



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
kertomus eduskunnalle  
puoluerahoituksen valvonnasta 2012**



K 5/2013 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston  
kertomus eduskunnalle  
puoluerahoituksen valvonnasta 2012**

L 1796-9530  
ISSN 1796-9530 (nid.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)  
Edita Prima Oy  
Helsinki 2013

# Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) tukea sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2011–31.8.2012.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa puoluelain 9 e §:n 5 momentin tarkoittaman vuosittaisen kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

Helsingissä 26. päivänä maaliskuuta 2013

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Johtava tilintarkastaja

Klaus Krokfors



# 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. Yleisöllä tulee olla 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.

Tarkastusviraston valvottavien eli puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2011 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa ja tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita. Tilintarkastajiksi ei ole aina valittu auktorisoituja tilintarkastajia. Tilintarkastajat eivät myöskään ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain edellyttämiä lausumia.

Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta on ollut kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Edelleen kuitenkin korostetaan, että kaikkien kirjanpitovelvollisten on pidettävä kirjanpitonsa kirjanpitolain 2 luvun 4 §:n mukaan ajantasaisena. Myös kirjanpidon erittelytapaan ja laatuun sekä käteisen rahan käsitteilyyn on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Valvottaviin kohdistetun tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Tarkastuksessa ei havaittu puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia tukisuorituksia lukuun ottamatta kahden tarkastetun piirijärjestön saamaa tukea, joka on peräisin muulta organisaatiolta kuin lähiyhteisöltä.





# Sisällys

<b>1</b>	<b>Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö</b>	<b>9</b>
1.1	Puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) yleinen sisältö valvonnan näkökulmasta	9
1.2	Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	11
1.2.1	Ajantasainen ilmoitus	11
1.2.2	Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat	12
1.2.3	Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat	12
1.3	Tietojen toimittamisen tulkintatilanteita	14
<b>2</b>	<b>Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana</b>	<b>17</b>
2.1	Valvonnan kohde	17
2.2	Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahoituksen valvojana	19
2.3	Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	21
2.4	Valvonnan rajoitukset	22
<b>3</b>	<b>Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet</b>	<b>23</b>
3.1	Tarkastuksen yleiskuvaus	23
3.2	Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	24
3.3	Valvottavien tilintarkastuskertomukset	26
3.4	Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	27
3.5	Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	28
3.6	Tuen rajoituksia koskevien säännösten noudattaminen	30
<b>4</b>	<b>Johtopäätöksiä ja suosituksia</b>	<b>32</b>
	LIITE 1 Luettelo tarkastetuista	34



# 1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

## 1.1 Puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) yleinen sisältö valvonnan näkökulmasta

Puoluelaisissa (10/1969, muutettu 683/2010) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta koskevia velvoittavia säännöksiä. Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECO:n Suomelle antamat suositukset. Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjojen rahoituksesta. 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 tulee lukea 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 niiden sel-

laista rahastoa, jonka puolue asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella ilmoittaa olevan puolueen lähiyhteisö.

Puoluelakiin on sisällytetty säännöksiä myös tuen vastaanottamisen rajoituksista. 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 Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

Puolueiden ja avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tulee eritellä vaalikampanjojensa kulut ja rahoitus. Vaalikampanjojen kulujen ja rahoituksen erittelyssä on lisäksi mainittava erikseen vähintään 1 500

euron arvoisesta tuesta ja sen antajasta. Tiedot sisällytetään edelleen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ja yleisön saataville. Todettakoon kuitenkin, että ensimmäiset vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyt tuli toimittaa tarkastusvirastolle vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

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

Puoluelain mukaan puolueisiin, piirijärjestöihin ja avustus päätöksessä mainittuihin yhteisöihin kohdistuva tarkastusviraston valvontatehtävä on toissijainen. Oikeusministeriö vastaa puoluelain nojalla puoluetuen valtionapuviranomaiselle kuuluvasta valvontatehtävästä. 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. Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti omaan tarkastussuunnitelmaan perustuen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista. Oikeusministeriö valvoo puoluelain noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa. Edellytyksenä kuitenkin on, että valvottava on saanut asiasta kehotuksen ja että laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen.

Puoluelaisissa on säännös puoluetuen takaisinperinnästä. Valtioneuvoston yleisistunto voi määrätä valtionavustuksena myönnetyn puoluetuen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun avustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi sen mukaan kuin takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslaissa. Maksujen lopettaminen tai tuen takaisinperintä voi tulla kuitenkin kyseeseen myös silloin, jos puolue laiminlyö olennaisesti puoluelain mukaan sille kuuluvan velvollisuuden.

## 1.2 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

Puoluelaisissa on säädetty erilaisten tietojen toimittamisesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Seuraavassa käsitellään, mitä tietoja tarkastusvirastolle tulee toimittaa ja mikä taho on näistä tiedoista toimitusvelvollinen.

### 1.2.1 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 oikeustoi- mikelpoisuus.

Valtiontalouden 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 kalenterikuukau-

den 15. päivänä. Tämän jälkeen annetut ilmoitukset vastaanotetaan myöhässä saapuneina.

Ilmoitukset vastaanotetaan ainoastaan sähköisesti.

Puoluelain 8 c §:ää, jossa säädetään ajantasaista ilmoituksesta, on sovellettu 1.1.2011 alkaen. Ensimmäinen ajantasainen ilmoitus voitiin siten tehdä tammikuussa 2011 vastaanotetusta tuesta. Ilmoitus tuli tällöin tehdä 15.2.2011 mennessä.

Puolue huolehtii ajantasaisien ilmoitusten tekemisestä. Puolueen tulee huolehtia myös siitä, että puolueyhdistykset ja puolueen lähiyhteisöt tekevät ajantasaisten ilmoitukset saamistaan tuista.

Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusjärjestelmään on mahdollistettu se, että puolueet voivat jakaa puolueyhdistyksilleen ja lähiyhteisöilleen oikeuden tehdä omalta osaltaan ajantasaista ilmoituksia. Puolueen vastuulla on tällöin perustaa sähköiseen ilmoitusjärjestelmään puolueyhdistyksen perustiedot. Puolueella on kuitenkin velvollisuus huolehtia, että ilmoitukset tehdään puoluelain tarkoittamalla tavalla. Lähiyhteisöt perustetaan tietojärjestelmään Valtiontalouden tarkastusvirastossa saapuneiden ilmoitusten perusteella. Tämän jälkeen lähiyhteisön edustajaksi ilmoitettu käyttäjä voi tehdä lähiyhteisön puolesta ajantasaisen ilmoituksen.

Ajantasaisten ilmoitukset sisällytetään ilmoitusrekisteriin, josta jokaisella on oikeus saada tietoja ja jäljennöksiä yleisen tietoverkon kautta.

## 1.2.2 Puolueen ja valtionavustus- päätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat

Puolueen tulee 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. Puolue on siten velvollinen toimittamaan näistä yhteisöistä yllä mainitut tiedot. Tietojen toimittamisesta on säädetty puoluelaissa.

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

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

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

Valtiontalouden tarkastusviraston sähköinen ilmoitusjärjestelmä mahdollistaa sen, että avustuspäätöksessä mainittu yhdistys voi toimittaa edellä mainitut asiakirjat tiedostomuodossa puolueelle, joka hyväksyy asiakirjat edelleen toimitettavaksi tarkastusvirastolle.

Vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt tulee toimittaa sähköisellä ilmoituslomakkeella Valtiontalouden tarkastusvirastolle sen vuoden tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin vaalit on pidetty. Vuoden 2011 eduskuntavaalien vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely on toimitettu siten vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Vuoden 2010 tilinpäätösasiakirjojen yhteydessä ei toimitettu ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyviä tietoja, koska ajantasaisia ilmoituksia koskeva säännös tuli voimaan vasta vuoden 2011 alusta. Edelleen tilitys valtionavun käytöstä toimitettiin erillisellä tilityspohjalla vasta vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä. Oikeusministeriö vahvisti erillisen tilityslomakkeen vuoden 2011 valtionavustuspäätökseen liittyvänä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisee sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan toimitetussa muodossaan.

## 1.2.3 Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

Puolueen lähiyhteisö on yhteisö tai säätiö sekä yhteisön tai säätiön sellainen rahasto, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisökseen. 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 puoluekisteriin merkitty puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisökseen. Sellaisella yhdistyksellä, jota itseään ei ole merkitty puoluekisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja sen itsensä ilmoittamia lähiyhteisöjä.

Puolueen lähiyhteisöksi ilmoitettu yhteisö tai säätiö toimittaa Valtiontalouden tarkastusvirastolle tilintarkastuskertomuksensa ja tilinpäätöksensä liitteineen, erittelyn saamistaan tuista sekä tilintarkastajan lausunnon siitä, onko lähiyhteisön toiminnassa noudatettu puoluelain säännöksiä tuesta ja tukea

koskevista rajoituksista. Näistä tiedoista toimitusvelvollinen on siten asianomainen puolueen lähiyhteisö. Yhteisö tai säätiö, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, toimittaa asiakirjat.

Tiedot toimitetaan Valtiontalouden tarkastusvirastolle sähköisessä muodossa tarkastusviraston ylläpitämässä verkkopalvelussa. Tarkastusvirastolle toimitettuja tietoja ei tukien erittelyä lukuun ottamatta sisällytetä tarkastusviraston ylläpitämään ilmoitusrekisteriin. Tiedot ja asiakirjat voidaan toimittaa ainoastaan sähköisesti.

Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjojen toimitusvelvollisuus syntyy siitä tilikaudesta, jonka aikana se on ilmoitettu Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisöksi.

## 1.3 Tietojen toimittamisen tulkintatilanteita

Säännökset tietojen toimittamisesta ovat varsin yksiselitteiset. Vuoden 2011 toimitettavissa tiedoissa ei tullut esiin olennaisia tilinpäätösasiakirjoja koskevia tulkinnanvaraisuuksia lukuun ottamatta tilannetta, jossa eduskuntapuolueen piirijärjestön tilinpäätöstä ei ollut vahvistettu ja tilannetta, jossa puolueen hallinnollinen toiminta väheni olennaisesti käytyjen vaalien jälkeen.

Puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön on tehtävä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ajantasainen ilmoitus, mikäli samalta tukijalta saatu tuki on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Tuen käsite on määritelty puoluelaisissa.

Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Tukena ei kuitenkaan pidetä seuraavia suorituksia, joista ei ole arvioitu aiheutuvan vaaraa sidonnaisuuksien syntymiselle.

### **1 Tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut**

Peruste tavanomaisen talkootyön ja tavanomaisten ilmaisupalvelujen rajaamiseen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on käytännöllinen. Talkootyötä ja erilaisia ilmaisupalveluita kuten alennuksia on hyvin vaikea arvottaa, eivätkä ilmoitukset siten olisi yhteismitallisia, jos tällaiset arviot edellytettäisiin ilmoituksessa tehtäviksi. Lisäksi on syytä ottaa huomioon talkootyön muuttunut luonne. Asiantuntemus korostuu nykyään kampanjoissa käytettyä aikaa enemmän.

Tavanomainen talkootyö on vapaaehtoista, palkatonta työtä. Työ katsotaan talkootyöksi niin kauan kuin työstä ei makseta palkkaa, vaikka kyseessä on alan ammattilainen. Jos

joku muu kuin ehdokas maksaa ammattilaisen palkan siltä ajalta kun hän toimii kampanjassa, kyseessä ei ole talkootyö, vaan kyseisen rahoittajan ehdokkaalle antama tuki.

Ainoastaan luonnollinen henkilö voi tehdä talkootyötä. Siten yritysten antamat maksuttomat palvelut kuten banderollien kiinnittäminen ovat aina tukeita.

### **2 Puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyvät käyvän arvon mukaiset suoritukset**

Rajaus koskee sellaisia ulkopuolisilta saatuja suorituksia, jotka liittyvät yhdistyksen toiminnan ja talouden tavanomaiseen, joka-päiväiseen hoitamiseen, kuten yhdistyksen tehtäviin työnantajana ja käyttöomaisuuden haltijana. Tällaisia suorituksia voivat siten olla esimerkiksi puolueen omistaman toimistohuoneiston tai toimistointaimiston myynnistä saadut maksut. Edellytyksenä kuitenkin on, että suoritus on käyvän arvon mukainen.

Omaisuuden hoitoon liittyviksi katsotaan myös esimerkiksi vakuutus- ja vahingonkorvausten kaltaiset tavanomaiset suoritukset. Vaalikampanjan varainhankintaan liittyvät suoritukset ovat kuitenkin ilmoitettavan tuen piirissä. Esimerkiksi vaaliseminaarin lipputulot eivät ole tavanomaiseen järjestötoimintaan liittyviä suorituksia.

Tavanomaisen järjestötoiminnan arviointi perustuu toimintaan, joka on tavanomaista kaikissa järjestöissä ja yhdistyksissä. Tässä yhteydessä ei voida huomioida kaikkia niitä varainkeruun muotoja, jotka ovat tyyppillisiä nimenomaan puolueille ja puolueyhdistyksille, vaikka kyseiset yhteisöt pitävät näitä tavanomaisena toimintanaan. Kertomukses-



saan K 6/2012 puoluerahoituksen valvonnasta tarkastusvirasto raportoi esimerkkinä puolueiden ja puolueyhdistysten keräämät luottamushenkilömaksut. Tarkastusvirasto tulkitsee, että puolueelle maksettavat luottamushenkilömaksut olisivat puoluelain näkökulmasta yksityishenkilön tekemiä lahjoituksia puolueelle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM3/2012 vp) mukaan kunnallisista luottamustoimista perittyä luottamushenkilömaksua voidaan kuitenkin asiasta esitetyn perusteella pitää perustellusti puoluelaissa tarkoitettuna puolueen tavomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suorituksena edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan. Tarkastusvirasto ottaa lain soveltamisessa ja tulkinnassa vastedes huomioon tämän tarkastusvaliokunnan yksimielisesti esittämän ja oikeudellisesti perustellun tulkintakannanoton.

### **3 Puolueen ja sen puolueyhdistysten toisiltaan saamat suoritukset**

Nämä ovat puolueyhteisön sisäisiä siirtoja, eikä niihin siten liity vaaraa sidonnaisuuksien syntymisestä ulkopuolisiin rahoittajiin. Tällaisia siirtoja voivat olla esimerkiksi puolueen ja puolueyhdistysten väliset puoluetuen tai jäsenmaksujen tilitykset.

### **4 Puolueen ja puolueyhdistyksen harjoittaman pysyväisluonteisen liiketoiminnan tulot**

Pysyväisluonteisella liiketoiminnalla tarkoitetaan luonteeltaan jatkuvaa liiketoimintaa, jota harjoitetaan yleisillä markkinoilla ja markkinaehtoisesti. Tarkoitus on, että puolueet ja puolueyhdistykset eivät joutuisi epäedulliseen asemaan harjoittaessaan markkinaehtoista pysyväisluonteista liiketoimintaa.

Luonteeltaan tilapäinen liiketoiminta ei ole pysyväisluonteista toimintaa. Esimerkik-

si vaalikampanjan rahoittamiseen liittyvä liiketoiminta ei yleensä ole pysyväisluonteista. Vaikka vaalikampanjan varainhankinta olisi luonteeltaan jatkuvampaa ja sitä harjoitettaisiin yleisillä markkinoilla, se ei yleensä ole markkinaehtoista. Varojen antaminen vaalikampanjaan on tyypillinen tapa tukea puoluetta. Esimerkiksi kampanjan rahoittamiseksi järjestettyjen seminaarien lipputulot tai taukukaupan tulot eivät näin ollen ole pysyväisluonteisen liiketoiminnan tuloja.

Liiketoiminnan pysyväisyysluonteisuutta saattaa käytännössä olla vaikea arvioida. Puolue saattaa esimerkiksi toimia tilojensa edelleen vuokraajana. Tällöin tulee kuitenkin myös tarkastella toiminnan markkinaehtoisuutta. Jos hintaan sisältyy arvion mukaan olennaista ylihintaa, ei toimintaa voida pitää markkinalähtöisenä. Tällöin vähintään saatu ylihinta tulisi arvioida ja ilmoittaa saatuna tukena euromääräisesti.

### **5 Puolueen ja puolueyhdistyksen harjoittaman sijoitustoiminnan tulot**

Tällaisia ovat esimerkiksi osingot ja talletusten korot samoin kuin vuokratulot puolueen omistamasta kiinteistöstä. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että kysymyksessä on nimienomaan puolueen harjoittama sijoitustoiminta.

### **6 Puoluelain 9 §:ssä tarkoitettu avustus sekä muu vastaava lakiin taikka valtion tai kunnan talousarvioon perustuva avustus**

Tällaisen avustuksen myöntäminen perustuu lailla säädettyihin tai talousarviossa päätettyihin edellytyksiin. Käytännössä avustus myönnetään päätöksellä, johon voidaan hakea muutosta valittamalla. Lakiin perustuvaksi katsotaan myös esimerkiksi raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001) perusteella maksettu suoritus.

Muut suoritukset tulee puoluelain mukaan tulkita tueksi.

Edelleen puolelaissa on säädetty tuen vastaanottamista koskevista rajoituksista. Tukea, jonka antajaa ei voida selvittää, ei saa vastaanottaa. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että velvollisuutta selvittää tuen antaja tulee tulkita suhteellisuus huomioon ottaen. Säännöksessä tarkoitettu selvittelytyö tarkoittaa lähinnä tuen lähettäjälle tai antajalle kohdistettavaa tiedustelua tuen alkuperäisestä lähteestä, jos on syytä epäillä, että tuen antaja toimii vain välikätenä. Tällaista tilannetta koskee myös ilmoitusvelvollisuus välitetyn tuen antajasta. Valiokunnan mietinnön (PeVM 3/2010 vp) mukaan selvittämisvelvollisuus laajenee tuen arvon kasvaessa. Jos tuen antaja jää kokonaan tuntemattomaksi tai tuen välittäjä kieltäytyy ilmaisemasta tuen lähdettä, tällaista tukea ei saa ottaa vastaan.

Samalta tukijalta ei saa vastaanottaa tukea arvoltaan 30 000 euroa enempää kalenterivuodessa. Sanottu tukikatto on tukija- ja vastaanottajakohtainen. Sama tukija voi siten katon rajoittamatta tukea esimerkiksi saman puolueen useita puolueyhdistyksiä, kunhan kunkin vastaanottajan saama tuki jää alle laissa säädetyn rajan. Tukikatto ei koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle eikä myöskään testamentilla annettua tukea.

Puoluelakiin sisältyy kielto vastaanottaa ulkomaista tukea. Tarkoitus on rajoittaa epäasiallista ulkomaista vaikuttamista Suomen poliittiseen toimintaan. Kielto ei koske tukea yksityishenkilöiltä eikä puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Sääntely sallii siten tuen vastaanottamisen esimerkiksi puolueen eurooppalaiselta kattojärjestöltä tai Euroopan parlamentista oman parlamenttiryhmän kautta.

Tukea ei saa vastaanottaa valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä taikka valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Kielto ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta. Toimitilojen käytöllä tarkoitetaan esimerkiksi puolueyhdistyksen kokoontumista kunnan tiloissa ja tavanomaisella vieraanvaraisuudella esimerkiksi kahvitarjoilua.

Määräysvallasta yrityksessä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä. Valtion tai kunnan määräysvallassa oleviin yrityksiin voivat kuulua esimerkiksi valtionenemmistöiset osakeyhtiöt ja kunnan tai kuntien yhteiset vesi- ja sähköyhtiöt.

Julkisoikeudellisena pidetään sellaista yhdistystä ja säätiötä, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Tällaisia ovat esimerkiksi ylioppilaskunnat ja kauppakamarit. Kielto koskee myös itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia kuten Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia.

## 2 Tarkastusvirasto puolerahoituksen valvojana

### 2.1 Valvonnan kohde

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi saken uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa, jos asiakirjoja tai tietoja ei ole viraston kehotuksesta huolimatta toimitettu, korjattu tai täydennetty taikka niiden oikeellisuutta ja riittävyttä selvitetty, ja laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden ollenainen. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valittamalla 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 puolueiden rahoituksen avoimuuden toteutumiseen siten, että julkisuudessa ja kansalaisilla on edellytykset arvioida puolueiden sidonnaisuuksia.

Puoluelaisissa säädetyn tarkastusoikeuden piirissä ovat puolueet, puoluelain 9 §:n tarkoittamat avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt sekä puolueen lähiyhteisöt.

Lisäksi on otettava huomioon, että tarkastusvirastolla on puoluetukeen kohdistuva tarkastusoikeus valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) perusteella. Koska oikeusministeriö toimii ensisijaisena valtionavustusten valvojana, tarkastusviraston rooli on tältä osin toissijainen.

Puoluekisteriin merkityjä puolueita on 16, joista kahdeksalla on edustus eduskunnassa ja näin ollen oikeus valtionavustukseen. Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla on noin 120 ja erillisiä naisjärjestöjä kahdeksan. Puolueiden lähiyhteisöjä on ilmoitettu tarkastusvirastolle tammikuun loppuun mennessä 2013 kaikkiaan kaksitoista. Valvottavien yhteisöjen kokonaismääräksi arvioidaan puoluelain ja valtionavun jakopäätöksen perusteella noin 140 yhteisöä.

Puoluelain valvontatoiminnassa tarkastusviraston pitkän aikavälin suunnittelun tavoitteena on, että tarkastusvirasto voi toteuttaa tarkastuksen kaikkiin valvottaviin kuuden vuoden kuluessa. Pitkän aikavälin suunnittelussa on huomioitava kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittama tositteiden säilytys-

aikavaatimus. Suunnittelussa voidaan ottaa huomioon tarkastushavaintojen perusteella muodostuva käsitys eri toimijoiden toimintariskistä ja sisäisen valvonnan riskistä. Tarkastusten määrä on kuitenkin riippuvainen tarkastusviraston resursseista.

## 2.2 Tarkastusviraston toimenpiteet

Puoluelaisissa 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 §).

Tarkastusviraston toimenpiteet ovat perustuneet seuraaviin puoluelain nojalla annettuihin määräyksiin ja ohjeisiin:

- 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 (361/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston yleisohje puoluelain 9 b §:n tarkoittaman vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn laatimisesta ja puoluelain 9 d §:n 1 momentin tarkoittamien tietojen toimittamisesta (356/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 9 d §:n 2 momentin tarkoittaman puolueen lähiyhenteisön tilinpäätöksen ja muiden tietojen toimittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle (359/41/2010).

Lisäksi tarkastusvirasto on vahvistanut ohjeen puoluerahoitusta koskevien kanteluiden tekemisestä Valtiontalouden tarkastusvirastolle (312/41/2010).

Määräykset ja ohjeet on toimitettu puolue-

eille. Ohjeet ovat saatavilla myös FINLEX-säädöstietopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämällä verkkosivuilla osoitteessa [www.vaalirahoitusvalvonta.fi](http://www.vaalirahoitusvalvonta.fi).

Tarkastusvirasto on ylläpitänyt vuonna 2010 aloitettua neuvontapalvelua. Lisäksi tarkastusvirasto ylläpiti verkkosivuilla puoluelain tulkinnallisiin kysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Neuvontaa annettiin myös sähköpostin välityksellä. Kysymykset ja vastaukset, joilla arvioitiin olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, julkaistiin myös verkkosivuilla. Lisäksi tarkastusvirasto on järjestänyt puoluelain toimeenpanoon liittyen kaikille puolueille 3.12.2012 avoimen keskustelu- ja koulutustilaisuuden. Vaalirahoituslain ja puoluelain tehtävien hoitoon liittyvä tietojärjestelmä toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaisissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä. Sähköisessä ilmoitusmenetelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaisuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puoluelaisissa säädettyjen tietojen toimittamisessa pyrittiin kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Markkinoilla ei ollut tähän tarkoitukseen olemassa valmiita ratkaisuja, joten tietojärjestelmä jouduttiin tarkastusvirastossa suunnittelemaan ja toteuttamaan poikkeuksellisen nopealla aikataululla lainsäädännön voimaan tullessa. Tietojärjestelmän toimivuuden ja käytettävyyden varmistaminen on edelleen tärkeä painopistealue. Valmius

puoluelain mukaisten ilmoitusten vastaanottamiseen sähköisessä muodossa on ollut vuoden 2011 alusta.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2012 ai-

kana yhteensä 20 tarkastusta. Tarkastusten toteutusta ja olennaisimpia havaintoja kuvataan luvussa 3. Luettelo tarkastuksista on tämän kertomuksen liitteenä.

## 2.3 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Suoritetun tarkastuksen 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. Erityistä huomiota kiinnitettiin säädöksissä edellytettyjen vastaanotettuja tukia koskevien euromääräisten enimmäismäärien noudattamiseen ja sisällöllisiin rajoituksiin.

Tarkastettava ajanjakso oli kaikkien tarkastettavien kohdalla 1.9.2011–31.8.2012. Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät tarkastettavien organisaatioiden vuoden 2011 tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyjen toimittaminen sekä puoluelain näkökulmasta yhden vuoden olennaiset kirjanpilotapahtumat.

Puolueiden tarkastukset kohdistuivat kaikkiin eduskuntapuolueisiin sekä niiden Varsinais-Suomen piirijärjestöihin. Lähiyhteisöjen tarkastukset kohdistuivat vuoden 2011 syksyn tarkastuksen jälkeen ilmoitettuihin uusiin

lähiyhteisöihin ja ajanjaksoon, jonka aikana kyseinen yhteisö oli ilmoitettu lähiyhteisöksi. Kaikki tarkastetut uudet lähiyhteisöt olivat säätiöitä.

Tarkastukset toteutettiin syksyllä 2012, ja tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville etukäteen toukokuussa 2012.

Tarkastuksen suuntaamisessa huomioon otettavia kohdeasioita olivat:

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt sekä tukirahoituksen ja kulujen erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat, rahankeräykset, tiliotteet, lahjakirjat)
- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen ajalta 1.9.–31.12.2011 ja 1.1.–31.8.2012
- ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolueiden huolehtimisvelvollisuuden menettelyt paikallisyhdistysten ilmoitusten toimittamisessa
- puolueen ja sen lähiyhteisön tai muun organisaation antamien ilmoitustietojen vertaaminen toisiinsa.
- tilintarkastuskertomuksen lausumien asianmukaisuus puoluelain näkökulmasta ja tarvittaessa tilintarkastuksen sisältöön perehtyminen.

## 2.4 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. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 6 000 yhdistystä. Näiden valvomisen olisi myös merkittävä resurssikysymys.



# 3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

## 3.1 Tarkastuksen yleiskuvaus

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

Tarkastusvirasto on puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) 9 e §:n 2 momentin perusteella tehnyt tarkastuksen kaikkiin eduskuntapuolueisiin, niiden Varsinais-Suomen piirijärjestöihin sekä puolueiden ilmoittamiin uusiin lähiyhteisöihin. Lähiyhteisöjen tarkastus tehtiin niissä edellisen tarkastuksen jälkeen ilmoitetuissa uusissa lähiyhteisöissä, joilla oli lähiyhteisöstatus ajanjaksolla 1.9.2011–31.8.2012. Tarkastuksissa selvitettiin puoluelain näkökulmasta ja vuosien 2011 ja 2012 kirjanpitoaineiston perusteella valvottavien kirjanpidon, maksuliikkeen ja varainhoidon yleisjärjestelyjä sekä tukirahoituksen ja kulujen erittelytapaa kirjanpidossa ja tukirajoitusten huomioonottamista ajalla 1.9.2011–31.8.2012.

Puolue- ja yhteisörahoitustarkastusten kohteina oli kahdeksan puoluetta, kahdeksan piirijärjestöä ja neljä puolueiden ilmoittamaa lähiyhteisöä. Kaikkiaan tarkastuksia tehtiin 20. Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville toukokuussa 2012, tarkastettavat toimittivat pyydetyn ennakkomateriaalin tarkastusvirastolle ennen tarkastuksia, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syys–marraskuussa 2012.

Tarkastuksista tehdyt palautemuistiot lähetettiin kommentoitaviksi luonnoksina marraskuun 2012 lopulla. Alustavia tarkastushavaintoja käsiteltiin myös tarkastettaville 3.12.2012 järjestetyssä keskustelu- ja informaatiotilaisuudessa. Lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastetuille 11.12.2012. Palautemuistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 11.1.2013 mennessä. Saatu palaute, eli lähinnä ilmoitukset muistion jälkeen tehdyistä toimenpiteistä, on otettu huomioon tämän tarkastuskertomuksen valmistelussa.

## 3.2 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt

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

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

Tarkastuksessa havaittiin edellisen tarkastuksen tavoin, ettei puoluerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpilotapahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta. Kirjanpitolaki mahdollistaa erilaisia tilien nettovolyymeja pienentäviä hyvitys- ja oikaisukirjausmenettelyjä, jotka voivat vaikuttaa tilinpäätöksestä tehtäviin johtopäätöksiin ja tätä kautta eri organisaatioita koskeviin vertailuihin. Tältä osin tilinpäätösten perusteella ei ole mahdollista muodostaa riittävää kuvaa puolueiden ulkopuolisen rahoituksen tosiasiallisesta määrästä.

Kirjanpitolain (1336/1997, muutettu

1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan käteisellä rahalla suoritettavat maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Muut kirjaukset saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella neljän kuukauden kuluessa kalenterikuukauden tai jakson päättymisestä. Tarkastuksessa havaittiin yksittäisessä tapauksessa kirjanpidon ajantasaisuuden olennaisia puutteita tarkastushetkellä. Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain 1 luvun 1 §:n kohdan 6 perusteella kaikkia säätiöitä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota pankkien antamien tiliotteiden tietosisältöön. Silloin kun puolue tai muu organisaatio on saanut pankkitililleen useita suorituksia esimerkiksi jäsenmaksuina tai lahjoituksina, rahalaitos on saattanut esittää suoritukset tiliotteella koonteina. Kirjanpidon asianmukaisuuden näkökulmasta koonneista tulee aina esittää riittävä erittely, jotta voidaan varmistua siitä, etteivät yksittäiset suoritukset jo sellaisenaan ylitä ajantasaisen ilmoituksen 1 500 euron kynnystä.

Tarkastuksessa havaittiin sopimusjärjestelyjä, joiden perusteella oli epäselvää, muodostuuko niistä tukea puolueelle. Tapahtumien sisällön dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota. Tällaisia tapahtumia olivat esimerkiksi lainat sekä yhteistyökumppaneiden tai puolueen hallinnassa olevien yhtiöiden kanssa tehdyt palvelu- ja vuokrasopimukset ja keskinäiset avustukset. Lainatilanteessa, mikäli puolue ei pysty maksamaan velkaansa, velan anteeksiantamisesta voi tulla puolueelle tukea.

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Tarkas-

tusvirastolle toimitetut tilinpäätösasiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tarkoittamia julkisia asiakirjoja, jotka myös julkaistaan. Koska tilinpäätös julkaistaan puoluelain mukaisesti yleisessä tietoverkossa, siihen ei pitäisi sisällyttää ei-julkista tietoa kuten henkilötunnuksia tai pankkitilien numeroita. Toisaalta sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin toimitettujen tilinpäätösten tulisi olla täydellisiä, eli niiden tulisi sisältää kaikki tilinpäätöksen numeroidut sivut. Tilinpäätösten toimittamiseen liittyen puolueen tulisi toimittaa jäljennökset alkuperäisistä allekirjoituista tilinpäätösasiakirjoista.

Puoluelain 9 a §:n 1 momentin tulkinnanvaraisuus uusien tilinpäätösveloitteiden soveltamisesta ilmeni tarkastuksessa siten, että tulkinta tilinpäätöksen yhteydessä esitettävistä tiedoista on vaihdellut.

Tarkastuksessa tuli esille tilanteita, joissa puolueen tai muun yhteisön taloudellisten rajojen tulkinnanvaraisuus ilmenee myös kirjanpidossa. Esimerkiksi puolueen ja sen eduskuntaryhmän sekä eduskuntaryhmän ja eduskunnan välinen rajanveto on ollut tulkinnanvarainen. Eduskuntaryhmien asema on kuitenkin muuttunut, kun laki eduskuntaryhmistä (979/2012) on annettu 28.12.2012 ja tullut voimaan 1.1.2013.

### 3.3 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, vaan 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 eli käytännössä KHT, HTM tai JHTT tai vastaava auktorisoitu yhteisö. Tilintarkastaja lausuu tilintarkastuskertomuksessaan tilintarkastuslaisissa 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 tilintarkastuslaisissa sää-

detyn lisäksi, onko lähiyhteisön toiminnassa noudatettu tämän lain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista.

Puoluelain 9 c § ilmeni tarkastuksessa siten, että lainkohdan uusien tilintarkastusvelvoitteiden soveltamista ensimmäisestä päivästä tammikuuta 2011 on noudatettu vaihtelevasti. Osa puolueyhteisöjen vuoden 2011 tilintarkastuksista oli edelleen muiden kuin auktorisoitujen tilintarkastajien laatimia. Myös tilintarkastuskertomusten lausumien sisältö vaihteli siten, että niistä puuttui puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Joidenkin yhteisöjen tilintarkastajat ovat lisäksi antaneet erillisiä lausuntoja tai ilmoituksia. Osalla tarkastetuista oli tilintarkastuskertomuksen lisäksi toiminnantarkastuskertomus.

Puoluelain tavoitteena on, että puoluelain säännösten valvonta perustuu olennaisesti valtionavustusta saavien puolueiden, niiden piirijärjestöjen ja naisjärjestöjen omaan tilintarkastukseen. Puoluelain erityissäännökset tilintarkastuksesta eivät koske puolueiden perusosastoja ja paikallisyhdistyksiä. Puolueyhteisöjen valvontajärjestelmä perustuu siis pitkälti siihen, että puolueille ja niiden piirijärjestöille valitaan asiantuntevat ammattilintarkastajat ja että he tuntevat tehtävänsä ja siihen kuuluvat raportointivaatimukset. Tarkastusviraston havaintojen mukaan näin ei kuitenkaan ole kaikilta osin tapahtunut, koska puutteita on havaittu kymmenien valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Tältä osin valvontajärjestelmä ei siis ole toiminut tarkoitettulla tavalla ainakaan alkuvaiheessa.

### 3.4 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.

Lähes kaikki vuotta 2011 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on toimitettu Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puolue-rahoituksen ilmoitusrekisteriin. Osa tarkastusvirastolle toimitettavista tiedoista on saa-

tu järjestelmään vasta tarkastuksen edessä. Lisäksi tarkastusvirasto lähetti 26.9.2012 osalle tilinpäätöksen toimitusvelvollisista kehotuksen toimittaa puuttuvat tiedot. Aivan kaikkia tilinpäätöstietoja ei saatu vielä tammikuun 2013 loppuun mennessä. Yhden pii-rijärjestön kohdalla tietojen toimittamattomuuden syynä oli se, ettei tilinpäätöstä ollut vahvistettu. Puolue kuitenkin toimitti laaditun tilinpäätöksen ja ilmoitti, että tilintarkastus on tehty, mutta tilintarkastuskertomusta ei ole annettu ilman tilinpäätöksen hyväksymistä.

Kaikkia puoluelain tarkoittamia tilinpäätöstietoja ei saatu vaivatta sähköisesti ja alkuperäistä asiakirjaa vastaavina, vaan tietoja jouduttiin kopioimaan ja skannattiin järjestelmään poikkeuksellisesti myös tarkastusvirastossa. Todettakoon, että muita kuin laissa edellytetyjä asiakirjoja ei julkaista sähköisessä puolue-rahoituksen ilmoitusrekisterissä.

## 3.5 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 ilmoitettiin vuoden 2012 aikana ajantasaisilla ilmoituksilla puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen vastaanottamia tukisuorituksia yhteensä 2 944 465,48 euroa. Vuodelta 2011 vastavia ilmoituksia tehtiin 2 481 677,15 euron kokonaismäärästä.

Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisin ilmoituksina tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin puoluelain tarkoittamia suorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan osa ilmoittamatta jättämisistä on aiheutunut huolimattomuudesta.

Ilmoituksia pyydettiin täydentämään tarkastusten aikana.

Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, miten puolueet ovat huolehtineet puolueyhdistysten ajantasaisten ilmoitusten tekemisestä. Tarkastuksen perusteella voidaan suosittel-

la, että puolueiden tulee nykyistä systemaatisemmin informoida paikallisyhdistyksiään puoluelain 8 c §:n velvoitteista.

Osa ilmoittamattomista suoritusyypeistä 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.

Ajantasaisiin ilmoituksiin ei ollut aina sisällytetty saatua mainosmaksuja, koulutukseen ja siihen liittyvään oppimateriaaliin saatua tukea, saatua vuokraa tai tavanomaisesta hintatasosta poikkeavia vuokria, saatua palkan osasuoritusta, matka-avustuksia ja matkustamista koskevia suorituksia, lehtikirjotuspalkkioita sekä luottamushenkilömaksuja eli ns. puolueveroa. Valvonnan näkökulmasta joudutaan tulkitsemaan sitä, miltä osin suoritukset tai rahanarvoiset etuudet ovat tukea ja miltä osin sallittua tavanomaista toimintaa. Olennaista kuitenkin on, että puoluelaki tähtää rahoituksen läpinäkyvyyteen, joka toteutuu ajantasaisin ilmoituksin. Jos puoluelain tarkoittama organisaatio on mukana erilaisissa rahoitus- ja sopimusjärjestelyissä, tulisi sen itse myös arvioida, onko ky-symyksessä puoluelain tarkoittama tuki.

Tarkastuksen edetessä puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet lukuisia uusia ajantasaisia ilmoituksia. Näistä osa on myös määrältään erittäin huomattavia. Silloin kun rahallinen tai ei-rahallinen tuki on huomattava, voi tulla ajankohtaiseksi uuden lähiyhtei-

sön ilmoittaminen tarkastusvirastolle. Tällainen tarve tuli tarkastuksessa esille kahden tarkastetun piirijärjestön kohdalla.

Tarkastettavia on tarkastuksen aikana kehoitettu seuraamaan niiden saamia suorituksia kumulatiivisesti ilmoitus- ja enimmäisrajan noudattamiseksi.

Todettakoon, että veroviranomaisilta tammikuussa 2012 saadun tiedon mukaan luotamushenkilömaksuja tilitettiin vuonna 2011 yhteensä 6 084 600 euroa ja vuonna 2010 yhteensä 5 670 500 euroa.

Tarkastuksessa havaittiin, että piirijärjestö oli vastaanottanut huomattavaa tukea yhdistykseltä, joka ei ole puolueyhdistys eikä puolueen lähiyhteisö. Piirijärjestö teki tarkastuksen jälkeen marraskuussa 2012 ajantasaiset ilmoitukset vuonna 2011 saadusta tuesta. Tuki kuitenkin ylittää puoluelain 8 b §:n mahdollistaman 30 000 euron enimmäismäärän samalta tukijalta.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että muuta kuin suoraa rahallista tukea on ollut vähän. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin, että piirijärjestö oli saanut korvaukselta käyttöön toimitilansa säätiöltä, jota ei ollut ilmoitettu lähiyhteisöksi. Saadusta huomattavasta ei-rahallisesta tuesta ei myöskään ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia ennen tarkastusta. Puolue ilmoitti kyseisen säätiön lähiyhteisökseen tammikuussa 2013 ja teki samalla ajantasaiset ilmoitukset vuosiin 2011 ja 2012 kohdistuneesta ei-rahallisesta tuesta. 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.

## 3.6 Tuen rajoituksia koskevien säännösten 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 tuki-jalta 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 tarkoitettulla tavalla valtion tai kunnan määräysvallassa olevalla 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.

Tilitapahtumana kuntien ja kuntayhtymien sekä eduskunnan maksamat suoritukset puolueyhteisöille näyttävät puoluelain 8 b §:n tarkoittamalta kielletyiltä tuelta julkisyhteisöiltä. Käytännössä näissä tapahtumissa oli sisällöllisesti kysymys luottamushenkilömaksujen tilityksestä. Tarkastetuilla ei tarkastushetkellä ollut sopimuksia tai muita kirjallisia dokumentteja, joiden perusteella luottamushenkilöiden työnantaja tilittää puolueelle osan luottamushenkilöiden palkkioista palkkionsaajan puolesta. On kuitenkin ilmeistä, että käytäntö on vuosikymmeniä vanha ja perustuu Suomen Kaupunkiliiton vuonna 1980 antamaan suositukseen.

Tarkastuksessa havaittiin, että puolueet ovat laskuttaneet eduskuntaryhmäänsä ruokailuista, majoituksesta, kokoustilastoista ja puoluekokouskuluista. Käytännössä kyse on kulukorvauksista, joiden asianmukaisuus ei kuulu tämän tarkastuksen piiriin. Suoritusten sisällön asianmukaisuus on eduskunnan valvonnassa.

Puoluelain 8 b §:n mukaan ulkomaista tukea saa vastaanottaa vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin ulkomaansuorituksia. Maksuja oli tullut välikäsien kautta Euroopan parlamentilta ja Pohjoismaiden neuvostolta. Näitä voidaan pitää ainakin osaksi kiellettyinä tukena, koska puoluelaisia ei ole kansainvälisten järjestöjen maksamia avustuksia koskevia poikkeuksia. Euroopan parlamentin maksut perustuvat parlamentin



puhemiehistön päätökseen vierailijaryhmien ym. vastaanottoa koskevista säännöistä.

Tarkastuksessa ei havaittu testamentteja tai lahjakirjoja eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja.

Tarkastuksessa tuli uudelleen esille edellisen tarkastuksen tapaus, jossa puolueen tilaisuudessa puolueen puheenjohtajalle oli luovutettu rahaa sisältänyt kirjekuori. Puolue ei saanut selville kirjeen antajaa. Puoluelain 8 b §:n mukaan tukea ei saa vastaanottaa tuntemattomalta, mutta laki ei ota kantaa siihen, miten tällaisen tuen kanssa on meneteltävä. Jotta lain tarkoitus toteutuisi, puoluetta kehoitettiin luovuttamaan varat joko poliisille tai aluehallintovirastolle. Puolue ei kuitenkaan ole tätä tehnyt.

Tarkastuksessa tuli esiin yli 30 000 euron suorituksia ja ei-rahallista tukea yhteisöiltä, jotka eivät ole olleet puolueyhdistyksiä eivätkä puolueen ilmoittamia lähiyhteisöjä. Tältä osin puoluelain 8 b §:n mukaista 30 000 euron enimmäismäärää samalta tukijalta ei ole noudatettu, ja tuet tulee ilmoittaa ilmoitusrekisteriin. Eräitä avustuksia oli käsitelty myös läpikulkuerinä, joita puolue ei tämän vuoksi pitänyt tarpeellisina ilmoittaa puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Tarkastuskäyntien jälkeen tarkastusvirastolle on ilmoitettu tammikuussa 2013 yksi uusi lähiyhteisö.

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 ole tehty ajantasaista ilmoitusta. Näitä ovat ainakin saatu vuokra- ja palkkatuki, matkustamista koskevat suoritukset, mainosmaksut, koulutus- ja materiaalituki sekä lehtikirjoituspalkkiot. Tarkastuksen aikana ilmoitusvelvolliset ovat tehneet uusia tai korjattuja ajantasaisia ilmoituksia, joilla tilannetta on osin korjattu.

Tarkastuksessa havaittiin myös suorituksia, jotka ovat puoluelain mukaan kiellettyjä ja joista ei ole tehty ajantasaista ilmoitusta. Tapaustyyppinä tällaisia suoritetyyppejä olivat muun muassa jo edellisessä tarkastuksessa havaittu mutta edelleen käsittelemättä jätetty rahakuori tuntemattomalta sekä matka- ja muut kulukorvaukset ulkomailta ja eduskuntaryhmältä.

Eduskunta on säätänyt lakialoitteen LA 64/2012 vp. pohjalta lain eduskuntaryhmistä (979/2012). Lain ja sen pohjana olevan perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 11/2012 vp. perusteella eduskuntaryhmä on itsenäinen oikeushenkilö. Eduskuntaryhmien asema on edelleen tulokannavarainen, mutta eduskuntaryhmän voidaan katsoa lakialoitteen perusteella olevan erityislaatuinen julkisoikeudellinen yhdistys. Jos eduskuntaryhmät katsotaan julkisoikeudellisiksi yhdistyksiksi tai eduskunnan tai eduskuntaryhteisön osaksi, on ilman säädösmuutoksia perusteltua pitää eduskuntaryhmien maksamia korvauksia puolueille puoluelain 8 b §:n tarkoittamana kiellettyinä tukena valtiolta. Eduskunnan antamalla eduskuntaryhmien valtion talousarviosta saamaa tukea koskevilla säännöksillä ja määräyksillä voidaan osaltaan huolehtia siitä, että eduskuntaryhmien ja puolueiden rahoituksen suhde on avoin ja selkeä.

## 4 Johtopäätöksiä ja suosituksia

Puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Puoluelain 9 d §:n perusteella puolueen tulee toimittaa tilinpäätösasiakirjat kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten tilinpäätösasiakirjat on toimitettava kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Järjestelmän pääkäyttäjän rooli ja tietojen nykyistä ajantasaisempi toimittaminen ovat tärkeitä järjestelmän tarkoittaman läpinäkyvyyden näkökulmasta.

Pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Edelleen kuitenkin korostetaan, että kaikkien kirjanpitovelvollisten tulee pitää kirjanpitonsa kirjanpidolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan ajan tasalla. Myös kirjanpidon erittelytapaan, ajantasaisuuteen ja laatuun sekä käteisen rahan käsittelyyn on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Mahdollisena säännöstarkennuksena voisi olla, että muiden tilinpäätösasiakirjojen lisäksi edellytettäisiin toimitettavaksi tarkastusvirastolle yhteisön mahdollinen toimintakertomus tai tilinpäätöksen asemesta kirjanpidolain 3 luvun 8 §:n tarkoittama tasekirja, joka sisältää myös mahdollisen toimintakertomuksen. Tämä yhtenäistäisi tarkastusvi-

rastolle toimitettavien asiakirjojen sisältöä ja lähettämiskäytäntöä. Myös tilinpäätösasiakirjojen toimittamisen takaraja olisi suositeltavaa määritellä laskettavaksi kirjanpidolain 3 luvun 6 §:n perusteella tilinpäätöksen laatimisesta eikä sen myöhemmästä vahvistamisesta. Tällöin toimittamisaika olisi yksiselitteinen ja asiakirjat saataisiin tarkastusvirastolle huomattavasti nykyistä aiemmin eikä niiden toimittamisajankohta olisi riippuvainen yhdistyksen toiminnasta.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan kymmenien valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa tai tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita. Tilintarkastajaksi ei ole kaikissa tapauksissa valittu puoluelain tarkoittamia auktorisoituja tilintarkastajia. Puolueiden ja niiden piirijärjestöjen tai lähiyhteisöjen tilintarkastajat eivät ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain 9 c §:n edellyttämiä lausumia. Tältä osin ensisijainen ja pääasiassa valtionavustusta saavia yhteisöjä koskeva valvontajärjestelmä ei siis ole toiminut tarkoitettulla tavalla ainakaan alkuvaiheessaan.

Taloudellisten tapahtumien dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää huomiota. Tarkastuksessa pyritään selvittämään saatujen suoritusten tosiasiallista sisältöä käytettävissä olevan dokumentaation pohjalta. Mikäli dokumentaatiota suoritusten sisällöstä ei ole, voidaan saatu suoritus tulkita ilmoitettavaksi tueksi. Tulokinnanvaraisten läpikulkuerien ja korvausten vastaanottamista tulisi välttää.

Puoluelain näkökulmasta tueksi luetaan

rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Suoritukset, joita ei pidetä tukena, on määritelty puoluelain 8 §:ssä ja 8 a §:ssä. Tukikäsite on siten puoluelain näkökulmasta varsin kattava. Puolueiden ja puolueyhdistysten tulisi jatkuvasti tarkkailla saamiaan suorituksia puoluelain määrittämää tukikäsitettä arvioiden. Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteri on tarkoitettu edistämään läpinäkyvyyttä, ja saadun suorituksen luonnetta voidaan selventää ilmoituksissa lisätiedoin.

Tarkastetuista organisaatioista voidaan todeta, että niiden ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Koska luottamushenkilömaksu on puolueyhdistysten merkittävä rahoituslähde, kertyneet luottamushenkilömaksut voitaisiin esittää tilinpäätöksen yhteydessä.

Puolueiden tulee huolehtia, että puolueyhdistykset tekevät tarvittaessa ajantasaiset ilmoitukset Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Tarkastuksessa ei havaittu puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia suoria tukisuorituksia lukuun ottamatta kahden tarkastetun piirijärjestön saamaa tukea, joka on peräisin muulta organisaatiolta kuin lähiyhteisöltä. Tästä aiheutuvat ongelmat voitaisiin välttää arvioimalla jatkuvasti, sisältävätkö erilaiset suoritukset puoluelain tarkoittamaa tukea. Jos puolueessa tai puolueyhdistyksessä havaitaan uuden lähiyhteisön tarve, puolueen on syytä tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus uudesta lähiyhteisöstä.

# Luettelo tarkastetuista

Kansallinen Kokoomus r.p.	4.9.2012	Helsinki
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö	4.10.2012	Kajaani
Keskustan Varsinais-Suomen piiri ry	1.11.2012	Turku
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö	7.9.2012	Jyväskylä
Perussuomalaiset r.p.	10.9.2012	Helsinki
Perussuomalaisten Tukisäätiö	19.10.2012	Helsinki
Perussuomalaisten Varsinais-Suomen piiri ry	31.10.2012	Lieto
Pirkanmaan Kansallisäätiö	18.10.2012	Tampere
Suomen Keskusta r.p.	18.9.2012	Helsinki
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	3.10.2012	Helsinki
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Varsinais-Suomen piiri ry	26.10.2012	Turku
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	5.9.2012	Helsinki
Svenska folkpartiet i Finland r.p.	1.10.2012	Helsinki
Svenska folkpartiet i Åboland r.f	10.10.2012	Turku
Varsinais-Suomen Kokoomus ry	25.10.2012	Turku
Varsinais-Suomen Sosialidemokraattinen Piiri ry	8.10.2012	Turku
Varsinais-Suomen Vasemmistoliitto ry	9.10.2012	Turku
Vasemmistoliitto r.p.	24.9.2012	Helsinki
Vihreä liitto r.p.	25.9.2012	Helsinki
Vihreän liiton Varsinais-Suomen piiri ry	2.11.2012	Turku









VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISSN 1796-9530 (nid.)