitulle edustajalle, jotka olivat aiemmin olleet keskusjärjestön omia työntekijöitä, myönnetty avustukset kirjattiin tuhansina euroina (runsas 4.000 ja vajaat 2.500 euroa). Keskustaparlamentaarikkojen antamien tietojen mukaan he olivat saaneet MTK:n kampanja-apua kaikkiaan vajaat 18.000 euroa, mikä oli lähes puolet etujärjestön ilmoittamasta ehdokastuen kokonaispotista. Kun otetaan huomioon, että todennäköisesti tukea olivat saaneet myös useat valitsematta jääneet keskustaehdokkaat, niin voidaan päätellä MTK:n avun suuntautuneen valtaosin keskustalaisille kandidaateille.

### ***Etujärjestöllistä julkisuutta***

Vaalit ovat tarjonneet etujärjestöille tilaisuuden oman julkikuvan tai ainakin näkyvyyden kohentamiseen. Samalla kun on korostettu yleisen äänestysaktiivisuuden merkitystä, on saatu esille itselle tärkeitä teemoja ja tavoitteita. Vaalien jälkeen on pyritty vaikuttamaan hallitusohjelmaan ja sen toteuttamiseen. Yksi tapa osallistua vaaleihin on tarjota tukea ehdokkaille ja todennäköisesti myös joillekin puolueille. Kaikkiaan vaalitoiminta ilmenee kaksijakoisena: virallista linjasta ei haluta sitoa suoraan yksittäisiin puolueisiin, mutta käytännön vaalityössä suhdetta ei enää ujostellakaan samassa määrin.

Tapa tehdä vaalityötä vaihtelee järjestöittäin. Esimerkiksi SAK ja MTK ovat keskusjärjestöinä kumpikin kampanjoineet äänestysaktiivisuuden puolesta. Samalla esim.

palkansaajille kohdistettu SAK:n kampanja on palvellut vasemmistopuolueita ja MTK:n maaseutukampanja on osunut varsin hyvin yksiin Keskustan tavoitteiden kanssa. SAK ei ole oman linjauksensa mukaan avustanut suoraan yksittäisiä ehdokkaita tai puolueita. Sen sijaan MTK on myöntänyt rahallista tukea myös ehdokastasolle. Summat ovat vaihdelleet sadoissa euroissa ja yksittäistapauksissa ne ovat kohonneet tuhansiin euroihin.

Liittotasolla kummatkin järjestöt ovat osallistuneet yleisen vaaliaktiivisuuden tukemiseen, mutta selvän setelirahan osalla tilanne on kääntynyt päinvastaiseksi. MTK:n liittojen avustuksista ei ole viitteitä esim. kansanedustajien vaalirahoitusilmoituksissa. Sen sijaan SAK:n liitot ovat osoittaneet juhlavia summia yksittäisillekin kandidaateille. Suurin esille tullut yksittäinen avustus oli VAS:n varaedustajan saama 20.000 euroa<sup>56</sup>. Muita vaalituksen muotoja ovat olleet esim. järjestöjen tarjoamat vaalityöntekijät, materiaallinen tuki ja yleensäkin oman järjestöverkoston ja yhteyksien sovittaminen osaksi kampanjointia. SAK:n järjestökone on osallistunut aktiivisesti ja suunnitelmallisesti esim. sosialidemokraattien vaalitapahtumien ja -tilaisuuksien järjestelyihin. MTK:n organisaatiossa vastaavaa ei ole tullut näkyviin ainakaan läheskään samassa mitassa - joskaan julkisina asiakirjoina tai muuten yleisesti saatavilla olevat ja nyt käytetyt aineistot eivät riitä asian kategoriseen todentamiseen. Yleensäkin SAK:laisessa vaalityössä erottuu toistuvasti yhteen sovitut intressit vasemmistopuolueiden kanssa. MTK näyttää pyrkineen pitämään enemmän etäisyyttä puoluetunnuksia kantavaan vaalityöhön.

Arviot muiden etujärjestöjen vaalityöstä jäävät yksittäisten havaintojen varaan. Korkeakoulutettujen keskusjärjestö AKAVA linjasi vuoden 2003 vaalien alla, ettei se aio osallistua puolueiden tai kansanedustajien suoraan vaalirahoitukseen. Sen sijaan tarkoituksena oli osallistua suurimpien puolueiden maksullisiin seminaareihin. Toimihenkilökeskusjärjestö STTK puolestaan totesi, ettei ehdokkaille anneta suoraa taloudellista tukea, mutta järjestön ehdolle asettuneille jäsenille annetaan mm. ilmaista palstatilaa niin keskusjärjestön kuin liittojenkin lehdissä. Lisäksi ehdokkaat esitellään järjestön nettisivuilla, mikä näyttää olevan yleinen käytäntö ammatillisissa järjestöissä. Vuonna 2004 uuteen organisaatioon siirtyneen elinkeinoelämän keskusjärjestö EK:n edeltäjät Teollisuuden ja työntäjien TT sekä Palvelutyöntäjien PT puolestaan lausuvat, että ne eivät anna puolueille eivätkä kansanedustajaehdokkaille vaalirahaa. Asia on jätetty jäsenyritysten omaan harkintaan. PT kuitenkin totesi osallistuvansa niin puolueiden kuin ehdokkaidenkin tilaisuuksiin. Puhujana tai maksullisena kuuntelijana oli käyty suurimpien puolueiden tilaisuuksissa Vasemmistoliitosta Kokoomukseen.<sup>57</sup>



Perinteisesti on ajateltu, että etujärjestöt tukevat vaaleissa myös rahallisesti omia intressipiirejään. Aiemmista vuosista tietoja on saatavissa niukasti ja nykyäänkin asiasta tiedetään sen verran, mitä järjestöt itse haluavat kertoa tai mitä hajatietoina on koottavissa julkisista asiakirjoista. Puoluelain määrittelemät julkisuusvaatimukset eivät tuo esiin ko. vaalirahoituksen muotoja. Puolueiden oikeusministeriölle toimittamista asiakirjoista on turha etsiä tietoja ammatillisten tai elinkeinoelämän järjestöjen avustuksista. Ehdokkaiden vaalirahoitusilmoitukset tuovat asiaan jo hieman lisävalaistusta. Niiden perusteella voidaan hahmottaa rajatusti yksittäisten avustusten lähdeä, kohdetta ja kokoa. Samalla pystytään luotaamaan etujärjestöjen sijoittamien avustusten osuutta parlamentaarikkojen kokonaisrahoituksessa, vaikka osa tuista on edelleen jäänyt näkymättömiin kansanedustajien tukiyhdistysten ja erilaisten seminaarien taakse. Etujärjestöjen vaaleihin käyttämien ja ehdokkaille tai puolueille osoittamien varojen kokonaismäärää on kuitenkin mahdotonta laskea. Vaikeaa on myös arvioida etu- ym. järjestöjen merkitystä vaalityössä, kun tukea voidaan kanavoida monin eri tavoin. Lukuisten yksittäisten ehdokkaiden kannalta tuki on ollut aivan ratkaisevassa roolissa ja muutamien puolueiden kannalta tuella on ollut joka tapauksessa oleellista merkitystä.

## 5.5. Piilotettua julkisuutta

Aiempina vuosikymmeninä vaalityön oleellisimpina välineinä toimivat puoluejärjestöt ja -lehdet. Nykyisin toimintaa leimaa kaupallisten tiedotusvälineiden kautta haettu kattava näkyvyys. Poliitiikan asiakysymysten ohessa puolueet ja ehdokkaat pyrkivät rakentamaan maksetulla mainonnalla mielikuvia, jotka vetoavat perinteiset puoluerajat ylittäviin äänestäjäryhmiin. Tällainen kampanjointi kuluttaa kasvavassa määrin taloudellisia voimavaroja, mikä näkyy mm. puoluetukijärjestelmään 2000-luvulla liitettyinä vaalivuosien lisäavustuksina. Vaaleihin sijoitettuja ja laskettavissa olevia voimavaroja voidaan hahmottaa järjestö- ja kampanjatasojen mukaan. Eduskuntapuolueiden **keskusjärjestöjen** erittelemät budjetit vuoden 2003 vaaleissa olivat yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa. Vaaleihin sijoitetut kokonaisvarat ovat ainakin jossain määrin ilmoitettuja kuluja suuremmat. Mittavimmalla panoksella eli vajaalla 860.000 eurolla kampanjoi SDP, kun toisessa ääripäässä Perussuomalaisten ilmoittamat kulut olivat noin 35.000 euroa.

**Piirijärjestöjen** ilmoittamat vaalibudjetit olivat yhteensä 2,8 miljoonaa euroa. Piiri- en monilta osin puutteelliset vaalirahoituserittelyt antavat alimitoitettun kuvan niiden kampanjataloudesta. Kaikkiaan voitaneen arvioida, että yhteenlaskettavat kulut yltävät vuoden 1999 vaalien tapaan lähemmäksi keskusjärjestöjen vaalikustannusten tasoa<sup>58</sup>. Suurimmillaan yksittäisten piirijärjestöjen budjetit ylittivät 100.000 euroa, kuten SDP:n Helsingin ja Uudenmaan piireissä. Vain satunnaisissa tapauksissa neljän suurimman puolueen piirijärjestöillä vaalibudjetit jäivät alle 10.000 euron.

Eduskuntavaalien **ehdokkaiden** kampanjabudjettien yhteissummaksi haarukoituu 16-17 miljoonaa euroa. Arvio pohjautuu oletukseen, että edellisten vaalien tapaan valituksi tulleiden vaalibudjetit kattaisivat kolmanneksen kaikkien noin 2.000 ehdokkaan kampanjakuluista. Vuonna 2003 kansanedustajien keskimääräiset vaalibudjetit olivat noin 28.000 euroa. Eniten rahaa kului Keskustan parlamentaariokoilla eli keskimäärin 35.000 ja vähiten Vihreiden edustajilla eli 12.000 euroa.

Paikallisilla puolueorganisaatioilla, kuten **kunnallis- ja perusjärjestöillä**, ei ole vaalirahoituksen julkisuusvelvoitteita. Avoimuusintressin kannalta on ilmeisesti oletettu, että ainakin valtiollisissa vaaleissa paikallisjärjestöjen panos tulee tarvittavassa määrin esille ehdokkaiden rahoitusilmoituksissa. Lisäksi järjestöjen suuren määrän vuoksi valvonta olisi teknisestikin vaikeaa. Esimerkiksi suurimmilla puolueilla on lähes 6.000 perusjärjestöä<sup>59</sup>. Siten on mahdotonta arvioida järjestöjen kokonaispanosta vaalilyöhön. Pieni osa paikallisten organisaatioiden vaalirahoista näkyy kansanedustajien vaalirahoitusilmoituksissa, mutta suurin osa jää näkymättömiin. Ehdokkaiden tukiryhmissä ja paikallisjärjestöissä tehdään myös huomattavin vapaaehtois- ja talkootyö, jonka mittaaminen ja arvottaminen olisi jo sinänsä hankalaa.

Myös lukuisat **ohjisorganisaatiot** ottavat osaa vaalilyöhön puolueidensa rinnalla. Esimerkiksi nais- ja nuorisjärjestöillä kampanjabudjettien kokonaissumma vaihteli 200.000 euron molemmin puolin. Muiden järjestöjen vaalibudjetteja on sen sijaan hyvin hankala arvioida, kun organisaatioiden rooli näyttää yleensä painottuvan vaalilyön lähtökohtien ja taustojen tukemiseen: suunnitteluun, koulutukseen, materiaalin tuottamiseen, tilaisuuksien järjestelyihin, ehdokkaiden ja järjestöjen taloudelliseen avustamiseen yms.

Kaiken kaikkiaan ehdokkaiden ja puoluejärjestöjen laskettavissa olevat kustannukset vuoden 2003 vaaleissa sijoittuvat noin 25 miljoonaan euroon, josta kandidaattien vastuulla on arviolta 70 %. Eri tasojen mekaaninen yhteenlasku sisältää päällekkäisyyksiä, koska esim. osa keskusjärjestöjen vaalikuluista sisältää avustuksia piirijärjestöille, joista osa on jakanut tukea edelleen ehdokkaille. Vaalitalous kulkee yhteisöjen sisällä myös

päinvastaiseen suuntaan, kun piirit ovat keränneet ehdokkailta esim. ehdokasmaksuja. Päällekkäisyyksien ohessa arvio sisältää myös puutteita, kun julkisten asiakirjojen perusteella tehdyt laskelmat antavat alimitoitettun kuvan vaalibudjeteista.

Vaalityöhön ovat osallistuneet eri tavoin useat muutkin kansalaisjärjestöt - osin omissa nimissään ja osin yhdessä puolueiden kanssa. Esimerkiksi SAK ja MTK ovat kampanjoineet yleisen äänestysaktiivisuuden puolesta ilman puoluetunnuksia, vaikka työ on samalla sovittunut myös joidenkin puolueiden tavoitteisiin. Palkansaajajärjestö ilmoitti panostaneensa äänestysinnon kohottamiseen 300.000 ja tuottajajärjestö 100.000 euroa. Suoraan ehdokkaille jaetuissa avustuksissa etujärjestöjen puoluekytkös tulee esiin jo näkyvämmiin. MTK ilmoitti jakaneensa tukea 40.000 euroa, josta pääosa osoitettiin Keskustan ehdokkaille. SAK ei suoraa tukea jakanut, mutta sen liitot ja osastot panostivat vasemmistolaisiin ehdokkaisiin satoja tuhansia euroja. Puolueille annetuista etujärjestöavustuksista ei sen sijaan tiedetä juuri mitään. Lisäksi kokonaan oma lukunsa on etenkin SAK:laisen järjestöverkoston tekemä vaalien kenttätyö.

Käytettävissä olevista aineistoista pystytään rakentamaan suuntaa antava arvio vaaleihin sijoitettujen varojen mittaluokasta. Sen sijaan täsmällisten laskelmien kokoaminen on mahdotonta jo vaalikampanjoinnin ja -rahoituksen monisäikeisen luonteen vuoksi. Toisinaan on vaikea erottaa nimenomainen vaalityö muusta poliittisesta toiminnasta. Samalla päällekkäin menevät vaalirahoitus ja muu puoluerahoitus sekä ehdokasrahoitus ja puolueiden kampanjarahoitukset. Kokonaissummien jälkeen julkiset asiakirjat tarjoavat vaihtelevasti mahdollisuuksia eritellä vaalibudjettien rakennetta. Mistä varat ovat peräisin ja mihin ne on käytetty? Parlamentaarikkojen vaalibudjettien tulorakenteesta päästään koamaan varsin hyvä peruskuvauksen, mutta kustannusten jaottelua vaalirahoitusilmoituksissa ei ole vaadittu. Vuoden 2003 vaaleissa valituksi tulleet kattoivat budjeteistaan noin 40 % omilla varoillaan, vajaat 30 % yritystaustaisella rahalla, 15 % etu- ja muiden järjestöjen varoilla, noin 10 % puolueiden antamilla avustuksilla ja loput yksityishenkilöiden tuella. Rahoituksen rakenne on vaihdellut puoluekannan mukaan: vasemmistossa on korostunut etujärjestöjen sekä puolueen tuki ja suurimmissa porvarillisissa ryhmissä yritysten tuki. Vihreillä puolestaan oma varallisuus on kattanut pääosan osan vaalimenoista.

Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjä koskevat velvoitteet ovat edellyttäneet sekä tulo- että kulupuolen erittelyä. Tuottorakenteen arviointia on vaikeuttanut se, että osa järjestöistä on suhtautunut vaatimukseen suurpiirteisesti. Esimerkiksi keskusjärjestöjen vaalituloista noin puolet on kirjattu ”muuksi rahoitukseksi” ja piirijärjestöillä vastaava osuus on ollut noin kolmanneksen. Keskusjärjestöillä suurin hahmotettava tulolähde on puoluetuki,

jolla on katettu vaalikuluista noin viidennes. Piireillä tärkein lähde näyttää perustuvan oman puolueyhteisön sisältä saatuihin tuottoihin, jotka ovat kattaneet noin neljänneksen budjeteista. Puolueiden kulupuoli on sen sijaan eritelty tuloja huomattavasti tarkemmin ja uskottavammin. Keskusorganisaatioiden kokonaismenoista kolmannes on mennyt sähköiseen mainontaan ja runsas neljännes lehtimainontaan. Piirijärjestöjen suurimpana kustannuseränä yli 40 % menoista on liittynyt lehtimainontaan.

Tulo- ja kulurakenteen jälkeen näkökulma tarkentuu siihen, miten selkeästi saadaan esille vaalityön suurimmat yksittäiset avustuslähteet. Vaaleja varten puolueet polkaisevat käyntiin koko järjestökoneistonsa, jolloin mukana ovat tavalla tai toisella useimmat yhteisön organisaatiot. Vaalirahoitusta koskeva lakiperusta kattaa kampanjan päätasot. Puoluelaki ohjaa valtakunnan ja piiritason eli puolueiden keskus- ja piirijärjestöjen vaalirahituksen erittelyä. Sama laki koskee myös naisjärjestöjä. Valituksi tulleita edustajia puolestaan ohjaa laki ehdokkaan vaalirahituksen ilmoittamisesta. Sen sijaan valitsematta jääneillä ehdokkailla ja paikallisilla puoluejärjestöillä ei ole julkisuusvelvoitteita. Myöskään oheisjärjestöjä ei ole määrätty vaalirahan julkisuusvelvollisuuksiin. Niitä koskevat velvoitteet tulevat vasta julkisen tuen mukana. Tällöin vaatimukset noudattavat yleisiä valtionapusäännöksiä, joissa puolue- ja vaalirahitus jää sivuseikaksi.

**Asetelma 5.1. Velvoitteet oman puolueen ulkopuolelta saatujen vaaliavustusten ilmoittamiseksi**

Tukea saanut taho	Normiperuste	Vaaliavustusten julkisuusvelvoite
Puolueen keskusjärjestö	- Puoluelaki (1969/1986) - Oikeusministeriön määräykset (1990)	Ilmoitettava yhtenä lukuna ulkopuolelta saatujen avustusten kokonaismäärä
Puolueen piirijärjestöt	- Puoluelaki (1969/1986) - Oikeusministeriön määräykset (1990)	Ilmoitettava yhtenä lukuna ulkopuolelta saatujen lahjoitusten kokonaismäärä
Paikalliset puoluejärjestöt	- Ei normistoa	Ei julkisuusvelvoitteita
Ehdokkaat (tukiryhmät) - vain valitut	- Laki ehdokkaan vaalirahituksen ilmoittamisesta (2000)	Pitää yksilöidä vähintään 1.700 euron lahjoitukset ja niiden antajat
Oheisjärjestöt	- Yleinen valtionavustuslaki (2001) - Valtionosuuksien erityislait - Säätiölaki (1930/1964/1994)	Vaalirahitus ei kuulu seurattaviin näkökulmiin yleisessä valtionapuvälvonnassa tai säätiövalvonnassa

Normiperusta kattaa pääosin mielekkäästi toteutettavissa olevan valvonnan alueet, mutta se sisältää julkisuusintressin kannalta epäsymmetrisiä ratkaisuja. Puolueilta ja niiden piirijärjestöiltä ei vaadita suurienkaan yksittäisten avustusten julkistamista. Sen sijaan kansanedustajia koskevat yksityiskohtaisemmat velvoitteet, kun heidän pitää yksilöidä 1.700 euroon yltävät vaaliavustukset ja nimetä niiden lahjoittajat. Jos yritys tai etujärjestö antaisi vastaavan avustuksen puolueelle, niin yksittäisen tuen lähde ja määrä peittyvät muiden samankaltaisten ulkopuolelta saatujen lahjoitusten joukkoon, kun julkisuusvelvoite

määrää ilmoittamaan tämänkaltaisista tuista vain yhteissumman. Näin ehdokkaillekin osoitetun avustuksen alkuperä saadaan pois näkyvistä, jos se lahjoitetaan ensin puolueelle, joka antaa sen edelleen ehdokkaalle. Epäsymmetrisiä ovat myös säännökset, jotka koskevat nais- ja nuorisjärjestöjä. Ne ovat puolueorganisaatioissa samankaltaisessa asemassa, mutta pienemmillä kokonais- ja vaalibudjeteilla toimivat naiset ovat kattavamman seurannan piirissä kuin isommilla tuloilla toimivat nuoret.

Lainsäädäntöä ei ole kehitetty kokonaisuutena, kun normeja on säädetty eri vuosikymmenillä. Järjestelmän johdonmukaisuus edellyttäisi päivityksiä säännöksiin. Merkittäviä puutteita liittyy lisäksi siihen, miten poliittiset toimijat ovat noudattaneet normistoa. Puolueiden vaalirahoituserittelyt ovat tasoltaan kirjavia ja sama pätee myös kansanedustajien vaalirahoitusilmoituksiin. Annetuissa tiedoissa jätetään usein tavalla tai toisella kertomatta vaaliavustusten todelliset lähteet. Kun säännöksiä on noudatettu suurpiirteisesti, niin julkisina asiakirjoina saatavissa olevat tiedot vaihtelevat huomattavasti tietoarvoltaan. Näin puolue- ja vaalirahoitusta ohjaavien säädösten toteutus on jäänyt vajaaksi niin kirjaimeltaan kuin tavoitteeltaankin.

Vaalirahoitusta koskevat säännökset perustuvat oletukseen kampanjabudjettien ainakin osittaisesta mitattavuudesta. Vaalityön voimavarat ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niiden tarkka kuvaaminen tai arvottaminen on toisinaan vaikeaa. Avoimuuden kannalta oleellista on kuitenkin se, miten pystytään rakentamaan kuva kokonaisuudesta ja miten saadaan näkyviin suuret ja sidonnaisuuksien kannalta merkittävimmät yksittäiset tukilähteet. Kokonaispanostusta pystytään arvioimaan nykyisen järjestelmän tarjoamin keinoin, mutta yksityisen rahan lähteet jäävät edelleen liiaksi piiloon. Puolueita ei ole velvoitettu kertomaan tietoja ja osa edustajista ei ole halunnut kertoa asiasta.

Kaikkiaan vaalirahoituksen avoimuus koostuu useista toisiaan täydentävistä tasoista: lainsäädännön puitteista, valvonnan toimivuudesta, median aktiivisuudesta ja poliittisten toimijoiden sitoutumisesta asiaan. Lakiperusta määrittää raamit, joissa poliittisten toimijoiden tietyt taloudelliset tiedot ovat kenen tahansa ulottuvilla. Viranomaisten valvontarooliin on kuulunut koota asiakirjat ja asettaa ne julkisesti nähtäville, mutta dokumenttien sisältöön on puututtu lähinnä teknisestä näkökulmasta. Koko puolue- ja vaalirahoituksen valvontamekanismi näyttää rakennetun oletukselle, että yleisesti saatavilla olevien tietojen sisällön arviointi jää medialle, minkä jälkeen asia siirtyy poliittisen vastuun piiriin. Viime kädessä avoimuus riippuu poliittisten toimijoiden valmiudesta, halusta ja tarpeesta sitoutua omia välittömiä intressejä pidemmälle yleisen edun tavoitteeseen. Tämän toteutuminen puolestaan kuvastaa poliittisen kulttuurin tasoa.

## 6. RAJOITETTUA JULKISUUTTA

### 6.1. Suomalaisen ohjausjärjestelmän ominaispiirteet

Suomalaisia puolueita tai ainakin suurimpia puolueita subventoidaan laajasti julkisin varoin. Tunnetuin julkisen tuen muoto on neljä vuosikymmentä käytössä ollut valtion suora puoluetuki. Se ei ole kuitenkaan ainoa tukijärjestelmä, vaan perusjärjestöjen kenttää lukuun ottamatta puolueiden sääntömääräisten organisaatioiden lähes kaikki autonomiset osat ovat tavalla tai toisella julkisten tukien piirissä (vrt. kuvio 1.2.). Kun kunnallinen puoluetuki on lain tulkinnan mukaan Suomessa kielletty, niin sen korvikkeena toimivat kunnallisten luottamustoimien palkkioista kunnallis- ym. järjestöille jyvitetty puolueverot, jotka näyttävät verovähennyskelpoisuuden myötä entistä enemmän viralliselta tukimuodolta. Lisäksi tutkimuksen kapean otoksen mukaan osassa kuntia paikallisia puolueyhteisöjä tuetaan kiertoteitse epävirallisilla ja piilotetuilla keinoilla. Kokonaan oma lukunsa onkin paikallisesti ja valtakunnallisesti toimiva kirjava oheisjärjestöjen verkosto, jota tuetaan monin tavoin yhteisin varoin, mikä palvelee samalla puolueiden taloudellisia intressejä.

Puolueiden julkinen tuki ei ole pelkästään suomalainen ilmiö vaan esim. Euroopassa yleisesti sovellettu käytäntö. Useissa maissa tukijärjestelmän on todettu kehittyneen samantapaisten vaiheiden mukaan. Alun ns. kokeiluvaiheessa budjettiin on otettu jo vuosikymmeniä sitten ensimmäiset tukimuodot. Yleensä liikkeelle on lähdetty kohtuullisin summilla ja samalla on keskusteltu järjestelmän periaatteista. Tätä on seurannut laajennusvaihe, jossa määrärahoja on lisätty ja samalla on haluttu laajentaa tukiperustaa. Kolmannessa eli soveltamisvaiheessa on pyritty ainakin suojaamaan tuen reaalin taso inflaation vaikutuksilta.<sup>1</sup> Suomessa kokonaisuus on kulkenut hieman erilaisten vaiheiden mukaan:

- 1) Aika ennen suoraa puoluetukea -1966,
- 2) yhdistetty kokeilu- ja laajennusvaihe 1967-1979,
- 3) sovellutusvaihe 1980-1991,
- 4) niukkuuden ja korvaavien järjestelyjen vaihe 1992-2002 ja
- 5) tukijärjestelmän uusi laajennus 2003-.

Suomessa valtion tukea on jaettu puoluetustaisten järjestöjen toimintaan jo ennen varsinaisen puoluetuen käyttöönottoa. Esimerkiksi eräät nuorisotyön järjestöt, kansanopistot sekä raittius- ja lomajärjestöt ovat saaneet säännöllisesti avustuksia ainakin 1950-luvulta lähtien. Vuonna 1967 valtion budjettiin liitetty puoluetuki avasi seuraavan vuosikymmenen loppupuolelle kestäneen vyöryn. Sen mukana budjettiin otettiin lukuisia yleishyödyllisiä määrärahanimikkeitä, joista poliittiset järjestöt kahmaisivat suurimman osan. 1980-luku oli Suomessa tukijärjestelmän sovellutusvaihetta, jonka aikana perusrakenteet vakiintuivat. 1990-luvun lamavuosina järjestelmä siirtyi uuteen vaiheeseen, kun suoran ja välillisen puoluetuen määrärahoja karsittiin rajulla otteella. Vähennyksiä tosin kompensoitiin korvaavilla ratkaisuilla: puolueille ja oheisjärjestöille on jaettu esim. Eutiedotusavustuksia, kansanedustajien avustajamäärärahoja on käytetty osin puoluetuen tapaan ja jatkuvasti kasvaneiden eduskuntaryhmien kansliamäärärahojen käyttö on lavenunut esimerkiksi vaalirahoitukseen.

Uudella vuosituhanella julkista tukiperustaa on ryhdytty jälleen vahvistamaan, mikä näkyy useissa eri päätöksissä. 1990-luvun korvaavat ratkaisut ovat vakiintuneet budjettiin ja varsinaista puoluetukimäärärahaa on ryhdytty kasvattamaan. Lisäksi siihen on luotu vaalivuosi automaattinen korotusperuste. Myös puolueiden nuorisojärjestöjen avustuksia on lisätty ja poliittisten sivistysjärjestöjen kautta on avattu uusia tukimuotoja, joista varoja kanavoituu myös puolueutyöhön. Lisäksi kunnallisten luottamustoimien palkkioista maksetut puolueverot on säädetty verovähennyskelpoisiksi. Vuonna 2005 mietintönsä antanut Kansanvalta 2007 -toimikunta puolestaan suositti, että kunnat voisivat ryhtyä tukemaan valtuustoryhmiä, ja asiasta säädetty laki (578/2006) tuli voimaan kesällä 2006. Uusin tukimuoto liittyy puolueiden ns. ajatuspajojen (tink tank) toimintaan. Vuonna 2006 valtion budjetista jaettiin 500.000 euroa päätöksentekoa tukevaan yhteiskunnalliseen tutkimukseen. Tätä tukea sai kuusi puolueiden oheisjärjestöä - ja yli puolet potista osoitettiin SDP:n ja Keskustan organisaatioille.<sup>2</sup>

Puoluetukijärjestelmä on veronmaksajille mitä ilmeisimmin varsin edullinen sijoitus siitä saatavaan hyötyyn nähden. Pohjoismaisen demokratian malli perustuu parlamentaariseen monipuoluejärjestelmään, jonka yllä pitäminen edellyttää väistämättä taloudellisia voimavaroja. Ellei niitä saada julkisista varoista, niin poliittiset toimijat etsivät niitä muista lähteistä, joiden mukana päätöksentekojärjestelmä on alttiimpi erilaisten sidottujen ja näkymättömämpien intressien vaikutuksille. Julkisen tuen myötä tiedetään puolueiden pääasiallinen tulonlähde. Kyse on rakenteellisesta ratkaisusta: kun tuen kokoluokka on riittävän suuri, niin se kattaa myös suurimman osan puolueiden keskusorganisaatioiden

menoista. Vielä 1970-luvun lopulla Suomessa kirjattiin näkyviin periaate, että puoluetoinnin rahoitus perustuu sekä omatoimiseen varainhankintaan että julkiseen tukeen<sup>3</sup>. Sittemmin linjaus näyttää muuttuneen, mikä on jäänyt valitettavan vähälle huomiolle. Vuoden 2001 budjetin eduskuntakäsittelyssä valtionvarainvaliokunta piti tärkeänä poliittisen järjestelmän luotettavuuden ja läpinäkyvyyden kannalta, ”että poliittista toimintaa rahoitetaan mahdollisimman pitkälle julkisin varoin.”<sup>4</sup>

Varsinaisen puoluetukimäärärahan ohessa valtion ja kuntien muillakin määrärahoilla tuetaan poliittista toimintaa. Joihinkin budjettiperusteisiin määrärahoihin sisältyy toisinaan suoranaisia piilopuoluetuen elementtejä. Yleishyödyllisten määrärahojen nimikkeet ja käyttötarkoitukset saattavat olla niin väljästi muotoiltuja, ettei niistä voi aina nähdä suoraan, että avustuksia kanavoidaan myös puolueetyöhön. Esimerkiksi vuosina 1999 ja 2004 valtion budjetista oli osoitettu suoraan puolueiden käyttöön puoluetukena, eduskuntaryhmien kansliamäärärahoina ja parlamentaarisen lehdistötukena yhteensä 22 ja 26 miljoonaa euroa. Jos mukaan laskettaisiin valtion ja kuntien jakamat kaikki välilliset puoluetuen muodot, niin todennäköisesti kokonaisuutena ainakin kaksinkertaistuisi.

Avoimuusintressi oli alkuaan yksi oleellisista perusteluista julkisen tukijärjestelmän puolesta, ja sama näkökulma on tuotu toistuvasti esiin myöhemminkin. Puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyys on yleisesti tunnustettu tavoite, mutta yksityisen varainhankinnan lähteitä ei ole tähän mennessä pystytty täsmentämään. Määrittelemättä ovat jääneet myös julkisuuden sisältö ja rajat. Kuinka kattavasti ja yksityiskohtaisesti poliittisten toimijoiden talousjärjestelyt olisi saatava näkyville? Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta otti ensi kertaa kantaa siihen, minkä kokoiset yksityiset lahjoitukset tulisi saattaa yleiseen tietoon, kun 1.700/3.400 euroon yltävät lahjoitukset vaadittiin eriteltäviksi. Puolueiden kohdalla rajaus on edelleen tekemättä. Niiden tilinpäätökset eivät kerro ulkopuolisille, ovatko puolueet tai niiden piiri- ja oheisjärjestöt saaneet esim. yritysten taikka ammattijärjestöjen tukea - ja jos ovat, niin kuinka paljon. Paikallisten puoluejärjestöjen kohdalla tilanne on vieläkin suljetumpi, kun niille ei ole asetettu minkäänlaisia velvoitteita tuloperustansa julkistamiseksi.

Puolue- ja vaalirahoituksen avoimuuden toimeenpanossa yksi oleellinen osa liittyy valvontaan. Monimuotoiset tukijärjestelmät ovat tuoneet mukanaan viranomaisseurannan, jossa erottuu useita tasoja. Oheisjärjestöjen kohdalla valvonta on yleensä laajinta, mutta toimet kohdistuvat valtionapuehtoihin eivätkä puoluerahoitukseen. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöillä seuranta suuntautuu poliittisen toiminnan rahoitusjärjestelyihin, mutta viranomainen keskittyy pääosin asiakirjojen määrällisten ja teknisten vähimmäisvaatimuksien



varmistamiseen. Viranomaisrooli on vieläkin ohuempi ehdokkaiden vaalirahoituksessa, kun esim. eduskuntavaalien jälkeen oikeusministeriö vain kokoaa tiedot valituiksi tulleilta edustajilta ja asettaa ne yleisesti saataville. Suomessa valvontaa ei ole rakennettu aktiivisen viranomaistoiminnan varaan, vaan se on osana ketjua, jossa vastuuta kyselevät viimekädessä media, poliittiset kilpailijat ja kansalaiset. Vastuu on enemmän poliittista kuin juridista laatua. Viranomaisilla on joka tapauksessa oleellinen rooli asiassa, koska he toimivat porttina asiakirjajulkisuuden toimeenpanossa.

Tässä tutkimuksessa kerätyt kokemukset viranomaistoiminnasta ja asiakirjajulkisuudesta jakaantuvat kolmelle tasolle. Ensinnäkin yksittäisiä asiakirjoja tiedusteltaessa toiminta on ollut jokseenkin moitteetonta. Tutkija on saanut pyytämänsä asiakirjat ilman erityisiä vaikeuksia kohtuullisessa ajassa ja hyvän palvelun kera. Sen sijaan hankalampaa on ollut selvittää yksityiskohtaisesti valtionapuihin ja viranomaistoimintaan liittyviä käytäntöjä. Kun on pyritty luomaan kuvaa julkisen tuen haku-, jako-, valvonta- ym. perusteista, niin tiedon saanti on toisinaan kestänyt kuukausia. Viranomaisia on mm. pyydetty konkretisoimaan normien ohjaamaa arkikäytäntöä, mutta vastauksiin on saatettu kirjata ne samat pykälätekstit, jotka ovat muutenkin kenen tahansa luettavissa. Hankalimmaksi tilanne muuttuu silloin, kun viranomaisilta tiedustellaan puoluepoliittista substanssia sisältäviä kysymyksiä. Esimerkiksi eräisiin yleishyödyllisiin määrärahoihin selvästi liittyviä välillisen puoluetuen elementtejä ei tunnu toisinaan olevan virallisesti olemassakaan.

#### **Asetelma 6.1. Julkisen ohjauksen peruselementit Suomen puolue- ja vaalirahoituksessa**

JULKINEN TUKIJÄRJESTELMÄ	KIELLOT JA RAJOITUKSET
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perusjärjestöjä lukuun ottamatta kattava tukijärjestelmä</li> <li>- Suora tuki kaikkiaan noin 4-5 euroa / asukas / vuosi</li> <li>- Suoran tuen ohessa epävirallinen välillinen tukijärjestelmä</li> <li>- Tukiperustan uusi laajennus 2000-luvulla</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poliittisen rahoituksen lähteitä tai määrää ei ole rajoitettu</li> <li>- Ainoana rajoituksena kunnallisen puoluetuen kieltö</li> <li>- Kampanjabudjettien kokoa ei ole rajoitettu</li> <li>- Poliittista mainontaa ei rajoitettu 1990-luvun alun jälkeen</li> </ul>
AVOIMUUSVAATIMUKSET	VALVONTA JA SANKTIOT
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valituilla edustajilla modernit julkisuusvaatimukset</li> <li>- Puolueiden keskus- ja piirijärjestöillä vanhentuneet normit</li> <li>- Paikallisilla järjestöillä ei avoimuusvaatimuksia</li> <li>- Oheis- ym. järjestöillä vaihtelevia säännöksiä</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valvontakäytännöt vaihtelevat eri poliittisilla toimijoilla</li> <li>- Viranomaisvalvonta on yleensä teknistä yleisseurantaa</li> <li>- Muodollisiinkin vaatimuksiin suhtauduttu suurpiirteisesti</li> <li>- Järjestelmä ei sisällä uskottavia sanktioita</li> </ul>

Suomessa ohjausjärjestelmälle on tyypillistä oikeuksia korostava lähestymistapa, jossa velvoittavat tai rajoittavat säännökset jäävät varsin ohuiksi. Puoluetukijärjestelmä korostaa järjestöille suoraan maksettuja avustuksia, eikä siihen ole liitetty esim. valtion-avuisissa yleisesti sovellettua vaatimusta varainhankinnan tietystä omavastuuosuudesta. Omaehtoiseen varainhankintaan ei ole myöskään liitetty verokannustimia. Poikkeuksena

on vuonna 2006 voimaan tullut tuloverolain uudistus, joka koskee kunnallisten luottamus- henkilömaksujen puolueosuuksia ja niiden verovähennyskelpoisuutta. Suoranaisia rajoituksia tai kieltoja lainsäädäntö ei sisällä juuri lainkaan. Poikkeuksena on kunnallislain tulkintaan perustuva kunnallisen puoluetuen kieltö. 1970-luvulla tosin keskusteltiin ehdokaskampanjoinnin rajoittamisesta ja vuonna 2005 julkaistussa kansanvaltatyöryhmän muistiossakin ehdotettiin harkittavaksi europarlamenttivaalien kampanjakuluille ehdokaskoh- taista kattoa. Aikanaan yksi selkeä rajoitus liittyi maksettuun poliittiseen mainontaan ja sen kieltoon sähköisissä viestimissä. Tämäkin rajoitus poistui asteittain, kun poliittinen mainonta sallittiin paikallisissa radioissa ja kaapelitelevisioissa 1980-luvun puolivälin jäl- keen. Valtakunnallisilla tv-kanavilla vaalimainokset sallittiin 1990-luvun alussa<sup>5</sup>.

Suomessa poliittisesta rahoituksesta käyty keskustelu on pitkälti kiertynyt tavalla tai toisella puoluetukijärjestelmään. Sen ohessa mielenkiinto on kohdistunut vaalirahoituk- seen ja etenkin eduskuntavaalien kampanjavaroihin. Järjestelmää koskevia puutteita ei ole kuitenkaan tuotu toistaiseksi riittävästi esille. Siten ei ole myöskään riittänyt painetta oikais- ta epäkohtia tai kehittää järjestelmää. Poliittiselle järjestelmälle näyttää olleen tyypillistä varsin diskreetti lähestymistapa yleisesti tiedossa olleisiin epäkohtiin. Ilmiselviä puutteita ovat katsoneet läpi sormiansa niin viranomaiset kuin mediakin. Esimerkiksi jonkinlaisena julkisena salaisuutena lienee ollut useita vuosikymmeniä, että ainakin äärivasemmisto oli saanut taloudellista tukea ulkomailta ilmeisesti 1980-luvun lopulle saakka. Tätäkin käytän- töä oli siis toteutettu nykymuotoisen puoluelain jo voimassa ollessa. Eräissä kunnissa on puolestaan ylläpidetty suoranaista piilopuoluetuen järjestelmää kuntalain vastaisesti, vaik- ka käytäntö on ollut niin median, viranomaisten kuin kuntalaistenkin tiedossa. Tuore esi- merkki liittyy vuoden 2006 presidentinvaaleihin. Ainakin kahden keskeisen ehdokkaan ra- hoitusilmoituksista heräsi kysymys, olisiko niitä ollut syytä täydentää, mutta asiaa ei notee- rannut juuri kukaan. Seuraavana vuonna valittujen kansanedustajien vaalirahailmoitusten heikko taso sen sijaan aiheutti jo selvästi enemmän huomiota.

Puolue- ja vaalirahoitus ei ole enää yltänyt otsikoihin menneiden vuosikymmenien tapaan, vaikka aihe on ollut yhä esillä mm. vaalien yhteydessä. Pienet puolueet ovat toisi- naan yrittäneet nostaa teeman esille, mutta suuremmat puolueet ovat suhtautuneet siihen pidättyvämmiin. Lähestymistapa käy yksiin puolueiden erilaisten intressien kanssa. Alku- aan puoluetukijärjestelmää perusteltiin mm. sillä, että se ylläpitää vaihtoehtoja ja tasoittaa ryhmien välisiä lähtökohtia. Tavoite on jäänyt tavallaan puolitiehen, kun käytäntö palvelee sitä vain tiettyyn rajaan asti. Järjestelmä on omiaan ylläpitämään olemassa olevia ja va- kiintuneita vaihtoehtoja, kun se suosii eduskuntakannatuksen saavuttaneita puolueita ja

niidenkin välillä korostetusti suurimpia ryhmiä. Eikä kyse ole pelkästään puoluetuen jaosta, sillä eduskuntapaikkojen mukaan jyvitetään myös osa lehdistön tuesta, eduskuntaryhmien kansliamäärärahat sekä uusimmat vaalivuosien lisäavustukset ja virallisista perusteluista poiketen myös puolueiden nuorisjärjestöjen avustukset. Järjestelmä tuottaa sellaisiakin erikoisuuksia, että presidentinvaaleja varten tukea saa eduskuntapuolue, joka ei ole asettanut omaa ehdokasta lainkaan, mutta kokonaan tukea vaille jäävät puolueiden ulkopuoliset ehdokkaat. Välillistä puoluetukea on jaettu vieläkin leimallisemmin suurten ehdoilla. Tätä epävirallista järjestelmää on alkuaan rakennettu kansanrintamapuolueiden ehdoilla ja myöhemmin jaolle on tullut myös Kokoomus. Muille on jäänyt rippeitä.

Miten suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen julkisuusintressi toimii 2000-luvulla? Mitään objektiivista tai yksiselitteistä kriteeriä asian mittaamiseksi ei ole olemassa. Arvio rakentuu erilaisten näkökulmien ja vertailukohtien muodostamaan kokonaisuuteen. Näkemykset heijastavat väistämättä arvion pohjana olevia erilaisia odotuksia ja intressejä. Esimerkiksi puolueiden linjaukset ovat vaihdelleet ryhmien koon ja käytettävissä olleiden voimavarojen mukaan. Pienemmät puolueet ovat suhtautuneet julkisuusperustan laajentamiseen suuria ryhmiä myönteisemmin ja aktiivisemmin. Avoimuuden toteutusta voidaan arvioida myös vertaamalla lain kirjainta ja vallitsevaa käytäntöä. Esimerkiksi puoluelain perusteella koottavat asiakirjat tarjoavat periaatteessa mahdollisuuden hahmottaa vaalirahoituksen kokonaisuutta ja eritellä kampanjakustannusten ja -tuottojen rakennetta. Puoluejärjestöjen toimittamat asiakirjat vaihtelevat kuitenkin siinä määrin informaatioarvoltaan, että kampanjatulojen rakenteet jäävät usein tarkentamatta. Laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta vaatii omalla sarallaan jo yksityiskohtaisempaa varainhankintalähteiden erittelyä. Ensimmäisellä kerralla eduskuntavaaleihin sovellettu laki jäi tavallaan puolitiehen, kun osa kansanedustajista ei kirjannut näkyviin kampanjatulojensa todellista alkuperää. Erityislakien ohessa aiheetta sivuaa myös muu säädäntö, kuten esim. kuntalaki, jota on tulkittu eri oikeusasteissa siten, ettei puolueiden tukeminen kuulu kuntien toimialaan. Tämä ei ole kuitenkaan estänyt joitain paikallisia puolueyhteisöjä ammentamasta kuntien varoja omiin tarpeisiinsa.

Avoimuusintressiä voitaisiin arvioida myös lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden valossa. Jos säädösten kirjain ei ole täyttynyt, niin todennäköisesti silloin on jääty myös tavoitteista. Asian tekee monisäikeisemmäksi se, ettei julkisuuden sisältöä tai rajoja ole aina yksiselitteisesti määriteltävissä. Näkökulma avautuu myös laajempaan tarkasteluun, kun julkisuus on yleensä todettu tavoiteltavaksi arvoksi, vaikka sitä ei millään yksittäisellä päätöksellä pystytäkään toteuttamaan. Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana

on toteutettu useita uudistuksia, joissa itsessään on kohentamisen varaa. Ne ovat kuitenkin osaltaan olleet vauhdittamassa puolue- ja vaalirahoituksen julkisuutta. 1980-luvun jälkipuolella puoluelakiin tehdyt muutokset edistivät sekä puolue- että vaalirahan läpinäkyvyyttä, vaikka puolueiden tarjoamissa tiedoissa on toivomisen varaa ja säännöstenkin kaipaisti jo päivitystä. Eduskuntaryhmien tilinpäätöstiedot tulivat julkisiksi vuosittain taitteessa. Samaten poliittisten nuorisojärjestöjenkin tilinpäätökset ovat nykyään yleisesti saatavilla. Vuonna 2000 säädetty laki ehdokkaiden vaalirahoituksen ilmoittamisesta oli jo yksittäisenäkin uudistuksena huomattava askel kohti avoimempaa käytäntöä. Kaiken kaikkiaan suomalainen puolue- ja vaalirahoitus lienee merkittävistä puutteistaan huolimatta avoimemmalla pohjalla kuin koskaan aiemmin.

## **6.2. Suomalainen järjestelmä kansainvälisessä vertailussa**

Järjestelmän sisäisen tarkastelun jälkeen vertailu ulotetaan seuraavaksi muiden maiden käytäntöihin. Poliittiseen rahoitukseen liittyvät ilmiöt ovat herättäneet viime vuosikymmenen aikana kasvavassa määrin mielenkiintoa myös kansainvälisesti, mikä on ilmentynyt eri tavoin. Ensinnäkin alan tutkimus on lisääntynyt huomattavasti. Toiseksi lainsäädäntöä on uusittu useissa maissa: mm. Ranskassa 1995, Italiassa 1997, Norjassa 1998, Hollannissa 1999, Isossa-Britanniassa 2001, Saksassa 1994/2002, USA:ssa 2002 ja Kanadassa 2003. Kolmanneksi poliittisen rahoituksen ohjaukselle ja sen yhtenäistämiseksi on laadittu ylikansallisia ohjeistuksia. Esimerkiksi Euroopan parlamentti on antanut vuonna 2003 asetuksen Euroopan tason poliittisia puolueita ja niiden rahoitusta koskevista säännöistä<sup>6</sup>. Lisäksi Euroopan neuvosto on laatinut vuonna 2003 jäsenmailleen yhteiset suositukset, jotka koskevat puolue- ja vaalirahoitukseen sovellettavia korruption vastaisia säännöksiä. Samana vuonna Amerikan maiden presidenttien ja pääministerien neuvosto on laatinut suositukset periaatteellisista tavoitteista ja keinoista omille jäsenmailleen. Samaten Afrikan unioni on hahmotellut jäsenmailleen säännöksiä, joilla pyritään edistämään poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyttä ja toimia korruptiota vastaan.<sup>7</sup>

## ***Euroopan neuvoston puolue- ja vaalirahoitussuositukset***

Kansainvälisessä vertailussa Suomen 2000-luvun järjestelmä asetetaan ensiksi rinnakkain Euroopan neuvoston antamien suositusten kanssa<sup>8</sup>. Sen jälkeen vertaillaan eräissä läntisissä demokratioissa sovellettuja ohjausjärjestelmiä. Kolmanneksi hahmotetaan kansainvälisessä tutkimuksessa yleisimmin esiin tuotuja ohjaussuosituksia.

### **Asetelma 6.2. Euroopan neuvoston suositukset korruption vastaisiksi säännöksiksi puolue- ja vaalirahoituksessa sekä niiden vertailu Suomessa sovellettuihin käytäntöihin**

---

#### **I Puolueiden ulkoiset rahoituslähteet**

##### **Artikla 1. Yksityinen ja julkinen tuki puolueille**

Suosituksen mukaan sekä valtio että kansalaiset ovat oikeutettuja tukemaan puolueita. Valtion pitäisi tarjota puolueille kohtuullista tukea, joka voisi olla rahallista ja joka tulisi jakaa oikeudenmukaisin ja kohtuullisin perustein. Erilaiset avustukset eivät saisi puuttua puolueiden riippumattomuuteen.

Suomessa puolueita tuetaan yksityisin ja julkisin varoin suoraan ja välillisesti. Valtion tuen määrää tai tasoa ei ole linjattu budjetin ulkopuolisin määrein. Jakoperusteet ovat edullisia suurimmille puolueille. Puolueet ovat käytännössä tulleet riippuvaisiksi julkisesta tuesta, mikä on toisaalta edistänyt riippumattomuutta yksityisestä rahoituksesta.

##### **Artikla 2. Puolueille annettavien lahjoitusten määrittely**

Lahjoituksella tarkoitetaan kaikkia puolueille harkitusti annettuja taloudellisia tai muita etuja.

Suomessa lainsäädäntö ei nimenomaisesti määrittele puolueiden saamia lahjoituksia, avustuksia tai muita etuja valtion puoluetukea lukuun ottamatta.<sup>9</sup>

##### **Artikla 3. Lahjoitusten yleiset periaatteet**

Valtion pitäisi laatia säännökset puolueille annettavista lahjoituksista eturistiriitojen välttämiseksi, lahjoitusten avoimuuden takaamiseksi ja salaisten avustusten välttämiseksi sekä puolueiden riippumattomuuden takaamiseksi. Erityisesti tietyn rajan ylittävät lahjoitukset olisi julkistettava. Lisäksi olisi harkittava rajoituksia puolueille annettavien lahjoitusten enimmäismäärille. Olisi myös laadittava keinot, jotka estäisivät säännösten kiertämisen.

Suomessa ei ole määrällisiä eikä laadullisia rajoituksia puolueille annettaville lahjoituksille. Ei ole myöskään säännöksiä, jotka velvoittaisivat puolueita julkistamaan yksityisiä lahjoituksia tai niiden antajia.

##### **Artikla 4. Lahjoitusten verovähennyskelpoisuus**

Suosituksen mukaan verolainsäädäntö voisi sallia puolueille annettavat lahjoitukset tietyissä rajoissa verovähennyskelpoisiksi.

Suomessa puolueille suoraan annettavat lahjoitukset eivät ole verovähennyskelpoisia.<sup>10</sup>

### Artikla 5. Lahjoitukset oikeushenkilöiltä

Valtion tulisi määrätä, että oikeushenkilöiden lahjoitukset puolueille merkitään lahjoittajien kirjanpitoon ja että oikeushenkilöiden osakkaat tms. jäsenet ovat tietoisia lahjoituksista. Valtion tulisi estää tai säännellä lahjoituksia oikeushenkilöiltä, jotka tuottavat tavaroita tai palveluita julkishallinnolle. Valtion tai muun julkisen hallinnon kontrolloimien oikeushenkilöiden avustukset puolueille tulisi kieltää kokonaan.

Suomessa puolueiden toimintaa tai rahoitusta nimenomaisesti ohjaavassa lainsäädännössä ei ole erillisiä määräyksiä, jotka sääntelisivät yksityisessä tai julkisessa kontrollissa olevien oikeushenkilöiden puolueille antamia lahjoituksia.

### Artikla 6. Puolueita lähellä oleville yhteisöille annettavat lahjoitukset

Puolueille annettavia lahjoituksia koskevat säännökset pitäisi soveltaa myös suoraan tai välillisesti puolueisiin kytkeytyneisiin tai muuten niiden hallinnassa oleviin yhteisöihin.

Suomessa puolueita ja niiden oheisjärjestöjä koskevat säännökset eivät ole yhteismitallisia. Normistot vaihtelevat myös oheisorganisaatioiden kesken.

### Artikla 7. Avustukset ulkomaisilta lahjoittajilta

Valtion pitäisi rajoittaa, estää tai muuten säännellä avustuksia ulkomaisilta lahjoittajilta.

Suomen säännöksissä ei ole suoraan määritelty kantaa ulkomailta mahdollisesti peräisin oleviin puolueavustuksiin.

## II Ehdokkaiden ja vaaleissa valittujen rahoituslähteet

### Artikla 8. Säännösten soveltaminen ehdokkaisiin ja valittuihin edustajiin

Puoluerahoitusta ohjaavia säännöksiä pitäisi soveltaa tarpeellisin muutoksin myös vaaliehdokkaiden kampanjarahoitukseen ja valituksi tulleiden edustajien rahoitukseen.

Suomessa velvollisuudet vaihtelevat tapauksittain. Puolueet joutuvat selvittämään yleisluontoisesti vaalirahan päälähteensä. Tiukimmat säännökset koskevat valituksi tulleita ehdokkaita, jotka joutuvat erittelemään rahoitusmuotonsa ja nimeämään tietyn rajan ylittävät tukilähteensä. Muiden ehdokkaiden ei tarvitse selvittää lainkaan vaalirahoitustaan.

## III Vaalikampanjoiden kulut

### Artikla 9. Kampanjakustannusten rajoittaminen

Valtion tulisi harkita toimia ehkäisemään puolue-toiminnan kasvua rahoitustarpeita, kuten asettamalla rajat vaalien kampanjakustannuksille.

Suomessa ei ole rajoituksia, jotka säätelisivät puolue-toimintaan tai vaalikampanjointiin käytettävien varojen määrää.

### Artikla 10. Kampanjakustannusten kirjaaminen

Valtion pitäisi vaatia jokaista puoluetta, ehdokaslistaa ja ehdokasta kirjaamaan kaikki niin suorat kuin välillisetkin kampanjakustannuksensa.

Suomessa puolueet ja niiden piirijärjestöt ovat velvollisia erittelemään ja ilmoittamaan kampanjakulunsa. Vaaleissa valituksi tulleiden ehdokkaiden on ilmoitettava kuluistaan vain loppusumma. Muilla ehdokkailla tai ehdokaslistoilla ei ole velvollisuuksia kampanjakulujensa erittelemiseen tai julkaisemiseen.

## IV Läpinäkyvyys

### Artikla 11. Kirjanpito

Valtion tulisi vaatia puolueilta ja niihin kytkeytyneiltä oikeushenkilöiltä kunnollista kirjanpitoa. Puolueiden kirjanpitoon pitäisi sisältyä, soveltuvin osin, niihin sidoksissa olevien organisaatioiden kirjanpito.

Suomessa niin puolueita kuin niiden oheisjärjestöjäkin koskee kirjanpitolain määräykset yhdistysten kirjanpitovelvollisuudesta. Oheisjärjestöjen kirjanpitoa ei ole kuitenkaan määrätty yhdistettäväksi puolueiden vastaaviin tietoihin.

### Artikla 12. Lahjoitusten kirjaaminen

Valtion pitäisi vaatia puolueiden kirjanpitoa erittelemään kaikki lahjoitukset, mukaan lukien niiden laatu ja määrä. Tietyn rajan ylittävien lahjoitusten alkuperä olisi saatettava tunnistettavaksi.

Suomessa puolueiden kirjanpidolle ei ole erikseen määrätty ko. erityisvelvoitteita.

### Artikla 13. Velvollisuus esittää ja julkistaa kirjanpito

Valtion tulisi vaatia puolueita esittämään kirjanpitoonsa riippumattomalle viranomaiselle säännöllisesti ainakin vuosittain. Lisäksi puolueiden pitäisi julkistaa kirjanpitoonsa tai ainakin siitä tehty yhteenveto, johon sisältyisi artikloissa 10 ja 12 vaaditut tiedot vaalikustannuksista ja saaduista lahjoituksista.

Suomessa säännöllinen valvonta ja asiakirjajulkisuus ulottuvat puolueiden tilinpäätöstietoihin - eivät kirjanpitoon asti. Lisäksi viranomaisilla on tarvittaessa oikeus tarkastaa puolueiden tilinpitoa ja varainkäyttöä. Tätä oikeutta on käytetty ilmeisen harvoin. Lahjoitusten alkuperä ei tule esille julkisissa asiakirjoissa.

## V Valvonta

### Artikla 14. Riippumaton tarkastus

Valtion pitäisi huolehtia puolue- ja vaalirahoituksen riippumattomasta tarkastuksesta. Tähän piiriin tulisi kuulua puolueiden kirjanpidon sekä vaalien kampanjakulujen valvonta. Samalla tulisi seurata, että puolueet julkistavat vaaditut tiedot.

Suomessa valvonta on kuulunut pääasiassa oikeusministeriön toimialaan. Valvonnan sisältö ei ulotu suosituksen määrittämälle tasolle.

### Artikla 15. Erikoistunut henkilöstö

Taistelussa laitonta puolue- ja vaalirahoitusta vastaan valtion tulisi edistää toimia, joilla saataisiin tuomioistuimiin, poliisiin tai muihin viranomaistahoihin alaan erikoistunutta henkilöstöä.

Missään yhteydessä ei ole tullut esiin, että Suomessa olisi ryhdytty varsinaisesti kouluttamaan tai palkkaamaan alalle erikoistunutta virkakuntaa.

## VI Sanktiot

### Artikla 16. Sanktiot

Valtion pitäisi määrätä puolue- ja vaalirahoitusta koskevien säännösten rikkomuksille tehokkaat ja oikeassa suhteessa olevat varoittavat sanktiot.

Puoluelain velvoitteita laiminlyövältä puolueelta voidaan pidättää puoluetuen maksatus, kunnes velvoitteet on täytetty. Ehdokkaiden vaalirahoitusta koskevan lain laiminlyönneistä ei ole säädetty uhka- tai rangaistusseuraamuksia.

Euroopan neuvostoon kuuluvien maiden yhteisesti laatimiin suosituksiin nähden Suomen nykykäytäntö vaikuttaa varsin suurpiirteiseltä. Erityisesti puolue- ja vaalirahoituksen alkuperän läpinäkyvyyttä ja valvontaa koskevat säännökset ovat väljiä.

### ***Poliittisen rahoituksen ohjausjärjestelmiä eräissä läntisissä demokratioissa***

Ylikansallisten suositusten ohessa viime vuosina laajentunut tutkimus tarjoaa entistä paremmat mahdollisuudet arvioida eri maiden järjestelmiä. Vertailevassa tutkimuksessa on hahmotettu mm. edustukselliseen järjestelmään käytettyjen varojen määrää. Kun **kokonaiskustannuksia** (*costs of democracy*) on suhteutettu väkilukuun tai äänioikeutettujen määrään, niin eroteltavissa on ollut ainakin kolmeen luokkaan jaoteltuja valtiota. Tuoreimmissa selvityksissä korkean kustannustason valtioiksi on arvioitu esim. Italia, Itävalta, Israel, Japani ja Ruotsi. Keskimääräisen kulutason demokratioiksi on luettu mm. USA, Saksa, Ranska ja Espanja. Matalan tason maiksi on katsottu Britannia, Kanada, Hollanti ja Australia. Esimerkiksi koko brittiläisen puoluejärjestelmän on arvioitu toimivan samalla rahalla kuin yksittäiset suurpuolueet Saksassa.<sup>11</sup> Suomessa poliittisen järjestelmän kokonaiskustannuksia olisi periaatteessa mahdollista arvioida, kun seuranta ulotettaisiin myös pienimpiin puolueisiin ja kaikkiin piirijärjestöihin sekä yleisimpiin oheisorganisaatioihin. Ongelmana on kuitenkin se, että tuhansien paikallisten organisaatioiden eli perus- ja kunnallisjärjestöjen taloudesta ei ole toistaiseksi juuri tietoa eikä julkista asiakirjaperustaa asian selvittämiseksi. Sen sijaan aineistot riittävät paremmin Suomen ja eräiden muiden maiden soveltamien tukijärjestelmien kokoverailuun.

**Taulukko 6.1. Julkisen tuen koko eräissä läntisissä demokratioissa 1990-luvun lopulla<sup>12</sup>**

Valtio	Suora julkinen vuosituki / asukas / euro
Britannia	< 1
Kanada	< 1 (arvio)
Ruotsi	8-9
Saksa	2-3
Suomi	4-5
USA	< 1 (arvio)

Lähdetiedot maittain ilmenevät seuraavassa tekstissä.

Tukijärjestelmän ohessa julkisen ohjauksen keskeiseksi elementiksi on katsottu velvoittavat tai muuten sääntelevät ratkaisut, kuten avoimuusvaatimuksiin ja rajoituksiin sekä niiden valvontaan liittyvät käytännöt<sup>13</sup>. Nämä voivat olla vaihtoehtoisia tapoja ohjata järjestelmää tai niistä voidaan koota eri painotuksia korostavia malleja (*regulatory policies*).



Esimerkiksi Nassmacher (2003, 10-14) on tyypitellyt em. perusteilla muutamissa läntisissä demokratioissa sovellettuja poliittisen rahoituksen ohjausjärjestelmiä:

- Itsemääräämisen malli (*autonomy option*) – Ruotsi
- Läpinäkyvyyden malli (*transparency option*) – Saksa
- Julkista intressiä korostava malli (*advocate for the public interest option*) – USA
- Monitahoisen sääntelyn malli (*diversified regulation option*) – Kanada

Lakiperusteinen ohjausmalli **Ruotsissa** on pelkistetyn kaksijakoinen: niukalti velvollisuuksia ja runsaasti oikeuksia. Julkinen valta tarjoaa avokätisen puoluetukijärjestelmän, jossa tukea on jaettu 1960-luvulta lähtien puolueiden keskusorganisaatioille ja 1970-luvulta alkaen maakunnallisille sekä paikallisille järjestöille. Esimerkiksi vuosina 1999 ja 2002 suora julkinen tuki oli yhteensä noin 670 ja 730 miljoonaa kruunua. Vuonna 2002 valtion jakama puoluetuki sekä eduskuntaryhmien tuki olivat noin 255 miljoonaa, kunnallinen tuki 296 miljoonaa ja maakunnallinen tuki noin 180 miljoonaa kruunua.

Ruotsissa lakiperusta ei sen sijaan velvoita puolueita tai vaaliehdokkaita raportoitmaan millään tavoin rahoitusjärjestelyistään - ei tuloistaan eikä menoistaan. Asiaa on hoidettu eduskuntapuolueiden välisillä vapaaehtoisilla sopimuksilla, joista viimeinen on vuodelta 2000. Varsinainen sopimus kattaa puolueiden keskusorganisaatiot, mutta myös alueellisia ja paikallisia järjestöjä sekä keskeisiä oheisorganisaatioita on kehoitettu seuraamaan sopimuksen linjauksia. Lisäksi vaaliehdokkaat on otettu suosituksen piiriin, kun vaalijärjestelmää on sorvattu enemmän henkilövaalien suuntaan. Sopimuksen oheen puolueet ovat laatineet sisäisiä suosituksia niin järjestöilleen kuin ehdokkailleenkin. Varsinaisen sopimuksen mukaan mm. puolueiden tilinpäätökset on laadittava siten, että niistä on luettavissa, miten toiminnan rahoitus on järjestetty, ja vaaliehdokkailta ainakin odotetaan vastaavia selvityksiä. Mm. yksityisiltä tahoilta saadun taloudellisen tuen alkuperä ja määrä on julkistettava, mikä pätee myös huomattavimpiin epäsuoran tuen muotoihin. Sopimus koskee puolueen keskusorganisaation ohessa sen suoraan hallitsevia tahoja, kuten esimerkiksi yhtiöitä ja säätiöitä. Lisäksi puolueiden tilinpäätökset on asetettava kaikkien halukkaiden saataville.

Varainhankinnan tai kulujen määrään liittyviä lakimääräisiä rajoituksia Ruotsissa ei ole, vaikka eräät puolueet ovat kieltäytyneet esim. suorasta yritystuesta. Sen sijaan maksettua poliittista mainontaa valtakunnallisilla tv- tai radiokanavilla ei ole hyväksytty.<sup>14</sup>

**Saksassa** nykymuotoiseen ohjausjärjestelmään on siirrytty useiden kehitysvaiheiden jälkeen vuonna 1994. Puoluetukea maksetaan liitto- ja osavaltiotason organisaatioille,

mutta ei paikallisille järjestöille eikä vaaliehdokkaille. Tuen enimmäismäärä on sidottu vuonna 1998 määrätylle 245 miljoonan D-markan tasolle, johon tehdään vuosittain inflaatiotarkistukset. Puoluetuen jakotapa perustuu vaaleissa saatuihin äänimääriin, mutta puolueet eivät voi saada tukea enempää kuin niillä on omaa varainhankintaa (*matching funds*). Toinen tukimuoto on liitto- ja osavaltio parlamenttien puolueyhmittymille osoitettu tuki, jonka on todettu olleen 1990-luvun lopulla yhteensä yli 200 miljoonaa (DM). Järjestelmään kuuluu myös verotuksellisia etuja puolue toimintaan osoitetuille pienimuotoisille lahjoituksille. Yritystaustaisille avustuksille veroetuja ei myönnetä, vaikka varainhankintaa ei muuten olekaan rajoitettu. Lisäksi puolueille tarjotaan edullisin ehdoin lähetysaikaa televisiossa ja radiossa.

Kannustavaksi luodussa tukijärjestelmässä puolueille on osoitettu laajat lakiperusteiset velvoitteet varainhankinnan julkistamiseksi. Niin liittovaltion, osavaltion kuin paikallisenkin tason puolueorganisaatioilta vaaditaan vuosittaiset selvitykset sekä tuloista ja menoista että varallisuudesta ja veloista. Lisäksi tietyn rajan ylittävistä lahjoituksista (DM 20.000) on ilmoitettava tuen antaja ja kokonaissumma. Julkisuusvelvoitteet koskevat myös liitto- ja osavaltio parlamenttien puolue ryhmiä.

Korkeimman oikeuden linjauksilla muokattua saksalaista järjestelmää on arvioitu moderniksi malliksi, jossa on pyritty välttämään ylisääntelyä ja ohjaamaan varainhankintaa erilaisille lähteille sekä osoittamaan avoimuuden vähimmäisvaatimukset. Ongelmaksi on mainittu mm. se, että toisinaan on vaikea vetää raja puolue työn ja ehdokaskampanjoinnin välille. Samaten on hankalaa erottaa toisistaan yleensäkin puolue- ja vaalirahoitus sekä esim. parlamenttiryhmiin liittyvä rahoitus.<sup>15</sup>

**USA:ssa** poliittinen rahoitus on pitkälti kampanjointiin liittyvää ehdokasrahoitusta, jossa puolueet jäävät sivurooliin. Yhdysvallat on säännellyt vaalirahoitusta yksityiskohtaisella normistolla jo vuosikymmeniä. Tavoitteena on ollut yhdistää laaja ilmaisuvapaus ja läpinäkyvyys, minkä lisäksi tarkoituksena on ollut rajoittaa suuren rahan vaikutusta vaaliasetelmaan. Erillisiä säännöksiä on liitto- ja osavaltioiden sekä paikallisella tasolla, mutta tässä keskitytään liittovaltion ohjaukseen. Vaalirahoituksen keskeisiä toimijoita on komiteat (*committees*). Kun poliittisiin tarkoituksiin halutaan koota ja käyttää varoja, niin tarkoitusta varten on rekisteröitävä komitea, joka on velvollinen raportoimaan säännöllisesti toimintaan riippumattomalle ja laajoin valtuuksin varustetulle julkista intressiä valvovalle elimelle (*Federal Election Commission*). Ehdokas- ja puoluekomiteoiden ohessa organisaatioita on yrityksillä, etujärjestöillä ja yhden asian liikkeillä (*Political Action Committees – PACs*). Esim. 1997-98 lähes 5.000 PACin tulot kohosivat yli 500 ja kulut yli 470 miljoonaan dollariin.

Julkinen tuki USA:ssa on suppeaa, kun liittovaltio on tarjonnut budjettirahoitusta vain presidentinvaaleihin. 1970-luvulla luotu järjestelmä koostuu kolmesta osasta. Tukea voi saada esivaaleihin, joissa puolueiden sisällä ehdokkaat kisaavat keskenään ja puoluekokouksiin, joissa ehdokkaat virallisesti nimetään. Kolmanneksi tuki kohdistuu varsinaiseen presidentinvaalikampanjaan. Esimerkiksi vuoden 1996 vaaleissa tukikokonaisuus oli noin 150 miljoonaa dollaria. Lisäksi joissain osavaltioissa on vaihtelevia tukikäytäntöjä.

Eri toimijoita koskevat rajoitukset ovat oleellinen osa sääntelyä. Ulkomaalaisten antama vaaliraha on kielletty. Myös yritysten ja ammatillisten järjestöjen suoraa tukea on rajoitettu, vaikka pääosa niistäkin voi osallistua rekisteröidyn komitean kautta. Rajoitukset koskevat myös lahjoitusten määrää; yksityishenkilö voi vuosittain avustaa ehdokasta tai tämän komiteaa korkeintaan 1.000 dollarilla, kansallista puoluekomiteaa 20.000 ja muita komiteoita 5.000 dollarilla. Vastaavasti erilaisten komiteoiden antamille lahjoituksille on omat kattonsa. Suorien lahjoitusten ohessa yksi tapa osallistua kampanjointiin liittyy ”pehmeään rahaan” (*soft money*) eli ehdokkaan hyväksi käytettyihin varoihin, jotka eivät kulje hänen tilinpitonsa kautta ja joiden käyttöä ei ole koordinoitu kandidaatin varsinaisen kampanjakoneen kanssa. Korkein oikeus linjasi vuonna 1996, että puoluekomiteat voivat käyttää liittovaltion vaaleissa rajoituksetta tätä pehmeää rahaa. Lisäksi oikeus määritteli 1976, että ehdokkaiden kampanjabudjettien kokoa voidaan rajoittaa ainoastaan presidentinvaaleissa ja silloinkin vain, jos kampanjaan on käytetty julkista tukea.

Rajoitusten ohessa keskeinen ohjauselementti liittyy rahoituksen avoimuuteen. USA:ssa on pyritty tuomaan näkyviin poliittisen toiminnan rahavirtojen lähteet. Ehdokas-, puolue- ym. komiteoiden on raportoitava säännöllisesti saamistaan tuloista ja antamistaan lahjoituksista. Ehdokkaiden on esim. identifioitava kaikki ne komiteat, joilta rahaa on saatu. Kaikki komiteat ovat puolestaan velvollisia identifioimaan ne yksityishenkilöt, jotka ovat antaneet niille lahjoituksia. Ilmoitettavaksi on vaadittu 200 dollaria ylittävät lahjoitukset. Erillisiä velvoitteita on asetettu ns. pehmeälle rahalle, jonka hillitsemiseksi normistoa on uusittu 2000-luvulla.<sup>16</sup>

**Kanadassa** puolueiden rooli on USA:ta korostuneempi niin vaalien aikana kuin niiden välilläkin, mikä heijastuu poliittiseen rahoitukseen sekä liittovaltion (federaatio) että osavaltioiden (provinssit) tasolla. Vuoteen 2003 voimassa ollut järjestelmä on muotoutunut 1970-luvulla säädetyllä ja 1980-luvulla korjatulla normistolla. Monitahoisella ohjauksella on pyritty kannustamaan poliittisia toimijoita raportoimaan taloudestaan ja kokoamaan rahoitustaan vaihtoehtoisista lähteistä. Näin on haluttu vähentää poliittisten toimijoiden riippuvuutta niin julkisesta tuesta kuin suurista yksityisistä rahoituslähteistä.

Kanadassa liitto- ja osavaltiot ovat korvanneet osan puolueiden ja ehdokkaiden vaalikuluista, mutta ne eivät ole avustaneet puolueiden rutiinotoimintaa. Puolueille on palautettu 22,5 % ja ehdokkaille 50 % kampanjakuluista. Toinen tukimuoto on liittynyt parlamenttiryhmien tukemiseen. Epäsuorempana tukimuotona on puolestaan tarjottu verotuksellisia etuja pienille poliittisille lahjoituksille, mikä on osoittautunut toimivaksi käytännöksi. Lisäksi vaalien alla on tarjottu edullista tv- ja radioaikaa mm. poliittiseen mainontaan. Julkisen tuen kokonaismäärää ei ole laskettu tarkkaan, mutta arviot kertymistä ja poliittisen järjestelmän kaikkinaisista kustannuksista viittaavat läntisten demokratioiden vertailussa suppeahkoon joskaan ei kaikkein niukimpaan tukijärjestelmään<sup>17</sup>.

Nyt kuvattavien liittovaltion säännösten ohessa provinseilla on omia ja usein vielä yksityiskohtaisempia normistoja. Puolueille tai ehdokkaille annetuista yli 200 dollarin lahjoituksista on tuotava näkyviin tuen lähde ja määrä. Lisäksi puolueiden pitää raportoida rutiinituloistaan ja -menoistaan sekä erikseen vaalitaloudestaan. Ehdokkaiden selvitykset keskittyvät kampanjakuluihin. Kummassakin tapauksessa vaaditaan varsinaisen budjetin ohessa myös hyödykkeinä tai palveluina annetun tuen raportointia. Lisäksi esim. puolueiden kokonaispottiin on sisällytettävä sen puolesta käytetyt voimavarat. Erikseen mainitaan vielä muut kampanjointiin osallistuneet henkilöt tai ryhmittymät (*third party*), joilta niiltäkin vaaditaan selvitykset avustuksista ja kampanjakuluista.

Kampanjoinnin enimmäiskustannuksiin on määrätty rajoituksia, jotka on määritelty puolueille ja ehdokkaille vaalipiirien koon mukaan. Lisäksi muille kampanjointiin osallistuville (*third party*) on osoitettu kiinteät kulukatot niin kansallisella kuin vaalipiirien tasolla.

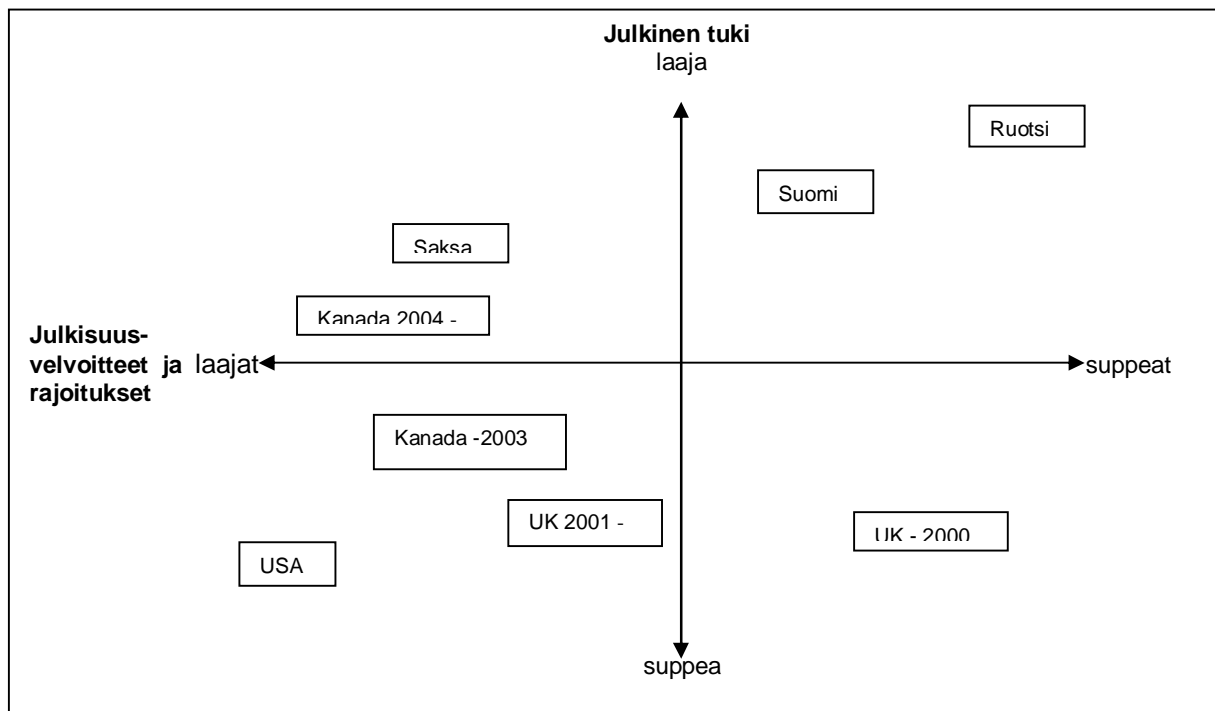
Vuonna 2004 Kanadassa laajennettiin tukijärjestelmää, kun puolueiden ja ehdokkaiden vaalikuluista ryhdyttiin korvaamaan aiempaa suurempi osuus (50 ja 60 %). Lisäksi puolueille ryhdyttiin maksamaan vuosittaista tukea vaaleissa saatujen äänimäärien mukaan. Uudistus tiukensi samalla sääntelyä, kun poliittisille lahjoituksille asetettiin ylärajat: yksityishenkilöiden antamille lahjoituksille 5.000 ja yritysten sekä ammattiliitojen lahjoituksille 1.000 dollaria. Lisäksi tulojen ja menojen raportointivelvoitteet ulotettiin mm. puolueiden vaalipiirikohtaisiin yhdistyksiin.<sup>18</sup>

Poliittisen rahoituksen normatiivisissa ohjausmalleissa erottuu viidentenä tyyppinä brittiläinen ratkaisu, joka perustui pitkään rajoitettuun tai jopa minimaaliseen sääntelyyn. Tilanne on tosin muuttunut vuonna 2000 säädetyin uuden lain myötä. **Isossa-Britanniassa** on ollut aina tyypillistä se, että puolueille on tarjolla niukalti julkista tukea. Tilanne on edelleen sama, vaikka määrärahoja lisättiin 1990-luvulla. Merkittävin tukimuoto on pelkästään oppositiopuolueiden parlamentaariseen työhön osoitettu määräraha, joka oli 1999-2000

vajaat 5 miljoonaa punttaa. Lisäksi muutamien viime vuosien aikana puolueille on osoitettu noin 2 miljoonan punnan vuosittainen määräraha (*Policy Development Fund*) poliittisen toiminnan suunnitteluun ja eräitä muita vähäisempiä määrärahoja. Brittiläisessä järjestelmässä puolueille on tarjottu myös vapaata tv- sekä radioaikaa ja parlamenttivaalien ehdokkaille on myönnetty maksuton postitusoikeus.

Vuosituhanen alussa Isossa-Britanniassa säädetty laki tiukensi oleellisesti poliittisen rahoituksen julkisuusvelvoitteita ja rajoituksia. Perinteisesti vaalien ehdokkaita on koskenut vaalipiirikohtainen kampanjakulujen katto, ja maksettu poliittinen mainonta on kielletty tv:ssä ja radiossa. Nytemmin rajoitukset ulottuvat myös valtakunnan tason puolueiden kampanjakulujen määrään. Lisäksi uudet normit velvoittavat puolueet toimittamaan viranomaisille selvitykset tilinpäätöksistään tuloineen ja menoineen, kun aiemmin julkisuus oli vapaaehtoisten järjestelyjen varassa. Lisäksi uusi laki vaatii, että näkyviin on tuotava kaikki valtakunnan tasolla saadut yli £ 5.000 lahjoitukset ja vaalipiirikohtaisesti yli £ 1.000 lahjoitukset. Yli £ 50 anonyymit lahjoitukset on kokonaan kielletty.<sup>19</sup>

### Asetelma 6.3. Julkisen ohjauksen normatiivisia perusmalleja eräissä maissa<sup>20</sup>



Miten sitten pitäisi luonnehtia suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen normatiivista ohjausjärjestelmää, joka tarjoaa laajan tukiperustan, keskimääräistä niukemmat julkisuusvaatimukset, ohuen valvontarakennelman ja joka ei sisällä rajoituksia? Poikkeavista elementeistä huolimatta se on suhteellisen lähellä Ruotsissa toteutettua itsemääräämiseen perustuvaa mallia. Vertailututkimuksessa onkin viitattu skandinaaviseen lähestymistapaan, kun poliittisen rahoituksen toimijoille tarjotaan yksityisyyden suojaa hieman samaan tapaan kuin äänioikeuttaan käyttäville kansalaisille. Asetelma poikkeaa täysin esim. Pohjois-Amerikassa ja Saksassa miellettyyn lähtökohtaan, joka korostaa läpinäkyvyyttä ja kansalaisten oikeutta tietää politiikan taustavaikuttimista äänestyspäätöstä tehdessään<sup>21</sup>.

Järjestelmät poikkeavat toisistaan kaikissa maissa, mutta jossain määrin on hahmotettavissa laajassa mitassa nähtäviä eroja ja yhtäläisyyksiä. Läntisissä demokratioissa on perinteisesti eroteltu yksityiskohtaiseen sääntelyyn pohjautuva amerikkalainen malli ja eurooppalainen lähestymistapa, joka on tukeutunut väljempään ja vapaamuotoisempaan (*laissez-faire*) ohjaukseen. Tiettyjä eroja on nähtävissä myös anglosaksisten ja mannereurooppalaisten maiden välillä. Englantia puhuvissa ja kampanjaorientoituneissa maissa poliittinen rahoitus on painottunut vaalirahoitukseen. Muualla poliittinen raha suuntautuu enemmän myös puolueiden organisatorisiin tarpeisiin ja vaalien välillä kuluviin voimavaroihin. Anglosaksisissa maissa etusijalle on asetettu rahoitusta sääntelevät ja rajoittavat normit, kun Manner-Euroopassa ohjaus on painottunut julkisen tuen ja ohuemman tai ainakin vaihtelevan sääntelyn yhdistelmään. Tutkimuksissa on tulkittu vaihtelevin painoin, miten selkeä yhteys puolue- tai vaalijärjestelmällä ja poliittisen rahan sääntelyjärjestelmän yksityiskohtaisuudella on keskenään. Esimerkiksi Nassmacher (2001a, 17) on tiivistänyt:

”In comparative studies little theory has been developed to help understand why these differences and similarities exist. A first approach may conclude that there is no correlation between political finance regulation on the one hand and types of government, party system or electoral system on the other.”

Toisaalla taas Gidlund (2004, 97) on todennut:

”En allmän iakttagelse är att ju starkare personvalsinslag i ett lands valsystem, desto mer omfattande och detaljerad tenderar regleringen av valfinansieringen vara.”

Sen sijaan vaalijärjestelmän on yleisesti katsottu vaikuttavan siihen, miten merkittävässä asemassa raha on vaalikampanjoinnissa. Ehdokaspainotteisen vaalijärjestelmän on nähty korostavan rahan merkitystä kampanjoinnissa. Samalla sen on katsottu korostavan tarvetta säännellä poliittista rahoitusta.

Eri kulttuureita sävyttävistä eroista huolimatta ohjausjärjestelmien on todettu viime vuosina samankaltaistuneen tai ainakin lähentyneen toisiaan. Yhteistä on kasvanut tarve säädellä rahan vaikutusta poliittiseen järjestelmään. Kun kansallisia säännöksiä on uusittu, niin usein on kartoitettu muissa maissa kerättyjä kokemuksia ja toisinaan on jopa seurattu esim. naapurimaiden käytäntöjä. Vaikka edustukselliseen järjestelmään tarvittavien varojen määrä sekä niiden käyttö- ja vaikutustavat vaihtelevat, niin kaikkialla ollaan joka tapauksessa sen tosiasian edessä, että rahalla voidaan vaikuttaa poliittiseen kilpailuun ja vaaliasetelmiin. Mediaan keskittyneen mainonnan on nähty myös lisäävän entisestään vaalien kuluja ja rahan merkitystä. Lisäksi erilaiset skandaalit ovat lisänneet vaatimuksia, jotka koskevat korruption tyyppisten ilmiöiden ehkäisyä.<sup>22</sup>

Normatiivinen taso kertoo tietysti vain osan järjestelmän luonteesta ja toimivuudesta. Toisinaan ohjaus voi toimia lain vaatimuksia yksityiskohtaisemmin. Esimerkiksi Ruotsissa puolueiden välisellä sopimuksella ja niiden sisäisillä ohjeilla on päästy Suomea avoimempaan käytäntöön. Ruotsissa on pystytty mm. selvittämään, miten laajasti ammatilliset järjestöt ovat tukeneet puoluetoimintaa<sup>23</sup>. Suomessa vastaavat tiedot ovat arvailujen varassa. Siten asetelmassa 6.3. Suomi jää ainoaksi maaksi, jossa suurimpia poliittisia lahjoituksia ei yleisesti vaadita esille.

Useimmiten normien ja käytännön välinen tilanne on toki päinvastainen: käytäntö ei yllä säädösten tasolle. Muodollisen ohjauksen ja arkitodellisuuden välinen juopa on nähtävissä yleisesti eri maissa. Lainsäädäntö vanhentuu vähitellen, kun varainhankinnan keinot kehittyvät, ja aina haluttaessa löytyy myös erityiset välineet väistää säännöksiä. Järjestelmän toimivuus riippuu poliittisesta kulttuurista, joka koostuu yhtäältä normistosta ja valmiudesta sen kehittämiseen sekä toisaalta vakiintuneista käytännöistä ja toimintatavoista. Esimerkiksi useissa Etelä-Euroopan maissa korruption torjumiseksi on suhteellisen laajat julkisuusvelvoitteet, mutta niitä on kierretty yleisesti, mikä näyttää olevan tiedostettu ja toisinaan jopa hyväksytty käytäntö<sup>24</sup>. USA:ssa yksityiskohtaisella normistolla on pyritty rajoittamaan rahan määrää ja sen vaikutusta vaaliasetelmiin. Innovatiivisessa ja rahan voimaan tukeutuvassa kulttuurissa on löydetty keinot kiertää säännöstöä, jonka on todettu menettäneen 1990-luvulla ohjausvoimansa (*lost its regulatory capacity*)<sup>25</sup>. Englannissa uutta lakia on kuvattu tehottomaksi, kun valvontaviranomaisten keinot eivät ulotu kaikkiin poliittisen rahan muotoihin<sup>26</sup>. Saksassa taas on tullut esiin uudistusten jälkeenkin politiikan huipulle yltäviä skandaaleja. Kertooko tämä sääntelyn puutteista vai merkitsevätkö suuren puolueen miljoonasakot ja ex-liittokanslerin ero puoluejohdosta juridisesta sekä poliittisesta vastuusta ja siten järjestelmän toimivuudesta?<sup>27</sup>

Julkisuutta ohjaavissa malleissa toisena ääripäänä on yleisen intressin nimissä poliittisille toimijoille osoitetut laajat rajoitteet ja velvoitteet. Toisaalla taas on korostettu mm. puolueiden roolia vapaina kansalaisjärjestöinä, joille kuuluu yksityisyyden suojaa myös rahoitukseen liittyvissä asioissa. Miten sitten ääripäiden välillä olisi löydettävissä toimiva kokonaisuus? Kansainvälisesti kehitys on kulkenut kohti aktiivisempaa ohjausta, joka jättää poliittisille toimijoille entistä vähemmän yksityisyyttä.

### ***Kansainvälisten vertailututkimusten suosituksia***

Vertailevissa tutkimuksissa on todettu, että poliittinen rahoitusjärjestelmä on aina sidoksissa talouden ja demokratian kehitystasoon. Yhtä lailla se on riippuvainen kunkin maan kulttuurisista ominaispiirteistä, kuten puolue- ja vaalijärjestelmän luonteesta sekä politiikan perinteisiin liittyvistä seikoista. Tutkimuksissa on korostunut, ettei täydellistä ja aukotonta ohjausjärjestelmää ole mahdollista luoda, mutta ei ole myöskään perusteltua jättää puolue- ja vaalirahoituksen julkisuutta kokonaan poliittisten toimijoiden oman harkinnan varaan. Ongelmaksi on katsottu niin yli- kuin alisäättelykin. Järjestelmää luotaessa tai uudistettaessa tavoitteet ja odotukset pitää asettaa kohtuullisiin mittoihin, koska poliittisiin intresseihin liittyvä rahoitus löytää aina tavalla tai toisella reitin haluttuun kohteeseen.

Vaikka mitään yksiselitteisesti toimivaa kokonaisuutta ei ole olemassa, niin siitä huolimatta on esitetty tiettyjä ideaaleja, jotka sopivat useimpien järjestelmien perusteiksi. Tutkimuksellisin perustein annetut ohjeistukset ovat painottuneet yleensä kahtaalle: julkiseen tukijärjestelmään ja rahoituksen läpinäkyvyyteen.<sup>28</sup>

Nykyään julkinen tuki katsotaan yleisesti hyväksyttäväksi ja käyttökelpoiseksi osaksi kokonaisrahoitusta. Tukijärjestelmillä pyritään takaamaan edustukselliselle demokratialle sen välttämättä tarvitsemat vähimmäisvoimavarat, kun yksityinen rahoitus harvemmin enää riittää kattamaan koko rahoitustarvetta. Parhaaksi vaihtoehdoksi on katsottu monipuolisesti erilaisiin lähteisiin tukeutuva rahoituskokonaisuus. Vaihtelevien tulolähteiden tasapaino suojaa ulkoiselta kontrollilta tai suoranaiselta painostukselta. Jos rahoitus painottuu liiaksi yksityisiin ja suuriin lahjoituksiin, niin järjestelmä on alttiimpi näkymättömiin intressien ja suoranaisten korruption kaltaisille ilmiöille. Jos tulot koostuvat pelkistetysti julkisesta tuesta, niin tämä saattaa johtaa entisestään kulujen kasvuun. Julkista tukea painottavassa rahoituksessa riskinä on myös sen kartellisoivat vaikutukset. Eri tutkimuksissa on painotettu tukijärjestelmän tasapuolisuutta ja kilpailua edistäviä piirteitä. Sen ei pitäisi jarruttaa uusien liikkeiden esiin nousemista, vaikka tietyn avustuskyynnyksen voisi asettaa



vähiten vakavasti otettaville ryhmille. Pluralismia korostava järjestelmä edesauttaisi asetelmaa, jossa oppositio kilpailee hallituksen kanssa, pienet pääsevät haastamaan suuret ja uudet pystyvät kyseenalaistamaan vanhojen puolueiden aseman.

Julkinen tuki voisi koostua sekä suorista rahallisista avustuksista että välillisistä tuen muodoista. Epäsuorista tukimuodoista erityisesti esiin on tuotu vaalien yhteydessä puolueille tarjottava ilmainen tai kohtuuhintainen pääsy sähköiseen mediaan. Myös vaalien ehdokkaille voitaisiin tarjota esim. oikeutta kampanjamateriaalin edulliseen jakeluun. Lisäksi on kiinnitetty huomiota järjestelmän kannustaviin piirteisiin, kuten varainhankinnan omavastuuosuuksiin ja poliittiseen toimintaan osoitettujen lahjoitusten verotuksellisiin etuihin. Erityisesti on painotettu pienistä kertalahjoituksista koostuvan rahoituksen merkitystä. Tämä ns. ruohonjuuritason varainhankinta on omiaan pitämään loitolla korruptiota. Sitä on pidetty myös käyttökelpoisena tapana edistää poliittisten toimijoiden yhteydenpitoa kenttään eli jäseniin ja kannattajiin.

Ehkä julkista tukeakin yksimielisemmin tutkijat ovat korostaneet puolue- ja vaalirahoituksen läpinäkyvyyden (*transparency*) merkitystä. Toteutuksen on usein katsottu koostuvan ketjusta, jossa sääntelyn lenkkeinä ovat:

- 1) Poliittisille toimijoille asetetut rahoitusjärjestelyjen säännölliset raportointivelvoitteet,
- 2) suurimpien lahjoitusten esiin tuominen,
- 3) riippumaton viranomaisvalvonta,
- 4) asiakirjojen yleinen julkisuus ja
- 5) riittävä sanktioiden uhka.

Läpinäkyvyyden toteutumiseen vaikuttaa ensinnäkin se, että kaikki rahoituksen kannalta oleelliset toimijat ovat säännöllisen raportointivelvoitteen piirissä (esim. eri järjestötasot). Lisäksi kaikkia toimijoita koskevien julkisuusvaatimusten tulisi olla yhdenmukaisia (tulot ja menot sekä varat ja velat).

Toiseksi läpinäkyvyyden kannalta oleellinen yksityiskohta liittyy siihen, että suurimmat yksittäiset rahoituslähteet saadaan esille. Sen sijaan pienet yksityiset lahjoitukset voivat jäädä näkymättömiin.

Kolmanneksi järjestelmään tulisi kuulua poliittisesti riippumaton taho (*agency*), jolla on valtuudet ja velvollisuudet valvoa vaadittujen ehtojen toteutumista.

Neljänneksi rahoitusjärjestelyjä koskevien dokumenttien pitää olla julkisten asiakirjojen piirissä. Viranomaisilla voi olla tässä aktiivinen tai passiivinen rooli. Toimenkuvaan voi kuulua asiakirjojen kokoamisen ohessa myös se, että mahdollisista puutteista tai muis-

ta havainnoista raportoidaan säännöllisesti näkyvällä tavalla. Rajatummassa mallissa viranomaiset vain toimittavat kokoamansa ja käsittelemänsä asiakirjat yleisesti saataville. Joka tapauksessa oletuksena on se, että keskeiset tiedot välittyvät esim. median tai kansalaisjärjestöjen kautta äänestäjien tietoon.

Viides lenkki ketjussa liittyy toimeenpanon sanktiointiin, mikä takaa muiden ehtojen tulevan täytetyksi (*enforcement*). Valvontaviranomaisille on tarjottava tavalla tai toisella uskottavat keinot vaatia poliittisia toimijoita antamaan määrättyt tiedot.

Sen sijaan poliittiseen rahoitukseen liitettyjen rajoitusten tai suoranaisten kieltojen tehosta tutkijat eivät ole olleet erityisen vakuuttuneita. Tässä kohdin tulee esiin poliittisen rahan muunneltavuus ja siirrettävyys: se löytää aina uuden tai vaihtoehdoisen keinon päästä perille. Siten tehokkaimmiksi ohjausvälineiksi on arvioitu julkiseen tukeen ja rahoituksen läpinäkyvyyteen liittyvät kannustavat keinot.

### ***Julkisuuden nykytaso Suomessa***

Kansainvälisessä vertailussa suomalainen ohjausmalli korostaa enemmän poliittisten toimijoiden oikeutta julkiseen tukeen kuin koko rahoituspohjan avoimuutta. Vaikka läpinäkyvyyden arvo tunnustetaan Suomessakin järjestelmän uskottavuutta tukevaksi tekijäksi, niin sen toteutus on jäänyt yksityisyyden suojaan painottavan periaatteen varjoon. Kun kotimaista järjestelmää verrataan kansainvälisiin suosituksiin tai eräiden muiden läntisten demokratioiden malleihin, niin nykykäytäntö vaikuttaa vanhanaikaiselta ja jopa ristiriitaiselta.

Poliittisten toimijoiden rahoituslähteet saadaan Suomessa näkyviin vaihtelevasti. Julkisella tuella on keskeinen merkitys erilaisten järjestöjen kokonaistaloudessa ja sen osuus yksittäisten organisaatioiden varainhankinnasta pystytään yleensä erittelemään. Julkisen tuen kaikkinaista määrää on kuitenkin vaikea tarkentaa, kun suoran puoluetuen ohessa poliittinen järjestelmä tarjoaa laajalti erilaisia välillisen tuen muotoja.

Poliittisten toimijoiden yksityiset rahoituslähteet tulevat sen sijaan esiin rajoitetummin. Julkisilla asiakirjoilla päästään vain poikkeustapauksissa selvittämään sidottujen intressien kannalta herkimpiä alueita, kuten yritysten tai etujärjestöjen mahdollisesti tarjoamia lahjoituksia. Varsin rajoitetusti päästään täsmentämään myös sitä, perustuuko yksityinen varainhankinta puolueyhteisön sisäisiin vai ulkoisiin lähteisiin.

Kokonaan ohjausjärjestelmän ulkopuolelle ovat jääneet muiden kuin varsinaisten puoluejärjestöjen ja valituksi tulleiden ehdokkaiden rahoitusjärjestelyt. Useissa maissa on

tuotu esiin sellaiset vaalirahoituksen käsitteet kuin "soft money", "issue advertising" tai "third parties" eli ensisijaisesti kampanjointiin osallistuvien toimijoiden kirjanpidon ja vaalitalouden ohi kulkevat rahoitusmuodot. Vaalien yhteydessä Suomessakin on keskusteltu esim. etujärjestöjen roolista äänestäjien aktivoinnissa ym. vaalityössä, mutta asiasta tiedetään edelleen varsin vähän.

Kaiken kaikkiaan poliittisen rahoituksen avoimuutta rajoittavat Suomessa useat tekijät. Ensinnäkin ongelmana on julkisuutta ohjaavan normiston epäsymmetrisyys: eri poliittisia toimijoita koskevat vaihtelevat säännökset. Yleisissä vaaleissa valittuja edustajia koskee vuonna 2000 säädetty laki ehdokkaan vaalirahoituksen ilmoittamisesta. Se on moderni ja periaatteessa toimiva kokonaisuus. Puolueiden keskus- ja piirijärjestöjä ohjaa 1980-luvulla uusittu puoluelaki, joka on ainakin julkisuusvaatimuksiltaan jo auttamattomasti vanhentunut. Paikallisilla järjestöillä ja valitsematta jääneillä ehdokkailla ei ole sen sijaan minäkäänlaisia velvoitteita raportoida puolue- tai vaalirahoituksestaan, mikä koskee pitkälti muitakin kansalaisjärjestöjä.

Toinen ongelma liittyy siihen, että vaatimuksiltaan väljää normistoa on noudatettu vaihtelevasti. Esimerkiksi kaikki normiston piiriin kuuluvat puoluejärjestöt eivät ole toimittaneet kattavasti vaadittuja asiakirjoja viranomaisille. Toisaalla taas lähetettyjenkin asiakirjojen tiedollinen taso vaihtelee liian paljon, mikä koskee sekä puoluelain piiriin kuuluvien järjestöjen tilinpäätös- ym. tietoja että kansanedustajien vaalirahoitusilmoituksia.

Kolmanneksi esiin nousevat valvontaan liittyvät tekijät. Suomessa ei ole panostettu puolue- ja vaalirahoituksen riippumattomaan viranomaisseurantaan, jonka tueksi olisi asetettu uskottavat sanktiot. Viranomaisilla on oikeus tarkastaa mm. puolueiden ja niiden piirijärjestöjen tilinpitoa sekä varainkäyttöä, mutta sisällön aktiivinen seuranta ulottuu lähinnä asiakirjojen tekniseen rakenteeseen. Viranomaiset kokoavat rahoitusta koskevat tilinpäätös- ym. asiakirjat ja asettavat ne yleisesti saataville. Valvonnan tehostamiseksi asetetut sanktiot liittyvät järjestöjen kohdalla lähinnä muodolliseen uhkaan julkisen tuen pidättämisestä. Toisaalla ehdokkaiden vaalirahoituksen yhteydessä sanktiot on jo lähtökohtaisesti rajattu poliittisen vastuun piiriin. Näin valvonta on tavallaan siirretty medialle, poliittisille kilpailijoille ja äänestäjille.

Puolue- ja vaalirahoitus on luonteeltaan niin laajaa ja monitahoista, ettei sitä tietenkään pystytä koskaan viranomaistoimin valvomaan kattavasti ja aukottomasti. Yksityiskohtaisen läpinäkyvyyden takaaminen on mahdotonta - olisi suorastaan sinisilmäistä odottaa muuta. Tärkeää olisi kuitenkin rakentaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa poliittisen rahoituksen oleelliset osat ovat valaistavissa riittävällä tarkkuudella. Lainsäädäntö ei yksin

ratkaise asiaa, mutta se luo puitteet järjestelmälle. Kaikki riippuu viime kädessä poliittisten toimijoiden tarpeesta ja halusta sitoutua avoimuuden periaatteisiin.

Suomessa avoimuus on jäänyt keskeneräiseksi ja osin tarkentamattomaksi päämääräksi. Järjestelmää ei ole kehitetty kokonaisuutena vaan irrallisina palasina. Vaikka toisinaan on pyritty ylläpitämään mielikuvaa läpinäkyvästä ja toimivasta järjestelmästä, niin julkisuusintressin kannalta merkittävin puute tiivistyy siihen, ettei suurimpia ja korruption kannalta herkimpiä yksityisen rahoituksen lähteitä saada näkyviin. Pitkällä tähtäimellä järjestelmää tuskin palvelee nykyisen kaltainen läpinäkyvyyden osittainen ja näennäinen toimeenpano. Vai tiivistyykö oleellisin oikeuskanslerin vuonna 2001 antamaan vastaukseen kansalaiselle, joka oli kantelussaan ilmaissut tyytymättömyytensä puoluerahoituksen rajalliseen avoimuuteen? Vastauksessaan oikeuskansleri totesi seuraavasti: *”Puolue- ja vaalirahoituksen julkisuus on toteutettu sillä tavoin ja siinä laajuudessa, kuin eduskunta on katsonut tarpeelliseksi.”*<sup>29</sup>

## 7. SUOMALAINEN JÄRJESTELMÄ PUOLUETEORIOIDEN VALOSSA

Suomalaisen rahoitusjärjestelmän peruskuvauksen jälkeen tarkastellaan, miten eräissä puoluteorioissa on käsitelty poliittista rahoitusta. Politologiassa aihe on ollut pitkään jonkinlaisena sivujuonteena – joskin kiinnostus on selvästi kasvanut viimeisen vuosikymmenen aikana. Tutkimusperinteen kapeus selittää myös sitä, ettei varsinaista poliittisen rahoituksen teoriaa ole vielä olemassa. Puolueita, puoluejärjestelmiä tai vaaleja teoretisoivissa hankkeissa on viitattu vaihtelevin painoin poliittisen toiminnan taloudellisiin edellytyksiin. Yhtäältä poliittisen rahoituksen ilmiöitä on selitetty esim. organisatoristen tai muiden tekijöiden muutoksilla. Toisaalla on hahmotettu taloudellisten voimavarojen vaikutuksia puolue- tai vaalitoimintaan. Seuraavaksi tarkasteluun otetaan neljä tunnettua hanketta, joissa on tavalla tai toisella arvioitu taloudellisten edellytysten ja poliittisen toiminnan vuorovaikutusta. Ensin arvioidaan Maurice Duvergerin näkemystä joukko- ja kaaderipuolueista. Sen jälkeen käsitellään Leon D. Epsteinin hahmotelmaa vaalipuolueista, minkä jälkeen siirrytään Richard Katzin ja Peter Mairin teoriaan kartellipuolueista. Lopuksi huomio kiinnittyy Alan Waren tapaan rakentaa synteesi aiempien tutkimusten pohjalta.

Miten suomalaisen puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmän kehitys heijastaa mainittujen teoreetikkojen näkemyksiä ja miten käyttökelpoisia teoriat ovat kotimaisen rahoitustutkimuksen viitekehyksenä? (Ks. tutkimustehtävä 2. luvussa 1.4.)

### 7.1. Duverger ja joukkopuolueiden ideaali

Puoluetutkimuksen klassikoihin lukeutuvassa teoksessa *Political Parties* Maurice Duverger pyrki ensimmäisenä hahmottamaan teoreettista viitekehystä lähtökohdaksi puolueiden ja puoluejärjestelmien tutkimukselle. 1950-luvun alussa ilmestyneessä teoksessaan Duverger tarkasteli pääosin länsimaisten puolueiden kehitystä 1800-loppupuolelta 1900-luvun puoliväliin asti. Pääpaino oli keskisen Euroopan maissa - erityisesti Ranskassa

ja myös Saksassa, Belgiassa sekä Hollannissa. Lisäksi Duverger viittasi usein Britanniaan ja USA:han sekä toisinaan myös Pohjoismaihin.

Duverger jaottelee puolueet pääosin kolmeen eri tyyppiin (*sociological types*): **kaaderipuolueet** (*cadre-*), **joukkopuolueet** (*mass-*) ja **ääripuolueet** (*extreme-*). Viimeksi mainittuihin luetaan sekä kommunistiset että fasistiset puolueet, mutta niihin ei tässä yhteydessä puututa<sup>1</sup>.

Duvergerin mukaan kaaderipuolueet ovat rajatun eliitin ryhmittymiä, joiden tarkoituksena on taata omien ehdokkaiden vaalimenestys. Näiden puolueiden tausta ulottuu 1800-luvulle jolloin vallankäyttö ei perustunut yleiseen vaan rajattuun äänioikeuteen. Kaaderipuolueiden alkuperäisenä tehtävänä oli etuoikeuksiin perustuvan yhteiskuntajärjestyksen säilyttäminen. Puolueen organisaatiomalli rakentui ohueen järjestölliseen pohjaan ja rajattuun henkilöjäsenyyteen. Tarkoituksenaan ei ollut houkuttaa mukaan suuria massoja, vaan kyse oli pienen eliitin muodostamista verkostoista. Puolueen perusyksikköinä toimivat vaaleissa valittujen henkilöiden muodostamat edustuselimet (*caucuses*).

Massapuolueet alkoivat muodostua 1800-luvun lopulla ja kehitystä leimasi pyrkimys vallitsevan yhteiskuntajärjestyksen haastamiseen. Joukkopuolueet pyrkivät mobilisoimaan mahdollisimman laajasti edustamansa luokan äänioikeutetut: laajalla jäsenperustalla pyrittiin korvaamaan muiden voimavarojen puutteita. Puolueet tarvitsivat joukko-voimaa aatteellisen tietoisuuden levittämiseen ja erityisesti vaalimenestyksen takaamiseen. Puolue oli myös kanava koulutukselle, ja samalla organisaatiomalli tarjosi ainakin periaatteessa jäsenistölle mahdollisuuden kontrolloida puolueen toimintaa. Massapuolueiden perusyksiköinä olivat alueelliset osastot (*branches*), joita pyrittiin levittämään maantieteellisesti mahdollisimman tiheään.

Duvergerin mukaan massapuolueet olivat tyypillisesti sosialistisia puolueita, kun taas kaaderipuolueet olivat yleensä konservatiivi- tai liberaalipuolueita. Pääpiirteittäin jako on hahmottunut puoluekentässä oikeiston ja vasemmiston välille tai työväenpuolueiden ja porvarillisten puolueiden välille. Duverger mukaan sosialistiset joukkopuolueet edustivat organisaatioltaan kaikkein moderneinta (1950-luku) muotoa, ja mm. vaalikampanjoinnin tehokkuus- ja kilpailuvaatimukset edellyttävät muitakin puolueita siirtymään kohti massapuolueiden tarjoamaa mallia (*contagion from left*).<sup>2</sup>

Yksi kaaderi- ja massapuolueiden keskeinen ero liittyy niiden rahoitusperustaan. Massapuolueilla tulot perustuvat jäsenmaksuihin ja jäsenten antamiin muihin lahjoituksiin. Lisäksi taloudellisia voimavaroja korvataan jäsenistön tarjoamalla vapaaehtoisella työvoimalla. Tässäkin tapauksessa oleellista on laaja jäsenperusta, koska luokkapuolueiden

jäseniltä saatavat kertalahjoitukset jäävät väistämättä pieniksi. Siten riittävän tuloperustan kokoamiseen tarvitaan suuri määrä kertamaksuja. Samalla joukkopuolueen perusosastojen kattavalla verkostolla on myös taloudellista merkitystä, koska niiden tehtävänä on huolehtia jäsenmaksujen säännöllisestä keräämisestä. Kun massapuolueilla varoja kuluu organisaation ylläpitoon, koulutukseen ja vaalityöhön, niin kaaderipuolueilla varoja tarvitaan ensisijassa kampanjointiin. Duvergerin mukaan kaaderipuolueilla ei välttämättä ole jäsenmaksuja tilittäviä henkilöjäseniä, vaan talous rakentuu pääomataustaisiin lähteisiin (*capitalist financing*). Rahoitus ei välttämättä perustu edes säännölliseen tulovirtaan vaan harvempiin suuriin kertalahjoituksiin, kuten teollisuuden, kaupan ym. yritysten tai varakkaiden yksityishenkilöiden tukeen. Tulolähteiden taustalla hahmottuu puolueen ympärille muotoutuneet osin henkilökohtaisiin suhteisiin pohjautuvat kontaktit ja verkostot.<sup>3</sup>

Suomalaisten puolueiden järjestöllistä kehitystä vauhditti vuosisadan alussa voimaan tullut yleinen äänioikeus ja eduskuntauudistus. Silti sotien välisenä aikana oli vielä havaittavissa selvä ero SDP:n ja porvarillisten puolueiden välillä. Nousiaisen mukaan SDP oli jo silloin selväpiirteinen joukkopuolue. Toisaalla taas useissa porvarillisissa puolueissa oli ”nähtävissä ne piirteet, jotka Duverger on katsonut ominaisiksi kaaderipuolueiksi nimeämilleen konservatiivisille ja liberaaleille ryhmille.” Maalaisliitto sijoittui järjestöllisessä kehityksessä tavallaan välimaastoon: se oli muita porvarillisia ryhmiä edellä, mutta sosiaalidemokraatteja jäljessä. Toisen maailmansodan jälkeen myös porvarilliset ryhmät siirtyivät kohti joukkopuolueen mallia. Järjestöllinen kehitys Suomessa mukautuu siis ainakin 1950-luvulle saakka kohtuullisen hyvin Duvergerin malliin, jonka mukaan joukkopuolue edusti modernia ja ideaalia organisaatiomuotoa.<sup>4</sup>

Riippumatta siitä, missä määrin suomalaiset puolueet ovat vielä myöhemminkin muistuttaneet joukkopuolueita tai ovatko ne siirtyneet esimerkiksi Otto Kirchheimerin (1966) luonnehtimien yleispuolueiden suuntaan, niin Duvergerin mallia tarjoaa tietynlaisen raamin vertailla myös puolueiden mahdollisesti toisistaan eroavia tapoja rahoittaa toimintaansa:

- Miten massa- ja kaaderipuolueiden jako on heijastunut suomalaisten organisaatioiden rahoitukseen eri aikakausina?
- Missä määrin nykyrahoituksessa on edelleen nähtävissä viitteitä perinteisistä eroista esim. oikeiston ja vasemmiston välillä?

Suomalaisen järjestelmän kehitystä on luontevaa tarkastella aikakausina, joiden siirtymävaiheita leimaavat puoluepoliittisten toimintaedellytysten ja -tapojen muutokset:

a) 1917-1939, b) 1944-1966 ja c) 1967-. Lisäksi tarkastelussa pitäisi ottaa huomioon puolueiden järjestötasot: keskus-, piiri-, paikallis- ym. organisaatiot.

Duvergerin mallin ja suomalaisen kehityksen perusteella voitaisiin olettaa, että esim. puolueiden keskusorganisaatioiden talous on perustunut sotien välillä toisistaan poikkeaviin lähteisiin. Joukkopuolueena SDP:n tulot olisivat rakentuneet jäsenistön varaan, kun taas useimmilla porvarillisilla puolueilla talousperusta olisi kytkeytynyt ulkopuoliseen rahoitukseen. Olettamuksen testaamista rajoittavat kuitenkin useat seikat. Puolueiden rahoitusta sotien väliseltä ajalta on tutkittu hyvin vähän – jos lainkaan. Asia lienee tullut esiin vaihtelevalla painolla erilaisten järjestöhistoriikkien yhteydessä, mutta mitään kokonaisvaltaista tutkimusta aikakauden puoluerahoituksesta ei ole olemassa. Vuosisadan alkupuolella puolueilla ei myöskään ollut minkäänlaisia julkisuusvelvoitteita, joiden pohjalta tiedot olisivat koottavissa. Empiirisen aineiston saatavuuteen liittyy useita avoimia kysymyksiä. Onko kirjanpito ja tilinpäätökset laadittu yhtä säännöllisesti kuin laki nykyään vaatii ja ovatko tiedot yleensä säilyneet tähän päivää saakka? Samalla jää avoimeksi aineistojen laatuun liittyvät tekijät: kuinka tarkasti ne kuvaavat ajan rahoituslähteitä. Lisäksi keskeisen kynnyksen asettaa se, onko tietoja koottu, järjestetty ja asetettu saataville esim. puoluearkistoissa vai ovatko aineistot hajallaan tuntemattomissa paikoissa.

Toisen maailman sodan jälkeen puolueet oikealla ja vasemmalla ryhtyivät kehittämään koneistojaan, jolloin joukko- ja kaaderipuolueet lähentyivät toisiaan<sup>5</sup>. Miten tämä heijastui puolueiden rahoituslähteisiin? Myös sodan jälkeistä aikakautta 1960-luvun puoluetukipäätökseen saakka leimaa aineistojen saatavuuteen liittyvä ongelma. Historiantutkimus on tuonut esiin, että rahoitusjärjestelyihin liittyi piirteitä, joissa rahojen alkuperää pyrittiin häivyttämään näkyvistä. Kiivas taistelu vallasta toi mukanaan piirteitä, joissa poliittisen toiminnan realiteetit syrjäyttivät tapa- ja muotoseikat. Rahoitusjärjestelyissä ei välttämättä käytetty tai ainakaan säilytetty kuitteja taikka kirjanpitoa, ja lisäksi esim. säätiöitä käytettiin yleisesti piilottamaan tulojen lähteitä. Tulolähteet perustuivat nykyistä enemmän myös myynti-, keräys- yms. toimintaan, jolloin voimavarojen alkuperä jää väistämättä hämärään. Joka tapauksessa massapuolueille ominainen jäsenpohjainen rahoitus osoittautui kiivaassa taistelussa kerta kaikkiaan riittämättömäksi tuloperustaksi. Historiantutkimus on tuonut 1990-luvulta alkaen esiin myös rahoituskanavia, joita Duverger ei ole ottanut huomioon lainkaan. Sodan jälkeen useat puolueet saivat varoja ulkomailta. Esimerkiksi sosialidemokraatit saivat eri muodoissa tukea lännestä – ainakin USA:sta ja Ruotsista. Tuoreen tutkimustiedon mukaan (Majander 2007) sosialidemokraattien talous perustui eräässä vaiheessa ”hämmästyttävän suurelta osalta” ulkomailta saatuun tavara- ym. apuun, joka oli



muutettavissa rahaksi. Laitavasemmisto sai puolestaan tukea Neuvostoliitolta. Ulkomaiseen tukeen liittyi myös erikoisia piirteitä, kun esim. osa Maalaisliitosta ja sosialidemokraattien fraktio TPSL saattoivat saada tukea sekä idästä että lännestä.

Tarkastelun kolmas vaihe sijoittuu vuodesta 1967 eteenpäin. Puoluetuki on kattanut vuosikymmenien ajan pääosan keskusjärjestöjen tuloista. Suora tuki ja muut julkiset tukimuodot ovat yhdenmukaistaneet puolueiden tulolähteitä, ja kaikki ovat aiempaa vähemmän riippuvaisia yksityisestä varainhankinnasta. Voidaan vain arvailla, miten keskeinen syy ulkomainen raha oli puoluetukijärjestelmän luomiseksi, koska asia oli varmasti keskeisten poliittisten vaikuttajien tiedossa. Joka tapauksessa julkinen tukijärjestelmä viimeistään romuttaa Duvergerin käsityksen puolueiden erilaisista rahoitustavoista, kun suurin osa varoista on peräisin lähteistä, jota teoria ei ota huomioon lainkaan.

Miten sitten kaaderi- ja massapuolueille tyypilliset rahoituslähteet erottuvat muilla järjestötasoilla, kun puoluetuki osoitetaan pääosin keskusjärjestöille? Perinteisen käsityksen mukaan porvari ei marssi eikä maksa. Toisaalla taas laitavasemmistossa oli pitkään käytäntönä, että jäsenmaksuina perittiin yksi prosentti henkilöiden palkasta, ja Vasemmistoliittokin näyttää koonneen vuonna 2003 ylimääräisellä jäsenmaksulla lisärahaa vaalibudjettiinsa. Jäsenmaksujen osuus jää keskusorganisaatiolla joka tapauksessa korkeintaan muutamiin prosenteihin, mutta se kasvaa alemmilla järjestöportilla.

Piirijärjestöjen tarjoamista tiedoista ei pystytä aina erottamaan yksityisen rahoituksen lähteitä, mutta jäsenmaksujen osuus on suurempi kuin keskustasolla. Selkeimmin tämä tulee esiin Keskustapuolueella, jonka jäsen- ja järjestöpohja muistuttaa muutenkin entien joukkopuolueen mallia. Rajatussa otoksessa keskustapiirit kokosivat vuoden 2003 tuotoistaan 25-66 % omalta väeltään jäsen- ja kannatusmaksuina. Vasemmistopuolueiden piireillä jäsenmaksut kattoivat lähes poikkeuksetta 10-20 % vuosituloista. Kokoomuspiirien julkisilla tiedoilla päästään harvemmin yksilöimään jäsenmaksujen merkitystä, mutta osuus lienee pienempi muihin verrattuna.

Paikallistasolla jäsenmaksut tai jäsenistön piiristä koottavat pienimuotoiset tuotot lienevät keskeisin tulolähde kaikissa puolueissa. Asiaa on vaikea todentaa, koska paikallisesta järjestötaloudesta tiedetään hyvin vähän. Poikkeuksena on kunnallisjärjestöt tai niiden asemassa olevat perusjärjestöt, jotka nauttivat julkisen tuen kaltaisesta puolueverosta. Se kattaa usein huomattavan osan organisaatioiden vuosituotoista. Saatavilla olevat aineistot eivät kuitenkaan riitä paikallisjärjestöjen talouskuvaukseen saatikka puolueiden välisten erojen hahmottamiseen.

Kaiken kaikkiaan Duvergerin mallin käyttökelpoisuus vaihtelee kolmella aikakaudella. Ensinnäkin suora puoluetuki ja muut julkisen tuen muodot ovat muokanneet niin perusteellisesti järjestöjen tulopohjaa, että oikeistolle tai vasemmistolle tyypilliset varainhankintalähteet eivät enää nykyään kuvasta politiikan kokonaisrahoitusta. Voidaan kuitenkin kysyä, missä määrin kaaderi- ja massapuolueita tyypittelevillä porvarillisilla puolueilla ja vasemmiston ryhmittymillä on yhä nähtävissä heijastumia tai jäänteitä perinteisistä varainhankintalähteistä. Ongelmana on se, että esim. Duvergerin määrittämät elinkeinoelämän tuet (capitalist financing) on edelleen piilotettu kaikkein tarkimmin suomalaisessa järjestelmässä. Julkisista tilinpäätöksistä ei yksinkertaisesti pysty selvittämään, ovatko järjestöt saaneet intressitaustaisia lahjoituksia yrityksiltä tai etujärjestöiltä. Kansanedustajien vaalirahoitusilmoitukset tuovat kuitenkin esiin sen, että yritystaustainen raha virtaa vuolaimmin porvarillisten puolueiden ehdokkaille. Luokkapohjaisen tulkinnan ohessa asiaan vaikuttavat myös pragmaattiset syyt, kun vasemmistonkin merkittävät vaikuttajat pystyvät toisiinsa kokoamaan huomattavia summia yritystaustaista vaalirahaa.

Sodan jälkeen oli nähtävissä piirteitä, jotka muistuttavat Duvergerin näkemystä joukkopuolueiden organisatorisesta kehityksestä. Duvergerin malli on kuitenkin liian pelkistetty kuvaamaan aikakauden rahoitusjärjestelyjä. 1960-luvun puoliväliin saakka tulot oletettavasti perustuivat laajakirjoiseen varainhankintaan, joka koostui erilaisten intressi- ja taustaryhmien tuesta, vaihtelevasta myynti-, keräys- ym. toiminnasta ja toki vielä jäsen- ja kannattajakunnan avokätisyydestä sekä talkootyöstä. Lisäksi yksi keskeisin tulolähde jää kokonaan alkuperäisen teorian ulkopuolelle, kun tutkimus on osoittanut ulkomaisen tuen virranneen Suomeen. Ajalle ominaiset toimintatavat tekevät lähes mahdottomaksi tulorakenteiden erittelyn. Talousjärjestelyjä hoidettiin mm. säätiöiden tai tukiyhdistysten kautta, tilinpäätösten muotoseikkoihin suhtauduttiin suurpiirteisesti ja rahoitusta kuvaavat dokumentit usein jopa hävitettiin. Duvergerin malli tuskin tarjoaa mielekkäintä viitekehystä tutkimukselle, joka pyrkisi arvioimaan 1940-1960-lukujen rahoitusjärjestelyjä.

Vielä sotien välillä suomalainen puoluekenttä muistutti Duvergerin jakoa kaaderi- ja joukkopuolueiden kesken. Silloisesta puoluerahoituksesta tiedetään kuitenkin hyvin vähän. Lisäksi puolueiden taloutta kuvaaviin empiirisiin aineistoihin liittyy lukuisia laadullisia ja määrällisiä rajoitteita. Siten on epävarmaa, pystytäänkö aikakaudelle tyypillistä rahoitusta koskaan tarkasti selvittämään. Joka tapauksessa kaaderi- ja massapuolueiden erilainen tapa rahoittaa toimintaa voisi olla ajatusmallina tai hypoteesina mielekäs lähtökohta tutkia vuosisadan alkupuolen poliittista rahoitusta Suomessa.

## 7.2. Epstein ja ohuen rakenteen vaalipuolueet

Kaksi vuosikymmentä Duvergerin tutkimuksen jälkeen ilmestyi Leon D. Epsteinin teos *Political Parties in Western Democracies* (1967). Epsteinin käsitys puolueiden luonteesta ja organisatorisista tarpeista poikkeaa perusteellisesti Duvergerin näkemyksestä. Epstein puolustaa jo lähtökohtaisesti amerikkalaisen ja kevytrakenteisen puolueorganisaation käyttökelpoisuutta – siis mallia, jota Duverger arvosteli eräissä kohdin jopa ankarasti. Vastaavasti Epstein kritisoi sitä, ovatko massapuolueet moderneja tai edes välttämättömiä organisaatiomuotoja<sup>6</sup>.

Epsteinin empiirinen aineisto ajoittuu pääosin vuosisadan alusta 1960-luvulle saakka. Tutkimuksessa on ensisijaisesti amerikkalainen ja toissijaisesti anglosaksinen painotus, jossa mannereurooppalaiset maat jäävät vähemmälle huomiolle. Epstein teoissa tiivistyvät seuraavat näkemykset:

- a) Demokratioissa puolueiden perustehtävänä on aina - riippumatta niiden määrästä tai organisatorisesta muodosta ja koosta - äänestäjien mielipiteen välittäminen vaalitulokseen (*structuring the vote and conducting the government*).
- b) Joukkopuolueen malli ei ole mitenkään välttämätön perustehtävän hoitamiseksi eikä se ole väistämätön kehityssuunta, vaan organisaatioltaan ja jäsenistöltään laajat massa-puolueet ovat tyypillisiä tiettyinä aikoina tietyissä maissa.
- c) Alkuaan 1960-lopulla ilmestyneessä ja vuosikymmen myöhemmin jälkikirjoitetussa teoksessa Epstein näki tendenssejä, jotka johtavat kohti kuihtuvaa tai ainakin ohenevaa organisaatioperustaa.<sup>7</sup>

Epsteinin hahmottamasta kokonaisuudesta erottuu ainakin kolme keskeistä kysymystä, jotka voidaan siirtää lähtökohdaksi arvioitaessa Suomen järjestelmän kehitystä:

- 1) Miten suomalaiset puolueorganisaatiot ovat kehittyneet viime vuosikymmeninä?
- 2) Millä tavoin organisaatioiden merkitystä vähentävät tendenssit (*counter-organizational tendencies*) ovat tulleet esiin viimeisien vuosikymmenten aikana?
- 3) Onko suomalaisten puolueorganisaatioiden kehityksellä ja Epsteinin kuvaamilla tendensseillä missä määrin yhteyttä keskenään?

### 7.2.1. Puolueiden jäsen- ja organisaatioperustan kehitys Suomessa

Joukkopuolueiden perusedellytykset on perinteisesti ammennettu henkilöjäsenistä ja paikallisyhdistyksistä. Suomessa suurimpien puolueiden jäsenten ja perusjärjestöjen määrä on vähentynyt jo vuosikymmenien ajan. Vaikka tilastot ovat usein eri syistä antaneet ylimitoitettun kuvan jäsenpohjasta, niin jaksottainen tarkastelu kymmenen vuoden välein tuo esiin pitkään jatkuneen jäsenkadon ja perusjärjestökentän ohenemisen.

**Taulukko 7.1. Suurimpien puolueiden henkilöjäsenten ja perusyhdistysten määrä 1947-2003**

Vuosi	SDP		KESK		KOK		SKDL/VAS	
	Jäseniä	Osastoja	Jäseniä	Osastoja	Jäseniä	Osastoja	Jäseniä	Osastoja
1947	75 379	1 289	106 661	1 074	61 740	331	?	1 553
1955	58 962	1 483	195 696	1 734	71 554	590	62 218	1 647
1966	51 861	1 369	282 825	2 807	77 180	638	62 287	1 867
1975	99 463	1 466	296 879	3 362	77 170	1 123	56 561	1 764
1983	95 461	1 500	301 132	3 935	78 112	1 132	35 887	1 179
1995	70 176	1 223	257 473	3 600	47 200	1 086	16 351	634
2003	56 640	1 058	206 578	3 247	n. 40 000*	1 006	11 015	598

Lähde: Sundberg 1996, 46-47 ja 88-89 sekä puolueiden toimintakertomukset 2003.

\* Kokoomuksen ilmoittama paikallisyhdistysten yhteenlaskettu jäsenmäärä on vuodelta 2001.

Selkeimmin joukkopuolueen edellytykset ovat murentuneet laitavasemmiston alta. Kansandemokraateilla sekä henkilöjäsenten että perusjärjestöjen kato on alkanut jo 1960-luvun puolella. Se on jatkunut voimakkaana ja nykyisin Vasemmistoliiton järjestöpohja on aivan eri mittaluokassa kuin sen edeltäjillä vuosikymmeniä aiemmin.

Punamulta-puolueissa laskusuuntaus on alkanut laitavasemmistoa myöhemmin. SDP:ssä henkilöjäsenten määrä on ollut korkeimmillaan 1970-luvun puolivälissä ja 1980-luvun taitteessa. Sen jälkeen määrä on jatkuvasti vähentynyt, ja kehitys on pitkälti samankaltainen myös SDP:n perusjärjestöissä. Keskustapuolueessa jäsenmäärä on puolestaan ollut suurimmillaan 1970-luvun lopulla ja tämän jälkeen se on vähitellen kaventunut. Keskustajärjestöjen määrä on taasen ollut suurimmillaan 1980-luvun alussa, jonka jälkeen se on kääntynyt vähitellen laskuun.

Kokoomuksessa tilanne on edennyt hieman eri tahtiin muihin suuriin puolueisiin verrattuna, vaikka suunta on lopulta sama. Tilastoitu jäsenmäärä pysyi jokseenkin ennallaan yli kaksi vuosikymmentä 1980-luvun lopulle asti, mutta sen jälkeen jäsenpohja on pienentynyt huomattavasti. Sen sijaan kokoomusjärjestöjen määrässä on vähiten vaihtelua kolmen viime vuosikymmenen aikana.

Joukkopuolueille ominainen perusta on siis ohentunut kaikilla tahoilla lähes kiihtyvään tahtiin. Kommunisteilla syöksy on lähtenyt liikkeelle jo 1960-luvulla. SDP:n ja Keskustan organisaatiokehitys on kääntynyt alamäkeen 1980-luvulle tultaessa. KOK:n jäsenmäärä on alkanut liukua laskuun 1980-luvun aikana, vaikka perusjärjestöjen määrä ei ole kaventunut aivan yhtä selvästi kuin muilla puolueilla. Haastattelututkimusten perusteella on kuitenkin syytä olettaa, että ainakin ennen 1980-luvun alkua ilmoitetut jäsenluvut ovat olleet yleisesti ylimitoitettuja<sup>8</sup>. Siten rapautuminen lienee alkanut jo tilastojen osoittamaa vaihetta aiemmin. Viimeisen vuosikymmenen aikana tilastojen taso lienee kohentunut siinä määrin, että nykypäivän tiedot antavat luultavasti aiempaa luotettavamman kuvan todellisista jäsenmääristä.

### 7.2.2. Organisaation merkitystä vähentävät tendenssit

Epsteinin (1979, 98) mukaan puolueorganisaatiot palvelevat aina tavalla tai toisella vaalitoimintaa. Niillä saattaa olla muitakin tehtäviä, mutta vaaleihin tähtäävä funktio on aina keskeisessä asemassa:

”Organization in one degree or another always exists for electoral purposes. It may have other purposes as well and still be regarded as that of party, provided the electoral purpose is prominent, if not dominant.”

Duverger tulkitsi vuosikymmen aiemmin organisaation merkityksen laajemmaksi. Hän näki suuren jäsenistön ja vahvan koneiston moderniksi organisaatiomalliksi, jota kohti kilpailuasetelma vie kaikki puolueet lähes luonnonlain tapaan. Epstein sen sijaan korostaa eri maiden sosiaalisia, poliittisia, kulttuurisia ym. eroja, jotka tuottavat ajasta ja paikasta riippuen erilaisia puolueita ja organisaatioita. Nekin riittävät täyttämään puolueilta vaadittavat perusedellytykset ja -tehtävät. Epstein (1979, 18) arvioi 1960-luvun lopulla kehityksen läntisissä demokratioissa itse asiassa johtavan organisaation merkityksen vähenemiseen:

”...there is no trend towards ... the mass-membership party, and that there are good reasons to welcome apparent tendencies in the other direction.”

Lisäksi Epstein (1979, 374) toistaa näkemyksensä vielä vuosikymmen myöhemmin:

”Generally I still prefer to treat declining membership, and the declining significance of membership, as responsive to several counter-organizational tendencies...”

Massmembership organizations had become less necessary for electoral succes by the mid-1960's... And if less necessary for succes, why maintain much more than a minimal organizational structure.”

Epstein kategorisoi neljä-viisi erilaista syytä tai kehityskulkua, jotka vaikuttavat massaorganisaatioiden kuihtumiseen. Osa niistä voidaan arvioida poliittisen rahoituksen perusteella ja osa etäännyty kauemmaksi tämän tutkimuksen näkökulmasta. Ensinnäkin teoria painottaa kehittyvän informaatioteknologian ja erityisesti television kasvavaa merkitystä kampanjoinnissa. Toiseksi Epstein punnitsee teknologisen kehityksen mukana kallistuvien kampanjoiden ja erilaisten julkisten tukijärjestelmien vaikutusta puoluetoimintaan. Kolmanneksi hän vertailee puolueiden välisiä eroja ja pohtii sitä, toimiiko puoluekentän oikea laita (*business-oriented middle-class parties*) tiennäyttäjänä uusille kampanja- ja organisaatiomuodoille. Lisäksi osa organisaatioiden rapautumiseen johtavista syistä on väljemmin sidoksissa poliittiseen rahoitukseen. Yhtäällä Epstein viittaa yhteiskunnassa laajalti ilmeneviin sosiaalisiin muutoksiin. Toisaalla puolueiden perustaa nakertavat myös niiden sisällä ilmenevät eliitin ja perusjäsenten erilaiset intressit organisaation suhteen.<sup>9</sup>

### ***Teknologisen kehityksen vaikutukset kampanjointiin ja organisaatioperustaan***

Keskeisimmäksi syyksi puolueorganisaatioiden vähenevälle merkitykselle Epstein katsoo joukkotiedotusvälineiden teknologisen kehityksen ja sen vaikutuksen kampanjointiin. Media tarjoaa vaihtoehtoisen ja tehokkaan tavan lähestyä äänestäjiä, eikä massaorganisaatioita enää tarvita entiseen tapaan äänestäjien tavoittamiseksi.

Televisio nousee päärooliin osana kampanjointia. Se on omiaan jo välineenä kaaventamaan puolueorganisaatioiden osuutta ja samalla uudet menetelmät tuovat mukanaan muitakin vaatimuksia, joita ei voida hoitaa perinteisen organisaation tai jäsenistön voimin. Median avulla hoidettavasta kampanjoinnista huolehtivat useissa vaiheissa alan ammattilaiset. Kampanjan suunnittelusta ja kohdentamisesta vastaavat sisällöntuottajat, käsikirjoittajat ym. mainonnan ammattilaiset ja teknisestä toteutuksesta muut erityisosaajat. Seuraavaksi mainonnan tuottamia mielikuvia ja kampanjan tehoa arvioidaan mielipidetiedusteluilla ja muilla tutkimuksellisilla keinoilla. Lisäksi kokonaisuutta pyritään hallitsemaan suhdetoiminnan ja hallinnon asiantuntijoiden avulla. Kampanja rakentuu ammattimaiselle työle, joka on myös perinteisiä toimintamuotoja kalliimpaa.<sup>10</sup>

Suomessa television vaikutus kampanjointiin on eriteltävissä ainakin kahdessa vaiheessa. Ensin 1960-luvulta alkaen ruutuun tulivat suuret vaalikeskustelut ja myöhemmin muodoltaan laajentuneet muut vaaliohjelmat<sup>11</sup>. Toiseksi asteittain on purettu säännökset, jotka rajoittivat poliittista mainontaa sähköisessä mediassa. 1980-luvun lopulla se sallittiin paikallisissa radioissa ja kaapelitelevisioissa. Vuodesta 1992 alkaen puolueiden mainonta sallittiin valtakunnallisessa tv:ssä. 1990-luvun aikana säännöksiä purettiin edelleen, joten nykyään ehdokkaat, puolueet ja muut kansalaisjärjestöt voivat panosta mainontaan niin radiossa kuin tv:ssä sekä paikallisesti että valtakunnallisesti. Sähköisen median roolia ja kasvua suomalaisessa kampanjoinnissa voidaan tarkastella esim. puolueiden vaalimenoja seuraamalla. Keskus- ja piirijärjestöiltä vaaditaan vaalirahoituksen erittelyjä, joissa yhdeksi menokohdaksi on kirjattu 1980-luvun lopulta alkaen radiomainonta ja 1990-luvun alusta alkaen radio- ja tv-mainonta.

**Taulukko 7.2. Eduskuntapuolueiden keskus- ja piirijärjestöjen reaaliset\* vaalimenot sekä sähköisten kampanjakulujen osuus parlamenttivaalien kokonaisbudjeteista 1979-2007 / 1000 euro**

	Keskusjärjestöt		Piirijärjestöt		Keskus- ja piirijärjestöt	
	Vaalibudjetit	Radio/tv-menot	Vaalibudjetit	Radio/tv-menot	Vaalibudjetit	Radio/tv-menot
1979	~2 730	0	~2 960	0	~5 700	0
1987	3 712	119 (3 %)	3 401	?	7 113	?
1991	4 419	80 (2 %)	3 842	212 (6 %)	8 261	292 (4 %)
1995	2 679	1 032 (39 %)	2 213	176 (8 %)	4 892	1 208 (25 %)
1999	3 077	971 (32 %)	2 606	120 (5 %)	5 684	1 091 (19 %)
2003	3 566	1 174 (33 %)	2 782	79 (3 %)	6 348	1253 (20 %)
2007**	5 985	1 200 (20 %)	?	?	?	?

Lähde: Puoluerahoituskomitea 1979,127-132; Oikeusministeriön kertomukset puolueiden varainvalvonnasta.

\* Elinkustannusindeksoitu vuoden 2003 hintatasoon.

\*\* Perustuu puolueiden ennakoilmoituksiin (HS 14.1. ja 24.2.2007) – ei indeksoitu. Sähköinen mainonta kattaa vain televisiomainonnan ennakobudjetin.

Vaikka puolueiden vaalirahoituspalvelut eivät erottele radio- ja tv-mainontaa toisistaan, niin budjettivertailu tuo esiin sen, miten poliittisen tv-mainonnan leviäminen valtakunnallisille kanaville vaikutti kampanjatyön ja vaalikulujen rakenteeseen. Säännökset sallivat puolueiden tv-mainonnan jo vuoden 1992 kunnallisvaaleissa, mutta eduskuntavaaleissa se oli mahdollista ensi kertaa vuonna 1995. Sitä ennen radioon keskittynyt sähköinen mainonta oli kattanut ainoastaan muutaman prosentin sekä keskus- että piirijärjestöjen vaalibudjeteista. Tv-mainonta sen sijaan räjäytti etenkin keskusjärjestöjen sähköisen mainonnan menot, kun piirijärjestöillä vastaavat kulut jäivät entiselle tasolle. Huomioita koon, että keskusjärjestöjen kaikkinaiset sähköiset menot ovat pysyneet 1990-luvun puolivälistä alkaen reaaliarvoltaan lähes ennallaan. Piirijärjestöillä vastaavat kulut ovat jääneet vähäisiksi ja vähitellen jopa pienentyneet. Sähköisen mainonnan osuus keskusjärjestöjen

kokonaisbudjeteista oli 2003 vaaleihin saakka vakiintunut noin kolmannekseen. Piirijärjestöillä vastaava osuus oli kaventunut vajaasta kymmenesosasta muutamaan prosenttiin. Keskus- ja piirijärjestöjen yhteisessä tarkastelussa vuosina 1995-2003 tv- ja radiomainonta on niellyt noin 20-25 % puolueiden ilmoittamista kaikista vaalikuluista.

Keskusjärjestöjen ohessa radio- ja tv-mainontaan ovat panostaneet 1990-luvulta alkaen etenkin yksittäiset ehdokkaat. Sen sijaan paikallisilla puoluejärjestöillä ko. kampanjamuoto lienee jäänyt selvästi vähäisemmäksi<sup>12</sup>. Vuoden 1999 vaaleista tehdyn selvityksen mukaan noin 16 % ehdokkaista oli maksanut radiomainonnasta ja vastaavasti 16 % myös tv-mainonnasta. Samaan aikaan radio- ja tv-mainonnan osuus oli runsaat 13 % kaikista ehdokaskustannuksista, mikä tarkoitti noin 10 miljoonaa markkaa. Käytännössä siis huomattavin osa sähköisen mainonnan kuluista keskittyy ehdokastason vaalityöhön, jossa voidaan hyödyntää sekä valtakunnallisten kanavien alueellisesti suunnattua mainontaa että paikalliskanavilta ostettua mainosaikaa.

**Taulukko 7.3. Vuoden 1999 eduskuntavaalien kampanjakulut sekä tv- ja radiomainonnan menot / mk**

	Kampanjoinnin kokonaiskulut	Radio- ja tv-mainonnan menot
Keskusjärjestöt	16 800 000	5 300 000 (32 %)
Piirijärjestöt	14 300 000	660 000 (5 %)
Ehdokkaat	80 000 000	10 000 000 (13 %)
Kaikki	~ 110 000 000	~ 16 000 000 (15 %)

Lähde: Oikeusministeriön Kertomus puolueiden varainkäytön valvonnasta 1999 ja Venho 1999, 25 ja 28-33.

Jo vaalitaloutta seuraamalla pystytään siis näkemään, miten kaupallinen radio ja etenkin tv ovat kohonneet kielletystä kampanjavälineestä keskeiseksi vaalityön muodoksi, vaikka merkitys vaihtelee eri toimijoiden välillä. Puolueiden keskusjärjestöillä tv-mainonta on ollut jo useissa vaaleissa kallein kampanjamuoto. Ehdokkailla sähköinen mainonta oli 1990-luvun lopulla kolmanneksi suurin kuluerä ja sittemmin käyttö lienee laajentunut entisestään. Sen sijaan piirijärjestöillä vastaava kuluosuus on jäänyt muutaman prosentin tasolle ja paikallisilla puoluejärjestöillä radio- tai tv-mainonta lienee vieläkin niukempaa.<sup>13</sup>

Epsteinille televisio edusti 1960-luvulla modernia tulevaisuuden kampanjavälinettä. Sittemmin 1990-luvulta alkaen internet on levinnyt sen ohessa oleelliseksi vaalityön kanavaksi. Ensimmäiset suomalaiset vaalisivut tuotiin verkkoon vuonna 1995 ja ensimmäistä kertaa vaalikonetta päästiin käyttämään 1996 eurovaaleissa. Viimeistään 2000-luvulla kaikilla vähänkään vakavasti otettavilla puolueilla on erilliset vaalisivustonsa. Sama pätee suureen osaan ehdokkaista, ja verkkokampanjointi on laajentanut myös muotoaan, kun kandidaatit voivat viestiä kaksisuuntaisesti niin äänestäjien kuin muidenkin ehdokkaiden



välillä. Myös vaalikoneet ovat yleistyneet ja laajentuneet: nykyisin niitä ylläpitävät niin puolueet, muut kansalaisjärjestöt kuin suurimmat mediakonsernitkin.

Epsteinin hahmottamassa kehityksessä sähköisissä viestimissä erottuu kaksi oleellista ulottuvuutta. Suomessa sekä tv että internet ovat vakiintuneet keskeisiksi kampanjavälineiksi, joissa teknologia ajaa perinteisen organisaation ohi. Puolueet ja ehdokkaat tavoittavat äänestäjät suoraan ilman välikäsiä tai organisaation apua. Tv-mainonnan ja verkkoympäristön keskeinen ero on kuitenkin niiden kustannuksissa. Internet on ilmeisen halpa kanava televisioon verrattuna, vaikka esim. puolueiden vaalirahoitusvelvoitteista ei pysty yksilöimään nettikampanjoinnin kustannuksia. Sähköisen median tehoa, vaikutusta tai kustannushyötyä ei voida arvioida tässä hankkeessa käytettyjen aineistojen perusteella. Oleellista on kuitenkin se, miten nopeasti uudet välineet ovat Suomessakin vakiintuneet osaksi kampanjointia.

### ***Poliittinen rahoitus ja julkinen tuki organisaatiomuutosten taustalla***

Toinen Epsteinin määrittämä tekijä, joka on omiaan vähentämään laajan organisaatioperustan merkitystä, liittyy välittömästi poliittiseen rahoitukseen. Edellä kuvattu teknologian kehitys muuttaa kampanjamuotojen ohessa myös vaalitaloutta. Kasvavassa määrin televisioon suuntautuva kampanjointi lisää niin paljon vaalikuluja, ettei joukkopuolueiden jäsenmaksuilla, vapaaehtoistyöllä ja muilla perinteisillä edellytyksillä pystytä enää kuluja kattamaan. Puolueiden on etsittävä uusi tulolähteitä, mikä vähentää perinteisen organisaation ja jäsenistön painoarvoa. Alkuperäisessä teoksessaan Epstein arvioi julkisen tuen ja muun ohjauksen yhdeksi mahdolliseksi ratkaisuksi kasvavien kulujen ongelmaan. 1970-luvun lopulla jälkikirjoittamassaan painoksessa hän viittaakin eri maissa toteutettuihin julkisiin tukijärjestelmiin. Tuen luonteesta riippuen vaikutukset painottuvat vaihtelevin tavoin. Esimerkiksi Euroopassa julkinen tuki osoitetaan yleensä järjestöille, mikä auttaa osin ylläpitämään organisaatioita, mutta vähentää laajan jäsenperustan tarvetta.<sup>14</sup>

Epsteinin väite, jonka mukaan tv-mainonta lisää ratkaisevasti vaalien kokonaiskuluja, ei ole toteutunut Suomessa ainakaan puolueiden kohdalla. Taulukossa 7.2. ilmenee, miten reaaliset vaalikulut olivat kasvaneet vuoteen 1991 asti. Vuonna 1995 sähköinen mainonta vyöryi osaksi eduskuntavaalien kampanjointia ja kattoi lähes 40 % keskusjärjestöjen ja melkein neljänneksen keskus- ja piirijärjestöjen yhteisistä kokonaiskuluista. Tästä huolimatta kampanjoiden reaaliset kokonaismenot pienenivät edellisiin vaaleihin nähden. Vasta vuonna 2007 on ylletty takaisin 1990-luvun alun huipputasolle. Aiempaa pienemmät

vaalibudjetit selittyvät talouslamalla, jonka seurauksena valtion puoluetukea supistettiin ja yksityisenkin rahoituksen kokoaminen oli entistä vaikeampaa.

Vaikka tv-mainonta ei räjäyttänyt puolueiden vaalikuluja, niin se muutti vaalibudjettien rakenteita. Kun sähköinen mainonta on kaapannut isoimman palan keskusjärjestöjen kokonaismenoista, niin tämä on väistämättä kaventanut aiempaa pienemmissä kokonaisbudjeteissa muiden menojen osuutta. Radiomainonta oli käytössä jo vuoden 1991 vaaleissa, mutta sillä oli kokonaisuuden kannalta vähäinen merkitys, joten sähköisten menojen kasvu tuli selkeästi esiin vasta vuoden 1995 vaaleissa.

**Taulukko 7.4. Keskusjärjestöjen kampanjabudjettien kulurakenne eduskuntavaaleissa 1979-2003/%**

	1979	1991	1995	1999	2003
Lehtimainonta	42,6	34,5	26,4	25,8	26,9
Radio- ja tv-mainonta	-	1,8	38,6	31,5	32,9
Suoramainonta	20,0	18,7	4,5	2,7	3,4
Muu vaalimainonta	?	15,7	9,4	13,3	8,9
Annetut avustukset	17,4	18,4	8,1	8,4	8,0
Vaalitilaisuudet	?	5,9	4,9	5,2	5,8
Muut vaalikulut	20,1	5,0	8,0	13,1	14
Kaikki	6 184 000 mk (~100)	21 664 000 mk (100)	14 026 000 mk (~100)	16 812 000 mk (100)	3 567 000 € (~100)

Lähde: Puoluerahituskomitea 1979, 129 ja Oikeusministeriön kertomukset puolueiden varainvalvonnasta.

\*Vuosien 1983 ja 1987 tietoja ei ole saatavissa vertailukelpoisessa muodossa.

Tv-mainonnan nielemät varat ovat leikanneet erityisesti kolmea perinteistä kampanjamuotoa, joista osa on yhdistettävissä myös muun organisaation toimintaan. Aiemmin lehtimainonta kattoi yli kolmanneksen keskusjärjestöjen vaalimenoista, mutta vuoden 1995 jälkeen osuus on vakiintunut runsaaseen 25 %:iin. Rajuimmin on karsittu suoramainontaa, kun sen osuus on kaventunut noin 20 %:sta vain muutamaan prosenttiin. Selkeimmin järjestölliseen toimintaan on vaikuttanut se, että keskusjärjestöjen alemmille tasoille jakamat vaaliavustukset ovat vähentyneet tv-mainonnan aloittamisen jälkeen. Piirijärjestöjen tasolla sähköinen mainonta on kuitenkin jäänyt niin vähäiseksi, ettei se ole oleellisesti muuttanut niiden kampanjakulujen rakenteita.

Ehdokastason kulukehityksestä sen sijaan tiedetään varsin vähän, kun asiaa koskevaa julkista asiakirjaperustaa ei ole olemassa. Poliittisen toiminnan rahoitusta pohtineet komiteat ovat kuitenkin kahteen otteeseen haarukoineet vaalien kokonaiskustannuksia. Vuoden 1979 vaaleissa keskus- ja piirijärjestöjen sekä ehdokkaiden kampanjakuluiksi arvioitiin noin 25-30 miljoonaa markkaa, josta puoluejärjestöjen osuus oli 12,5 miljoonaa. Siten ehdokaskampanjointiin olisi käytetty 12,5-17,5 miljoonaa markkaa. Vuonna 1999 ehdokkaiden menot puolestaan laskettiin suunnilleen 80 miljoonaksi markaksi. Vuoden

2003 tasoon elinkustannusindeksoituna kulut olivat kasvaneet kahdessa vuosikymmenessä noin 6,0-8,0 miljoonasta noin 14,5 miljoonaan euroon eli kaksinkertaiseksi.<sup>15</sup>

Käytännössä siis keskus- ja piirijärjestöjen reaaliset kampanjakulut ovat useiden vaalien välillä jopa vähentyneet – vuosien 1979 ja 1999 keskinäisessä tarkastelussa ne ovat pysyneet samalla tasolla (taulukko 7.2.). Samaan aikaan ehdokaskampanjoinnin kokonaiskustannukset ovat kaksinkertaistuneet ajanjaksolla, jonka alussa kaupallinen mainonta sähköisessä mediassa oli kielletty ja jonka lopussa tv- ja radiomainonta oli jo yleisesti ehdokkaidenkin käytössä. Yhtenä selityksenä voisi olla se, että sähköinen media on lisännyt erityisesti ehdokastason kuluja, mutta se ei kuitenkaan selitä kaikkea kasvua. Vaalityön painopiste näyttää yleensäkin siirtynyt henkilöityneeseen suuntaan, vaikka muutosta on vaikea seurata, kun saatavilla ei ole aikasarjaisia tietoja kokonaiskulujen tai menorakenteiden kehityksestä.

Epsteinin toinen poliittista rahoitusta käsittelevä näkökulma liittyy julkisten tukijärjestelmien laajenemiseen ja niiden vaikutuksiin organisaatiomuutosten taustalla. Epsteinin mukaan jäsenrahoitus ei enää riitä kasvavien kustannusten kattamiseen eikä julkisen tuen mukana sille ole entisenlaista tarvettakaan. Läntisissä demokratioissa tukijärjestelmiä on sovellettu tavoilla, jotka luultavasti vaikuttavat vaihtelevasti järjestölliseen kehitykseen.

Suomalainen tukijärjestelmä on auttanut ylläpitämään puolueiden organisatorisia rakenteita, mutta se on epäedullinen joukkopuolueiden keskeisille osille eli perusjärjestöille ja henkilöjäsenille, joita tässäkin kohdin on käytetty kehityksen mittarina. Julkista tukea ohjataan käytännössä kaikille puolueorganisaatioiden tasoille – paitsi juuri perusjärjestöille ja vaaliehdokkaille. Suoraa tukea jaetaan keskusjärjestöille ja niiden kautta edelleen piireille. Kunnallisjärjestöt puolestaan kokoavat osan tuloistaan puolueverona, joka muistuttaa yhä enemmän virallista tukijärjestelmää. Lisäksi oheisjärjestöjen laajassa välillisen tuen järjestelmässä tukikertymät ovat moninkertaisia suoraan tukeen verrattuna. Esimerkiksi Ruotsissa on päädytty erilaiseen malliin, kun suoraa tukea jaetaan niin keskus-, piiri- kuin paikallistason järjestöille.

Suomalainen puoluetukijärjestelmä on omiaan vähentämään myös henkilöjäsenyyden merkitystä. Keskusjärjestöille jäsenmaksuilla ei ole oleellista roolia kokonaisrahoituksen kannalta. Piireillä jäsenrahoituksen osuus kuitenkin vaihtelee, ja esim. keskustapiireillä jäsen- ja kannatusmaksuilla kootaan yhä huomattava osa varoista. Jäsenmäärän merkitystä kaventaa myös se, että puoluetuki jaetaan vaalituloksen perusteella, joten jäsenpohja ei vaikuta asiaan. Välillinen puoluetuki puolestaan jyvitetään pitkälti poliittisten voimasuhteiden ja perinteisten nautintaoikeuksien pohjalta, johon kuihtunut järjestö- ja

kannatusperusta heijastuu korkeintaan viiveellä. Niissäkin tapauksissa, kun jäsenmäärä on luettu yhdeksi tukiperusteeksi, se on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. Suoraan puoluetukeen ei ole myöskään liitetty vaatimuksia omarahoitusvastuusta. Tilastojen perusteella voidaan arvioida, että useilla puolueilla jäsenperustan mureneminen on alkanut näkyä – syystä tai toisesta - suomalainen tukijärjestelmän siirryttyä yhdistetystä kokeilu- ja laajennusvaiheesta sovellutusvaiheeseen eli 1980-luvulla (ks. luku 6.1. ja vrt. taulukko 7.1).

### ***Puoluekentän oikea laita uusien toimintamallien edelläkävijänä***

Kun Duverger oli 1950-luvulla esittänyt vasemmistolle tyypillisiä joukkopuolueita malliksi, jota kohti muutkin etenevät, niin Epstein hahmotti päinvastaista tendenssiä. Hänen mukaansa konservatiivipuolueet saattoivat osin kehittyä massapuolueiden suuntaan, mutta uudet vaalityön muodot johtivat ne lopulta toisalle. Samalla tehokkaaksi osoittautunut uusi kampanjateknologia toisi perinteisetkin joukkopuolueet samalle uralle.

”While mass-membership organizations are usually believed to have originated and to have developed most fully on the left, there is an almost equally apparent ”contagion from the right” in the case of the counterorganizational tendencies...”

”... so it is reasonable to view business-oriented middle-class parties as pioneers of the new style of campaigning via the mass media. They may not have been pioneers in the sense of always being the first parties to use the mass media. But they appear to have used the media more fully, and then to have been followed in this use by their rivals.”

Epstein arvioi siis jo 1960-luvulla, että Amerikassa tyypilliset suuren rahan ammattimaiset mediakampanjat siirtyisivät myös muualle. Hänen mukaansa aluksi uusia mahdollisuuksia käyttää yleensä puoluekentän oikea laita, kun taas vasemmalla niihin suhtaudutaan ja niitä hyödynnetään varauksellisemmin.<sup>16</sup>

Suomessa tekniset valmiudet televisiomainontaan olivat tarjolla jo paljon ennen kuin uusi kampanjamuoto otettiin käyttöön. Viivästys johtui poliittisen mainonnan kiellosta sähköisessä mediassa. Kun esteet purettiin, niin mahdollisuutta hyödynnettiin heti puoluekentän eri puolilla. Siten varsinaista pioneerityötä ei voi osoittaa millekään yksittäiselle puolueelle. Niiden välillä on kuitenkin tiettyjä eroja, jotka sopivat Epsteinin väittämiin. Puolueiden vaalirahoitus selvityksistä tulee esille se, että Kokoomus on lähtenyt aina liikkeelle ensimmäisten joukossa ja se on usein myös panostanut muita enemmän ko. vaalityön muotoon. Sen sijaan vasemmisto on tarttunut uusiin mahdollisuuksiin varovaisemmin, vaikka ero on ollut korkeintaan yhden vaalin mittainen.

**Taulukko 7.5. Puolueiden radio- ja tv-mainonnan kulut eduskuntavaaleissa 1987-2003 / 1000 mk**

Keskusjärjestöt	KESK	SDP	KOK	VAS	VIHR	RKP	SKL/KD	Muut
1987	317	0	136	0	0	17	0	3
1991	149	37	40	132	9	0	0	26
1995	1 581	1 364	1 712	20	725	0	0	1
1999	951	1 106	1 496	966	79	0	581	125
2003 €	205	341	294	272	0	0	61	2
Piirijärjestöt	KESK	SDP	KOK	VAS	VIHR	RKP	SKL/KD	Muut
1987	?	?	?	?	?	?	?	?
1991	116	314	394	163	16	0	26	14
1995	60	380	108	106	90	31	145	0
1999	77	118	121	110	2	33	196	4
2003 €	4	23	5	21	2	4	19	0

Lähde: Oikeusministeriön kertomukset puolueiden varainkäytön valvonnasta.

Radiomainontaa käytettiin jo vuonna 1987, jolloin liikkeellä oli vain porvarillisia puolueita: KOK, KESK ja RKP. Tv-mainonnan kohdalla eduskuntavaalit ei kuitenkaan tuo esille taitekohtaa, jolloin puolueainokset tuotiin ruutuun. Valtakunnallinen mainonta oli ensikertaa mahdollista 1992 kunnallisvaaleissa, jota on kutsuttu myös poliittisen tv-mainonnan harjoituskierrökseksi. Mukaan lähti kaikkiaan viisi puoluetta. KOK, SDP ja VAS satsasivat sekä valtakunnalliseen että alueelliseen tv-mainontaan, kun taas RKP ja Vihreät keskittyivät vain alueelliseen näkyvyyteen. Kokoomus toteutti kuitenkin ainoana puolueena heti täysimittaisen kampanjan ja muut olivat liikkeellä vähintään puolta pienemmillä summilla<sup>17</sup>. Vuonna 1995 mukana olivat jo lähes kaikki suurimmat puolueet. Jälleen Kokoomus satsasi eniten ruutunäkyvyyteen, joka nieli yli 80 % sen keskusorganisaation vaalibudjetista ja vuoden 1999 vaaleissakin yli puolet. Piirijärjestöissä tv-mainonta ei ole levinnyt laajalti käytetyksi kampanjamuodoksi, mutta radiomainontaa käytettiin heti 1990-luvun alussa, kun sääntely oli purettu. Silloinkin Kokoomus panosti uuteen välineeseen muita enemmän<sup>18</sup>. Myöhemmin piirien panostus sähköisessä mediassa on vähitellen hiipunut.

Aluksi eroja oli siis Kokoomuksen ja vasemmiston valmiudessa omaksua uudet keinot ja mahdollisuudet. Erot ovat kuitenkin tasoittuneet nopeasti ja nykyään ne ovat nähtävillä suurten ja pienten ryhmien välillä. Suurimpien puolueiden keskusjärjestöillä tv-mainonta kattaa jo hallitsevan osan vaalikuluista. Esimerkiksi vuonna 2003 neljällä suurella puolueella yhteen lasketut kokonaisbudjetit olivat 2,7 miljoonaa euroa, josta radio- ja tv-mainonnan osuus nielaisi 1,1 miljoonaa eli runsaat 40 %. Eduskunnan pienpuolueilla sähköisen median budjetit jäivät suhteellisesti vähäisemmiksi, ja vaalityö suunnataan pääosin muualle. Neljän suurimman puolueen osuus kaikista tv- ja radiomainonnan kuluista on kattanut vuosien 1995-2003 vaaleissa 85-95 %.

### 7.2.3. Organisaatiota murentavat tendenssit ja suomalainen puoluekehitys

Epsteinin teesit siis tiivistyvät puolueorganisaation ja jäsenpohjan vähenevään merkitykseen, ja tätä suuntausta kiihdyttävät erityisesti teknologian tarjoamat uudet mahdollisuudet ja sen mukanaan tuomat muut seuraukset. Suomessakin tv ja internet ovat tarjonneet uuden kanavan vaalityöhön, kun äänestäjät pystytään tavoittamaan suoraan ilman välikäsiä ja perinteisen organisaation tarjoamia keinoja. Lisäksi uusi teknologia lisää Epsteinin mukaan siinä määrin poliittisen toiminnan kustannuksia, ettei joukkopuolueiden rahoitusperusta enää riitä kattamaan kustannuksia. Suomessa puolueiden vaalikulut eivät kuitenkaan ole paisuneet uusien kampanjamuotojen mukana, vaan muita kuluja karsimalla on voitu panostaa sähköiseen mediaan. Lisäksi useissa maissa käytetty poliittisen toiminnan julkinen rahoitus vähentää lähtökohtaisesti massajäsenyyden tarvetta. Suomessa tukijärjestelmät sisältävät lisäksi useita elementtejä, jotka ovat omiaan vähentämään entisestään laajan järjestö- ja jäsenpohjan tarvetta.

Mainitut tendenssit tuovat mukanaan myös seuraus- tai kerrannaisvaikutuksia. Epstein viittaa yhtäältä sentralisaatioon, jossa politiikan ja vaalien painopiste siirtyy perinteisestä järjestötyöstä valtakunnan tasolle<sup>19</sup>. Suomessa tämä tulee esiin mm. keskus- ja piirijärjestöjen välisessä vaalibudjettien vertailussa (ks. taulukko 7.2). Vuodesta 1979 vuoteen 2003 piirijärjestöjen osuus vaalimenoista on jatkuvasti hieman kaventunut. Vuonna 1979 keskusjärjestöjen vaalimenot kattoivat alle puolet eli 48 % kokonaiskuluista, mutta vuonna 2003 vastaava osuus oli yli 56 %.

Järjestötoiminnan merkitystä kaventaa myös se, että kampanjoinnissa korostuu henkilö- ja ehdokaskeskeinen mielikuvapolitiikka, jossa mediatyön ammattilaisilla on entistä suurempi rooli niin puolueiden kuin ehdokkaiden julkisuuskuvan hallinnassa. Suomessa kampanjarahoituksen painopiste on kahden vuosikymmenen aikana siirtynyt järjestöistä ehdokkaiden suuntaan. Vielä 1970-luvulla keskusteltiin ehdokaskampanjoinnin rajoittamisesta, ja eräiden puolueiden sisällä oli sovittu henkilömainonnan vapaaehtoisesta rajaamisesta. Sittemmin suunta on muuttunut. Vuonna 1979 arvioitiin, että kampanjoinnin kokonaiskuluista noin 50-60 % oli ehdokkaiden vastuulla. Vuonna 1999 ehdokkaiden osuudeksi haarukoitiin jo runsaat 70 %, kun samaan aikaan puolueiden keskus- ja piirijärjestöt kantoivat vajaat 30 % menoista (ks. ed.). Myös vaalimainonnan volyymeja kartoittaneissa tutkimuksissa on todettu jo 1990-luvun alussa, että Suomessa ehdokasmainonnan suhteellinen osuus on lisääntynyt television aikakaudella.<sup>20</sup>

Epstein katsoo yhdeksi organisaation elinvoimaa nakertavaksi tekijäksi myös puolue-eliitin ja jäsenistön välisen kuilun. Näkökulma korostaa henkilökohtaista intressiä osallistua poliittiseen toimintaan. Puoluejohdolle ja vaaleihin ehdokkaiksi asettuneille organisaatio on käyttökelpoinen väline. Lisäksi vaali- ja puoluetoiminta tarjoaa ammatin tai muita materiaalisia etuja tietyille määrälle ihmisiä. Joukko on kuitenkin niin rajattu, ettei se riitä massapuolueen perustaksi<sup>21</sup>. Suomessakin olisi perusteltua kartoittaa esim. sitä, onko julkisen tuen mukana puoluetoiminnan ammattilaisten määrä kasvanut. Asian selvittämiseksi ei riitä se, että lasketaan keskus- ja piirijärjestöjen palkallisen väen määrää. Oheisjärjestöjen palkolliset laajentavat oleellisesti henkilöstöperustaa. Paikallisesti ainakin suurimmissa kaupungeissa kunnallisjärjestöillä on vakituista henkilöstöä. Niiden yhteydessä työskentelee myös oheisyhdistysten palkattua väkeä, ja piilopuoluetuen tyyppisin ratkaisuin on lisätty kuntatasonkin toimitsijoiden määrää. Lisäksi erityisesti viimeisen vuosikymmenen ilmiönä poliittinen avustajakunta on laajentunut eduskunta- ja ministeritasolla sadoilla henkilöillä. Poliittisilla yhteisöillä on lähipiirissään myös huomattavat reservit, kun vaalien yhteydessä esim. ammatillisten järjestöjen väkeä on mobilisoitu kampanjatyöhön.

Eliitin ja jäsenistön välinen kuilu tuskin on kuitenkaan Suomessa käyttökelpoisiin selittäjä organisaatiopohjan murenemiselle. Aatteellisten ym. syiden ohessa asiaan vaikuttaa esim. se, että yleisissä vaaleissa ehdokasmäärä kohoaa varsin suureksi. Vaikka eduskuntavaaleissa ehdokkaita on ollut noin kaksituhatta, niin kunnallisvaaleissa jo valtuutettujen määrä on yli 10.000. Samalla ehdokkaiden ja lautakuntapaikkojen määrä yltää jo useisiin kymmeniin tuhansiin. Kun Epsteinilla huomio painottuu kansallisen tason ilmiöihin, niin Suomessa organisaation merkitys vaali- ja muussa puoluetoiminnassa tulee esiin myös paikallistasolla.<sup>22</sup> Epsteinin teoria rakentuu amerikkalaisista lähtökohdista, joissa puolue- ja vaalijärjestelmä sekä kampanjakulttuuri ovat oleellisesti erilaisia kuin Suomessa. Myös poliittinen rahoitus ja sen ohjausjärjestelmä poikkeavat maiden välillä. USA:ssa vaalirahoitus kattaa pääosan poliittisesta rahoituksesta ja ne ymmärretään lähes synonyymeina. Suomessa vaalityö on yksi puoluetoiminnan lohkoista ja vaalirahoitus yksi osa poliittisen rahoituksen kokonaisuudesta. Mittasuhteita kuvastaa esim. se, että vaalivuonna (2003) suurimpien puolueiden keskusorganisaatioilla kampanjabudjetit kattoivat keskimäärin 15-20 % kokonaisbudjeteista. Luvussa 2.3 käsitellyillä neljällä piirijärjestöllä vaalikulut nielivät vastaavasti 20-25 % vuosibudjeteista.

Puolueilla ei ole Suomessa enää erikseen varsinaisia vaaliorganisaatioita, vaan järjestökone muunnetaan vaalien lähestyessä kampanjakuntoon. Vaikka perinteisen järjestötyön merkitys osana kampanjointia on muuttunut, niin jäsen- ja organisaatioperustat ovat

yhä keskeisiä voimavaroja vaalityössä. Kyse on erilaisista kampanjatekniikoista tai niiden yhdistämisestä. Puolueiden valtakunnallinen kampanjointi tai yksittäisten ehdokkaiden vaalityö voidaan keskittää suurella rahalla mediaan. Toisaalla piiriorganisaatiot tai ehdokkaat perusjärjestöineen voivat jalkautua katuviilinaan ja tavoittaa näin äänestäjät. Ilman rahaa tai järjestöllistä tukea etenkin nuoremman polven vaalikansa voidaan tavoittaa tietoverkkojen kautta. Eri tutkimuksissa on todettu, että vielä median nousun jälkeenkin organisaatiot ovat olleet käyttökelpoisia vaalityön välineitä<sup>23</sup>.

Epstein tarjoaa organisaatioiden murenemiselle yhden taustavaikuttimen, joka ei ole yhteydessä uusiin vaalityön muotoihin tai poliittisen toiminnan rahoitukseen. Kyse on laajemmista yhteiskunnan muutoksista. Yleinen vaurastuminen, koulutustason ja hyvinvointiyhteiskunnan laajeneminen ym. sosiaaliset muutokset johtavat luokkaerojen kapeenemiseen ja ideologisten vastakohtien tasoittumiseen. Tämä vähentää luokkapohjaista äänestyskäyttäytymistä, mikä on ollut yksi massapuolueiden tyypillisiä lähtökohtia.<sup>24</sup>

Suomessa tärkeimmät syyt puolueiden jäsenmäärien hiipumiselle löytyvät jostain muualta kuin kampanjateknologian kehityksestä, politiikan rahoitusjärjestelyistä tai niiden seurannaisvaikutuksista. Mainitut tendenssit lienevät yksittäisiä tekijöitä laajemmassa kokonaisuudessa. Ehkä ensin pitäisi arvioida, miksi kansalaiset ovat yleensäkin vieraantuneet politiikasta, kun kaventuneiden jäsenmäärien ohessa myös äänestysaktiivisuus on laimentunut. Eduskuntavaalien äänestysprosentit ovat pienentyneet 1960-luvulta lähtien. 1970- ja 1980-luvun taitteessa äänestysaktiivisuus elpyi hetkellisesti, mutta sen jälkeen into on pääosin laimentunut. Vastaavasti jäsenmäärät ovat alkaneet supistua viimeistään 1980-luvun taitteesta lähtien.<sup>25</sup> Joka tapauksessa useat organisaatioiden merkitystä vähentävät tendenssit ovat tapahtuneet Suomessa samaan aikaan kuin puolueiden jäsenten ja perusjärjestöjen määrä on vähentynyt. Ongelmana on syy-yhteyden määrittäminen ilmiöiden välillä. Missä määrin Epsteinin kirjaamat tendenssit ovat aiheuttaneet rapautumista vai onko puolueiden jäsen- ja järjestöpohjan oheneminen johtanut tarpeeseen etsiä uusia keinoja kampanjointiin ja toiminnan rahoittamiseen? Vai ovatko ilmiöt molemmin puolin kehittyneet samaan aikaan toisistaan riippumatta? Huolimatta syy- ja seuraussuhteen määrittämiseen liittyvistä ongelmista, niin lähestymistapa tarjoaisi mielenkiintoisen vaihtoehdon ainakin vaalirahoitukseen suuntautuvan tutkimuksen viitekehyyksi.



### 7.3. Katz & Mair puolueiden kartellisoitumisesta

Kolme vuosikymmentä Epsteinin teoksen jälkeen ilmestyi Richard Katzin ja Peter Mairin artikkeli *Changing Models of Party Organization and Party Democracy* (1995). Heidän käsityksensä puolueiden ja puoluejärjestelmien kehityksestä ja sitä ohjaavista vaikuttimista poikkeaa aiempien teoreetikkojen näkemyksistä. Duvergerilla oli deterministinen käsitys tehokkaan ja modernin puolueorganisaation kehityksestä. Epstein korosti eri maiden ja eri aikojen olosuhteita, jotka luovat vaihtelevia puoluemalleja, ja näki silloisen suuntauksen kohti ohenevaa organisaatioperustaa. Katzin ja Mairin näkemys perustuu puolestaan siihen, että puolueet ja puoluejärjestelmät siirtyvät jatkuvasti vaiheesta toiseen. Vallitseva muoto on syntynyt vähitellen vastauksena edellisen järjestelmän puutteille ja uusi muoto puutteineen luo omat vastavoimansa, mikä johtaa kohti seuraavaa vaihetta.

Katzin & Mairin mukaan kehitysvaiheet ovat kulkeneet 1800-luvun eliitti- eli kaaderipuolueista ja 1900-luvun alkupuolen joukkopuolueista sodan jälkeen kohti toisiaan muistuttavia vaali- ja yleispuolueita (*catch-all parties*). 1970-luvulta alkaen järjestelmä on alkanut siirtyä kohti uutta vaihetta eli kartellisoitumisen aikakautta. Katz & Mair määrittävät järjestelmän vaiheita sen mukaan, miten puolueiden asema paikantuu kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä. Kaaderipuolueet toimivat rajatun äänioikeuden aikakaudella etuoikeutetun vähemmistön edustajina ja vallitsevan järjestyksen ylläpitäjinä. Laajoja segmenttejä edustavalla kansalaisyhteiskunnalla ei ollut oleellista merkitystä, vaan rajatun joukon intressit, puolueet ja valtio muodostivat suppean ja päällekkäisen piirin. Seuraavassa vaiheessa massapuolueet nousivat yleisen äänioikeuden myötä laajojen luokkapohjaisten intressien ja uusien vaatimusten edustajiksi kansalaisyhteiskunnan ja valtion välille. Yleis- ja vaali- puolueiden aikakaudella ideologiset ja poliittiset vastakohtaisuudet lievenivät ja puolueet samankaltaistuivat, mutta säilyttivät roolinsa erilaisten intressien välittäjinä valtion suuntaan. Kartellivaiheessa puolueet sen sijaan etäännyivät kansalaisyhteiskunnasta, edustavat enenevässä määrin omia intressejään, toimivat palvelujen tuottajina ja siirtyvät lähemmäksi ja jopa osaksi valtiokoneistoa.<sup>26</sup>

Katz & Mair näkevät kartellisoitumiskehityksen taustalla erilaisia sosiaalisia ja kulttuurisia vaikuttimia. Joukosta erottuvat kuitenkin poliittiset tekijät, jotka jouduttavat puolueiden liukumista ja ankkuroitumista valtion suuntaan. Puolueiden jäsenmäärät ovat kaventuneet ja erityisesti aktiivisesti toimintaan osallistuvien kansalaisten määrä on pienentynyt. Samaan aikaan poliittisen toiminnan kulut ovat kasvaneet, joten puolueiden on etsittävä

voimavarat muualta. Lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttäjinä ne ovat löytäneet yhteisellä sopimuksella ratkaisun, jossa käännetään valtion puolueen rahoitusongelmien ratkaisemiseksi.

Tyypillisimmät kartellisoitumisen piirteet liittyvät juuri poliittisen toiminnan julkiseen rahoitukseen. Tukijärjestelmä on säännöllinen ja varma tulojen lähde, mikä jo sinänsä takaa jatkuvuuden. Lisäksi tuen jakoperusteet ja muu siihen liittyvä sääntely on yleensä rakennettu siten, että se suosii asemansa vakiinnuttaneita puolueita. Toinen oleellinen kartellisoitumisen piirre liittyy julkisessa omistuksessa tai ohjauksessa olevan sähköisen median sääntelyyn. Tämä tarjoaa vallassa oleville puolueille mahdollisuuden etuoikeutettuun medianäkyvyyteen, kun taas muilla on käytössään rajatumpaa palvelua. Puolueet pystyvät siis päättämään itseään koskevasta sääntelystä ja tarvitsemistaan voimavaroista. Valtaa pitävät puolueet soveltavat järjestelmää omalta kannaltaan edullisin ehdoin ja samaan aikaan ne voivat luoda ylimääräisen kynnyksen uusille ja haastajan asemassa oleville ryhmille (*sustaining insiders while excluding outsiders*). Puolueille on elintärkeää säilyttää asemansa, kun saavutetut edut jaetaan pitkälti vaalien tuloksen perusteella. Tämä luo otollisen asetelman yhteiselle sopimukselle kartellista, joka suojaa mukana olevia haastajia vastaan.<sup>27</sup>

### 7.3.1. Puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmän kartellisoivat piirteet Suomessa

Kartellisoivia tekijöitä voidaan löytää esim. vaalijärjestelmästä, joka saattaa olla edullinen tietyn kokoisille ryhmille. Lisäksi puolue- ja vaalitoimintaa koskevan sääntelyn laajuus on yleensäkin tulkittu kartellisoitumista edistäväksi elementiksi niin puolueiden välillä kuin sisälläkin<sup>28</sup>. Tämän tutkimuksen kannalta oleellista on kuitenkin se, missä määrin suomalaisen puolue- ja vaalirahoituksen ohjausjärjestelmä sisältää kartellisoitumista kuvaavia tai edistäviä piirteitä puolueiden välillä. Näkökulma sisältää neljä keskeistä osaa (vrt. asetelma 1.2. johdantoluvussa ja 6.1. johtopäätösluvussa):

Julkisen tuen muodot	Kiellot ja rajoitukset
Julkiisuusvaatimukset	Valvonta ja sanktiot

Katz & Mair ajoittavat kartellipuolueiden syntyvaiheet 1970-luvun alkuun, ja Suomessa **puoluetukijärjestelmän** synty- ja laajennusvaihe sijoittuu samaan aikakauteen eli 1960-luvun lopulta vuosikymmen eteenpäin. Julkisen tukijärjestelmän perusteella kartellisoitumisella on Suomessa erilaisia asteita tai piirejä. Ensinnäkin ero ilmenee eduskunta-puolueiden ja muiden ryhmien välillä. Lakiin perustuvaa ja vuosittain budjettiin osoitettua poliittisen toiminnan suoraa tukea jaetaan vain eduskunnassa oleville puolueille, joten tukea vaille jäävät muut rekisteröityneet puolueet ja vaaleihin osallistuneet ryhmät. Kun vaalijärjestelmässä on lisäksi pienten ryhmien kannalta epäedullisia piirteitä, niin tämä korostaa entisestään myös puolueiden erilaisia taloudellisia lähtökohtia.

Seuraavaksi ero on nähtävissä eduskuntaan yltäneiden puolueiden välillä. Määrärahan kansanedustajapaikkoihin pohjaava jakotapa suosii muutamaa suurinta puoluetta (vrt. pääluvun 2. taulukko 2.4). Muissa maissa on sovellettu mm. äänimääriin suhteutettuja jakojärjestelmiä. Lisäksi on käytetty variaatioita, joissa pääosa tuesta jaetaan joko paikkojen tai äänimäärien mukaan ja loppuosa jyvitetään tasan kaikkien kesken. Kaikissa vaihtoehtoisissa suomalaiset pienpuolueet hyötyisivät huomattavasti muutoksesta. Keskisuurten ryhmien asema pysyisi pitkälti ennallaan ja häviäjänä olisivat kolme suurinta ryhmää. Suurien puolueiden edullista asemaa korostaa myös se, että samoilla perusteilla jaetaan muutakin tukea, kuten eduskuntaryhmien kansliatukea ja osa lehdistötuesta. Viime vuosina kansliatuki ja parlamentaarinen lehdistötuki ovat lähes kaksinkertaistaneet puolueille osoitetun rahan määrän. Esimerkiksi vuonna 2003 suora puoluetuki oli 11,8 miljoonaa, kansliatuki 3,3 miljoonaa ja parlamentaarinen lehdistötuki noin 7,6 miljoonaa euroa.

Kokonaan oma lukunsa onkin rehevä välillisen puoluetuen verkosto, joka moninkertaistaa puolueiden piiriin jaettavien avustusten määrän. Suoran ja välillisen tuen liukuvaa rajaa kuvastaa sekin, että osa oheisjärjestöjen avustuksista jaetaan virallisista perusteista poiketen puolueiden voimasuhteiden mukaan. Esimerkiksi nuorisotyön varoja on jyvitetty eduskuntapaikkojen suhteessa. Toisaalla opintokeskusoikeuksien myöntöperusteena on aikanaan pidetty mm. vakiintuneen puolueen asemaa. Yleensäkin puolueiden voimasuhteet ja niiden muutokset ovat heijastuneet jollain tavoin välillisen tuen jakoon. Keskeistä on kuitenkin se, että tästä epävirallisesta järjestelmästä ovat hyötäneet eniten suurimmat puolueet. Järjestelmää on rakennettu kansanrintamapuolueiden ehdoin, ja Kokoomus liittyi seuraan viimeistään 1980-luvun taitteessa. Toisaalta myös RKP:n on onnistunut huolehtimaan ruotsinkielisen järjestökentän eduista. Muille puolueille on jäänyt välillisestä tuesta rippeitä. Valtion välillinen tuki tuo siis esiin ne samat viisi puoluetta, joiden on muussakin yhteydessä todettu muodostavan suomalaisen kartellin<sup>29</sup>. Samat puolueet ovat

useimmiten hyötyneet myös kuntien avustuksista, vaikka painotukset vaihtelevat ja kartelli yleensä myös supistuu paikallisten voimasuhteiden mukaan.

Vaikka julkinen tukijärjestelmä on sekä teorian että nähdyn kehityksen perusteella keskeinen osa kartellisoitumista, niin Suomessa poliittisen rahoituksen ohjausjärjestelmässä on muitakin samansuuntaisia piirteitä. Rahoitukseen liittyvät **kiellot ja rajoitukset** tai oikeastaan niiden puuttuminen sisältää ainakin kaksi kilpailuasetelmaan vaikuttavaa tekijää. Ensinnäkin vaalibudjettien kokoa on rajoitettu useissa maissa sekä kustannusten hillitsemiseksi että vaalien lähtöasetelmien tasapuolistamiseksi. Suomessa rajoituksia ei ole asetettu sen paremmin ehdokkaille kuin puolueillekaan. Nykyinen käytäntö sopii parhaiten puolueille, jotka saavat eniten julkista rahaa ja jotka intressitaustansa pohjalta pystyvät hankkimaan tukea myös yksityiseltä sektorilta: nykyjärjestelmä sopii ainakin niille viidelle puolueelle, jotka on katsottu suomalaisen kartellin ytimeksi. Pienenevät vaalibudjetit tai niiden kasvua hillitsevät toimet saattaisivat tasata eroja vakiintuneiden puolueiden ja muiden ryhmien välillä. Toinen rajoituksia koskeva näkökulma on yhteydessä kampanjoinnin tapoja ja keinoja ohjaaviin toimenpiteisiin. Suomessa tämä on liittynyt mm. kaupalliseen televisiomainontaan. Puolueiden mainonta valtakunnallisessa levityksessä sallittiin vuoden 1991 vaalien jälkeen. Yleensä rajoitusten poistaminen kai tarkoittaa vapaamman kilpailun edistämistä, mutta politiikan markkinoilla mekanismilla on myös päinvastaisia vaikutuksia. Kyse on resurssien epätasapainosta: televisiomainonta on niin kallista, että käytännössä vain suurimmat puolueet pystyvät panostamaan laajalti ruutunäkyvyyteen.

Kaupallisen mainonnan ohessa televisioon liittyvät myös ne toimenpiteet, joilla on ohjattu julkisen palvelun mediatarjontaa. Katz & Mair toteavat (1995, 15-16), että puoluetuen ohessa juuri sähköisen median ohjaus on toinen keskeinen kartellin hallintaväline. Suomessa tämä on tullut esiin vaaliohjelmia koskevissa ohjeistuksissa. Puoluelakiin on kirjattu vaatimus siitä, että valtion on kohdeltava kaikkia puolueita tasapuolisesti. Käytännössä tämä on koskenut mm. Yleisradion vaaliohjelmia, joihin otettiin aikanaan mukaan puolueet niiden koosta ja asemasta riippumatta. Vuonna 1992 puoluelakiin tehdyssä muutoksessa (653/1992) sen sijaan todettiin, että YLE voi jatkossa ottaa vaaliohjelmissaan huomioon myös ohjelmallisia näkökohtia. Luopuminen muodollisesta tasapuolisuudesta on tarkoittanut esim. sitä, että vain osa puolueista on kutsuttu vaaliohjelmiin tai että eduskuntapuolueet on kutsuttu keskusteluihin eri aikaan kuin muut ryhmät. Joka tapauksessa vaaliohjelmissa oli jo aiemminkin nähtävissä, miten suuret puolueet keräsivät huomattavimman osan näkyvyydestä.<sup>30</sup>

Poliittiseen rahoitukseen liittyvillä rajoituksilla on siis ollut selkeitä vaikutuksia puolueiden väliseen kilpailuasetelmaan, mutta rahoituksen **avoimuusvaatimusten** merkitystä on vaikeampi hahmottaa. Suomessa on ollut tyypillistä, että puolueille annettujen yksityisten lahjoitusten alkuperää ei ole tarvinnut tuoda esille. Sen sijaan valituille ehdokkaille asetettiin vuosituhannen vaihteessa velvoitteet raportoida erilaisista tulolähteistään. Uudistuksen yhteydessä arveltiin, että kiristyvät julkisuusvaatimukset vaikuttaisivat mm. rahoituksen saatavuuteen ja vaalibudjettien kokoon. Erityisesti niissä puolueissa, joissa ehdokkaat kokosivat eniten yritystaustaista rahaa ja operoivat suurimmilla budjeteilla, arvioitiin avoimuusvaatimusten vaikeuttavan varojen keräämistä ja pienentävän vaalibudjetteja. Pienimmillä budjeteilla kampanjoineet katsoivat avoimuuden mahdollisesti jopa tasoittavan erilaisia lähtökohtia<sup>31</sup>. Ehdokasbudjettien kehityksestä ei ole tietoa uudistuksen jälkeen, mutta kansanedustajien vaalibudjettien kokoa uusi laki ei ainakaan ole pienentänyt. Viimeisissä vaaleissa parlamentaarikkojen keskibudjetit ovat kasvaneet noin kolmanneksella – tosin julkisuusvaatimuksiakin on yleisesti kierretty.

Puolueilla perusrahoitus tulee pitkälti julkisista varoista, mutta vaalirahoituksen lähteet jäävät niiltäkin usein pimentoon. Esimerkiksi vuonna 2003 keskusjärjestöjen kampanjatuloista lähes 50 % oli kirjattu ”muuksi rahoitukseksi” ja vajaat 10 % vaaliavustuksiksi: käytännössä yli puolet varoista oli lähteistä, joiden todellista alkuperää ei tiedetä. Piirijärjestöilläkin vastaava osuus oli yli 40 %. Kun sekä puolueet että ehdokkaat ovat yleisesti pyrkineet peittämään yksityisen rahan lähteensä ja arvioineet avoimuuden vaikutuksia pitkälti sen mukaan, miten asia vaikuttaisi heidän omiin taloudellisiin lähtökohtiin ja mahdollisuuksiin vaalitaistelussa, niin poliittiset toimijat ainakin kokevat julkisuuden vaikuttavan rahoituksen saatavuuteen ja vaalien kilpailuasetelmaan. Nykyisen kaltainen järjestelmä palvelee asemansa ja rahoituslähteensä vakiinnuttaneita puolueita, jotka ovat jälleen suomalaisen kartellin ydinpuolueet tyypillisine tausta- ja intressipiireineen.

Avoimuusvaatimusten käytännön toteutus on yhteydessä myös järjestelmän **valvontaan ja sanktioihin**. Yksityistä rahoitusta koskeva valvonta on Suomessa muodollisestikin vähäistä. Valvovien viranomaisten kannalta on käytännössä samantekevää, mistä ehdokkaat ja järjestöt omarahoitusosuutensa hankkivat. Valituiksi tulleita kandidaatteja koskeva ilmoitusjärjestelmä edellyttää suurimpien lahjoitusten paljastamista, mutta valvonta jää käytännössä median aktiivisuuden varaan.

Julkisen vallan tarjoamissa avustuksissa valvonta on oleellinen osa tukijärjestelmää. Valvontakäytännöt kuitenkin suuntautuvat lähinnä avustusten teknisiin perusteisiin ja puoluepoliittiset intressit jäävät seurannan ulkopuolelle. Jonkinlaisena itsestään selvytensä

pidetään sitä, että julkiset tukimuodot ovat ainakin pääpiirteiltään yleisessä tiedossa. Suora puoluetuki on täsmällisesti määritelty avustusmuoto, mutta välillinen tuki eri muotoineen on laaja ja määritelmällisestikin kirjava kokonaisuus. Näistä valtion ja kuntien avustuksista on kanavoitu varoja muuhunkin kuin ensisijaisesti määriteltyihin tarkoituksiin. Esimerkiksi eduskuntaryhmien kansliamäärärahoja on käytetty vaalien kampanjatyöhön ja kansanedustajien avustajamäärärahoja on ohjattu mm. erilaisten puoluejärjestöjen talouspohjan vahvistamiseen. Väljä ja muodollinen valvonta sekä olemattomat sanktiot ovat osaltaan johtaneet myös siihen, että avustuksia on käytetty esim. kunnissa suorastaan normien vastaisesti puolue toiminnan tukemiseen. Piilopuoluetuen tyyppiset ratkaisut tuskin onnistuvat yhden puolueen voimin ja harvemmin etuja myöskään tarjotaan koko puoluekentälle. Asia on tyypillisesti hoidettu niin, että kartellin peruspuolueet tai ainakin osa niistä on ollut mukana järjestelemässä etujaan.

Kaikkiaan suora ja välillinen tuki sekä erilaiset piilopuoluetuen tyyppiset järjestelyt muodostavat kymmenien miljoonien eurojen kokonaisuuden, joka toistuvasti hyödyttää eniten muutamaa suurinta ja vakiintunutta puoluetta. Laajan ja yksityiskohtaisen sääntelyn on toisinaan katsottu tarjoavan mahdollisuuden puolue toiminnan ohjaamiseen kartellia hyödyttävällä tavalla. Poliittisen rahoituksen osalta asia on monin osin päin vastoin: väljät normit tarjoavat erityisesti vahvimmille puolueille mahdollisuudet hyödyntää järjestelmää haluamallaan tavalla. Tulkinnanvaraiset säännökset ja enintään muodolliset sanktiot ovat suorastaan rohkaisseet testaamaan järjestelmän rajoja ja hyödyntämään sen aukkoja.

### **7.3.2. Suomalainen puoluejärjestelmä kartelliteorian valossa**

Katzin & Mairin (1995, 17) mukaan tietynlaiset olosuhteet edistävät kartellipuolueiden kehitystä. Otollisinta maaperä on maissa, joissa valtio tarjoaa laajan puoluetukijärjestelmän ja muita puolueperusteisia etuja. Toinen keskeinen tekijä liittyy monipuoluejärjestelmän leimaamaan poliittiseen kulttuuriin. Sille on tyypillistä puolueiden välinen yhteistyö ja sopimusperinne – Suomessa voidaan kai puhua konsensuksesta. Todennäköisimmiksi kartellisoitumisen maiksi tekijät mainitsevat Pohjoismaat sekä Saksan ja Itävallan.

Suomessa on nähtävissä ainakin kaksi teorian kannalta keskeistä havaintoa. Yhtäältä maassamme on laaja julkinen tukijärjestelmä ja lisäksi poliittisen rahoituksen muuhun ohjaukseen sisältyy kilpailuun vaikuttavia elementtejä. Suomen puoluejärjestelmää on

myös leimannut stabiili kehitys vähäisine muutoksineen. Parlamentti on täyttynyt vaaleista toiseen edustajista, joiden puolueilla juuret ulottuvat vuosisadan taakse. 1970-luvulta lähtien puoluekirjossa erottuu oikeastaan vain kaksi oleellista muutosta. Yhtäältä tukijärjestelmäkään ei ole pitänyt pinnalla vakiintuneen kannatuspohjansa menettänyttä liberaalipuoluetta (LKP). Toisaalta se ei ole myöskään pystynyt estämään Vihreitä nousemaan vakiintuneeksi eduskuntapuolueeksi. Vihreiden edustajat tulivat 1980-luvulla eduskuntaan varsinaisten puoluelistojen ulkopuolelta, ja puolue rekisteröitiin vasta myöhemmin. Yksi keskeinen syy puoluestatuksen hankkimiseen taisi olla juuri se, että tukea jaetaan vain rekisteröidyille puolueille ja välillisenkin tuen saamiseksi virallistettu asema oli eduksi. Useimpien muutokset eduskunnan puoluekartassa ovat liittyneet myös Katzin & Mairin mainitsemiin (1995, 23) äänekäisiin ja lyhytaikaisiin ryhmiin. Näiden sirpalepuolueiden edustajat ovat toisinaan myös nousseet uudelleen eduskuntaan – tosin vasta vakiintuneiden puolueiden ehdokaslistoilta. Todellisia haastajia suomalaisille kartellipuolueille ei ole vielä ilmaantunut. Muutokset koskevat enintään kartelliin luettavien puolueiden määrää, kun Vihreätkin näyttävät vähitellen pyrkivän mukaan.<sup>32</sup>

Poliittisen rahan ohjausjärjestelmän perusteella Suomi on pitkälle kartellisoitunut maa. Lisäksi muussakin yhteydessä on arvioitu, että Suomessa on laajalti kartellisoitumiseen viittaavia piirteitä<sup>33</sup>. Kaikkiaan järjestelmä on omiaan jähmettämään puoluekentän rakennetta ja ylläpitämään vaihtoehtoisuutta ensisijaisesti vakiintuneiden puolueiden kesken. Se, miten rahoitukseen liittyvät tekijät ovat vaikuttaneet puoluekentän kirjoon, on vaikeasti mitattavissa. Tässäkin tapauksessa on ongelmana mitata syy-yhteyttä ilmiöiden välillä. Stabiilin kehityksen tärkeimmät syyt löytyvät todennäköisesti muualta kuin puolueiden rahoitusperustasta. Suomessa puolueet ovat perinteisesti kiinnittyneet sosiaaliselta taustaltaan toisistaan erottuviin ryhmiin, vaikka luokkaäänestäminen ja -samastuminen ovat hiipuneet jo vuosikymmenien ajan. Ideologisten vastakkainasettelujen lievenemisestä ja puolueiden samankaltaistumisesta huolimatta keskeisillä puolueilla peruskannatus on yhä linkittynyt yhteiskunnan eri segmentteihin ja ristiriitaulottuvuuksiin. Lisäksi useat puolueet ovat onnistuneet laajentamaan kannatustaan ohi perinteisten luokkien.<sup>34</sup>

Katzin & Mairin perusajatuksena on tarkastella puolueiden asemaa ja sen muutosta kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä. Käytännössä tukijärjestelmä vaikuttaa kuitenkin liian pelkistetyltä ja ohuelta lähtökohdalta määrittämään puolueiden monisäikeisiä suhteita kansalaisyhteiskuntaan ja valtioon. Toki siltä osin kun julkista tukiperustaa ja muita ohjausjärjestelmän piirteitä tarkastellaan kilpailua rajoittavina tekijöinä, niin ajatus kartellisoitumisesta on toteutunut Suomessa suorastaan laajassa mitassa. Kartelli-idea korostaa myös

yhtä poliittisen rahoituksen keskustelussa sivuun jäänyttä näkökulmaa. Järjestelmä ei ole muotoutunut nykyisiin uomiinsa sattumalta eikä kyse ole ulkoa päin annetusta väistämättömästä kehityksestä, vaan suurimmat ja järjestelmästä eniten hyötynneet puolueet ovat muokanneet siitä itselleen edullisen kokonaisuuden. Samalla voidaan kyseenalaistaa yksi koko puoluetukijärjestelmän alkuaan keskeisistä perusteluista, että se tasapuolistaa kilpailuasetelmia. Miksi järjestelmää on kuitenkin toteutettu tavalla joka suosii selvästi osaa puolueista? Vai mitä pitäisi sanoa, kun vaaleihin lähdetään kilpailemaan sekä poliittisen vallan yleisistä edellytyksistä että niistä voimasuhteista, joiden perusteella seuraavalla kaudella valtion tuki taas jaetaan, niin tähän kamppailuun on ollut tapana myöntää tukea vain osalle kilpailijoista?

Kaiken kaikkiaan kartellisoitumista koskevassa mallissa on siinä määrin paljon Suomeen sopivia piirteitä, että vaikutuksia olisi perusteltua tutkia laajemminkin. Joka tapauksessa malli tarjoaisi käyttökelpoisen viitekehyksen poliittisen rahoituksen tutkimukselle ja aivan erityisesti julkiseen rahoitukseen keskittyvälle tutkimukselle.

#### 7.4. Waren synteesi perinteisistä puoluetorioista

Tuorein nyt tarkasteltavista teoksista on Alan Waren vuonna 1996 julkaistu *Political Parties and Party Systems*. Se poikkeaa oleellisesti edellä käsitellyistä tutkimuksista siinä, ettei Ware rakenna kokonaan uutta teoriaa puolueiden tai puoluejärjestelmien hahmottamiseksi. Sen sijaan hän vertailee keskeisten politologien näkemyksiä. Kyse ei ole varsinaisesta teoriasta eikä oikeastaan itsenäisestä mallistakaan vaan enemmän lähestymistavasta, joka kokoaa synteessin aikaisemmista havainnoista. Waren mukaan ennen käytössä oli useita kilpailevia näkökulmia tutkia puolueita ja puoluejärjestelmiä, mutta moderni tapa katsoa asiaa perustuu laveampaan tulkintaan:

”... this book tries to explain how other writers have understood parties and party systems. It is a work of synthesis, an effort not merely to explain this author’s view of the subject but to set this in the context of views of those whose insights into the subject have influenced how all of us conceive and explain parties and party systems... This book seeks to reflect the pluralism of approaches that is evident in the political science literature today.”<sup>35</sup>



Ware keskittyy synteesisissään länsimaisten demokratioiden vertailuun – itse hän määrittelee kohteensa liberaalidemokratioiksi. Käytännössä tutkimus tarkastelee, miten puolueet ja puoluejärjestelmät ovat vaihdelleet länsimaissa 1900-luvun puolivälistä 1990-luvulle asti. Yleisten linjausten jälkeen yksityiskohtaisempi tarkastelu kohdentuu erityisesti viiteen valtioon: Ranskaa, Saksaan, Isoon-Britanniaan, Japaniin ja Yhdysvaltoihin.

### ***Synteessin peruselementit***

Teos erittelee kolme keskeistä muuttujaa, jotka täydentävät toisiaan mm. puolueiden ja niiden organisaatioiden selittäjinä:

- Sociological factors
- Institutional factors
- Competition factors

Kun lähestymistapa painottuu **sosiologisiin** faktoreihin, niin ilmiöitä pyritään arvioidaan niiden taustalla vaikuttavilla sosiaalisilla syillä, kuten luokkaeroilla, erilaisten intressiryhmien piirteillä tai massojen liikkeillä. Tällöin selitystä etsitään tyypillisesti esim. sosiaalisista konflikteista, jotka heijastuvat puolueiden toimintaan. Puolueorganisaatiot lähestymistapa yhdistää myös niiden käytettävissä oleviin voimavaroihin. Seuraava lähestymistapa korostaa **instituutioiden** merkitystä politiikan selittäjänä (*institutions do matter*). Instituutioiksi voidaan lukea esim. lainsäädäntö, puolueet ja valtio. Poliittista toimintaa ohjataan ja se myös toteutuu instituutioiden välityksellä sekä niiden vuorovaikutuksen tuloksena. Lisäksi oleellista on instituutioiden (synty)tausta sekä niiden omaehtoinen ja sisäinen dynamiikka. **Kilpailullisessa** lähestymistavassa puolueet nähdään etenkin oman intressinsä ohjaamina toimijoina, joiden työtä leimaa suhde muihin valtaan pyrkiviin ryhmiin. Kilpailun logiikka ohjaa puolueiden toimintaa ja etenkin niiden taistelua äänestäjien tuesta, mikä selittää niin puolueiden kuin puoluejärjestelmänkin piirteitä.

Mainituilla kolmella muuttujalla voidaan selittää ilmiöitä ainakin kahdessa ulottuvuudessa. Ensinnäkin ne toimivat puolueiden ja puoluejärjestelmien perusluonteen keskeisinä määrittäjinä (*the ultimate determinant of parties and party systems*). Toisaalta niiden pohjalta voidaan arvioida myös puolueiden ja puoluejärjestelmien muutoksia.<sup>36</sup>

Tässä yhteydessä ei ole mielekäästä tehdä laajaa yhteenvetoa tai Waren termin synteesiä muiden tutkijoiden näkemyksistä eroineen ja yhtäläisyyksineen. Todettakoon kuitenkin, että hänen tyologiassaan Duverger ja Epstein edustavat traditiota, jossa puolueorganisaatioita tutkitaan ensisijassa kilpailullisista lähtökohdista. Ware kumoo sekä

Duvergerin että Epsteinin näkemykset organisaatioiden kehityssuunnista. Hän puhuu sen sijaan hybridipuolueista. Koska organisatoriset piirteet ja muutostarpeet vaihtelevat puolueiden välillä, niillä ei ole yhdenmukaista tapaa reagoida asiaan vaan ne ovat soveltaneet vaihtelevin tavoin sekä massa- että kaaderipuolueiden elementtejä.

”There has not been general contagion from the left...equally there has been no contagion from the right... Both Duverger and Epstein were wrong in arguing that a particular form of party organization would be predominate in future. They were wrong because they did not see that parties require a variety of resources to make themselves electorally competitive ... This is why among liberal democratic parties there are so many types of hybrid party organizations – combining elements of the caucus and branch forms in different ways.”<sup>37</sup>

Sosiologisen lähestymistavan Ware yhdistää erityisesti puolueorganisaation saatavilla oleviin voimavaroihin. Puolueiden tapa kehittää organisaatioitaan riippuu siitä, mistä ja millä tavoin sekä perinteiset että modernit resurssit ovat koottavissa ja yhdisteltävissä:

”The sociological approach to party organization argues that the particular kinds of resources available to given party both constrain, and provide opportunities for, that party in relation to the form its organization takes... That parties have different patterns of resources potentially available to them provides a further reason for there not being a single dominant form of party organization.”

Lähestymistavan mukaan tietynlaiset voimavarat tekevät mahdolliseksi erilaisia organisaatiomalleja, mutta ne eivät välttämättä selitä, millaiseen organisaatioon kulloinkin päädytään: ei ole määriteltävissä yksiselitteisesti optimaalista organisaatiomallia. Ware nimeää Katzin & Mairin edustajiksi voimavarojen merkitystä painottavalle lähestymistavalle. Waren mukaan kartellisoitumisen idealla on merkitystä erityisesti siksi, että se haastaa perinteisen käsityksen voimavaroista ja äänestäjistä kilpailevista puolueista. Puolueiden välisellä sopimuksella paitsi rajoitetaan kilpailua, niin sillä muutetaan puolueiden ja valtion välistä suhdetta. Valtion tuki ja sähköisen median ohjaus vaikuttavat myös puolueiden tarpeeseen sekä tapaan kehittää jäsen- ja organisaatioperustaansa.<sup>38</sup>

Miten käyttökelpoinen Waren tapa on sitten selittää esim. puolueorganisaatioiden muutoksia? Asiasisällön kannalta on ilmeisen mielekästä yhdistää useita lähestymistapoja. Ne kaikki selittävät osaltaan nähtyä kehitystä, mutta mikään ei riitä yksinään kuvaamaan ilmiötä. Etuna on perinteisiin teorioihin nähden mm. se, ettei jumiuduta liian yksisilmäisiin ja kaavamaisiin ratkaisuihin, jolloin vaihtoehtona saattaisi olla joko hylätä teoria tai toisinaan jopa ryhtyä taivuttamaan empiirisiä havaintoja teorian puitteisiin.

Puolue- ja vaalirahoitukseen keskittyvän tutkimuksen viitekehyyksiksi Ware ei kuitenkaan tarjoa ainakaan esitetyssä muodossa kaikkein mielekkäintä vaihtoehtoa, koska malli ei johda yksiselitteiseen tai edes määriteltävissä olevaan lopputulokseen. Samalla poliittisen toiminnan rahoitus ym. voimavarat ovat vain yksi organisaatioiden luonnetta ja kehitystä selittävästä muuttujista, joiden merkitystä ja painoa on ilmeisen vaikeaa määritellä tarkasti. Joka tapauksessa Waren esimerkkeinä käsittelemissä läntisissä demokratioissa rahan vaikutus puolueorganisaatioiden muotoutumiseen vaihtelee huomattavasti maittain<sup>39</sup>.

Vähäinen tutkimusperinne vaikeuttaa määrittämään, kuinka keskeisessä roolissa rahoitus on suomalaisessa järjestelmässä. Siten asiaa kannattaisi ainakin toistaiseksi lähestyä rajatummin tavoittein ja keskittyä Waren tapaan käsitellä nimenomaan poliittisen toiminnan voimavaroja. Käytännössä puolue- ja vaalitoiminnan voimavarat siis käännetään selitettäväksi tekijäksi, jota tarkastellaan niin sosiologisella, institutionaalisella kuin kilpailullisellakin lähestymistavalla. Kun tiedetään enemmän rahoitusperustasta, voidaan kenties arvioida laajemmin sen merkitystä esim. organisaatioiden kehitykseen.

Ware arvioi poliittisen toiminnan rahoitusta pääosin kahtaalla: yhtäältä siis osana organisaatioiden voimavaroja ja toisaalta vaalien yhteydessä. Keskeiseksi voimavaraksi hän katsoo rahan ohessa myös järjestöllisen vapaaehtoistoiminnan (volunteer labour). Resurssien vaihtoehtoisuutta ja toistensa korvaavuutta korostetaan asiayhteydestä riippuen eri painotuksin, mutta joka tapauksessa erilaiset voimavarat mahdollistavat myös vaihtelevia organisaatio- ja kampanjastrategioita. Lisäksi Ware mainitsee voimavaraksi esim. karismaattisen johtajuuden, mutta siihen ei puututa nyt enempää. Vaikka hän kategorisoi voimavaroja sekä järjestölliseen perustoimintaan että vaalilyöhön, niin siitä huolimatta tarkastelu kääntyy ja painottuu toistuvasti siihen, miten resurssit soveltuvat nimenomaan vaalikamppailuun. Waren mukaan painopiste on yleensäkin siirtynyt organisaatioiden ylläpidosta vaalitoiminnan suuntaan:

"Consequently, how a party responds to the challenge of developing its organization in a way that enables it to maintain (or improve) its electoral competitiveness depends on where it perceives its potential new resources residing... One of the suggestions made in this book is that the case for there being a high degree of substitutability between election campaign resources has yet to be demonstrated."<sup>40</sup>

### **Synteesi rahan ja organisaatioiden merkityksestä suomalaisessa kampanjoinnissa**

Puolueet ja ehdokkaat tarvitsevat niin rahaa kuin järjestöllisiä voimavaroja (money and labour), vaikka painotukset vaihtelevat aikakaudesta, maasta ja puolueesta riippuen. Lisäksi kampanjointiin osallistuvat usein muutkin, kuten etujärjestöt. Seuraavassa arvioidaan erilaisten voimavarojen merkitystä suomalaisissa vaaleissa. Asiaa tarkastellaan kampanjoinnin keskeisten toimijoiden kannalta. Samalla hahmotetaan niiden taustalla vaikuttavien tekijöiden, kuten puolue- ja vaalijärjestelmän, poliittisen rahoituksen säännösten, perinteiden ym. vaikutusta asetelmaan. Erilaisten lähestymistapojen ja niiden määrittämien reunaehtojen mukana huomio kiinnittyy erityisesti siihen, miten järjestelmä kokonaisuudessaan vaikuttaa vaalikilpailuun ja kampanjoinnin kustannustasoon. Lopulta pyritään arvioimaan, miten suomalainen järjestelmä poikkeaa keskeisiltä osiltaan eräistä muista läntisistä demokratioista.

#### **Asetelma 7.1. Vaalien keskeiset toimijat ja kampanjoinnin voimavarat Suomessa**

	Puolueorganisaatiot	Ehdokkaat	Etu- ym. järjestöt
Money	Saavat käyttää rajoituksitta	Saavat käyttää rajoituksitta	Saavat käyttää rajoituksitta
Labour	Saavat käyttää rajoituksitta	Saavat käyttää rajoituksitta	Saavat käyttää rajoituksitta

**Kilpailullisten reunaehtojen** yksi keskeinen näkökulma liittyy vaaleissa mukana olevien toimijoiden määrään ja tarpeeseen osallistua aktiivisesti kampanjointiin. Suomi lukeutuu pohjoismaisiin monipuoluejärjestelmiin, joissa mukana on lukuisia asemansa vaikiinnuttaneita puolueita. Lisäksi mukana on toistuvasti ryhmiä, jotka joko yrittävät säilyttää asemansa valittujen joukossa tai jotka pyrkivät uusina mukaan järjestelmään. Tiettyjä vaalitaktisia tekijöitä (esim. vaaliliitot) lukuun ottamatta oleellista on kuitenkin kaikkien ryhmien välinen kamppailu toisiaan vastaan. Kilpailuasetelma poikkeaa oleellisesti mm. kaksipuoluejärjestelmistä. Esimerkiksi USA:ssa ja Britanniassa kilpailu painottuu kahden valtapuolueen välille, vaikka mukana on toistuvasti muitakin ryhmiä.

Toimijoiden määrään vaikuttaa myös vaalijärjestelmä. Sen mukana vaihtelee ehdokkaiden määrä ja heidän motivaationsa panostaa henkilökohtaiseen kampanjointiin.

Edellä mainituissa anglosaksisissa maissa on tyypillistä enemmistövaali, jossa kunkin puolueen asettama yksi ehdokas kamppailee puolueensa rinnalla vaalipiirin ainoasta paikasta muiden ryhmien kandidaatteja vastaan. Sen sijaan suhteellisen vaalitavan maissa ehdokkaiden määrä vaalipiiriä kohti on suurempi. Näissä tapauksissa ehdokkaiden motivaatio vaalityöhön kuitenkin vaihtelee mm. sen mukaan, onko kyse suljetusta listavaalista vai avoimesta vaalista. Suljetuissa listoissa tai niiden muunnelmissa puolue asettaa etukäteen ehdokkaansa haluamaansa järjestykseen. Tällöin puolueen saama äänimäärä ratkaisee, montako ehdokasta tulee valituksi listan kärjestä, mutta äänestäjät voivat vaikuttaa korkeintaan rajatusti ehdokkaiden väliseen järjestykseen. Tämä vähentää ehdokkaiden motivaatiota henkilökohtaiseen kampanjointiin. Sen sijaan avoimien listojen vaaleissa ehdokkaiden tarve omaan kampanjointiin kasvaa oleellisesti. Puolueen onnistuminen riippuu sen kaikkinaisesta äänisaaliista ja samaan aikaan ehdokkaiden menestys perustuu myös henkilökohtaisiin äänimääriin: ehdokkaat kilpailevat keskenään niin puolueiden välillä kuin sisälläkin. Käytännössä ero tulee näkyviin esim. Suomen ja Ruotsin välillä. Suomessa ehdokkaat kampanjoivat aktiivisesti puolueidensa rinnalla, mutta Ruotsin pitkiin listoihin pohjaavassa vaalitavassa ehdokkaiden vaalityö on ollut vähäisempää.

Suomessa ehdokkaiden ja puolueiden samanaikaista tarvetta panostaa kampanjointiin korostaa myös valitsijakunnan äänestyskäyttäytyminen. Vuoden 2003 vaalien yhteydessä todettiin, että kansalaiset pitävät äänestyspäättöstä tehdessään puolue- ja ehdokasvalintaa jokseenkin yhtä tärkeinä. Toisaalla voidaan kysyä, miten puolueiden luonteen muuttuminen on vaikuttanut kilpailuasetelmaan. Ideologisten vastakkainasettelujen lieveneminen ja puolueiden samankaltaistuminen saattavat hillitä kamppailun luonnetta. Vaikutus voi olla myös päinvastainen, kun puolueet pyrkivät vetoamaan entistä laajempiin äänestäjäryhmiin. Liikkuvien äänestäjien ohessa houkutellessaan muiden puolueiden perinteisiä kannattajia, jos kynnys vaihtaa puoluetta on madaltunut vuosien varrella.<sup>41</sup>

Puolue- ja vaalijärjestelmään liittyvien tekijöiden ohessa Suomessakin on muita piirteitä, jotka vaikuttavat kilpailuasetelmaan ja vaalien kustannustasoon. Puolueiden ja ehdokkaiden ohessa kampanjointiin ovat osallistuneet mm. etujärjestöt. Osin ne kampanjoivat itsenäisesti yleisen vaaliagendan muokkaamiseksi ja omien tavoitteidensa esiin nostamiseksi. Toisaalta ne ovat julkilausutuista tavoitteistaan huolimatta puuttuneet myös puolueiden väliseen kilpailuun. Selkeimmin tämä näkyy SAK:laisen järjestökoneen valjastamisena osaksi vasemmiston vaalivankkureita. Toisaalla MTK on todennut kannustaneensa maaseudun väkeä äänestämään, mikä puolestaan sopii mainiosti Keskustan tavoitteisiin. Tutkimuksissa on todettu, että pääosa maatalousyrittäjistä kannattaa puoluetta,

jonka tuki- ja ydinaluetta maaseutu yleensäkin on<sup>42</sup>. Lisäksi etujärjestöt ovat tukeneet vaihtelevin tavoin lukuisten yksittäisten ehdokkaiden vaalityötä.

Suomen poliittisessa järjestelmässä on siis suhteellisen runsaasti toimijoita, joilla on intressi osallistua aktiivisesti vaalityöhön. Määrä aivan ilmeisesti lisää myös kilpailua ja kampanjointiin satsattujen voimavarojen kokonaispottia. Puolueiden ja ehdokkaiden luku ei kuitenkaan lisää loputtomasti voimavarojen määrää. Eniten resursseja käyttävät suurimmat ja asemansa vakiinnuttaneet puolueet. Ne ovat mukana vaaleista toiseen ja useimmiten myös täysillä ehdokaslistoilla. Perinteiset puolueet ehdokkaineen pystyvät joka tapauksessa hankkimaan voimavarat vaalityöhönsä. Eduskuntavaaleissa mukana olleiden puolueiden ja ehdokkaiden määrä on kasvanut sitten 1980-luvun ja vakiintunut nykytasolle 1990-luvulla. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. Nuorsuomalaiset ja Remonttiryhmä) uusien yrittäjien panostus vaaleihin on jäänyt ainakin taloudellisesti vähäiseksi. Uusien ryhmien vaalityö on luultavasti lisännyt vain vähän kokonaispanosta ja siten vähentänyt vaalibudjettien keskiarvoja. Uusien haastajien varainkeruu on tuskin vaikuttanut oleellisesti muiden mahdollisuuksiin koota vaalibudjetteja.

Vaaleissa käytettävien voimavarojen määrään vaikuttavat myös julkisen ohjauksen puitteet, kampanjatekniikoiden tarjonta sekä vaalityön perinteet. **Institutionaaliset reunaehdot** voidaankin liittää ensinnä lainsäädännön määrittämiin raameihin. Suomessa voimavarojen tarvetta korostaa mm. vaalien lukumäärä. Neljät yleiset vaalit 4-6 vuoden sykleissä edellyttävät sitä, että kampanjakoneita on viritettävä lähes vuosittain. Vaikka jatkuva kampanjointi ei ole pelkistetyn suomalaisen ilmiö, niin vaaleja on enemmän kuin esim. muissa Pohjoismaissa, joissa ei käydä presidentinvaaleja, ja Norjassa jää väliin myös eurovaalit. Muualla Pohjolassa käydään tosin maakunnallisia vaaleja, mutta eri tason vaaleja on järjestetty samaan aikaan.

Itse poliittista rahoitusta koskeva ohjaus Suomessa sisältää tekijöitä, jotka ovat ainakin välillisesti omiaan paisuttamaan vaalibudjetteja. Suomessa ei ole asetettu puolueille tai ehdokkaille rajoituksia vaalikustannusten määrälle eikä varainhankinnan lähteille. Vaalirahan alkuperälle säädetyt julkisuusvaatimukset ja valvonta saattaisivat jossain määrin hillitä budjetteja, mutta puolueille ei ole määritetty selkeitä avoimuusvaateita ja ehdokkaat ovat usein kiertäneet omia säännöksiään. Useissa muissa maissa on säännelty tehokkaammin vaalirahan määrää, alkuperää ja julkisuutta sekä kampanjoinnin keinoja. Suomen järjestelmää myös muutettiin 1990-luvun taitteessa, kun poliittinen mainonta vapautettiin sähköisissä viestimissä. Tämän kalleimman kampanjamuodon vaikutusta kulujen kasvuun on vaikea määritellä yksityiskohtaisesti. Ehdokkaiden vaalikuluja tv-mainonta on

todennäköisesti paisuttanut entisestään. Piiri- ja paikallisjärjestöillä se on jäänyt niin vähäiseksi, ettei sillä liene oleellista merkitystä kokonaiskuluihin. Puolueiden keskusjärjestöjen vaalibudjetteja sähköinen mainonta ei ainakaan aluksi paisuttanut, mutta 1990-luvun niukuudessa varojen käyttöä oli muutettava aiempaan nähden.

Suomessa vaalirahan määrään on siis vaikuttanut yleinen taloustilanne. Lama leikkasi puoluetukea ja vähensi myös yksityisiä lahjoituksia 1990-luvun alun jälkeen. Samalla pysähtyi myös puolueiden vaalibudjettien kasvu. Vuoden 1991 tasolle ja sen yli on päästy vasta vuoden 2007 vaaleissa. Vastaavasti talouden alamäki pysäytti 1990-luvun alussa ainakin hetkeksi myös ehdokasmainonnan kasvun<sup>43</sup>. Nyt käytetyillä lähteillä ei kuitenkaan pystytä arvioimaan, vaikuttavatko suhdanteet samalla tavoin ja samassa mitassa eri maissa.

Institutionaaliset reunaehdot voidaan kai liittää myös puolue- ja vaalitoiminnan perinteisiin ja vakiintuneisiin toimintatapoihin. Vaikka viestintäteknologia ei ole kaikilta osin kasvattanut kuluja, niin se sisältää joka tapauksessa piirteitä, jotka horjuttavat perinteisiä kampanjamuotoja ja puolueorganisaation käyttökelpoisuutta vaalityössä. Yhteisöllisyyttä korostava vaalityö on siirtynyt työväentalojen juhlasaleista, tupailloista, toritapahtumista ja puoluelehtien sivuilta tv-ruutuihin ja viimeistään 2000-luvulla myös tietoverkkoihin.

**Sosiologiset reunaehdot** Ware liittää pitkälti organisaatioiden ulottuvilla oleviin voimavaroihin. Resurssien määrän ja alkuperän ohessa asiaan vaikuttaa myös se, miten niitä käytetään. Raha ja organisaatioon liittyvä vapaaehtoispotentialiaali (money and labour) eivät ole toisiaan poissulkevia voimavaroja. Ne eivät välttämättä ole aina toisilleen vaihtoehtoisia, mutta ne voivat olla toisiaan täydentäviä resursseja. Tämän hankkeen aineistoilla järjestöllisten voimavarojen merkitystä voidaan arvioida yhtäältä siinä, missä määrin eri toimijoiden rahoitus on peräisin omalta organisaatiolta ja toisaalta missä määrin vaalikulut ovat suuntautuneet organisaation kautta käytettäväksi. Tilinpäätöstietojen perusteella ei pystytä arvioimaan vapaaehtoistoiminnan yms. työn määrää tai merkitystä. Voidaan kuitenkin todeta että niin puolueorganisaatiot, ehdokkaat kuin etujärjestötkin käyttävät sekä rahaa että muita järjestöllisiä voimavaroja vaalityöhönsä (vrt. asetelma 7.1.).

Puolueiden perusrahoitus pohjautuu erilaisiin julkisen tuen muotoihin ja omalta organisaatiolta kootut varat kattavat ainoastaan pienen osan vuosibudjeteista. Sen sijaan vaalibudjetteja on koottu vaaleista ja puolueesta riippuen vaihtelevin tavoin. Esimerkiksi vuonna 1987 neljällä suurella puolueella lähes 60 % vaalirahoituksesta oli peräisin puolueen ulkopuolisista yksityisistä lähteistä. Vuosina 1991 ja 1995 suurimmat puolueet kattoivat noin 50 % vaalikuluistaan puoluetuella. Vuonna 1999 ne ilmoittivat keränneensä lähes

70 % vaalibudjeteistaan ”muuna rahoituksena”: säästöillä, lainoilla ja tarkemmin nimeämättömillä varoilla. Vuonna 2003 tulolähteet olivat varsin kirjavina, mutta omalta organisaatiolta saatuja avustuksia kirjattiin vain pari prosenttia. Vaikka oikeusministeriöön toimitetut vaalirahoitus selvitykset sisältävät runsaasti epätarkkuuksia, niin joka tapauksessa puolueiden keskusjärjestöt kokoavat vain marginaalisen osan vaalituloistaan omasta piiristään saaduilla varoilla. Ne suuntaavat pääosan myös vaalikuluistaan muuhun kuin oman organisaationsa kautta toteutettuun kampanjointiin. Vielä 1990-luvun alussa sanomalehti-ilmoittelu ja sähköinen mainonta kattoivat vain runsaan kolmanneksen suurimpien puolueiden vaalimenoista. Vuonna 1995 vastaava osuus oli kasvanut jo 75 %:iin ja vuosien 1999 ja 2003 vaaleissa se oli noin 60 %. Sen sijaan järjestöllistä toimintaa painottavat vaalimenot, kuten avustukset omalle organisaatiolle ja vaalitulaisuuksien kulut, ovat jääneet varsin pieniksi. Vuosina 1987 ja 1991 niiden osuus oli 10-15 % ja vuonna 1995 se oli kutistunut 6 %:iin. Vuosien 1999 ja 2003 vaaleissa vastaava osuus oli 9-12 %.

Eduskuntavaalien ehdokkaiden vaalibudjetteja ei pystytä vertailemaan aikasarjoina. Vuoden 1999 vaaleissa on kertaalleen selvitetty parlamenttiin pyrkineiden vaalituloja ja -kuluja, ja valittujen edustajien vaalituloja pystytään arvioimaan vaalirahoituslain myötä vuodelta 2000 alkaen. Vuonna 1999 ehdokkaiden kampanjabudjeteista 15-20 % koostui omilta puolueorganisaatioilta saaduista tuloista. Kansanedustajilla vastaava osuus vuosina 2003 ja 2007 on ollut 10-15 %. Pääosa ehdokkaiden vaalibudjeteista on myös kulunut muuhun kuin järjestöperusteiseen kampanjointiin: vuonna 1999 selvästi yli puolet budjeteista käytettiin tiedotusvälineiden kautta hoidettuun vaalimainontaan. Vapaaehtoistoiminnan osuutta vaalityössä kuitenkin korostaa se, miten yleisiä tukiryhmät ovat ehdokkaiden taustalla. Vuonna 1999 lähes 60 %:lla kandidaateista oli oma taustaorganisaationsa ja valituista kansanedustajista yli 90 % oli perustanut tukiryhmän. Niiden merkitys korostuu myös siinä, että ehdokkuuskokemuksen myötä tukiryhmät yleistyvät ja siinä että tukiryhmät vastaavat osin myös varainhankinnasta.<sup>44</sup> Sen sijaan on vaikeaa osoittaa, missä määrin tukiryhmät ja -yhdistykset rakennetaan puolueorganisaatioiden varaan. Oletettavasti ne koostuvat ainakin aiempaa enemmän myös muista henkilöistä kuin puolueiden järjestöaktiiveista.

Taloudellisin ja järjestöllisin voimavaroin kampanjointiin ovat osallistuneet myös etujärjestöt. Niiden käyttämän rahan määrästä tiedetään niukalti. Vuoden 2003 vaalien yhteydessä SAK kertoi panostaneensa äänestysaktiivisuuskampanjaansa noin 300.000 €. Ehdokaskampanjointiin SAK:lainen järjestökone on tarjonnut vasemmiston kandidaateille ainakin useiden satojen tuhansien eurojen avustukset. Esimerkiksi vuoden 1999 vaalien



yhteydessä VAS:n ehdokkaat ilmoittivat etujärjestöjen tuen tärkeimmäksi kampanjarahan lähteekseen<sup>45</sup>. Todennäköisesti SAK:laisten järjestöjen suora rahallinen panos vaaleihin lähentelee suurimpien puolueiden mitattavissa olevia vaalibudjetteja. MTK:llakin rahallinen panos ylitti 2003 vaaleissa ainakin pienimmän eduskuntapuolueen tason. Vaikka ay-liikkeen puoluejärjestöille suuntaamasta raha-avusta ei tiedetä oikeastaan mitään, niin sen organisatorisia voimavaroja on yhdistetty näkyvästi vasemmiston kampanjointiin. Muiden etujärjestöjen kampanjointi on hoidettu yleensä hillitymmin tai ainakin vähemmän huomiota herättävällä tavalla. SAK:laisen liikkeen verkostot, henkilötyövoima ja materiaaliset mahdollisuudet tukevat monin tavoin vasemmiston vaaliponnisteluja. Lisäksi järjestöllisiä resursseja on koordinoitu aktiivisesti yhteen vasemmiston tavoitteiden ja toimintatapojen kanssa. Etujärjestö ei viittaa sattumalta, mistä suunnasta puoluekenttää yhteiset tavoitteet löytyvät. Eikä ole sattumaa, että soppatykit ja järjestöväki ilmestyvät ympäri maata samoille torien ja ostoskeskusten kulmille, joihin puoluepiirien ja ehdokkaiden vaalivankkurit on ajettu asemiin. Vasemmistopuolueiden ns. kolmas ulottuvuus (ks. kuvio 1.1.) täydentää vaaleissa huomattavasti puolueiden järjestöllistä potentiaalia. Järjestötyö saattaa olla myös huomattavasti hyödyllisempää kuin esim. toisinaan kyseenalaista huomiota keräävä tv-mainonta.

Kun eri lähestymistavoilla tarkastellaan Suomen järjestelmää, niin nähtävissä on ilmiöitä, jotka teorioissa yhdistetään organisaation ohenemiseen ja sen merkityksen vähenemiseen. Ensinnäkin poliittisen toiminnan kalleus on katsottu yhdeksi syyksi järjestöllisen alasajon taustalla. Suomen reunaehdot viittaavat toistuvasti suhteellisen kalliiseen kampanjointiin, jota jäsenrahoituksella ei ole pystytty enää pitkään aikaan kattamaan. Mukana on lukuisia toimijoita, joilla on tarve ja mahdollisuudet panostaa vaaleihin. Niiden käyttämät voimavarat ovat osin vaihtoehtoisia ja toisiaan täydentäviä, mutta kehitys on kulkenut suuntaan, jossa taloudellisten voimavarojen merkitys kasvaa entisestään. Tämän tutkimuksen pohjalta voidaan arvioida yksittäisten vaalien (2003) kustannustasoa ja vertailla sitä esim. äänioikeutettujen määrään, mutta koko vaalisyklin mittaaminen ei onnistu nyt käytetyillä aineistoilla. Kokonaisarvio puolueiden keskus-, piiri- ja eräiden oheisjärjestöjen sekä ehdokkaiden rahapanoksesta haarukoituu noin 25 miljoonaan euroon (ks. luku 5.5.). Siten jokaista äänioikeutettua (4,22 milj.) kohden laskettu osuus oli 2003 vaaleissa kuusi euroa. Ongelmana on edelleen hahmottaa sitä, kuinka suurella panoksella paikalliset puoluejärjestöt ja etujärjestöt ovat osallistuneet vaalityöhön. Jos kummankin osalta kokonaisuuteen lisättäisiin 10 %, niin kaikkinaiset kulut kasvaisivat noin 30 miljoonaan euroon, jolloin äänioikeutettua kohti sijoitettu panos olisi noin seitsemän euroa. Joka tapauksessa

kampanjarahoituskin kattaa vain osan poliittisesta rahoituksesta, joten suomalainen järjestelmä tuottaa ilmeisen kalliin kokonaisuuden.

Toisena tekijänä määrän ohessa oleellista on varojen alkuperä. Sen vaikutusta korostaa usein tulojen yksipuolisuus, kun varainhankinta ei perustu tasaisesti useisiin lähteisiin. Suomessa poliittista toimintaa rahoitetaan pitkälti julkisin varoin. Jää hieman avoimeksi, missä määrin kilpailun kalleus on johtanut laajaan tukijärjestelmään ja paljonko julkinen tuki on ruokkinut kulujen kasvua. Syy ja seuraus lienevät jatkoa toisilleen. Eivätkä erilaiset välilliset tukiaiset ole ainakaan vähentäneet resurssien määrää. Useimpiin muihin maihin nähden avokätinen julkinen tuki ei myöskään pohjaudu mitenkään jäsenmääriin, joten perusrahoituksen takia puolueilla ei ole painetta kehittää organisaatiotaan. Sen sijaan vaalirahoituksessa eri toimijat kokoavat budjettejaan vaihtelevin tavoin, vaikka puolueilla myös kampanjarahoitus näyttää painottuvan jälleen julkisen tuen suuntaan, kun valtion budjettiin on otettu vaalivuodeksi puoluetuen lisämäärärahoja. Tuorein vaihtoehto näyttää olevan se, että kuitataan velkoja vaalien jälkeen määrärahalta valtion lisäbudjetissa. Harvemmin kampanjataloudessakaan puolueorganisaatio tarjoaa enää keskeisimmän rahoituslähteen, vaikka sillä saattaa olla muuten merkittävä rooli vaalityössä.

Kolmatta tekijää eli teknologisten muutosten vaikutuksia kampanjointiin ja organisaatioon on käsitelty jo edellä. Lieneekö sen vaikutusta korostanut muutosten nopeus. Suomessa sähköiseen mediaan kanavoitu mainonta tuli mukaan varsin myöhään, vasta kun poliittiset rajoitukset oli poistettu. Erikseen on tietysti huomioitava, miten ruutunäkyvyys on yleensäkin muokannut politiikkaa henkilöityneeseen suuntaan. Lisäksi internet on tuonut mukanaan kokonaan uuden kampanjoinnin kanavan.

Muutosten mukana puolueiden organisaatiopohja ei välttämättä ole yksiselitteisesti murentunut, vaan painopiste on saattanut osin muuttua. Jäseniin pohjaava perusorganisaatio on Suomessa toki ohentunut. Sen sijaan erikoisosaamiseen suuntautuvat, professionaalisin lähtökohtiin pohjaavat ja julkisen rahoituksen ym. taloudenpidon kannalta merkittävät organisaatiot ovat säilyttäneet asemansa ja jopa laajentuneet. Esimerkiksi eduskuntaryhmien kansliat ja parlamentaarikkojen avustajakunta ovat laajentuneet. Puolueiden ulottuvilla olevaa omaisuutta hallitsevat varakkaat säätiöt. Tulevaisuuden linjauksia ja toimintatapoja varten on perustettu uusia ajatuspajoja – valtion tuella totta kai. Vaaliehdokaiden taustalle on syntynyt vaalirahoituslain jälkeen runsaasti tukiyhdistyksiä niin keräämään varoja kuin usein myös piilottamaan lahjoitusten lähteet.

### ***Kampanjarahoituksen reunaehdot eräissä muissa maissa***

Miten erilaiset reunaehdot vaikuttavat muissa maissa vaalien kustannustasoon ja organisaation merkitykseen sekä varainhankinnassa että kampanjoinnissa? Tässä yhteydessä käytetyillä lähteillä ei pystytä vertailemaan yksityiskohtaisesti muiden maiden kustannustasoa. Länsimaissa on kuitenkin nähtävissä lukuisia rahan määrään ja sen käyttöön heijastuvia reunaehdot, jotka eroavat oleellisesti suomalaisesta järjestelmästä.

**USA** poikkeaa Euroopan maista niin poliittisen toiminnan muodoilta kuin kustannuksilta. Enemmistövaalitapa korostaa kampanjaorientoitunutta järjestelmää, jossa puolueet jäävät sivurooliin, ja pääosa poliittisesta rahoituksesta on vaalirahoitusta. Puolueet eivät ole joukko-organisaatioita vaan kampanjakoneita, joiden toiminta hiipuu vaalien välillä. Puolueiden valittua ehdokkaansa vaaleihin he kantavat puoleensa tunnuksia, mutta pitävät jopa etäisyyttä organisaatioon. Sen merkitys on tosin poikennut pääpuolueiden välillä: republikaaneilla sillä on enemmän merkitystä niin varainkeruussa kuin esivaaleissa. Henkilöitynyt kampanjointi on korostunut erityisesti 1960-luvulta lähtien ja samalla ehdokkaat omine kampanja- ja rahoitusorganisaatioineen (committees) ovat vastanneet yhä enemmän vaalityöstä ja sen voimavaroista. Puolueiden osuudeksi 1990-luvun kongressivaalien rahoituksessa on arvioitu noin 10 %<sup>46</sup>. Vaali- ja puoluejärjestelmän perusteella mukana olevien kilpailijoiden määrä on sinänsä suhteellisen rajattu. Mukana on kuitenkin tuhansittain puolueista ja ehdokkaista riippumattomia eturyhmiä organisaatioineen (PACs), jotka käyttävät huomattavasti varoja myös omaehtoiseen kampanjointiin.

Amerikkalaiset reunaehdot viittaavat monilta osin alhaisiin kokonaiskuluihin, ja suppea tukijärjestelmäkin koskee vain presidentinvaaleja. Kaikesta huolimatta USA on määritelty poliittisen toiminnan kustannuksilta keskitason maaksi (ks. luku 6.2.). Kun puolueiden organisatoriset rutiini- ja ylläpitokulut jäävät pieniksi, niin se tarkoittaa poikkeuksellisen kalliita vaalikustannuksia. Syy on ilmeisesti pitkälle kehittyissä ja sähköiseen mediaan keskittyneissä kampanjointimenetelmissä. Vaikka vaalibudjeteille ei ole enimmäisrajoja, niin muilta osin järjestelmää on säännelty yksityiskohtaisesti. Poliittisille rahalahjoituksille asetetuilla rajoituksilla ja laajoilla raportointivelvoitteilla on pyritty suitsimaan vaalirahoitusta, mutta normit eivät ole estäneet tehokkaiden kampanjakoneiden varainkeruuta. Säännösten on tulkittu jopa osin kiihdyttäneen kulujen kasvua, kun paino on siirtynyt presidentinvaaleista kongressivaaleihin ja puolueiden vaalirahasta erilaisten intressiryhmien ja niiden ylläpitämien komiteoiden kautta kulkeneeseen rahoitukseen.<sup>47</sup>

**Ruotsissa** kampanjoinnin kustannustasoon vaikuttaa ensinnäkin vaalien ja niihin aktiivisesti osallistuvien ehdokkaiden määrä. Valtiollisia ja paikallisia vaaleja on järjestetty samaan aikaan. Tämä lisännee kampanjakohtaisia kuluja, mutta lyhyehkön vaalisyklin kustannuksia käytäntö pitäneen kohtuullisemmalla tasolla. Ruotsissa oli pitkään käytössä suljetun listavaalin järjestelmä, joka hillitsee ehdokkaiden panostusta ja korostaa puolueiden roolia kampanjoinnissa. Vuonna 1998 vaalijärjestelmää tosin uusittiin siten, että äänestäjät voivat vaikuttaa ainakin jossain määrin, missä järjestyksessä ehdokkaat puoluelistoilta valitaan. Keskeinen menoja hillitsevä tekijä liittyy myös poliittisen tv-mainonnan kieltämiseen. Varainhankinnan tai kulujen määrää säännökset eivät rajoita, mutta eräät puolueet ovat kieltäytyneet esim. suorasta yritystuesta. Kaikesta huolimatta ruotsalaista vaalikampanjointia on kuvattu varsin kalliiksi ja koko poliittista järjestelmää yhdeksi kalleimmista. Keskeinen syy on massiivisessa tukijärjestelmässä. Valtakunnantason puoluetuki kattaa vain noin kolmanneksen yhteiskunnan tarjoamasta suorasta tuesta: siis huomattavin osa ohjataan muun organisaatioperustan toimintaan ja ylläpitoon. Puolueet ovat riippuvaisia julkisesta tuesta, joka on kattanut useimmiten 50-80 % keskusjärjestöjen tuloista. Myös jäsenmaksujen osuus on varsin samankaltainen kuin Suomessa eli yleensä korkeintaan 10 %.<sup>48</sup>

**Saksa** edustaa vertailussa tavallaan välimuotoa, kun osa reunaehdoista viittaa kalliisiin vaalikustannuksiin ja osa matalaan kulutasoon. Myös kaikkinaisilta kustannuksiltaan maa on arvioitu keskitason poliittisten järjestelmien joukkoon. Vaalijärjestelmä on aikanaan luotu enemmistö- ja suhteellisen vaalin yhdistelmäksi, jota värittää yhteisövetöisen kampanjoinnin perinne. Puoluejärjestelmä on kahden pääpuolueen ja muutaman parlamenttiin yltäneen pienryhmän yhdistelmä. Poliittisen toiminnan rahoituskin koostuu vaihtelevista lähteistä: puolueiden tuloista noin kolmannes on peräisin julkisista varoista ja saman verran jäsenmaksuista. Tukijärjestelmä on luotu siten, että se kannustaa oman organisaation aktiiviseen toimintaan, kun puolueet eivät voi saada enempää julkista tukea kuin ovat koonneet jäsenmaksuja ja yksityisiä lahjoituksia. Kalliiseen kustannustasoon viittaavat lukuisat vaalit, kun edustajia valitaan euro-, liittovaltio-, osavaltio- ja paikallistasolla. Vaalikustannusten määrälle tai varainhankinnan lähteille ei ole rajoituksia. Julkinen tuki on myös suhteellisen laajaa, vaikka sille on aikanaan määritelty indeksoitu enimmäistaso. Keskeinen kuluja hillitsevä tekijä puolestaan liittyy poliittisen mainonnan kieltämiseen televisiossa. Sen sijaan puolueille jaetaan vaalien aikana veloituksetta näkyvyyttä tv-ruuduissa. Yksityisille lahjoituksille määrätuille julkisuusvaatimuksilla ja valikoiduilla veroeduilla on pyritty hillitsemään erityisesti suuren intressitaustaisen rahan vaikutusta.

**Britanniaa** on arvioitu matalan kulutason demokratiaksi. Järjestelmä sisältää lukuisia reunaehtoja, jotka rajoittavat niin perus- kuin vaalirahoituksen määrää. Kaksipuoluejärjestelmän ja enemmistövaalitavan perusteella kilpailijoiden määrä on suhteellisen vähäinen. Osaltaan alhaista kulutusoaa selittää hyvin suppea julkinen tukijärjestelmä ja lisäksi vaalirahan käytölle on asetettu selkeät rajoitukset. Parlamenttiedokkaille on määrätty jo 1880-luvulta lähtien vaalipiirikohtaiset budjettikatot. Vuosituhannen alussa ryhdyttiin rajoittamaan myös puolueiden keskusjärjestöjen kampanjabudjetteja. Lisäksi poliittinen tv-mainonta on kielletty Britanniassa. Sen sijaan BBC on tarjonnut puolueille ilmaista tv-aikaa niin vaalien aikana kuin niiden välilläkin. Ehdokkaat voivat puolestaan hyödyntää vaaleissa ilmaista postitusoikeutta ja vapaata julkisten tilojen käyttöä.

Brittiläistä vaalityötä on perinteisesti leimannut organisaatioiden keskeinen asema, mitä kuvastavat arviot kampanjointiin uhrattujen varojen määrästä. Ehdokkaiden käyttämät varat olivat 1990-luvun lopulla noin 20-25 % puolueiden keskusjärjestöjen vastaavista. Taustalla ovat mm. ehdokaskohtaiset rajoitukset ja järjestövetoiset kampanjatyön perinteet (*door-to-door canvassing*). Jäsenien avulla toimintaa ei ole pystytty aiemminkaan rahoittamaan, vaan voimavarat on hankittu institutionaalisista lähteistä: konservatiivit liike-elämältä ja työväenpuolue ammattijärjestöiltä. Lisäksi tv-mainontaa rajoittavassakin maassa sähköiseen mediaan keskittyneen kampanjoinnin on arvioitu lisänneen vaalityön rahoitustarpeita 1990-luvulla – siitäkkin huolimatta, että puolueet ovat käyttäneet eniten varoja vaalitulaisuuksiin sekä ulko- ja suoramainontaan. Henkilöitynyt politiikka ja ilmainen tv-aika ovat korostaneet puoluejohtajien ja muiden kärkinimien persoonia osana vaalimenestystä. Siten julkikuvaa, näkyvyyttä ja kampanjatyötä on pyritty suunnittelemaan ja hoitamaan keskitetysti ja ammattimaisesti. Samalla kampanjoinnin luonne ja paino ovat siirtyneet valtakunnalliseen ja keskusjohtoiseen suuntaan.<sup>49</sup>

Muissa maissa esiintyy siis vaihtelevasti tekijöitä, jotka vaikuttavat puolue- ja vaalityössä tarvittavan rahan määrään ja organisaation käyttökelpoisuuteen osana poliittista toimintaa ja sen rahoitusta. **Suomessa** sen sijaan nousevat toistuvasti esille reunaehdot, jotka korostavat rahan merkitystä perinteiseen puolueorganisaatioon verrattuna. Poliittinen toiminta on ilmeisen kallista, perinteiset rahoituslähteet ovat hiipuneet ja kampanjoinnin luonne sekä keinot ovat muuttuneet. Suomessa on toki muistettava, että vaalityö on vain yksi puoluetoiminnan lohkoista: vuonna 2003 suurilla puolueilla vaalimenot nielivät noin 15-25 % koko vuoden budjeteista. Lisäksi rahan ohella myös järjestöllisillä voimavaroilla on yhä merkitystä kampanjoinnin kannalta. Joka tapauksessa organisaatioita nakertavien ilmiöiden ohessa puolueiden järjestöperusta on Suomessa myös käytännössä murentunut.

Siten pitää kysyä, missä määrin poliittinen rahoitus selittää ilmiötä. Se tuskin on tärkein syy muutokseen, mutta teorioiden perusteella siihen pitäisi ehkä kiinnittää enemmän huomiota puolueiden kehitystä selittävänä vaikuttimena.

## 7.5. Poliittisen rahoituksen teoriaa odoteltaessa

Edellä käsitellyissä teorioissa aikakausi ja poliittinen kulttuuri ovat heijastuneet ta- paan hahmottaa puolueiden ja puoluejärjestelmien luonnetta. Duverger tarkasteli puoluei- den toimintaa rajatusti eurooppalaisista lähtökohdista, jotka ulottuivat vuosisadan taakse. Epstein keskittyi erityisesti amerikkalaiseen kehitykseen ja sen 1950-luvulta alkaen vahvis- tuneisiin piirteisiin. Katzilla & Mairilla huomio kiinnittyi 1970-luvulta alkaneeseen yleiseu- rooppalaiseen suuntaan. Ware puolestaan käsitteli yleensä läntisiä demokratioita aina 1990-luvulle saakka. Kaikissa tapauksissa poliittinen rahoitus on yhdistetty organisaatioi- den kehitykseen ja tavalla tai toisella myös vaaleihin

Duvergerin mukaan puolueiden perusluonne määrittää niiden organisaatiopohjan, mikä selittää myös rahoitustavan. Muilla asetelma on päinvastainen, kun poliittinen rahoi- tus on yhdessä vaalien kanssa organisaatioiden muutoksia selittävä tekijä. Tutkijoiden nä- kemykset kuitenkin poikkeavat sekä kehityksen suunnasta että sen väistämättömyydestä. Duverger näki kehityksen vievän vääjäämättä kohti joukkopuolueita. Epstein taas arvioi ajan ja paikan tuottavan vaihtelevia ratkaisuja, jotka kuitenkin johtavat organisaatioiltaan kuihtuvien vaalipuolueiden suuntaan. Warekin arvioi poliittisessa toiminnassa painon siir- tyvän organisaatioiden perus- ja ylläpitotyöstä enemmän vaalien suuntaan. Puolueet kui- tenkin reagoivat haasteisiin vaihtelevin tavoin, joten tuloksena on organisaatioiltaan ja luon- teeltaan vaihtelevia hybridipuolueita. Katzilla & Mairilla puolueiden ja puoluejärjestelmien kehitys oli jatkuvaa prosessia, jossa kartellipuolueet ovat vuosituhannen lopulla vain yksi vaihe ennen kuin uudet haastajat syrjäyttävät vallitsevan järjestelmän.

Miten keskeisessä roolissa talouden voimavarat ovat olleet puolue- ja vaalitoimin- nan tutkimuksessa? Duvergerilla poliittisen toiminnan rahoitustapa ei siis selitä puolueiden muutoksia vaan enemmänkin se kuvastaa niiden ominaispiirteitä, kun kaaderi- ja joukko- puolueilla on erilaiset rahoituslähteet. Sen sijaan Epsteinilla kasvavat rahoitustarpeet ovat

yhtenä oleellisena selittäjänä puolueiden muutoksille. Lähtökohtana on teknologian kasvava rooli osana vaalikilpailua, mikä nielee enenevässä määrin myös varoja. Jäsenten ja puolueorganisaatioiden merkitys vähenee kampanjoinnissa eikä järjestökoneen avulla myöskään pystytä enää hankkimaan riittävästi varoja kasvaviin tarpeisiin. Epstein kirjaa organisaatioiden merkitystä vähentäviin tekijöihin myös 1960-1970-luvuilla laajentuneet julkiset tukijärjestelmät. Katzilla & Mairilla rahoitus on keskeisin selittäjä kartellisoituvien järjestelmien taustalla. Puolueiden vähenevä jäsenpohja ei riitä kattamaan kasvavia rahoitustarpeita vaan tarvittavat varat haetaan jatkuvasti laajenevista julkisista tukilähteistä. Tämä puolestaan muuttaa puolueiden sisäistä areenaa, niiden keskinäisiä suhteita sekä roolia kansalaisyhteiskunnan ja valtion välillä. Ware yhdistää aiempia näkemyksiä ja laajentaa yleensäkin tapaa lähestyä asiaa. Puolueiden ulottuvilla olevat voimavarat selittävät yhdessä lukuisten muiden tekijöiden kanssa organisaatioiden luonnetta ja muutoksia. Rahoitusta käsittelevässä osuudessa Waren tulkinta lähenee jopa Epsteinin näkemystä, jossa poliittinen toiminta painottuu yhä enemmän vaaleihin ja kampanjointia hoidetaan modernein välinein.

Miten sitten mainitut teoriat kuvaavat suomalaista kehitystä ja miten käyttökelpoisia ne ovat kotimaisen tutkimuksen viitekehyksinä? Duvergerin ajatus erilaisten organisaatioiden kehityksestä kohti joukkopuolueiden piirteitä voidaan rahoituksen osalta kumota ainakin siinä vaiheessa, kun puoluetuki otettiin käyttöön Suomessa 1960-luvun lopulla. Puolueiden tärkeimmät rahoituslähteet perustuivat todennäköisesti jo aiemminkin muuhun kuin jäsenten aktiivisuuteen. Duvergerin malli saattaisi kuitenkin tarjota viitekehyksen puolueiden rahoitusta sotien välisellä ajalla selvittäväälle tutkimukselle.

Sen sijaan Epsteinin keskeiset arviot kampanjateknologian kehityksestä, vaalityön uusista muodoista ja perinteisen järjestökoneen rapautumisesta ovat todellisuutta myös Suomessa. Vaikka talouslama pysäytti vaalimenojen kasvun joksikin aikaa, niin teoria sisältää lukuisia yhtymäkohtia erityisesti viimeisen runsaan vuosikymmenen aikana nähtyyn kehitykseen. Siten Epsteinin malli tarjoaisi viitekehyksen erityisesti vaalirahoituksen tutkimukselle, jossa mahdollisesti pyrittäisiin myös täsmentämään sen vaikutuksia puolueiden järjestölliseen kehitykseen.

## Asetelma 7.2. Poliittisen toiminnan rahoitus eräiden puoluetutkijoiden viitekehyyksessä

	Duverger	Epstein	Katz & Mair	Ware
Teos (ilmestynyt alkuaan)	<i>Political Parties</i> (1951)	<i>Political Parties in Western Democracies</i> (1967)	<i>Changing Models of Party Organization and Party Democracy</i> (1995)	<i>Political Parties and Party Systems</i> (1996)
Mitä ajanjaksoa koskee?	1880-1950	1900-1960-luku	1970-	1950-1990-luku
Mitä teos käsittelee?	Puolueita / puoluejärjestelmiä	Puolueita / puoluejärjestelmiä	Puolueita/ puoluedemokratiaa	Puolueita / puoluejärjestelmiä
Mihin maihin empiria nojaa?	Ranska ja läntisen Euroopan maat	USA, vertaillen Eurooppaa ja erityisesti Britanniaa	Läntiset demokratiat Euroop- palaisella painotuksella?	Liberaalidemokratiat: Ranska, Saksa, UK, Japani, USA ym.
Vallitseva puoluekäsitelmä	Joukkopuolue	Vaalipuolue	Kartellipuolue	Hybridipuolue
Miten käsittelee poliittista rahoitusta?	Puolueiden yleinen kehitys selittää myös rahoitustavat	Vaalityö ja sen rahoitus selittävät organisaation kehitystä	Julkinen tuki selittää koko puoluejärjestelmän kehitystä	Vaalityö ja sen rahoitus organisaatiokehityksen selittäjinä
Rahan merkitys teoriassa	Toissijaisesti sivuroolissa	Yksi oleellisista muuttujista	Keskeinen ohjaava muuttuja	Yksi monista muuttujista
Erotteleeko puolue- ja vaalirahoituksen toisistaan?	Massa- ja kaaderipuolueiden erilaisina rahoitustarpeina	Vaalirahoitus kattaa pääosan poliittisesta rahoituksesta	Käsittelee yhtenä kokonaisuutena	Muodollisesti, mutta käsittely painottuu vaalirahoitukseen
Erotteleeko rahan yksityiset ja julkiset lähteet?	Ei	Myöhemmin jälkikirjoitetussa painoksessa kyllä	Keskittyy pääosin julkiseen rahoitukseen	Luetellen erilaisia poliittisen rahan lähteitä
Käsitteleekö muuta julkista ohjausta kuin tukikäytäntöjä?	Yksittäisinä mainintoina	Viitaten lyhyesti erilaisiin julkisen ohjauksen muotoihin	Sähköisen median ohjaus toinen kartellisoiva tekijä	Viitaten esimerkinomaisesti muun sääntelyn muotoihin
Edellyttääkö selvitettyä poliittisen rahan lähteet?	Massa- ja kaaderipuolueiden tulojen erittelemiseksi kyllä	Edellyttää ensisijassa vaalikustannusten seuraamista	Edellyttää ensisijassa julkisten tukijärjestelmien kuvausta	Pitäisi kartoittaa pääasialliset voimavarat: money & labour
Otaako huomioon rahoitustietojen saatavuusrajoitukset?	Ei	Yksittäisinä huomioina	Ei	Ei
Kuvaileeko poliittisen rahoitusjärjestelmän kehitystä?	Välillisesti: kaaderi- ja masapuolueiden kehitys selittää myös rahoitustavan	Eryteisesti vaalikustannusten tasoa ja sen vaikutusta muihin rahoitusjärjestelyihin	Rahoituksen kehitys on kiinnittynyt koko puoluejärjestelmän kehitykseen	Taloudellisten voimavarojen korostuminen järjestöllisten resurssien kustannuksella
Huomioiko teoria rahoituksen eri tasot (keskus-, piiri- ym.)?	Paikallistaso ( <i>branches</i> ) on oleellinen osa kokonaisuutta	Ajatusmalli ohjaa keskustason tarkasteluun	Ei erottele eri tasoja – viittaa ilmeisesti keskustasoon	Ei teoriaa – lähestymistapa sivuuttaa paikalliset järjestöt
Miten teoria toimii suomalaisen rahoitusjärjestelmän selittäjänä?	Ei vastaa modernia puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmää	Vaalityö ja rahoitus muuttuneet ja järjestöpohja murentunut, mutta syy-yhteys auki	Selittää erityisesti julkisen tukijärjestelmän kehitystä	Ei teoriaa, mutta synteessissä lukuisia huomioita sopii Suomessa nähtyyn kehitykseen
Sopiiko suomalaisen puolue- ja vaalirahoitustutkimuksen viitekehyyksiksi?	Menneisiin vuosikymmeniin suuntautuviin hankkeisiin?	Vaalirahoitustutkimuksiin	Julkisia tukijärjestelmiä ja muuta ohjausta käsitteleviin tutkimuksiin	Vaikeasti sovellettavissa selaisenaan



Katzin & Mairin teoria kartellisoituneesta puoluejärjestelmästä vastaa pitkälti Suomessa nähtyä kehitystä. Erityisesti julkisia tukijärjestelmiä on laajennettu muutaman asemansa vakiinnuttaneen puolueen ehdoilla. Myös poliittisen rahoituksen muu ohjaus sisältää piirteitä, jotka hyödyttävät puolueiden välisessä kilpailussa pääosin samoja ryhmiä. Malli ei tarjoa kokonaisvaltaista selitystä puolueiden etäännyntymiselle kansalaisyhteiskunnasta ja tukikäytännötkään tuskin riittävät kattavaksi selitykseksi puolueiden valtiollistumiselle. Joka tapauksessa ajatus kartellisoitumisesta tarjoaa käyttökelpoisen viitekehyksen erityisesti poliittisen toiminnan perusrahoitusta ja muuta ohjausta arvioivalle tutkimukselle.

Ware ei rakenna varsinaista teoriaa vaan yhdistelee puoluetutkimuksen erilaisia lähestymistapoja. Poliittisen rahoituksen tutkimuksessa yleensä erotetaan lähtökohtaisesti puolueiden perusrahoitus vaalityön talousjärjestelyistä – siinä määrin kuin se on mahdollista. Warekin erottelee puolueiden toimenkuvassa sekä organisaation yleisen toiminnan että vaaleihin liittyvän työn ja hän tarkastelee myös erilaisia tapoja rahoittaa poliittista toimintaa. Käytännössä hän kuitenkin arvioi voimavaroja lähes yksinomaan vaalikamppailun näkökulmasta. Perusasetelma on siis yksinkertaistettu, mutta sen käsittely nojaa poikkeuksellisen laajaan ja yksityiskohtaiseen analyysiin. Hänen synteessissään on lähes loputtomasti erilaisia muuttujia ja lukuisia mahdollisia lopputuloksia. Asiasisällön kannalta on mielekästä selvittää ilmiöitä mahdollisimman laajalti, mutta viitekehyksenä sen käyttö on vaikeaa, kun pitäisi selvittää kaikesta kaikki mahdollinen.

Waren lähestymistapa ehkä tarjoaisi käyttökelpoisen tavan arvioida rahoituksen merkitystä osana puolueiden kehitystä. Se saattaisi myös auttaa askeleen eteenpäin poliittisen rahoituksen tutkimusasetelmaa hahmotettaessa. Joka tapauksessa synteesi vahvistaa vaalien osalta samoja havaintoja kuin em. modernin tutkimuksen edustajatkin ja osin se vastaa myös Suomessa nähtyä kehitystä. Meillä erilaiset reunaehdot viittaavat kalliseen edustukselliseen järjestelmään. Kampanjoinnin luonteeseen liittyneet muutokset ovat puolestaan omiaan heikentämään perinteisten organisaatioiden asemaa ja korostamaan ammattimaista otetta. Samalla vaalityön on katsottu muuttuneen rahavetoiseksi ja keskusjohtoiseksi. Tässä yhteydessä on kuitenkin vaikea arvioida, onko painopiste siirtynyt Suomessakin missä määrin organisaatioiden perustuksesta vaalien suuntaan.

Joka tapauksessa kaikki teoriat yksinkertaistavat liikaa poliittisen rahoituksen ilmiöitä. Vaalirahoitus kattaa eurooppalaisissa monipuoluejärjestelmissä vain osan kokonaistaloudesta. Vastaavasti julkinen rahoitus peittää ainoastaan osan kaikkinaisesta varainhankinnasta. Samalla verovaroista tarjotut avustukset ovat vain yksi ulottuvuus julkisen

ohjauksen moninaisista muodoista. Nyt käsitellyt moderneimmat teoriat keskittyvät myös pitkälti valtakunnantason ilmiöihin ja ohittavat liialti alemmille järjestöportaille tyypilliset piirteet. Kun käsittely rajaa keskeisiä tekijöitä tarkastelun ulkopuolelle, niin samalla vaikeutuu myös syy-yhteyden määrittäminen ilmiöiden välillä. Eri kulttuureja värittävät piirteet tarjoavat myös vaihtelevasti empiirisiä mahdollisuuksia tutkimusasetelmien luomiseen ja ongelmien ratkaisemiseen. Esimerkiksi USA:ssa on ollut tarjolla jo vuosikymmeniä yksityiskohtaista tietoa politiikan rahoitusjärjestelyistä. Toisaalla taas Pohjoismaissa järjestelmät ovat tarjonneet rajatusti aineistoja tutkimuksen perustaksi.

Tiivistäen voidaan todeta, että useimmiten politologisissa malleissa puolue- ja vaalirahoitus on ollut osana laajempia kokonaisuuksia, joissa on tarkasteltu rahoituksen ja vaalien vaikutusta puolueiden, niiden organisaatioiden tai puoluejärjestelmien kehitykseen. Vaihtoehtoisesti puolueiden ominaispiirteillä on selitetty rahoituksen rakenteita. Puolueteorioissa ongelmana on se, että poliittista rahoitusta käsitellään vain yhtenä muuttujana osana laajempia kokonaisuuksia. Samalla on vaikeaa määrittää, kuinka keskeinen merkitys sillä on selittävänä tekijänä eri ilmiöiden välillä. Ainakaan toistaiseksi ei ole olemassa oppirakennelmaa, joka tarjoaisi viitekehyksen ensisijaisesti puolue- ja vaalirahoitusta kokonaisuutena lähestyvälle tutkimukselle. Viime vuosina yleistyneen kansainvälisen vertailututkimuksen tavoitteeksi onkin asetettu kehittää oma teoria puolue- ja vaalirahoitusta varten (*theory of political finance*). Sitä odoteltaessa niin Suomessa kuin muuallakin riittää alueita, joita olisi syytä tutkia – teorian kanssa tai ilman.

## 8. VIITTEET

### Pääluku 1. Johdanto (1-33)

- 1 Sorsa 1998, 53.
- 2 Esimerkiksi Nassmacher 2003a, 33; Alexander 2001, 197; Pinto-Duschinsky 2002, 1-2; Ferdinand 2003, 55; Walecki 2003, 71.
- 3 Erityisesti Bergemann & Nassmacher 2001, 417-499.
- 4 Gidlund 1983, 13-23.
- 5 Duverger 1967, 61-73; Vrt. Angell 2001, 255-256.
- 6 Panebianco 1988, 262-264 ja 311.
- 7 Ware 1996, 93-106.
- 8 Pinto-Duschinsky 2002, 1.
- 9 Katso Epstein Edwin M. 1979, 159-193 ja vrt. Koole & Nassmacher 2001, 41-42.
- 10 Vrt. Alexander 1970, 73-77.
- 11 Katso Wiberg 1991, 7-9. Vrt. Heard 1960, xv.
- 12 Alexanderin (1989a, 14-15) mukaan eräissä Etelä-Amerikan maissa julkinen tuki oli kuitenkin käytössä jo 1950-luvulla.
- 13 Fogg ym. 2003, 173.
- 14 Katso Heard 1960, 357 ja vrt. Duverger 1967, 366; Nassmacherin (2003a, 43) mukaan Britanniassa vaalipiirikohtaisia kampanjakuluja on tosin säännelty jo 1880-luvulta alkaen.
- 15 Vrt. Gidlund 1983, 20 sekä Nassmacher 2001a, 19 ja 24-28; Julkisen ohjauksen muodoista eri maissa tiivistetysti Tjernström & Katz 2003, 181-222.
- 16 Gidlund 1983, 24-25.
- 17 Poliittisen mainonnan ja vaalimainonnan sisällöstä ja kehityksestä Hovi-Wasastjerna 1999; Kampanjakulttuurin muutoksista myös Moring & Himmelstein 1993; Ks. myös Carlson 2000; Vaalien radiomainonnasta Aulake 1992; Vaalimainonnan ja sen määrän vaikutuksista esim. Pietilä 1973 ja Paloheimo 1987.
- 18 Puolueiden tehtävistä esim. Rantala 1982, 26 ja 49-53 tai Nousiainen 1998, 30-31.
- 19 Nassmacher 2001, 8 ja 2001a, 30.
- 20 HE 8/2000, sivut 1 ja 30. Tarkemmin tavoitteista ja perusteluista tämän tutkimuksen pääluvussa 5.
- 21 HE 309/1993, sivut 1, 5 ja 15; Vrt. PeVM 25/1994.
- 22 HE 1/1998, 1-7 ja 62-64; Vrt. PeVM 10/1998, 3.
- 23 HE 284/1994, 1-3 ja 8-9.
- 24 Ks. esim. Vaalirahoituskomitean mietintö 1999, 23-25.

- 25** HE 30/1998, 1 ja 9-10. Viranomaistoiminnan julkisuutta koskeva uudistus sisälsi kaikkiaan lähes 80 lakia ja asetusta (621-699/1999), joilla korjattiin yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain ja siihen liittyneen muun normiston vanhentuneisuutta ja muita puutteita.
- 26** HE 72/2002, sivut 1, 4, 26 ja 30-31.
- 27** Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma 2003; Vrt. esim. HE talousarvioksi vuodelle 2004, Y39.
- 28** Oheisjärjestöjen kenttää on kartoitettu pääasiassa puolueiden kotisivuilta (lokakuu 2005):  
www.sdp.fi > yhteystiedot; www.kokoomus.fi/yhteystiedot; www.keskusta.fi/linkit ja www.keskusta.fi > organisaatio > muita järjestöjä; www.vasemmistoliitto.fi/linkit. Samasta esimerkiksi puoluelehtien järjestöhaakemistoissa ja -palstoilla.
- 29** Oheisjärjestökentän rakennusvaiheista ja muutoksista Venho 1996, 14-22.
- 30** Vrt. Venho 1996 ja Venho 1996a.
- 31** Suomalaisen etujärjestökentän rakenteesta ja perusolemuksesta esim. Nousiainen 1998, 94-114; Puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen suhteesta esim. Rantala 1982, 227-235. Samasta Sundberg & Östergren 2001, 79-101. Ks. myös Sundberg 1996, 80 sekä 131-132 ja 212. Vrt. Pesonen ym. 1993, 108 ja 206.
- 32** Suomen Keskustan vuosikirja 2003, 31-32.
- 33** Tieto on saatu pyynnöstä oikeusministeriöltä vuonna 1999.
- 34** Gidlund 1983, 13-14 ja 20-21.
- 35** "Intressisidonnaisuuden kannalta arimmat alueet" on varsin neutraali tapa ilmaista asia, kun toisaalla puolue- ja vaalirahoituksesta on puhuttu suoraan myös korruption kannalta riskialttiista alueesta (*en riskzon för korruption*), ks. esim. Gidlund 2004, 29-31 ja Andersson 2004, 203-205; Poliittiseen rahoitukseen liittyvän korruption määrittelystä myös Pinto-Duschinsky 2002, 1-2. Vrt. Gidlund 2004a, 99; Sidoksista ja esteellisyydestä Eilavaara & Hytönen 1998 ja samasta myös Vaalirahoituskomitea 1999, 23-28.

## **Pääluku 2. Neljä vuosikymmentä suoraan tuettua puoluetointaa (34-69)**

- 1** Puoluerahoituskomitea (1979, 39-44) antaa varsin pelkistetyn kuvan siitä, miten määrärahat alkuaan hyväksyttiin tulo- ja menoarvioon. Sen sijaan esim. Pesonen (1974, 7-9) kuvaa sitä varsin poikkeuksellista tapaa, jolla määräraha todellisuudessa saatiin liitettyä budjettiin. Taustalla vaikutti mm. se, että kansalaiset vastustivat uudistusta laajasti, ja samaan aikaan budjettia rakennettiin varsin tiukassa taloudellisessa tilanteessa. Hallitus ei halunnut esittää määrärahaa sellaisenaan budjettiin, vaan hallituspuolueissa asia sovittiin toteutettavaksi raha-asia-aloitteena, mistä oli etukäteen tiedotettu niin valtionvarainministeriä kuin presidenttiäkin. Outinen (2000) puolestaan esittää hyvin raadollisen kuvan toimista, joilla puoluetuki ja puoluelaki ajettiin läpi.
- 2** Esimerkiksi Pesonen (1974, 12-18) on kerännyt järjestelmän alkuvuosilta budjetti- ja lakikäsittelyjen yhteydessä sekä tiedotusvälineissä esiin tuotuja näkökantoja. Vrt. Puoluerahoituskomitea 1979, 42-43; Kansainvälisissä tutkimuksissa julkisen ohjauksen ja erityisesti julkisten tukijärjestelmien perusteiksi on mainittu kolme keskeistä tavoitetta: a) ehkäistä korruptiota, b) tasapuolistaa poliittista kilpailuasetelmaa ja

c) hillitä vaikutuksia, jotka liittyvät poliittisen toiminnan nielemien kustannusten kasvuun (esim. Leonard 1979, 42 ja Alexander 1989a, 16 sekä Nassmacher 2001a, 16).

**3** Rantala 1982, 37.

**4** Vuonna 1973 lakia muutettiin, kun osa Suomen Maaseudun Puolueen edustajista erosi puolueestaan ja perusti Suomen Kansan Yhtenäisyyden Puolueen. 1980-luvun lopulla säännöksiä tarkennettiin, kun myös Vihreälle liitolle ryhdyttiin maksamaan puoluetukea.

**5** Tuen kahtena ensimmäisenä vuotena 1967-1968 valvonnasta ei ollut muita erityismääräyksiä kuin, että puolueiden oli toimitettava valtioneuvoston kanslialle selostus ja tilitys avustuksen käytöstä, katso Kaivanto 1989, 19-20.

**6** Hallituksen esitys (99/1967) laiksi puolueista; Vuoden 1966 vaalilakikomitean mietintö 1967, 13-14; Ks. myös asetus (27/73) puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista.

**7** Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1976, 20-21.

**8** Katso Helsingin Sanomat 27.4.1982.

**9** Esimerkiksi Helsingin Sanomat 17.12.1985 ja Suomenmaa 6.11.1986.

**10** Oikeusministeriölle kirjallisesti osoitetun kyselyn ja puolueiden varainkäytön valvonnasta kertomuksen vuodelle 2003 laatineelta ylitarkastajalta Ulla Westermarckilta 27.5.2005 saadun vastauksen mukaan viranomaisseuranta ei puutu käytännössä lainkaan puolueiden yksityiseen rahoitukseen.

**11** Katso VaVM 111/1976 (budjetin pääluokka 23).

**12** Katso Venho 1996, 216-220 tai Suomen Kuvalehti 23/1992.

**13** Vrt. Venho 1996, 219. Myös välillisen puoluetuen kertymä oli reaaliarvoltaan huipussaan samaan aikaan 1980-luvun alkuvuosina ja lähes samalla tasolla 1990-luvun alussa.

**14** Esimerkiksi Turun Sanomat 4.4.2002 ja Verkkouutiset 1.12.2000 ([www.verkkouutiset.fi](http://www.verkkouutiset.fi) > arkisto). Määrärahan korotusta valtionvarainvaliokunta perusteli mm. poliittisen järjestelmän läpinäkyvyydellä.

**15** Katso Valtioneuvoston kanslian toimintakertomus 2002, 20.

**16** Valtioneuvoston kanslia päätti avustuksista 28.6.1993, 3.12.1993, 5.4.1994 ja 1.7.1994; Ks. esim. Helsingin Sanomat 2.7.1994, A 8.

**17** Avustusten jakoa on eritelty esim. valtioneuvoston kanslian toimintakertomuksissa 1997-1999. Vuosien 2001 ja 2004 tiedot on saatu pyynnöstä ulkoministeriöstä.

**18** Katso Venho 1996, 197-199.

**19** Katso Helsingin Sanomat 5.7.2002, Nykypäivä 9.8.2002 ja Uutispäivä Demari 11.10.2005; Vrt. Muistio kehityspoliittisen toimikunnan täysistunnosta 15.6.2004 osoitteessa [www.global.finland.fi](http://www.global.finland.fi) (maaliskuu 2005).

**20** VaVM 81/1993 (budjetin pääluokka 22).

**21** Katso Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma 2003 ja Valtion talousarvioesitys vuodelle 2004, Y 40; Vrt. Vaalirahoituskomitea 1999, 75.

**22** Jakovariaatioista esim. The Funding of Political Parties in European Community Member States (1991).

**23** Vuoden 1966 vaalilakikomitean mietinnössä (1967: B 35) ehdotettiin, että puoluetuki jaettaisiin eduskuntavaaleissa saatujen äänimäärien mukaan. Komiteassa Keskustan ja TPSL:n edustajat jättivät kuitenkin eriävän mielipiteensä, jonka mukaan tuki tulisi jakaa eduskuntapaikkojen mukaan.

**24** Wiberg 1991a, 91.

- 25** Oikeusministeriön laatimat kertomukset puoluelaisissa tarkoitettu varainkäytön valvonnasta vuosilta 1999-2003.
- 26** Ylitarkastaja Westermarckin mukaan OM vaatii keskusjärjestöiltä pitkiä tuloslaskelmia, mutta piireiltä tuloslaskelmat riittävät lyhyessä muodossa. Westermarck tekijälle 19.4.2005 ja sähköpostitse 21.4.2005.
- 27** Budjetteja ja omaa varainhankintaa vertailtiin oikeusministeriöstä kerätyillä vuosien 1998-1999 ja 2002-2003 tilinpäätöksillä. Vuosia 1970-1976 ja 1987-1988 tarkasteltiin aiemman tutkimustiedon perusteella (Wiberg 1991a, 82-83 ja 92-94). Lisäksi tarjolla oli puoluerahoituskomitean (1979, 96) erittely puolueiden tuotoista vuodelta 1978. Vrt. myös Venho (1996, 156-157) 1990-luvun alun tilanteesta.
- 28** Esimerkiksi Leppänen 1999, 168 ja 399. Vrt. Helsingin Sanomat 22.10.1991. Mainittujen lähteiden mukaan SKP:n keskuustoimistossa oli ns. B-kassa, jota pidettiin täysin yhdistyslain määräämän kirjanpidon ulkopuolella. Kansainvälisiä tukimiljoonia oli käytetty verottajan ohi mm. palkkojen maksamiseen puolueen keskusjohdolle ja piirien työntekijöille; Ks. myös Saarinen 1995, 296-302.
- 29** Kokoomuksessa vuosi 2003 oli luultavasti poikkeustapaus: esim. vuosina 2002, 1999 ja 1998 puoluetuen osuus KOK:n kokonaistuloista oli 69 %, 51% ja 61%.
- 30** Suomen Keskustan vuosikirja 2003, 40-41.
- 31** Kansan Uutiset 28.4.2000. Ks. myös KU 10.9.1993. Lehti esittelee laajasti VAS:n edeltäjien monisäikeisiä talousjärjestelyjä, joissa koottiin, käytettiin, sijoitettiin ja kadotettiin puolueyhteisön hallitsemaa mittavaa omaisuutta.
- 32** Oikeusministeriön puolueilta vaatimasta vaalirahoituksen erittelystä ja sen muodosta luvussa 5.2.
- 33** Kokoomuksen Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan, Helsingin ja Satakunnan piirien erittelyjä vaalirahoituksesta ei löydy oikeusministeriöstä.
- 34** Nykypäivä 28.2.2003 ja Nykypäivä 21.3.2003; Ks. myös Kokoomuksen listoilta varaedustajaksi (2003) valitun Juhani Seppäsen oikeusministeriölle antama ilmoitus ehdokkaan vaalirahoituksesta, jonka mukaan Kainuun Kokoomus ry oli avustanut Seppäsen vaalityötä 2.000 eurolla ([www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus).
- 35** Helsingin Sanomat 13.6.1992: "Pokka haluaa ehdokkaiden ja puolueiden rahat julkisiksi". Vrt. ministeri Koskisen vastaus kansanedustaja Aittoniemen kirjalliseen kysymykseen 463/2002 vp.
- 36** Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1991, 158.
- 37** SDP:n toimintakertomuksessa (2003, 11-12) puolueen viestinnän osaksi on luettu useita sosialidemokraattisia viestintäyrityksiä, joiden kokonaisliikevaihdoksi ilmoitetaan noin 33 miljoonaa euroa. Mukana on ollut mm. perinteisiä puoluelehtiä ja kirjapainoja sekä uutistoimisto-, yhteistyö- ja sijoitustoimintaan erikoistuneita yhtiöitä; Keskustan osalta esimerkiksi puolueen pää-äänenkannattaja (Suomenmaa 10.5.2005) uutisoi yli 13 miljoonan euron liikevaihdolla toimineiden Suomenmaa-yhtiöiden tuloksesta vuodelta 2004. Samassa yhteydessä lehti kuvailee konsernin rakennetta, johon on kuulunut useampia tulosityksiköitä: Suomenmaan Kustannus Oy, Uutisoulu Oy, Koillissanomat Oy, Pohjois-Suomen Paikallisuutiset Oy, Kolmiokirja Oy ja Painotalo Suomenmaa; Vastaavasti Kokoomuksen kotisivuilla ([www.kokoomus.fi/yhteydet](http://www.kokoomus.fi/yhteydet)) osaksi puolueyhteisöä on nimetty esim. taloushallinnon palveluja tarjoava Kansallispalvelu Oy, äänenkannattajan julkaisija Suomen Kansalliskirja Oy, verkkolehteä julkaiseva ja tietoverkkoihin liittyviä palveluja tuottava Suomen Kansallisverkko Oy sekä Suomen Kansallismedia Oy, joka on luokiteltu yritystiedoissa mediatoimistoksi; Kansandemokraattisen liikkeen ja Vasemmistoliiton taustalla aikanaan toimineiden yritysten sekä muiden

organisaatioiden monimutkaisista talousjärjestelyistä esim. Seppänen (1995, 219-236) sekä Kansan Uutiset 10.9.1993 ja 28.4.2000. Ks. myös Saarinen 1995, 301.

### **Pääluku 3. Välillisesti laajennettu puoluetukijärjestelmä (70-168)**

- 1 Puolueiden tehtävistä yleensä esim. Nousiainen 1998, 30-31 ja Rantala 1982, 49-55; Oheisjärjestöjen kirjosta ja toimenkuvasta ym. Venho 1996.
- 2 Lakia ei kuitenkaan sovelleta Raha-automaattiyhdistyksen tuotoista myönnettäviin avustuksiin, joilla osa oheisjärjestöistäkin rahoittaa toimintaansa.
- 3 Katso HE:n 63/2001 yleisperustelut ja VaVM 9/2001; Aiemmin vastaavaa käytäntöä ohjasi alemman tason normisto eli VnP (490/1965) valtionavustuksia koskeviksi yleismääräyksiksi.
- 4 Opetusministeriön kuvaus valtionapulaista: [www.minedu.fi/opm/avustukset/valtionavustuslaki.html](http://www.minedu.fi/opm/avustukset/valtionavustuslaki.html) (maaliskuu 2005).
- 5 Venho 1996, 222.
- 6 Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005, 23-25. Vrt. Venho 1996, 158. Eduskunta oli todennut vuonna 1949 vastauksessaan budjettiesitykseen (HE 85/49), ettei nuorisotyön määrärahoista sovi tukea poliittisia nuorisojärjestöjä. Tosin eduskunta kumosi linjauksensa jo seuraavana vuonna.
- 7 Opetusministeriön 15.10.2002 (221/721/2002) antamat määräykset ja ohjeet yleisavustuksen hakemisesta vuoden 2003 toimintaan.
- 8 Vuonna 2001 säädetyn, mutta toimeenpanoltaan viivästyneen, ns. jakolain (1054/2001) mukaan raharpajaisten sekä veikkaus- ym. pelien tuotosta valtion budjettiin otetuista varoista käytetään 9 % nuorisotyön edistämiseen. Tämä sisältää myös nuorison järjestöavustukset.
- 9 Tulospusteisuuden kriteereistä ja tulkinnasta Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005, 78-83 ja 105-106. Samasta OPM:n suunnittelija ja avustustoimikunnan sihteeri Tuomas Kurttila tekijälle sähköpostitse 8.6.2005. Ks. myös Nuorisotyö-lehti 1/2004, sivu 13.
- 10 Valtionavun hakemisesta ja selvityksistä mm. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005, 53, 71-74 ja 86-91.
- 11 Opetusministeriön tarkastustoimen ylitarkastaja Maija Liisa Kostamoinen tekijälle kirjeitse 15.7.2005.
- 12 Tiedot vuosilta 1973-1976 valtioneuvoston arkisto, vuosilta 1977-1979 Puoluerahoituskomitean mietintö (1979, 57-58), vuosilta 1981-1992 Venho (1996, 165), vuosilta 1993-1996 opetusministeriön vuosijulkaisu "Tilastotietoa nuorisotyöstä" ja vuosilta 1997-2004 [www.minedu.fi/nuora/avustaminen.html](http://www.minedu.fi/nuora/avustaminen.html) (maaliskuu 2005).
- 13 Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelmaan kuuluvan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman rahoituskehys on osoitettu myös budjettimomentille 29.99.50, josta nuorisojärjestötkin saavat tukea.
- 14 Lähteinä on vertailtu järjestöjen ministeriöön toimittamia valtionapuhakemuksia 1980-luvun alkuvuosilta ja vuodelta 2003. Järjestöjen ilmoittamien tietojen luotettavuutta ei ole kuitenkaan arvioitu erikseen.
- 15 Lain eduskuntakäsittelystä valtiopäivillä 1973: lähete keskustelu pöytäkirjojen sivuilla 2378-2381, 1. käsittely sivuilla 3745-3763, 2. käsittely sivuilla 3856-3870 ja 3. käsittely sivuilla 4178-4189; Ks. myös Nuorisotyö-lehti 1/2004, sivu 13.

- 16** Katso Nuorisotyö-lehti 1/2004, 13. Vrt. Valtiontalouden tarkastusvirasto 2005, 78-79.
- 17** Asetuksen (729/2002) 2 §:n mukaan 3.000 jäsenestä vähintään 2/3 pitää olla alle 29-vuotiaita. Opetusministeriöstä saadun selvityksen mukaan vuonna 2003 armahduspykälää oli useimmin sovellettu nuorison kulttuuri- ja harrastusjärjestöihin sekä uskonnollisiin nuorisojärjestöihin.
- 18** Kokoomuksen Nuorten Liitto lähetti pääosan pyydetyistä tiedoista. Vasemmistonuorten ja Nuoren Keskustan Liiton kanssa asiasta keskusteltiin useampaan otteeseen puhelimitse ja sähköpostitse, mutta tietoja ei koskaan toimitettu. Sosialidemokraattiset Nuoret ei antanut minkäänlaista palautetta puhelimitse tehtyyn asiakirjapyyntöön.
- 19** Vrt. Venho 1996, 160. Julkisen tuen kokonaisuus on vaihdellut jossain määrin vuosien varrella. 1980-luvun lopulla lakipohjainen määräraha kattoi lähes 60 % poliittisen nuoriso- ja opiskelijajärjestökentän hyväksyttävistä menoista. 1990-luvun alun säästöbudjettien mukana osuus oli kaventunut noin 40 %:iin.
- 20** Vanhanen 1995, 39 ja 225.
- 21** Maaseudun Kukkasrahasto Säätiön säätiörekisteritiedot.
- 22** Katso esim. Lippu-järjestölehden vuoden 2003 numerot 1-4; Toteamus liiton ja puolueen välisestä rahan liikenteen kitkasta nuorisojärjestön vuoden 2003 toimintakertomuksessa talouden alaluvussa 6.6.
- 23** KNL:n osavuotinen toimintakertomus 2003, 5; Ks. KNL:n järjestölehti Nuorten Tasavalta 1-2/2003.
- 24** Seppänen 1995, 220-221 ja 236; Helsingin Sanomat 2.2.2001 ja Yle TV 2:n Ajankohtainen kakkonen 9.11.2004. SDNL myi 1980-luvulla omaisuuttaan ja sijoitti saamansa varat puoluetta varmemmin sekä tuottavammin. 2000-luvulla VaNun hallitsemassa yhteisössä mittava omaisuus on sijoitettu mm. kiinteistöihin ja osakepääomaan.
- 25** Järjestöille myönnetyn tuen taloudellisesta kannattavuudesta Valtiontilintarkastajain kertomus 2001, 183; Tulospäätöksistä Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2003-2006, 41.
- 26** Valtiontalouden tarkastusvirasto on arvioinut laajalla läpileikkauksella nuorisotyön tukijärjestelmää ja siihen liittyvää tulospäätöksien mallia varsin kriittisesti. Viraston arvion mukaan (2005, 8 ja 157-160) tulospäätöksien malli on muuttanut avustusjärjestelmää varsin vähän ja se on jäänyt vaille tavoiteltua sisältöä. Esimerkiksi järjestöjen tulokset on määritelty huomattavan yleisellä tasolla eikä avustusjärjestelmään kytkettyä tulospäätöksien mallia ole sovellettu kattavasti. Osin on ollut vaikea erottaa selkeää yhteyttä järjestöjen saaman yleisavustuksen ja toiminnan tuloksen välillä: järjestöjen on ollut vaikea nähdä, miten saatuun avustussummaan on päädytty.
- 27** Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys (2005, 105-126) antaa varsin seikkaperäisen kuvauksen nuorisojärjestöjen valtionapuihin ja talouteen kohdistuvasta seurannasta.
- 28** Katso valtiopäivät 1973, pöytäkirjat IV, sivut 3753 ja 3757: valtion nuorisoneuvoston puheenjohtaja ja kansanedustaja Matti Ahde mm. valvonnasta.
- 29** Journalisti-lehti 10/1996, sivu 18.
- 30** Esimerkiksi Halila 1991, 89; Saraviita 2000, 204; Nousiainen 1998, 172; Wiberg 1989, 202.
- 31** Katso valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000, 47-48; Vrt. Nousiainen 1998, 71-72.
- 32** Vrt. Puoluerahoituskomitean mietintö 1979, 55 ja Rantala 1999, 53-63.
- 33** Eduskunnan tilitoimiston päälliköltä Pertti J. Rosilalta 23.7.2004 ja 6.9.2004 pyynnöstä saadut tiedot.
- 34** Katso Puoluerahoituskomitean mietintö 1979, 55.



- 35** Pertti J. Rosila eduskunnan tilitoimistosta totesi puhelimitse 6.9.2004, ettei hän halua mainita esimerkkejä kynnyksen sisälle sopivista tai sopimattomista tapauksista, koska niistä ei ole kirjallista ohjetta vaan ne perustuvat epävirallisiin ja suullisiin ohjeisiin.
- 36** Eduskunnan tilitoimiston (Rosila 23.7.2004) mukaan eduskuntaryhmät ovat vuosittain oikeutettuja tiettyyn määrään ilmaiskopioita. Lisäksi eduskunta luovuttaa tietokoneet ohjelmineen veloituksetta ryhmien käyttöön. Sen sijaan ryhmät maksavat itse matkapuhelimet käyttökuluineen sekä konttori- ja toimistotarvikkeet, kahvinkeitin yms.
- 37** Aineistoja pyydettiin suurimmilta eduskuntaryhmiltä puhelimitse kesällä 2004. Kokoomuksen ryhmäkanslia toimitti sekä sääntönsä että tilinpäätöksensä. SDP:n ryhmäkanslia lupasi toimittaa ryhmän säännöt ja tilinpäätöksen, mutta vastaus sisälsi vain säännöt. Keskustaryhmästä luvattiin lähettää säännöt, mutta arveltiin, ettei tilinpäätöstä voida luovuttaa. Asia jäi sääntöjenkin osalta hoitamatta. Vasemmistoliiton ryhmästä kerrottiin, ettei sillä ole kirjattuja sääntöjä. Tilinpäätöksen osalta taas todettiin, ettei VAS:n ryhmällä ole autonomisena organisaationa velvollisuutta antaa taloustietojaan ulkopuolisille: ”Ainoa taho, jolle joudumme antamaan tilinpäätöksemme, on valtiontalouden tarkastusvirasto.” VAS:n tiedot jäivät siis saamatta.
- 38** Esimerkkejä eduskuntaryhmien voimavarojen käytöstä vaalityöhön ja kampanjamainontaan: Helsingin Sanomat 14.2.1999, Salon Seudun Sanomat 7.3.1999 tai 1.3.2003, (Uutispäivä) Demari 2.3.1999 tai 18.10.2004 tai 26.1.2006, Turun Sanomat 1.3.2003, Aamulehti 1.3.2003, Keskisuomalainen 1.3.2003, Maaseudun Tulevaisuus 20.2.1999 tai 3.3.2003 ja Suomenmaa 28.10.2005. Katso lisäksi kansanedustaja Jaakko Laakson ilmoitus ehdokkaan vaalirahoituksesta eduskuntavaaleissa 2003 ja europarlamentaarikko Hannu Takkulan ilmoitus ehdokkaan vaalirahoituksesta europarlamenttivaaleissa 2004 ([www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus). Vrt. tämän tutkimuksen luku 5.3; Yksittäisiä esimerkkejä eduskuntaryhmien tuesta ja tukitoiminnasta puolueyhteisön muiden organisaatioiden hyväksi: Kansan Arkiston toimintakertomus 2003, Työväentutkimus-lehti 2001 tai 2004, Lippu-lehti 4/2002 tai 1/2003, Punos-lehti 2/2003, Nuori Keskusta -lehti 2/2003 tai 4/2004.
- 39** Valtiopäivät 1994, pöytäkirjat 7, sivut 6928 ja 6997; Vrt. HE 103/1996 ja VaVM 46/1996 (PL 22).
- 40** Valtion talousarvioesitykset vuosille 1997-2004.
- 41** Eduskunnan kanslian toimintakertomukset 1997-1998; Eduskunnan tilitoimiston kokoamat avustaja- ja ostopalvelusopimukset; Vrt. Helsingin Sanomat 19.1.2001 ja 1.2.2001, Pohjalainen (Sunnuntaisuomalainen) 10.10.1999 ja Demari 11.3.1999.
- 42** Opintokeskusta ylläpitäviin poliittisiin sivistysjärjestöihin kuuluvat myös 1980-luvun jälkipuolella perustettu kommunistien Demokraattinen Sivistysliitto ja vuonna 1990 perustettu Vihreä Sivistysliitto. Puoluetustaisiin sivistysjärjestöihin lukeutuvat myös Svenska Bildningsförbundet ja vasemmistolainen Folkets Bildningsförbundet.
- 43** TSL:n toimintakertomus 2003, 28; MSL:n toimintakertomus 2003, 11; KSL:n toimintakertomus 2003, 6; [www.kansio.fi](http://www.kansio.fi) > yhteystiedot > jäsenjärjestöt (elokuu 2005).
- 44** Toiminnan kahta linjaa kuvattu mm. ”MSL lyhyesti” -esitteessä. Samasta ”MSL ry kulttuurijärjestö ja aikuisoppilaitos” -esite. Katso myös liiton asiakas- ja tiedotuslehti Kantri marraskuu 2001, 7; Kulttuuritoiminnasta myös esim. MSL:n toimintakertomus 2003, 4-6 ja [www.msl.fi](http://www.msl.fi) > kulttuuritoiminta (elokuu 2005).
- 45** ”MSL ry kulttuurijärjestö ja aikuisoppilaitos” -esite. ”MSL -opintokeskuksen toiminta” -esite. Ks. myös liiton lehti Kantri marraskuu 2001, 3 ja Kantri toukokuu 2002, 3.

- 46** MSL:n toimintakertomus 2003, 4 ja 13-14.
- 47** Vrt. MSL:n toimintakertomukset 1981, 27-48 ja 1977, 24-25.
- 48** MSL:n toimintakertomus 2003, 8 ja toimintasuunnitelma 2003, 8-14.
- 49** Kantri-lehti toukokuu 2002, 6.
- 50** TSL:n perusluonnetta on arvioitu liiton vuodelle 2007 ulottuvien strategia-asiakirjojen perusteella.
- 51** Esimerkiksi [www.tsl.fi](http://www.tsl.fi) > tsl > esittely > tarjoamme ja [www.tsl.fi](http://www.tsl.fi) > tsl > esittely > asiakkaitamme (elokuu 2005).
- 52** Yrjölä 1997, 31.
- 53** TSL:n toimintakertomukset 2003, 3 sekä 2004, 4 ja 8-9.
- 54** Esimerkiksi TSL:n toimintakertomus 2003, 31-36.
- 55** TSL:n toimintakertomus 2004, 5 ja 11 sekä 2003, 11-14.
- 56** Yrjölä 1997, 111.
- 57** KSL:n toimintakertomus 1999, 7-9 ja 2000, 8-11.
- 58** KSL:n toimintakertomus 2003, 4 ja 8-13.
- 59** [www.ksl.fi](http://www.ksl.fi) > opintokeskus > opintokeskuksen tarkoitus (elokuu 2005); Vrt. Älli-lehti kevät 2004, 14.
- 60** KSL:n aatteelliseen väriin lienee vaikuttanut myös se, että kansandemokraattien ääriäitä irrottautui puolueesta ja perusti 1980-luvun lopulla Demokraattisen Sivistysliiton opintokeskuksineen.
- 61** Katso KSL:n toimintakertomus 2003, 3-4.
- 62** Yrjölä 1997, 22 ja 96.
- 63** [www.kansio.fi/toiminta](http://www.kansio.fi/toiminta) (elokuu 2005).
- 64** Kansioposti, Kansallisen Sivistysliiton ja opintokeskuksen tiedote 2/2001, sivu 2 ja 2/2002, sivu 2.
- 65** Kansallisen Sivistysliiton toimintakertomukset 2002 ja 2003; Ks. myös Kansioposti 1/2001, 2/2002, 2/2004 ja 3/2004.
- 66** Katso Kansioposti 3/2004, 4 sekä 2/2001, 2 ja 2/2002, 2.
- 67** Yrjölä 1997, 35-36. Samassa yhteydessä Yrjölä (1997, 111) toteaa, että esim. TSL on paljolti sama kuin sen opintokeskus; Ks. ed. MSL:n omasta arviosta, miten vaikeaa on toisinaan erottaa liiton ja opintokeskuksen työtä; Toisaalla esim. KSL:n toimintakertomuksissa (2000, 2 ja 2001, 4) on todettu, että järjestö on 2000-luvun alussa eriyttänyt liiton ja sen ylläpitämisen opintokeskuksen toimintaa ja vastuunjakoja. Samasta myös Kansan Uutiset 13.10.2000.
- 68** Avustuskäytäntöä koskevat perustiedot pohjautuvat opetusministeriöstä pyynnöstä saatuihin tietoihin: ylitarkastaja Kirsi Lähteeltä 26.10. ja 7.11.2005 postitse ja puhelimitse saadut tiedot sekä taloustarkastaja Jukka Vuorelalta vastaavasti 21.2. 2006 saadut tiedot. Lisäksi asiaan on viitattu esim. HE:ssä (119/1993) opintokeskuslaiksi ja sivistysliittojen toimintakertomuksissa.
- 69** Harkinnanvaraisen yleisavun määristä ja poliittisten voimasuhteiden vaikutuksista avustuksiin vuosina 1981-1992, ks. Venho 1996, 172-174.
- 70** Vapaasta sivistystyöstä annetun asetuksen (805/1998) mukaan opintokerholla tarkoitetaan vähintään viiden 15 vuotta täyttäneen henkilön muodostamaa itsenäisesti opiskelevaa ryhmää, joka työskentelee vähintään 10 opintokerhotunnin verran ja joka on ilmoittautunut opintokeskukseen ohjeiden mukaisesti. Kurssi on puolestaan määritelty esim. MSL:n ohjeissa siten, että sillä on oltava vähintään seitsemän osallistujaa ja

ohjaaja. Kurssin kesto on vähintään kuusi opintotuntia, jotka voidaan jakaa useammallekin päivälle (esim. Kantri-lehti marraskuu 2001, 20).

**71** HE 234/1974.

**72** HE 119/1993 ja SiVM 15/1993; Vrt. HE 86/1997, sivu 101.

**73** Katso HE (86/1997) koulutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Siinä luodattiin laajasti opetusministeriön alaisen koulutuksen piirteitä aina perusopetuksesta aikuiskoulutukseen.

**74** Esimerkiksi valtion talousarvion (2003) momentti 29.69.55. perusteluineen; Vrt. Vapaan sivistystyön rahoitusryhmä 2005, 21-23. Ks. myös Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö 2002, 24-25.

**75** Katso Vapaan sivistystyön rahoitusryhmä 2005, 10 ja 44; Vrt. Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö 2002, 103.

**76** Vapaan sivistystyön rahoitusryhmä 2005, 17 ja 43; Vrt. Yrjölä 1997, 5 ja 40 tai Kansallisen Sivistysliiton toimintakertomus 2003, 3.

**77** HE (112/2005) vapaan sivistystyölain uudistamisesta. Hallituksen esityksessä (21§) todetaan, että valtionapuviranomaiset ovat tehneet vuosittain tarkistuksia, jotka ovat koskeneet niin opintotoiminnan kustannuksia kuin suoritteiden määrää. Tähän asti tarkastukset ovat perustuneet rahoituksen saajan suostumukseen, mutta uuteen lakiin sisältyisivät säännökset viranomaisen oikeudesta tarkastuskäytäntöön.

**78** Opetusministeriöltä 7.11.2005 pyydetty tiedot ja 30.1.2006 saadut vastaukset opintokeskusten valtionosuusjärjestelmästä ja viime vuosina jaetuista määrärahoista.

**79** Arvio perustuu vuoden 1977 budjettimäärärahan sekä TSL:n, KSL:n ja MSL:n toimintakertomuksien ja tilinpäätöksien vertailuun.

**80** Venho 1996, 177; Yrjölä 1997, 113-118.

**81** Yrjölä 1997, 47-49 ja 113-118; Vrt. Korhonen 2004, 74; Vrt. HE 86/1997, 100.

**82** Ks. Kantasalmi 2004, 57 ja TSL:n toimintakertomus 2003, 5.

**83** Yrjölä 1997, 26 ja 115.

**84** KSL:n toimintakertomukset 1993,5 ja 1994, 3 sekä 2000, 1 ja 2001, 2 ja 2003, 3.

**85** KSL:n toimintakertomukset 2002, 5 ja 2004, 7 sekä toimintasuunnitelma 2003, 3.

**86** Katso esim. KSL:n toimintakertomus (2001,12) kurssikirjosta ja -nimikkeistä. KSL:n toimintakertomuksia myös osoitteessa [www.ksl.fi](http://www.ksl.fi) > Kansan Sivistystyön Liitto > Toimintakertomus (vuosi).

**87** Yrjölä 1997, 1 ja 39 sekä 80.

**88** Ylikahri 2005, 2-5; Vähemmistökommunistien Deva oli perustanut DSL:n, joka sai opintokeskusoikeudet 1980-luvun lopulla. Vrt. Demari 7.7.1989; Ks. myös kansanedustaja Tykkyläisen puheenvuoro puolueiden opintokeskustoiminnasta, Valtiopäivät 1993, pöytäkirjojen sivut 4003-4004.

**89** Opintokeskustoiminnan sisältöjen kehityksestä esim. Yrjölä 1997, 40-41. Samasta Rantanen & Saari-Musakka 1993, 14-16.

**90** Katso Vapaan sivistystyön rahoitusryhmä 2005, 21-23. Ks. myös Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö 2002, 23-24.

**91** Yrjölä 1997, 41 ja 71-76; Vrt. Vapaan sivistystyön tilastointiryhmä 2002, 4; Korhosen (2004, 73) mukaan vielä 1980-luvulla viranomaisvalvonta oli ensisijaisesti ulkoista ja opintotoiminnan dokumentteihin kohdistuvaa - 1990-luvulta lähtien enemmän sisäistettyä ja itsearviointiin perustuvaa.

**92** Esimerkiksi HS 15.11.1995. Ks. myös Pekkarinen 1992, 85-86 sekä Henttinen 2002, 200-202 ja 270.

- 93** Katso Nurminen 1998, 11-12 sekä Perälä 2001, 9-10 ja 56 sekä Manninen 2005, 17-18.
- 94** Puoluetaustaisten säätiöiden ja tukiyhdistysten kirjosta myös Venho 1996.
- 95** Virkkunen 1976, 171-176; Seppänen 1995, 220 ja 226 sekä 235-236; Rautkallio 1996, 178 ja 201-205; Hokkanen 2002, 215-219; Leskinen 2004, 359-437; Vesikansa 2004, 134-139 ja 206-207.
- 96** Tieto säätiöiden määrästä on saatu PRH:n säätiörekisteristä 19.9.2005. Säätiöasetuksen (1045/1989) mukaan PRH:n on pidettävä säätiöistä nimenmukaista aakkosellista luetteloa, mutta säätiörekisteristä saadun vastauksen mukaan tiedoista ei ole koottu toimialakohtaisia tilastoja; 1970-luvulla säätiölaitoskomitea jaotteli mietinnössään (1975, 36-38 ja 44 sekä 268-273) säätiöiden kirjoja toimialoihin, jotka pohjautuivat tilastokeskuksen 1960-luvulla tekemään luokitukseen. Vastaavaa luokittelua oli käyttänyt myös Pirkko-Liisa Aro (1971, 7-10). Jakoperusteet eivät kuitenkaan nostaneet esiin säätiöiden puolue- tai poliittista taustaa; YTM Maarit Mannisen tuoreessa tutkimuksessa ”*Säätiöt Suomessa*” (2005, 23-27) organisaatioita on luokiteltu aiempaa perusteellisemmin. Tutkimuksessa on käytetty voittoa tavoittelemattoman sektorin toimijoihin kansainvälisesti sovellettua luokitusta, jonka mukaan suomalaisetkin säätiöt on jaoteltu toiminnan painopisteen perusteella 12 pääluokkaan ja edelleen mutamiin alaryhmiin. Vertailussa 1-2 % säätiöistä on sijoittunut pääluokkaan ”Kansalaistoiminta ja edunvalvonta”. Sen sisällä alaryhmään ”Poliittiset organisaatiot” on kuulunut vain 0,3 % kaikista säätiöistä. Käytännössä puoluetustaisten säätiöiden kenttä on laajempi. Jo puolueiden keskustasolle rinnastettavien säätiöiden kenttä on mainittua osuutta suurempi ja paikallisten organisaatioiden mukana osuus laajenee edelleen.
- 97** Katso Aro 1971, 246-250; Vrt. ”*Oikeusministeriön kiertokirje 15.4.1939 koskeva säätiörekisteriin merkittyjen säätiöiden valvontaa varten tarpeellisten selvitysten lähettämisestä ministeriölle*”, Kansallisarkisto.
- 98** Kansallisarkistosta saadun tiedon mukaan sieltä löytyy esim. toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiöltä vuodesta 1937 alkaen, Yrjö Sirolan Säätiöltä 1945 ja Maaseudun Säätiöltä 1950 lähtien.
- 99** HE (89/1985, 4) kertoo vuoden 1964 lakiin tehdyn huomattavia tarkistuksia, joilla pyrittiin mm. tehostamaan valvontaa. Säätiölaitoskomitea (1975, 105-106) puolestaan toteaa uudistuksen olleen periaatteessa merkittävän, mutta jääneen esim. valvonnan osalta lähinnä muodolliseksi; HE:ssä (93/1994, 5 ja 7) taseerittelyjen salassapitoa perusteltiin sillä, että viranomaisvalvonnan edistämiseksi säätiöille oli asetettu laaja velvollisuus tietojen antamiseen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ollut kaikkien tietojen saattaminen yleiseen tietoisuuteen, koska erittelyt sisältävät yksityiskohtaisia tietoja säätiön ja toisten taloudellisista asioista.
- 100** Säätiölain muutoksista ja valvonnan kehityksestä mm. hallituksen esityksissä (89/1985) ja (93/1994).
- 101** Vrt. [www.prh.fi](http://www.prh.fi) > säätiörekisteri > säätiövalvonta (lokakuu 2005).
- 102** Patentti- ja rekisterihallitukselle 19.9.2005 ja 26.10.2005 osoitetut kirjalliset tiedustelut sekä virastolta 25.10.2005 ja 15.11.2005 saadut vastaukset.
- 103** Vakavaraisimmat suomalaiset säätiöt löytyvät muualta kuin puolueiden liepeiltä. Näkyvän poikkeuksen tekee Suomen varakkaimmaksi säätiöksi arvioitu Svenska Kulturfonden, joka on Svenska Litteratursällskapet i Finland rf:n omistama ja hallinnoima ns. epäitsenäinen säätiö. Taustalla vaikuttaa RKP, joka nimittää säätiön korkeimmat hallintoelimet. Svenska Kulturfonden on kuitenkin pyrkinyt painottamaan, ettei puoluepolitiikalla ole käytännön merkitystä sen toiminnassa kuten apurahojen jaossa. Ks. esim. Manninen 2005, 40-41. Vrt. Helsingin Sanomat 3.2.2001 ja Turun Sanomat 17.2.2002.

- 104** PRH:n mukaan säätiörekisteristä on saatavilla esim. säätiöiden toimintakertomukset ja tilinpäätöstiedot vuosilta 1991-2004. Vuosien 1965-1990 tiedot on lähetetty valtioneuvoston arkistoon ja vuotta 1965 edeltävät asiakirjat on siirretty kansallisarkistoon. Tieto on syyskuulta 2005.
- 105** Vanhanen 1995, 225; Venho 1996 a, 33-34; Henttinen 2002, 91; Vaalipäällikkö Arvo Korsimon kirje ML:n keskushallinnon jäsenille 1.6.1949 aiheena Maaseudun Säätiö. Maalaisliiton keskushallituksen ptk:t 10.6. 1949, Keskustan ja Maaseudun Arkisto; Puolueen säätiöistä Hokkanen 2002, 215-219. Samasta Rautkallio 1996, 178 ja 204-207 sekä Virkkunen 1976, 173-177.
- 106** Rautkallio 1996, 178 ja 201-207; Vrt. Hokkanen 2002, 217-220; MYVS:n varojen lähteitä tai käyttöä menneiltä vuosikymmeniltä tuskin koskaan selvitetäänkään. Esimerkiksi Hokkanen on kuvannut (2002, 218 ja 574) säätiön 1950-luvun toimintatapoja, joissa rahaa siirreltiin matkalaukuissa periaatteella ”Ei sinne kuitei tarvita.” Lisäksi säätiön entisen johdon mukaan MYVS:n ”kirjanpito on hävitetty. Niukat pöytäkirjamerkinnot kertovat rahavirrasta vain viitteellisesti.”
- 107** Katso Helsingin Sanomien kuukausiliite joulukuulta 1985 sekä HS 15.1.1985 ja 1.12.1985.
- 108** Hokkanen 2002, 193-194 ja 217.
- 109** Katso Suomenmaa 26.4.2005.
- 110** www.sdp.fi > yhteystiedot > yhteistyöjärjestöjä (lokakuu 2005); Ks. myös Venho 1996, 40-47 ja 307.
- 111** Väinö Voionmaan Säätiön toimintakertomukset 2003 ja 2004.
- 112** www.sivistysrahasto.com (lokakuu 2005).
- 113** SDP:n toimintakertomus 2003, sivu 7 ja liite 2.
- 114** Katso esim. Uutispäivä Demari 15.6.2005 ja Helsingin Sanomat 15.6.2005.
- 115** Työväen Opintorahaston toimintakertomukset 1990-2004.
- 116** www.palkansaajasaatio.fi/esittely (lokakuu 2005).
- 117** Esimerkiksi Helsingin Sanomat 25.11.1992, A3 ja A7.
- 118** Seppänen 1995, 36; Vrt. Helsingin Sanomat 27.11.1992, B 11.
- 119** Nykypäivä 10.10.1997, sivu 10. Vrt. Suomenmaa 27.11.1992, pääkirjoitus ja sivu 6.
- 120** Kokoomussäätiöistä Poukka 1984, Poukka 1996 ja Poukka 1998; Nykypäivä 8.12.1998.
- 121** Katso Poukka 1984, 139-140.
- 122** Poukka 1996, 52-60.
- 123** Vuonna 2002 Kokoomuksen tuloslaskelmaan oli kirjattu nimikkeelle ”Puolueen säätiöt” saaduksi 101.000 euroa. Samana vuonna Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö ilmoitti antaneensa KOK:lle 87.000 euroa. Vuonna 2003 KOK:n tuloslaskelmassa kohdassa ”Puolueen säätiöt” oli tuottoja yhteensä 154.000 euroa, ja KKPS ilmoitti omissa asiakirjoissaan antaneensa puolueelle 100.000 euron avustukset. Lehtitietojen mukaan (HS 30.1.2001) Kansallissäätiön tuki KOK:lle 2000-luvun alussa oli vuosittain noin 100.000 markkaa ja puolueen Helsingin piirille noin puoli miljoonaa markkaa.
- 124** Katso Nykypäivä 4.11.1994 ja 25.11.1994; Vrt. Helsingin Sanomat 14.6.1993 ja 30.1.2001.
- 125** Rekisteritietojen mukaan SKP:n Tukisäätiön konkurssiasiaa on käsitelty vielä vuonna 2001, jolloin käräjäoikeus on antanut konkurssituomion.
- 126** Kansan Uutiset 21.2.1990, 10.9.1993 ja 28.4.2000; Seppänen 1995, 219-220 ja 226-227; SKP:n Tukisäätiön toimintakertomukset 1990 ja 1991; Avantisäätiön toimintakertomukset 1991-1994.
- 127** YSS:n toimintakertomukset 1993-1996. Ks. myös www.siolansaatio.fi ja Kansan Uutiset 1.6.2005.

- 128** Säätiön taloustietoja on hahmotettu rekisteriin toimitetuista tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista; Vrt. Helsingin Sanomat 2.2.2001 ja Kansan Uutiset 1.6.2005. Ks. myös [www.siolansaatio.fi](http://www.siolansaatio.fi).
- 129** Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen osa VAS:n kärkiehdokkaista ilmoitti saaneensa vaaliavustuksia juuri Punajuuri ry:ltä – ks. tämän tutkimuksen luku 5.4.
- 130** Nuorisojärjestön varallisuuden alkuperästä Viitanen 1994, 266-268 ja Seppänen 1995, 220-221; Vasemmistonuorten nykyisistä omaisuusjärjestelyistä esim. Yle TV 2:n Ajankohtainen kakkonen 9.11.2004.
- 131** Hebe-säätiön toimintakertomukset, tilinpäätökset ym. rekisteritiedot; Vrt. Helsingin Sanomat 2.2.2001 ja Ajankohtainen kakkonen 9.11.2004.
- 132** Aro 1971, 1-3; Vrt. Säätiölaitoskomitea 1975, 91-94 ja Säätiörekisteriryhmä 1993, 7.
- 133** Taseisiin kirjattua varallisuutta ja sen käypää arvoa on tässä kohdin mahdotonta ryhtyä vertailemaan. Myös säätiöiden brutto- ja nettotulojen suhde voi vaihdella mm. toimialasta riippuen. Kiinteistösijoituksissa tulot koostuvat esim. vuokrasta ja käyttökorvauksista, mutta samalla on huolehdittava hoito- ja ylläpitokustannuksista. Arvopaperisijoituksissa kurssivaihtelut voivat aiheuttaa tuloihin suuria vuosittaisia muutoksia. Toisinaan säätiöt ovat saaneet huomattavia kertaluonteisia tuloja myyntivoitoista, testamentteista tai lahjoituksista.
- 134** Suomen Lehdistö 10/2004.
- 135** Suomen Kuvalehti 23/1992.
- 136** SDP:n puoluekokous 2002, 478.

#### **Pääluku 4. Puoluetoiminnan kunnallisia tukimuotoja (169-200)**

- 1** Hannus & Hallberg 1995, 80 ja 97.
- 2** Kunnan toimiala-komitea 1964, 35, Kunnallishallintokomitea 1973, 265 ja 276 sekä Kunnalliskomitea 1993, 178-180. Kunnan toimiala-komitea totesi 1960-luvulla jonkinlaisena itsestäänselvyytenä, ettei kunnan toimialaan kuulu puoluetoiminnan tukeminen. Seuraavalla vuosikymmenellä Kunnallishallintokomitea (1973, 23 ja 159 sekä 168) esitti puolestaan tulkinnan väljentämistä ja osa komitean jäsenistä olisi eriävissä mielipiteessään halunnut yksiselitteisesti lisätä puoluetuen kunnan toimialaan. Sama johtopäätös oli nähtävissä myös useissa komitealle annetuissa lausunnoissa. 1990-luvun alussa Kunnalliskomitea taasen totesi (1993, 186), että olisi tietenkin mahdollista säätää Ruotsin tapaan erikseen laki mm. kunnallisesta puoluetuesta, mutta ajatus tuskin saisi kovin hyvää vastaanottoa.
- 3** Kunnallishallintokomitea 1973, 369 ja HE 140/1975 II vp., sivut 2-3; Puoluerahoituskomitea 1979, 237; Ks. myös Hannus & Hallberg 1995, 80 ja 142 sekä Harjula & Prättälä 1996, 92.
- 4** Esimerkiksi Venho 1996, 252 ja 266-268 sekä 278. Tukea ei varattu budjetteihin puoluetuen nimikkeellä eikä avustuksia jaettu nimenomaan poliittiseen toimintaan. Sen sijaan esim. raittiustyön tukia oli toisinaan jaettu paikallisten puoluejärjestöjen raittiusjaostoille. Vastaavasti kulttuuritoimen tukia oli jyvitetty paikallisyhdistysten kulttuuriohjelmiin. Puoluejärjestöt saattoivat saada avustuksia myös toimitilojensa ylläpitoon.
- 5** Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 68.
- 6** Katso Venho 1996, 242-243 ja 313-314 sekä 204-208.

- 7** Hannus & Hallberg 1995, 79 ja 96; Ks. myös Harjula & Prättälä 1996, 92 ja Kunnan toimiala-komitea 1964, 35.
- 8** Hannus & Hallberg 1995, 239-241; Kunnallisten luottamustehtävien palkkioiden määrästä esim. Kuntalehti 15/2000 ja Valanta 2002.
- 9** Puolueverojen prosenteista eri kunnissa Valanta 2002, 23 ja 49; Ensimmäisistä puolueveroista Jokela 1999, 129.
- 10** Oikeuskanslerin kirje 22.9.1981 (dnro 45/cc1981) ja oikeuskanslerin kannanotto 29.9.1993 (dnro 11/5/93); Ks. myös Helsingin Sanomat 23.8.1994.
- 11** Katso Hannus & Hallberg 1995, 372-375.
- 12** Luoto 1987, 162-164; Suomen Kunnat -lehti 18/1986; Ks. myös Suomen Kaupunkiliiton mietintö 1984: "Kaupunkien ilmoittelu lehdistössä". KHO:n ratkaisemista tapauksista mietinnön sivuilla 11-26. Kaupunkiliiton toimikunta selvitti laajasti kuntien ilmoittelua lehdistössä. Lisäksi se tarkasteli asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöä. Toimikunta antoi myös ehdotuksen ilmoittelukäytännön selkiyttämiseksi.
- 13** Esimerkiksi Suomen Kaupunkiliiton tiedote 21.7.1992: "Kaupungit karsivat ilmoituslehtiä ja -markkoja". Samasta Suomen Kunnallislehti 12/1992.
- 14** Katso Suomen Kuntaliiton julkaisema opas "Kunnan Viestintä" (2004, 27); Esimerkkejä markkinaoikeuden viimeaikaisista ratkaisuista: MAO 50/I/02, MAO 131/I/02 ja MAO 68/04.
- 15** Katso tutkimuksen lopussa liite 2. vuosien 1984-2000 kunnallisvaaleissa valittujen valtuutettujen lukumäärästä puolueittain Turussa, Raisiossa ja Naantalissa.
- 16** Perusjärjestöjen kartoitus Turussa, Raisiossa ja Naantalissa pohjautuu puolueiden piirijärjestöjen kotisivujen tietoihin: [www.sosialidemokraatit.net/varsinais-suomi](http://www.sosialidemokraatit.net/varsinais-suomi) > järjestöt; [www.varsinaissuomenkokoomus.fi](http://www.varsinaissuomenkokoomus.fi) > yhteystiedot > yhdistykset ja kunnallisyhdistykset; [www.vs-vas.fi](http://www.vs-vas.fi) > yhteystiedot > perusyhdistykset; [www.keskusta.fi](http://www.keskusta.fi) > alueelliset sivut > varsinais-suomi > (kunta). (Verkko-osoitteet ovat keväältä 2005).
- 17** Kertomus Turun kaupungin kunnallishallinnosta vuonna 1938, osasto 1, sivut 134-139: KHO kumosi esim. Turun Työväenyhdistys ry:lle myönnettyjä avustuksia. Vrt. Kertomus Turun kaupungin kunnallishallinnosta vuonna 1947, osasto 1, sivut 46-52: esim. avustukset poliittisille nuoriso- ja raittiusyhdistyksille, Työväen Sivistystyöjärjestölle ja Sos.dem. Naisyhdistyksen siirtolatoimintaa varten, Turun kaupunginarkisto; 1980-luvun ja 1990-luvun alun avustuksista Venho 1996, 299-309.
- 18** Turun kaupunginhallitus 21.12.1998, §1380: Kaupungin yleisten avustusohjeiden hyväksyminen.
- 19** Turun kaupunginhallitus 13.1.2003, § 60: Vuoden 2003 talousarvioon kaupunginhallituksen toimielimeen 1 04 sisältyvien avustusmäärärahojen jaottelu.
- 20** Turun kaupungin yleishyödyllisten määrärahojen jakotoimikunta 1-4/1975 ja myöhemmin Turun kaupungin avustustoimikunta 17.5.1991, § 2, Turun kaupunginarkisto.
- 21** Tutkimusta varten käytiin läpi vuosina 2000-2003 kaupunginhallituksen toimielimestä tukea saaneiden yhteisöjen selvitykset saamiensa avustusten käytöstä: taulukossa 4.1. mainittujen organisaatioiden toimintakertomukset ja -suunnitelmat, tilinpäätökset sekä kerta-avustusten käytöstä annetut erilliset kuluerittelyt. Lisäksi seurattiin viitteellisesti vastaavia tietoja vuosilta 1995-1999.
- 22** Laihin 1980, 3 ja 22.
- 23** Kunttu 2001, 226.

- 24** Turun kaupungin nuorisolautakunta 13.2.1995, § 226: Avustusohje. Samasta 23.1.2003, § 7: Nuorisotoimen (muutettu) avustusohje.
- 25** Turun kaupungin nuorisolautakunta 5.4.2001, § 49: Vuoden 2001 toiminta-avustusten jako. Tukea saivat viiden eri puolueen järjestöt yhteensä 130.00 € KOK:n järjestöt 43.728 €, SDP 41.206 €, VAS 24.219 €, KESK 11.269 € ja RKP 9.671 €. Näillä viidellä puolueella oli valtuustopaikkoja yhteensä 54, joista kahdella vasemmistopuolueella 27 (50%) ja kolmella porvarillisella ryhmällä 27 (50%). Myös tukikertymät noudattavat jokseenkin tarkkaan vastaavia osuuksia: vasemmistopuolueiden järjestöille 65.425 € (50,3%) ja porvariryhmien yhdistyksille 64.668 € (49,7%). Näiden kahden ryhmittymän sisällä tuet on jaettu edelleen valtuustopaikkojen mukaan. Vrt. Liite 2. valtuustopaikkojen lukumäärästä puolueittain (tutkimuksen lopussa).
- 26** Jokela 1999, 129 ja 243.
- 27** Lokakuussa 2000 tiedusteltiin puhelimitse paikallisista puoluetoimistoista puolueverojen vuosittaisia kertymiä ja niiden osuutta veron saavien organisaatioiden vuosibudjeteista.
- 28** Määrärahan jaosta Turun kaupunginhallitus 11.7.1978, § 2528 ja 24.7.1979, § 2593 sekä 3.11.1980, § 3424; Kumotuista päätöksistä KHO 1980 I 10 ja KHO 1981 II 28.
- 29** Turun kaupunginjohtajan päätöspöytäkirjat 2004 / sarja 10: Keskustan ryhmälle (§8) saadaan maksaa enintään 630 euroa (5 x 126 €). Vastaavasti Vasemmistoliiton (§332) ryhmälle saadaan maksaa enintään 1.250 euroa (10 x 125 €). Edelleen Kokoomuksen ryhmälle vuonna 2004 (§93, §391 ja §438) maksetut tuet ovat yhteensä 2.259 euroa (18 x 125,5 €).
- 30** Turun kaupungin sosiaalilautakunta 18.8.1999, § 320. Turun Kansalliset Seniorit sai avustusta 34.000 mk eli 1.700 mk jokaista KOK:n valtuutettua kohti. Vasemmistoliiton kolme oheisjärjestöä sai yhteensä 18.700 mk eli 1.700 mk VAS:n valtuutettua kohti. Eläkeliiton paikallisyhdistys sai 5.000 mk eli 1.667 mk Keskustan valtuutettua kohti. SDP:n oheisjärjestöt keräsivät 33.500 mk eli 1.763 mk valtuutettua kohti.
- 31** Vrt. Venho 1996, 304-305.
- 32** Turun kaupungin terveyslautakunta 12.3.2003, § 129: Ostopalvelut ja avustukset ehkäisevää päihdetyötä ja elämänhallintatyötä tekeville yhdistyksille; Kansan Raittiusliiton Turun Piiri 6.374 €, Kunnon Elämä ry:n Turun Aluekeskus 11.430 €, Turun Alueen Elämäntapayhdistys 13.422 € ja V-S:n Kansallinen Terveyskasvatuspiiri 9.836 €
- 33** Esimerkiksi urheiluseura Pyrkivä julkaisi syksyllä 2000 Pyrkiväläinen-lehden, jossa oli mukana useiden SDP:n kunnallisvaaliehdokkaiden toimitukselliseen muotoon tehtyjä vaalimainoksia; Taulukossa 4.1. mainittu Turun Suuriperheiset ry on käyttänyt juuri ennen vuosituhannen taitetta saamiaan kaupungin avustuksia mm. siten, että niillä on maksettu SDP:n kunnallisjärjestölle korvauksia sen tilojen käytöstä; Turun Lähiradioyhdistys on puolestaan maksanut tuhansien eurojen kaupunginavun palvelumaksuna laitavasemmiston hallitsevalle Metalliliiton ammattiosastolle, joka oli lehtitietojen mukaan käyttänyt samaa kokoluokkaa lähennelevän summan eduskuntavaalisyöhyöhön, ks. Turun Sanomat 26.9.2003 tai Uutispäivä Demari 26.9.2003.
- 34** Turun kaupunginvaltuusto 11.11.1991, § 433: Kunnallisten ilmoitusten julkaiseminen.
- 35** Paavola 1999, 16-25. Samasta Jokela 1999, 135 ja 246; Kaupungin päätökset valtuustossa 14.6.1976 (asia n:o 19) ja 25.8.1980 (asia n:o 57) sekä kaupunginhallituksessa 27.12.1979 (§4367).
- 36** Paavola 1999, 13-14, 25 ja 38; Turun Työväensäätiön toimintakertomus 1998 ja 2003. Esimerkiksi 1998 toimintakertomuksen mukaan Turun Työväensäätiö avusti SDP:n kunnallisjärjestöä 230.000 markalla



ja työväenyhdistystä jäsenjärjestöineen noin 200.000 mk:lla. Vuonna 2003 avustusten määräksi ilmoitettiin 75.000 euroa, josta työväenyhdistys sai 45.000 euroa, mutta muilta osin avustuksia ei eritelty.

**37** Katso Turun kaupungin kiinteistö- ja rakennustoimen lautakunta 4.2.1998, § 148; Ks. Turun kaupunginjohtajan päätöspöytäkirja 25.3.1992, § 278; Ks. myös Turun Sanomat 14.2. 1998 ja 1.3.1998 sekä 10.3.1998.

**38** Paikallinen järjestökartoitus on tehty puolueiden piirijärjestöjen (ks. viite 16) ja paikallisjärjestöjen kotisivuilta: [www.raisionsosialidemokraatit.fi](http://www.raisionsosialidemokraatit.fi) ja [www.sunpoint.net/~raisonvoima](http://www.sunpoint.net/~raisonvoima); [www.vs-vas.fi/raisio](http://www.vs-vas.fi/raisio); Ks. myös [www.raisio.fi](http://www.raisio.fi) > vapaa-aika > seurat, järjestöt ja yhdistykset; Lisäksi on käyty läpi paikallisia puoluejulkaisuja 1998-2003: Väenlehti (sdp), Ruusuposti (sdp), Sillanrakentaja (kok) ja Vasen-Raisio (vas).

**39** Esimerkiksi Raision kunnan kunnalliskertomukset 1953, 14 ja 50 sekä 1956, 64.

**40** Tukikäytännön puitteista kaupunginkamreeri Erkki Kuljun haastattelu 17.8.2004.

**41** Raision vapaa-aikalautakunnan 21.10.1997 avustusohjeet raisiolaisille nuorisoyhdistyksille - uusittu 11.2.2003. Avustusten valvonnan yhteydessä tukea anovat yhdistykset antavat sekä selvityksen toiminnastaan ja tuen käytöstä edelliseltä kaudelta että käyttösuunnitelman haettavasta uudesta avustuksesta.

**42** Järjestöjen toiminnallista ja taloudellista yhteyttä puoluetoimintaan on arvioitu eri lähteistä kerättyjä tietoja yhdistelemällä. Organisaatioiden perustiedot on kerätty yhdistysrekisteristä. Erilaisia yksityiskohtia on noukittu puolueiden paikallisjulkaisuista ja yhdistysten kotisivuilta (ks. viite 38). Lisäksi on käytetty nuoriso- ym. järjestöjen kaupungille vuosittain toimittamia avustusanomuksia ja niihin liittyviä asiakirjoja, kuten toimintasuunnitelmia ja talousarvioita sekä toimintakertomuksia ja tilinpäätöksiä.

**43** Katso viite 16. Ks. myös [www.kokoomusnaantali.net](http://www.kokoomusnaantali.net) ja [www.sosialidemokraatit.net/naantali](http://www.sosialidemokraatit.net/naantali) sekä [www.vs-vas.fi/naantali](http://www.vs-vas.fi/naantali). Samasta [www.naantali.fi](http://www.naantali.fi) > hakemisto > yhdistyksiä (toukokuu 2005).

**44** Tutkimusta varten käytiin läpi järjestöavustuksista päättäneiden toimi- ja luottamuselinten pöytäkirjat vuosilta 2000-2003; Vrt. Naantalin kaupungin talousarvio 1970, 16 sekä tilinpäätös 1982, 98 ja 102.

**45** Naantalin kaupungin vapaa-aikalautakunta 21.4.1998, § 9 ja 26.4.2000, § 7 sekä 2.5.2001, § 31 ja 24.4.2003, § 16; Kaupungin ylläpitämä yhdistyshakemisto listaa (ks. viite 43) vuonna 2005 useita puoluetustaisia nuorisoyhdistyksiä, joiden toiminta on ilmeisesti hiipunut olemattomiin. Avustuksia ne eivät ole saaneet eikä yhdistysrekisterikään niitä kaikkia tunne.

**46** Esimerkiksi Naantalin kaupungin sosiaalilautakunta 9.4.2003, § 26.

**47** Naantalin kaupunginkansliasta pyynnöstä saadun selvityksen mukaan rahaa kunnallisten luottamustoimien palkkioihin oli kulunut vuonna 2003 yhteensä runsaat 170.000 euroa, josta noin 150.000 oli luottamushenkilöpalkkiota ja runsaat 20.000 henkilökunnan kokouspalkkioita.

**48** Puoluerahoituskomitea (1979, 32-34 ja 222-223) esitti jo 1970-luvulla puolueveron verovähennyskelpoisuutta; Ks. Kokoomusyhdistykselle laadittu ”Yhdistystoiminnan rahoituksen ABC” (2001, 23), joka toteaa puolueverosta: ”Kannattaa siis tarkistaa, onko omassa kunnassa kerättävä prosentti ajan tasalla. Luottamushenkilöiden mielipiteestä ei kannata olla liian suuresti huolissaan. Luottamushenkilön mielestä maksut ovat yleensä määrätymisprosentin suuruudesta riippumatta joka tapauksessa liian korkeat...”.

**49** Puolueveron kuntakohtaiset kokonaiskertymät on esitetty pääluvun 4. taulukoissa 4.3, 4.6. ja 4.7. Äänioikeutettujen määrä samoissa kunnissa ilmenee tutkimuksen lopussa liitteessä 2. Vastaavasti puoluetuen vuosittainen määrä on esitetty pääluvun 2. taulukossa 2.1. Vuoden 2003 vaaleissa äänioikeutettujen suomalaisten määrä (4.220.951) ilmenee Suomen Virallisessa Tilastossa: Vaalit 2004:1 - Eduskuntavaalit 2003.

50 Katso Venho 1996, 310-315.

## **Pääluku 5. Vaalirahoitus 2000-luvulla (201-248)**

1 Jo 1960-luvun lopulla puoluelain eduskuntakäsittelyn yhteydessä mainittiin tarve tuoda esiin niin puolueiden kuin ehdokkaidenkin kampanjarahoitusta, ks. valtiopäivät 1968, pöytäkirjat II, sivu 1990; 1970-luvun alkupuolella valtiosääntökomitea otti asiaan kantaa välimietinnössään (1974, 45): ”Komitea esittää yksimielisesti sellaisen säännöksen ottamista perustuslakiin, jonka mukaan edustajaehdokkaiden vaalimainontaan suuntautuvan varainkäytön rajoittamisesta ja valvonnasta säädetään lailla.”; Puoluerahoituskomitean mietinnössä (1979, 227 ja 240) julkisuutta olisi puolestaan edistetty ehdokkaiden tukiryhmiin liitetyillä säännöksillä; Myös 1980-luvulla puoluerahoitusepäselvyyksien ja puoluelain tarkistamisen yhteydessä suurimpien puolueiden edustajat vakuuttivat valmiuttaan ehdokasrahoituksen avoimuuden kehittämiseksi, ks. esim. Helsingin Sanomat 17.12.1985.

2 Katso HE 8/2000, 21-22 ja 30 sekä Vaalirahoituskomitea 1999, 23-25 ja 30-31.

3 Katso Vaalirahoituskomitea 1999, 12; EV 89/1998, sivu 1 ja PeVM 5/1998, sivu 23.

4 Suoria avustuksia ei ole tarjolla vaaliehdokkaille, mutta istuvat kansanedustajat hyötyvät tavallaan asemastaan vaaleihin lähdetäessä. Eduskunta jää vaalilomalle noin kuukautta ennen vaaleja, jolloin edustajat voivat keskittyä kampanjointiin. Myös kansanedustajien avustajajärjestelmä näyttää tarjoavan mahdollisuuden esim. siihen, että oma avustaja toimii vaalityöntekijänä.

5 Puoluerahoituskomitea (1979, 202-206) pohti kysymystä vaalimainonnan rajoittamisesta, mutta ei ehdottanut erityisiä toimia asian toteuttamiseksi. Kansanvalta 2007 -toimikunta (2005, 41-42) puolestaan ehdotti harkittavaksi ehdokaskohtaista kattoa europarlamenttivaalien kampanjakustannuksille.

6 Valtakunnallisia vaaleja koskevat tiedot löytyvät oikeusministeriön ylläpitämästä internet-osoitteesta [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus. Kunnallisvaaleissa ilmoitus tehdään kunnan keskusvaalilautakunnalle.

7 Esimerkiksi vaalirahoituskomitean (1999, 69) mukaan ”Talkootyön tai muun vastaavatyypin palkattoman työpanoksen, alennuksen, tavanomaisten ilmaispalvelujen tai vastaavien arvoa ei tarvitsisi ryhtyä arvioimaan eikä siten ilmoitukseen sisällyttämään.”

8 Vaalirahoituskomitea (1999, 73): ”...mikäli ilmoitusten tietosisältö todettaisiin esimerkiksi tiedotusvälineiden tutkimusten nojalla virheelliseksi, niin ehdokkaalle ei seuraisi tästä sanktiota vaan ainoastaan se, että hän kantaisi asiasta poliittisen vastuun.”; Vaalirahoituslain eduskuntakäsittelystä valtiopäivillä 2000, PK 1, sivut 447-476 sekä PK 2, sivut 1567-1591 ja 1698-1703.

9 Mainituista ongelmista huolimatta laki hyväksyttiin lähes yksimielisesti. Valiokuntakäsittelyn esitys läpäisi muuttumattomana. Lopullisessa äänestyksessä esityksen hylkäämisen puolesta äänesti vain neljä kansanedustajaa. Tosin suurin osa (121) parlamentaarikoista oli poissa lain ratkaisevasta käsittelystä, ks. valtiopäivät 2000, PK 2, sivu 1703.

- 10** Aiemmissakin tutkimuksissa on havaittu, että juuri Vaasan vaalipiirissä ehdokkaat ovat panostaneet runsaasti varoja kampanjoihinsa, ks. esim. Puoluerahoituskomitea 1979, 121 ja Venho 1999, 13-17.
- 11** Vrt. Venho 1999, 17.
- 12** Venho 1999, 69.
- 13** Vrt. Venho 1999, 40 ja 46. Vuoden 1999 vaalirahoitustutkimuksessa yritysten tukia saaneiden ehdokkaiden osuutta oli vaikea laskea täsmällisesti, koska suorien yritysavustusten ohessa tukea kanavoitiin muillakin tavoilla, kuten vaalijulkaisujen ja myyntitoiminnan avulla.
- 14** Vrt. Venho 1999, 36.
- 15** Katso SDP:n kansanedustaja Sinikka Hurskaisen vaalirahoitusilmoitus (2003), jonka mukaan kampanjakuluja oli 10.000 euroa vähemmän kuin vaalituloja ([www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus).
- 16** Esimerkiksi eräät VAS:n edustajat ovat saaneet tuhansien eurojen avustuksia Punajuuri ry:ltä. Erällä edustajalla ko. tuki on kirjattu puolueelta saaduksi avustukseksi ja joillain toisilla etu- ym. järjestöjen avuksi.
- 17** Esimerkiksi Helsingin Sanomat 23.7.1999.
- 18** Helsingin Sanomat 23.7.1999: Kokoomuksen listoilta valittu Ari Vatanen kertoi rahoittajikseen niin SAK:n, MTK:n kuin teollisuuden ja työnantajien TT:nkin.
- 19** Katso esim. Helsingin Sanomat 5.8.2004: "Korholan vaalirahoitusilmoitus ei tyydytä oikeusministeriötä" ja HS 6.8. 2004: "Korhola täydensi vaalirahoitusilmoitustaan."
- 20** Esimerkiksi Kokoomuksen viiden piirijärjestön (Helsinki, Satakunta, Pohjois-Karjala, Pohjois-Pohjanmaa ja Kainuu) vaalirahoituserittelyjä ei löydy oikeusministeriöstä. Keskustassa ainakin Karjalan piirillä vaalirahoituksen erittelyt ovat jääneet tekemättä.
- 21** Esimerkiksi Keskustan Pohjois-Pohjanmaan piiri ilmoittaa vaalitoiminnan tuotoikseen 2.700 euroa. Vrt. Kokoomuksen Pohjois-Pohjanmaan piirin tilinpäätös, joka ilmoittaa vaalituotoiksi 1.000 euroa.
- 22** Esimerkiksi Pesonen ym. 1993, 255 ja 295-296.
- 23** KAN:n toimintasuunnitelma 2003, 2 ja toimintakertomus 2003, 5 sekä Kansioposti 1/2004, sivut 5 ja 9.
- 24** Esimerkiksi KSL:n toimintakertomukset 2003, 10 ja 2004, 15; Vrt. MSL:n toimintasuunnitelma 2003, 10 sekä TSL:n toimintakertomus 2004, 5 ja 10; Ks. myös MSL:n toimintakertomus 1998, 9 ja Suomenmaa 23.3.2006, sivu 16.
- 25** Katso luku 3.2; Vuoden 2007 vaalien jälkeen noin 10 edustajaa ilmoitti tukijakseen eduskuntaryhmänsä.
- 26** Katso Demari 23.2.1999.
- 27** Varajäseneksi 2004 eurovaaleissa valittu Outi Ojala (vas) kertoi vaalirahoitusilmoituksessaan saaneensa Kulttuurityön Keskus ry:ltä yhteensä 13.000 euroa. Samaisen yhdistyksen on sanottu lopettaneen toimintansa jo 1980-luvun lopulla, ks. Kansan Uutiset 10.9.1993 ja Venho 1996, 91.
- 28** Katso Kokoomuksen puoluekokouskirja 2004, 23.
- 29** Uutispäivä Demari 24.11.2004: Puoluesihteri Heinäluoma Eläkkeensaajien Keskusliiton merkityksestä vaaleissa. Vrt. Uutispäivä Demari 17.9.2004: "Wanhat Toverit taas vauhdilla vaalityössä".
- 30** Eläkeläinen-lehti 2/2004.
- 31** Ammatilliset järjestöt eivät saa toimintaansa suoraa valtionapua, mutta välillisesti tukea maksetaan niidenkin suuntaan. Esimerkiksi SAK:n useat liitot ylläpitävät kansanopistoja, jotka ovat valtion tuen piirissä. Lähellä SAK:ta oleva ja nuorison etujärjestöksi luokiteltu SAKKI ry on puolestaan nuorisjärjestöjen valtionavun piirissä. Vastaavasti opintokeskusten valtionapuja on ohjattu myös ammatillisten järjestöjen toimintaan.

Lisäksi ammatillisten keskusjärjestöjen (SAK, STTK ja AKAVA) yhteiseen Eurooppa-yhteistyöhön (KEY) myönnettiin kansanäänestyksen edellä vuonna 1994 lähes 700.000 markkaa. Samassa yhteydessä MTK:lle myönnettiin 230.000 markkaa. Keskusjärjestöjen yhteishankkeelle (KEY) myönnettiin myös vuosituhannen taitteessa (1999 ja 2001) satoja tuhansia markkoja Eurooppa-tiedotukseen (ks. pääluvun 2 viitteet 16 ja 17).

**32** Tässä tutkimuksessa ammattijärjestöjen kampanjointia seurattiin ensinnäkin kansanedustajien oikeusministeriöön antamien vaalirahoitusilmoitusten perusteella. Lisäksi käytiin läpi vuosien 1999 ja 2003 eduskuntavaalien alla ilmestyneitä puolueiden pää-äänenkannattajia, SAK:n ja MTK:n omia julkaisuja sekä muita tiedotusvälineitä. Samoin käytiin läpi puolueiden ja ammattiliittojen toimintakertomuksia ym. materiaalia.

**33** Taskulämmin 2004 (perustietoa SAK:sta); Vuonna 2005 SAK:n liittorakenne on uudistunut, kun Kuntalan ammattiliiton (KTV) sekä Valtion ja erityisalojen ammattiliiton (VAL) johdolla on perustettu uusi yli 200.000 jäsenen Julkisten ja hyvinvointialojen liitto (JHL). Sittenmin on keskusteltu myös muusta liittorakenteen uudistamisesta.

**34** Ennen vaaleja ja niiden jälkeen sekä vasemmistopuolueiden että SAK:n lehdet ovat usein kartoittaneet niin ehdokkaiden kuin valituiksi tulleiden ammatillista järjestötaustaa. Ks. esimerkiksi Demari 21.3.1995 ja 2.3.1999 sekä Palkkatyöläinen 7/1995, 2/1999 ja 3/2003; Henkilötasolla yhteys ilmenee myös siten, että esim. vuoden 2003 vaaleissa oli kymmenittäin tapauksia, joissa vasemmistopuolueen ehdokas tai hänen vaalipäällikkönsä olivat ammattijärjestöjen toimi- tai luottamushenkilöitä.

**35** SAK:n toimintakertomus 1998, 23 sekä SAK:n toimintakertomus 1999, 3 ja 7; Vastaavalla ohjelmalla SAK lähti myös 2003 vaaleihin. Ks. SAK:n toimintakertomus 2002, 6: "Eduskuntavaaleihin valmistautuminen oli yksi SAK:n vuoden 2002 painopistealueita. Yhteiskuntavaikuttamisprojektin suunnitelma hyväksyttiin SAK:n hallituksessa tammikuussa 2002." Samasta SAK Tiedottaa -lehti 1/2002.

**36** Katso Rantala 1982, 229 ja Palkkatyöläinen 6/1979; Vrt. Palkkatyöläinen 2/1999 ja 1/2003.

**37** Palkkatyöläinen 5/2005: "SAK ilmaisi heti tukensa Haloselle." Ks. myös Uutispäivä Demari 26.1.2006: "SAK:n väki ahkeroi Tarja Halosen kampanjassa."

**38** Kansan Uutiset 6.2.2003 sekä Uutispäivä Demari 24.1. ja 20.2.2003; Ks. myös SAK Tiedottaa -lehti 1/2003.

**39** SAK:n vaalipaketista osoitteessa [www.sak.fi/ajankohtaista\\_vaalit2003.shtml/10](http://www.sak.fi/ajankohtaista_vaalit2003.shtml/10) (maaliskuu 2006); Vrt. SAK:n toimintakertomus 2001, 8 sekä SAK:n toimintakertomus 2003, 21, 24 ja 34.

**40** SAK:n ilmoituskampanja Kansan Uutisissa ja Uutispäivä Demarissa ajalla 4.3.-14.3.2003.

**41** Punajuuri ry:n perustajajäsenet ja 2000-luvun alun nimenkirjoittajat ovat SAK:n toimihenkilöitä. Järjestön säännöissä tarkoitus- ja purkautumispykälät viittaavat SAK:n vasemmistoryhmään ja Vasemmistoliittoon.

**42** Katso (Uutispäivä) Demari 16.3.1999, 12.10. 2000, 3.3.2003 ja 4.6.2004.

**43** Esimerkkejä liittotason vaalityön suuntaviivoista: Paperiliiton toimintakertomus 2003, 7 sekä SAK:n toimintakertomus 2002, 6 ja 33 sekä SAK:n toimintakertomus 2003, 21; Vrt. Kansan Uutiset 6.2. ja 20.2.2003.

**44** Lapin Sosialidemokraattinen Piiri ry:n toimintakertomus 2003, Uudenmaan Sosialidemokraatit ry:n toimintakertomus 2003, 19 ja Pirkanmaan Sosialidemokraatit ry:n toimintakertomus 2003, 2 sekä Helsingin Sosialidemokraatit ry:n toimintakertomus 2003, 1. Samasta Uutispäivä Demari 20.2.2003 ja 5.3.2003.

**45** Vrt. Palkkatyöläinen 2/1999 ja 1/2003.

**46** Vuoden 1999 vaalien alla esim. KTV:n osasto esitteli lehdessään (240-kymppinen 1/1999) kaksi SDP:n kansanedustajaa: "Yhdistyksemme on päättänyt tukea heitä vaalityössä, koska jäsenistämme valtaosa on

työssäkäyviä pienipalkkaisia ja perheellisiä naisia”; Vuoden 2007 vaalien alla Rakennusliiton Satakunnan Aluejärjestö ry totesi nettisivuillaan, että sen väki tukee nimeltä ja ehdokasnumerolta yksilöidyn VAS:n kandidaatin vaalityötä (vaalien alla osoitteessa [www.rakennusliitto.fi/aluetoimistot/satakunta](http://www.rakennusliitto.fi/aluetoimistot/satakunta)); Samoin vuoden 2007 vaalien alla Metalliliiton suuren turkulaisen paikallisosaston toimitsija oli VAS:n ehdokkaana ja muu henkilökunta tukiryhmän edustajina (osoitteissa [www.jyrkiyrttiaho.fi](http://www.jyrkiyrttiaho.fi) ja [www.metalli49.turku.fi](http://www.metalli49.turku.fi)).

**47** Esimerkiksi 2003 vaaleissa kirjanen ”Palkansaajan Varma vaihtoehto - Vai porvarillinen meininki?”, jonka tuottajaksi on merkitty ”ay-demarit”.

**48** Paperiliiton toimintakertomus 1999, 3 ja Rakennusliiton toimintakertomus 1999, 3.

**49** Kansanedustajan eväspaketti 2002, 21. Vrt. MTK:n toimintasuunnitelmat vuosiksi 1999 ja 2003.

**50** Rantala 1982, 229; Ks. Maaseudun Tulevaisuus 16.10.1980 ja Suomenmaa 16.-17.10.1980. Vrt. Maaseudun Tulevaisuus 5.3.2003, pk.

**51** Pesonen ym. 1993, 108 ja 206; Paloheimo & Sundberg 2005, 174.

**52** Maaseudun Tulevaisuus 19.3.2003; Vrt. MST 23.3.1999: vuonna 1999 eduskuntaan oli valittu yhteensä 29 tuottajajärjestöjen jäsentä - MTK:n jäseniä 27 ja ruotsinkielisen SLC:n jäseniä 2.

**53** Esimerkiksi Maaseudun Tulevaisuus 5.3., 12.3 ja 19.3.2003; Vrt. MST 18.3.1999.

**54** Verkkouutiset 31.1.2003: ”MTK pohtii äänestäjien aktivoimista” ja 25.5.2003: ”Kauhavan Susanna Haapaja meni omalla rahalla eduskuntaan” (osoitteessa [www.verkkouutiset.fi](http://www.verkkouutiset.fi) > arkisto); Vrt. Maaseudun Tulevaisuus 12.3.2003.

**55** Yle TV 2:n Ajankohtainen kakkonen -ohjelma (29.7.2003) tiedusteli kesällä 2003 Keskustan parlamentaarikoilta MTK:n heille myöntämistä avustuksia. Tiedot on kerätty ohjelmassa esitetyistä tilastoista.

**56** Lapista Vasemmistoliiton varaedustajaksi valittu Matti Huutola ilmoitti (2003) saaneensa 20.000 euroa, ja tuen lähteeksi oli kirjattu ”Rakennusliiton Vas yhdistys” ([www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus).

**57** Esimerkiksi Kansan Uutiset 6.2.2003.

**58** Piirijärjestöillä yhteenlasketut kulut ovat viime vuosina olleet jossain määrin pienemmät kuin keskusorganisaatioilla. Esimerkiksi vuonna 1995 piirien ilmoittamat kulut olivat noin 82 % ja vuonna 2003 ne olivat 78 % keskusjärjestöjen vastaavista kokonaismenoista. Sen sijaan puoluerahoituskomitean (1979, 129-132) tekemän arvion mukaan vuoden 1979 vaaleissa keskusorganisaatioiden ja piirijärjestöjen kulut olivat jokseenkin samaa luokkaa – hieman piirien suuntaan painottuen.

**59** Suurimpien puolueiden toimintakertomusten (2003) mukaan niillä oli kaikkiaan 5.909 perusjärjestöä: Keskusta 3.247, SDP 1.058 ja VAS 598. KOK:n vuoden 2001 tietojen mukaan määrä oli 1.006.

## **Pääluku 6. Rajoitettua julkisuutta (249-271)**

**1** Nassmacher 1989, 238-239; Vrt. Venho 1996, 216-221.

**2** Kansanvalta 2007 -toimikunta 2005, 68; Ajatuspajojen avustuksista osoitteessa [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi) > tiede > ohjaus ja rahoitus > valtion avustukset > avustus yhteiskunnallista tutkimusta tekeville...(toukokuu 2007).

**3** Katso Puoluerahoituskomitea 1979, 147. Ks. myös Vaalirahoituskomitea 1999, 47.

4 VaVM 43/2000, sivu 63.

5 Poliittisesta mainonnasta sähköisissä viestimissä esim. Moring & Himmelstein 1993, 47-48 ja Hovi-Wasastjerna 1999, 115-117.

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 2004/2003, annettu 4.11. 2003. Ks. Euroopan unionin virallinen lehti L 297/1, 15.11.2003.

7 Fogg ym. 2003, 174-176.

8 Council of Europe: Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns. Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies. Ks. [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus.

9 Suoraa puoluetukea lukuun ottamatta Suomen puolue- tai vaalilainsäädäntö ei sisällä normeja puolueille osoitettujen avustusten tai lahjoitusten määrittämiseksi. Asiaa on kuitenkin sivuttu useassa muussa yhteydessä. Esimerkiksi tuloverolain 31 §:ään on tehty vuonna 2005 lisäys, jonka mukaan kunnallisista luottamustehtävistä saaduista palkkioista luovutetut luottamushenkilömaksut eli puolueverot ovat verovähennyskelpoisia menoja. Muilta osin käytäntöjä on määritelty mm. verohallinnon antamilla ohjeilla, joista viimeinen on vuodelta 2004 (1721/38/2004 - edellinen 3413/39/1998): "*Vaalivavustusten ja vaalimenojen käsittely verotuksessa.*" Ohjeissa lahjoituksia on käsitelty sekä saajan että antajan kannalta. Puolueet sekä niiden jäsen-, paikallis- ym. järjestöt ovat yleishyödyllisiä yhteisöjä, jotka eivät ole velvollisia maksamaan lahjaveroa saamista lahjoituksista. Tilanne on sama vaaliehdokkaiden tukiyhdistyksillä ja tukiryhmillä. Sen sijaan vaaliehdokkaalle henkilökohtaisesti osoitettu yli 3.400 euron lahjoitus kuuluu lahjaveron piiriin. Lahjoituksen antajalle poliittisen toiminnan tukemisesta aiheutuneet menot eivät ole lähtökohtaisesti verovähennyskelpoisia esim. yrityksen verotuksessa. Verovähennyskelpoisina on kuitenkin pidetty esim. puoluelehdissä julkaistuista mainoksista yrityksille aiheutuneita kuluja. Vaalirahoituskeskustelun yhteydessä on myös tuotu esiin, että vaaliseminaarien pääsymaksut saattaisivat olla yrityksille verovähennyskelpoisia kuluja; KHO:n ratkaisussa on puolestaan linjattu niitä rajoja, jotka koskevat kuntien järjestöille myöntämiä avustuksia ja niiden puoluepoliittista luonnetta; Lisäksi budjettiperusteluissa (31.72.42) osa lehdistölle tarkoitetusta tuesta on määrätty jyvitetäväksi puoluelain 9 §:n mukaisin perustein eli puoluetuen tapaan. Samasta valtioneuvoston asetus (1481/2001) sanomalehdistön tuesta.

10 Tuloverolain muutoksella (1088/2005) kunnallisista luottamustoimista maksetuista palkkioista edelleen luovutetut puolueverot on saatettu verovähennyskelpoisiksi; Ks. myös verohallituksen ohjeet (1721/38/2004) yritysten mainonnasta puolueiden lehdissä; Ks. lisäksi puoluerahoituskomitean ehdotus (1979, 181-185) puolueille annettavien lahjoitusten verovähennyskelpoisuudesta.

11 Nassmacher & Nassmacher 2001, 183 ja Nassmacher 2003a, 34; Aiempien vuosien kokonaiskustannuksista esim. Heidenheimer 1970a, 11-12; Ks. myös Koole 2001, 77.

12 Eri maiden tiedot perustuvat vaihtelevasti 1990-luvun loppupuolen vuosiin lähteestä riippuen. Kansallisia valuittoja on muutettu euroiksi kertoimilla, joiden lähde on EU:n julkaisema *Tiedote EU 3-1999*. Julkisen tuen tasovertailussa on huomioitu suoraksi tueksi eli selkeästi puolue- ja vaalitoimintaan osoitetut määrärahat. Ulkopuolelle jäävät erilaiset välilliseksi puoluetueksi laskettavat tukikäytännöt, joita on yleisesti käytössä muuallakin kuin Suomessa. Samoin ulkopuolelle jäävät eräiden maiden käytännöt, jotka tarjoavat esim. ilmaista näkyvyyttä mediassa tai veroetuja poliittisille lahjoituksille.

- 13** Esimerkiksi Pinto-Duschinsky 2001, 7-8.
- 14** Ruotsalaisesta järjestelmästä Gidlund 2004, 59-67 ja 79-82. Ks. myös Nassmacher 2003b, 125-129.
- 15** Saksan käytännöistä Nassmacher 2001b, 92-111 ja Nassmacher 2003b, 117-136; Saksan järjestelmää ennen vuoden 1994 uudistusta Nassmacher 1989, 236-263.
- 16** USA:n mallista Koole & Nassmacher 2001, 34-52 ja Nassmacher 2003a, 33-52; Ks. myös Alexander 1989b, 95-123.
- 17** Kanadassa poliittisen järjestelmän kokonaiskustannukset 1990-luvun lopulla ovat vaihdelleet huomattavasti vaalisyklin eri vuosina: noin 1-5 euroa /asukas/vuosi, mikä on vähemmän kuin julkinen tuki eräissä Euroopan maissa. Ks. esim. Amr & Lisowski 2001, 54-59 ja 65 sekä vrt. taulukko 6.1.
- 18** Kanadan järjestelmän piirteistä Paltiel 1989, 51-75 ja Amr & Lisowski 2001, 53-72 sekä Nassmacher 2003a, 33-51; Vuoden 2003 uudistuksesta osoitteessa [www.elections.ca](http://www.elections.ca) > election financing > 2003 electoral reform > further details... (helmikuu 2006).
- 19** Brittiläisestä järjestelmästä esim. Pinto-Duschinsky 1989, 24-49 ja Koole 2001, 73-91 sekä Nassmacher 2003a, 33-51 ja Nassmacher 2003c, 146; Ks. myös The Economist 16.4. 1994 ja The Times 22.9.2006.
- 20** Normiston ja tukitason määrittely muissa maissa perustuu tutkimuskirjallisuuden tarjoamiin tietoihin - ei alkuperäisiin säädösteksteihin eikä budjettiperusteisiin tukipäätöksiin.
- 21** Skandinaavisista piirteistä Zovatto 2001, 390.
- 22** Erilaisista poliittisista kulttuureista mm. Nassmacher 2001a, 11 ja 16-17 ja 27-28; Walecki 2001, 407-408; Nassmacher 2003, 4 ja 18; Gidlund 2004, 97-99; Andersson 2004, 206-207 ja Duit & Möller 2004, 265-266.
- 23** Gidlund 2004, 51-54. Ruotsalaisten puolueiden sopimuksesta Gidlund 2004, 62-63 ja 162.
- 24** Biezen & Nassmacher 2001, 150-152 ja Nassmacher 2003c, 141. Samasta Ciaurro 1989, 161.
- 25** Nassmacher & Nassmacher 2001, 192-194.
- 26** The Times 22.9.2006: *"Loans scandals - The funding watchdog needs teeth to do its job"*.
- 27** Katso Nassmacher 2001b, 108-109.
- 28** Vertailevien tutkimusten suosituksia esim. teoksissa Alexander (ed.) 1979, Alexander (ed.) 1989, Nassmacher (ed.) 2001, Austin & Tjernström (eds.) 2003. Ks. myös Gidlund 2004; Tuoreimmissa tutkimuksissa Saksaa on arvioitu avoimuuden kannalta ehkä kehittyneemmäksi järjestelmäksi (Cordes & Nassmacher 2001, 279); Toisaalla taas Kanadaa on arvioitu toimivaksi, tasapainoiseksi ja ehkä parhaiten esimerkiksi sopivaksi kokonaisuudeksi (Fogg ym. 2003, 173 ja Nassmacher 2003a, 49).
- 29** Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus 2001, 37. Alkuperäinen päätös "Valtioneuvoston oikeuskanslerin vastaus 13.8.2001 (Dnro 395/1/01)".

## **Pääluku 7. Suomalainen järjestelmä puoluteorioiden valossa (272-317)**

- 1** Duverger 1967, 1-3. Lisäksi Duverger mainitsee muina tyyppinä mm. epäsuoraan järjestäytymiseen pohjaavat, kuten ammatilliseen (*labour*) ja uskonnolliseen (*catholic*) taustaan nojaavat, puolueet.

- 2 Duverger 1967, 1-90; Tiivistetysti tulkiten Katz & Mair 1995, 18 ja Ware 1996, 65-66 sekä Sundberg 1989, 17-18.
- 3 Duverger 1967, 63-66 ja 73.
- 4 Nousiainen 1998, 59-62 ja 74-76; Vrt. Rantala 1982, 82-85.
- 5 Rantala 1982, 82-83.
- 6 Epsteinin ajatusmalli rakentuu pitkälti pyrkimykseen perustella amerikkalaisen puoluejärjestelmän käyttökelpoisuutta. Tähän liittyy toistuva kritiikki Duvergerin linjauksiin. Toisaalta Duverger (1967, 145 ja 418) ilmaisi edellisellä vuosikymmenellä lähes groteskiin tapaan mielipiteensä amerikkalaisen puolue- ja vaalijärjestelmän puutteista: *"The American 'bosses' know every trick in the art of faking an election... American elections interpret public opinion very poorly..."*
- 7 Epstein 1979, 3-18 ja 359-360.
- 8 Katso Pesonen ym. 1993, 208.
- 9 Epstein 1979, 233-260 ja 101-103.
- 10 Epstein 1979, 233-242 ja 260.
- 11 Katso Moring & Himmelstein 1993, 42-47 ja 68.
- 12 Vrt. Aulake 1992. Vuoden 1991 vaalien paikallisradiomainontaa hahmottaneessa selvityksessä mainostajina olivat useimmin joko ehdokkaat tai puolueiden keskus- ja piirijärjestöt, mutta selvästi harvemmin paikalliset puoluejärjestöt.
- 13 Katso myös Pesonen ym. (1993, 553) sähköisen ym. median merkityksestä äänestyspäätösten taustalla.
- 14 Epstein 1979, 242-250 ja 375.
- 15 Puoluerahoituskomitea 1979, 123-124 ja 131-132 sekä Venho 1999, 25.
- 16 Epstein 1979, 257-260 ja 239-242.
- 17 Moring & Himmelstein 1993, 49 ja 115.
- 18 Vrt. Aulake 1992, 53-96.
- 19 Epstein 1979, 259-260.
- 20 Epstein (1979, 239-241) henkilöityneen kampanjoinnin merkeistä; Vrt. Pesonen ym. 1993, 267-271 ja 297-298.
- 21 Epstein 1979 101-103. Epsteinin näkemys rakentuu amerikkalaisen järjestelmän ominaispiirteille, joissa ehdokkaiden määrä jää pienemmäksi kuin suhteellisen vaalittavan monipuoluejärjestelmissä. Lisäksi USA:ssa oli 1950-luvulla purkautumassa käytäntö, jossa puolue- ja vaalitoimintaan liittyi tietynlainen palkkiovirkajärjestelmä (*patronage*).
- 22 Kunnallisvaalien politisoinnista ja Epsteinin teorian soveltumattomuudesta Suomeen Sundberg 1989.
- 23 Katso Sundberg 1989, 21 ja Mair 1994, 15.
- 24 Epstein 1979, 250-256 ja 88-93.
- 25 Vrt. Sundberg (1996, 88-89) jäsenmääräkehityksestä. Äänestysprosentteista SVT:n vaalitulokset.
- 26 Katz & Mair 1995, 5-14.
- 27 Katz & Mair 1996, 15-16; Vertaa Ware 1996, 107; Muussa yhteydessä (Mair 1994, 8-10) samantapaisiksi tekijöiksi on mainittu mm. valtion tuella kasvaneet puolueiden henkilöstöresurssit ja julkisin varoin tarjotut muut etuudet, joita puolueet voivat osoittaa omalle jäsenistölleen (*party patronage*). Kartelliteoria on muotoiltu tiivistetysti ja se on esitetty ensimmäistä kertaa yleisesti luettavaksi vuonna 1995 ilmestyneessä Kat-



zin & Mairin artikkelissa *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*. Artikkelin voidaan lukea omana kokonaisuutenaan, mutta täydempi ja painotukseltaan hie- man erilainen kuva saadaan, kun otetaan huomioon mainittujen tekijöiden aiemmin 1990-luvulla toimittamat teokset. Vuonna 1992 ilmestyi teos *Party Organizations. A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies 1960-90*. Kirjaan on kerätty empiiristä tietoa puolueiden organisatorisista muutoksista 12 eri valtiossa. Se sisältää tietoa mm. puolueiden jäsenmääristä, talousrakenteista, palkatun henkilöstön mää- ristä yms. Vuonna 1994 puolestaan ilmestyi Katzin & Mairin toimittama teos *How Parties Organize*. Siinä käsitellään samojen 12 länsimaan puolueita: puolueorganisaatioiden erilaisia rooleja, organisaatioiden muu- toksia, niiden taustoja sekä erilaisia kehityskulkuja ja kehityssuuntia. Vaikka Katzin & Mairin kolme teosta (1992, 1994 ja 1995) muodostavat tavallaan myös kokonaisuuden, niin tässä yhteydessä pitäydytään pitkälti vuoden 1995 artikkelin tarjoamaan tulkintaan.

**28** Esimerkiksi Sundberg 1996, 30-34; Vrt. Mair 1994, 10.

**29** Katso Sundberg 1996, 16.

**30** Katso Pesonen ym. 1993, 258-261; Ks. myös Moring & Himmelstein (1993, 63-68) tv-näkyvyyden keskit- tymisestä.

**31** Venho 1999, 62-65 ja 35-40.

**32** Katso esim. SVT – Vaalit 2004:1. Eduskuntavaalit 2003, sivu 18. Puolueiden edustajapaikkoja kuvaava tilasto kertoo 1970-luvulta alkaen useammasta 1-2 edustajan pienpuolueesta, jotka ovat yleensä pudonneet eduskunnasta yhden kauden jälkeen.

**33** Esimerkiksi Sundberg 1996, 250-253.

**34** Katso Paloheimo & Sundberg 2005, 169-201; Vrt. Pesonen ym. 1993, 103-120.

**35** Ware 1996, 7-8 ja 12.

**36** Ware 1996, 7-13 ja 94.

**37** Ware 1996, 101-102 ja 66-67; Tässä hankkeessa arvioitujen teoreetikkojen joukossa ei ole institutionaa- lisen lähestymistavan edustajaa. Niistä mainitaan erityisesti Panebianco, jonka tapa käsitellä aihetta on Waren mukaan kuitenkin liian teoreettinen (*over-theorized*).

**38** Ware 1996, 105-108.

**39** Ware 1996, 112-123. Esimerkiksi Ranskan kohdalla Ware on kiinnittänyt niukalti huomiota rahan vaiku- tukseen organisaatioiden kehityksessä. Britanniassa vaikutus on näkynyt useissa kohdin ja Saksassa sen on katsottu olevan yksi oleellisista tekijöistä. USA:ssa raha on keskeisessä osassa vaalitoimintaa, mutta sen vaikutukset ovat painottuneet enemmänkin ehdokkaiden ja heidän taustaorganisaatioidensa toimintaedelly- tyksiin kuin puolueorganisaatioihin.

**40** Ware 1996, 106-108, 111-112 ja 289-308.

**41** Puolue- ja ehdokasvalinnasta Bengtsson & Grönlund 2005, 233; Puoluekannatuksen pysyvyydestä ja puolueuskollisuudesta esim. Paloheimo & Sundberg 2005, 190-201.

**42** Vrt. Paloheimo & Sundberg 2005, 174 ja 184.

**43** Katso Helsingin Sanomat 15.3.1991.

**44** Venho 1999, 36 ja 28 sekä 55-56.

**45** Venho 1999, 36.

**46** Nassmacher 2003a, 50.

- 47** Painopisteen muutoksista Ware 1996, 316 sekä Koole & Nassmacher 2001, 51; Mainitut tekijät vaalien kustannustasosta 2001, 35-36.
- 48** Ruotsin kulutasosta ja puolueiden tulolähteistä Gidlund & Koole 2001, 113-117 ja 124; Vrt. Gidlund 1983, 245-246 ja 285-286.
- 49** Kampanjabudjettien painotuksista sekä kuluista ja niiden kasvusta Koole 2001, 73 ja 76-79; Median merkityksestä Britanniassa Ware 1996, 116-118 ja 311-312. Vrt. samasta ilmiöstä Saksassa Ware 1996, 115 ja 310.

## 9. LÄHTEET

### *Kirjallisuus, tutkimukset, selvitykset ym.*

**Alexander, Herbert E.** (1970): Links and Contrasts Among American Parties and Party Subsystems. In Heidenheimer, Arnold J. (ed.): Comparative Political Finance.

**Alexander, Herbert E.** (1972): Money in Politics. Public Affairs Press, Washington DC.

**Alexander, Herbert E.** (ed.)(1979): Political Finance. 2. Printing. Sage, Beverly Hills and London.

**Alexander, Herbert E.** (1979a): Election Reform in Its Second Stage: Momentum Passing from Reformers to Powerbrokers. In Alexander, Herbert E. (ed.): Political Finance.

**Alexander, Herbert E.** (ed.)(1989): Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge University Press, Cambridge.

**Alexander, Herbert E.** (1989a): Money and politics: rethinking a conceptual framework. In Alexander Herbert E. (ed.): Comparative Political Finance in the 1980s.

**Alexander, Herbert E.** (1989b): American presidential elections since public funding, 1976-1984. In Alexander, Herbert E. (ed.): Comparative Political Finance in the 1980s.

**Alexander, Herbert E. & Shiratori, Rei** (eds.)(1994): Comparative Political Finance Among the Democracies. Westview Press, Boulder CO.

**Alexander, Herbert E.** (2001): Approaches to Campaign and Party Finance Issues. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

**Amr, Dima & Lisowski, Rainer** (2001): Political Finance in Old Dominions: Australia and Canada. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

**Andersson, Staffan** (2004): Partifinansiering - en riskzon för korruption. Bilaga 4. I Gidlund, Gullan: Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter.

**Angell, Harold M.**(2001): The Parti Quebecois: Financing a Mass Party to Quebec Independence. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

**Aro, Pirkko-Liisa** (1971): Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista. Suomen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. WSOY, Porvoo.

**Aulake, Kimmo** (1992): Radiomainonta vuoden 1991 eduskuntavaalikampanjassa. Tutkimus yhdentoista paikallisradioaseman vaalimainonnasta. Liikenneministeriön julkaisuja 8. Valtion painatuskeskus, Helsinki.

**Austin, Reginald & Tjernström, Maja** (eds.) (2003): Funding of Political Parties and Election Campaigns. International IDEA Handbook Series, Stockholm.

- Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo** (2005): Ehdokasvalinta. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.): Vaalit ja demokratia Suomessa.
- Bergemann, Maren & Nassmacher, Karl-Heinz** (2001): Bibliography on Political Finance, 1970-1999. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Beyme, Klaus von** (1985): Political Parties in Western Democracies. Gower, Aldershot.
- Biezen, Ingrid van & Nassmacher, Karl-Heinz** (2001): Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Borg, Olavi** (1972): Eduskuntavaalien vaali-ilmoittelu 1958-1970. Teoksessa Pesonen, Pertti (toim.): Protestivaalit, nuorisovaalit: tutkielmia kansanedustajien vaaleista 1966, 1970 ja 1972. Ylioppilastuki, Helsinki.
- Borg, Olavi, Jonninen, Pentti & Tarasti, Lauri** (1977): Vaalimainostutkimus -76. Oikeusministeriön lainsäädäntöosaston julkaisu 9, Helsinki.
- Bryan, Shari & Baer, Denise** (eds.)(2005): Money in Politics. A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. National Democratic Institute for International Affairs, Washington DC.
- Burnell, Peter & Ware, Alan** (eds.)(1998): Funding Democratization. Manchester University Press, Manchester.
- Carlson, Tom** (2000): Partier och kandidater på väljarmarknaden. Studier i finländsk politisk reklam. Åbo Akademi University Press, Åbo.
- Castillo, Pilar del & Zovatto Daniel G.** (eds.)(1998): La Financiación de la Política en Iberoamérica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San Jose CR.
- Ciaurro, Gian Franco** (1989): Public financing of parties in Italy. In Alexander, Herbert E. (ed.): Comparative Political Finance in the 1980s.
- Cordes, Doris & Nassmacher, K-H** (2001): Mission Impossible. Can Anyone Control the Unlimited Increase of Political Spending? In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Duit, Andreas & Möller, Tommy** (2004): Finansiering av personvalskampanjer. Bilaga 7. I Gidlund, Gullan: Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter.
- Duverger, Maurice** (1967): Political Parties. Their Organization and Activity in the Modern State. Third Edition. Methuen & Co LTD, London.
- Eilavaara, Pertti & Hytönen, Tomi** (1998): Kansanedustajan ja ministerin sidokset ja esteellisyys. Edita, Helsinki.
- Epstein, Edwin M.** (1979): The Emergence of Political Action Committees. In Alexander, Herbert E. (ed.): Political Finance.
- Epstein, Leon D.** (1979): Political parties in Western democracies. Transaction, New Jersey.
- Ferdinand, Peter** (2003): Party Funding and Political Corruption in East Asia: The Cases of Japan, South Korea and Taiwan. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.

- Fogg, Karen, Molutsi, Patrick & Tjernström, Maja** (2003): Conclusion. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- (The) Funding of Political Parties in European Community Member States** (1991). European Parliament, Directorate-General for Research. Research and documentation papers.
- Gidlund, Gullan** (1983): Partistöd. Liber, Lund.
- Gidlund, Gullan** (2004): Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. SOU 2004:22, Stockholm.
- Gidlund, Gullan** (2004a): Konsten att rigga ett jämlikt val. I Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo (red.): Partier och ansvar. SNS, Stockholm.
- Gidlund, Gullan & Koole, Ruud** (2001): Political Finance in the North Europe: The Netherlands and Sweden. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Halila, Heikki** (1991): Poliittikkaa juridiikan kahleissa. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Hannus, Arno & Hallberg, Pekka** (1995): Kuntalaki. WSOY, Juva.
- Harjula, Heikki & Prättälä, Kari** (1996): Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Lakimiesliiton kustannus, Helsinki.
- Heard, Alexander** (1960): The Costs of Democracy. University of North Carolina Press, Chapel Hill.
- Heidenheimer, Arnold J.** (ed.) (1970): Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns. D. C. Heath and Company, Lexington.
- Heidenheimer, Arnold J.** (1970a): Major Modes of Raising, Spending and Controlling Political Funds During and Between Election Campaigns. In Heidenheimer Arnold J. (ed): Comparative Political Finance.
- Heikkinen, Seija** (1969): Päätös puoluetöiminnan tukemisesta. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos.
- Henttinen, Annastiina** (2002): Maaseudun Sivistysliitto 1952-2002. Maahenki oy, Helsinki.
- Hokkanen, Kari** (2002): Maalaisliitto-Keskustan historia 4. Kekkonen Maalaisliitto 1950-1962. Otava, Helsinki.
- Hovi-Wasastjerna, Päivi** (1999): Poliittikan kasvot. Poliittisen mainonnan kehityksestä Suomessa sadan vuoden ajalta ja vaalimainonnan tarkastelua vuosina 1907-1999. Kauniainen.
- Ikstens, Janis, Smilov, Daniel & Walecki Marcin** (2002): Campaign Finance in Central and Eastern Europe. Lessons Learned and Challenges Ahead. IFES Reports, Washington DC.
- Jacobson, Gary C.** (1979): Public Funds for Congressional Campaigns: Who Would Benefit? In Alexander, Herbert E. (ed.): Political Finance.
- Jacobson, Gary C.** (1980): Money in Congressional Elections. Yale University Press, New Haven.
- Jokela, Arto** (1999): Paremmen maailman rakentajat. Turun sosialidemokraattisen kunnallisjärjestön historia 1906-1996. Turun sosialidemokraattinen kunnallisjärjestö, Turku.

- Jonninen, Pentti, Tarasti, Lauri & Tulkki, Leena** (1979): Vaalimainostutkimus -79. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 3, Helsinki.
- Kaivanto, Keijo** (1989): Valtiollistuvatko puolueet? Tutkimus puoluetuen vakiintumisesta Suomessa 1969-1976. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.
- Kansanedustajan eväspaketti.** MTK, Helsinki 2002.
- Kansanvalta 2007 -toimikunta:** Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö. Komiteamietintö 2005:1.
- Kantasalmi, Kari, Korhonen, Liisa & Tainio, Jukka** (2004): Sivistystyön itseymmärrys. Tekstejä järjestöllisestä sivistystyöstä. Kansan Sivistystyön Liitto, Helsinki.
- Kantasalmi, Kari** (2004): Kansan Sivistystyön Liitto. Toimintalinjoja ja refleksiivisuuden pulmia. Teoksessa Kantasalmi, Kari ym.: Sivistystyön itseymmärrys. Tekstejä järjestöllisestä sivistystyöstä.
- Katz, Richard & Mair, Peter** (eds.) (1992): Party Organizations. A Data Handbook on Party Organizations in Western Democracies 1960-90. Sage, London.
- Katz, Richard & Mair, Peter** (eds.) (1994): How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies. Sage, London.
- Katz, Richard & Mair, Peter**(1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. In Party Politics VOL 1, No. 1, s. 5-28.
- Kertomus puoluelaisista tarkoitetusta varainkäytön valvonnasta** vuodelta 1995, 1999, 2000, 2001, 2002 ja 2003. Oikeusministeriö, Helsinki. Julkaisematon.
- Kirchheimer, Otto** (1966): The Transformation of Western Party Systems. In LaPalombara, J & Weiner, M (eds.): Political Parties and Political Development. Princeton University Press.
- Kokoomuksen puoluekokous 2004.** Puoluekokouskirja. Kokoomuksen puoluekokous Seinäjoella 4.-6.6.2004. Kansallinen Kokoomus, Helsinki.
- Koole, Ruud A.** (2001): Political Finance in Western Europe: Britain and France. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.) : Foundations for Democracy.
- Koole, Ruud A. & Nassmacher, Karl-Heinz** (2001): Political Finance in the United States. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Korhonen, Liisa** (2004): KSL-pedagogiikan kaaria omakohtaisen kokemushistorian kautta. Teoksessa Kantasalmi, Kari ym.: Sivistystyön itseymmärrys. Tekstejä järjestöllisestä sivistystyöstä.
- Kunnallishallintokomitean mietintö.** Komiteamietintö 1973:60.
- Kunnalliskomitean mietintö.** Komiteamietintö 1993: 33.
- Kunnan toimiala-komitean mietintö.** Komiteamietintö1964:A2.
- Kunnan viestintä** (2004). Toim. Satu Tyry-Salo. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Kunttu, Tapani** (2001): Muutoksen kärjessä. Varsinais-Suomen Kokoomus 1968-1999. Varsinais-Suomen Kansallissäätiö, Turku.
- Laihinen, Esko** (1980): Muistio Turun Sos.dem. kunnallisjärjestön järjestöllisestä kehityksestä 1970-luvulla. Julkaisematon.

- Leonard, Dick** (1979): Contrasts in Selected Western Democracies: Germany, Sweden, Britain. In Alexander, Herbert E. (ed.): Political Finance.
- Leppänen, Veli-Pekka** (1999): Kivääri vai äänestyslippu? Suomen Kommunistisen Puolueen haajaannus 1964-1970. Edita, Helsinki.
- Leskinen, Jari** (2004): Tulevaisuuden turvaksi. Sotavahinkoyhdistyksen ja Irtaimiston sotavahinkoyhdistyksen sotavahinkovakuutustoiminta 1939-1954. Sotavahinkoyhdistyksen säätiö ja Sotavahinkosäätiö 1954-2004. Gummerus, Jyväskylä.
- Luoto, Reima T. A.** (1987): Kunnan tiedotus ja suhdetoiminta. Fennia, Espoo.
- Mair, Peter** (1994): Party Organizations: From Civil Society to the State. In Katz, Richard & Mair, Peter (eds.): How Parties Organize.
- Majander, Mikko** (2007): Demokratiaa Dollareilla. SDP ja puoluerahoitus pulataloudessa 1945-1954. Otava, Keuruu.
- Manninen, Maarit** (2005): Säätiöt Suomessa. Yliopistopaino, Helsinki.
- Moring, Tom & Himmelstein, Hal** (1993): Poliittikkaa riisuttuna. Kampanjakulttuuri murroksessa televisioidun politiikan aikaan. Tutkimusraportti 6/1993. Oy Yleisradio Ab.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (1989): Structure and impact of public subsidies to political parties in Europe: The examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany. In Alexander, Herbert: E. (ed.): Comparative Political Finance in the 1980s.
- Nassmacher, Hiltrud & Nassmacher, Karl-Heinz** (2001): Major Impacts of Political Finance Regimes. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (ed.) (2001): Foundations for Democracy. Approaches to Comparative Political Finance. Nomos, Baden-Baden.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (2001a): Comparative Political Finance in Established Democracies (Introduction). In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (2001b): Political Finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (2003): Introduction: Political Parties, Funding and Democracy. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (2003a): The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (2003b): Party Funding in Continental Western Europe. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Nassmacher, Karl-Heinz** (2003c): Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Nevakivi, Jukka** (1996): Miten Kekkonen pääsi valtaan ja Suomi suomettui? Otava, Helsinki.
- Nousiainen, Jaakko** (1998): Suomen poliittinen järjestelmä. 10., uudistettu laitos. WSOY, Juva.

- Nurminen, Herman** (1998): Järjestöjen uusi tilioapas. Gummerus, Jyväskylä.
- Olson, E. C.** (1978): Money and Electoral Process. An Empirical Investigation of an Economic Theory of Politics. University of California Press, Davis CA.
- Outinen, Sami** (2000): Puolueet juonivat itselleen lain - puoluelainsäädäntö poliittisen valmistelun alaisena 1967-1969. Poliittisen historian pro gradu -tutkielma, Helsingin yliopisto.
- Paavola, Rauni** (1999): Sementoitu pääoma. Turun Työväensäätiö 1979-1999. Turun Työväensäätiö, Turku.
- Palkansaajan Varma vaihtoehto** – Vai porvarillinen meininki? Toim. Räisänen, Kalle & Hyvönen, Pentti T. (Tuottajaksi on ilmoitettu "ay-demarit" – tekijän huomautus).
- Paloheimo, Heikki** (1987): Sanomalehtimainonnan vaikutus kunnallisvaltuustoehdokkaiden vaalimenestykseen. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 15:2, 163-183.
- Paloheimo, Heikki** (toim.) (2005): Vaalit ja demokratia Suomessa. WSOY, Helsinki.
- Paloheimo, Heikki & Sundberg, Jan** (2005): Puoluevalinnan perusteet. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.): Vaalit ja demokratia Suomessa.
- Paltiel, Khayyam Zev** (1989): Canadian election expence legislation, 1963-85: a critical appraisal or was the effort worth it? In Alexander, Herbert E.(ed.):Comparative Political Finance in the 1980s.
- Panbianco, Angelo** (1988): Political parties: organization and power. Cambridge University Press, Cambridge.
- Parlamentaarinen aikuiskoulutustyöryhmä:** Parlamentaarisen aikuiskoulutustyöryhmän mietintö. Opetusministeriön työryhmien muistioita 3:2002.
- Pekkarinen, Jussi** (1992): Vastavedosta vetovoimaksi. Eläkkeensaajien Keskusliitto, Helsinki.
- Perälä, Johanna** (2001): Yhdistyksen ja säätiön tilinpäätös. Tark. 5. painos. KHT-Media, Helsinki.
- Pesonen, Pertti** (1974): Impact of Public Financing of Political Parties: The Finnish Experience. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia. N 33/1974.
- Pesonen, Pertti, Sänkiäho, Risto & Borg, Sami** (1993): Vaalikansan äänivalta. Tutkimus eduskuntavaaleista ja valitsijakunnasta Suomen poliittisessa järjestelmässä. WSOY, Juva.
- Pietilä, Veikko** (1973): Vaali-ilmoittelu ja vaalimenestys. Poliitikka 15:3, s.168-198.
- Pinto-Duschinsky, Michael** (1989): Trends in British political funding, 1979-1984. In Alexander, Herbert E. (ed.): Comparative Political Finance in the 1980s.
- Pinto-Duschinsky, Michael** (2001): Political Financing in the Commonwealth. Commonwealth Secretariat, London.
- Pinto-Duschinsky, Michael** (2002): Financing Politics: A Global View. In Journal of Democracy VOL 13, No 4, October 2002. Verkkoversio: [www.whofundswho.org.za/pubs/intl/duschinsky.pdf](http://www.whofundswho.org.za/pubs/intl/duschinsky.pdf).
- Poukka, Pentti** (1984): Puolue ja säätiö. Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö 1924-1984. Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö, Helsinki.
- Poukka, Pentti** (1996): Talon Pasilassa. Kansallissäätiö 1958-1994. Kansallissäätiö, Helsinki.



- Poukka, Pentti** (1998): Kansallisen sivistyksen puolesta. Snellman-Säätiö1948-1998. Snellman-Säätiö, Helsinki.
- Puoluerahoituskomitean mietintö.** Komiteanmietintö 1979:47.
- Rantala, Juha** (1999): Huijari - Veltto Virtanen & Kirjava puolue. Veitikka Kustannus, Tampere.
- Rantala, Onni** (1982): Suomen puolueiden muuttuminen 1945-1980. Toinen painos. Gaudeamus, Helsinki.
- Rantanen, Pertti & Saari-Musakka, Marjatta** (1993): Opintokeskukset ja sivistysjärjestöt. Opetushallitus, Helsinki.
- Rautkallio, Hannu** (1993): Neuvostovallan asialla. NKP:n vaikutus Suomessa 1960-luvulla. Tammi, Helsinki.
- Rautkallio, Hannu** (1996): Laboratorio Suomi. Kekkonen ja KGB 1944-1962. WSOY, Helsinki.
- Rentola, Kimmo** (1997): Niin kylmää että polttaa. Kommunistit, Kekkonen ja Kreml 1947-1958. Otava, Helsinki.
- Ruostetsaari, Ilkka** (1999): Kansanedustajaksi rekrytoituminen ja vaalimenestykseen vaikuttavat tekijät. Tapaustutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaleista Pirkanmaan vaalipiirissä. Poliitikka 41:2, s. 80-102.
- Saarinen, Aarne** (1995): Kivimies. Toim. Pentti Peltoniemi. Otava, Helsinki.
- Saffu, Yaw** (2003): The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Saraviita, Ilkka** (2000): Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki.
- SDP:n puoluekokous 2002.** Pöytäkirja. SDP:n 39. puoluekokous, 6.-8.6.2002 Tampere. Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, Helsinki.
- Seppänen, Esko** (1995): Punapäätöman romahdus. WSOY, Juva.
- Sorsa, Kalevi** (1998): Sisäänajo. Poliitiikan kuvioita 1969-1972. Otava, Helsinki.
- Sundberg, Jan** (1989): Lokala Partiorganisationerna i Kommunala och Nationella Val. Finska Vetenskaps-Societeten, Helsingfors.
- Sundberg, Jan** (1996): Partier och partisystem i Finland. Gummerus, Saarijärvi.
- Sundberg, Jan** (red.)(2001): Partier och intresseorganisationer i Norden. Nordisk Ministerråd, Köbenhavn.
- Sundberg, Jan & Östergren, Laila** (2001): Partier och intresseorganisationer i Finland. Teoksesa Sundberg, Jan (red.): Partier och intresseorganisationer i Norden.
- Suomen Kaupunkiliiton mietintö** (1984): Kaupunkien ilmoittelu lehdistössä. Kaupunkiliitto C69. Toimikunnan mietintö 1.6.1984 ja liiton hallituksen sitä koskeva päätös 25.10.1984.
- Säätiölaitoskomitean mietintö.** Komiteanmietintö 1975:81.
- Säätiörekisterityöryhmän muistio.** Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 8/1993.

**Taskulämmin 2004.** Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö, Helsinki.

**Tilastotietoa nuorisotyöstä (1993-1996).** Opetusministeriön liikunta- ja nuoriso-osasto, Helsinki.

**Tjernström, Maja & Katz, Anna (2003):** (Introduction to the) Matrix on Political Finance Laws and Regulations. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.

**Vaalirahoituskomitean mietintö.** Komiteanmietintö 1999:6.

**Valanta, José (2002):** Kuntien ja kuntayhtymien luottamuselinten kokous- ja vuosipalkkiot sekä muut korvaukset. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

**Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2000.** Teoksessa Valtiopäivät 2001, Asiakirjat B, Kertomus 12.

**Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2001.** Teoksessa Valtiopäivät 2002, Asiakirjat B, Kertomus 12.

**Valtiontalouden tarkastusvirasto (2005):** Nuorisotoiminnan tukeminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 94/2005.

**Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1976.** Teoksessa Valtiopäivät 1978, Asiakirjat B, Kertomus n:o 1.

**Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1991.** Teoksessa Valtiopäivät 1992, Asiakirjat B, Kertomus 13.

**Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001.** Teoksessa valtiopäivät 2002, Asiakirjat B, Kertomus 16.

**Valtiosääntökomitean välimietintö.** Komiteanmietintö 1974:27.

**Vanhanen, Tatu (1995):** Vihreä nuoriso. 50 vuotta keskustanuorten toimintaa 1945-1995. Nuoren Keskustan Liitto, Helsinki.

**Vapaan sivistystyön rahoitusryhmä (2005):** Kansalaisopistojen, kesäyliopistojen, kansanopistojen ja opintokeskusten rahoitusperusteiden tarkistaminen. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:11.

**Vapaan sivistystyön tilastointiryhmä (2002):** Vapaan sivistystyön tilastoinnin nykytila ja kehittämistarpeet. Opetusministeriön työryhmien muistioita 42:2002.

**Venho, Tomi (1996):** Hunajapupumäärärahat eilen - tänään. Tutkimus puolueiden ja eräiden puolustaisten järjestöjen rakenteesta, toiminnasta ja julkisista avustuksista. Licensiaatin tutkimus Turun yliopiston valtio-opin laitoksella. Julkaisematon.

**Venho, Tomi (1996a):** Potkua puolueutyöhön. Maalaisliitto-Keskustapuolueen oheisjärjestökentän syntyvaiheet 1919-1990. Sivuinertutkielma Turun yliopiston poliittisen historian laitoksella. Julkaisematon

**Venho, Tomi (1999):** Tutkimus vuoden 1999 eduskuntavaaliehdokkaiden kampanjarahoituksesta. Liite 2. teoksessa Vaalirahoituskomitean mietintö.

- Vesikansa, Jarkko** (2004): Salainen sisällissota. Työnantajien ja porvariain taistelu kommunismia vastaan kylmän sodan Suomessa. Otava, Helsinki.
- Viitanen, Reijo** (1994): Punainen aate - sininen vaate. SDNL 50 vuotta. Suomen Demokraattinen Nuorisoliitto, Helsinki.
- Virkkunen, Sakari** (1976): Korsimo. Kekkosen mies. Otava, Helsinki.
- Vuoden 1966 vaalilakikomitean mietintö I.** Komiteamietintö 1967:B35.
- Walecki, Marcin** (2001): Political Finance in Central Eastern Europe. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.
- Walecki, Marcin** (2003): Money and Politics in Central and Eastern Europe. In Austin, Reginald & Tjernström, Maja (eds.): Funding of Political Parties and Election Campaigns.
- Ware, Alan** (1996): Political Parties and Party Systems. Oxford University Press.
- Welch, William P.** (1974): The Economics of Campaign Funds. Public Choice 20:1, 83-97.
- Welch, William P.** (1976): The Effectiveness of Expenditures in the State Legislative Races. American Politics Quarterly 4/1976, 336-356.
- Wiberg, Matti** (1989): Valtiosäännön vapaudessa, mutta ryhäsääntöjen puristuksessa. Kansanedustajien ryhmäkurin nykytila. Poliittikka 3/1989, s. 201-213.
- Wiberg, Matti** (ed.)(1991): The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries. Gummerus, Jyväskylä.
- Wiberg, Matti** (1991a): Public Financing of Parties as Arcana Imperii in Finland. In Wiberg, Matti (ed.): The Public Purse and Political Parties.
- Yhdistystoiminnan rahoituksen ABC** (2001). Kansallinen Sivistysliitto, Helsinki. Myös verkko-osoitteessa [www.kokoomus.fi](http://www.kokoomus.fi) > kansio > aineistot > yhdistysopas > varainhankinta.
- Ylikahri, Ville** (2005): VISIO 10 vuotta kestävä kehitys. Vihreä Sivistysliitto 15 vuotta, Vihreä Sivistys- ja Opintokeskus VISIO 10 vuotta. Verkkojulkaisuna osoitteessa [www.visio.fi/10vuotta/historiikki.pdf](http://www.visio.fi/10vuotta/historiikki.pdf).
- Yrjölä, Pentti** (1997): Opintokeskusten arviointi 1997. Opetushallitus, Helsinki.
- Zovatto, Daniel G.** (2001): Comparative Study of Political Finance in Latin America. In Nassmacher, Karl-Heinz (ed.): Foundations for Democracy.

### ***Henkilöhaastattelut ja selvityspyynnöt***

- Kela, Oili** (patentti- ja rekisterihallitus). Tekijän pyynnöstä sähköpostitse 25.10.2005 ja 15.11.2005 saadut tiedot.
- Kostamoinen, Maija Liisa** (opetusministeriön ylitarkastaja). Tekijän selvityspyynnön kirjitse 15.7.2005 saatu vastaus.

**Kulju, Erkki** (Raision kaupungin kamreeri). Haastattelu 17.8.2004.

**Kurttila, Tuomas** (opetusministeriön suunnittelija). Tekijän selvityspyyntöön sähköpostitse 8.6.2005 saatu vastaus.

**Leinonen, Merja** (opetusministeriö). Tekijän pyynnöstä sähköpostitse 31.1.2006 saamia tietoja.

**Lähde, Kirsi** (opetusministeriön ylitarkastaja). Tekijän selvityspyyntöön puhelimitse 26.10.2005 ja postitse 7.11.2005 saadut vastaukset.

**Rosila, Pertti J.** (eduskunnan kanslian tilitoimiston päällikkö). Tekijän selvityspyyntöön sähköpostitse 23.7.2004 ja puhelimitse 6.9.2004 saadut tiedot.

**Westermarck, Ulla** (oikeusministeriön ylitarkastaja). Asiakirjapyynnön yhteydessä 19.4.2005 saadut sekä sähköpostitse 21.4.2005 ja postitse 27.5.2005 saadut tiedot.

**Vuorela, Jukka** (opetusministeriön taloustarkastaja). Tekijän selvityspyyntöön sähköpostitse 21.2.2006 saatu vastaus.

### ***Järjestöjä ym. toimijoita koskevat julkiset asiakirja-aineistot***

**Puolueiden keskusjärjestöt:** Tilinpäätöstiedot, vaalirahoituksen erittelyt ja toimintakertomukset. Oikeusministeriö (Kokoomuksen toimintakertomukset, Porvarillisen Työn Arkisto; Suomen Keskustan Vuosikirja 2003, Keskustan ja Maaseudun Arkisto).

**Puolueiden piirijärjestöt:** Tilinpäätöstiedot ja vaalirahoituksen erittelyt. Oikeusministeriö.

**Poliittiset nuorisojärjestöt:** Toimintakertomukset, tilinpäätöstiedot, talousarviot ja toimintasuunnitelmat. Opetusministeriö.

**Eduskuntaryhmät:** Tilinpäätöstiedot. Eduskunnan kanslian tilitoimisto.

**Poliittiset sivistysjärjestöt:** Toimintakertomukset, tilinpäätöstiedot, toimintasuunnitelmat ja talousarviot. Opetusministeriö (tietoja kerättiin alkuaan järjestöiltä itseltään ja verrattiin vastaaviin opetusministeriön kokoamiin dokumentteihin).

**Säätiöt:** Säännöt, toimintakertomukset ja tilinpäätöstiedot. Patentti- ja rekisterihallituksen säätiörekisteri.

#### **Paikalliset järjestöt:**

- Turun kaupungin kirjaamo, kaupungin nuorisoasiainkeskus, kaupungin terveystoimi, kaupungin sosiaalitoimi ja Turun kaupunginarkisto.
- Raision kaupungin kirjaamo ja Raision kaupungin sivistysvirasto/nuorisotoimi.
- Naantalin kaupungin kirjaamo ja Naantalin kaupungin keskusvirasto/sosiaalitoimi.

**Kansanedustajat ja europarlamentaarikot:** Vaalirahoitusilmoitukset oikeusministeriön ylläpitämässä osoitteessa [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > vaalirahoitus.

***Muita aineistoja***

**Eduskunnan kanslian toimintakertomus** 1997 ja 1998.

**Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.** Verkko-osoitteessa [www.om.fi/24014.htm](http://www.om.fi/24014.htm). Samasta [www.vaalit.fi](http://www.vaalit.fi) > politiikkaohjelmat (helmikuu 2006).

**Maaseudun Sivistysliitto ry, MSL lyhyesti ja MSL -opintokeskuksen toiminta -esitteet.** Maaseudun Sivistysliitto, Helsinki.

**Opetusministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma 2003-2006.** Verkkojulkaisu osoitteessa [www.minedu.fi](http://www.minedu.fi) > julkaisut > julkaisut 1997-2002 (maaliskuu 2006).

**TSL:n strategia-asiakirjat** 2003-2007. Työväen Sivistysliitto, Helsinki.

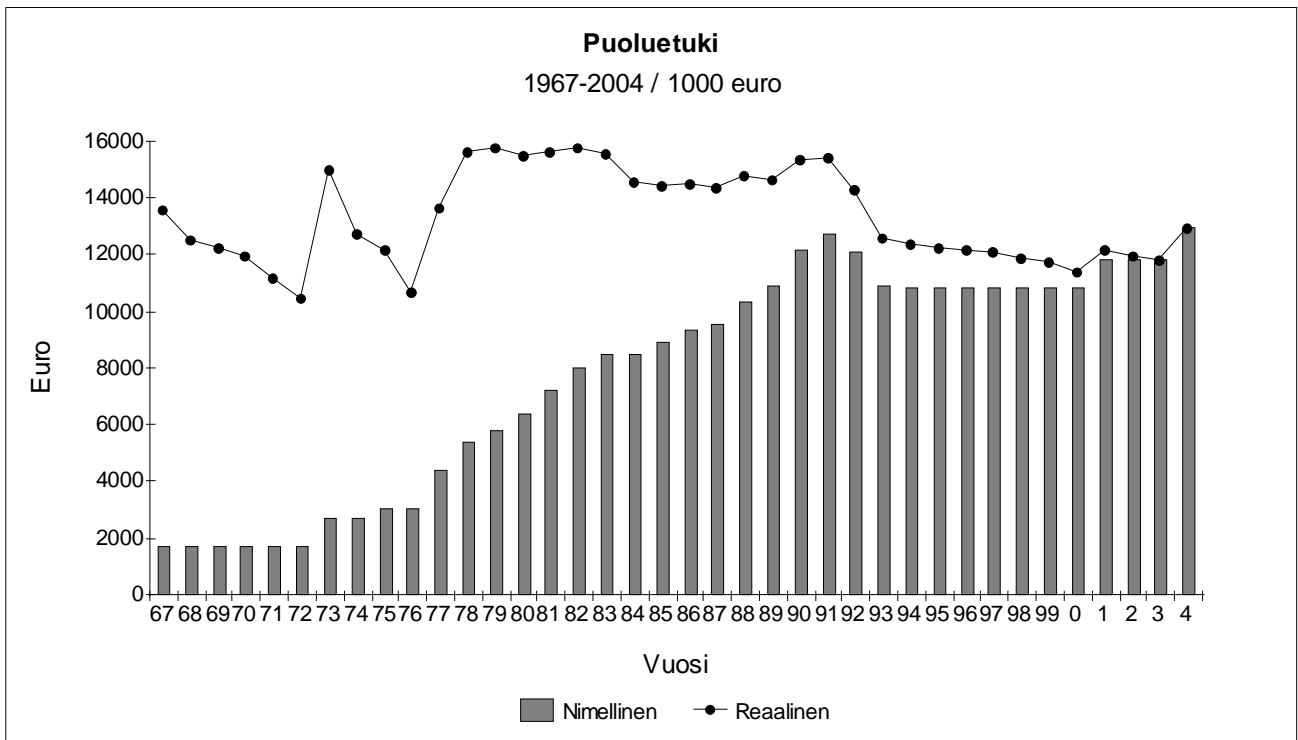
**Valtioneuvoston kanslian toimintakertomus** 1997, 1998, 1999 ja 2002.

Lisäksi on käytetty yksittäisiä sanoma- ym. lehtien irtonumeroita ja erilaisia eduskunnan lainsäädäntöprosessin asiakirjoja, viranomaispäätösten asiakirjoja, yhdistysrekisteritietoja, verkkolähteitä ym. aineistoja, joiden alkuperä ilmenee tekstin yhteydessä.

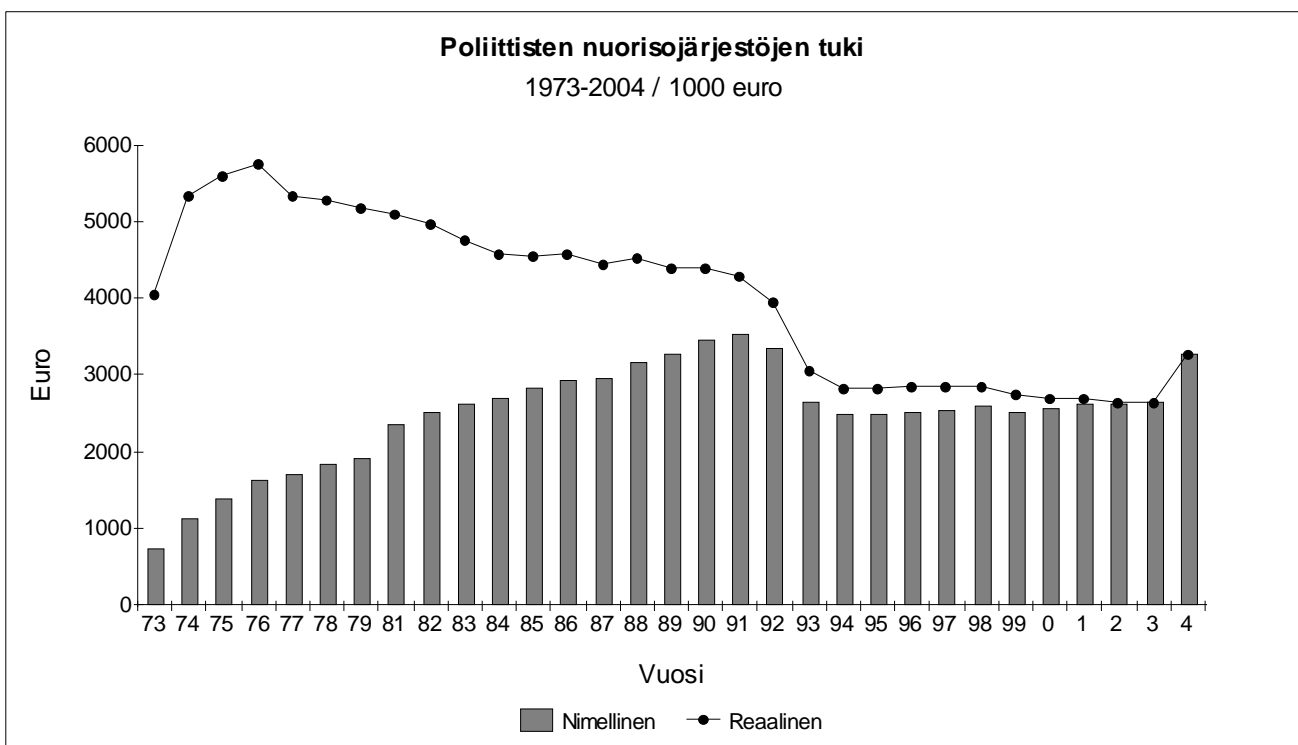
## 10. LIITTEET

### Liite 1. Kaavioita poliittiseen toimintaan osoitettujen määrärahojen nimellisestä ja reaalisesta kehityksestä

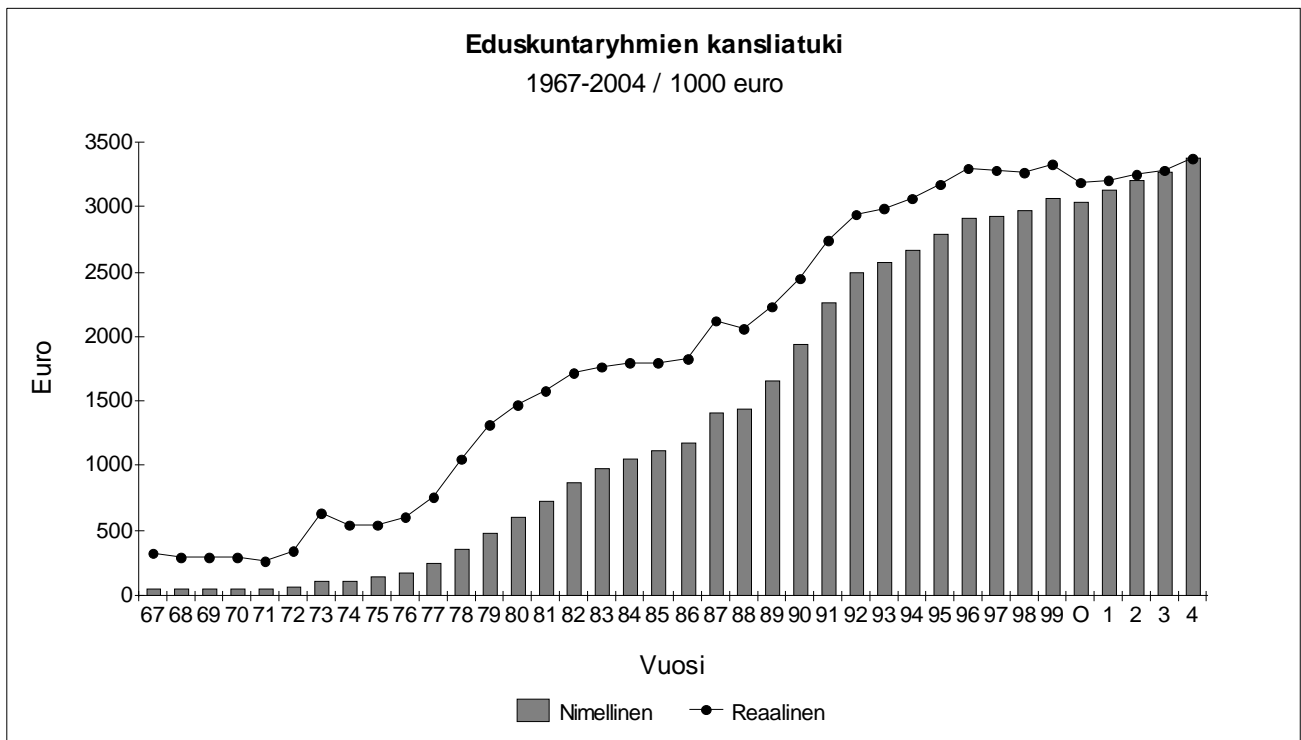
Kaavio 1. Puoluetuen kehitys



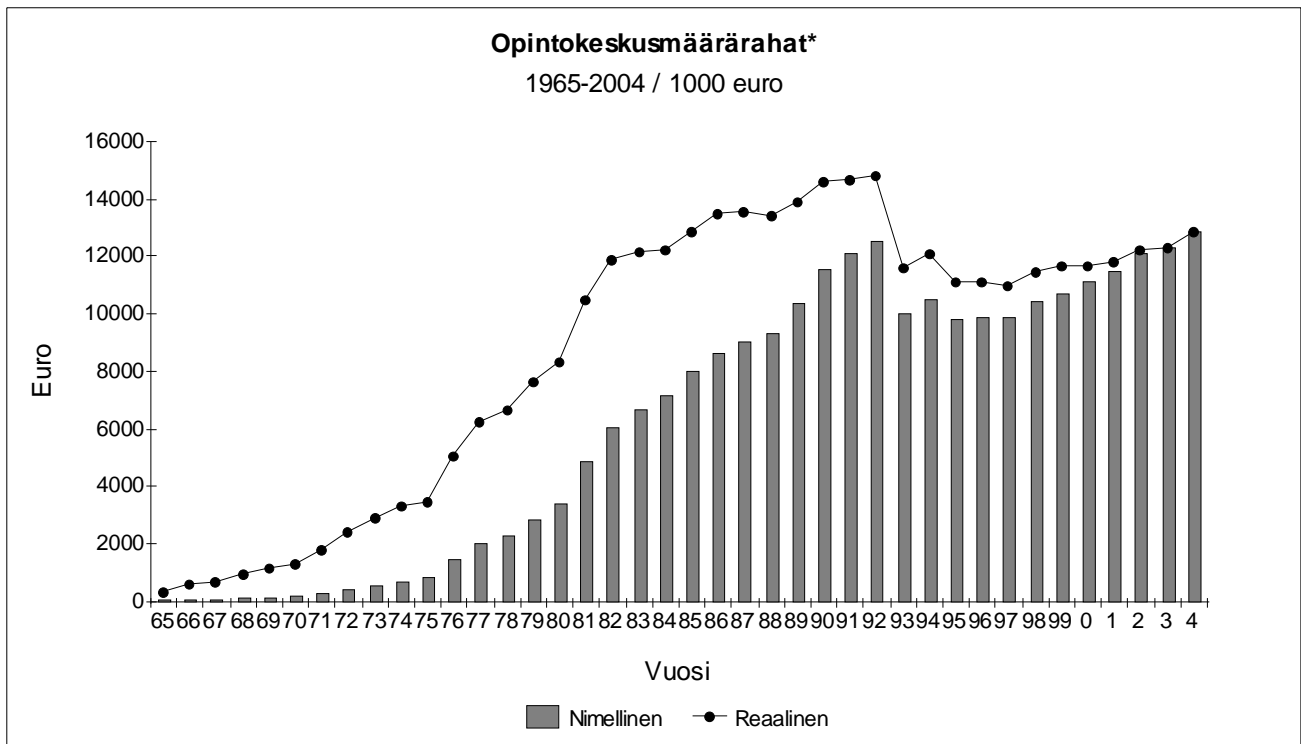
Kaavio 2. Puolueiden nuorisotyön järjestöjen avustusten kehitys



Kaavio 3. Eduskuntaryhmien kansliatuen kehitys



Kaavio 4. Opintokeskusten lakimääräisen tuen kehitys\*



\*Kaaviossa 4. mukana koko budjettimääräraha, josta vain osa jaettu puolueiden oheisjärjestöille.

## Liite 2. Valtuustopaikkojen jakaantuminen seuratuissa kunnissa 1984-2000

### Liitetaulukko 1. Valtuustopaikat Turussa kunnallisvaaleissa 1984-2000

	1984	1988	1992	1996	2000*
KESK	3	3	3	3	5
SDP	16	18	22	19	17
KOK	20	20	16	20	18
VAS **	14	13	11	11	10
VIHR	3	1	7	5	8
RKP	4	4	4	4	4
SKL	2	2	2	2	2
Muut	5	6	2	3	3
<b>Yhteensä</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	<b>67</b>

\* Äänioikeutettuja vuoden 2000 kuntavaaleissa 141.606.

### Liitetaulukko 2. Valtuustopaikat Raisiossa kunnallisvaaleissa 1984-2000

	1984	1988	1992	1996	2000*
KESK	4	4	3	3	3
SDP	13	12	15	16	15
KOK	11	12	9	12	13
VAS **	10	10	9	8	8
VIHR	-	-	1	1	1
RKP	1	1	1	-	-
SKL	1	1	2	1	1
Muut	3	3	3	2	2
<b>Yhteensä</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>43</b>	<b>43</b>

\* Äänioikeutettuja vuoden 2000 kuntavaaleissa 17.707.

### Liitetaulukko 3. Valtuustopaikat Naantalissa kunnallisvaaleissa 1984-2000

	1984	1988	1992	1996	2000*
KESK	3	2	1	2	2
SDP	11	10	13	13	12
KOK	14	15	12	14	15
VAS **	3	4	3	3	2
VIHR	1	1	-	2	3
RKP	2	1	1	1	-
SKL	1	1	1	-	1
Muut	-	1	4	-	-
<b>Yhteensä</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>35</b>

\*Äänioikeutettuja vuoden 2000 kuntavaaleissa 9.976.

\*\* Ennen vuotta 1990 SKDL, SKP ja DEVA.

Lähde: Suomen Virallinen Tilasto: Vaalit 2001:1 - Kunnallisvaalit 2000  
 Vaalit 1997:2 - Kunnallisvaalit 1996  
 Vaalit 1989:1 - Kunnallisvaalit 1988.