



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2019



Valtiontalouden tarkastusviraston
kertomus eduskunnalle
puoluerahoituksen valvonnasta 2019

ISSN-L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN:VTV-K42020VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN:VTV-K42020VP](http://URN.FI/URN:NBN:VTV-K42020VP)

GRANO OY
HELSINKI 2020

VALOKUVAT
S. 10, TASAVALLAN PRESIDENTIN KANSLIA
S. 18 VALOKUVAAJA TIINA PUPUTTI
S. 46, VALOKUVAAJA VILLE-VEIKKO HEINONEN

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969) tarkoittamaa tukea ja valtionavustuksen käyttöä sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2018–31.8.2019.

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

Helsingissä 26. helmikuuta 2020

Jaakko Eskola
johtaja

Klaus Krokfors
johtava tilintarkastaja

Pääasiallinen sisältö ja johtopäätökset

Puoluelaisissa on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta edistäviä velvoittavia säännöksiä. Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta.

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

Valvottavien eli puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2018 vahvistetut tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011–2019 ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia kaikkiaan yli 29,9 miljoonaa euroa.

Vuoden 2019 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä lähes neljä miljoonaa euroa. Ajantasaiset ilmoitukset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2019 aikana tehdyt lisäykset ovat olleet noin 0,8 miljoonaa euroa vuodelle 2018. Huomattava osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Niihin valvottaviin puolueisiin, jotka eivät ole edustettuina eduskunnassa, sekä eduskuntapuolueiden piirijärjestöihin tehtiin vuonna 2019 kaikkiaan 31 tarkastusta. Eduskuntapuolueita ei tarkastettu vuonna 2019, vaan ne tarkastetaan syksyllä 2020. Tarkastusten perusteella voidaan todeta, että puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Tarkastuksissa tuli esille useita tapauksia, joissa tuen saaja ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia kaikesta saamastaan tuesta. Tarkastuksessa havaittiin myös 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 kirjanpilotapahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

Vuonna 2019 ei havaittu yksiselitteisiä, puoluelain 8 b §:n tarkoittamia tuen rajoitusten vastaisia tukisuorituksia.

Tarkastusvirasto on suositellut, että ehdokasmaksuista ja kansanedustajamaksuista tehtäisiin puoluelain tarkoittama ajantasainen ilmoitus. Vuonna 2019 niitä tehtiinkin lukuisia. Kaikki valvottavat yhteisöt eivät kuitenkaan ole noudattaneet suositusta. Näin ollen ilmoittamattomat suoritukset eivät näy puoluerahoitusrekisterissä tukena.

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

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

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

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

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

Valtionavustustilitysten valvonnassa on edellisen vuoden tavoin havaittu, että puolueiden valtionavustustilityksissä piirijärjestöille siirretyt avustukset ovat usein poikenneet piirijärjestöjen omissa, tilintarkastetuissa valtionavustustilityksissä vastaanotetuiksi ilmoitetuista määristä sekä toimijoiden kirjanpidosta, tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Menettelyjä on kehoitettu täsmentämään, ja korjausten jälkeen vuoden 2018 puolueiden ja niiden piirijärjestöjen valtionavustustilitykset vastaavat toisiaan.

Sisällys

1	Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö	11
1.1	Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	12
2	Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana	19
2.1	Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahoituksen valvojana	21
2.2	Vuoden 2019 tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	23
2.3	Valvonnan rajoitukset	24
3	Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet	27
3.1	Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	28
3.2	Valvottavien tilintarkastuskertomukset	30
3.3	Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	32
3.4	Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	33
3.5	Tuen rajoitusten noudattaminen	43
4	Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt	47
	Liite: Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2019	51



1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

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

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

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

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

Puolueella, puolueyhdistyksellä ja puolueen lähiyhteisöllä on puoluelain mukaan velvollisuus tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus saamistaan vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Näiden niin sanottujen ajantasaisten ilmoitusten tiedot julkistetaan tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

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

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

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

Ulkopuolista rahoitusta sekä vaalikampanjaa koskevien tapahtumien tiedot ovat osa kirjanpitolain ja puoluelain säännökset huomioon ottaen laadittua tilinpäätöstä ja samalla tilintarkastuslain mukaisen tilintarkastuksen kohteena. Tilintarkastajien tulee lain mukaan lausua vaadittujen tietojen oikeellisuudesta puolueen, piirijärjestöjen ja avustusta saavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Lähiyhteisön tilintarkastajan on otettava kantaa siihen, onko saaduista tuista laadittu erittely oikeellinen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtäväänsä itsenäisesti ja riippumattomasti oman suunnitelmansa mukaisesti. Tarkastusvirasto valvoo puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista.

Oikeusministeriö on valvonut puoluelain noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu tarkastusvirastolle. Oikeusministeriö vastasi vuoden 2015 loppuun asti puoluelain nojalla puoluetuen valtionapuviranomaiselle kuuluneesta valvontatehtävästä. Säädösmuutoksen (1688/2015) myötä puolueiden saaman valtionavustuksen eli puoluetuen valvonta siirtyi 1.1.2016 oikeusministeriöltä tarkastusvirastolle.

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

Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtäväänsä itsenäisesti ja riippumattomasti oman tarkastussuunnitelmansa mukaisesti

1.1 Puoluelaissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

Puoluelaissa on säädetty erilaisten tietojen toimittamisesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kuviossa 1 kerrotaan, minkä tietojen toimittamisesta kukin toimija vastaa.

Ilmoitusvelvollisten ilmoitukset

Puolue

- Ajantasainen ilmoitus
- Ennakkoilmoitus (vapaaehtoinen)
- Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely
- Ajantasaisten ilmoitusten yhteenveto
- Tilintarkastuskertomus
- Tilinpäätös ja toimintakertomus
- Tilitys valtionavustuksen käytöstä (jos puolue on saanut valtionavustusta)

Puolueyhdistys

- Ajantasainen ilmoitus

Avustuspäätöksessä mainittu

- Ajantasainen ilmoitus
- Ennakkoilmoitus (vapaaehtoinen)
- Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely
- Ajantasaisten ilmoitusten yhteenveto
- Tilintarkastuskertomus
- Tilinpäätös ja toimintakertomus
- Tilitys valtionavustuksen käytöstä

Puolueen lähiyhteisö

- Ajantasainen ilmoitus
- Erittely lähiyhteisön saamista tuista
- Tilintarkastuskertomus
- Tilinpäätös ja toimintakertomus

Kuvio 1: Puoluelaisissa säädetty ilmoitusvelvolliset ja velvollisten ilmoitukset

Ajantasainen ilmoitus

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

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

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

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

Ilmoitukset jätetään tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Puolueet voivat antaa puolueyhdistyksilleen ja lähiyhteisöilleen oikeuden tehdä omalta osaltaan ajantasaisia

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

ilmoituksia. Puolueen vastuulla on tällöin perustaa ilmoitusrekisteriin puolueyhdistyksen perustiedot. Puolueella on kuitenkin velvollisuus huolehtia, että ilmoitukset tehdään puoluelain tarkoittamalla tavalla. Tarkastusvirasto perustaa lähiyhteisöt tietojärjestelmään sille saapuneiden ilmoitusten perusteella. Tämän jälkeen lähiyhteisön edustajaksi ilmoitettu käyttäjä voi tehdä lähiyhteisön puolesta ajantasaisen ilmoituksen.

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

Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat

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

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

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

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

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

Puolueet ja valtionavustuspäätöksessä mainitut yhteisöt toimittavat tilinpäätösasiakirjansa tarkastusvirastolle

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

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

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

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

2011	Eduskuntavaalit
2012	Presidentinvaali ja kunnallisvaalit
2014	Europarlamenttivaalit
2015	Eduskuntavaalit
2017	Kuntavaalit
2018	Presidentinvaali

Kuvio 2: Tarkastusvirastolle toimitetut vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt

Tarkastusvirasto on julkaissut sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan siinä muodossa kuin ne on toimitettu tarkastusvirastolle.

Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

Puolueen lähiyhteisö on yhteisö tai säätiö sekä yhteisön tai säätiön sellainen rahasto, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisöksi. Puoluelain 8 a §:n 1 momentti antaa vain puolueille mahdollisuuden ilmoittaa jokin muu yhteisö, säätiö sekä yhteisön

tai säätiön rahasto tämän suostumuksella puolueen lähiyhteisöksi. Näin ollen vain oikeusministeriön ylläpitämään puolerekisteriin merkitty puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisökseen. Sellaisella yhdistyksellä, jota ei ole merkitty puolerekisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja yhdistyksen itsensä ilmoittamia lähiyhteisöjä.

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

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

Kesäkuussa 2018 Perussuomalaiset rp:n lähiyhteisönä toiminut Perussuomalaisten Tukisäätiö sr ilmoitti, ettei säätiö enää toimi puolueen lähiyhteisönä. Säätiön tilikausi on tavanomaisen kalenterivuoden asemesta 1.7.–30.6., ja säätiö on vuonna 2019 toimittanut tarkastusvirastolle tilinpäätöksensä ajalta 1.7.2017–30.6.2018.

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



2 Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana

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

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

Valtiontalouden tarkastusviraston toimittamasta valvonnasta säädetään muutoin Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

Valvonnallaan ja puoluelakiin perustuvien ilmoitusten julkaisemisellaan tarkastusvirasto luo osaltaan edellytyksiä puolueiden rahoituksen avoimuuden toteutumiseen siten, että julkisuudessa ja kansalaisilla on edellytykset arvioida puolueiden sidonnaisuuksia.

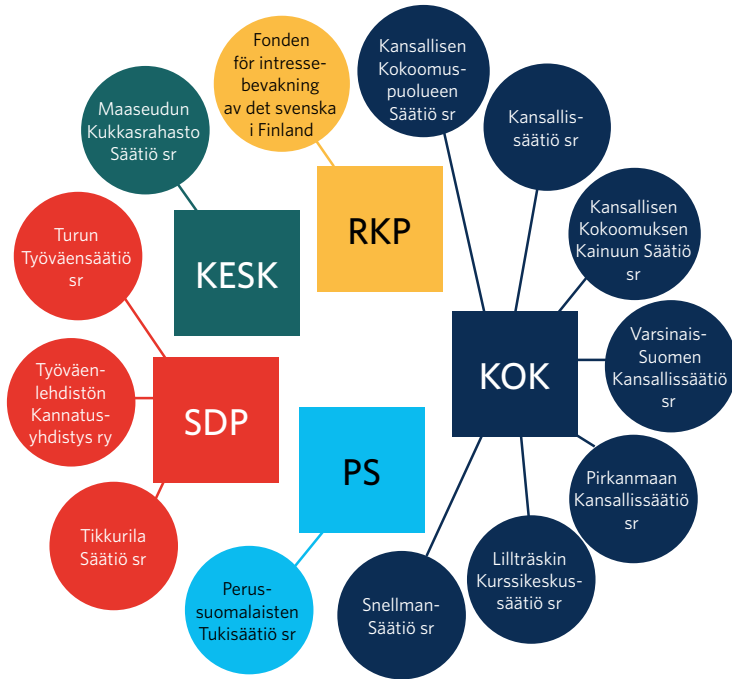
Puoluelaisissa säädetyn tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat puolueet, puoluelain 9 §:n tarkoittamat avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt sekä puolueen lähiyhteisöt.

Puolurekisteriin merkittyjä puolueita oli vuoden 2018 lopulla 19 ja vuoden 2019 päättyessä 18. Kahdeksalla puolueella on ollut valvontajaksolla valtionavustukseen oikeuttava edustus eduskunnassa. Lisäksi eduskunnassa oli vuoden 2019 aikana edustettuna yksi puolue ja sen lisäksi yksi eduskuntaryhmä, jotka eivät saaneet valtionavustusta. Jälkimmäinen eli Liike Nyt rekisteröitiin puolueeksi marraskuussa 2019.

Uhkasakkolautakunta voi tuomita maksettavaksi uhkasakon

Kahdeksan puoluetta on saanut valtionavustusta eli puoluetukea

Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla oli kaikkiaan 105 ja erillisiä naisjärjestöjä kuusi. Puolueiden lähiyhteisöjä oli 12. Osa lähiyhteisöistä on omistustensa perusteella samalla konserneja.



Kuvio 3: Puolueiden ilmoittamat lähiyhteisöt (PS Tukisäätiö 30.6.2018 asti)

Perussuomalaisten Tukisäätiö sr:n asema Perussuomalaiset r.p.:n lähiyhteisönä päättyi kesäkuussa 2018, ja säätiö muutti loka-kuussa 2018 nimensä JRT-säätiö sr:ksi. Säätiön ja puolueen välisen sopimuksen mukaan säätiö ei tue toista puoluetta neljään vuoteen. Sopimukseen ja lähiyhteisöaseman päättymiseen liittyy kesäkuuhun 2018 kohdistuva huomattava tuki, josta puolue on tehnyt ajantasaisen ilmoituksen myöhässä eli huhtikuussa 2019.

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

Pitkän aikavälin tarkastustavoite on toteutunut, sillä kaikki valvottavat tarkastettiin vähintään kerran vuoden 2016 loppuun mennessä. Eduskuntapuolueiden piirijärjestöjen tarkastusvälit ovat lyhentyneet. Vuonna 2019 tarkastettiin myös puolueita, jotka eivät olleet edustettuina eduskunnassa. Ne oli tarkastettu edellisen kerran vuonna 2011. Seuraavissa tarkastuksissa tarkastusväli on kuitenkin tarkoitus pitää huomattavasti lyhyempänä.

2.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puolerahoituksen valvojana

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

Tarkastusvirasto on puoluelain nojalla antanut seuraavat määräykset ja ohjeet:

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

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

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

Tarkastusvirasto antaa ohjeita ja neuvoja

Tarkastusvirasto on ylläpitänyt vuonna 2010 perustettua neuvontapalvelua. Lisäksi tarkastusvirasto on ylläpitänyt verkkosivuilla puoluelain tulkintakysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Neuvontaa on annettu myös sähköpostin välityksellä. Jos kysymyksillä ja vastauksilla on arvioitu olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, ne on julkaistu myös verkkosivuilla.

Vaalirahoituslain ja puoluelain tehtävien hoitoon liittyvä tietojärjestelmä toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä. Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperilla toimitetut ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puoluelaissa säädettyjen tietojen toimittaminen on pyritty siirtämään kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2019 aikana yhteensä 31 puoluerahoitusta koskevaa tarkastusta. Niiden tekijät ovat johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors, johtava tilintarkastaja Pontus Londen ja ylitarkastaja Mikki Paulamäki.



Kuvio 4: Puoluerahoitustarkastusten prosessi

2.2 Vuoden 2019 tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuoden 2019 puoluerahoitustarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä,

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

Tarkastuskriteerit määritettiin puoluelain perusteella.

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

Vuonna 2019 tarkastettiin kaikki 11 rekisteröityä puoluetta, jotka eivät olleet edustettuina eduskunnassa. Lisäksi tarkastettiin 20 eduskuntapuolueiden piirijärjestöä, jotka toimivat Keski-Suomen, Savo-Karjalan ja Vaasan vaalipiireissä. Näin ollen tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 31.

Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät enimmillään vuosien 2011–2018 tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen sekä puoluelain näkökulmasta tarkastettavan ajanjakson olennaiset kirjanpitotapahtumat. Puolueet tarkastettiin niiden rekisteröintiajalta enimmillään ajalta 1.9.2011–31.8.2019 ja piirijärjestöt ajalta 1.9.2015–31.8.2019. Osa puolueista tarkastettiin ensimmäistä kertaa.

Piirijärjestöjen tarkastuksessa tarkastettiin puoluerahoitusjärjestelmään toimitetut vuosien 2015–2018 tilinpäätöstiedot ja kirjanpito ajalta 1.9.2015–31.8.2019, tehdyt ajantasaiset ilmoitukset sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville toukokuussa 2019, ja tarkastukset toteutettiin sähköisen materiaalin läpikäynnin jälkeen syksyllä 2019. Kaikkiin tarkastettaviin tehtiin myös tarkastuskäynti.

Tarkastukset toteutettiin syksyllä 2019

Tarkastuksen suuntaamisessa huomioon otettavia kohdeasioita olivat

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt
- tukirahoituksen ja kulujen erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat sekä lahjakirjat)
- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen puolueissa enimmäkseen ajalla 1.9.2011–31.8.2019 ja tarkastettavissa piirijärjestöissä ajalla 1.9.2015–31.8.2019
- ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolueen ja sen lähiyhteisön tai muun organisaation antamien ilmoitustietojen vertaaminen toisiinsa
- tilintarkastuskertomuksen lausumien asianmukaisuus puoluelain näkökulmasta ja tarvittaessa tilintarkastuksen sisältöön perehtyminen
- valtionavustuksen käyttöä ja siirtämistä koskevat menettelyt.

2.3 Valvonnan rajoitukset

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

Merkittävimmin puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä rajoittaa se, etteivät kaikki puolueyhdistykset kuulu valvonnan piiriin. Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on noin 150. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 6 000 yhdistystä. Niiden valvominen vaatisi myös merkittävästi resursseja.

Valvonnan ulkopuolelle jäävien noin 6 000 puolueyhdistyksen valvominen vaatisi merkittävästi resursseja

EOP

ELÄINOIKEUSPUOLUE

F!

FEMINISTINEN
PUOLUE



KANSALAISPUOLUE



vapaus valita

LIBERAALIPUOLUE



TÄHTILIIKE

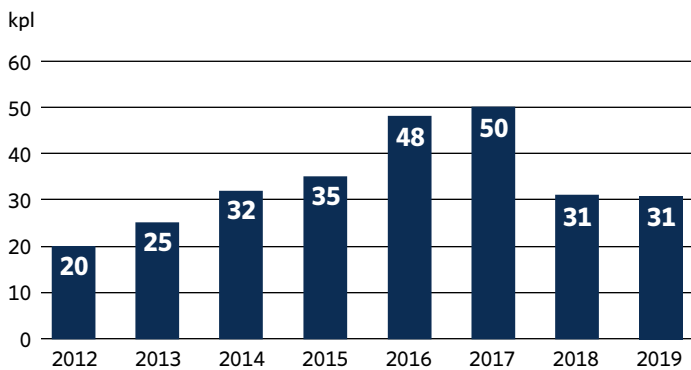
SEITSEMÄNTÄHDENLIIKE.FI



3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

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

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville puolueille ja piirijärjestöille toukokuussa 2019. Tarkastettavat toimittivat tämän jälkeen pyydetyn materiaalin tarkastusvirastolle, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syksyllä 2019. Tarkastetut piirijärjestöt toimivat Keski-Suomen, Savo-Karjalan ja Vaasan vaalipiireissä.



Kuvio 5: Puoluerahoitustarkastusten lukumäärän kehitys vuosina 2012–2019

Tarkastuksista tehdyt palautemuistioden luonnokset lähetettiin tarkastettaville kommentoitaviksi marraskuussa 2019. Lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastetuille joulukuussa 2019. Kukaan eduskuntapuolue sai myös tiedoksi tarkastettujen piirijärjestöjensä palautemuistiot ja niiden luonnokset. Palaute-muistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 27.12.2019 mennessä. Saatu palaute käsitti lähinnä teknisluonteisia korjauksia ja ilmoituksia muistio-luonnoksen jälkeisistä toimenpiteistä, ja ne on otettu huomioon tämän kertomuksen valmistelussa.

3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt

Tarkastusviraston valvontatehtävä ei suoraan liity tarkastettavan yhteisön yleisiin kirjanpitojärjestelyihin. Tarkastusvirasto julkaisee kuitenkin lakisääteisesti ilmoitusrekisterissään sille toimitetut puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistysten tilinpäätökset. Edelleen tarkastusviraston tehtävänä on valvoa, että ilmoitusvelvolliset laativat ja toimittavat tarkastusvirastolle puolueissa mainitut asiakirjat. Kirjanpitojärjestelyistä ja tilinpäätösmenettelyistä voidaan esittää suositusluonteisia huomioita.

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

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

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

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

Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 1 §:n perusteella kaikkia yhdistyksiä ja säätiöitä. Lain 2 luvun 4 §:n mukaan käteisellä rahalla suoritettavat maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Säädosmuutoksen

Tarkastusvirasto julkaisee puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistysten tilinpäätökset

Valvottavilla on kirjanpitovelvollisuus ja kirjanpidon ajantasaisuusvaatimus

30.12.2015 (1620/2015) jälkeen käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava päiväkohtaiseen järjestykseen, ja muut kirjaukset ja osakirjanpitojen yhdistelmäkirjaukset pääkirjanpitoon saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella, jollei ajallisesti tarkemmin kohdistettua kirjaamista edellytetä muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä.

Kirjanpitolain 2 luvun 9 §:n mukaan tilinpäätös, kirjanpidot, tositteet ja muu kirjanpitoaineisto on säilytettävä huolellisesti 7 §:n vaatimukset täyttävällä tavalla siten, että niiden tarkastelu Suomesta käsin on mahdollista viranomaiselle ja tilintarkastajalle ilman aiheetonta viivettä.

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

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

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

Sosialidemokraattiset Naiset -niminen rekisteröimätön yhdistys toimii Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ry:n osana. Kyseisellä rekisteröimättömällä yhdistyksellä on kuitenkin oma pankkitili ja kirjanpito. Myöskään Vasemmistoliitto ry:n naistoimintaa hoitava Vasemmistonaiset ei ole rekisteröity yhdistys vaan verkosto ja käytännössä osa puolueen omaa toimintaa. Näin ollen näiden kahden puolueen puolerahoitusjärjestelmään ilmoittamat tilinpäätöstiedot sisältävät myös rekisteröimättömän yhdistyksen osuuden.

3.2 Valvottavien tilintarkastuskertomukset

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

Tilintarkastuslain mukaan kaikkien yhdistysten velvollisuutena ei ole valita tilintarkastajaa. Osa yhdistyksistä, joihin puoluelain 9 c §:ää ei sovelleta, voi valita toiminnantarkastajan, joka laatii toiminnantarkastuskertomuksen. 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 tarkoitetun muun yhdistyksen tilintarkastajan on oltava auktorisoitu tilintarkastaja tai vastaava auktorisoitu yhteisö.

Tilintarkastaja lausuu tilintarkastuskertomuksessaan tilintarkastuslaissa säädetyn lisäksi siitä

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

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

Tilintarkastuskertomusten lausumien sisältö vaihteli siten, että niistä puuttui puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Joidenkin yhteisöjen tilintarkastajat ovat lisäksi antaneet erillisiä lausuntoja tai ilmoituksia. Lain edellyttämiä lausumia on annettu myös tarkastuksen jälkeen. Osalla tarkastetuista oli tilintarkastuskertomuksen lisäksi toiminnantarkastuskertomus.

Vaikka kirjanpitolain muutoksen myötä toimintakertomuksen laadintavelvollisuutta on vähennetty, tilintarkastuslain mukaan tilintarkastuskertomuksessa on lausuttava toimintakertomuksen ja tilinpäätöksen yhdenmukaisuudesta. Jos tilintarkastaja ei voi antaa lausuntoa, tilintarkastajan on ilmoitettava tästä tilintarkastuskertomuksessa.

Puoluerahoitustarkastuksissa on havaittu, että joissakin tapauksissa tilintarkastaja on korjannut antamaansa tilintarkastuskertomusta. Tällöin korjattu tilintarkastuskertomus on päivättävä uudelleen, ja toimijan on käsiteltävä se samalla tavoin kuin aiemmin annettu tilintarkastuskertomus. Silloin kun näin ei ole toimittu, tarkastusvirasto on pyytänyt valvottavaa huolehtimaan asiasta.

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

Puoluerahoitustarkastuksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, miten tilintarkastajat ovat tulkinneet puoluelain 9 c §:n edellyttämän lausuman siitä, onko valtionavustuksen käytössä ja käyttöä koskevassa raportoinnissa noudatettu puoluelain ja avustuspäätöksen ehtoja. Tarkastuksissa havaittiin tapauksia, joissa tilintarkastaja oli antanut tilintarkastuskertomuksensa ennen kuin kyseisen vuoden valtionavustuksen kustannustilityslomake oli käytettävissä tai sitä ei ainakaan ollut toimitettu valtionapuviranomaiselle.

Tilintarkastajien raportoinnista ilmenee vain hyvin harvoin, miltä ajalta tai minkä vuoden avustuksen käyttöä koskevasta raportoinnista lausuma on annettu. Tämän vuoksi tarkastusvirasto suosittelee, että sen valvottavat käsittelevät edellistä vuotta koskevat valtionavustustilityksensä jo tilinpäätöksen yhteydessä ja että tilitykset olisivat myös tilintarkastajien käytössä jo ennen tilintarkastuskertomuksen antamista.

Useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita

3.3 Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen

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

Vuotta 2018 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta toimitettu Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Osa tarkastusvirastolle toimitettavista tiedoista on saatu järjestelmään vasta tarkastuksen edetessä.

Puoluerahoitustarkastuksessa havaittiin, että yhdessä tapauksessa vuoden 2017 kuntavaaleja koskenut vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely oli virheellinen, koska kyseisen 5 000 euron tukirahoituksen oli saanut rekisteröity yhdistys eikä erittelyn toimittanut puolue. Näin ollen virheellinen ilmoitus poistettiin puoluerahoitusjärjestelmästä.

Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin. Erittelyn perusteiden huolellinen dokumentointi helpottaa myös erittelyn laadintaa ja jälkeenpäin tapahtuvaa tietojen oikeellisuuden varmistamista, mutta käytännössä valvottavat ovat dokumentoineet perusteet vaihtelevasti.

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

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

Taulukko 1: Kehotukset ja kuulemiset vuosina 2013–2019

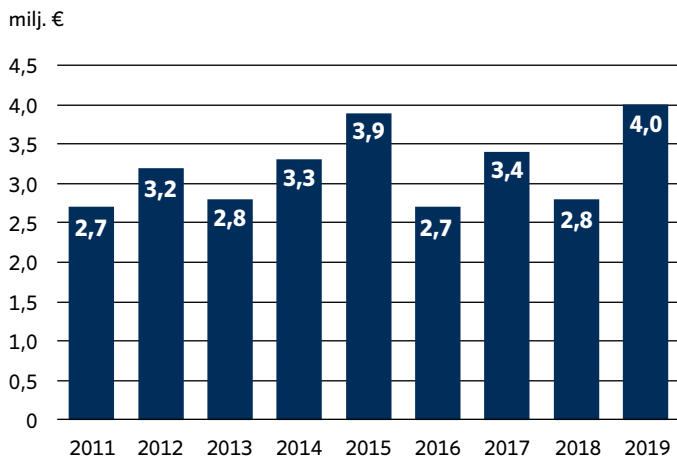
Vuosi	Kehotus	Kuulemiskirje
2019	0	0
2018	0	0
2017	0	0
2016	2	0
2015	3	0
2014	4	2
2013	15	2

3.4 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen

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

Puoluerahituksen ilmoitusrekisteriin on ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla vuotta 2019 koskevia puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen vastaanottamia tukisuorituksia yhteensä lähes 4,0 miljoonaa euroa. Vuotta 2018 koskevia tukisuorituksia ilmoitettiin lähes 3,7 miljoonaa euroa eli takautuvasti 0,9 miljoonaa euroa enemmän verrattuna tarkastusta edeltäneeseen määrään.

Ainakin osa vuonna 2019 tehdyistä ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista. Ilmoitusrekisterissä julkaistuista ajantasaisista ilmoituksista näkyvät puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen tehdyt ilmoitusten täydennykset.



Kuvio 6: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) vuosina 2011–2019

Kaikkiaan vuosina 2011–2019 ajantasaisilla ilmoituksilla ilmoitettiin vastaanotettuja tukisuorituksia yli 29,9 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisina ilmoituksina. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin puoluelain tarkoittamia suorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään.

Ajantasaisia ilmoituksia pyydettiin täydentämään ja korjaamaan tarkastuksen aikana. Myös tiedot paikallisyhdistysten mahdollisesti saamista mutta aiemmin ilmoittamattomasta tuesta on välitetty asianomaisille puolueille vuoden 2019 aikana, ja tämän perusteella järjestelmään on lisätty myös paikallisyhdistysten tietoja. Yhtä puolueen piirijärjestöä kehoitettiin tekemään ajantasainen ilmoitus vielä vuoden 2020 tammikuussa, ja kyseinen ilmoitus tehtiin helmikuussa 2020.

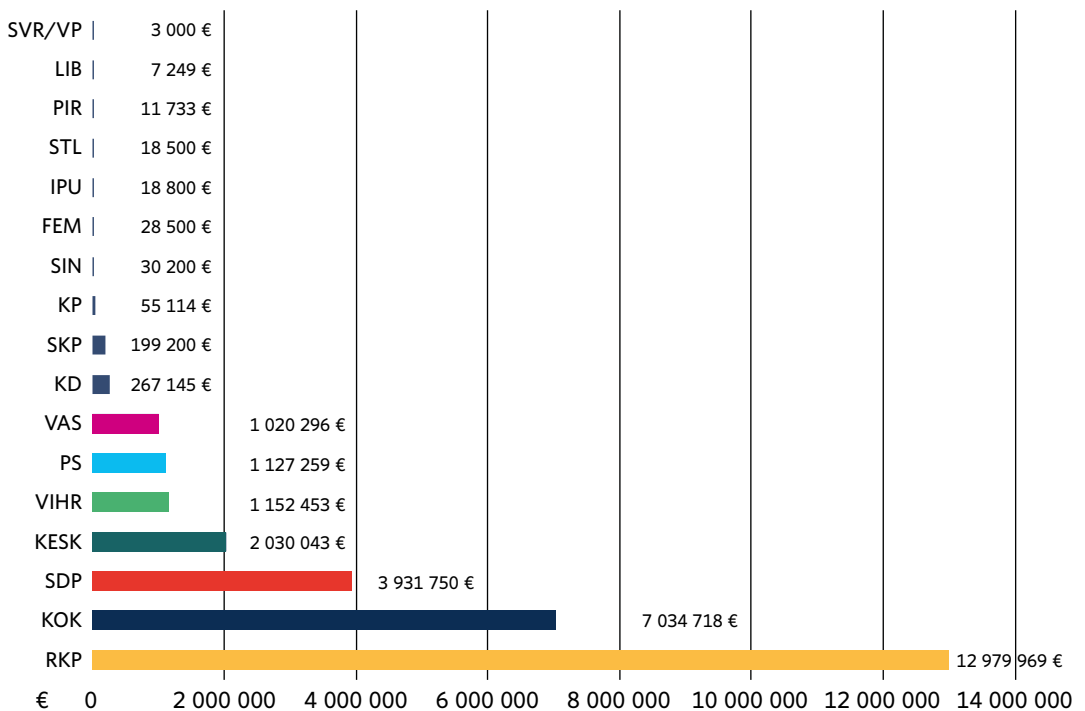
Vertailtaessa eri vuosien tukisuorituskertymiä on syytä ottaa myös huomioon, että vuosina 2013 ja 2016 ei järjestetty vaaleja.

Osa ilmoittamattomista suorituslajeista on tulkinnanvaraisia. Useimmiten ne ovat kuitenkin puoluelain tarkoittamia laillisia mutta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia suorituksia, joita ei laissa erikseen ole lueteltu poikkeuksina ilmoitusvelvollisuudesta. Tarkastuksen kohteet pitivät tällaisia suorituksia tai muutoin rahanarvoisia etuuksia tavallisesti läpikulkuerinä tai sopimukseen perustuvina tapahtumina. Näitä ovat erilaiset ilmoitus- ja mainosmaksut sekä ns. ehdokasmaksut ja kansanedustajamaksut. Yksi puolue perii lisäksi Euroopan parlamenttiin valituilta edustajiltaan vaalikampanjan kuluista korvauksen. Koska tällaisten maksujen suuruus ja perintäkäytännöt vaihtelevat suuresti ja samoilta henkilöiltä

voi tulla toimijalle muitakin maksuja, 1 500 euron vuosikohtainen kumulatiivinen ilmoitusraja ylittyy helposti. Ilmoitettavat maksut voivat olla myös kokonaan tai osittain vastikkeellisia.

Koska erilaisten maksujen erottaminen toisistaan on käytännössä vaikeaa, tarkastusvirasto on suositellut ajantasaisen ilmoituksen tekemistä kaikista yksityishenkilöiden ja heidän tukiryhmiensä suorituksista. Kaikki puolueyhdistykset eivät kuitenkaan ole noudattaneet suositusta.

Tarkastuksen edetessä puolueet ja niiden piirijärjestöt tekevät useita uusia ajantasaisia ilmoituksia. Näistä osa on myös määrältään huomattavia. Silloin kun rahallinen tai ei-rahallinen tuki on huomattava, voi olla tarpeen ilmoittaa tarkastusvirastolle uusi lähiyhteisö.



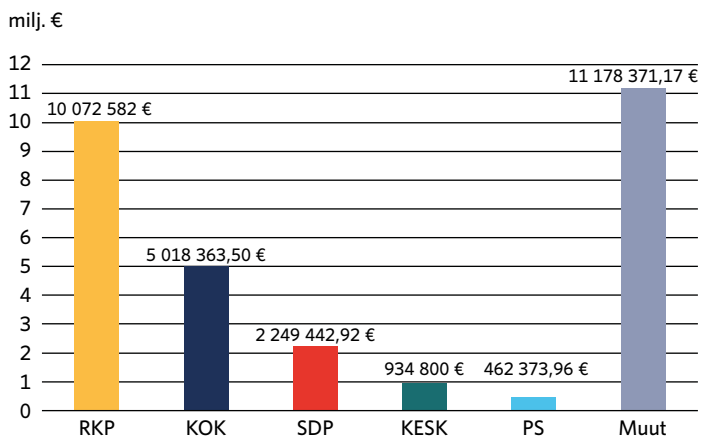
Kuvio 7: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) puolueittain vuosina 2011–2019

Tarkastettavia kehoitettiin tarkastuksen aikana seuraamaan saamiaan suorituksia kumulatiivisesti, jotta ne voisivat noudattaa ilmoitusvelvollisuuttaan. Esimerkiksi samana vuonna samalta henkilöltä perityn ”ehdokasmaksun” ja ”kansanedustajamaksujen” yhteismäärä voi olla yli 1 500 euroa, jolloin ajantasaisen ilmoituksen

Suorituksia on kehoitettu seuraamaan myös kumulatiivisesti

ilmoitusraja täyttyy. Ilmoitusraja voi ylittyä myös esimerkiksi silloin, kun ilmoitusvelvollisen yhteisön toimihenkilöt luopuvat kokouspalkkioistaan ja niitä kertyy yhdessä muiden suoritusten kanssa vuodessa vähintään 1 500 euroa. Myös silloin, kun maksulliseen tilaisuuteen osallistuu useita henkilöitä samasta organisaatiosta, maksajan yhteenlasketut suoritukset voivat ylittää ilmoitusrajan.

Vuosina 2011–2019 ajantasaisilla ilmoituksilla ilmoitettiin kaikkiaan yli 29,9 miljoonaa euroa vastaanotettuja tukisuorituksia. Puolueiden ilmoittamien lähiyhteisöjen suoritusten osuus näistä on noin 18,7 miljoonaa euroa eli noin 62,7 % ja siis lähes kaksi kolmasosaa kokonaisrahoituksesta.



Kuvio 8: Lähiyhteisöiltä ja muilta tahoilta saadut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus vuosina 2011–2019)

Taulukko 2: Puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet

Puolueiden ilmoittamien lähiyhteisöjen tuki maksajittain 2011-2019	
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	10 072 582,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	2 500 000,00 €
Kansallissäätiö sr	1 030 806,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	891 492,00 €
Snellman-Säätiö sr	747 062,50 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	477 826,60 €
Pirkanmaan Kansallissäätiö sr	248 015,00 €
Lillträskin Kurssikeskussäätiö sr	18 500,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	874 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	763 253,08 €
Tikkurila Säätiö sr	612 189,84 €
Suomen Keskusta r.p.	
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	934 800,00 €
Perussuomalaiset r.p.	
JRT-säätiö sr (Perussuomalaisten Tukisäätiö sr) *)	462 373,96 €

*) Ilmoitus kohdistuu kesäkuuhun 2018, ja se on tehty myöhässä huhtikuussa 2019. Säätiön lähiyhteisöaika on päättynyt kesäkuussa 2018.

Taulukot 2 ja 3 on laadittu vuoden 2019 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2019 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2020 aikana.

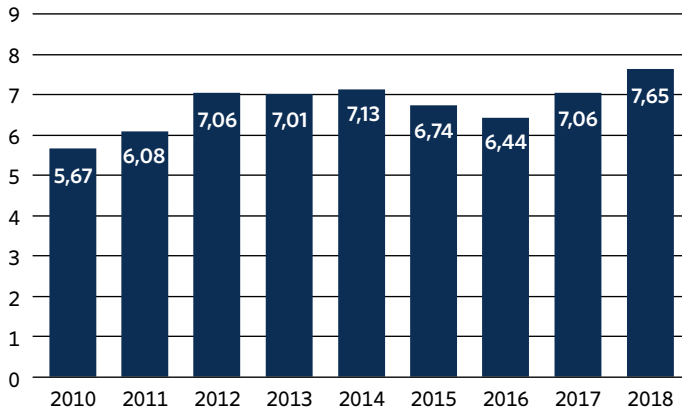
Puoluelain mukainen tuen saajakohtainen yläraja muilta kuin lähiyhteisöiltä on 30 000 euroa kalenterivuodessa. Näin ollen sama tukija voi antaa usealle eri toimijalle kullekin enintään 30 000 euroa kalenterivuoden aikana.

Taulukko 3: Muiden säätiöiden kuin puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet

Muiden säätiöiden kuin lähiyhteisöjen antama tuki vuosina 2011–2019	
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	930 000 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	483 000 €
Yksityisyrittäjien Säätiö sr	270 000 €
Stiftelsen Brita Maria Renlunds Minne sr	197 000 €
Teollisuuden ja Työntantajain Keskusliiton (TT) -säätiö sr	160 000 €
Avantisäätiö sr	75 200 €
Salin-säätiö sr	61 000 €
Spartacus-säätiö sr	57 941 €
Maaseudun Säätiö sr	52 250 €
Imatrankoskenparrassäätiö sr	49 890 €
Koillismaasäätiö sr	41 500 €
Kansan Sivistysrahasto sr	21 000 €
Satakunnan Kansallissäätiö sr	20 000 €
Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiö sr	15 000 €
Keskitien säätiö sr	13 000 €
Pohjois-Pohjanmaan Kansallissäätiö sr	11 100 €
Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland sr	9 000 €
Kari Mattilan säätiö sr	3 500 €
Heinolan Sosialidemokraattisen Työväenyhdistyksen Säätiö sr	3 100 €
Yrjö Sirolan Säätiö sr	2 000 €

Kunnallisista luottamustehtävistä maksettava luottamushenkilömaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen tulon hankimisesta johtuva meno. Vaikka luottamushenkilömaksuja ei tarvitse ilmoittaa ajantasaisissa ilmoituksissa, niiden taloudellinen merkitys on valtakunnallisesti huomattava. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan verovähennyskelpoisia luottamushenkilömaksuja oli maksettu vuosina 2010–2018 vuosittain kaikkiaan noin 5,7–7,6 miljoonaa euroa.

milj. €



Kuvio 9: Luottamushenkilömaksut 2010–2018 (lähde: Verohallinto)

Kaikki tarkastuksen aikana laaditut ja täydennetyt ajantasaiset ilmoitukset on julkaistu ilmoitusrekisterissä tarkastusviraston ylläpitämällä verkkosivuilla. Ajantasaisesta ilmoituksesta näkyy, mikäli ilmoitus on laadittu tai sitä on täydennetty puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen.

Ilmoitusrekisteriin oli ilmoitettu myös puolueiden ja niiden piirijärjestöjen välisiä tukisuorituksia. Koska näistä suorituksista ei ole tarkoitus tehdä ajantasaisia ilmoituksia, ne on pyritty poistamaan ilmoitusrekisteristä vääristämästä tukikertymää. Toisaalta kalenterivuosisuorituksien kertymät eivät välttämättä sisällä kaikkea vuoden aikana saatua tukea, koska lain mukaan ajantasainen ilmoitus on tehtävä vain silloin, kun kumulatiivisesti saavutetaan uusi 1 500 euron määrä. Näin ollen esimerkiksi saman tukijan 1 500 euron ja 300 euron suorituksista voi näkyä puoluerahoitusjärjestelmässä vain 1 500 euroa, vaikka koko vuoden kertymä on 1 800 euroa.

Vuoden 2019 ajantasaisten ilmoitusten perusteella eniten (yhteensä yli 30 000 euroa) tukea ovat antaneet oletetusti puolueiden lähiyhteisöt. Suurimpiin tukijoihin kuuluu kuitenkin myös säätiöitä, joita ei ole ilmoitettu lähiyhteisöiksi, sekä ammattijärjestöjä ja rekisteröityjä yhdistyksiä. Saman toimijan yli 30 000 euron tukimäärä on mahdollinen, jos tuki avustettavaa kohti on vuodessa enintään 30 000 euroa. Enimmäismäärän ylitti Kansalaispuolue r.p., joka sai vuonna 2019 samalta rekisteröidyltä yhdistykseltä 45 500 euroa.

Taulukko 4: Eniten tukea antaneet vuonna 2019

Eniten tukea antaneet vuonna 2019	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	1 578 670,00 €
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	700 000,00 €
Svenska Litteratursällskapet i Finland rf *)	230 000,00 €
Kansallissäätiö sr	170 000,00 €
Snellman-Säätiö sr	137 500,00 €
Turun Työväensäätiö sr	114 690,20 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	97 400,00 €
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	90 000,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	78 250,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	70 000,00 €
Tikkurila Säätiö sr	70 000,00 €
Suomen linja ry	45 500,00 €
Föreningen Konstsamfundet r.f.	45 000,00 €
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	30 000,00 €
Suomen Kunnantyöntekijäin Liitto ry	30 000,00 €
Yksityisyrityksien Säätiö sr	30 000,00 €

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

Taulukot 4 ja 5 on laadittu vuoden 2019 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2019 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2020 aikana.

Vuonna 2019 eniten (yhteensä yli 30 000 euroa) tukea sai puolueiden lisäksi yhdeksän piirijärjestöä, neljä nuorisojärjestöä, kaksi paikallisjärjestöä ja yksi naisjärjestö.

Taulukko 5: Eniten tukea saaneet vuonna 2019

Eniten tukea saaneet vuonna 2019	
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	1 608 670,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	721 550,00 €
Helsingin Kokoomus ry	140 000,00 €
Varsinais-Suomen Kokoomus ry	112 400,00 €
Kokoomuksen Nuorten Liitto r.y.	100 000,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	95 697,26 €
Svensk Ungdom, Svenska folkpartiets ungdomsorganisation rf	93 000,00 €
Suomen Keskustanuoret ry	90 000,00 €
Turun Sosialidemokraattinen Kunnallisjärjestö ry.	84 456,20 €
Kainuun Kokoomus ry	78 250,00 €
Tikkurilan Työväenyhdistys ry	70 000,00 €
Svenska folkpartiet i Helsingfors rf	60 000,00 €
Svenska Kvinnoförbundet rf	57 500,00 €
Kansalaispuolue r.p.	45 500,00 €
Suomen Keskusta r.p.	45 219,20 €
Kokoomuksen Opiskelijaliitto Tuhatkunta ry	37 500,00 €
Svenska folkpartiet i Österbotten rf	36 661,00 €
Svenska folkpartiet i Egentliga Finland rf	35 200,00 €
Varsinais-Suomen Vasemmistoliitto ry	33 167,00 €
Finlands Svenska Socialdemokrater rf	32 000,00 €
Keskustan Keski-Suomen piiri ry	30 964,00 €
Svenska folkpartiet i Nyland rf	30 000,00 €
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	30 000,00 €

Puoluerahoitusjärjestelmän käyttäjät voivat tuottaa itsekin yhteenvetoraportteja esimerkiksi suurimmista tukijoista tai eniten tukea saaneista.

Tarkastettaessa niiden puolueiden puoluerahoitusta, jotka eivät ole edustettuina eduskunnassa, havaittiin, että kaikkia edellisessä tarkastuksessa annettuja suosituksia ei ollut otettu huomioon.

Itsenäisyyspuolue r.p:n aiemmassa tarkastuksessa todettiin, että puolueen puheenjohtaja oli rahoittanut merkittävästi puolueen toimintaa maksamalla noin 7 000 euron määrästä puolueen laskuja, jotka oli kirjattu lyhytaikaisiin velkoihin. Syksyn 2019 tarkastuksessa todettiin, että velasta oli tullut tukea puolueelle. Tästä ei ollut tehty ajantasaista ilmoitusta puoluerahoitusjärjestelmään, mutta ilmoitus saadusta 18 800 euron tuesta tehtiin paikallistarkastuksen jälkeen.

Kommunistinen Työväenpuolue – Rauhan ja Sosialismin puolesta r.p. on toiminut pitkään tiloissa, joista maksettu vuokra mahdollisesti alittaa markkinahinnan. Näin ollen markkinahinnan ja maksetun vuokran välinen ero on muuna kuin rahana saatua tukea, josta tulee tehdä ajantasainen ilmoitus silloin kun muodostunut tuki on vähintään 1 500 euroa vuodessa. Puoluetta pyydettiin selvittämään vuokraamiensa tilojen markkina-arvo ja tekemään tarvittaessa ajantasainen ilmoitus saadusta tuesta.

Piraattipuolue r.p. oli saanut useita Bitcoin-virtuaalivaluutassa tehtyjä lahjoituksia, joiden antaja oli tuntematon. Suorituksista oli kuitenkin tehty ajantasaiset ilmoitukset, ja ne näkyvät puoluerahojusjärjestelmässä lahjoitushetken arvon mukaisina. Puoluetta pyydettiin selvittämään lahjoitusten antajat, koska puoluelain mukaan tukea ei saa vastaanottaa tuntemattomalta. Puolue selvitti lahjoittajat ja lisäsi näitä koskevat tiedot ilmoitusjärjestelmään. Samalla puolue teki yhden uuden ajantasaisen ilmoituksen.

Sininen tulevaisuus r.p. oli tehnyt ajantasaiset ilmoitukset kaikkiaan 30 200 euron tuesta, joka kohdistui vuoteen 2018. Syksyn 2019 tarkastuksen perusteella uusien ilmoitusten tarvetta ei ollut.

Suomen Kommunistinen Puolue (r.p.) ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia saamastaan rahallisesta tuesta. Puolue on paikallistarkastuksen jälkeen tehnyt ajantasaiset ilmoitukset puoluerahojusjärjestelmään Spartacus-säätiöltä saamastaan kaikkiaan 50 000 euron tuesta, joka muodostuu vuonna 2016 saadusta 35 000 euron suorituksesta ja vuonna 2018 saaduista 15 000 euron ja 7 941 euron suorituksesta. Puolue on näin ollen vastaanottanut vuonna 2016 samalta tukijalta yli 30 000 euroa, vaikka puoluelain 8 b §:n mukaan tämä on kiellettyä. Tukikatto ei kuitenkaan koske puolueen lähiyhteisön puolueelle tai puolueyhdistykselle antamaa tukea eikä testamentilla annettua tukea. Testamentilla saatu tuki tulee kuitenkin ilmoittaa. Syksyn 2019 tarkastuksen jälkeen Suomen Kommunistinen Puolue r.p. puolue teki ajantasaisen ilmoituksen myös vuonna 2013 saamastaan 137 759 euron testamenttilahjoituksesta.

Tarkastuksen kohteina oli kuusi puoluetta, joiden puoluerahoitus tarkastettiin ensimmäisen kerran.

Eläinoikeuspuolue r.p. ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia puoluerahoitusjärjestelmään. Tarkastuksen perusteella ilmoituksiin ei myöskään ollut tarvetta.

Feministinen puolue r.p. oli tehnyt ajantasaiset ilmoitukset kaikkiaan 28 500 euron tuesta. Tarkastuksen perusteella muille ilmoituksille ei ollut tarvetta.

Kansalaispuolue r.p. oli saanut Suomen linja ry -nimiseltä rekisteröidyltä yhdistykseltä ja yksityishenkilöiltä useita suorituksia, joista ei ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia. Paikallistarkastuksen

jälkeen puolue teki ajantasaiset ilmoitukset vuonna 2017 saamistaan kolmesta suorituksesta, joiden yhteismäärä on 9 614,24 euroa. Tarkastuksessa todettiin lisäksi, että mainitulta yhdistykseltä saatu 38 000 euron suoritus oli siirretty heti kolmannelle organisaatiolle, eikä siitä ollut tehty tämän vuoksi ajantasaista ilmoitusta. Puolue teki jälkeinpäin ajantasaisen ilmoituksen kaikkiaan 45 500 euron tuesta kyseiseltä yhdistykseltä. Määrä ylittää lain salliman vuotuisen enimmäismäärän 30 000 euroa. Puolueen mukaan sille on siirretty virheellisesti 38 000 euroa.

Liberaalipuolue – Vapaus valita r.p. oli tehnyt ajantasaisen ilmoituksen saamastaan 2 249,72 euron tuesta. Puolue oli lisäksi ilmoittanut kuntavaalien 2017 rahoitukseksi yhden 5 000 euron tukisuorituksen, joka ei kuitenkaan käynyt ilmi puolueen kirjanpidosta. Puolueen mukaan kyseinen rahasumma on virheellisesti ilmoitettu puolueelle tulleeaksi suoritukseksi. Kyseinen ilmoitus kuntavaalien rahoitukseksi on poistettu.

Seitsemän Tähtien Liike r.p. ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia. Tarkastuksessa havaittiin, että puolue oli saanut jäseniltään ehdokasmaksuja, joista osasta muodostui vähintään 1 500 euron tuki. Lisäksi havaittiin muita suorituksia, joita puolue ei ollut ilmoittanut järjestelmään. Tarkastuksen perusteella puolue teki ajantasaiset ilmoitukset yksityishenkilöiden yhteensä 18 500 euron suorituksista.

Suomen Kansa Ensin r.p. ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia. Puoluetta pyydettiin toimittamaan vuoden 2019 alun kirjanpito sen selvittämiseksi, onko tarpeen tehdä ajantasaisia ilmoituksia saadusta tuesta.

Liike Nyt rekisteröitiin puolueeksi marraskuussa 2019, joten sitä ei tarkastettu syksyllä 2019.

3.5 Tuen rajoitusten noudattaminen

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

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

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

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

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

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

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

Tarkastuksessa tuli esille puoluerahoituksen näkökulmasta merkityksellisiä testamentteja ja tueksi muuttuneita velkoja. Osakealahjoituksia tai kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja ei havaittu.

Vuoden 2019 tarkastuksissa tuli esiin muutamia tapauksia, joissa kalenterivuoden 30 000 euron raja muilta kuin puolueen ilmoittamilta lähiyhteisöiltä ylitettiin.

Tarkastuksen aikana ilmoitettujen tukisuoritusten määrät ovat kasvaneet. Kuten aiemmin on todettu, tarkastushavaintojen mukaan ilmoitusvelvolliset ovat saneet tukea tai tuen kaltaisia suorituksia, joista ei ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia. Näitä ovat lähiyhteisöjen antamien avustusten lisäksi esimerkiksi mainosmaksut. Tarkastuksen perusteella ilmoitusvelvolliset ovat tehneet uusia tai korjattuja ajantasaisia ilmoituksia, joilla tilannetta on osin korjattu.

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

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

Tarkastuksessa havaittiin testamentteja, mutta ei osakealahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia eriä



4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt

Valtioneuvosto myönsi vuonna 2018 puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen puolerekisteriin merkityille rekisteröidyille yhdistyksille. Avustusta myönnettiin noin 29 miljoonaa euroa, ja sitä sai käyttää yhdistyksen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustuspäätöksessä on vuodesta 2016 lähtien yhdistetty poliittisen toiminnan tukeminen sekä puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kahden eri valtionavustuspäätöksen yhdistäminen yhdeksi valtionavustuspäätökseksi puolueille on yhdenmukaistanut kustannustilitysten laatimista ja helpottanut valtionavustuksen käytön valvontaa.

Taulukko 6: Valtionavustukset puolueille vuonna 2018

Puolue	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2017	Myönnetty 2018	Yhteensä	Siirretty edelleen	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2018
KOK	0 €	5 482 475 €	5 482 475,00 €	2 371 360,00 €	0 €
PS	1 419 756,24 € *)	5 630 650 €	7 050 406,24 €	1 148 768,59 €	2 000 212,60 €
RKP	0 €	1 333 575 €	1 333 575,00 €	365 000,00 €	0 €
KESK	983 799,87 €	7 260 575 €	8 244 374,87 €	3 700 851,20 €	564 393,88 €
KD	0 €	740 875 €	740 875,00 €	125 027,52 €	15 578,99 €
SDP	0 €	5 037 950 €	5 037 950,00 €	2 110 395,50 €	0 €
VAS	337 301,40 €	1 778 100 €	2 115 401,40 €	527 811,56 €	132 116,90 €
VIHR	0 €	2 222 625 €	2 222 625,00 €	633 174,54 €	0 €
Yhteensä	2 740 857,51 €	29 486 825 €	32 227 682,51 €	10 982 388,91 €	2 712 302,37 €

*) Tilitystä korjattu

Valtionavustuspäätöksen avustusehdoissa todetaan, että mikäli puolueelle myönnettyä avustusta käytetään muuhun kuin puolueen omaan toimintaan, puolueen on tehtävä avustusta käyttävän yhteisön (myös piirijärjestön ja naisjärjestön) tai säätiön kanssa valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukainen sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista noudattaen avustuspäätöksen ehtoja.

Puoluerahoitustarkastusten yhteydessä on havaittu, että eri puolueiden sopimusmenettelykäytännöt vaihtelevat huomattavasti ja että osa puolueista ei ole tehnyt sopimuksia lainkaan.

Sopimusmenettelystä on raportoitu ensimmäisen kerran vuoden 2016 puolerahoituksen valvontakertomuksessa. Yksi puolue on sittemmin tehnyt ensimmäiset sopimuksensa vuodeksi 2017. Myös muiden puolueiden valtionavustussopimuksia on uudistettu.

Puoluelain 9 §:n 1 momentin mukaan osa puolueen avustuksesta voidaan osoittaa muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen. Vuoden 2018 valtionavustuspäätöksen avustusehtojen mukaan sopimus valtionavustuksen käytöstä voitaisiin kuitenkin tehdä myös säätiön tai muun yhteisön kanssa. Valtionavustusta koskevia sopimuksia on yhdistysten lisäksi tehty media-alan osakeyhtiöiden ja osuuskuntien kanssa, ja valvottavien kirjanpidon mukaan niille on myös siirretty valtionavustusta.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota tapaukseen, jossa Perussuomalaiset r.p. on tukenut Suomen Perusta sr -nimistä säätiötä samoin kuin edellisenäkin vuonna. Puolueen vuoden 2018 korjatun valtionavustustilityksen mukaan säätiö on saanut puolueelta 80 000 euron valtionavustuksen.

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

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

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

Vuoden 2018 valtionavustuspäätöksen mukaan puolueen tuli käyttää saamastaan avustuksesta viisi prosenttia puolueen piirijärjestöjen toimintaan, ja puolueen tuli siirtää avustus piirijärjestöilleen avustuksen myöntövuoden aikana. Yksi puolue ei kuitenkaan siirtänyt piirijärjestöilleen avustusta lainkaan. Osa puolueista maksoi piirijärjestöjensä henkilöstökuluja tai hankintoja ja sisällytti niitä omaan kirjanpitoonsa ja tilinpäätökseensä. Tämä toimintatapa ei anna täysin oikeaa kuvaa puolueen oman taloudellisen toiminnan kokonaisuudesta.

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

Tarkastuksessa ja valtionavustuksen valvonnassa havaittiin myös, että puolueiden ja niiden piirijärjestöjen valtionavustustilitykset eivät vastanneet kaikilta osin toisiaan. Tarkastusvirasto on kehottanut korjaamaan tilitykset yhdenmukaisiksi, ja niitä on edellisen vuoden tavoin myös tarkastuksen edetessä korjattu. Myös edelliseltä vuodelta jäljelle jääneen valtionavustuksen seurannassa on havaittu puutteita.

Tarkastusvirasto on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että vain valtionavustuspäätöksessä mainitut tahot ovat tilitysvelvollisia julkisessa puoluerahoitusjärjestelmässä. Tämä ei ole tarkoituksenmukaista, koska avustusta on voitu osoittaa muillekin yhdistyksille kuin avustuspäätöksessä mainituille.

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

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään TrVM 3/2019 – K 8 /2019 todennut nostaneensa esiin aiemmissa mietinnöissään puoluerahoitusta ja sen valvontaa koskevia kehittämistarpeita (TrVM 3/2012 vp, TrVM 1/2016 vp, TrVM 2/2017 vp, TrVM 1/2018 vp). Valiokunta on myös todennut, että nyt on olemassa riittävä kokemus vaalirahoitus- ja puoluelaista ja että uudet linjaukset tulee tehdä säädösmuutoksina.

Liite: Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2019

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastus- paikkakunta	Tarkastus- ajankohta
Centerns distrikt – Keskustan piiri rf	Vaasa	17.9.2019
Eläinoikeuspuolue r.p.	Helsinki	10.9.2019
Feministinen puolue r.p.	Helsinki	8.10.2019
Finlands Svenska Socialdemokrater rf	Helsinki	6.9.2019
Itsenäisyyspuolue r.p.	Helsinki	11.10.2019
Kansalaispuolue r.p.	Helsinki	12.9.2019
Keski-Suomen Kokoomus ry	Jyväskylä	26.9.2019
Keski-Suomen Vasemmisto ry	Jyväskylä	26.9.2019
Keski-Suomen Vihreät ry	Jyväskylä	27.9.2019
Keskustan Etelä-Pohjanmaan piiri ry	Seinäjoki	26.9.2019
Keskustan Itä-Savon piiri ry	Mikkeli	30.9.2019
Keskustan Keski-Pohjanmaan piiri ry	Kokkola	30.8.2019
Keskustan Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	5.9.2019
Kommunistinen Työväenpuolue - Rauhan ja Sosialismin puolesta r.p.	Vantaa	24.9.2019
Liberalipuolue – Vapaus valita r.p.	Helsinki	25.9.2019
Perussuomalaisten Etelä-Pohjanmaan piiri ry	Seinäjoki	25.9.2019
Perussuomalaisten Keski-Pohjanmaan piiri ry	Kokkola	30.8.2019
Perussuomalaisten Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	5.9.2019
Perussuomalaisten Kymen piiri ry	Lappeenranta	4.10.2019
Piraattipuolue r.p.	Lahti	14.10.2019
Pohjanmaan Kokoomus ry	Seinäjoki	26.9.2019
Pohjanmaan Sosialidemokraatit ry	Seinäjoki	26.9.2019
Pohjanmaan Vasemmisto ry	Vaasa	18.9.2019
SDP:n Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	6.9.2019
Seitsemän tähden liike r.p.	Helsinki	15.10.2019
Sininen tulevaisuus r.p.	Helsinki	16.10.2019
Suomen Kansa Ensin r.p.	Helsinki/ Jyväskylä	17.10.2019/ 6.11.2019
Suomen Kommunistinen Puolue r.p.	Helsinki	18.10.2019
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	6.9.2019
Svenska folkpartiet i Österbotten rf	Vaasa	17.9.2019
Vaasan vaalipiirin Vihreät ry	Vaasa	18.9.2019



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

ISSN 1796-9646 (PDF)