



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2013

K 4/2014 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle
puoluerahoituksen valvonnasta 2013**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2014

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) tukea sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2012–31.8.2013.

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

Helsingissä 28. päivänä maaliskuuta 2014

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 GRECO:n Suomelle antamat suositukset. Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kuluja 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 2012 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Tarkastusvirasto on vuonna 2013 tehnyt valvontatehtävänsä osana 25 puoluerahoitustarkastusta. Edellisenä vuonna tarkastuksia tehtiin 20. Vuoden 2013 tarkastukset kohdistuivat kaikkiin eduskuntapuolueisiin, niiden Pirkanmaan ja Helsingin piirijärjestöihin sekä kahteen säätiöön.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitettiin vuoden 2013 aikana ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia yhteensä yli 2,4 miljoonan euron määräästä. Lisäksi vuoteen 2012 kohdistuvien ilmoitusten määrä on vuoden 2013 aikana noussut takautuvasti 2,6 miljoonasta eurosta 3,1 mil-

joonaan euroon ja vuoteen 2011 kohdistuvien tukien määrä edelleen samassa ajassa 2,4 miljoonasta eurosta 2,6 miljoonaan euroon. Osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta kolmen viime vuoden aikana tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

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.

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 kirjanpidolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan ajantasaisena. Myös kirjanpidon erittelytapaan ja laatuun sekä käteiskassavarojen käsittelyyn on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kuluja ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa ja tilintarkastuskertomuksissa on edelleen havaittu puutteita. Tilintarkastajiksi ei ole aina valittu auktorisoituja tilintarkastajia. Tilintarkastajat eivät myöskään ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia.

Tarkastuksessa ei havaittu sellaisia puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia tukisuorituksia, jotka olisivat peräisin muulta organisaatiolta kuin lähiyhteisöltä.

Sisällys

1	Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö	9
1.1	Puoluelain 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
2	Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana	17
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
3	Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet	23
3.1	Tarkastuksen yleiskuvaus	23
3.2	Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	24
3.3	Valvottavien tilintarkastuskertomukset	26
3.4	Valvottavien tilinpäätöstiетоjen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	27
3.5	Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	28
3.6	Tuen rajoitusten noudattaminen	30
4	Johtopäätöksiä ja suosituksia	32
LIITE	Luettelo tarkastuksista	35

1 Puoluerahoituksen valvontatehtävissä sovellettava lainsäädäntö

1.1 Puoluelain 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, tavaran, 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 sellaista 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 vaa-

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

Valtionalouden tarkastusvirasto ei vastaanota eikä käsittele alle 1 500 euron arvoisesta tuesta annettua ilmoitusta. Ilmoitusta täydennettäessä ilmoitettava tukisumma voi kuitenkin olla pienempi kuin 1 500 euroa. Ajantasainen ilmoitus tulee tehdä tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä. Tämän jälkeen annetut ilmoitukset vastaanotetaan myöhässä saapuneina.

Ilmoitukset vastaanotetaan ainoastaan sähköisesti.

Puoluelain 8 c §:ää, jossa säädetään ajantasaisesta ilmoituksesta, on sovellettu 1.1.2011 alkaen. Ensimmäinen ajantasainen ilmoitus voitiin siten tehdä tammikuussa 2011 vastaanotetusta tuesta.

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

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

Ajantasaiset 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 tarkoitetun yhdistyksen tilintarkastuskertomuksen, tilinpäätöksen liitteineen sekä puoluelain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitetut 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 2012 presidentinvaalien ja kunnallisvaalien vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely on toimitettu siten vuoden 2012 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisee sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan toimitussa 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 puolerekisteriin merkitty puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisökseen. Sel-

laisella yhdistyksellä, jota itseään ei ole merkitty puolurekisteriin, 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

Vuoden 2012 toimitettavissa tiedoissa ei tullut esiin olennaisia tilinpäätösasiakirjoja koskevia tulkinnanvaraisuuksia lukuun ottamatta tilanteita, joissa tarkastusvirastolle ei toimitettu allekirjoitettua tilinpäätöstä. Lisäksi yksi eduskunnan ulkopuolinen puolue ei toimitannut lainkaan tilinpäätöstietoja vuodelta 2012. Valtiontalouden tarkastusvirasto varmistaa valvontatehtävänsä osana tilinpäätöstiетоjen toimittamisen.

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 ilmaispalvelut

Peruste tavanomaisen talkootyön ja tavanomaisten ilmaispalvelujen rajaamiseen ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle on käytännöllinen. Talkootyötä ja erilaisia ilmaispalveluita 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 maksutomat palvelut kuten banderollien kiinnittäminen ovat aina tukeaa.

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 toimistoirtaimiston 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 tavanomaisia 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. Kertomuksessaan K 6/2012 puoluerahoituksen valvonnas-

ta tarkastusvirasto raportoi esimerkkinä puolueiden ja puolueyhdistysten keräämät luottamushenkilömaksut. Tarkastusvirasto tulkitsi, 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 tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suorituksena edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan.

Tarkastusvirasto on kertomuksessaan K 5/2013 puoluerahoituksen valvonnasta suositannut, että koska luottamushenkilömaksu on puolueyhdistysten merkittävä rahoituslähde, kertyneet luottamushenkilömaksut voitaisiin esittää tilinpäätöksen yhteydessä.

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 markkinaehtoisia pysyväisluonteista liiketoimintaa.

Luonteeltaan tilapäinen liiketoiminta ei ole pysyväisluonteista toimintaa. Esimerkiksi vaalikampanjan rahoittamiseen liittyvä liiketoiminta ei yleensä ole pysyväisluonteista. Vaikka vaalikampanjan varainhankinta olisi luonteeltaan jatkuvampaa ja sitä harjoitettaisiin yleisillä markkinoilla, se ei yleensä ole markkinaehtoisista. 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 nimenomaan puolueen harjoittama sijoitustoiminta.

6 Puoluelain 9 §:ssä tarkoitettu avustus sekä muu vastaava lakiin taikka valtioon 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-auto-

maattiavustuksista annetun lain (1056/2001) perusteella maksettu suoritus.

Muut suoritukset tulee puoluelain mukaan tulkita tueksi.

Edelleen puoluelaisissa 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 selvittämismuutokset laajenevat 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 valtiolenemmistöiset 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 valtionalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kulojen 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.

Valtionalouden tarkastusvirasto voi sakuuhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa, jos asiakirjoja tai tietoja ei ole viraston kehotuksesta huolimatta toimitettu, korjattu tai täydennetty taikka niiden oikeellisuutta ja riittävyttä selvitetty, ja laininlyönti on kokonaisuutena arvioiden ollenainen. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtionalouden 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.

Valtionalouden tarkastusviraston toimittamasta valvonnasta säädetään muutoin valtionalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

Valtionalouden 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 valtionalouden 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 115 ja erillisiä naisjärjestöjä kuusi. Puolueiden lähiyhteisöjä on ilmoitettu tarkastusvirastolle tammikuun loppuun mennessä 2014 kaikkiaan kaksitoista, joista kaksi vuoden 2013 aikana. Valvottavien yhteisöjen kokonaismääräksi arvioidaan puoluelain ja valtionavun jakopäätöksen perusteella noin 150 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 säilytysaikavaatimus. Suunnittelussa voidaan ottaa

huomioon tarkastushavaintojen perusteella muodostuva käsitys eri toimijoiden toimintariskistä ja sisäisen valvonnan riskistä. Tarkastusten määrä kuitenkin riippuu tarkastusviraston resursseista.

2.2 Tarkastusviraston toimenpiteet puolerahoituksen valvojana

Puoluelaisissa on säädetty, että tarkastusvirasto voi antaa määräyksiä ajantasaisen ilmoituksen tekemisestä (8 c §), vaalikampanjan kulojen 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 lähiyhteisön tilinpäätöksen ja muiden tietojen toimittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle (359/41/2010).

Määräykset ja ohjeet on toimitettu puolueille. Ohjeet ovat saatavilla myös Finlex-säädöstiетopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämillä verkkosivuilla osoitteessa

www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Lisäksi tarkastusvirasto on vahvistanut ohjeen puolerahoitusta koskevien kanteluiden tekemisestä valtiontalouden tarkastusvirastolle (312/41/2010). Ohje on kumottu tammikuussa 2014 ja korvattu uudella ohjeella, jossa on yhdistetty 1.8.2012 annettu kanteluohje (245/01/2012), 11.10.2010 annettu ohje puolerahoitusta koskevien kantelujen tekemisestä (312/41/2010) sekä 4.5.2009 annettu ohje ehdokkaan vaalirahoitusta koskevien kantelujen tekemisestä (97/82/2009). Uusi kanteluohje (02/01/2014) on tullut voimaan 31.1.2014.

Tarkastusvirasto on ylläpitänyt vuonna 2010 aloitettua neuvontapalvelua. Lisäksi tarkastusvirasto on ylläpitänyt verkkosivulla puoluelain tulkinnallisiin kysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Neuvontaa on annettu myös sähköpostin välityksellä. Kysymykset ja vastaukset, joilla on arvioitu olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, on julkaistu myös verkkosivuilla. Lisäksi tarkastusvirasto on järjestänyt puoluelain toimeenpanoon liittyen kaikille puolueille avoimia keskustelu- ja koulutustilaisuuksia, viimeksi 13.12.2013.

Vaalirahoituslain ja puoluelain tehtävien hoitoon liittyvä tietojärjestelmä toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaisissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä. Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoit-

tukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puoluelaisissa säädettyjen tietojen toimittamisessa on pyritty kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Valmius puoluelain mukaisten ilmoitusten vastaanottamiseen sähköisessä muodossa on ollut vuoden 2011 alusta. Tietojärjestelmän toimivuuden ja käytettävyyden varmistaminen on edelleen tärkeä painopistealue, ja tietojärjestelmän kehittämistyö on aloitettu syksyllä 2013.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2013 aikana yhteensä 25 puoluerahoitusta koskevaa tarkastusta. Edellisenä vuonna tarkastuksia tehtiin 20. Tarkastusten toteutusta ja olennaisimpia havaintoja kuvataan luvussa 3. Luettelo tarkastuksista on tämän kertomuksen liitteenä.

2.3 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuonna 2013 suoritettujen puoluerahoitustarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä,

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

Tarkastuskriteerit määritettiin puoluelain perusteella. Erityistä huomiota kiinnitettiin säädöksissä edellytettyjen vastaanotettujen tukien koskevien euromääraisten enimmäismäärien noudattamiseen ja sisällöllisiin rajoituksiin.

Tarkastukset kohdistuivat kaikkiin eduskuntapuolueisiin, niiden Pirkanmaan ja Helsingin piirijärjestöihin sekä kahteen säätiöön. Tarkastettava ajanjakso oli puolueiden kohdalla 1.9.2012–31.8.2013. Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät vuoden 2012 tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyjen toimittaminen sekä puoluelain näkökulmasta yhden vuoden olennaiset kirjanpilotapahtumat.

Piirijärjestöjen tarkastuksessa tarkastettiin puoluerahoitusjärjestelmään toimitetut vuosien 2011 ja 2012 tilinpäätöstiedot, kirjanpito ja tiliotteet ajalta 1.1.2011–31.8.2013 sekä tehdyt ajantasaiset ilmoitukset ja eduskunta- ja kunnallisvaalien vaalirahoitusilmoitukset.

Lähiyhteisöjen tarkastukset kohdistuivat vuoden 2012 tarkastuksen jälkeen ilmoitettuihin uusiin lähiyhteisöihin ja ajanjaksoon, jonka aikana kyseinen yhteisö oli ollut ilmoitettuna lähiyhteisöksi. Molemmat tarkastetut uudet lähiyhteisöt ovat säätiöitä.

Tarkastukset toteutettiin syksyllä 2013, ja tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville etukäteen toukokuussa 2013.

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 eduskuntapuolueissa ajalla 1.9.2012–31.8.2013, tarkastettavissa piirijärjestöissä ajalla 1.1.2011–31.8.2013 ja uusissa lähiyhteisöissä niiden lähiyhteisöaikana
- ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolueiden huolehtimisvelvollisuuden menettelyt paikallisyhdistysten ilmoituksen 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. Valvottavia on yhteensä noin 150. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 6 000 yhdistystä. Näiden valvominen 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 Pirkanmaan ja Helsingin piirijärjestöihin sekä puolueiden ilmoittamiin uusiin lähiyhteisöihin. Lähiyhteisöjen tarkastus tehtiin niissä edellisen tarkastuksen jälkeen ilmoitetuissa uusissa lähiyhteisöissä, joilla oli lähiyhteisöstatus ajankaksolla 1.9.2012–31.8.2013. Tarkastuksissa selvitettiin puoluelain näkökulmasta ja vuosien 2011–2013 kirjanpitoaineiston perusteella valvottavien kirjanpidon, maksuliikkeen ja varainhoidon yleisjärjestelyjä sekä tukirahoituksen ja kulujen erittelytapaa kirjanpidossa ja tukirajoitusten huomioonottamista puolueissa ajalla 1.9.2012–31.8.2013, piirijärjestöissä ajalla 1.1.2011–31.8.2013 ja lähiyhteisöissä niiden lähiyhteisöaikana.

Puolue- ja yhteisörahoitustarkastusten kohteina oli kahdeksan puoluetta, 15 piirijärjestöä ja kaksi puolueiden ilmoittamaa lähiyhteisöä. Kaikkiaan tarkastuksia tehtiin 25, kun niitä edellisellä vuonna tehtiin 20. Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville toukokuussa 2013, tarkastettavat toimittivat pyydetyn ennakkomateriaalin tarkastusvirastolle ennen tarkastuksia, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syys-lokakuussa 2013.

Tarkastuksista tehdyt palautemuistiot lähetettiin kommentoitaviksi luonnoksina marraskuun 2013 lopulla. Lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastetuille 9.12.2013. Alustavia tarkastushavaintoja käsiteltiin myös tarkastettaville 13.12.2013 järjestetyssä keskustelu- ja informaatiotilaisuudessa. Palautemuistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 6.1.2014 mennessä. Saatu palaute eli lähinnä ilmoitukset muistioloituksen valmistumisen jälkeen tehdyistä toimenpiteistä ja teknisluonteiset korjaukset 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 puolueilla mainittujen asiakirjojen laatimisen ja toimittamisen valvonta. Kirjanpitojärjestelyistä ja tilinpäätösmenettelyistä voidaan esittää 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 edellisten tarkastusten tavoin, ettei puoluerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpitotapahtumia. 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. Silloin kun näin on poikkeuksellisesti menetelty, 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 jaksoituksella neljän kuukauden kuluessa kalenterikuukauden tai jakson päättymisestä. Tarkastuksessa havaittiin kahdessa piirijärjestyksessä kirjanpidon ajantasaisuuden olennaisia puutteita tarkastushetkellä. Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain 1 luvun 1 §:n kohdan 5 perusteella kaikkia yhdistyksiä ja kohdan 6 perusteella kaikkia säätiöitä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin aiempaan tapaan 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 kooneista tulee aina esittää riittävä erittely, jotta voidaan varmistua siitä, etteivät yksittäiset suoritukset jo sellaisenaan ylitä ajantasaisen ilmoituksen 1 500 euron kynnystä.

Tarkastuksessa todettiin joitakin puuttuvia pankin tiliotteita. Niitä samoin kuin vähän käytettyjen pankkitilien saldotodistuksia pyydettiin hankkimaan tarkastusta varten. Yhdessä tapauksessa pankin tiliotteiden mukainen tilinomistaja poikkesi piirijärjestyksen rekisteröidystä nimestä, joten asia kehoitettiin selvittämään pankin kanssa.

Tarkastuksessa havaittiin sopimusjärjestelyjä ja menettelyjä, joiden perusteella oli epäselvää, muodostuuko suorituksista 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, erittelemättömät käteiskassatilitykset ja puutteellisesti dokumentoitu vakuutusyhtiön suoritus. Lainatilanteessa, mikäli puolue ei maksa velkaansa, velan anteeksiantamisesta voi tulla puolueelle tukea.

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Tarkastusvirastolle 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 ilmoitusrekiste-

riin toimitettujen tilinpäätösten tulisi olla täydellisiä, eli niiden tulisi sisältää kaikki tilinpäätöksen numeroidut sivut. Tilinpäätösten toimittamiseen liittyen puolueen tulisi toimittaa jäljennökset alkuperäisistä allekirjoitetuista tilinpäätösasiakirjoista, jotta voidaan varmistua asiakirjojen lopullisuudesta.

Puoluelain 9 a §:n 1 momentin tulkinnanvaraisuus uusien tilinpäätösvelvoitteiden 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. Puoluelaissa 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 tilintarkastuslais-
sa säädetyksi lisäksi, että,

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

Puolueen lähiyhteisön ja sellaisen yhteisön ja säätiön, jonka rahasto on lähiyhteisö, tilintarkastaja lausuu tilintarkastuslaissa 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 edelleen noudatettu vaihtelevasti. Osa puolueyhteisöjen vuoden 2012 tilintarkastuksista oli 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. Lain edellyttämiä lausumia on annettu myös tarkastuksen jälkeen. 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 ammattitilintarkastajat ja että he tuntevat tehtävänsä ja siihen kuuluvat raportointivaatimukset. Tarkastusviraston havaintojen mukaan näin ei kuitenkaan ole vielä kaikilta osin tapahtunut, koska puutteita on havaittu useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Tältä osin valvontajärjestelmä ei siis ole vielä toiminut tarkoitettulla tavalla.

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 tarkoitettua yhdistykseltä edellytetyt asiakirjat ja tiedot toimitetaan yhden kuukauden kuluessa yhdistyksen tilinpäätöksen vahvistamisesta ja lähiyhteisöltä edellytetyt asiakirjat kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

Lähes kaikki vuotta 2012 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on toimitettu valtionalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Osa tarkastusvirastolle toimitettavista tiedoista on saatu järjestelmään vasta tarkastuksen edetessä.

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

Tarkastusvirasto lähetti 15:lle tilinpäätöksen toimitusvelvolliselle eli noin kymmenelle prosentille valvottavista kehotuksen toimittaa puuttuvat tilinpäätöstiedot. Yhtä eduskunnan ulkopuolista puoluetta lukuun ottamatta kaikki tilinpäätöstiedot saatiin vuo-

den 2013 aikana. Kuulemiskirjeitä uhkasakon lähettämistä lähetettiin kaksi ja päätöksiä uhkasakon asettamisesta lähetettiin yksi. Nämäkin tilinpäätöstiedot saatiin ennen määräaika.

Valtioneuvoston kanslia on korjannut Perussuomalaiset ry:n pyynnöstä hallintolain (434/2003) 51 §:n nojalla päätöksiä puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen myöntämisestä puolueille poliittiseen toimintaan. Päätökset ovat VNK/1816/25/2010 (ajalle 1.1.2011–30.4.2011), VNK/403/25/2011 (ajalle 1.5.2011–31.12.2011), VNK/1664/25/2011 (ajalle 1.1.2012–31.12.2012 sekä VNK/1866/25/2012 (ajalle 1.1.2013–31.12.2013). Tarkastusvirasto on kirjeen perusteella lisännyt ilmoitusrekisteriin valvottavakseen Perussuomalaisen Helsingin piiri ry:n, joka on päätöksissä korjattu Helsingin Perussuomalaiset ry:n tilalle. Perussuomalaisen Helsingin piiri ry:n tilinpäätöstiedot on toimitettu ilmoitusrekisteriin. Piirijärjestön 10.1.2014 päivätty tilintarkastuskertomus vuodelta 2012 on toimitettu tammikuussa 2014. Helsingin Perussuomalaiset ry:tä koskevat puolueen toimittamat virheelliset tiedot on poistettu järjestelmästä.

Kaikkia puoluelain tarkoittamia tilinpäätöstietoja ei saatu vaivatta sähköisesti ja alkuperäistä asiakirjaa vastaavina, vaan tietoja jouduttiin edelleen pyytämään ja jossain määrin vielä myös poikkeuksellisesti skannaamaan tarkastusvirastossa järjestelmään. Todettakoon, että muita kuin laissa edellytetyt asiakirjoja ei julkaista sähköisessä puoluerahoituksen 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 2013 aikana ajantasaisilla ilmoituksilla puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen vastaanottamia tukisuorituksia yhteensä 2 448 822,80 euroa. Vuodelta 2012 vastavia ilmoituksia tehtiin 3 088 723,73 euron ja vuodelta 2011 kaikkiaan 2 607 556,17 euron kokonaismäärästä. Luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia, koska ilmoituksia voidaan täydentää myös takautuvasti. Esimerkiksi vielä tammikuussa 2013 vuoden 2012 ilmoitusmäärä oli 2 563 535,48 euroa, joten seuraavan vuoden aikana vuotta 2012 koskeva luku nousi yli 525 000 eurolla. Vastaavasti vuoden 2011 ilmoitusmäärä oli vielä tammikuussa 2013 kaikkiaan 2 481 677,15 euroa, joten seuraavan vuoden aikana vuotta 2011 koskeva luku nousi edelleen yli 125 000 eurolla. Osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta kolmen viime vuoden aikana tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista. Ilmoitusrekisterissä julkaistuista ajantasaisista ilmoituksista on nähtävissä puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen tehdyt ilmoitusten

täydennykset.

Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisina 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 ja korjaamaan tarkastusten aikana.

Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, miten puolueet ovat huolehtineet puolueyhdistysten ajantasaisien ilmoitusten tekemisestä. Tarkastuksen perusteella voidaan suositella, että puolueiden tulee nykyistä systemaattisemmin informoida paikallisyhdistyksiään puoluelain 8 c §:n velvoitteista ja tarvittaessa sopia työnjaosta siten, että ilmoitusmenettely toimii käytännössä.

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

Ajantasaisiin ilmoituksiin ei ollut aina sisällytetty saatua mainosmaksuja, koulutukseen ja siihen liittyvään oppimateriaaliin saatua tukea, saatua vuokraa tai tavanomaisesti hintatasosta poikkeavia vuokria, saatua palkan osasuoritusta ja esimerkiksi "kansanedustajien läpimenomaksuja". Valvon-

nan 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 kysymyksessä puoluelain tarkoittama tuki.

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

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

Vaikka luottamushenkilömaksuja ei tarvitse ilmoittaa ajantasaisissa ilmoituksissa, niiden taloudellinen merkitys on huomattava. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan luottamushenkilömaksuja kertyi vuonna 2012 yhteensä 7 058 713 euroa, vuonna 2011 yhteensä 6 084 600 euroa ja vuonna 2010 yhteensä 5 670 500 euroa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että muuta kuin suoraa rahallista tukea on ollut vähän. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin, että eräs piirijärjestö oli saanut käyttöön toimitilansa säätiöltä, joka on ilmoitettu vuonna 2013 lähiyhteisöksi. Piirijärjestö oli maksanut tiloja koskevan yhtiövastikkeen, mutta ei vuokraa. Käyvän vuokran ja yhtiövastikkeen erotuksena saadusta huomattavasta ei-rahallisesta tuesta ei myöskään ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia ennen tarkastusta, mutta ne tehtiin tarkastuksen jälkeen. Tarkastuksessa tuli esiin myös tapaus, jossa puolue oli saanut ilmoitusrajan ylittävän osakelahjoituksen. Lahjoitus oli kirjanpidossa, mutta siitä ei ollut tehty ajantasaista ilmoitusta. Ilmoitus tehtiin kuitenkin tarkastuksen jälkeen.

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 rajoitusten noudattaminen

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

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

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

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

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

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

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

Tarkastuksessa ei havaittu testamentteja eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja. Tarkastuksessa havaittiin puolueen saama ilmoitusrajan ylittävä osakelahjoitus, josta on sittemmin tehty tarkastuksen jälkeen ajantasainen ilmoitus.

Aiemmassa tarkastuksessa tuli esille puolueen puheenjohtajalle luovutettu rahaa sisältänyt kirjekuori, jonka antajaa puolue ei saanut selville. 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 on sittemmin toimittanut rahakuoren poliisille, joka on käsitellyt rahakuorta löytötavaralain mukaisena laitoslöytönä.

Vuoden 2013 tarkastuksissa ei tullut tuli esiin yli 30 000 euron suorituksia tai ei-rahallista tukea yhteisöiltä, jotka eivät ole olleet puolueyhdistyksiä eivätkä puolueen ilmoittamia lähiyhteisöjä. Tarkastusten jälkeen tarkastusvirastolle ei myöskään ole ilmoitettu uusia lähiyhteisöjä.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että käytännössä puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet ajantasaiset ilmoitukset lähinnä lahjoituksista, lähiyhteisösuorituksista ja erilaisista osallistumismaksuista. Tarkastuksen aikana ilmoitetut volyymit ovat kasvaneet.

Kuten aiemmin on todettu, tarkastushavaintojen mukaan ilmoitusvelvollisilla on ollut saatua tukea tai tuen kaltaisia suorituksia, joista ei ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia. Näitä ovat ainakin saatu vuokra- ja palkkatuki, mainosmaksut sekä koulutus- ja materiaalituki. Tarkastuksen perusteella ilmoitusvelvolliset ovat tehneet uusia tai korjattuja ajantasaisia ilmoituksia, joilla tilannetta on osin korjattu.

Tarkastuksessa ei havaittu suorituksia, jotka ovat puoluelain mukaan yksiselitteisesti kiellettyjä ja joista ei ollut tehty ajantasaista ilmoitusta. Tapaustyyppinä tällaisia suoritettyypejä ovat olleet muun muassa jo aiemmassa tarkastuksessa havaittu mutta sittemmin poliisille luovutettu rahakuori tuntemattomalta sekä matka- ja muut kulukorvaukset ulkomailta ja eduskuntaryhmältä. Eduskuntaryhmien asema on edelleen tulkinnanvarainen, mutta jos eduskuntaryhmät katsotaan eduskunnan tai eduskuntayhteisön osaksi, on ilman säädösmuutoksia perusteltua pitää eduskuntaryhmien maksamia korvauksia puolueille puoluelain 8 b §:n tarkoittamana kiellettynä tukena valtiolta.

Puoluelain 8 §:n 2 momentin kohdan 1 mukaan tukena ei pidetä tavanomaista talkootyötä, mutta tarkastuksessa tuli esiin tapauksia, joissa talkootyötä on tehty huomattavasti tai huomattavan euromäärän arvosta. Tällaisia tapauksia ovat olleet merkittävä juridinen tai hallinnollinen työ sekä huomattavina pidettävien esiintymispalkkioiden laskuttamatta jättäminen. Tavanomaisen talkootyön

rajat ovat tulkinnanvaraiset, mutta asialla on merkitystä arvioitaessa sitä, milloin tavanomainen talkootyö muuttuu ei-rahalliseksi tueksi.

Puoluelain 8 §:n 2 momentin kohdan 6 mukaan tukena ei pidetä lakiin taikka valtion tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta. Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota joidenkin helsinkiläisten piirijärjestöjen saamiin avustuksiin kunnalta, mutta tarkastusviraston tehtävänä ei ole arvioida kunnan talousarvion ja avustusmenettelyjen dokumentointitapaa. Koska saajan kirjanpidossa avustukset näkyvät suorituksina, puoluerahoituksen näkökulmasta saajan tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota avustusten dokumentointiin ja kirjanpitoon.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 9/2013 vp tuonut esiin puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan kehittämistarpeina mm. kielletyn tuen työnantajanäkötehtävien näkökulmasta, ulkomaisilta instituutioilta saadun rahoituksen, eduskuntaryhmien ja valtuustojen rahoituksen, muiden julkisyhteisöjen rahoituksen sekä välitetyn tuen ja läpilaskutuksen menettelyt. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä on näin ollen myötetty huomioon puoluerahoitukseen kohdistetun tarkastuksen aiempia havaintoja.

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 yhdistyksen 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 kirjanpitolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan ajan tasalla. Myös kirjanpidon erittelytapaan, ajantasaisuuteen ja laatuun sekä käteiskassavarojen tilittämiseen on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Tarkastusviraston havaintojen perusteella tarkastusvaliokunta on mietinnössään 9/2013 vp kiinnittänyt huomiota siihen, että muiden tilinpäätösasiakirjojen lisäksi tarkastusvirastolle edellytettäisiin toimitettavaksi yhteisön mahdollinen toimintakertomus tai tilinpäätöksen asemesta kirjanpitolain 3 luvun 8 §:n tarkoittama tasekirja, joka sisältää myös mahdollisen toimintakertomuksen. Tämä yh-

tenäistäisi tarkastusvirastolle toimitettavien asiakirjojen sisältöä ja lähettämiskäytäntöä. Myös tilinpäätösasiakirjojen toimittamisen takaraja olisi suositeltavaa määrittellä laskettavaksi kirjanpitolain 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 riippuisi yhdistyksen toiminnasta. Tarkastusvirasto nostaa edelleen esiin säännösten tarkennuksen tarpeen.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan lukuisien valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa tai tilintarkastuskertomuksissa on 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 pääasiallisesti valtionavustusta saavia yhteisöjä koskeva valvontajärjestelmä ei siis ole vielä toiminut tarkoitettulla tavalla.

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. Tulokannanvaraisten 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. Tuen käsitettä tulisi kuitenkin tarkentaa käytännön tilanteiden ja tarkastushavaintojen pohjalta. Myös eduskunnan tarkastusvaliokunta on kiinnittänyt mietinnössään 9/2013 vp huomiota tuen käsitettä koskeviin tarkennustarpeisiin.

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

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 aiemmista tarkastuksista poiketen havaittu yksiselitteisiä, puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia suoria tukisuorituksia, jotka ovat peräisin muulta organisaatiolta kuin lähiyhteisöltä. Tämän vuoksi toimijoiden on syytä arvioida jatkuvasti, sisältävätkö erilaiset suoritukset puoluelain tarkoittamaa tukea.

Puolueen, sen puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen välistä tiedonkulkua on tarkastushavaintojen perusteella syytä lisätä. Jos puolueessa tai puolueyhdistyksessä havaitaan uuden lähiyhteisön tarve, puolueen on syytä tehdä valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus uudesta lähiyhteisöstä. Jos lähiyhteisön antama tuki edellyttää esimerkiksi säätiön säädekirjan tulkitsemista tai sääntöjen muuttamista, on puolueen ja lähiyhteisön syytä konsultoida asiasta Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa.

Luettelo tarkastuksista

Helsingin Kokoomus ry	22.10.2013	Helsinki
Helsingin Perussuomalaiset ry	24.10.2013 ja 15.11.2013	Helsinki
Helsingin Sosialidemokraatit - Helsingfors Socialdemokrater ry	23.10.2013	Helsinki
Helsingin Vasemmistoliitto ry	28.10.2013	Helsinki
Helsingin Vihreät ry	29.10.2013	Helsinki
Kansallinen Kokoomus r.p.	24.9.2013	Helsinki
Keskustan Helsingin piiri ry	25.10.2013	Helsinki
Keskustan Pirkanmaan piiri ry	9.10.2013	Tampere
Perussuomalaiset r.p.	9.9.2013	Helsinki
Perussuomalaisten Pirkanmaan piiri ry	9.10.2013	Tampere
Pirkanmaan Kokoomus ry	16.10.2013	Tampere
Pirkanmaan sosialidemokraattinen piirijärjestö ry	18.10.2013	Tampere
Pirkanmaan Vasemmistoliitto ry	17.10.2013	Tampere
Pirkanmaan Vihreä liitto ry	10.10.2013	Tampere
Suomen Keskusta r.p.	10.9.2013	Helsinki
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	2.10.2013	Helsinki
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Helsingin piiri ry	31.10.2013	Helsinki
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pirkanmaan piiri ry	16.10.2013	Mänttä-Vilppula
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	13.9.2013	Helsinki
Svenska folkpartiet i Finland r.p.	1.10.2013	Helsinki
Svenska folkpartiet i Helsingfors r.f.	30.10.2013	Helsinki
Turun Työväensäätiö	3.10.2013	Turku
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö	3.10.2013	Turku
Vasemmistoliitto r.p.	12.9.2013	Helsinki
Vihreä liitto r.p.	19.9.2013	Helsinki



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)