



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2018



Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle
puoluerahoituksen valvonnasta 2018

ISSN-L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN: VTV-K82019VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K82019VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k82019vp)

GRANO OY
HELSINKI 2019

VALOKUVAT
S. 10, TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA
S. 18 JA 26, VALOKUVAAJA TIINA PUPUTTI
S. 44, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969) tukea ja valtionavustuksen käyttöä sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2017–31.8.2018.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa puoluelain 9 e §:n 4 momentin tarkoittaman vuosittaisen kertomuksen toiminnastaan puoluerahoituksen valvonnassa.

Helsingissä 28. helmikuuta 2019

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Klaus Krokfors
johtava tilintarkastaja

Pääasiallinen sisältö

Puoluelaisissa on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta edistäviä velvoittavia säännöksiä.

Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Suositusten mukaan yleisön on saatava mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista valvottavien yhteisöjen toiminnassa. Vuoden 2016 alusta tarkastusvirasto on toiminut myös puoluelain tarkoittaman valtionavustuksen valvojana.

Valvottavien eli puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2017 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011–2018 ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia kaikkiaan lähes 24,9 miljoonaa euroa.

Vuoden 2018 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä lähes 2,8 miljoonaa euroa. Ajantasaiset ilmoitukset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2018 aikana tehdyt lisäykset ovat olleet noin 0,5 miljoonaa euroa vuodelle 2017 ja noin 0,2 miljoonaa euroa vuodelle 2015. Huomattava osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Valvottaviin puolueisiin sekä niiden piirijärjestöihin ja lähiyhteisöihin tehtiin vuonna 2018 kaikkiaan 31 tarkastusta. Niiden perusteella voidaan todeta, että puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Tarkastuksissa tuli esille useita tapauksia, joissa tuen saaja ei ollut aina tehnyt ajantasaisia ilmoituksia kaikesta saamastaan tuesta. Tarkastuksessa havaittiin myös edellisten tarkastusten tavoin, ettei puoluerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulo- ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpito- ja tapahtumia. Niiden sisällön selvittämällä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

Tarkastusvirasto on suositellut, että ehdokasmaksuista ja kansanedustajamaksuista tehtäisiin puoluelain tarkoittama ajantasainen ilmoitus. Kaikki valvottavat yhteisöt eivät kuitenkaan ole noudattaneet suositusta. Näin ollen nämä suoritukset eivät näy puoluerahoitusrekisterissä tukena.

Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta on ollut kirjanpidon perusteella toteutettavissa.

Aiempien vuosien tavoin valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita. Tilintarkastajat eivät ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Tilintarkastajien raportointi on parantunut viime vuosina, mutta tilintarkastuskertomusten lausumat eivät ole aina osoittautuneet riittäviksi ja yksiselitteisiksi.

Valtionavustusten valvonnassa on selvitetty kaikkien noin 150 tilitysvelvollisen avustuksensaajan tilitysmenettelyä ja pyydetty tarvittaessa korjaamaan tilityksiä tai antamaan menettelystä lisätietoja. Tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista annetut tarkastusmuistiot sisältävät havainnot valtionavustusmenettelystä. Muistioissa on myös kiinnitetty huomiota valtionavustuksen osoittamiseen muille yhteisöille kuin puoluelain tarkoittamille yhdistyksille.

Sisällys

Pääasiallinen sisältö	5
1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö	11
1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	13
2 Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana	19
2.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahoituksen valvojana	22
2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	24
2.3 Valvonnan rajoitukset	25
3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet	27
3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	28
3.2 Valvottavien tilintarkastuskertomukset	31
3.3 Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	33
3.4 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	34
3.5 Tuen rajoitusten noudattaminen	42
4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt	45
Johtopäätökset	49
Liite: Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2018	51



1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

Puoluelaisissa (10/1969 muutoksineen) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta koskevia velvoittavia säännöksiä. Puoluerahoituksen aiempaa suuremman avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantavan siten myös äänestysaktiivisuutta. Tavoitteena on myös ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

Puoluelakiin on sisällytetty säännökset tuesta puolueille, puolueyhdistyksille ja puolueiden lähiyhteisöille. Lain mukaan tueksi luetaan lähtökohtaisesti kaikki rahana, tavarana, palveluna tai muulla tavalla saadut suoritukset. Vain eräät laissa nimenomaisesti mainitut suoritukset eivät ole tukea eivätkä siten sääntelyn piirissä.

Puoluelain sääntely koskee myös puolueiden lähiyhteisöjä. Lähiyhteisöllä tarkoitetaan sellaista yhteisöä ja säätiötä sekä yhteisön tai säätiön sellaista rahastoa, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisökseen.

Puoluelakiin on sisällytetty säännöksiä myös tuen vastaanottamisen rajoituksista. Kukin puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa kalenterivuoden aikana tukea samalta tukijalta enintään 30 000 euron arvosta. Tämä rajoitus ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle. Edelleen on säädetty kiellosta vastaanottaa tukea eräiltä julkisyhteisöiltä samoin kuin kiellosta ottaa vastaan ulkomaista tukea sekä tukea, jonka antajaa ei voida selvittää.

Puolueelle, puolueyhdistykselle ja puolueen lähiyhteisölle on puoluelaisissa säädetty velvollisuus tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus niiden saamista vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Näihin niin sanottuihin ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot julkistetaan tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

Puolueiden ja avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tulee eritellä vaalikampanjoidensa kulut ja rahoitus. Erittelyssä on lisäksi mainittava erikseen vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta ja sen antajasta. Tiedot sisällytetään edelleen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ja yleisön saataville. Ensimmäiset vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyt tuli toimittaa tarkastusvirastolle vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Lain mukaan tueksi luetaan lähtökohtaisesti kaikki rahana, tavarana, palveluna tai muulla tavalla saadut suoritukset

Puoluelain muutossäännöksessä (683/2010) uudistettiin myös puolueiden valvontatehtävää koskevaa sääntelyä. Puolueiden valvontaa ovat toteuttaneet Valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeusministeriö sekä asianomaisten yhteisöjen tai säätiöiden tilintarkastajat.

Ulkopuolista rahoitusta sekä vaalikampanjaa koskevien tapahtumien tiedot ovat osa kirjanpitolain ja puoluelain mukaan laadittua tilinpäätöstä ja tilintarkastuslain mukaisen tilintarkastuksen kohteena. Tilintarkastajien tulee lain mukaan lausua vaadittujen tietojen oikeellisuudesta puolueen, piirijärjestöjen ja avustusta saavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Lähiyhteisön tilintarkastajan on otettava kantaa saaduista tuista laaditun erittelyn oikeellisuuteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti omaan suunnitelmaansa perustuen. Tarkastusvirasto valvoo puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.

Oikeusministeriö on valvonut puoluelain noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu tarkastusvirastolle. Oikeusministeriö vastasi vuoden 2015 loppuun asti puoluelain nojalla puoluetuen valtionapuviranomaiselle kuuluneesta valvontatehtävästä.

Säädösmuutoksen (1688/2015) myötä puolueiden saaman valtionavustuksen eli puoluetuen valvonta siirtyi 1.1.2016 oikeusministeriöltä tarkastusvirastolle.

Puoluelaisissa on säännös puoluetuen takaisinperinnästä. Vuoden 2016 alusta takaisinperintäpäätökset tekee Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti omaan tarkastussuunnitelmaan perustuen

1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

Puoluelaisissa on säädetty erilaisten tietojen toimittamisesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kuvio 1 havainnollistaa, millaisten tietojen toimittamisesta kukin toimija vastaa.

Ilmoitusvelvollisten ilmoitukset

Puolue <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus• Ennakoilmoitus (vapaaehtoinen)• Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely• Ajantasaisten ilmoitusten yhteenvedo• Tilintarkastuskertomus• Tilinpäätös ja toimintakertomus• Tilitys valtionavustuksen käytöstä (jos puolue on saanut valtionavustusta)	Avustuspäätöksessä mainittu <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus• Ennakoilmoitus (vapaaehtoinen)• Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely• Ajantasaisten ilmoitusten yhteenvedo• Tilintarkastuskertomus• Tilinpäätös ja toimintakertomus• Tilitys valtionavustuksen käytöstä
Puolueyhdistys <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus	Puolueen lähiyhteisö <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus• Erittely lähiyhteisön saamista tuista• Tilintarkastuskertomus• Tilinpäätös ja toimintakertomus

Kuvio 1: Puoluelaisissa säädetty ilmoitusvelvolliset ja velvollisten ilmoitukset

Ajantasainen ilmoitus

Puoluelain 8 c §:n perusteella puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön on tehtävä ilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle saamansa tuen määrästä ja tuen antajasta. Ilmoitus on tehtävä, jos puolueen, puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Ajantasaista ilmoitusta on täydennettävä, kun ilmoituksen tai sen täydennyksen jälkeen samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittää 1 500 euroa. Saman tukijan antamista tuista tulee siten antaa tarvittaessa useita ilmoituksia. Tämä tarkoittaa, että ilmoitusta on täydennettävä aina, kun seuraava 1 500 euron raja ylitetään (esimerkiksi 3 001 euroa, 4 502 euroa jne.). Saman tukijan määrittää tukijan oikeustoimikelpoisuus.

Tarkastusvirasto ei vastaanota eikä käsittele alle 1 500 euron arvoisesta tuesta annettua ilmoitusta. Ilmoitusta täydennettäessä ilmoitettava tukisumma voi kuitenkin olla pienempi kuin 1 500 euroa.

Ajantasainen ilmoitus tulee tehdä tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä. Tämän jälkeen annetut ilmoitukset vastaanotetaan myöhässä saapuneina.

Puolue huolehtii ajantasaisten ilmoitusten tekemisestä. Puolueen on huolehdittava myös siitä, että puolueyhdistykset ja puolueen lähiyhteisöt tekevät ajantasaiset ilmoitukset saamistaan tuista.

Ilmoitukset jätetään tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Puolueet voivat jakaa puolueyhdistyksilleen ja lähiyhteisöilleen oikeuden tehdä omalta osaltaan ajantasaisia ilmoituksia. Puolueen vastuulla on tällöin perustaa ilmoitusrekisteriin puolueyhdistyksen perustiedot. Puolueella on kuitenkin velvollisuus huolehtia, että ilmoitukset tehdään puoluelain tarkoittamalla tavalla. Tarkastusvirasto perustaa lähiyhteisöt tietojärjestelmään sille saapuneiden ilmoitusten perusteella. Tämän jälkeen lähiyhteisön edustajaksi ilmoitettu käyttäjä voi tehdä lähiyhteisön puolesta ajantasaisen ilmoituksen.

Kaikki tehdyt ajantasaiset ilmoitukset ovat sähköisessä muodossa tarkastusviraston ilmoitusrekisterissä verkkosivuilla. Jokaisella on oikeus saada tietoja ja jäljennöksiä ilmoituksista.

Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat

Puolueen tuli aiemmin toimittaa tarkastusvirastolle puolueen ja puoluelain 9 b §:n tarkoittamien avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tilinpäätös liitteineen, tilintarkastuskertomus, vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely, tilitys valtionavustuksen käytöstä sekä puoluelain 8 c §:ssä säädettyihin ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot.

Puoluelain 9 d §:ää muutettiin 30.12.2015 (1688/2015) siten, että puolue toimittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen tilintarkastuskertomuksen, toimintakertomuksen ja tasekirjan sekä 9 a §:n 1 momentissa tarkoitetut tilitykset ja tiedot.

Tilinpäätösasiakirjojen toimittaminen koskee puoluetta ja valtionavustuspäätöksessä mainittuja yhteisöjä. Muiden puolueyhdistysten ei tule toimittaa edellä mainittuja tietoja tarkastusvirastolle.

Ajantasainen ilmoitus tulee tehdä sähköisesti tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä

Puolue toimittaa tarkastusvirastolle puolueen ja valtionavustusta saaneen puolueen avustuspäätöksessä tarkoitetun yhdistyksen tilintarkastuskertomuksen, tilinpäätöksen liitteineen sekä puoluelain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitetut tilitykset ja tiedot. Nämä ovat tilitykset valtionavustuksen käytöstä, ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely. Vaalikampanjan kulut ja rahoitus tulee tarkastusviraston antaman määräyksen (361/41/2011) mukaan eritellä ja toimittaa tarkastusviraston vahvistamalla sähköisellä lomakkeella.

Kirjanpitolain 3 luvun 1 §:ään 30.12.2015 tehdyn muutoksen (1620 /2015) mukaan tilinpäätökseen on liitettävä 1 a §:ssä tarkoitettu toimintakertomus, jos kirjanpitovelvollinen on:

- 1 julkinen osakeyhtiö;
- 2 sellainen osuuskunta tai yksityinen osakeyhtiö, joka ei ole mikro- tai pienyritys; tai
- 3 yleisen edun kannalta merkittävä yhteisö.

Kirjanpitolakia muutettiin 30.12.2015 myös siten, että paperimuotoisen tasekirjan laadinnasta luovuttiin. Tarkastusvirasto on katsonut, että sille toimitetaan mainittujen säädösmuutosten jälkeenkin puoluelain perusteella tilinpäätös kokonaisuudessaan, ja jos valvottava on laatinut omien sääntöjensä tarkoittaman toimintakertomuksen, se toimitetaan ja julkaistaan tilinpäätöksen yhteydessä.

Puolueen tilinpäätös liitteineen, toimintakertomus, tilintarkastuskertomus, tilitykset valtionavun käytöstä sekä ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot toimitetaan tarkastusvirastolle sen yleisessä tietoverkossa ylläpitämän sähköisen ilmoitusrekisterin kautta.

Vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt tulee toimittaa sähköisellä ilmoituslomakkeella sen vuoden tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin vaalit on pidetty.

2011	Eduskuntavaalit
2012	Presidentinvaali ja kunnallisvaalit
2014	Europarlamenttivaalit
2015	Eduskuntavaalit
2017	Kuntavaalit

Kuvio 2: Tarkastusvirastolle toimitetut vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt

Tarkastusvirasto on julkaissut sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan toimitetussa muodossaan. Koska vuoden 2017 kuntavaaleja koskevat kulujen ja rahoituksen erittelyt toimitettiin vuoden 2017 tilinpäätöstietojen yhteydessä vuonna 2018, ne ovat sisältyneet vuonna 2018 tehtyyn tarkastukseen.

Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

Puolueen lähiyhteisö on yhteisö tai säätiö sekä yhteisön tai säätiön sellainen rahasto, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisöksi. Puoluelain 8 a §:n 1 momentti antaa vain puolueille mahdollisuuden ilmoittaa jokin muu yhteisö, säätiö sekä yhteisön tai säätiön rahasto tämän suostumuksella puolueen lähiyhteisöksi. Näin ollen vain oikeusministeriön ylläpitämään puoluerekisteriin merkitty puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisöksi. Sellaisella yhdistyksellä, jota ei ole merkitty puoluerekisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja sen itsensä ilmoittamia lähiyhteisöjä.

Puoluelain 9 d §:ää muutettiin 30.12.2015 (1688/2015) siten, että puolueen lähiyhteisö toimittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle tilintarkastuskertomuksensa, toimintakertomuksensa ja tasekirjansa, 9 a §:n 2 momentissa tarkoitettua erittelyä ja 9 c §:n 3 momentissa tarkoitettua lausunnon kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun yhteisön tai säätiön tilinpäätös on vahvistettu. Yhteisö tai säätiö, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, toimittaa vastaavat asiakirjat kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun yhteisön tai säätiön tilinpäätös on vahvistettu.

Tiedot toimitetaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle sähköisesti sen ylläpitämään ilmoitusrekisteriin. Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjojen toimitusvelvollisuus syntyy siitä tilikaudesta, jonka aikana se on ilmoitettu tarkastusvirastolle lähiyhteisöksi.

Kesäkuussa 2018 Perussuomalaiset rp:n lähiyhteisönä toiminut Perussuomalaisen Tukisäätiö sr ilmoitti, ettei säätiö enää toimi puolueen lähiyhteisönä. Koska säätiön tilikausi on tavanomaisen kalenterivuoden asemesta 1.7.–30.6., säätiö ei enää toimitanut tarkastusvirastolle tilinpäätöstään ajalta 1.7.2017–30.6.2018. Säätiön kirjanpito on kuitenkin tarkastettu lähiyhteisöajan päätymiseen asti.

Lähiyhteisö tai säätiö toimittaa tilintarkastuskertomuksensa ja tilinpäätöksensä liitteineen sekä muut edellytetyt asiakirjat



2 Tarkastusvirasto puolerahoituksen valvojana

Puoluelain (10/1969) 9 e §:n perusteella Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kulu- jen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen ja tietojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten nou- dattamista puolueen, puolueen lähiyhteisön ja avustuspäätöksessä tarkoitettun yhdistyksen (valvottava) toiminnassa. Tässä tehtäväs- sään virasto voi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista joh- tuvat velvollisuutensa.

Tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyt- tämään velvollisuutensa, jos asiakirjoja tai tietoja ei ole viraston kehotuksesta huolimatta toimitettu, korjattu tai täydennetty taik- ka niiden oikeellisuutta ja riittävyttä selvitetty, ja laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valit- tamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valtiontalouden tarkastusviraston toimittamasta valvonnasta säädetään muutoin Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

Valvontatoiminnallaan ja puoluelakiin perustuvien ilmoitusten julkaisemisella tarkastusvirasto osaltaan luo edellytyksiä puoluei- den rahoituksen avoimuuden toteutumiseen siten, että julkisuu- dessa ja kansalaisilla on edellytykset arvioida puolueiden sidon- naisuuksia.

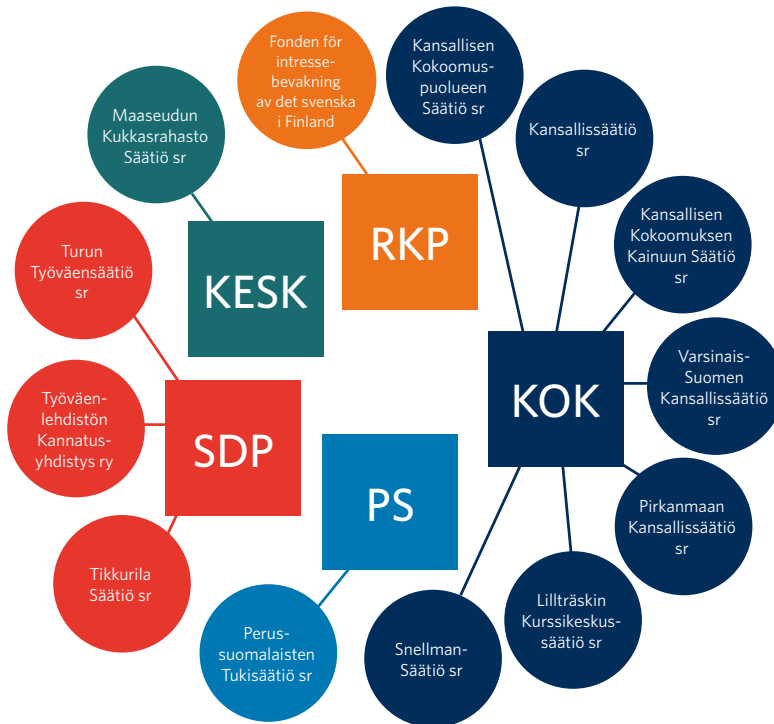
Puoluelaisissa säädetyn tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat puo- lueet, puoluelain 9 §:n tarkoittamat avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt sekä puolueen lähiyhteisöt.

Puolurekisteriin merkittyjä puolueita oli vuoden 2017 lopul- la 17 ja vuoden 2018 päättyessä 19. Kahdeksalla puolueella on ol- lut valtionavustukseen oikeuttava edustus eduskunnassa. Lisäksi eduskunnassa oli vuoden 2018 aikana edustettuna yksi puolue ja sen lisäksi yksi eduskuntaryhmä, jotka eivät saaneet valtionavustusta.

Uhkasakkolautakunta voi tuomita maksettavaksi uhkasakon

Kahdeksan puoluetta on saanut valtionavustusta eli puoluetukea

Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla on kaikkiaan 106 ja erillisiä naisjärjestöjä kuusi. Yhdellä puolueella oli vuonna 2017 lisäksi kaksitoista alueellista naisjärjestöä, jotka on lueteltu valtionavustuksen jakopäätöksessä. Näin ollen myös niiden tilinpäätöstiedot on julkaistu puolerahoituksen tietojärjestelmässä. Puolueiden lähiyhteisöjä oli vuoden 2018 alussa 13 ja vuoden lopussa 12. Osa lähiyhteisöistä on omistustensa perusteella samalla konserneja.



Kuvio 3: Puolueiden ilmoittamat lähiyhteisöt 2018

Perussuomalaisten Tukisäätiö sr:n asema Perussuomalaiset r.p.n lähiyhteisönä on päätynyt kesäkuussa 2018, ja säätiö on loka-kuussa 2018 muuttanut nimensä JRT-säätiö sr:ksi. Säätiön ja puolueen välisen sopimuksen mukaan säätiö ei tue toista puoluetta neljään vuoteen.

Puoluelain valvontatoiminnassa tarkastusviraston pitkän aikavälin suunnittelun tavoitteena on ollut, että tarkastusvirasto voi toteuttaa tarkastuksen kaikissa valvontakohteissa kuuden vuoden kuluessa. Pitkän aikavälin suunnittelussa on huomioitava kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittama tositteiden säilytysaika vaatimus ja vaalipiirimuutosten vaikutus. Suunnittelussa voidaan ottaa huomioon tarkastushavaintojen perusteella muodostuva käsitys eri toimijoiden toimintariskistä ja sisäisen valvonnan riskistä.

Pitkän aikavälin tarkastustavoite on toteutunut, sillä kaikki valvottavat tarkastettiin vähintään kerran vuoden 2016 loppuun mennessä. Vuoden 2017 tarkastuksissa oli vielä lukuisia valvottavia, jotka oli tarkastettu edellisen kerran puoluerahoitustarkastusten aloittamisvuonna 2011. Vuoden 2018 tarkastuksissa pisimmät tarkastusajat olivat 1.9.2014-31.8.2018. Näin ollen valvottavien tarkastusvälit ovat edelleen lyhentyneet.

2.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puolerahoituksen valvojana

Puoluelaissa on säädetty, että tarkastusvirasto voi antaa määräyksiä ajantasaisen ilmoituksen tekemisestä (8 c §), vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyjen tekemisestä (9 b §) ja tilinpäätösasiakirjojen toimittamisesta (9 d §).

Tarkastusvirasto on puoluelain nojalla antanut seuraavat määräykset ja ohjeet:

- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 8 c §:n tarkoittaman ajantasaisen ilmoituksen tekemisestä (360/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston yleisohje puoluelain 8 c §:n tarkoittaman ajantasaisen ilmoituksen tekemisestä (358/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 9 b §:n tarkoittaman vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn laatimisesta ja puoluelain 9 d §:n 1 momentin tarkoittamien tietojen toimittamisesta (365/41/2016)
- Valtiontalouden tarkastusviraston ohje vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn sekä tilinpäätöstietojen toimittamisesta (367/41/2016)
- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 9 d §:n 2 momentin tarkoittaman puolueen lähiyhteisön tilinpäätöksen ja muiden tietojen toimittamisesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle (364/41/2016).

Määräykset ja ohjeet on toimitettu puolueille. Ohjeet ovat saatavilla myös Finlex-säädöstietopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämällä verkkosivuilla osoitteessa www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Ohjeella kanteluasioiden käsittelystä Valtiontalouden tarkastusvirastossa (307/01/2014) on 1.1.2015 kumottu ja korvattu vastaava aiemmin annettu ohje (02/01/2014).

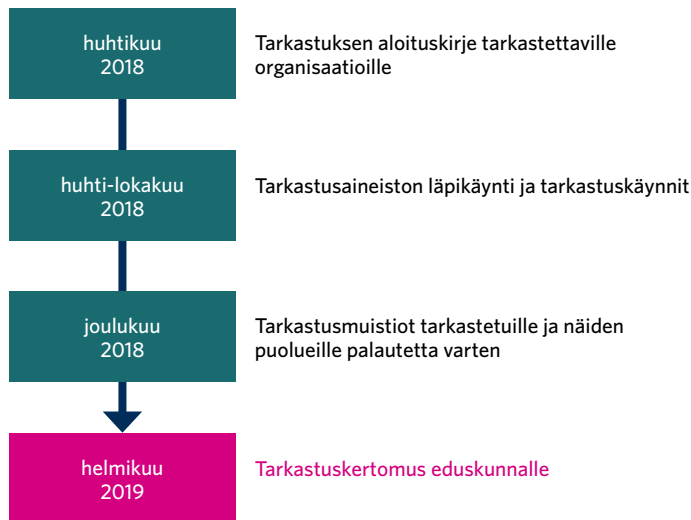
Tarkastusvirasto on ylläpitänyt vuonna 2010 aloitettua neuvontapalvelua. Lisäksi tarkastusvirasto on ylläpitänyt verkkosivuilla puoluelain tulkintakysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Neuvontaa on annettu myös sähköpostin välityksellä. Kysymykset ja vastaukset, joilla on arvioitu olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, on julkaistu myös verkkosivuilla.

Vaalirahoituslain ja puoluelain tehtävien hoitoon liittyvä tietojärjestelmä toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä.

Tarkastusvirasto antaa ohjeita ja neuvoja

Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puoluelaisissa säädettyjen tietojen toimittamisessa on pyritty kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2018 aikana yhteensä 31 puolerahoitusta koskevaa tarkastusta, jotka tekivät johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors, johtava tilintarkastaja Pontus Londen ja ylitarkastaja Hanna Surakka.



Kuvio 4: Puolerahoitustarkastusten prosessi 2018

2.2 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuoden 2018 puoluerahoitustarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä,

- antavatko ilmoitusvelvollisten lakisääteiset ilmoitukset säädösten mukaisesti ja valvonnan tarpeiden näkökulmasta kirjanpitoon perustuvat oikeat ja riittävät tiedot puoluerahoituksesta sekä tuen rajoitusten noudattamisesta ja
- onko ilmoitusvelvollisten kirjanpito puoluelain näkökulmasta asianmukaista ja ovatko ilmoitusvelvolliset noudattaneet puoluelain keskeisiä säännöksiä puoluerahoituksesta ja sen rajoituksista.

Tarkastuskriteerit määritettiin puoluelain perusteella.

Koska Valtiontalouden tarkastusvirastosta tuli vuoden 2016 alusta myös valtionavustuksen valvoja, tavoitteena oli lisäksi selvittää valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevia menettelyjä.

Tarkastukset kohdistuivat kaikkiin yhdeksään eduskunta-puolueeseen, niiden 13 lähiyhteisöön sekä Hämeessä, Kaakkois-Suomessa, Pirkanmaalla ja Savo-Karjalassa toimiviin piiri-järjestöihin, joita tarkastettiin kaikkiaan yhdeksän. Näin ollen tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 31.

Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät enimmillään vuosien 2014–2017 tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen ja puoluelain näkökulmasta tarkastettavan ajanjakson olennaiset kirjanpilotapahtumat. Puolueet tarkastettiin ajalta 1.9.2017–31.8.2018 ja lähiyhteisöt ajalta 1.9.2015–31.8.2018.

Piirijärjestöjen tarkastuksessa tarkastettiin puoluerahoitusjärjestelmään toimitetut vuosien 2014–2017 tilinpäätöstiedot ja kirjanpito ajalta 1.9.2014–31.8.2018, tehdyt ajantasaiset ilmoitukset sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville maaliskuussa 2018, ja tarkastukset toteutettiin sähköisen materiaalin läpikäynnin jälkeen syksyllä 2018. Kaikkiin tarkastettaviin tehtiin myös tarkastuskäynti.

Tarkastuksen suuntaamisessa huomioon otettavia kohdeasioita olivat

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt
- tukirahoituksen ja kulujen erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat sekä lahjakirjat)

Tarkastukset toteutettiin syksyllä 2018

- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen puolueissa niiden edellisen tarkastuksen jälkeisenä aikana 1.9.2017–31.8.2018, tarkastettavissa piirijärjestöissä enimmillään ajalla 1.9.2014–31.8.2018 ja tarkastettavissa lähiyhteisöissä ajalla 1.9.2015–31.8.2018
- ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolue ja sen lähiyhteisön tai muun organisaation antamien ilmoitustietojen vertaaminen toisiinsa
- tilintarkastuskertomuksen lausumien asianmukaisuus puoluelain näkökulmasta ja tarvittaessa tilintarkastuksen sisältöön perehtyminen
- valtionavustuksen käyttöä ja siirtämistä koskevat menettelyt.

2.3 Valvonnan rajoitukset

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittaman valvonnan tulosten tulkinnan näkökulmasta on tuotava myös esiin valvontajärjestelmän kannalta olennaisimmat rajoitukset.

Merkittävin puoluerahoituksen kokonaisuuden läpinäkyvyyttä koskeva rajoitus liittyy valvottavien organisaatioiden vähäiseen määrään suhteessa puolueyhdistysten kokonaismäärään. Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on noin 150. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 6 000 yhdistystä. Näiden valvomina olisi myös merkittävä resurssikysymys.

Valvonnan ulkopuolelle jäävien noin 6 000 puolueyhdistyksen valvomina olisi merkittävä resurssikysymys

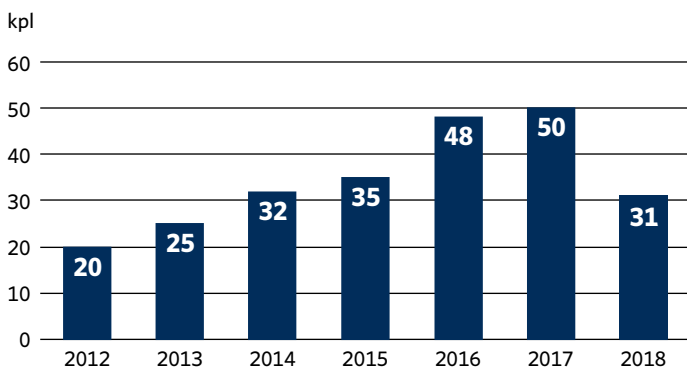
A person wearing a dark blue suit jacket is holding a black smartphone. The phone's screen displays the title of a document in Finnish. The background is a bright, out-of-focus window with some bokeh light spots.

Puoluerahoitusvalvonnan
kertomus 2018

3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluerahoitusta koskevien ilmoitusten ja asiakirjojen toimittamista sähköiseen ilmoitusrekisteriinsä. Tarkastusvirasto on tarvittaessa kehottanut valvottavia täydentämään tai korjaamaan ilmoitettuja tietoja sekä toimittamaan puuttuvat asiakirjat.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville maaliskuussa 2018. Tarkastettavat toimittivat tämän jälkeen pyydetyn materiaalin tarkastusvirastolle, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syksyllä 2018. Tarkastetut lähiyhteisöt toimivat pääkaupunkiseudun lisäksi Kainuussa, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa. Tarkastetut piirijärjestöt toimivat Hämeessä, Kaakkois-Suomessa, Pirkanmaalla ja Savo-Karjalassa.



Kuvio 5: Puoluerahoitustarkastusten lukumäärän kehitys vuosina 2012-2018

Tarkastuksista tehdyt palautemuistiot lähetettiin kommentoitaviksi luonnoksina marraskuussa 2018. Lopulliset palaute-muistiot lähetettiin tarkastetuille joulukuussa 2018. Kukin puolue sai myös tiedoksi tarkastettujen piirijärjestöjensä ja lähiyhteisöjen-sä palautemuistiot ja niiden luonnokset. Palautemuistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 14.1.2019 mennessä. Saatu palaute eli lähinnä ilmoitukset muistioluonnoksen valmistumisen jälkeisistä toimenpiteistä ja teknisluonteiset korjaukset on otettu huomioon tämän tarkastuskertomuksen valmistelussa.

3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt

Tarkastusviraston valvontatehtävä ei suoraan liity tarkastettavan yhteisön yleisiin kirjanpitojärjestelyihin. Tarkastusvirasto julkaisee kuitenkin lakisääteisesti ilmoitusrekisterissään sille toimitetut puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistysten tilinpäätökset. Edelleen tarkastusviraston valvontatehtävään sisältyy puoluelaisissa mainittujen asiakirjojen laatimisen ja toimittamisen valvonta. Kirjanpitojärjestelyistä ja tilinpäätösmenettelyistä voidaan esittää suositusluonteisia huomioita.

Tarkastuksen lähtötilanteessa pyrittiin selvittämään tarkastettavien yhteisöjen kirjanpidon järjestelyt nimenomaan ulkopuolisen rahoituksen seurannan näkökulmasta. Samassa yhteydessä selvitettiin, kuinka luotettavasti kirjanpidon tilitietojen perusteella voidaan johtaa ulkopuolisen rahoituksen tosiasiallista määrää.

Tarkastuksessa havaittiin edellisten tarkastusten tavoin, ettei puolerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpito tapahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

Puoluelain mukaan tukena ei pidetä pysyväisluonteisen, yleisillä markkinoilla markkinaehtoisesti harjoitetun liiketoiminnan tuloja eikä sijoitustoiminnan tuloja. Tukea eivät ole myöskään puolueen tai puolueyhdistyksen saamat tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyvät käyvän arvon mukaiset suoritus. Käytännössä on kuitenkin erittäin vaikeaa varmistaa tarkastuksellisin keinoin jälkeenpäin, ettei esimerkiksi lähiyhteisön ja puolueen tai puolueyhdistyksen välisiin sopimusjärjestelyihin olisi voinut sisältyä tukea.

Kirjanpitolaki mahdollistaa erilaisia tilien nettovolyymeja pienentäviä hyvitys- ja oikaisukirjausmenettelyjä, jotka voivat vaikuttaa tilinpäätöksestä tehtäviin johtopäätöksiin ja tätä kautta eri organisaatioita koskeviin vertailuihin. Silloin kun näin on poikkeuksellisesti menetelty, tilinpäätösten perusteella ei ole mahdollista muodostaa riittävää kuvaa puolueiden ulkopuolisen rahoituksen tosiasiallisesta määrästä.

Tarkastusvirasto julkaisee puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistysten tilinpäätökset

Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 1 §:n perusteella kaikkia yhdistyksiä ja säätiöitä. Lain 2 luvun 4 §:n mukaan (muutettu 1304/2004) käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Muut kirjaukset saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella neljän kuukauden kuluessa kalenterikuukauden tai jakson päättymisestä. Säädosmuutoksen 30.12.2015 (1620/2015) jälkeen käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava päiväkohtaiseen järjestykseen, ja muut kirjaukset ja osakirjanpitojen yhdistelmäkirjaukset pääkirjanpitoon saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella, jollei ajallisesti tarkemmin kohdistettua kirjaamista edellytetä muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä.

Tarkastuksessa havaittiin muutamia kirjanpidon ajantasaisuuden tai järjestämisen olennaisia puutteita tarkastushetkellä. Vaikka kirjanpitovelvollisen tositteiden ja pääkirjavientien määrä olisi pieni, valvottavien kirjanpito on syytä pitää mahdollisimman ajantasaisena jo mahdollisten ajantasaisten ilmoitusten ja tukisuoritusten kumulatiivisen seurantarpeen vuoksi.

Tarkastuksessa kehoitettiin selvyuden vuoksi lopettamaan tarpeettomia pankkitilejä ja muokkaamaan tilikarttaa tarkoituksenmukaiseksi. Piirijärjestöjä pyydettiin erittelemään tileissään ja tilinpäätöksissään tarpeen mukaan myös esimerkiksi valtionavustukset ja muut avustukset sekä tukisäätiöltä tulleet suoritukset.

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Puoluelain 9 a §:n 1 momentin tulkinnanvaraisuus uusien tilinpäätösvelvoitteiden soveltamisesta ilmeni tarkastuksessa aiempien tarkastusten tavoin siten, että tulkinta tilinpäätöksen yhteydessä esitettävistä tiedoista on vaihdellut. Lisäksi vuoden 2015 lopulla tehdyt muutokset toimintakertomuksen laadinta- ja toimittamisvelvollisuuteen on tulkittu vaihtelevasti. Tarkastusvirasto on kuitenkin pyytänyt valvottavia toimittamaan toimintakertomuksen, jos sellainen on laadittu.

Usean vuoden kirjanpitoon kohdistuneissa tarkastuksissa tuli esille tilanteita, joissa puolueen tai muun yhteisön taloudellisten rajojen tulkinnanvaraisuus ilmenee myös kirjanpidossa. Esimerkiksi puolueen ja sen eduskuntaryhmän välinen rajanveto on ollut tulkinnanvarainen. Eduskuntaryhmien asema on jonkin verran muuttunut, kun laki eduskuntaryhmistä (979/2012) tuli voimaan vuoden 2013 alussa. Valvottavat ovat kuitenkin edelleen ilmoittaneet ajantasaisilla ilmoituksilla tukia, jotka on maksanut eduskuntaryhmä. Eduskuntaryhmät ovat myös maksaneet kansanedustajien puolesta niin sanottuja kansanedustajamaksuja.

Valvottavilla on
kirjanpitovelvollisuus
ja kirjanpidon
ajantasaisuusvaatimus

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p:n tarkastuksessa tuli aiemman tarkastuksen tavoin esille, että Sosialidemokraattiset Naiset -niminen rekisteröimätön yhdistys toimii puolueen osana. Kyseisellä rekisteröimättömällä yhdistyksellä on kuitenkin oma pankkitili ja kirjanpito. Myöskään Vasemmistoliiton naistoimintaa hoitava Vasemmistonaiset ei ole rekisteröity yhdistys vaan verkosto ja käytännössä osa puolueen omaa toimintaa. Puoluerahoitusjärjestelmään ilmoitetut puolueen tilinpäätöstiedot sisältävät myös rekisteröimättömän yhdistyksen osuuden.

3.2 Valvottavien tilintarkastuskertomukset

Puoluelain 9 c §:n säännökset tilintarkastuksen järjestämisestä tulivat voimaan 1.1.2011. Kyseistä säännöstä sovelletaan valtionavustusta saavan puolueen ja avustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen sekä lähiyhteisön tilintarkastukseen. Säännöstä ei sovelleta puolueisiin, jotka eivät saa valtionapua.

Tilintarkastuslain mukaan kaikkien yhdistysten velvollisuutena ei ole valita tilintarkastajaa. Osa yhdistyksistä, joihin puoluelain 9 c §:ää ei sovelleta, voi valita toiminnantarkastajan, joka laatii toiminnantarkastuskertomuksen. Puoluelaisissa ei ole huomioitu toiminnantarkastajan valintaa ja toiminnantarkastuskertomusta vaan ainoastaan tilintarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusvirasto kuitenkin julkaisee myös toiminnantarkastuskertomukset.

Puoluelain 9 c §:n mukaan avustusta saavan puolueen ja avustuspäätöksessä tarkoitettun muun yhdistyksen tilintarkastajan on oltava auktorisoitu tilintarkastaja tai vastaava auktorisoitu yhteisö.

Tilintarkastaja lausuu tilintarkastuskertomuksessaan tilintarkastuslaissa säädetyn lisäksi siitä

- 1 onko valtionavustuksen käytössä ja käyttöä koskevassa raportoinnissa noudatettu tämän lain säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja ja
- 2 onko noudatettu tämän lain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista sekä vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamisesta.

Puolueen lähiyhteisön ja sellaisen yhteisön ja säätiön, jonka rahasto on lähiyhteisö, tilintarkastaja lausuu tilintarkastuslaissa säädetyn lisäksi, onko lähiyhteisön toiminnassa noudatettu tämän lain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista.

Tilintarkastuskertomusten lausumien sisältö vaihteli siten, että niistä puuttui puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Joidenkin yhteisöjen tilintarkastajat ovat lisäksi antaneet erillisiä lausuntoja tai ilmoituksia.

Lain edellyttämiä lausumia on annettu myös tarkastuksen jälkeen. Osalla tarkastetuista oli tilintarkastuskertomuksen lisäksi toiminnantarkastuskertomus.

Vaikka kirjanpitolain muutoksen myötä toimintakertomuksen laadintavelvollisuutta on vähennetty, tilintarkastuslain mukaan tilintarkastuskertomuksessa on lausuttava toimintakertomuksen

ja tilinpäätöksen yhdenmukaisuudesta. Jos tilintarkastaja ei voi antaa lausuntoa, tilintarkastajan on ilmoitettava tästä tilintarkastuskertomuksessa.

Puoluelain tavoitteena on, että puoluelain säännösten valvonta perustuu olennaisesti valtionavustusta saavien puolueiden, niiden lähiyhteisöjen sekä piirijärjestöjen ja naisjärjestöjen omaan tilintarkastukseen. Puoluelain erityissäännökset tilintarkastuksesta eivät koske puolueita, jotka eivät saa valtionavustusta, eivätkä puolueiden perusosastoja ja paikallisyhdistyksiä. Puolueyhteisöjen valvontajärjestelmä perustuu siis pitkälti siihen, että niiden tilintarkastajiksi valitaan asiantuntevat ammattitilintarkastajat ja että he tuntevat tehtävänsä ja siihen kuuluvat raportointivaatimukset. Tarkastusviraston havaintojen mukaan näin ei kuitenkaan ole vielä kaikilta osin tapahtunut, koska puutteita on havaittu useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Tältä osin valvontajärjestelmä ei siis ole vielä täysin toiminut tarkoitetulla tavalla.

Puoluerahoitustarkastuksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, miten tilintarkastajat ovat tulkinneet puoluelain 9 c §:n edellyttämän lausuman siitä, onko valtionavustuksen käytössä ja käyttöä koskevassa raportoinnissa noudatettu puoluelain ja avustuspäätöksen ehtoja. Tarkastuksissa havaittiin, että tilintarkastaja on saattanut antaa tilintarkastuskertomuksensa ennen kuin kyseisen vuoden valtionavustuksen kustannustilityslomake on toimitettu valtionapuviranomaiselle. Tilintarkastajien raportoinnista ilmenee vain hyvin harvoin, miltä ajalta tai minkä vuoden avustuksen käyttöä koskevan raportoinnin noudattamisesta lausuma on annettu. Tämän vuoksi tarkastusvirasto suosittelee, että sen valvottavat käsittelevät edellistä vuotta koskevat valtionavustustilityksensä jo tilinpäätöksen yhteydessä ja että tilitykset olisivat myös tilintarkastajien käytössä jo ennen tilintarkastuskertomuksen antamista.

Useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita

3.3 Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen

Kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 6 §:n (muutettu 1304/2004) mukaan tilinpäätös on laadittava neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Puoluelain 9 d §:n mukaan puolueen tilinpäätösasiakirjat ja puoluelain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitetut tiedot toimitetaan tarkastusvirastolle kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Avustuspäätöksessä tarkoitetulta yhdistykseltä edellytetyt asiakirjat ja tiedot toimitetaan yhden kuukauden kuluessa yhdistyksen tilinpäätöksen vahvistamisesta ja lähiyhteisöltä edellytetyt asiakirjat kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

Vuotta 2017 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on toimitettu Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puolerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Osa tarkastusvirastolle toimitettavista tiedoista on saatu järjestelmään vasta tarkastuksen edetessä.

Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin. Erittelyn perusteiden huolellinen dokumentointi myös helpottaa erittelyn laadintaa ja jälkeinpäin tapahtuvaa tietojen oikeellisuuden varmistamista, mutta dokumentointi on käytännössä tehty vaihtelevasti.

Tarkastusvirasto on tarvittaessa lähettänyt tilinpäätöksen toimitusvelvollisille kehotuksen toimittaa puuttuvat tilinpäätöstiedot ja edelleen tarvittaessa kuulemiskirjeen seuraavasti:

Kaikkia puoluelain tarkoittamia tilinpäätöstietoja ei saatu vaivatta sähköisesti ja alkuperäistä asiakirjaa vastaavina

Taulukko 1: Kehotukset ja kuulemiset vuosina 2013-2018

Vuosi	Kehotus	Kuulemiskirje
2018	0	0
2017	0	0
2016	2	0
2015	3	0
2014	4	2
2013	15	2

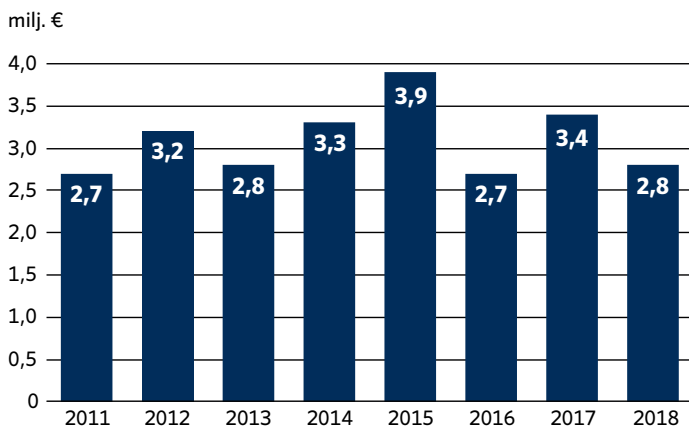
3.4 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen

Puoluelain 8 c §:n perusteella puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön on tehtävä ilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle saamansa tuen määrästä ja tuen antajasta. Ilmoitus on tehtävä, jos puolueen, puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Ajantasaista ilmoitusta on täydennettävä, kun ilmoituksen tai sen täydennyksen jälkeen samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittää 1 500 euroa. Saman tukijan antamista tuista tulee siten antaa tarvittaessa useita ilmoituksia.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin on ilmoitettu ajantasailla ilmoituksilla vuotta 2018 koskevia puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen vastaanottamia tukisuorituksia yhteensä lähes 2,8 miljoonaa euroa. Vuotta 2017 koskevia tukisuorituksia ilmoitettiin yli 3,4 miljoonan euron määrästä eli takautuvasti 0,5 miljoonaa euroa enemmän verrattuna tarkastusta edeltäneeseen määrään. Vuotta 2015 koskevia tukisuorituksia on ilmoitettu yhteensä yli 3,9 miljoonaa euroa eli takautuvasti 0,2 miljoonaa euroa enemmän verrattuna tarkastusta edeltäneeseen määrään. Yhteensä vuoden 2017 aikana ilmoituksia on siis tehty takautuvasti edellisiin vuosiin noin 0,7 miljoonan euron määrästä.

Vuodelta 2016 ajantasaista ilmoituksia on tehty noin 2,7 miljoonan euron, vuodelta 2014 yli 3,3 miljoonan euron, vuodelta 2013 noin 2,8 miljoonan euron ja vuodelta 2011 kaikkiaan lähes 2,7 miljoonan euron kokonaismäärästä.

Ainakin osa vuonna 2018 tehdyistä ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista. Ilmoitusrekisterissä julkaistuista ajantasaista ilmoituksista on nähtävissä puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen tehdyt ilmoitusten täydennykset.



Kuvio 6: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) vuosina 2011–2018

Kaikkiaan vuosina 2011–2018 ilmoitettiin ajantasaisilla ilmoituksilla vastaanotettuja tukisuorituksia lähes 24,9 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisina ilmoituksina. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin erityisesti puolueiden lähiyhteisöiltä ja yksityishenkilöiltä saatuja puoluelain tarkoittamia suorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan osa ilmoittamatta jättämisistä aiheutui huolimattomuudesta ja vastuuhenkilöiden vaihtumisesta, mutta huomattava määrä jo lähiyhteisöjen vuoden 2015 tarkastuksessa havaituista suorituksista ilmoitettiin vasta seuraavan tarkastuksen perusteella syksyllä 2018. Näin ollen puolueiden, niiden lähiyhteisöjen ja puolueyhdistysten yhteydenpitoon on edelleen syytä kiinnittää huomiota.

Ajantasaisia ilmoituksia pyydettiin täydentämään ja korjaamaan tarkastuksen aikana. Myös tiedot paikallisyhdistysten mahdollisesti saamista mutta aiemmin ilmoittamattomasta tuesta on välitetty asianomaisille puolueille syksyllä 2018, ja tämän perusteella järjestelmään on lisätty myös paikallisyhdistysten tietoja.

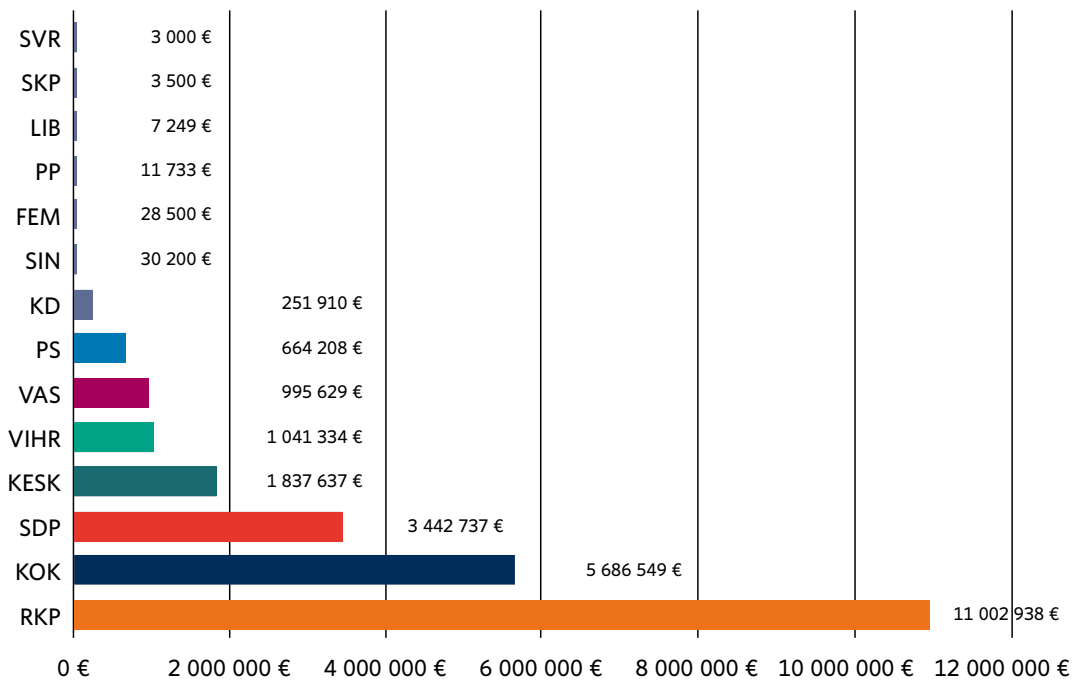
Vertailtaessa eri vuosien tukisuorituskertymiä on syytä ottaa myös huomioon, että vuosina 2013 ja 2016 ei järjestetty vaaleja.

Osa ilmoittamattomista suorituslajeista on tulkinnanvaraisia, useimmiten kuitenkin puoluelain tarkoittamia laillisia mutta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia suorituksia, joita ei laissa erikseen ole lueteltu poikkeuksina ilmoitusvelvollisuudesta. Tarkastuksen kohteet pitivät tällaisia suorituksia tai muutoin rahanarvoisia etuuksia tavallisesti läpikulkuerinä tai sopimukseen perustuvina tapahtumina. Näitä ovat erilaiset ilmoitus- ja mainosmaksut

sekä ns. ehdokasmaksut ja kansanedustajamaksut. Yksi puolue pe-rii lisäksi Euroopan parlamenttiin valituilta edustajiltaan vaali-kampanjan kuluista korvauksen. Koska tällaisten maksujen suu-ruus ja perintäkäytännöt vaihtelevat suuresti ja samoilta henkilöiltä voi tulla toimijalle muitakin maksuja, 1 500 euron vuosikohtainen kumulatiivinen ilmoitusraja ylittyy helposti. Maksut voivat olla myös kokonaan tai osittain vastikkeellisia.

Koska erilaisten maksujen erottaminen toisistaan on käytännös-sä vaikeaa, tarkastusvirasto on suositellut ajantasaisten ilmoitus-ten tekemistä kaikista yksityishenkilöiden ja heidän tukiryhmiensä suorituksista. Kaikki puolueyhdistykset eivät kuitenkaan ole nou-dattaneet suositusta.

Tarkastuksen edetessä puolueet ja niiden piirijärjestöt ovat tehneet useita uusia ajantasaisia ilmoituksia. Näistä osa on myös määrältään huomattavia. Silloin kun rahallinen tai ei-rahallinen tuki on huomattava, voi tulla ajankohtaiseksi ilmoittaa tarkastus- virastolle uusi lähiyhteisö.

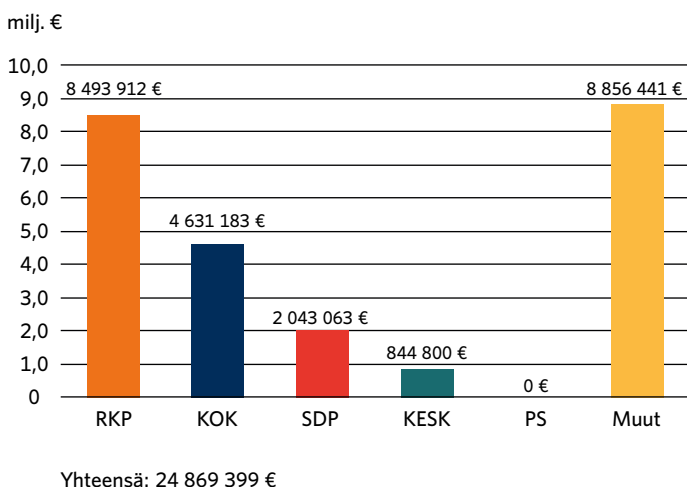


Kuvio 7: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) puolueittain vuosina 2011–2018

Tarkastettavia kehoitettiin tarkastuksen aikana seuraamaan saamiaan suorituksia kumulatiivisesti ilmoitus- ja enimmäisrajan noudattamiseksi. Esimerkiksi samana vuonna samalta henkilöltä perityn ”ehdokasmaksun” ja ”kansanedustajamaksujen” yhteismäärä voi olla yli 1 500 euroa, jolloin ajantasaisen ilmoituksen ilmoitusraja täyttyy. Ilmoitusraja voi ylittyä myös esimerkiksi silloin, kun ilmoitusvelvollisen yhteisön toimihenkilöt luopuvat kokouspalkkioistaan ja niitä kertyisi yhdessä muiden suoritusten kanssa vuodessa vähintään 1 500 euroa. Myös silloin, kun maksulliseen tilaisuuteen osallistuu useita henkilöitä samasta organisaatiosta, maksajan yhteenlasketut suoritukset voivat ylittää ilmoitusrajan.

Kaikkiaan vuosina 2011–2018 ilmoitettiin ajantasaisilla ilmoituksilla vastaanotettuja tukisuorituksia lähes 24,9 miljoonaa euroa. Puolueiden ilmoittamien lähiyhteisöjen osuus näistä on noin 16,1 miljoonaa euroa eli noin 64,4 % ja siis noin 2/3 kokonaisrahoituksesta. Yhden puolueen tukisäätiö ei ole antanut ilmoitettavaa tukea lainkaan.

Suorituksia on kehoitettu seuraamaan myös kumulatiivisesti



Kuvio 8: Lähiyhteisöiltä ja muilta tahoilta saadut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus vuosina 2011–2018)

Taulukko 2: Puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet

Puolueiden ilmoittamien lähiyhteisöjen tuki maksajittain 2011–2018	
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	8 493 912,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	1 800 000,00 €
Kansallissäätiö sr	860 806,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	746 170,00 €
Snellman-Säätiö sr	588 500,00 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	380 426,60 €
Pirkanmaan Kansallissäätiö sr	239 280,00 €
Lillträskin Kurssikeskussäätiö sr	16 000,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	874 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	638 562,88 €
Tikkurila Säätiö sr	530 500,34 €
Suomen Keskusta r.p.	
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	844 800,00 €
Perussuomalaiset r.p.	
Perussuomalaisten Tukisäätiö sr	0 €

Taulukko 3: Muiden kuin puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet

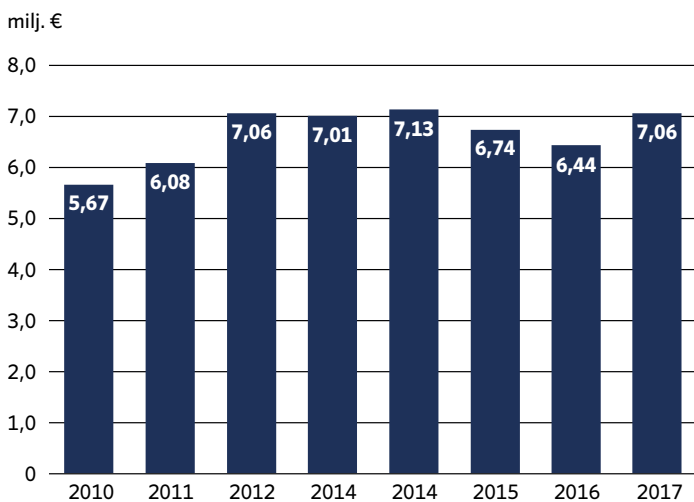
Muut kuin puolueiden lähiyhteisöt, jotka ovat antaneet tukea yli 100 000 € vuosina 2011–2018	
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	930 000,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	383 000,00 €
Svenska Litteratursällskapet i Finland rf	377 000,00 €
Föreningen Konstsamfundet r.f.	320 000,00 €
Yksityisyrittäjien Säätiö sr	240 000,00 €
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	235 830,00 €
Turun Itäinen Järjestöyhdistys ry	211 500,00 €
Suomen Kunnantyöntekijäin Liitto ry	211 500,00 €
Helsingin Työväenyhdistys ry	200 000,00 €
Stiftelsen Brita Maria Renlunds minne sr	197 000,00 €
Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliiton (TT) -säätiö sr	160 000,00 €
KD-Mediat Oy *	141 333,17 €
Pirkanmaan Työväen Keskus ry	139 400,00 €
Metallityöväen Sosialidemokraattinen Opintoyhdistys r.y.	120 000,00 €

* KD-Mediat Oy:n luku sisältää tilavuokria sekä julkaisu- ja kirjoitus-palkkioita

Taulukot 2 ja 3 on laadittu vuoden 2018 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2018 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2019 aikana.

Puoluelain mukainen tuen saajakohtainen yläraja muilta kuin lähiyhteisöiltä on 30 000 euroa kalenterivuodessa. Näin ollen sama tukija voi antaa usealle eri toimijalle kullekin enintään 30 000 euroa tänä aikana.

Kunnallisista luottamustehtävistä maksettava luottamushenkilömaksu on verotuksessa vähennyskelponen tulon hankkimisesta johtuva meno. Vaikka luottamushenkilömaksuja ei tarvitse ilmoittaa ajantasaisissa ilmoituksissa, niiden taloudellinen merkitys on valtakunnallisesti huomattava. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan verovähennyskelpoisia luottamushenkilömaksuja on kertynyt vuosina 2010–2017 vuosittain kaikkiaan noin 5,7–7,1 miljoonaa euroa.



Kuvio 9: Luottamushenkilömaksut 2010–2017 (Lähde: Verohallinto)

Kaikki tarkastuksen kuluessa laaditut ja täydennetyt ajantasaiset ilmoitukset on julkaistu ilmoitusrekisterissä tarkastusviraston ylläpitämällä verkkosivuilla. Ajantasaisen ilmoituksen julkaisusta on nähtävissä, mikäli ilmoitus on laadittu tai sitä on täydennetty puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen.

Ilmoitusrekisteriin oli ilmoitettu myös Vasemmistoliitto r.p.:n ja sen piirijärjestöjen välisiä tukisuorituksia. Koska näistä suorituksista ei ole tarkoitus tehdä ajantasaisia ilmoituksia, ne on pyritty poistamaan ilmoitusrekisteristä vääristämästä tukikertymiä.

Vuoden 2018 ajantasaisten ilmoitusten perusteella eniten (yh-teensä yli 30 000 euroa) tukea ovat antaneet oletetusti puolueiden lähiyhteisöt. Suurimpiin tukijoihin kuuluu kuitenkin myös kaksi säätiötä, joita ei ole ilmoitettu lähiyhteisöiksi, sekä yksi ammatti-järjestö. Tämä on mahdollista, jos tuen määrä avustettavaa kohti on vuodessa enintään 30 000 euroa.

Taulukko 4: Eniten tukea antaneet vuonna 2018

Eniten tukea antaneet vuonna 2018	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	1 498 570,00
Svenska Litteratursällskapet i Finland rf *	187 000,00
Turun Työväensäätiö sr	119 214,96
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	100 000,00
Kansallissäätiö sr	81 000,00
Tikkurila Säätiö sr	72 000,00
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	70 000,00
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	60 000,00
Stiftelsen Tre Smeder sr	40 000,00
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	39 400,00
Liberalibus rf	30 000,00
Suomen Kunnantyöntekijäin Liitto ry	30 000,00
Yksityisrittäjien Säätiö sr	30 000,00

* Yhdistys on hoitanut Stiftelsen för utbildning och kultur på det svenska i Finland sr -säätiön maksuliikenteen

Taulukot 4 ja 5 on laadittu vuoden 2018 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2018 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2019 aikana.

Vuonna 2018 eniten (yhteensä yli 30 000 euroa) tukea sai puolueiden lisäksi kaksi nuorisjärjestöä, yksi piirijärjestö, yksi naisjärjestö ja kaksi paikallisjärjestöä.

Taulukko 5: Eniten tukea saaneet vuonna 2018

Eniten tukea saaneet vuonna 2018	
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	1 528 570,00
Kansallinen Kokoomus r.p.	146 500,00
Suomen Keskusta r.p.	133 647,50
Turun Sosialidemokraattinen Kunnallisjärjestö ry	95 423,18
Tikkurilan Työväenyhdistys ry	72 000,00
Kainuun Kokoomus ry	70 000,00
Svensk Ungdom, Svenska folkpartiets ungdomsorganisation r.f.	67 000,00
Suomen Keskustanuoret ry	66 000,00
Helsingin Kokoomus ry	60 000,00
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	60 000,00
Svenska folkpartiet i Helsingfors r.f.	60 000,00
Svenska Kvinnoförbundet r.f.	47 500,00
Sininen tulevaisuus r.p.	30 200,00
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	30 000,00
Svenska folkpartiet i Egentliga Finland r.f.	30 000,00
Svenska folkpartiet i Nyland r.f.	30 000,00
Svenska folkpartiet i Österbotten r.f.	30 000,00

Puoluerahoitujärjestelmän käyttäjät voivat tuottaa itsekin yhteenvedoraportteja esimerkiksi suurimmista tukijoista tai eniten tukea saaneista.

3.5 Tuen rajoitusten noudattaminen

Puoluelain 8 b §:ssä säädetään tuen vastaanottamista koskevista rajoituksista. Tuen vastaanottamista koskevat rajoitukset olivat myös tarkastuksen kohteena.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa samalta tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 30 000 euroa kalenterivuodessa. Tämä ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle eikä testamentilla annettua tukea.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö saavat vastaanottaa ulkomaista tukea vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä.

Puolue, puolueyhdistys ja puolueen lähiyhteisö eivät saa vastaanottaa tukea valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä eivätkä kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Tämä ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta.

Puolueen ja puolueyhdistyksen on huolehdittava, että vaalikampanjaan kuuluvasta tai sitä tukemaan tarkoitettusta maksullisesta mainoksesta käy ilmi mainoksen maksajan nimi. Yksityishenkilön nimeä ei saa kuitenkaan julkistaa ilman hänen nimenomaista suostumustaan, jos hänen maksamansa mainoksen arvo on pienempi kuin 1 500 euroa.

Puoluelain 8 b §:n mukaan ulkomaista tukea saa vastaanottaa vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Ulkomaansuorituksia voidaan pitää ainakin osaksi kiellettyinä tukena, koska puoluelaissa ei ole kansainvälisten järjestöjen maksamia avustuksia koskevia poikkeuksia.

Tarkastuksessa ei havaittu puoluerahoituksen näkökulmasta merkityksellisiä testamentteja, osakelahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja.

Vuoden 2018 tarkastuksissa ei tullut esiin yli 30 000 euron suorituksia tai ei-rahallista tukea muilta kuin puolueen ilmoittamilta lähiyhteisöiltä.

Tarkastuksessa ei havaittu testamentteja, osakelahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että käytännössä puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet ajantasaiset ilmoitukset lähinnä lahjoituksista, lähiyhteisösuorituksista ja erilaisista osallistumismaksuista. Tarkastuksen aikana ilmoitetut volyymit ovat kasvaneet. Kuten aiemmin on todettu, tarkastushavaintojen mukaan ilmoitusvelvollisilla on ollut saatua tukea tai tuen kaltaisia suorituksia, joista ei ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia. Näitä ovat lähiyhteisöjen antamien avustusten lisäksi mm. mainosmaksut. Tarkastuksen perusteella ilmoitusvelvolliset ovat tehneet uusia tai korjattuja ajantasaisia ilmoituksia, joilla tilannetta on osin korjattu.

Tarkastuksessa ei havaittu suorituksia, jotka ovat puoluelain mukaan yksiselitteisesti kiellettyjä.

Puoluelain 8 §:n 2 momentin kohdan 1 mukaan tukena ei pidetä tavanomaista talkootyötä. Tavanomaisen talkootyön rajat ovat tulkinnanvaraiset, mutta asialla on merkitystä arvioitaessa sitä, milloin tavanomainen talkootyö muuttuu ei-rahalliseksi tueksi. Puoluelain 8 §:n 2 momentin kohdan 6 mukaan tukena ei pidetä lakiin taikka valtion tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta.

Puoluerahoituksen valvonnassa on aiemmin havaittu neljä Bitcoin-virtuaalivaluuttana tehtyä lahjoitusta, joista ei ilmene selväkielisesti lahjoituksen antaja. Lahjoitusten vastaanottajan on varmistuttava, ettei lahjoituksen antaja jää maksutavan perusteella tuntemattomaksi. Uusia Bitcoin-lahjoituksia ei ole vuonna 2018 ilmoitettu puoluerahoitusjärjestelmään.



4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt

Valtioneuvosto myönsi 2.2.2017 tekemällään päätöksellä puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen puolueina puolerekisteriin merkityille rekisteröidyille yhdistyksille. Avustusta myönnettiin noin 29 miljoonaa euroa, ja sitä sai käyttää yhdistyksen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustuspäätöksessä on vuodesta 2016 lähtien yhdistetty poliittisen toiminnan tukeminen sekä puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kahden eri valtionavustuspäätöksen yhdistäminen yhdeksi valtionavustuspäätökseksi puolueille on yhdenmukaistanut kustannustilitysten laatimista ja helpottanut valtionavustuksen käytön valvontaa.

Taulukko 6: Valtionavustukset puolueille vuonna 2017

Puolue	Myönnetty	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2017
Kansallinen Kokoomus r.p.	5 482 475,00 €	0 €
Perussuomalaiset r.p.	5 630 650,00 €	1 373 581,00 €
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	1 333 575,00 €	0 €
Suomen Keskusta r.p.	7 260 575,00 €	983 799,87 €
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	740 875,00 €	0 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	5 037 950,00 €	0 €
Vasemmistoliitto r.p.	1 778 100,00 €	337 301,40 €
Vihreä liitto r.p.	2 222 625,00 €	0 €
Yhteensä	29 486 825,00 €	2 694 682,27 €

Valtionavustuspäätöksen avustusehtojen mukaan siltä osin kuin puolueelle myönnettyä avustusta käytetään muuhun kuin puolueen omaan toimintaan puolueen on tehtävä avustusta käytävän yhteisön (ml. piirijärjestö ja naisjärjestö) tai säätiön kanssa valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukainen sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista noudattaen avustuspäätöksen ehtoja.

Puoluerahoitustarkastusten yhteydessä on havaittu, että eri puolueiden sopimusmenettelykäytännöt vaihtelevat huomattavasti ja että osalla puolueista sopimukset ovat puuttuneet kokonaan.

Sopimusmenettelystä on raportoitu ensimmäisen kerran vuoden 2016 puolerahoituksen valvontakertomuksessa. Yksi puolue on sittemmin tehnyt ensimmäiset sopimuksensa vuodeksi 2017. Vuoden 2018 aikana myös muiden puolueiden valtionavustus-sopimuksia on uudistettu.

Puoluelain 9 §:n 1 momentin mukaan puolueen avustuksesta osa voidaan osoittaa muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen. Vuoden 2017 valtionavustuspäätöksen avustusehtojen mukaan sopimus valtionavustuksen käytöstä voitaisiin kuitenkin tehdä myös säätiön tai muun yhteisön kanssa. Valtionavustusta koskevia sopimuksia on yhdistysten lisäksi tehty media-alan osakeyhtiöiden ja osuuskuntien kanssa, ja valvottavien kirjanpidon mukaan näille on myös siirretty valtionavustusta.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota tapaukseen, jossa Perus-suomalaiset r.p. on tukenut Suomen Perusta sr -nimistä säätiötä. Puolueen vuoden 2017 korjatun valtionavustustilityksen mukaan säätiön saamaan 40 000 euron avustukseen on käytetty valtion-avustusta.

Tarkastusvirasto pyysi valtioneuvoston kanslialta 6.9.2017 selvitystä siitä, miksi valtioneuvoston päätöstä 26.1.2016 koskevissa avustusehdoissa viitataan sopimukseen valtionavustuksen käyttämisestä avustuspäätöksessä tarkoitetun muun yhteisön tai säätiön toimintaan. Valtioneuvoston 25.9.2017 antaman selvityksen mukaan puoluelaisissa ei säännellä tarkemmin myöntämiseen liittyvää valtionavustuksen käyttöä, joten tällöin tulee sovellettavaksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momentti, jossa käsitellään muun saajan kanssa sovellettavaa sopimusmenettelyä. Valtioneuvoston kanslia katsoi avustusehdon olevan valtionavustuslain mukainen, eikä se edellytä enempää toimenpiteitä.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan avustuspäätöksessä on laajennettu puoluelaisissa rajattua valtionavustuksen käyttö-tarkoitusta mahdollistamalla avustuksen siirtäminen osakeyhtiölle tai säätiölle. Puoluelaki on erityislaki, kun taas valtionavustuslakia yleisine säännöksineen sovelletaan toissijaisesti. Koska valtion-avustuksen saajat ovat kuitenkin toimineet avustusehtojen mukaisesti, ei valtionavustuksen takaisinperinnälle ole tarkastusviraston arvion mukaan nykytilanteessa väistämättömiä edellytyksiä.

Puoluelaki ja avustusehdot tulisi kytkeä aiempaa tiiviimmin toisiinsa. Avustuksen siirtämisellä osakeyhtiölle voi myös olla merkitystä yritystukien ja arvonnalisäverotuksen näkökulmista. Tulkinnan-varaisissa tilanteissa on lisäksi suositeltavaa, että avustuksiin osakeyhtiöille ja säätiöille ei käytettäisi valtionavustusta vaan puolueen muuta rahoitusta. Avustusehtojen kehittämistarpeesta on keskusteltu valtioneuvoston kanslian edustajien kanssa marras-kuussa 2017.

Vuoden 2017 valtionavustuspäätöksen mukaan puolueen tuli käyttää saamastaan avustuksesta viisi prosenttia puolueen piirijärjestöjen toimintaan, ja puolueen tuli siirtää avustus piirijärjestöilleen avustuksen myöntövuoden aikana. Yksi puolue ei kuitenkaan siirtänyt piirijärjestöilleen avustusta lainkaan. Osa puolueista maksoi piirijärjestöjensä henkilöstökuluja tai hankintoja ja sisällytti niitä omaan kirjanpitoonsa ja tilinpäätökseensä. Tämä toimintatapa ei anna täysin oikeaa kuvaa puolueen oman taloudellisen toiminnan kokonaisuudesta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan valtionavustuspäätöksen terminologiaa tulee selkeyttää, jotta avustuksen käyttäminen ja osoittaminen edelleen ymmärretään yksiselitteisesti ja että valtionavustustilitykset olisivat vertailukelpoisia.

Tarkastuksessa ja valtionavustuksen valvonnassa havaittiin myös, että puolueiden ja niiden piirijärjestöjen valtionavustustilitykset eivät vastanneet kaikilta osin toisiaan. Tilityksiä on kehoitettu korjaamaan yhdenmukaisiksi, ja niitä on edellisen vuoden tavoin myös tarkastuksen edetessä korjattu. Myös edelliseltä vuodelta jäljelle jääneen valtionavustuksen seurannassa on havaittu puutteita. Huomiota on lisäksi kiinnitetty siihen, että vain valtionavustuspäätöksessä mainitut tahot ovat tilitysvelvollisia julkisessa puolerahoitusjärjestelmässä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska avustusta on voitu osoittaa muillekin yhdistyksille kuin avustuspäätöksessä mainituille.

Johtopäätökset

Puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien tilintarkastuskertomuksissa on ollut edelleen puutteita. Puolueiden ja niiden piirijärjestöjen tai lähiyhteisöjen tilintarkastajat eivät ole aina raportoineet yksiselitteisesti tilintarkastuskertomuksissaan puoluelain 9 c §:n edellyttämistä lausumissaan. Tältä osin ensisijainen ja pääasiassa valtionavustusta saavia yhteisöjä koskeva valvontajärjestelmä ei siis ole vielä täysin toiminut tarkoitettulla tavalla.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisterin tarkoitus on edistää läpinäkyvyyttä, ja saadun suorituksen luonnetta voidaan selvittää ilmoituksissa lisätiedoin. Tuen käsitettä tulisi kuitenkin tarkentaa käytännön tilanteiden ja tarkastushavaintojen pohjalta. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt jo mietinnössään 9/2013 vp huomiota tuen käsitettä koskeviin tarkennustarpeisiin.

Tarkastetuista organisaatioista voidaan todeta, että niiden ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot. Tarkastuksessa on kuitenkin havaittu, että erityisesti kaikkia puolueiden lähiyhteisöjen antamia avustuksia ja kaikkia ehdokas- tai kansanedustajamaksuja ei ole ilmoitettu puoluerahoitusjärjestelmään ennen tarkastusta. Summat ovat olleet huomattavia.

Vuonna 2018 ei havaittu yksiselitteisiä, puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia tukisuorituksia.

Syksyn 2018 puoluerahoitustarkastuksissa on aiempien vuosien tavoin kiinnitetty huomiota valtionavustusta koskevien avustusehtojen tulkinnanvaraisuuteen ja sopimusmenettelyjen puutteisiin. Avustusehtojen selkeyttämismahdollisuudesta on myös keskusteltu valtioneuvoston kanslian edustajien kanssa, ja vuoden 2018 valtionavustusta koskevan päätöksen mukaan tarvetta puoluelain 9 §:n muuttamiseen selvitetään. Vuoden 2018 aikana valtioneuvoston kanslia ei ilmoittanut tätä koskevista toimenpiteistä. Se kuitenkin pyysi oikeusministeriötä 21.1.2019 käynnistämään asiaa koskevan lainsäädäntöhankkeen.

Valtionavustustilitysten valvonnassa on edellisen vuoden tavoin havaittu, että puolueiden valtionavustustilityksissä piirijärjestöille siirretyt avustukset ovat usein poikenneet piirijärjestöjen omissa, tilintarkastetuissa valtionavustustilityksissä vastaanotetuiksi ilmoitetuista määristä sekä toimijoiden kirjanpidosta, tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Menettelyjä on kehoitettu täsmentämään, ja lukuisien korjausten jälkeen vuoden 2017 valtionavustustilitykset vastaavat toisiaan.

Liite

Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2018

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastus- paikkakunta	Tarkastus- ajankohta
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	Helsinki	7.9.2018
Hämeen Vasemmistoliitto ry	Hämeenlinna	14.9.2018
Hämeen Vihreät ry	Lahti	14.9.2018
Kaakkois-Suomen Vihreät ry	Lappeenranta	31.8.2018
Kansallinen Kokoomus r.p.	Helsinki	27.9.2018
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	Kajaani	18.10.2018
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	Helsinki	5.9.2018
Kansallissäätiö sr	Helsinki	5.9.2018
Keskustan Päijät-Hämeen piiri ry	Lahti	14.9.2018
Lillträskin Kurssikeskussäätiö sr	Espoo	6.9.2018
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	Vantaa	29.8.2018
Perussuomalaiset r.p.	Helsinki	17.10.2018
Perussuomalaisten Tukisäätiö sr	Helsinki	21.9.2018
Pirkanmaan Kansallissäätiö sr	Tampere	12.9.2018
Savo-Karjalan Vasemmisto ry	Kuopio	10.10.2018
Savo-Karjalan Vihreät ry	Kuopio	10.10.2018
Sininen tulevaisuus r.p.	Helsinki	12.10.2018
Snellman-Säätiö sr	Helsinki	7.9.2018
Suomen Keskusta r.p.	Helsinki	22.8.2018
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	Helsinki	21.8.2018
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Hämeen piiri ry	Riihimäki	28.8.2018
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Kymen piiri ry	Kouvola	31.8.2018
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) P.-Karjalan piiri ry	Joensuu	17.8.2018
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	Helsinki	4.10.2018
Svenska folkpartiet i Finland r.p.	Helsinki	3.10.2018
Tikkurila Säätiö sr	Vantaa	13.9.2018
Turun Työväensäätiö sr	Turku	11.10.2018
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	Helsinki	13.9.2018
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	Turku	11.10.2018
Vasemmistoliitto r.p.	Helsinki	17.9.2018
Vihreä Liitto r.p.	Helsinki	1.10.2018



VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/VTV_fi)

ISSN 1796-9646 (PDF)