



Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2018



Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2018

B 8/2019 RD

ISSN-L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (HÄFT)
ISSN 1796-9654 (PDF)
URN:NBN: VTV-B82019RD
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-B82019RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b82019rd)

GRANO OY
HELSINGFORS 2019

FOTOGRAFIERNA
S. 10, REPUBLIKENS PRESIDENTS KANSLI
S. 18 OCH 26, FOTOGRAFEN TIINA PUPUTTI
S. 44, FOTOGRAFEN VILLE-VEIKKO HEINONEN

Till riksdagen

Statens revisionsverk har övervakat iakttagandet av partilagens (10/1969) bestämmelser om bidrag och statsunderstöd samt uppgörande och inlämnande av redovisningar under perioden 1.9.2017–31.8.2018.

Härmed lämnar Statens revisionsverk den årliga berättelse om tillsyn över parti-finansieringen som avses i 9 e § 4 mom. i partilagen.

Helsingfors den 28 februari 2019

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Klaus Krokfors
ledande redovisningsrevisor

Huvudsakligt innehåll

I partilagen finns förpliktande bestämmelser som gäller partier och partiföreningar och främjar öppenhet i finansieringen.

Syftet med bestämmelserna är att öka partifinansieringens öppenhet genom att i synnerhet beakta de rekommendationer som Europarådets organ mot korruption GRECO har gett Finland. Enligt rekommendationerna ska allmänheten få tillräcklig information om finansieringen av partiernas basverksamhet och valkampanjer för att kunna bedöma eventuella bindningar.

Statens revisionsverk övervakar hur partilagens bestämmelser om bidrag, redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer samt utarbetande och inlämnande av anknytande handlingar iakttas i tillsynsobjektets verksamhet. Från och med 2016 utövar revisionsverket också tillsyn över det statsunderstöd som avses i partilagen.

Tillsynsobjekten, dvs. partier, i understödsbeslut avsedda föreningar samt partinära sammanslutningar, har lämnat in bokslutshandlingar för 2017 till det elektroniska partifinansieringsregistret.

Enligt aktuella redovisningar till registret 2011–2018 har partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar totalt fått nästan 24,9 miljoner euro i bidragsprestationer.

Under 2018 redovisades bidragsprestationer för nästan 2,8 miljoner euro. Aktuella redovisningar under 2018 avser också föregående år så att beloppet ökade retroaktivt med ca 0,5 miljoner euro för 2017 och ca 0,2 miljoner euro för 2015. En ansevärd del av kompletteringarna är en följd av utförda partifinansieringsgranskningar.

År 2018 utförde revisionsverket 31 granskningar av partier samt deras distriktsorganisationer och partinära sammanslutningar. Utifrån dem kan det konstateras att de aktuella redovisningarna av partifinansieringen till väsentlig del är korrekta efter kompletteringarna och till väsentlig del ger riktiga uppgifter om de bidrag tillsynsobjekten fått.

Vid granskningarna upptäcktes flera fall där bidragstagaren inte hade lämnat aktuella redovisningar av alla erhållna bidrag. I likhet med tidigare granskningar visade sig omöjligt att få en tillförlitlig helhetsbild av partifinansieringen om man enbart utreder inkomstfinansieringen och intäkterna enligt bokslutet. Granskade partier och övriga sammanslutningar har många bokföringshändelser som betraktats som genomgångsposter. Det är dock relevant att utreda posternas innehåll utifrån det som avses med bidrag i partilagen.

Revisionsverket har rekommenderat partierna att lämna en sådan aktuell redovisning som avses i partilagen av deras avgifter för kandidater och riksdagsledamöter. Alla tillsynsobjekt har dock inte följt rekommendationen och därmed syns inte dessa prestationer som bidrag i partifinansieringsregistret.

Tillsynsobjekten har i regel skött bokföringen på behörigt sätt så att tillsynen över bestämmelserna i partilagen kunnat utgå från bokföringen.

I likhet med tidigare år upptäcktes brister i revisionsberättelserna från tillsynsobjektens revisorer. Revisorerna har inte alltid inkluderat uttalanden enligt 9 c § i partilagen i sina revisionsberättelser. Revisorernas rapportering har förbättrats de senaste åren, men uttalandena i revisionsberättelserna visar sig inte alltid tillräckliga och entydiga.

I tillsynen över statsunderstöd har revisionsverket utrett redovisningsförfarandet hos samtliga ca 150 redovisningsskyldiga mottagare och vid behov begärt rättelse av redovisningen eller mer information om förfarandet. Promemoriorna om granskningarna av partifinansieringen innehåller observationer om förfarandet för statsunderstöd. I promemoriorna uppmärksammas också anvisning av statsunderstöd för andra sammanslutningar än sådana föreningar som avses i partilagen.

Innehåll

Huvudsakligt innehåll	5
1 Tillämplig lagstiftning vid tillsynen över partifinansieringen	11
1.1 Redovisningsskyldiga och uppgifter som ska lämnas till revisionsverket enligt partilagen	13
2 Statens revisionsverks tillsyn över partifinansieringen	19
2.1 Revisionsverkets åtgärder i tillsynen över partilagen	22
2.2 Granskningsmål och tillämpade kriterier	24
2.3 Begränsningar i tillsynen	25
3 Redovisning av partifinansiering och redovisningsåtgärder	27
3.1 Tillsynsobjektens bokförings- och bokslutsförfaranden	28
3.2 Tillsynsobjektens revisionsberättelser	31
3.3 Inlämnande av tillsynsobjektens bokslutsuppgifter samt uppgifter om kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen	33
3.4 Aktuella redovisningar och komplettering av dem	34
3.5 Iakttagande av begränsningarna i fråga om bidrag	42
4 Förfarandena för överföring och användning av statsunderstöd	45
Slutledningar	49
Bilaga: Partifinansieringsgranskningar 2018	51



1 Tillämplig lagstiftning vid tillsynen över partifinansieringen

I partilagen (10/1969 med ändringar) har det för partier och partiföreningar föreskrivits förpliktande bestämmelser om öppenhet i finansieringen. Större öppenhet i partifinansieringen bedöms öka förtroendet för politisk verksamhet och sålunda även förbättra röstningsaktiviteten. Målet är också att förebygga korruption och otillbörliga bindningar som påverkar partiernas verksamhet.

I partilagen har det intagits bestämmelser om bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar. Enligt lagen ska som bidrag i princip räknas alla prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Endast vissa i lagen uttryckligen nämnda prestationer är inte bidrag och omfattas således inte av reglerna.

Regleringen i partilagen gäller också för partinära sammanslutningar. Med partinära sammanslutning avses en sammanslutning eller stiftelse (eller dess fond) som partiet med sammanslutningens eller stiftelsens samtycke anmäler till Statens revisionsverk som sin partinära sammanslutning.

I partilagen har det också intagits bestämmelser om begränsningar för mottagande av bidrag. Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får inte från en och samma givare ta emot bidrag till ett värde som överstiger 30 000 euro per kalenderår. Denna begränsning gäller dock inte bidrag till partiet eller en partiförening från en partinära sammanslutning. Vidare föreskrivs det om förbud mot att ta emot bidrag från vissa offentlighetsliga samfund samt om förbud mot att ta emot utländska bidrag samt sådana bidrag vilkas givare inte kan klarläggas.

Partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar har i partilagen föreskrivits skyldighet att till Statens revisionsverk redovisa erhållna bidrag till ett värde av minst 1 500 euro och deras givare. Uppgifter som ingår i s.k. aktuella redovisningar publiceras i det register för redovisning av partifinansieringen som upprätthålls av Statens revisionsverk.

Partierna och i understödsbeslutet nämnda föreningar ska specificera kostnaderna för och finansieringen av sina valkampanjer. Bidrag till ett värde av minst 1 500 euro och dess givare ska anges specifikt. Uppgifterna sparas i registret för redovisning av partifinansieringen och är tillgängliga för allmänheten. De första specifikationerna av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer skulle inlämnas till revisionsverket tillsammans med bokslutsuppgifterna för 2011.

Enligt lagen ska som bidrag i princip räknas alla prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer

Genom bestämmelsen om ändring av partilagen (683/2010) förnyades också regleringen av tillsynen över partierna. Denna tillsyn har utövats av Statens revisionsverk, justitieministeriet och revisorerna i berörda sammanslutningar och stiftelser.

Uppgifterna om extern finansiering samt transaktioner som gäller valkampanjen är en del av det bokslut som upprättas enligt bokföringslagen och partilagen och föremål för revision enligt revisionslagen. Enligt lagen ska revisorerna uttala sig om de erforderliga uppgifternas riktighet i revisionsberättelserna för partiet, distriktsorganisationerna och sammanslutningarna som får understöd. Revisorn för en partinära sammanslutning ska ta ställning till riktigheten i specifikationen av de erhållna bidragen.

Statens revisionsverk fullgör sin tillsynsuppgift självständigt och oavhängigt baserat på en egen granskningsplan. Revisionsverket övervakar iakttagandet av partilagens bestämmelser om bidrag, specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer samt utarbetande och inlämnande av anknytande handlingar.

Justitieministeriet har övervakat iakttagandet av partilagen till den del tillsynen inte ankommer på Statens revisionsverk. Med stöd av partilagen ansvarade justitieministeriet t.o.m. 2015 för den tillsynsuppgift som ankommer på statsunderstödsmyndigheten för partistödet.

Genom en lagändring (1688/2015) överfördes tillsynen över statsunderstöd till partier, dvs. partistödet, från justitieministeriet till revisionsverket 1.1.2016.

Partilagen har en bestämmelse om återkrav av partistöd. Från och med 2016 fattas besluten om återkrav av Statens revisionsverk.

Revisionsverket fullgör sin tillsynsuppgift självständigt och oavhängigt baserat på en egen granskningsplan

1.1 Redovisningsskyldiga och uppgifter som ska lämnas till revisionsverket enligt partilagen

Partilagen föreskriver om lämnande av olika uppgifter till Statens revisionsverk. Figur 1 åskådliggör de olika aktörernas ansvar för inlämning av uppgifter.



Figur 1: Redovisningsskyldiga och deras redovisningar enligt partilagen

Aktuell redovisning

Enligt 8 c § i partilagen ska en redovisning av det bidragsbelopp som ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning har fått och uppgift om givarens namn lämnas till Statens revisionsverk. Redovisningen ska lämnas, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag till partiet, partiföreningen eller den partinära sammanslutningen är minst 1 500 euro per kalenderår. Den aktuella redovisningen ska kompletteras alltid när värdet av ett bidrag från en och samma givare som har getts i form av nya prestationer efter det att redovisningen lämnats eller kompletterats överstiger 1 500 euro. Vid behov ska det således ges flera redovisningar av bidrag från en och samma givare. Detta innebär att redovisningen ska kompletteras alltid när följande gräns på 1 500 euro överskrids (t.ex. 3 001 euro, 4 502 euro osv.). Givarens rättshandlingsförmåga avgör vilka som är samma givare.

Revisionsverket tar inte emot och behandlar inte redovisningar av bidrag vars värde understiger 1 500 euro. När en redovisning kompletteras kan det redovisade bidragsbeloppet dock vara mindre än 1 500 euro.

En aktuell redovisning ska lämnas in den 15:e dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet av bidraget. Redovisningar som lämnas in därefter tas emot som försenade.

Partiet sörjer för att aktuella redovisningar lämnas. Partiet ska också se till att partiföreningarna och de partinära sammanslutningarna lämnar aktuella redovisningar av sina erhållna bidrag.

Redovisningarna ska lämnas till det elektroniska register som revisionsverket upprätthåller. Partierna kan ge sina partiföreningar och partinära sammanslutningar rätt att för egen del lämna in aktuella redovisningar. Då ansvarar partiet för att grunduppgifter om partiföreningen läggs in i registret. Det är partiets skyldighet att se till att redovisningarna lämnas på det sätt som avses i partilagen. Revisionsverket lägger in partinära sammanslutningar i informationssystemet på basis av de anmälningar som gjorts till verket. Därefter kan en användare som enligt anmälan representerar den partinära sammanslutningen lämna aktuella redovisningar på dess vägnar.

Alla aktuella redovisningar finns i elektronisk form på webbplatsen för revisionsverkets register. Var och en har rätt att få uppgifter om och kopior av redovisningarna.

Partiets och i understödsbeslutet nämnda föreningars bokslutshandlingar

Tidigare skulle ett parti lämna in följande till revisionsverket: bokslut jämte bilagor för partiet och i understödsbeslutet nämnda föreningar som avses i 9 b § i partilagen, revisionsberättelse, specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen, redovisning av hur statsunderstödet har använts och uppgifter som ingår i de aktuella redovisningar som föreskrivs i 8 c § i partilagen.

9 d § i partilagen ändrades 30.12.2015 (1688/2015) så att ett parti ska till Statens revisionsverk lämna in partiets och i understödsbeslutet avsedda föreningars revisionsberättelse, verksamhetsberättelse och balansbok samt redovisningar och uppgifter som avses i 9 a § 1 mom.

Kravet på att lämna in bokslutshandlingar gäller partiet och de sammanslutningar som nämns i beslutet om statsunderstöd. Övriga partiföreningar ska inte lämna in ovannämnda uppgifter till revisionsverket.

Redovisningen ska lämnas in på elektronisk väg den 15:e dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet av bidraget

Partier och i
understödsbeslutet
nämnda föreningar lämnar
in bokslutshandlingar
till revisionsverket

Ett parti ska till revisionsverket lämna in revisionsberättelse och bokslut jämte bilagor för partiet, och för de föreningar som avses i ett beslut om statsunderstöd ifall sådant stöd erhållits, samt de redovisningar och uppgifter som avses i 9 a § 1 mom. i partilagen. Dessa omfattar redovisning av hur statsunderstödet har använts, aktuella redovisningar samt specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen. Kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen ska enligt revisionsverkets föreskrift (361/41/2011) specificeras och lämnas på en av verket fastställd elektronisk blankett.

Enligt en ändring av 3 kap. 1 § i bokföringslagen 30.12.2015 (1620/2015) ska till bokslutet fogas en verksamhetsberättelse enligt 1 a §, om den bokföringsskyldige är

- 1 ett publikt aktiebolag,
- 2 ett sådant andelslag eller privat aktiebolag som inte är ett mikroföretag eller litet företag, eller
- 3 ett företag av allmänt intresse.

Vid ändringen av bokföringslagen 30.12.2015 slopades också kravet på upprättande av en balansbok i pappersform. Revisionsverket anser att hela bokslutet ska lämnas in till verket med stöd av partilagen även efter lagändringarna. I förekommande fall ska också en verksamhetsberättelse som tillsynsobjektet upprättat enligt sina stadgar lämnas in och publiceras i anslutning till bokslutet.

Bokslutet för partiet jämte bilagor, verksamhetsberättelse, revisionsberättelse, redovisning av hur statsunderstödet har använts samt uppgifterna i aktuella redovisningar ska lämnas till revisionsverket genom det elektroniska register som verket upprätthåller i det allmänna datanätet.

Specifikationen av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen ska lämnas på den elektroniska redovisningsblanketten i samband med att valårets bokslut lämnas.

2011	Riksdagsval
2012	Presidentval och kommunalval
2014	Europaparlamentsval
2015	Riksdagsval
2017	Kommunalval

Figur 2: Inlämnade specifikationer av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen

Revisionsverket har publicerat de inlämnade uppgifterna i sitt register utan dröjsmål. Handlingarna publiceras i den form de har inlämnats. Specifikationerna av kostnaderna och finansieringen vid kommunalvalet 2017 ingår i den aktuella granskningen eftersom de lämnades in 2018 i samband med bokslutsuppgifterna för 2017.

Bokslutshandlingar för partinära sammanslutningar

En partinära sammanslutning är en sammanslutning eller stiftelse samt en sådan till en sammanslutning eller stiftelse knuten fond som partiet med sammanslutningens eller stiftelsens samtycke anmäler till Statens revisionsverk som en partinära sammanslutning. 8 a § 1 mom. i partilagen ger endast partierna möjlighet att anmäla någon annan sammanslutning, stiftelse eller till sammanslutningen eller stiftelsen knuten fond med dennas samtycke som en partinära sammanslutning. Sålunda är det bara partier som införts i det av justitieministeriet upprätthållna partiregistret som kan anmäla sammanslutningar, stiftelser och deras fonder som sina partinära sammanslutningar. En förening som inte finns i partiregistret kan inte heller ha sådana av föreningen anmälda partinära sammanslutningar som avses här.

Efter ändringen av 9 d § i partilagen 30.12.2015 (1688/2015) ska en partinära sammanslutning till Statens revisionsverk lämna in sin revisionsberättelse, verksamhetsberättelse och balansbok samt en specifikation som avses i 9 a § 2 mom. och ett utlåtande som avses i 9 c § 3 mom. inom tre månader från det att sammanslutningens eller stiftelsens bokslut har fastställts. En sammanslutning eller stiftelse vars fond har anmälts vara en partinära sammanslutning ska lämna motsvarande handlingar inom tre månader från det att sammanslutningens eller stiftelsens bokslut har fastställts.

Uppgifterna lämnas till Statens revisionsverk i elektronisk form via det register som verket upprätthåller. Skyldigheten att lämna in bokslutshandlingar uppkommer från och med den räkenskapsperiod under vilken sammanslutningen anmäldes till revisionsverket som en partinära sammanslutning.

I juni 2018 meddelade Perussuomalaisten Tukisäätiö sr att stiftelsen inte längre fungerar som partinära sammanslutning för Sannfinländarna rp. Då stiftelsen i stället för det sedvanliga kalenderåret har 1.7–30.6 som räkenskapsperiod lämnades inget bokslut för perioden 1.7.2017–30.6.2018 till revisionsverket. Stiftelsens bokföring har dock granskats t.o.m. utgången av tiden som partinära sammanslutning.

En partinära sammanslutning eller stiftelse ska lämna in revisionsberättelse och bokslut jämte bilagor samt övriga erforderliga handlingar



2 Statens revisionsverks tillsyn över partifinansieringen

Med stöd av 9 e § i partilagen (10/1969) övervakar Statens revisionsverk att partier, partinära sammanslutningar och i understödsbeslutet avsedda föreningar (tillsynsobjekt) i sin verksamhet iakttar partilagens bestämmelser om bidrag, redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen samt utarbetande och inlämnande av anknytande handlingar och uppgifter. Vid fullgörandet av denna uppgift kan verket granska tillsynsobjektets bokföring och medelsanvändning och vid behov uppmana tillsynsobjektet att fullgöra de skyldigheter som följer av denna lag.

Revisionsverket får vid vite förplikta tillsynsobjektet att fullgöra sin skyldighet, om handlingar eller uppgifter trots uppmaning från verket inte lämnas in, rättas eller kompletteras eller det inte visas att handlingarna eller uppgifterna är riktiga och tillräckliga och försummelsen enligt en helhetsbedömning är väsentlig. Vite utdöms av den vitesnämnd som avses i 15 § i lagen om Statens revisionsverk (676/2000). Föreläggandet och utdömandet av vite får överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen genom besvär enligt vad som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Bestämmelser om den tillsyn som Statens revisionsverk utövar finns i övrigt i lagen om statens revisionsverk.

Statens revisionsverk ska årligen lämna riksdagen en berättelse om sin tillsyn över iakttagandet av partilagen.

Genom tillsynen och publiceringen av redovisningar baserade på partilagen bidrar revisionsverket till att skapa förutsättningar för verklig öppenhet i partifinansieringen så att det i offentligheten och för medborgarna finns möjligheter att bedöma partiernas bindningar.

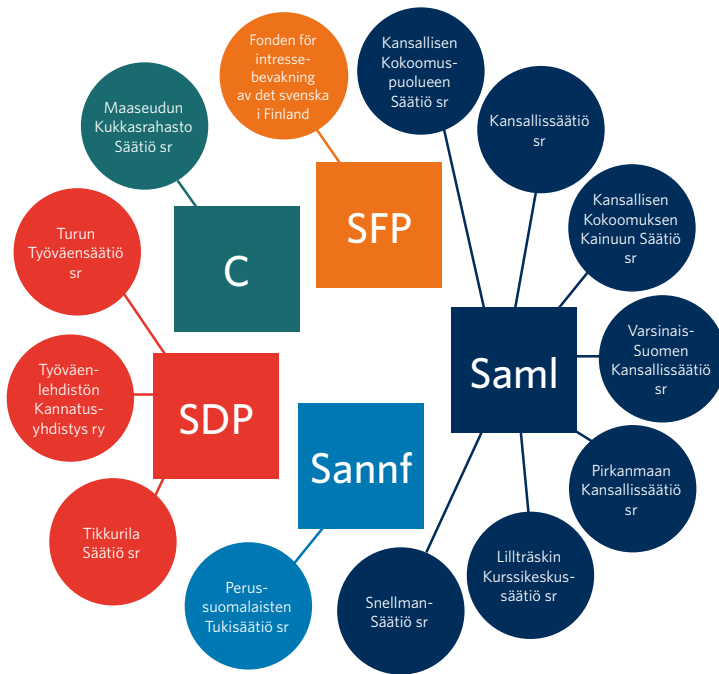
Den granskningsrätt som föreskrivs i partilagen omfattar partierna, i understödsbeslutet nämnda sammanslutningar som avses i 9 § och partinära sammanslutningar.

I partiregistret fanns det 17 partier vid utgången av 2017 och 19 vid utgången av 2018. Åtta partier var företrädare i riksdagen och berättigade till statsunderstöd. Dessutom fanns det 2018 ett riksdagsparti och en riksdagsgrupp som inte fick statsunderstöd.

Vitesnämnden kan utdöma vite

Åtta partier har erhållit statsunderstöd, dvs. partistöd

Sammanlagt hade partier som fick statsunderstöd 106 distriktsorganisationer och sex separata kvinnoorganisationer. Ett parti hade 2017 dessutom tolv regionala kvinnoorganisationer, som räknas upp i beslutet om fördelning av statsunderstöd. Således har också deras bokslutsuppgifter publicerats i partifinansieringssystemet. Antalet partinära sammanslutningar var 13 vid ingången av 2018 och 12 vid utgången av året. En del är också koncerner på basis av deras innehav.



Figur 3: Anmälda partinära sammanslutningar 2018

Perussuomalaisten Tukisäätiö sr:s ställning som partinära sammanslutning för Sannfinländarna r.p. upphörde i juni 2018 och stiftelsens namn ändrades till JRT-säätiö sr i oktober 2018. Enligt stiftelsens överenskommelse med partiet ska den under fyra år inte stödja något annat parti.

I revisionsverkets övervakning av partilagen har målet för den långsiktiga planeringen varit att utföra en granskning hos alla tillsynsobjekt inom loppet av sex år. Bokföringslagens (1336/1997) krav på förvaringstid för verifikat och effekten av valdistriktsförändringar ska beaktas i den långsiktiga planeringen. I planeringen kan verket beakta den uppfattning om riskerna i de olika aktörernas verksamhet och interna kontroll som bildas av iakttagelserna vid granskningarna.

Det långsiktiga granskningsmålet har uppnåtts eftersom alla tillsynsobjekt granskades minst en gång före utgången av 2016. Vid granskningarna 2017 fanns det fortfarande åtskilliga tillsynsobjekt där den förra granskningen hade skett under det första granskningsåret 2011. Vid granskningarna 2018 var den längsta granskningsperioden 1.9.2014–31.8.2018. Därmed har granskningsintervallet fortsatt att minska.

2.1 Revisionsverkets åtgärder i tillsynen över partilagen

I partilagen föreskrivs att revisionsverket kan ge föreskrifter om aktuell redovisning (8 c §), specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen (9 b §) och inlämnande av bokslutshandlingar (9 d §).

Revisionsverket har med stöd av partilagen utfärdat följande bestämmelser och anvisningar:

- Statens revisionsverks föreskrift om lämnande av i 8 c § i partilagen avsedd aktuell redovisning (360/41/2010)
- Statens revisionsverks allmänna instruktion om lämnande av i 8 c § i partilagen avsedd aktuell redovisning (358/41/2010)
- Statens revisionsverks föreskrift om framläggande av specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen i enlighet med 9 b § i partilagen och lämnande av uppgifter i enlighet med 9 d § 1 mom. i partilagen (365/41/2016)
- Statens revisionsverks anvisning om specificering av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen samt lämnande av bokslutsuppgifter (367/41/2016)
- Statens revisionsverks föreskrift om lämnande av i 9 d § 2 mom. i partilagen avsedd partinära sammanslutnings bokslut och andra uppgifter till Statens revisionsverk (364/41/2016).

Föreskrifterna och anvisningarna har tillställts partierna. Anvisningarna finns även i författningsdatabasen Finlex samt på webbplatsen www.vaalirahoitusvalvonta.fi som upprätthålls av revisionsverket.

Instruktionen om behandlingen av klagomålsärenden vid Statens revisionsverk (307/01/2014) upphävde och ersatte 1.1.2015 en motsvarande instruktion som getts tidigare (02/01/2014).

Revisionsverket har upprätthållit en rådgivningstjänst sedan 2010. På webbplatsen har revisionsverket också ett avsnitt för rådgivning i tolkningsfrågor som gäller partilagen. Rådgivning har också getts per e-post. Frågor och svar som bedömts vara av mer allmän betydelse för styrning av tolkningen har lagts ut på webbplatsen.

I anknytning till skötseln av uppgifterna i valfinansieringslagen och partilagen finns ett informationssystem för mottagning och publicering av de redovisningar som krävs i fråga om valfinansiering enligt partilagen. Genom det elektroniska förfarandet kan uppgiftslämnaren efter identifiering publicera sina redovisningar på valfinansieringstillsynens webbsidor så att redovisningarna får

Revisionsverket ger anvisningar och råd

ett enhetligt utseende. Redovisningar som lämnas till revisionsverket i pappersform registreras utan dröjsmål i datasystemet. Ambitionen har varit att skapa ett helt och hållet elektroniskt system för inlämning av de uppgifter som krävs enligt partilagen.

Under 2018 utförde revisionsverket 31 granskningar av partifinansieringen. De gjordes av ledande redovisningsrevisor, OFR Klaus Krokfors, ledande redovisningsrevisor Pontus Londen och överrevisor Hanna Surakka.



Figur 4: Processen för granskning av partifinansieringen 2018

2.2 Granskningsmål och tillämpade kriterier

Målet för granskningarna av partifinansieringen 2018 var att säkerställa

- om tillsynsobjektens lagstadgade redovisningar ger bokföringsgrundade riktiga och tillräckliga uppgifter om partifinansieringen och iakttagandet av bidragsbegränsningarna i enlighet med bestämmelserna och utifrån tillsynsbehoven och
- om tillsynsobjektens bokföring är adekvat ur partilagens synpunkt och om de redovisningsskyldiga har iakttagit partilagens centrala bestämmelser om partifinansieringen och begränsningarna av den.

Granskningskriterierna fastställdes utifrån partilagen.

Eftersom Statens revisionsverk från ingången av 2016 också utövar tillsyn över statsunderstödet var målet dessutom att utreda förfarandena för överföring och användning av statsunderstöd.

Granskningarna avsåg samtliga nio riksdagspartier, 13 partinära sammanslutningar och distriktsorganisationer i Tavastland, sydöstra Finland, Birkaland och Savolax-Karelen, av vilka sammanlagt nio granskades. Det totala antalet granskningar var således 31.

Granskningsperioden omfattade som längst inlämning av bokslut och revisionsberättelser för perioden 2014–2017 och de ur partilagens synpunkt väsentliga bokföringshändelserna under den granskade perioden. För partier var granskningsperioden 1.9.2017–31.8.2018 och för partinära sammanslutningar 1.9.2015–31.8.2018.

I fråga om distriktsorganisationerna granskades bokslutsuppgifter för 2014–2017 som lämnats in via partifinansieringssystemet och bokföringen för perioden 1.9.2014–31.8.2018, inlämnade aktuella redovisningar och specifikationer av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer.

Tillsynsobjekten underrättades om granskningarna i mars 2018 och efter en genomgång av det elektroniska materialet utfördes granskningarna hösten 2018. Dessutom gjordes granskningsbesök hos samtliga granskade.

Fokusområden som beaktades vid inriktning av granskningen var följande:

- det allmänna ordnandet av tillsynsobjektets bokföring och betalningsrörelse samt kapitalförvaltning
- hur bidragsfinansieringen och kostnaderna specificerats i bokföringen ur partilagens synpunkt (t.ex. bankkonton, kassa och gåvobrev)

Granskningarna utfördes
hösten 2018

- partiernas iakttagande av partilagens bidragsbegränsningar efter den senaste granskningen under perioden 1.9.2017–31.8.2018, i distriktsorganisationer som längst 1.9.2014–31.8.2018 och i partinära sammanslutningar som längst 1.9.2015–31.8.2018
- de aktuella redovisningarnas täckning utifrån bokföringen och granskning av redovisningarnas informationsinnehåll
- hur bidrag i annan form än pengar följs upp och beaktas i redovisningsförfarandet
- jämförelse av uppgifter i redovisningarna från ett parti och dess partinära sammanslutning eller någon annan organisation
- hur ändamålsenliga uttalandena i revisionsberättelsen är ur partilagens synpunkt och vid behov genomgång av revisionens innehåll
- förfarandena för användning och överföring av statsunderstöd.

2.3 Begränsningar i tillsynen

Ur resultattolkningssynpunkt måste också de väsentligaste begränsningarna i övervakningssystemet lyftas fram.

Den största begränsningen för full transparens i partifinansieringen handlar om tillsynsobjektens fåtalighet i förhållande till det totala antalet partiföreningar. Med stöd av partilagen kan revisionsverket endast utöva tillsyn över partier, i understödsbeslutet avsedda föreningar och partinära sammanslutningar. Antalet tillsynsobjekt är ca 150. Övriga partiföreningar omfattas inte av revisionsverkets tillsyn. Därmed hamnar större delen av partiföreningarna eller ca 6 000 föreningar i praktiken utanför tillsynen. Tillsyn över dem är en betydande resursfråga.

Tillsyn över ca 6 000 partiföreningar som nu hamnar utanför är en betydande resursfråga

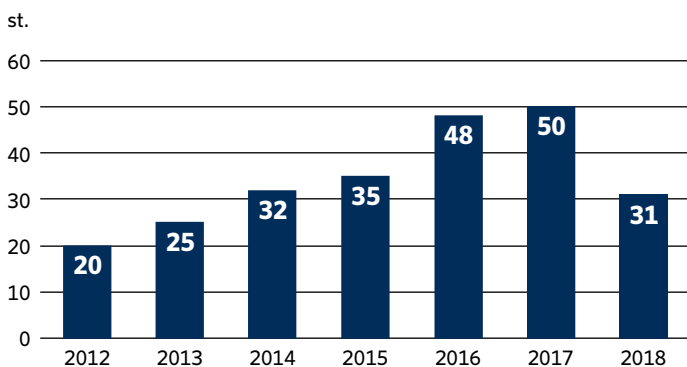
A close-up, over-the-shoulder view of a person's hand holding a black smartphone. The person is wearing a dark blue or black suit jacket. The phone's screen is lit up and displays the title of a document in Swedish. The background is a bright, out-of-focus window with several circular light spots, suggesting an indoor setting with large windows.

Berättelse om tillsynen över
partifinansieringen 2018

3 Redovisning av partifinansiering och redovisningsåtgärder

Statens revisionsverk har övervakat inlämningen av redovisningar och handlingar till verkets elektroniska partifinansieringsregister. Tillsynsobjekten har vid behov uppmanats att komplettera eller rätta redovisade uppgifter samt lämna in de handlingar som saknats.

Tillsynsobjekten underrättades om granskningarna i mars 2018. Därefter lämnade tillsynsobjekten in det begärda materialet till revisionsverket, som utförde granskningarna i enlighet med granskningsplanen hösten 2018. De granskade partinära sammanslutningarna verkar i huvudstadsregionen samt Kajanaland, Birkaland och Egentliga Finland. De granskade distriktsorganisationerna verkar i Tavastland, sydöstra Finland, Birkaland och Savolax-Karelen.



Figur 5: Utveckling av antalet granskningar av partifinansieringen 2012-2018

Utkast till responspromemorior över granskningarna skickades ut för kommentarer i november 2018. De slutliga responspromemoriorna skickades till granskningsobjekten i december 2018. Samtliga partier fick responspromemorior (inkl. utkast) avseende deras distriktsorganisationer och partinära sammanslutningar för kännedom. Kommentarer till responspromemoriorna skulle i behövliga delar lämnas till revisionsverket senast 14.1.2019. Den erhållna responsen, främst redovisning av vidtagna åtgärder efter utkastet till promemoria och korrigeringar av teknisk karaktär, har beaktats vid utarbetandet av denna granskningsberättelse.

3.1 Tillsynsobjektens bokförings- och bokslutsförfaranden

Revisionsverkets tillsynsuppgift har inte något direkt samband med sammanslutningarnas allmänna bokföringsarrangemang. Revisionsverket publicerar dock de bokslut för partier och i statsunderstödsbeslutet nämnda partiföreningar som lagstadgat lämnats in till redovisningsregistret. Vidare ingår det i revisionsverkets tillsynsuppgift att övervaka utarbetandet och inlämnandet av de handlingar som nämns i partilagen. Iakttagelser av rekommendationskaraktär kan framläggas om bokföringsarrangemang och bokslutsförfaranden.

I utgångsläget syftade granskningen till att utreda bokföringsarrangemangen specifikt med avseende på uppföljning av den externa finansieringen. I sammanhanget utreddes hur tillförlitligt det faktiska beloppet av extern finansiering kan härledas från bokföringens kontoinformation.

I likhet med föregående granskningar visade det sig omöjligt att skapa en tillförlitlig helhetsbild av partifinansieringen om man bara utreder inkomstfinansieringen och intäkterna enligt bokslutet. Granskade partier och övriga sammanslutningar har många bokföringshändelser som betraktats som genomgångsposter. Det är dock relevant att utreda posternas innehåll utifrån det som avses med bidrag i partilagen.

Enligt partilagen ska inkomster från affärsverksamhet av permanent natur som bedrivs på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor eller inkomster från placeringsverksamhet inte betraktas som bidrag. Bidrag är det inte heller då ett parti eller en partinära sammanslutning får prestationer som hänför sig till sedvanlig organisationsverksamhet eller förmögenhetsförvaltning och de prissätts enligt verkligt värde. I praktiken är det dock mycket svårt att granskningsvägen i efterhand säkerställa att bidrag inte har kunnat ingå i avtalsarrangemang mellan t.ex. en partinära sammanslutning och partiet eller en partiförening.

Bokföringslagen möjliggör olika slags förfaranden för kreditering och rättelser som minskar kontonas nettovolym och som kan påverka vilka slutsatser man drar av bokslutet och därigenom jämförelserna av olika organisationer. I situationer då man undantagsvis förfarit på detta sätt kan en tillräcklig bild av det faktiska beloppet av partiernas externa finansiering inte skapas utifrån boksluten.

Revisionsverket publicerar partiernas och i statsunderstödsbeslutet nämnda partiföreningars bokslut

Bokföringsskyldigheten gäller alla föreningar och stiftelser med stöd av 1 kap. 1 § i bokföringslagen (1336/1997). Enligt 2 kap. 4 § i lagen (ändrad 1304/2004) ska kontantbetalning utan dröjsmål noteras kronologiskt i bokföringen för varje dag. Övriga noteringar i bokföringen får göras månadsvis eller för en motsvarande period inom fyra månader från utgången av kalendermånaden eller perioden. Efter en lagändring 30.12.2015 (1620/2015) ska kontantbetalningar noteras i bokföringen för varje dag och övriga noteringar och de sammanställda noteringar i delbokföringarna som överförs till huvudbokföringen får göras månadsvis eller för någon annan motsvarande period, om det inte i någon annan lag eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den krävs kronologiskt mer exakta noteringar.

I några fall upptäcktes väsentliga brister i bokföringens aktualitet eller ordnande vid granskningstidpunkten. Om den bokföringsskyldige har få verifikationer och noteringar i huvudboken, bör tillsynsobjektet ändå hålla bokföringen så uppdaterad som möjligt enbart på grund av behovet att kumulativt följa upp aktuella redovisningar och bidragsprestationer.

För tydlighetens skull uppmånades de granskade att avsluta onödiga bankkonton och göra kontoplanen ändamålsenligare. Revisionsverket bad distriktsorganisationer att vid behov specificera sina konton och bokslut för t.ex. statsunderstöd, övriga bidrag och prestationer från stödorganisationer.

Innehållet i och omfattningen av de inlämnade boksluten varierar. Tolkningsutrymmet vid tillämpning av de nya bokslutskraven i 9 a § 1 mom. i partilagen framgick i likhet med tidigare granskningar genom varierande tolkningar av vilka uppgifter som ska redovisas i samband med bokslutet. Det har också förekommit varierande tolkningar av ändringarna i slutet av 2015 avseende skyldigheten att upprätta och lämna in verksamhetsberättelser. Revisionsverket har dock begärt att tillsynsobjekten ska lämna in verksamhetsberättelsen, om de har upprättat en sådan.

Granskningar som omfattade flera bokföringsår visade på situationer där svårigheten att dra de ekonomiska gränserna för ett parti eller någon annan sammanslutning också framgår av bokföringen. Exempelvis har gränsdragningen mellan partiet och dess riksdagsgrupp gett rum för tolkningar. Riksdagsgruppernas ställning förändrades något när lagen om riksdagsgrupper (979/2012) trädde i kraft vid ingången av 2013. Tillsynsobjekt har dock fortsatt att lämna aktuella redovisningar av bidrag från riksdagsgruppen. Dessutom har riksdagsgrupperna betalat s.k. riksdagsledamotsavgifter på riksdagsledamöternas vägnar.

Tillsynsobjekten omfattas av bokföringsskyldighet och krav på uppdaterad bokföring

Vid granskningen av Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. framkom i likhet med en tidigare granskning att en icke-registrerad förening, Socialdemokratiska Kvinnor i Finland, fungerar som en del av partiet. Föreningen har dock ett eget bankkonto och en egen bokföring. Någon registrerad förening är Inte heller Vänsterförbundets Vasemmistonaiset, som sköter partiets kvinnoverksamhet och i praktiken utgör en del av partiets verksamhet. Andelen för denna icke-registrerade förening ingår också i de bokslutsuppgifter partiet lämnat i partifinansieringssystemet.

3.2 Tillsynsobjektens revisionsberättelser

Bestämmelserna i 9 c § i partilagen om ordnandet av revision trädde i kraft 1.1.2011. Bestämmelsen tillämpas på revision av partier som får statsunderstöd och i understödsbeslutet avsedda föreningar samt partinära sammanslutningar. Bestämmelsen tillämpas inte på partier som är utan statsunderstöd.

Enligt revisionslagen är alla föreningar inte skyldiga att välja en revisor. En del av de föreningar på vilka 9 c § i partilagen inte tillämpas kan välja en verksamhetsgranskare, som upprättar en verksamhetsgranskningsberättelse. I partilagen beaktas endast revisionsberättelser, inte val av verksamhetsgranskare eller verksamhetsgranskningsberättelser. Statens revisionsverk publicerar trots detta också verksamhetsgranskningsberättelser.

Enligt 9 c § i partilagen ska revisorn för ett parti som får statsunderstöd och en i understödsbeslutet avsedd förening vara auktoriserad revisor eller en motsvarande auktoriserad sammanslutning.

Revisorn uttalar sig i revisionsberättelsen förutom om vad som föreskrivits i revisionslagen, dessutom om

- 1 huruvida statsunderstödet har använts och rapporterna om dess användning har utarbetats enligt bestämmelserna i denna lag och villkoren i understödsbeslutet och
- 2 huruvida bestämmelserna i denna lag om bidrag och begränsningar i fråga om bidraget samt om redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen har iakttagits.

Revisorn för en partinära sammanslutning och för en sådan sammanslutning eller stiftelse vars fond är en partinära sammanslutning ska, utöver det som föreskrivs i revisionslagen, uttala sig om huruvida bestämmelserna i denna lag om bidrag och begränsningar i fråga om bidrag har iakttagits i den partinära sammanslutningens verksamhet.

Revisionsberättelserna varierade så att det saknades uttalanden enligt 9 c § i partilagen. I vissa sammanslutningar har revisorerna också lämnat separata uttalanden eller redovisningar.

Uttalanden som förutsätts i lagen har också lämnats in efter granskningen. Vissa granskade hade både en revisionsberättelse och en verksamhetsgranskningsberättelse.

Trots att ändringen av bokföringslagen minskade kraven på upprättande av en verksamhetsberättelse ska revisorn enligt revisionslagen uttala sig i revisionsberättelsen om huruvida verk-

samhetsberättelsen och bokslutet är enhetliga. Om revisorn inte har kunnat ge något yttrande, ska revisorn meddela detta i revisionsberättelsen.

Målet med partilagen är att tillsynen över dess bestämmelser i väsentlig grad grundas på att partier som får statsunderstöd, partinära sammanslutningar samt partiernas distriktsorganisationer och kvinnoorganisationer utför egna revisioner. Partilagens särskilda bestämmelser om revision gäller inte partier som är utan statsunderstöd och inte heller partiavdelningar och partiernas lokal föreningar. Systemet för övervakning av partisammanslutningarna baserar sig således i stor utsträckning på att de väljer sakkunniga yrkesrevisorer och att dessa revisorer är förtrodda med sin uppgift och tillhörande rapporteringskrav. Enligt revisionsverkets iakttagelser har detta ännu inte skett i alla delar eftersom brister upptäckts i flera tillsynsobjekts revisionsberättelser. I denna del har övervakningssystemet ännu inte fullt ut fungerat såsom avsett.

Granskningarna av partifinansieringen fokuserade också på hur revisorerna tolkat kravet i 9 c § i partilagen att uttala sig om huruvida statsunderstödet har använts och rapporterna om dess användning har utarbetats enligt bestämmelserna i partilagen och villkoren i understödsbeslutet. Vid granskningarna framkom att revisorn kan ha lämnat revisionsberättelsen innan kostnadsredovisningsblanketten för det aktuella årets statsunderstöd lämnades till statsunderstödsmyndigheten. Av revisorernas rapporter framgår endast mycket sällan för vilken period eller vilket år revisorerna har uttalat sig om iakttagandet av rapportering om användningen av understödet. Därför rekommenderar revisionsverket att tillsynsobjekten ska behandla redovisningen av föregående års statsunderstöd redan i samband med bokslutet och att revisorerna får tillgång till den redan innan revisionsberättelsen lämnas.

Brister har upptäckts i flera tillsynsobjekts revisionsberättelser

3.3 Inlämnande av tillsynsobjektens bokslutsuppgifter samt uppgifter om kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen

Enligt 3 kap. 6 § (ändrad 1304/2004) i bokföringslagen (1336/1997) ska bokslutet och verksamhetsberättelsen upprättas inom fyra månader från räkenskapsperiodens utgång. Enligt 9 d § i partilagen ska partiets bokslutshandlingar och de uppgifter som anges i partilagens 9 a § 1 mom. lämnas till revisionsverket inom tre månader från det att partiets bokslut har fastställts. Handlingar och uppgifter som gäller föreningar som avses i understödsbeslutet ska lämnas in inom en månad från det att föreningens bokslut har fastställts och handlingar som förutsätts av partinära sammanslutningar inom tre månader från det att bokslutet har fastställts.

För 2017 har bokslutsuppgifter som avses i partilagen samt uppgifter om kostnaderna för och finansiering av valkampanjen lämnats in till det elektroniska partifinansieringsregister som upprätthålls av Statens revisionsverk. En del uppgifter som ska lämnas till revisionsverket har kommit in i systemet först under granskningens gång.

Specifikationen av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen bör kunna härledas från bokföringen och andra utredningar och kunna avstämmas mot dem. Noggrann dokumentering av grunderna för specifikationen underlättar upprättandet av den samt verifieringen av uppgifterna i efterhand, men i praktiken har dokumentationen haft en varierade nivå.

Till dem som ska lämna in bokslutet har revisionsverket skickat uppmaningar att lämna saknade bokslutsuppgifter och därefter vid behov brev för att höra de berörda:

Alla bokslutsuppgifter som avses i partilagen har inte erhållits behändigt i elektronisk form och identiska med originalhandlingen

Tabell 1: Uppmaningar och hörande per brev 2013–2018

År	Uppmaningar	Hörande per brev
2018	0	0
2017	0	0
2016	2	0
2015	3	0
2014	4	2
2013	15	2

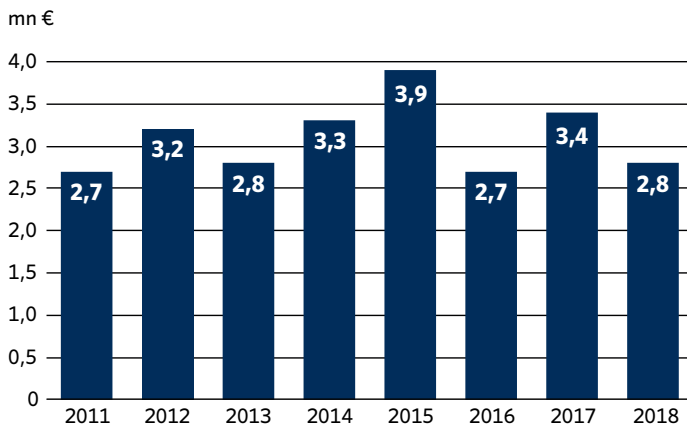
3.4 Aktuella redovisningar och komplettering av dem

Enligt 8 c § i partilagen ska en redovisning av det bidragsbelopp som ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning har fått och uppgift om givarens namn lämnas till Statens revisionsverk. Redovisningen ska lämnas, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag till partiet, partiföreningen eller den partinära sammanslutningen är minst 1 500 euro per kalenderår. Den aktuella redovisningen ska kompletteras alltid när värdet av ett bidrag från en och samma givare som har getts i form av nya prestationer efter det att redovisningen lämnats eller kompletterats överstiger 1 500 euro. Vid behov ska det således ges flera redovisningar av bidrag från en och samma givare.

Enligt aktuella redovisningar till partifinansieringsregistret för 2018 fick partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar totalt nästan 2,8 miljoner euro i bidragsprestationer. För 2017 redovisades över 3,4 miljoner euro i bidragsprestationer, dvs. retroaktivt 0,5 miljoner euro mer vid en jämförelse med beloppet före granskningen. För 2015 har man redovisat över 3,9 miljoner euro i bidragsprestationer, dvs. retroaktivt 0,2 miljoner euro mer vid en jämförelse med beloppet före granskningen. Under 2017 redovisades alltså totalt ca 0,7 miljoner euro retroaktivt för föregående år.

I de aktuella redovisningarna från tidigare år är det totala beloppet ca 2,7 miljoner euro 2016, över 3,3 miljoner euro 2014, ca 2,8 miljoner euro 2013 och nästan 2,7 miljoner euro 2011.

Åtminstone en del av kompletteringarna under 2018 är en följd av utförda partifinansieringsgranskningar. Av de aktuella redovisningarna som publicerats i registret framgår de kompletteringar som gjorts efter den tidsfrist som fastställs i partilagen.



Figur 6: Bidrag på minst 1500 euro redovisade till partifinansieringsregistret (aktuella redovisningar) 2011-2018.

Enligt inlämnade aktuella redovisningar 2011–2018 uppgår bidragsprestationerna sammanlagt till nästan 24,9 miljoner euro. Vid granskningen observerades att merparten av de donationer som tillsynsobjekten fått har tagits upp som aktuella redovisningar av bidrag. Vid granskningen uppdagades emellertid i partilagen avsedda prestationer som inte redovisats i systemet, framförallt från partinära sammanslutningar och privatpersoner. Enligt den uppfattning som bildades vid granskningen beror en del av de uteblivna redovisningarna på oaktsamhet och växling av ansvariga, men en ansenlig mängd prestationer som upptäcktes redan 2015 vid granskning av partinära sammanslutningar redovisades först i samband med följande granskning hösten 2018. Därmed är kontakten mellan partier, partinära sammanslutningar och partiföreningar alltså något som bör uppmärksammas.

Berörda ombuds komplettera och korrigerar sina aktuella redovisningar under granskningens gång. Uppgifter om tidigare oredovisade bidrag som lokalföreningar kan ha erhållit förmedlades till berörda partier hösten 2018 och utifrån detta tillfördes systemet även lokalföreningsuppgifter.

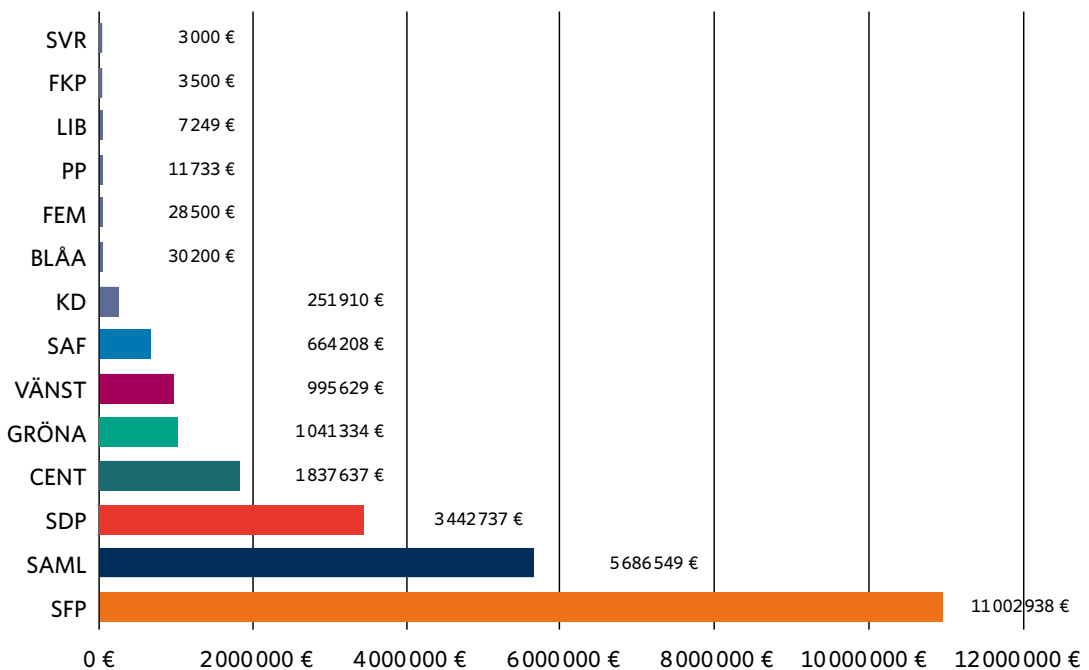
Vid jämförelser av bidragsprestationer mellan olika år bör man också beakta att inga val förrättades 2013 och 2016.

Vissa typer av oredovisade prestationer ger utrymme för tolkning men är dock oftast sådana lagliga prestationer som avses i partilagen och som omfattas av redovisningsskyldighet i stället för att ingå i lagens särskilda uppräknings- eller undantagsregler från skyldigheten. Tillsynsobjekten betraktade vanligtvis dessa prestationer eller förmåner med penningvärde som genomgångsposter eller avtalsbaserade transaktioner. Till dessa hör olika slags betalningar

av annonser eller reklam samt s.k. kandidatavgifter och riksdagsledamotsavgifter. Ett parti tar dessutom ut en ersättning för kampanjkostnader av sina invalda ledamöter i Europaparlamentet. Beloppet av dessa avgifter och förfarandena för att ta ut dem varierar stort och samma personer kanske också betalar andra avgifter till aktören. Då kan den kumulativa redovisningsgränsen på 1 500 euro per år lätt överskridas. Det kan också vara fråga om avgifter som betalas helt eller delvis mot vederlag.

Eftersom det i praktiken är svårt att särskilja olika betalningar har revisionsverket rekommenderat aktörerna att lämna en aktuell redovisning av samtliga prestationer från privatpersoner och deras stödgrupper. Alla partiföreningar har emellertid inte följt rekommendationen.

Under granskningens gång har partierna och deras distriktsorganisationer lämnat flera nya aktuella redovisningar. En del av dessa gäller ansevärliga belopp. När bidraget i pengar eller i annan form är betydande kan det också bli aktuellt att anmäla en ny partinära sammanslutning till revisionsverket.

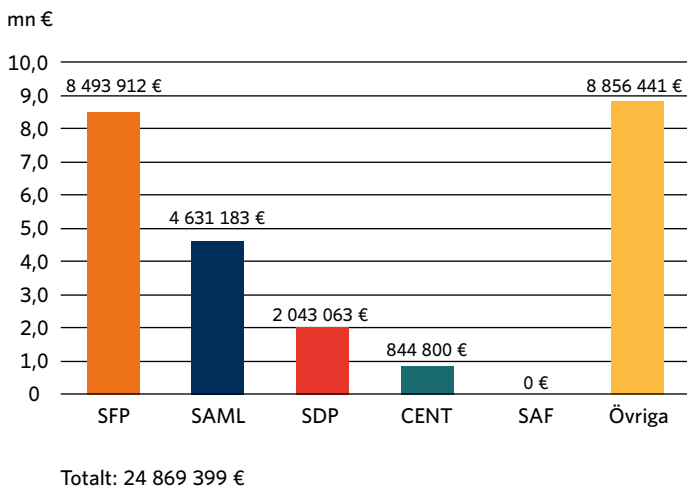


Figur 7: Stöd på minst 1 500 euro som redovisats till partifinansieringsregistret (aktuella redovisningar) efter parti 2011-2018

Under granskningen uppmanades tillsynsobjekten följa upp erhållna bidrag kumulativt så att redovisnings- och maximigränsen iakttas. Om en person under samma år debiteras ”kandidatavgift” och ”riksdagsledamotsavgifter” kan summan överskrida 1 500 euro, som är gränsen för inlämnande av aktuellt redovisning. Gränsen kan också överskridas om funktionärer i en redovisningsskyldig sammanslutning avstår från sina mötesarvoden och detta belopp tillsammans med övriga prestationer uppgår till minst 1 500 euro per år. När flera personer från samma organisation deltar i ett avgiftsbelagt evenemang kan summan av betalarens prestationer likaså överskrida redovisningsgränsen.

Tillsynsobjekten uppmanas följa upp bidragen även kumulativt

Enligt inlämnade aktuella redovisningar 2011–2018 uppgår bidragsprestationerna sammanlagt till nästan 24,9 miljoner euro. Anmälda partinära sammanslutningar står för ca 16,1 miljoner euro eller ca 64,4 % av den totala finansieringen, alltså ungefär 2/3. I ett parti har stödstitfelsen inte gett några bidrag som måste redovisas.



Figur 8: Stöd på minst 1 500 euro från partinära sammanslutningar och andra parter (aktuella redovisningar 2011–2018)

Tabell 2: Bidrag från partinära sammanslutningar

Bidrag till av partierna uppgivna partinära sammanslutningar per utbetalare 2011–2018	
Svenska folkpartiet r.p.	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	8 493 912,0 €
Samlingspartiet 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 €
Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.	
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	874 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	638 562,88 €
Tikkurila Säätiö sr	530 500,34 €
Centern i Finland r.p.	
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	844 800,00 €
Sannfinländarna r.p.	
Perussuomalaisen Tukisäätiö sr	0 €

Tabell 3: Bidrag från andra än partinära sammanslutningar

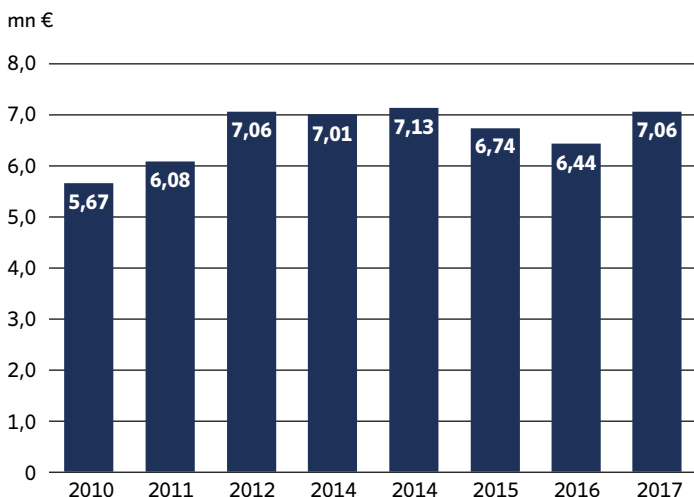
Bidrag över 100 000 euro från andra givare än partinära sammanslutningar 2011–2018	
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	930 000,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	383 000,00 €
Svenska litteratursällskapet i Finland rf	377 000,00 €
Föreningen Konstsamfundet r.f.	320 000,00 €
Yksityisyrittäjien 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 Työnantajain 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 €

* inkl. lokalhyror, ersättning för publiceringsrättigheter och författararvoden

Tabellerna 2 och 3 visar läget vid utgången av 2018. Eftersom bidragsprestationer kan redovisas retroaktivt är det möjligt att bidragsbeloppen för 2018 förändras under 2019.

Enligt partilagen är det högsta bidragsbeloppet per bidragsmottagare 30 000 euro per kalenderår för andra än partinära sammanslutningar. Detta innebär att en och samma bidragsgivare kan ge flera olika aktörer högst 30 000 euro var under ett kalenderår.

Avgifter som tas ut på arvoden för kommunala fötroendeuppdrag är en kostnad för förvärvande av inkomst som är avdragsgill i beskattningen. Trots att dessa avgifter inte behöver tas upp i aktuella redovisningar är deras ekonomiska betydelse på riksnivå anseelig. Enligt uppgifter från skatteförvaltningen uppgick de fötroendevaldas avdragsgilla avgifter 2010–2017 till 5,7–7,1 miljoner euro per år.



Figur 9: Förtroendevaldas avgifter 2010–2017 (källa: Skatteförvaltningen)

Alla aktuella redovisningar som uppgjorts och kompletterats under granskningen har publicerats i registret på den webbplats som upprätthålls av revisionsverket. Av publiceringen framgår om den aktuella redovisningen har uppgjorts eller kompletterats efter den tidsfrist som avses i partilagen.

Bland redovisningarna till registret fanns också bidragsprestationer mellan Vänsterförbundet r.p. och dess distriktsorganisationer. Eftersom det inte ska göras aktuella redovisningar av dessa prestationer har det varit en strävan att avregistrera dem så att ackumulerade belopp inte blir missvisande.

Enligt aktuella redovisningar för 2018 är de största bidragsgivarna (sammanlagt över 30 000 euro) som väntat partinära sammanslutningar. Till de största bidragsgivarna hör dock även två stiftelser som inte har anmälts som partinära sammanslutningar och en fackorganisation. Detta är möjligt om bidragsbeloppet per mottagare är högst 30 000 euro per år.

Tabell 4: Största bidragsgivare 2018

Största bidragsgivare 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
Yksityisyrittäjien Säätiö sr	30 000,00

* Föreningen har skött stiftelsens betalningsrörelse

Tabellerna 4 och 5 visar läget vid utgången av 2018. Eftersom bidragsprestationer kan redovisas retroaktivt är det möjligt att bidragsbeloppen för 2018 förändras under 2019.

Mest bidrag (sammanlagt över 30 000 euro) 2018 utöver partierna fick två ungdomsorganisationer, en distriktsorganisation, en kvinnoorganisation och två lokalorganisationer.

Tabell 5: Största bidragstagare 2018

Största bidragstagare 2018	
Svenska folkpartiet r.p.	1528570,00
Samlingspartiet r.p.	146500,00
Centern i Finland r.p.	133647,50
Turun Sosialidemokraattinen Kunnallisjärjestö ry	95423,18
Tikkurilan Työväenyhdistys ry	72000,00
Kainuun Kokoomus ry	70000,00
Svensk Ungdom, Svenska folkpartiets ungdomsorganisation r.f.	67000,00
Suomen Keskustanuoret ry	66000,00
Helsingin Kokoomus ry	60000,00
Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.	60000,00
Svenska folkpartiet i Helsingfors r.f.	60000,00
Svenska Kvinnoförbundet r.f.	47500,00
Sininen tulevaisuus r.p.	30200,00
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	30000,00
Svenska folkpartiet i Egentliga Finland r.f.	30000,00
Svenska folkpartiet i Nyland r.f.	30000,00
Svenska folkpartiet i Österbotten r.f.	30000,00

I partifinansieringssystemet kan användarna själv ta ut samlingsrapporter över t.ex. de största bidragsgivarna eller bidragstagarna.

3.5 Iakttagande av begränsningarna i fråga om bidrag

I 8 b § i partilagen föreskrivs om begränsningar i fråga om mottagande av bidrag. Revisionsverkets granskning avsåg också begränsningarna i fråga om mottagandet.

Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får inte ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete.

Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får inte från en och samma givare ta emot bidrag till ett värde som överstiger 30 000 euro per kalenderår. Detta gäller dock inte bidrag till partiet eller en partiförening från en partinära sammanslutning och inte heller bidrag som getts genom testamente.

Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får ta emot utländska bidrag bara från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning.

Ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får inte ta emot bidrag från staten, kommuner, samkommuner, statliga eller kommunala affärsverk, offentligrättsliga föreningar, inrättningar eller stiftelser eller från bolag som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i på det sätt som avses i 1 kap. 5 § i bokföringslagen. Detta gäller dock inte användning av lokaler och sedvanlig gästfrihet.

Ett parti och en partiförening ska se till att det av sådan avgiftsbelagd reklam som ingår i valkampanjen eller är avsedd att stödja den framgår vem som betalar reklamen. Namnet på en enskild person får dock inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av den reklam som personen betalat för är mindre än 1 500 euro.

Enligt 8 b § i partilagen får utländska bidrag tas emot bara från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning. Utländska bidrag kan åtminstone till en del betraktas som förbjudna bidrag eftersom partilagen inte innehåller undantag för bidrag från internationella organisationer.

Vid granskningen upptäcktes inga testamenten, aktiedonationer eller prestationer/medel utanför bokföringen som skulle ha betydelse ur partifinansieringssynpunkt.

Vid granskningarna 2018 framkom inga prestationer eller bidrag i annan form än pengar över 30 000 euro från andra än av partiet anmälda partinära sammanslutningar.

Vid granskningen upptäcktes inga testamenten, aktiedonationer eller prestationer/medel utanför bokföringen

På basis av granskningen kan det konstateras att partierna och de andra sammanslutningarna i praktiken lämnat aktuella redovisningar främst av donationer, prestationer från partinära sammanslutningar och olika deltagaravgifter. Den redovisade volymen under pågående granskning har ökat. Såsom konstaterats ovan visar granskningen att redovisningsskyldiga fått bidrag eller bidragsliknande prestationer för vilka aktuella redovisningar inte har lämnats. Utöver bidrag från partinära sammanslutningar handlar det bl.a. om betalningar av reklam. Utifrån granskningen har de redovisningsskyldiga lämnat nya eller korrigerade aktuella redovisningar som delvis tillrättalagt situationen.

Vid granskningen upptäcktes inga prestationer som är entydigt förbjudna enligt partilagen.

Enligt 8 § 2 mom. 1 punkten i partilagen betraktas som bidrag inte sedvanligt frivilligarbete. Gränserna för sedvanligt frivilligarbete ger utrymme för tolkning, men frågan är av betydelse vid bedömning av när sedvanligt frivilligarbete i stället blir ett bidrag i annan form än pengar. Enligt 8 § 2 mom. 6 punkten betraktas som bidrag inte understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller en kommuns budget.

I tillsynen över partifinansieringen har det tidigare upptäckts fyra donationer i den virtuella valutan Bitcoin där givaren inte framgår i klartext. Donationsmottagaren ska försäkra sig om att givaren inte förblir anonym på grund av betalningssättet. Inga nya donationer i Bitcoin redovisades via partifinansieringssystemet 2018.



4 Förfarandena för överföring och användning av statsunderstöd

Registrerade föreningar införda i partiregistret beviljades statsunderstöd enligt 9 § i partilagen genom beslut av statsrådet 2.2.2017. Understöd beviljades till ett belopp av ca 29 miljoner euro och föreningen kan använda understödet för offentlig verksamhet som anges i dess stadgar och allmänna program. Från och med 2016 kombineras stödet för politisk verksamhet och för partiets informationsverksamhet och kommunikation i understödsbeslutet.

Revisionsverket anser att sammanslagningen av två separata beslut till ett statsunderstödsbeslut för partierna har förenhetligt upprättandet av kostnadsredovisningar och underlättat tillsynen över användningen av statsunderstöden.

Tabell 6: Statsunderstöd till partierna 2017

Parti	Beviljat	Återstående belopp 31.12.2017 enl. redovisn.
Samlingspartiet r.p.	5 482 475,00 €	0 €
Sannfinländarna r.p.	5 630 650,00 €	1 373 581,00 €
Svenska folkpartiet r.p.	1 333 575,00 €	0 €
Centern i Finland r.p.	7 260 575,00 €	983 799,87 €
Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.	740 875,00 €	0 €
Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.	5 037 950,00 €	0 €
Vänsterförbundet r.p.	1 778 100,00 €	337 301,40 €
Gröna förbundet r.p.	2 222 625,00 €	0 €
Totalt	29 486 825,00 €	2 694 682,27 €

Enligt villkoren i beslutet ska partiet när understöd används för något annat ändamål än egen verksamhet ingå ett avtal enligt 7 § 2 mom. i statsunderstödslagen om användning av understödet, övervakning av användningen och villkoren för detta med sammanlutningar (inkl. distrikts- och kvinnoorganisationer) eller stiftelser som använder understödet.

Vid partifinansieringsgranskningarna observerades att partierna har mycket varierande avtalsförfaranden och att en del partier saknar avtal helt och hållet. Rapportering om avtalsförfarandena in-

gick för första gången i berättelsen om tillsynen över partifinansieringen 2016. Ett parti har sedermera ingått sina första avtal för 2017. Under 2018 förnyades också andra partiers statsunderstödsavtal.

Enligt 9 § 1 mom. i partilagen kan en del av understödet till ett parti anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet. Enligt understödsvillkoren i beslutet om statsunderstöd 2017 kan avtal om användning av statsunderstödet dock också ingås med stiftelser eller andra sammanslutningar. Avtal om statsunderstöd har ingåtts med föreningar, men också med aktiebolag och kooperativ inom mediebranschen, och enligt tillsynsobjektens bokföring har statsunderstöd även överförts till dessa.

Vid granskningen uppmärksammades också att Sannfinländarna r.p. gett bidrag till stiftelsen Suomen Perusta sr. Enligt partiets korrigerade redovisning för 2017 har statsunderstöd använts till ett bidrag på 40 000 euro som stiftelsen erhållit.

Revisionsverket begärde 6.9.2017 att statsrådets kansli förklarar varför understödsvillkoren i statsrådets beslut 26.1.2016 hänvisar till avtal om användning av statsunderstöd för verksamhet i övriga sammanslutningar eller stiftelser som avses i understödsbeslutet. Enligt statsrådets förklaring 25.9.2017 saknar partilagen närmare bestämmelser om användningen av det understöd som beviljas. Därmed tillämpas 7 § 2 mom. i stadsunderstödslagen, som bl.a. tar upp avtalsförfaranden med andra understödstagare. Statsrådets kansli ansåg att understödsvillkoret är förenligt med statsunderstödslagen och inte föranleder ytterligare åtgärder.

Enligt revisionsverket uppfattning har understödsbeslutet utvidgat partilagens begränsning av användningsändamålet för statsunderstöd genom att möjliggöra överföring av understöd till aktiebolag eller stiftelser. Partilagen är en speciallag medan statsunderstödslagen och dess allmänna bestämmelser tillämpas sekundärt. Eftersom understödstagarna ändå följt understödsvillkoren finns det enligt revisionsverkets bedömning i nuläget inga absoluta förutsättningar för återkrav av understödet.

Det bör finnas en närmare koppling mellan partilagen och understödsvillkoren. Överföring av understöd till aktiebolag kan också ha betydelse med avseende på företagsstöd och mervärdesbeskattning. I svårtolkade situationer är det också rekommendabelt att partier använder annan finansiering än statsunderstöd för bidrag till aktiebolag och stiftelser. Utvecklingsbehoven avseende understödsvillkoren diskuterades med representanter för statsrådets kansli i november 2017.

Enligt beslutet om statsunderstöd 2017 ska fem procent av ett partis beviljade understöd användas för verksamheten i dess distriktsorganisationer och understödet överförs till dem under

samma år som stödet beviljas. Ett parti gjorde inga överföringar av understöd till sina distriktsorganisationer. En del partier betalade sina distriktsorganisationers personalkostnader eller anskaffningar och tog upp dessa i sin bokföring och sitt bokslut. Tillvägagångssättet ger inte en helt rättvisande bild av partiets egna ekonomiska verksamhet.

Enligt revisionsverkets uppfattning ska terminologin i statsunderstödsbeslutet förtydligas så att det blir entydigt för alla hur understödet får användas och fördelas vidare och för att göra redovisningarna av statsunderstöd jämförbara.

Vid granskningen och tillsynen upptäcktes också att partier och distriktsorganisationernas redovisningar av statsunderstöd inte stämde överens i alla delar. De berörda har uppmanats korrigera redovisningarna så att de blir enhetliga och i likhet med föregående år har korrigeringar också skett under granskningens gång. Brister har också upptäckts i uppföljningen av återstående statsunderstöd från föregående år. Något som också uppmärksammats är att bara de parter som nämns i beslutet om statsunderstöd är redovisningsskyldiga i det offentliga partifinansieringssystemet. Detta är inte ändamålsenligt eftersom understöd kan ha anvisats för fler föreningar än de som nämns i beslutet.

Slutledningar

Partiernas, de i understödsbeslutet avsedda föreningarnas samt de partinära sammanslutningarnas bokslutshandlingar har lämnats till det elektroniska partifinansieringsregistret.

I regel har de granskade sammanslutningarna skött bokföringen adekvat så att övervakningen av partilagens bestämmelser kunde ske utifrån den.

Enligt Statens revisionsverks iakttagelser finns det fortfarande brister i revisionsberättelserna från tillsynsobjektens revisorer. I revisionsberättelser för partier och deras distriktsorganisationer eller partinära sammanslutningar har revisorerna inte alltid rapporterat entydigt i de uttalanden som förutsätts enligt 9 c § i partilagen. Härvid har det primära övervakningssystemet, som i huvudsak gäller sammanslutningar som får statsunderstöd, ännu inte fullt ut fungerat såsom avsett.

Syftet med partifinansieringsregistret är att främja transparensen, och karaktären av en erhållen prestation kan specificeras i redovisningarna genom tilläggsupplysningar. Bidragsbegreppet bör dock preciseras med utgångspunkt från praktiska situationer och iakttagelser under granskningarna. Riksdagens revisionsutskott har redan i sitt betänkande 9/2013 rd påtalat behovet av att precisera begreppet.

I fråga om de granskade organisationerna kan det konstateras att de aktuella redovisningarna efter kompletteringar till väsentliga delar är riktiga och ger till väsentliga delar riktiga uppgifter om de bidrag som dessa sammanslutningar erhållit. Vid granskningen observerades dock att alla bidrag, framförallt från partinära sammanslutningar, och alla kandidat- eller riksdagsledamotsavgifter inte hade redovisats i partifinansieringssystemet före granskningen. Beloppen har varit ansevärdiga.

År 2018 upptäcktes inga bidragsprestationer som entydigt skulle strida mot begränsningarna i fråga om bidrag enligt 8 b § i partilagen.

Vid granskningarna av partifinansieringen hösten 2018 uppmärksammades i likhet med tidigare år tolkningsutrymmet i villkoren för statsunderstöd och bristerna i avtalsförfarandena. Behovet att förtydliga understödsvillkoren har diskuterats med representanter för statsrådets kansli och enligt beslutet om statsunderstöd 2018 kommer behovet att ändra 9 § i partilagen att utredas. Statsrådets kansli aviserade inte vidare åtgärder under 2018, men bad 21.1.2019 justitieministeriet att inleda ett lagstiftningsprojekt gällande detta.

Vid tillsynen över redovisningen av statsunderstöd observerades i likhet med föregående år att belopp partierna redovisade som överföringar till distriktsorganisationer ofta skiljde sig från de mottagna beloppen i distriktsorganisationernas reviderade statsunderstödsredovisningar samt från aktörernas bokföring, bokslut och verksamhetsberättelser. De berörda har uppmanats använda mer exakta förfaranden och efter ett flertal korrigeringar överensstämmer nu statsunderstödsredovisningarna för 2017.

Bilaga

Partifinansieringsgranskningar 2018

Granskade organisationer	Granskningsort	Granskningsdatum
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	Helsingfors	7.9.2018
Hämeen Vasemmistoliitto ry	Tavastehus	14.9.2018
Hämeen Vihreät ry	Lahtis	14.9.2018
Kaakkois-Suomen Vihreät ry	Villmanstrand	31.8.2018
Samlingspartiet r.p.	Helsingfors	27.9.2018
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	Kajana	18.10.2018
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	Helsingfors	5.9.2018
Kansallissäätiö sr	Helsingfors	5.9.2018
Keskustan Päijät-Hämeen piiri ry	Lahtis	14.9.2018
Lillträskin Kurssikeskussäätiö sr	Esbo	6.9.2018
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	Vanda	29.8.2018
Sannfinländarna r.p.	Helsingfors	17.10.2018
Perussuomalaisten Tukisäätiö sr	Helsingfors	21.9.2018
Pirkanmaan Kansallissäätiö sr	Tammerfors	12.9.2018
Savo-Karjalan Vasemmisto ry	Kuopio	10.10.2018
Savo-Karjalan Vihreät ry	Kuopio	10.10.2018
Sininen tulevaisuus r.p.	Helsingfors	12.10.2018
Snellman-Säätiö sr	Helsingfors	7.9.2018
Centern i Finland r.p.	Helsingfors	22.8.2018
Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.	Helsingfors	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
Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.	Helsingfors	4.10.2018
Svenska folkpartiet i Finland r.p.	Helsingfors	3.10.2018
Tikkurila Säätiö sr	Vanda	13.9.2018
Turun Työväensäätiö sr	Åbo	11.10.2018
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	Helsingfors	13.9.2018
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	Åbo	11.10.2018
Vänsterförbundet r.p.	Helsingfors	17.9.2018
Gröna Förbundet r.p.	Helsingfors	1.10.2018



STATENS REVISIONSVERK
PORKALAGATAN 1, PB 1119, 00101 HELSINGFORS
TELEFON +358 9 4321 | WWW.VTV.FI | [@VTV_fi](https://twitter.com/vtv_fi)

ISSN 1796-9654 (PDF)