



Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2016



Statens revisionsverks berättelse
till riksdagen om tillsynen över
partifinansieringen 2016

ISSN-L 1796-9549
ISSN 1796-9549 (HÄFT.)
ISSN 1796-9654 (PDF)
URN:NBN: VTV-B12017RD
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-B12017RD](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-b12017rd)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINGFORS 2017

Till riksdagen

Statens revisionsverk har övervakat iakttagandet av partilagens (10/1969) bestämmelser om bidrag samt uppgörande och inlämnande av handlingar som bör redovisas under perioden 1.9.2015–31.8.2016.

Statens revisionsverk lämnar den i 9 e § 5 mom. i partilagen avsedda årliga berättelsen om sin verksamhet i tillsynen över parti-finansieringen.

Helsingfors den 9 februari 2017

Tytti Yli-Viikari
generaldirektör

Klaus Krokfors
ledande redovisningsrevisor

Huvudsaklig innehåll

I partilagen har för partier och partiföreningar föreskrivits förpliktande bestämmelser vilka främjar öppenhet i finansieringen.

Syftet med bestämmelserna är att öka partifinansieringens öppenhet genom att särskilt beakta de rekommendationer som Europarådets organ mot korruption GRECO har gett Finland. Enligt rekommendationerna bör allmänheten för att kunna bedöma eventuella bindningar ha tillräcklig information om finansieringen av partiernas grundläggande verksamhet och valkampanjer.

Statens revisionsverk övervakar hur de bestämmelser i partilagen som avser bidrag, redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen samt uppgörande och inlämnande av med detta anknutna handlingar iakttas i de övervakade sammanslutningarnas verksamhet. Sedan ingången av 2016 är revisionsverket också en sådan tillsynsmyndighet för statsunderstöd som avses i partilagen.

Tillsynsobjekten, det vill säga partierna, de i understödsbeslutet avsedda föreningarna samt de partinära sammanslutningarna har lämnat in sina bokslutshandlingar för 2015 till det elektroniska registret för redovisning av partifinansieringen.

Åren 2011–2016 meddelades med aktuella redovisningar bidragsprestationer till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar till ett totalt belopp av närmare 17,9 miljoner euro till registret.

År 2016 uppgick de redovisade bidragsprestationerna till över 2,3 miljoner euro. Det redovisade beloppet är totalt över 3,6 miljoner euro 2015, över 3,2 miljoner euro 2014, närmare 2,8 miljoner euro 2013, över 3,2 miljoner euro 2012 och närmare 2,7 miljoner euro 2011. Kompletteringarna hänför sig också till tidigare år så att kompletteringarna under 2016 var cirka 0,4 miljoner euro för 2015 och cirka 0,1 miljoner euro för 2012 och 2011. En del av kompletteringarna följer av de granskningar av partifinansieringen som utförts under de fem senaste åren.

År 2016 gjorde revisionsverket sammanlagt 48 granskningar av partifinansieringen i de övervakade partierna och deras distrikt-sorganisationer och kvinnoorganisationer. På basis av granskning-

garna kan konstateras, att de aktuella redovisningarna av partifinansieringen efter kompletteringar till väsentliga delar är riktiga och till väsentliga delar ger riktiga uppgifter om de bidrag som de övervakade sammanslutningarna har fått.

Åren 2012–2016 har revisionsverket åtminstone en gång granskat samtliga riksdagspartier och de partinära sammanslutningar, distriktsorganisationer och kvinnoorganisationer som riksdagspartierna har anmält. Under denna tidsperiod har revisionsverket också granskat distriktsorganisationer som har lagt ned verksamheten och partier som har funnits antecknade i partiregistret, men som inte har funnits representerade i riksdagen. Åren 2012–2016 uppgick det totala antalet granskningar av partifinansieringen till 160.

Vid granskningarna framkom flera fall där bidragsmottagaren inte alltid hade lämnat aktuella redovisningar av alla de bidrag som bidragsmottagaren hade fått. Vid granskningen observerades också i likhet med de tidigare granskningarna, att det inte är möjligt att få en tillförlitlig helhetsbild av partifinansieringen genom att enbart klarlägga inkomstfinansieringen och intäkterna enligt bokslutet. De granskade partierna och övriga sammanslutningarna har många slags bokföringstransaktioner som betraktats som genomgångsposter. Att klarlägga deras innehåll är emellertid av betydelse med tanke på bidrag som avses i partilagen.

De övervakade sammanslutningarnas bokföring har som regel skötts adekvat så, att det har varit möjligt att verkställa tillsynen över bestämmelserna i partilagen på basis av bokföringen. Revisionsverket understryker emellertid alltjämt, att alla bokföringsskyldiga ska hålla sin bokföring à jour så som avses i bokföringslagen. Det finns också skäl att ägna uppmärksamhet åt dokumentationen om lån och avtal, bokföringens förvaring och specifikationsätt samt hanteringen av kassamedel, medlemsavgifter och felaktiga transaktioner. Specifikationen av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen bör kunna härledas från bokföringen och andra utredningar och kunna avstämmas mot dem.

I likhet med tidigare år har det observerats brister i valet av revisorer för de övervakade sammanslutningarna och i revisionsberättelserna. Till revisorer har inte alltid valts auktoriserade revisorer. Revisorerna har inte heller alltid i sina revisionsberättelser inkluderat de uttalanden som krävs enligt 9 c § i partilagen. Vid granskningen observerades också några bidragsprestationer som stred mot begränsningarna i fråga om bidrag enligt 8 b § i partilagen.

Innehåll

1	Lagstiftning som ska iakttas vid tillsynen över partifinansieringen	11
1.1	Redovisningsskyldiga och uppgifter som ska lämnas till revisionsverket enligt partilagen	13
2	Tolkningssituationer med anknytning till inlämnandet av uppgifter	19
3	Statens revisionsverks tillsyn över partifinansieringen	25
3.1	Revisionsverkets åtgärder i tillsynen över partilagen	27
3.2	Granskningens mål och tillämpade kriterier	29
3.3	Begränsningar i tillsynen	30
4	Redovisning av partifinansieringen och åtgärder i fråga om dem	33
4.1	Tillsynsobjektens bokförings- och bokslutsförfaranden	34
4.2	Tillsynsobjektens revisionsberättelser	37
4.3	Inlämnande av tillsynsobjektens bokslutsuppgifter samt uppgifter om kostnaderna för och finansiering av valkampanjen	39
4.4	Aktuella redovisningar och komplettering av dem	40
4.5	Iakttagande av begränsningarna i fråga om bidrag	47
5	Förfarandena för överföring och användning av statsunderstöd	51
	Slutledningar	55
	Bilaga	59

1 Lagstiftning som ska iakttas vid tillsynen över partifinansieringen

I partilagen (10/1969 inklusive ändringarna) har för partier och partiföreningar föreskrivits förpliktande bestämmelser med vilka eftersträvas öppenhet i finansieringen. Syftet med bestämmelserna är att öka partifinansieringens öppenhet genom att särskilt beakta de rekommendationer som Europarådets organ mot korruption GRECO har gett Finland. Enligt rekommendationerna bör allmänheten för att kunna bedöma eventuella bindningar ha tillräcklig information om finansieringen av partiernas grundläggande verksamhet och valkampanjer. En större öppenhet i partifinansieringen än tidigare antas utöka förtroendet för den politiska verksamheten och sålunda även förbättra röstningsaktiviteten. Målet är också att förhindra korruption och på osakliga bindningar baserat inflytande på partiernas verksamhet.

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

Regleringen i partilagen gäller också för partinära sammanslutningar. Med partinära sammanslutning avses en sådan sammanslutning eller stiftelse samt en sådan till en sammanslutning eller stiftelse knuten fond som partiet med sammanslutningens eller stiftelsens samtycke anmäler till Statens revisionsverk som en partinära sammanslutning.

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

För partier, partiföreningar och partinärstående sammanslutningar har i partilagen föreskrivits skyldigheten att till statens revisionsverk redovisa erhållna bidrag till ett värde av minst 1 500 euro och deras givare. De uppgifter som ingår i de så kallade aktuella

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

redovisningarna publiceras i det register för redovisning av parti-finansieringen som upprätthålls av Statens revisionsverk.

Partierna och de i understödsbeslutet avsedda föreningarna ska specificera sina valkampanjers kostnader och finansiering. I specifikationen ska dessutom särskilt nämnas bidrag om minst 1 500 euro och dess givare. Uppgifterna sparas i registret över redovisning av partifinansieringen och är tillgängliga för allmänheten. De första specifikationerna av valkampanjens kostnader och finansiering skulle inlämnas till revisionsverket tillsammans med bokslutsuppgifterna för 2011.

I bestämmelsen om ändring av partilagen (683/2010) förnyades också regleringen av tillsynen över partierna. Tillsynen över partierna har verkställts av Statens revisionsverk, justitieministeriet samt revisorerna för ifrågavarande sammanslutningar eller stiftelser.

Uppgifterna om extern finansiering samt transaktioner som gäller valkampanjen är en del av det bokslut som görs upp enligt bokföringslagen och partilagen och föremål för revision enligt revisionslagen. Revisorerna ska enligt lagen uttala sig om de erforderliga uppgifternas riktighet i partiets, distriktorganisationernas och understödmottagande sammanslutningarnas revisionsberättelser. Revisorn för en partinära sammanslutning ska ta ställning till riktigheten i specifikationen av de erhållna bidragen.

Statens revisionsverk fullgör sin tillsynsuppgift självständigt och oavhängigt baserat på sin egen plan. Revisionsverket övervakar iakttagandet av partilagens bestämmelser om bidrag, specifikation av kostnader för och finansiering av valkampanjen samt uppgörandet och inlämnandet av handlingar i anknytning härtill.

Justitieministeriet har övervakat iakttagandet av partilagen till den del tillsynen inte ankommer på Statens revisionsverk. Enligt partilagen var revisionsverkets tillsynsuppgift som hänför sig till partierna, distriktsorganisationerna och i understödsbeslutet nämnda sammanslutningar fortfarande sekundär 2015. År 2015 svarade Justitieministeriet fortfarande med stöd av partilagen för den tillsynsuppgift som ankommer på statsunderstödsmyndigheten för partistödet.

Enligt en lagändring (1688/2015) överfördes tillsynen över statsbidragen till partierna, med andra ord partistödet, den 1 januari 2016 från Justitieministeriet till revisionsverket, som vid vite kan förplikta tillsynsobjektet att fullgöra sin skyldighet. Förutsättningen är emellertid, att tillsynsobjektet har fått en uppmaning i saken och att försummelsen som helhet betraktad är väsentlig.

I partilagen ingår en bestämmelse om återkrav av partistödet. Statsrådets allmänna sammanträde har kunnat bestämma att utbetalningen av partistöd som beviljats som statsunderstöd ska

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

upphöra och att understöd eller en del av det som redan betalats ut ska återkrävas enligt vad som i statsunderstödslagen bestäms om återkrav. Det kan bestämmas att utbetalningen ska upphöra eller att understöd som redan betalats ut ska återkrävas också i fråga om ett parti som väsentligen försummar en skyldighet som tillkommer det enligt partilagen. Sedan ingången av 2016 fattar Statens revisionsverk beslut om återkrav.

1.1 Redovisningsskyldiga och uppgifter som ska lämnas till revisionsverket enligt partilagen

I partilagen har föreskrivits om lämnande av olika uppgifter till statens revisionsverk. Figur 1 åskådliggör vilka uppgifter varje aktör svarar för.

De redovisningsskyldigas redovisningar

Parti

- Aktuell redovisning
- Förhandsredovisningen (frivillig)
- Specifikation av valkampanjens kostnader och finansiering
- Sammandrag av aktuella redovisningar
- Revisionsberättelse
- Bokslut inkl. bilagor
- Redovisning av hur statsunderstödet har använts (gäller endast partier som beviljats statsunderstöd)

Partiförening

- Aktuell redovisning

De som anges i understödsbeslutet

- Aktuell redovisning
- Förhandsredovisningen (frivillig)
- Specifikation av valkampanjens kostnader och finansiering
- Sammandrag av aktuella redovisningar
- Revisionsberättelse
- Bokslut inkl. noter
- Redovisning av hur statsunderstödet har använts

Partinära sammanslutning

- Aktuell redovisning
- Specifikation av de bidrag som sammanslutningen erhållit
- Revisionsberättelse
- Bokslut inkl. noter

Figur 1: Redovisningsskyldiga och deras redovisningar enligt partilagen

Aktuell redovisning

Enligt 8 c § i partilagen ska en redovisning av det bidragsbelopp som ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning har fått och uppgift om givarens namn lämnas till statens revisionsverk. Redovisningen ska lämnas, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag till partiet, partiföreningen eller den partinära sammanslutningen är minst 1 500 euro per kalenderår. Den aktuella redovisningen ska kompletteras alltid när värdet av ett bidrag från en och

samma givare som har getts i form av nya prestationer efter det att redovisningen lämnats eller kompletterats överstiger 1 500 euro. Vid behov bör således ges flera redovisningar av bidrag från en och samma givare. Detta innebär att redovisningen ska kompletteras alltid när följande gräns på 1 500 euro överskrids (t.ex. 3 001 euro, 4 502 euro osv.). Om det är fråga om en och samma givare definieras av givarens rättshandlingsförmåga.

Revisionsverket mottar och behandlar inte en redovisning som lämnats om ett bidrag vars värde understiger 1 500 euro. När redovisningen kompletteras kan det bidragsbelopp som redovisas likväldigt vara mindre än 1 500 euro.

Redovisningen ska lämnas in den 15:e dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet av bidraget. Därefter lämnade redovisningar tas emot som försenat anlända.

Redovisningarna tas emot elektroniskt.

Partilagens 8 c §, i vilken föreskrivs om aktuell redovisning, har tillämpats från och med den 1 januari 2011. Den första aktuella redovisningen kunde således lämnas för bidrag som mottagits i januari 2011.

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

Redovisningarna ska lämnas in i revisionsverkets elektroniska redovisningsregister. Partierna kan ge sina partiföreningar och partinära sammanslutningar rätt att för egen del lämna aktuella redovisningar. Då ankommer det på partiet att inrätta basuppgifterna om partiföreningen i redovisningsregistret. Partiet bär ändå ansvaret för att tillse att redovisningarna lämnas på det sätt som avses i partilagen. Revisionsverket inrättar de partinära sammanslutningarna i informationssystemet på basis av de anmälningar som gjorts till revisionsverket. Därefter kan den användare som meddelats representera den partinära sammanslutningen lämna aktuella redovisningar på den partinära sammanslutningens vägnar.

Alla aktuella redovisningar finns i elektronisk form i revisionsverkets redovisningsregister på verkets webbplats. Var och en har rätt att få uppgifter och avskrifter av redovisningar.

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

Partiets och i understödsbeslutet avsedda föreningars bokslutshandlingar

Partiet ska lämna till revisionsverket partiets och de i 9 b § i partilagen avsedda i understödsbeslutet avsedda föreningarnas bokslut tillsammans med bilagor, revisionsberättelse, specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen, en redovisning av hur statsunderstödet har använts samt de uppgifter

som ingår i de i partilagens 8 c § föreskrivna aktuella redovisningarna. Partiet är således skyldigt att lämna ovan nämnda uppgifter om dessa sammanslutningar.

Att lämna in bokslutshandlingarna gäller för partiet och i understödsbeslutet avsedda sammanslutningar. Övriga partiföreningar ska inte lämna in ovan nämnda uppgifter till revisionsverket.

Partiet lämnar till revisionsverket partiets och, då partiet erhållit statsunderstöd, den i understödsbeslutet avsedda partiföreningens revisionsberättelse, bokslut jämte bilagor samt de i partilagens 9 a § 1 mom. avsedda redovisningarna av hur statsunderstödet har använts, de uppgifter vilka ingår i de aktuella redovisningarna samt en specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen. Kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen ska enligt en av revisionsverket given föreskrift (361/41/2011) specificeras och lämnas på en av revisionsverket fastställd elektronisk blankett.

Partiets bokslut tillsammans med bilagor, revisionsberättelsen, redovisningen av hur statsunderstödet har använts samt de uppgifter som ingår i de aktuella redovisningarna lämnas till revisionsverket genom det elektroniska redovisningsregistret som verket upprätthåller i det allmänna datanätet.

Redovisningssystemet möjliggör, att en i understödsbeslutet avsedd förening kan lämna ovan nämnda handlingar i form av datafil till partiet och partiet godkänner handlingarna för att lämnas vidare till revisionsverket.

Specifikationen av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen ska lämnas med den elektroniska redovisningsblanketten tillsammans med bokslutet för det år under vilket valet har hållits.

För följande val har specifikationer av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen lämnats till revisionsverket:

2011	Riksdagsvalet
2012	Presidentvalet och kommunalvalet
2014	Europaparlamentsvalet
2015	Riksdagsvalet

Revisionsverket har publicerat de inlämnade uppgifterna utan dröjsmål i sitt redovisningsregister. Handlingarna publiceras i den form de har inlämnats.

Att lämna in bokslutshandlingarna gäller för partiet och i understödsbeslutet avsedda sammanslutningar

Partinära sammanslutnings bokslutshandlingar

En partinära sammanslutning är en sammanslutning eller stiftelse samt en sådan till en sammanslutning eller stiftelse knuten fond som partiet med sammanslutningens eller stiftelsens samtycke anmäler till statens revisionsverk som en partinära sammanslutning. Partilagens 8 a § 1 mom. ger endast partierna möjlighet att anmäla någon annan sammanslutning, stiftelse samt till sammanslutningen eller stiftelsen knuten fond med dennas samtycke som en partinära sammanslutning. Sålunda kan endast ett parti som finns antecknat i det av justitieministeriet upprätthållna partiregistret anmäla andra sammanslutningar, stiftelser och deras fonder som sina partinära sammanslutningar. En sådan förening, som inte finns antecknad i partiregistret, kan inte heller ha här avsedda anmälda partinära sammanslutningar som anmälts av den själv.

Den partinära sammanslutningen lämnar till revisionsverket sin revisionsberättelse och sitt bokslut tillsammans med bilagor, en specifikation av erhållna bidrag samt revisorernas uttalande om det, huruvida bestämmelserna i partilagen om bidrag och begränsningar i fråga om bidraget har iakttagits i den partinära sammanslutningens verksamhet. Redovisningsskyldig för dessa uppgifter är således ifrågavarande partinära sammanslutning.

Uppgifterna lämnas till Statens revisionsverk i elektronisk form i revisionsverkets redovisningsregister. Skyldigheten att lämna in den partinära sammanslutningens bokslutshandlingar uppkommer för den räkenskapsperiod, under vilken den har anmälts till revisionsverket som partinära sammanslutning.

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

2 Tolkningsituationer med anknytning till inlämnandet av uppgifter

Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag ska statens revisionsverk säkerställa att bokslutsuppgifterna lämnas in. I de uppgifter som lämnats för 2015 har inte framkommit väsentliga tolkningsfrågor vad bokslutshandlingarna angår med undantag för situationer, där undertecknat bokslut inte har lämnats till revisionsverket.

Partiet, partiföreningen och den partinära sammanslutningen ska lämna en aktuell redovisning till revisionsverket, ifall det bidrag som erhållits från en och samma givare är minst 1 500 euro per kalenderår. Bidrag som begrepp har definierats i partilagen.

Som bidrag räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag betraktas dock inte följande prestationer, vilka inte har ansetts föranleda fara för att bindningar ska uppkomma.

Sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster

Motiveringen till att sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster avgränsats utanför redovisningsskyldigheten är av praktisk natur. Värdet av frivilligarbete och olika gratistjänster, såsom rabatter, är mycket svårt att fastställa. Redovisningarna skulle således inte vara kommensurabla, om det förutsattes att sådana uppskattningar görs i redovisningarna. Det är dessutom skäl att beakta frivilligarbetets förändrade karaktär. Sakkunskap accentueras nuförtiden mera i kampanjerna än den använda tiden.

Sedvanligt frivilligarbete är frivilligt, oavlönat arbete. Arbetet betraktas som frivilligarbete så länge det för arbetet inte betalas lön, även om det är fråga om en yrkesperson inom branschen. Om någon annan än kandidaten betalar yrkespersonen lön för den tid denna medverkar i kampanjen, är det inte fråga om frivilligarbete, utan om bidrag som ifrågavarande finansiär ger åt kandidaten.

Endast en fysisk person kan utföra frivilligarbete. Sålunda är av företag givna avgiftsfria tjänster, såsom uppsättande av banderoller, alltid bidrag.

Värdet av frivilligarbete och olika gratistjänster, såsom rabatter, är mycket svårt att fastställa

Enligt verkligt värde prissatta prestationer som hänför sig till partiets eller partiföreningens sedvanliga organisationsverksamhet eller förmögenhetsförvaltning

Avgränsningen gäller sådana av utomstående erhållna prestationer som hänför sig till den sedvanliga, alldagliga skötseln av föreningens verksamhet och ekonomi, såsom föreningens uppgifter som arbetsgivare och innehavare av anläggningstillgångar.

Sådana prestationer kan vara exempelvis betalningar som fåtts för försäljning av en av partiet ägd kontorslokal eller kontorsinventarier. Förutsättningen är dock, att prestationen prissatts enligt det faktiska värdet.

Såsom hänförda till förmögenhetsförvaltningen betraktas också till exempel sedvanliga prestationer av typen försäkringsersättningar och skadestånd. Prestationer som hänför sig till valkampanjens medelinsamling är emellertid bidrag som ska redovisas. Exempelvis biljettintäkterna från ett valseminarium är inte prestationer som hänför sig till den sedvanliga organisationsverksamheten.

Hur sedvanlig organisationsverksamhet bedöms baserar sig på sådan verksamhet, som är sedvanlig i alla organisationer och föreningar. I detta sammanhang kan man inte beakta alla de former för medelinsamling som är typiska uttryckligen för partier och partiföreningar, även om dessa sammanslutningar betraktar dem som sin så kallade sedvanliga verksamhet. I sin berättelse B 6/2012 om tillsynen över partifinansieringen rapporterade revisionsverket som ett exempel om de förtroendepersonavgifter som insamlas av partierna och partiföreningarna. Revisionsverket gjorde tolkningen, att de förtroendepersonavgifter som betalas till partiet ur partilagens synvinkel är donationer som privatpersoner ger åt partiet. Enligt riksdagens revisionsutskotts betänkande (ReUB 3/2012 rd) kan avgiften för arvoden för kommunala förtroendeupdrag utifrån de framkomna uppgifterna på goda grunder betraktas som prestationer enligt partilagen som är prissatta enligt verkligt värde och hänför sig till partiets sedvanliga organisationsverksamhet, förutsatt att de inte används till medelsanskaffning för valkampanjer.

I sin berättelse B 5/2013 om tillsynen över partifinansieringen rekommenderade revisionsverket att eftersom förtroendepersonavgifterna är en betydelsefull finansieringskälla för partierna, kan de presenteras i samband med bokslutet.

Prestationer i sedvanlig organisationsverksamhet kan vara exempelvis betalningar som fåtts för försäljning av en av partiet ägd kontorslokal eller kontorsinventarier till verkligt värde

Förtroendepersonavgifter kan presenteras i samband med bokslutet

Prestationer som partiet och dess partiföreningar fått av varandra

Interna överföringar inom partisammanslutningen är inte förenade med en risk för att det uppkommer bindningar till utomstående finansiärer. Sådana överföringar kan vara till exempel redovisningar av partistöd eller medlemsavgifter mellan partiet och partiföreningarna.

Inkomster från sådan affärsverksamhet av permanent natur som partiet eller partiföreningen bedriver

Med affärsverksamhet av permanent natur avses till sin karaktär fortlöpande affärsverksamhet, som bedrivs på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor. Avsikten är, att partierna och partiföreningarna inte ska råka i en ogynnsam ställning när de bedriver affärsverksamhet av permanent natur på marknadsvillkor.

Affärsverksamhet av tillfällig natur är inte verksamhet av permanent natur. Exempelvis affärsverksamhet som anknyter till finansieringen av en valkampanj är i allmänhet inte av permanent natur. Även om medelinsamlingen för valkampanjen vore till sin natur mera fortlöpande och den skulle bedrivas på den allmänna marknaden, sker den i allmänhet inte på marknadsvillkor. Att ge pengar till en valkampanj är ett typiskt sätt att stöda partiet. Exempelvis biljettintäkterna från ett seminarium som ordnats för att finansiera kampanjen eller inkomster från försäljning av tavlor är således inte inkomster från affärsverksamhet av permanent natur.

Det kan i praktiken vara svårt att bedöma affärsverksamhetens permanenta natur. Partiet kan exempelvis fungera som vidareuthyrare av sina lokaler. Då bör man emellertid också betrakta i vilken mån verksamheten sker på marknadsvillkor. Om i priset enligt uppskattningen ingår väsentligt överpris, kan verksamheten inte anses ske på marknadsvillkor. Då borde åtminstone det erhållna överpriset uppskattas och redovisas som erhållet bidrag i eurobelopp.

Om ett väsentligt överpris ingår i priset på lokalen, uppskattas och redovisas det som erhållet bidrag i eurobelopp

Inkomster från placeringsverksamhet som partiet eller partiföreningen bedriver

Inkomster från placeringsverksamhet är exempelvis dividender och räntor på depositioner samt hyresintäkter av en fastighet som ägs av partiet eller partiföreningen. Förutsättningen är emellertid, att det uttryckligen är fråga om placeringsverksamhet som partiet eller partiföreningen bedriver.

Statsunderstöd enligt 9 § i partilagen eller annat motsvarande understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller en kommuns budget

Beviljandet av ett sådant understöd baserar sig på i lag föreskrivna eller i en budget beslutade förutsättningar. I praktiken beviljas understödet med ett beslut, i vilket ändring kan sökas med besvär. Även prestationer som betalas med stöd av lagen om penningautomatstöd (1056/2001) anses omfattas av lagen.

Övriga prestationer ska enligt partilagen tolkas som bidrag.

Vidare har i partilagen föreskrivits om begränsningar i fråga om mottagande av bidrag. Bidrag vars givare inte kan klarläggas, får inte tas emot. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete. Grundlagsutskottet har emellertid understrukit, att skyldigheten att klarlägga vem som är givare bör tolkas relativt. De utredningar som avses i bestämmelsen innebär snarast en förfrågan till den som sänder eller ger bidraget om bidragets ursprungliga källa, ifall man har skäl att misstänka att bidragsgivaren endast agerar som mellanhand. Också skyldigheten att redovisa ett förmedlat bidrags givare gäller en sådan situation. Enligt utskottets betänkande (GrUB 3/2010 rd) ökar skyldigheten att klarlägga givaren med växande bidrag. Om bidragsgivaren förblir helt oidentifierad eller om bidragsförmedlaren vägrar yppa bidragskällan, får bidraget inte tas emot.

Bidrag från en och samma bidragsgivare – med undantag för en partinära sammanslutning – får tas emot till ett värde av högst 30 000 euro per kalenderår. Detta tak för bidrag är specifikt för givaren och mottagaren. En bidragsgivare kan således ge bidrag utan begränsande maximibelopp exempelvis till flera partiföreningar inom ett parti, så länge stödet till enskilda mottagare underskrider det belopp som stadgas i lag. Taket gäller inte bidrag till partiet eller en partiförening från en partinära sammanslutning och inte heller bidrag som getts genom testamente.

I partilagen ingår ett förbud mot att ta emot utländska bidrag. Avsikten är att begränsa osakligt utländskt inflytande på Finlands politiska verksamhet. Förbudet ska inte gälla bidrag från enskilda personer eller från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning. Regleringen tillåter således att bidrag tas emot till exempel från partiets europeiska takorganisation eller från Europaparlamentet via den egna parlamentsgruppen.

Det är även förbjudet att ta emot bidrag från staten, kommuner, samkommuner, statliga eller kommunala affärsverk, offentligt rättsliga föreningar, inrättningar eller stiftelser eller från bolag

Bidrag från en och samma bidragsgivare får tas emot till ett värde av högst 30 000 euro per kalenderår

som staten eller en kommun har bestämmande inflytande i. Detta gäller dock inte användning av lokaler och sedvanlig gästfrihet. Med användning av lokaler avses till exempel att partiföreningen samlas i kommunens lokaler och med sedvanlig gästfrihet till exempel kaffeservering. Bestämmelser om bestämmande inflytande finns i 1 kap. 5 § i bokföringslagen (1336/1997). Företag där staten eller kommunen har bestämmande inflytande är till exempel aktieföretag med statlig majoritet och en kommuns eller flera kommuners gemensamma vatten- och elbolag.

Som offentligrättslig betraktas en sådan förening och stiftelse som genom lag eller förordning har grundats för ett särskilt ändamål. Sådana är till exempel studentkårerna och handelskammarna. Förbudet gäller också självständiga offentligrättsliga inrättningar såsom Folkpensionsanstalten och Finlands Bank.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering (RP 73/2015 rd) innehåller inga väsentliga ändringar i partifinansieringen. Lagen om ändring av partilagen (1688/2015) trädde i kraft den 1 januari 2016.

3 Statens revisionsverks tillsyn över partifinansieringen

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

Revisionsverket får vid vite förplikta tillsynsobjektet att fullgöra sin skyldighet, om handlingar eller uppgifter trots uppmaning från verket inte lämnas in, rättas eller kompletteras eller om handlingarnas eller uppgifternas riktighet och tillräcklighet inte har fastställts och försummelsen är totalt sett väsentlig. Vitet döms ut av den vitesnämnd som avses i 15 § i lagen om statens revisionsverk (676/2000). Föreläggandet och utdömandet av vite får överklagas hos Högsta förvaltningsdomstolen enligt vad som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Om den tillsyn som utövas av statens revisionsverk föreskrivs i övrigt i lagen om Statens revisionsverk.

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

Med sin tillsynsverksamhet och genom att publicera de på partilagen baserade redovisningarna skapar revisionsverket för sin del förutsättningar för att öppenhet i partiernas finansiering förverkligas så att partiernas bindningar kan bedömas offentligt och av medborgarna.

De i partilagen förskrivna granskningsrätterna omfattar partierna, i 9 § i partilagen nämnda sammanslutningar som avses i understödsbeslutet samt partinära sammanslutningar. Dessutom har Statens revisionsverk en granskningsrätt som hänför sig till partistödet på grundval av lagen om statens revisionsverk (676/2000). Emedan Justitieministeriet fortfarande 2015 fungerade som primär övervakare av statsunderstödet, har revisionsverkets roll till denna del varit sekundär.

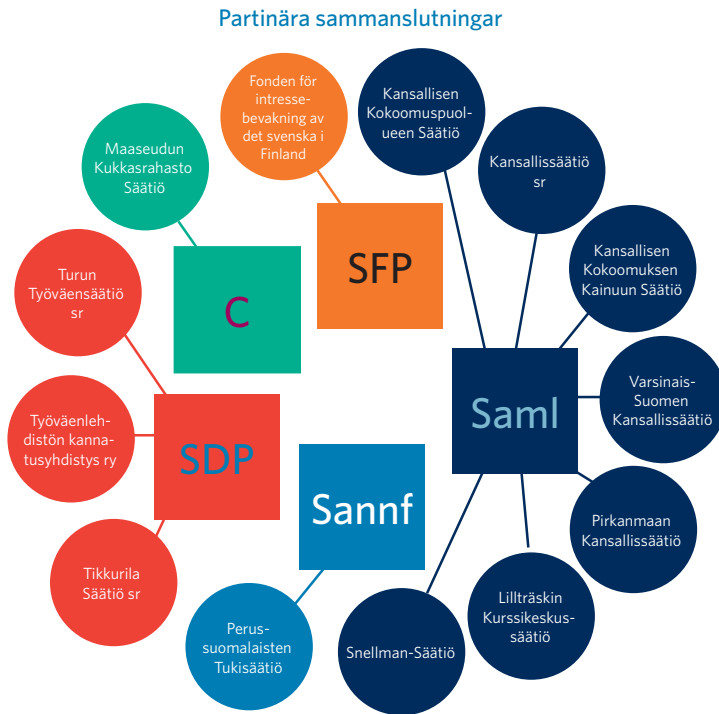
Antalet i partiregistret antecknade partier var tio vid utgången av 2015 och 14 vid utgången av 2016. Åtta partier har varit representerade i riksdagen och således berättigade till statsunderstöd. Dessutom fanns det fram till riksdagsvalet 2015 ett parti i riksdagen som inte fick statsunderstöd.

Vitesnämnden kan döma ut ett vite

Emedan Justitieministeriet har fungerat som primär övervakare av statsunderstödet, har revisionsverkets roll till denna del varit sekundär

År 2016 hade de partier som fick statsunderstöd cirka 108 distriktsorganisationer och sex separata kvinnoorganisationer. Till revisionsverket hade fram till slutet av 2016 anmälts inalles 13 partinära sammanslutningar.

Det totala antalet sammanslutningar som ska övervakas enligt partilagen och beslutet om beviljande av statsunderstöd är cirka 145 sammanslutningar



Figur 2: Partinära sammanslutningar 2016 enligt uppgift från partierna

I verksamheten med att övervaka partilagen är målsättningen för revisionsverkets planering på lång sikt, att revisionsverket kan utföra en granskning hos alla tillsynsobjekt inom loppet av sex år. Det i bokföringslagen (1336/1997) fastställda kravet på förvaringstiden för verifierkat och effekten av valdistriktsförändringar ska beaktas i långsiktplaneringen. I planeringen kan beaktas den uppfattning som på basis av iakttagelserna vid granskningarna uppstår angående riskerna i de skilda aktörernas verksamhet och internkontroll. Antalet granskningar är emellertid beroende av revisionsverkets lagstadgade åtaganden och verkets resurser.

Det långsiktiga granskningsmålet har uppnåtts, eftersom alla tillsynsobjekt hade granskats minst en gång fram till slutet av 2016.

3.1 Revisionsverkets åtgärder i tillsynen över partilagen

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

Revisionsverkets åtgärder har baserat sig på följande med stöd av partilagen givna föreskrifter och instruktioner:

- Statens revisionsverks föreskrift om lämnande av i 8 c § i partilagen avsedd aktuell redovisning (360/41/2010)
- Statens revisionsverks allmänna instruktion om lämnande av i 8 c § i partilagen avsedd aktuell redovisning (358/41/2010)
- Statens revisionsverks föreskrift om framläggande av specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen i enlighet med 9 b § i partilagen och lämnande av uppgifter i enlighet med 9 d § 1 mom. i partilagen (361/41/2010)
- Statens revisionsverks allmänna anvisning om framläggande av specifikation av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen i enlighet med 9 b § i partilagen och lämnande av uppgifter i enlighet med 9 d § 1 mom. (356/41/2010)
- Statens revisionsverks föreskrift om lämnande av i 9 d § 2 mom. i partilagen avsedd partinära sammanslutnings bokslut och andra uppgifter till Statens revisionsverk (359/41/2010).

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

Instruktionen om behandlingen av klagomålsärenden vid Statens revisionsverk (307/01/2014) upphävde och ersatte den tidigare motsvarande instruktionen (02/01/2014) den 1 januari 2015.

Revisionsverket har upprätthållit sin rådgivningstjänst som inrättades år 2010. Dessutom har revisionsverket på sin webbplats en rådgivningsavdelning med rådgivning i frågor gällande tolkning av partilagen. Rådgivning har också givits per e-post. Frågor och svar som antagits vara av mer allmän betydelse för styrningen av tolkningen, har också lagts ut på webbplatsen.

Det datasystem som hör samman med skötseln av uppgifterna i valfinansieringslagen och partilagen fungerar som system för mottagning och publicering av både redovisningarna av valfinansieringen och de i partilagen föreskrivna redovisningarna. I det elektroniska redovisningsförfarandet kan den redovisande efter

Revisionsverket ger anvisningar och råd

identifiering självständigt få sin redovisning publicerad på valfinansieringstillsynens webbsidor så, att redovisningarnas utseende är enhetligt. De redovisningar som lämnats i pappersform registreras hos revisionsverket utan dröjsmål i datasystemet. I inlämnandet av de uppgifter som föreskrivits i partilagen gick man in för ett helt elektroniskt redovisningssystem.

Revisionsverket utförde under 2016 inalles 48 granskningar av partifinansiering. Året innan var antalet granskningar 35, år 2014 sammanlagt 32, år 2013 sammanlagt 25 och år 2012 sammanlagt 20. Granskningarnas utförande och de väsentligaste iakttagelserna beskrivs i kapitel 4. En förteckning över granskningarna ingår som bilaga till denna berättelse. Revisionen har utförts av ledande redovisningsrevisor, OFR Seppo Akselinmäki, ledande redovisningsrevisor, OFR Klaus Krokfors, ledande redovisningsrevisor Pontus Londen och överinspektör Hanna Surakka.



Figur 3: Processen för granskning av partifinansieringen

3.2 Granskningens mål och tillämpade kriterier

Målet för granskningarna av partifinansieringen 2016 var att säkerställa

- huruvida tillsynsobjektens lagstadgade redovisningar i enlighet med författningarna och ur synvinkeln för övervakningens behov ger på bokföringen baserade riktiga och tillräckliga uppgifter om partifinansieringen och iakttagandet av begränsningarna i fråga om bidrag och
- huruvida tillsynsobjektens bokföring är adekvat från partilagens synpunkt och de redovisningsskyldiga har iakttagit partilagens centrala bestämmelser om partifinansieringen och begränsningarna i fråga om den.

Granskningskriterierna definierades på basis av partilagen. Särskild uppmärksamhet ägnades åt iakttagandet av de i författningarna förutsatta maximala eurobeloppen av emottagna bidrag och åt de innehållsliga begränsningarna. Samtidigt jämfördes uppgifterna från bidragsgivarnas bokslut och verksamhetsberättelser med mottagarnas aktuella redovisningar. Eftersom Statens revisionsverk också blev övervakare av statsunderstödet vid ingången av 2016, var målet att utreda förfaranden för överföring och användning av statsunderstöd.

Granskningarna hänförde sig till samtliga åtta riksdagspartier och deras distriktsorganisationer i Södra Savolax, Norra Österbotten, Norra Savolax, Satakunta, Kajaland och Lappland, som var sammanlagt 33 till antalet. Dessutom granskades en distriktsorganisation i sydöstra Finland, som också förfogade över material som tillhörde en nedlagd distriktsorganisation i Södra Savolax, och partiernas samtliga sex registrerade kvinnoorganisationer. Det totala antalet granskningar var således 48.

I granskningsperioden ingick att lämna in de granskade organisationernas bokslut och revisionsberättelse för högst 2011–2015 och de från partilagens synpunkt väsentliga bokföringsnoteringarna under den granskade perioden.

Granskningarna av distriktsorganisationerna riktades på de bokslutsuppgifter för 2011–2015 som lämnats till partifinansieringssystemet, bokföringen och kontoutdragen för tiden 1.1.2011–31.8.2016 samt de inlämnade aktuella redovisningarna och redovisningarna av valfinansieringen vid riksdagsvalet, kommunalvalet, Europaparlamentsvalet och presidentvalet.

Tillsynsobjekten underrättades om granskningarna i maj 2016 och efter en genomgång av det elektroniska förhandsmaterialet utfördes granskningarna i form av lokala granskningar hösten 2016.

Lokala granskningar utfördes hösten 2016

Fokuspunkter som beaktades vid riktandet av granskningen var följande:

- det allmänna ordnandet av tillsynsobjektets bokföring och betalningsrörelse samt skötsel av finanserna
- samt sättet för specifikation i bokföringen av stödfinansiering och kostnader ur partilagens synvinkel (exempelvis bankkonton och kassatillgodohavanden, penninginsamlingar, kontoutdrag, gåvobrev)
- iakttagandet av partilagens begränsningar i fråga om bidrag i partierna efter den senaste granskningen under perioden 1.9.2014–31.8.2016 och i de granskade distriktsorganisationerna och kvinnoorganisationerna under perioden 1.1.2011–31.8.2016
- täckningsgraden för de aktuella redovisningarna på basis av bokföringen och granskning av redovisningarnas faktainnehåll
- uppföljningen av bidrag i annan form än pengar och beaktandet i redovisningsförfarandet
- förfarandena i fullgörandet av partiernas skyldighet att tillse att lokalföreningarna lämnar sina redovisningar
- jämförelse mellan av partiet och dess partinära sammanslutning eller någon annan organisation lämnade redovisningsuppgifter
- korrektheten för uttalandena i revisionsberättelsen ur partilagens synvinkel och vid behov granskning av revisionens innehåll
- förfarandena för överföring och användning av statsunderstöd.

3.3 Begränsningar i tillsynen

Med tanke på tolkningen av resultaten i statens revisionsverks tillsyn måste också de väsentligaste begränsningarna i tillsynen lyftas fram.

Den mest betydelsefulla begränsningen av transparensen i partifinansieringen anknyter överlag till att de övervakade organisationerna är få i förhållande till det totala antalet partiorganisationer. Revisionsverket ska utifrån partilagen endast utöva tillsyn över partier, i understödsbeslutet avsedda föreningar och partinära sammanslutningar. Sammanlagt har revisionsverket cirka 145 tillsynsobjekt. Övriga partiföreningar övervakas inte av revisionsverket. Sålunda står största delen av partiföreningarna, det vill säga cirka 6 000 föreningar, utanför tillsynen. Att övervaka dem vore också i högsta grad en fråga om resurser.

Att övervaka de cirka 6 000 partiföreningar som står utanför tillsynen skulle vara en betydande resursfråga

4 Redovisning av partifinansieringen och åtgärder i fråga om dem

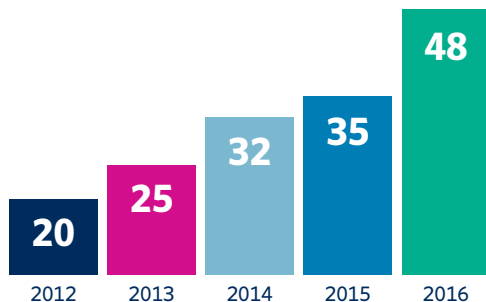
Statens revisionsverk har övervakat hur redovisningarna av och handlingarna angående partifinansieringen har lämnats till det elektroniska redovisningsregistret. Revisionsverket har vid behov uppmanat tillsynsobjekten att komplettera eller rätta de lämnade uppgifterna samt att lämna in handlingar som saknats.

Hösten 2016 gjorde revisionsverket med stöd av 9 e § 2 mom. i partilagen (10/1969) granskningar på plats hos alla riksdagspartier och deras distriktsorganisationer och kvinnoorganisationer.

Vid granskningarna klarlades ur partilagens synvinkel och på basis av bokföringsmaterialet från 2011–2016 det allmänna ordnandet av tillsynsobjektens bokföring, betalningsrörelse och skötsel av finanserna samt sättet för specifikation i bokföringen av stödfinansiering och kostnader och iakttagandet av begränsningarna i fråga om bidrag i partierna under perioden 1.9.2014–31.8.2016 och för första gången i de granskade distriktsorganisationerna och kvinnoorganisationerna under perioden 1.1.2011–31.8.2016.

Alla åtta riksdagspartier, 34 av deras distriktsorganisationer och sex kvinnoorganisationer var föremål för granskning av partifinansieringen. Sammanlagt genomfördes 48 granskningar, jämfört med 35 granskningar året innan. Behandlingen av en revisionspromemoria gällande en distriktsorganisation fortsatte under 2017. År 2014 var antalet granskningar 32, år 2013 sammanlagt 25 och år 2012 sammanlagt 20.

Tillsynsobjekten underrättades om granskningarna i maj 2016, tillsynsobjekten lämnade in det begärda förhandsmaterialet till revisionsverket i huvudsak före granskningarna och granskningarna utfördes i enlighet med granskningsplanen hösten 2016. Granskningarna av distriktsorganisationer utfördes främst i Kajanaland, Lappland, Norra Savolax, Norra Österbotten, Satakunta och Södra Savolax.



Figur 4: Utveckling av antalet granskningar av partifinansieringen 2012–2016

Utkasten till de för granskningsobjekten specifika responspromemoriorna över granskningarna sändes ut för kommentarer i november 2016. De slutliga responspromemoriorna skickades också till granskningsobjekten i november 2016. Till samtliga partier skickades också responspromemoriorna avseende deras distriktsorganisationer och kvinnoorganisationer. Respons, till den del den ansågs vara befogad, skulle lämnas till revisionsverket senast den 7 december 2016. Den erhållna responsen, närmast meddelanden om åtgärder som har vidtagits efter utkastet till promemorian och korrigeringar av teknisk karaktär, har beaktats vid utarbetandet av denna granskningsberättelse.

4.1 Tillsynsobjektens bokförings- och bokslutsförfaranden

Revisionsverkets tillsynsuppgift har inte direkt att göra med den granskade sammanslutningens allmänna bokföringsarrangemang. Revisionsverket publicerar emellertid med stöd av lagen de till verket inlämnade boksluten i sitt register över redovisningarna. Vidare ingår i revisionsverkets tillsynsuppgift att övervaka uppgörandet och inlämnandet av de i partilagen nämnda handlingarna. Angående bokföringsarrangemangen och bokslutsförfarandena kan framläggas observationer med karaktären av rekommendation.

I granskningens utgångsläge gick man in för att klargöra arrangemangen i de granskade organisationernas bokföring uttryckligen med tanke på uppföljningen av den externa finansieringen. I samma sammanhang klarlades, hur tillförlitligt man på basis av kontouppgifterna i bokföringen kan sluta sig till den externa finansieringens faktiska volym.

Vid granskningen observerades i likhet med de tidigare granskningarna, att det inte är möjligt att få en tillförlitlig helhetsbild av partifinansieringen genom att klarlägga enbart inkomstfinansie-

ringen och intäkterna enligt bokslutet. De granskade partierna och övriga sammanslutningarna har många slags bokföringstransaktioner som betraktats som genomgångsposter. Att klarlägga deras innehåll är emellertid av betydelse med tanke på bidrag som avses i partilagen.

Till understöd räknas enligt partilagen inte inkomster från fortlöpande affärsverksamhet, som bedrivs på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor, eller inkomster från placeringsverksamhet. Understöd är inte heller enligt verkligt värde prissatta prestationer som hänför sig till partiets eller partiföreningens sedvanliga organisationsverksamhet eller förmögenhetsförvaltning. I praktiken är det ändå mycket svårt att genom granskning i efterskott kontrollera att avtalsarrangemang mellan till exempel en partinära sammanslutning och partiet eller partiföreningen inte omfattar understöd.

Bokföringslagen möjliggör olika slags förfaranden för notering av gottskrivning och rättelser som minskar kontonas nettovolym, och kan inverka på de slutsatser som dras av bokslutet och därigenom på jämförelserna av olika organisationer. Där detta avvikande förfarande har aktualiserats är det inte på basis av boksluten möjligt att skapa sig en tillräcklig bild av den faktiska volymen för partiernas externa finansiering.

Bokföringsskyldigheten gäller enligt 1 kap. 1 § i bokföringslagen (1336/1997) alla föreningar och stiftelser. Enligt 2 kap. 4 § i lagen (ändrad 1304/2004) ska kontantbetalning utan dröjsmål noteras kronologiskt i bokföringen för varje dag. Övriga noteringar i bokföringen får göras månadsvis eller för en motsvarande period inom fyra månader från utgången av kalendermånaden eller perioden. Efter lagändringen den 30 december 2015 (1620/2015) ska kontantbetalningar noteras i bokföringen för varje dag och övriga noteringar och de sammanställda noteringar i delbokföringarna som överförs till huvudbokföringen får göras månadsvis eller för någon annan motsvarande period, om det inte i någon annan lag eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av den krävs kronologiskt mer exakta noteringar.

Vid granskningen observerades några väsentliga brister i bokföringens aktualitet eller ordnande vid granskningstidpunkten. Även om den bokföringsskyldige endast har få verifikationer och noteringar i huvudboken, bör tillsynsobjekten hålla bokföringen så uppdaterad som möjligt enbart på grund av behovet av en kumulativ uppföljning av eventuella aktuella redovisningar och bidragsprestationer.

Bokföringen för 2011–2012 från en distriktsorganisation fanns inte tillgänglig för granskningen eller den innehöll väsentliga brister. Med hjälp av bokslutet, huvudboken och kontoutdrag kunde de dock på ett tillräckligt tillförlitligt sätt påvisa att bristerna i

Tillsynsobjekten omfattas av bokföringsskyldigheten och kravet på uppdaterad bokföring

bokföringsmaterialet i praktiken inte hade någon betydelse med tanke på partifinansieringen.

Vid granskningen ägnades som tidigare uppmärksamhet åt faktainnehållet i de kontoutdrag som lämnats av bankerna. När ett parti eller en annan organisation har fått flera prestationer på sitt bankkonto exempelvis som medlemsavgifter eller donationer, har penninginrättningen kunnat presentera prestationerna som sammanställningar i kontoutdragen. Ur synvinkeln för en adekvat bokföring bör om sammanställningarna alltid presenteras en tillräcklig specifikation, så att man kan försäkra sig om att inte de enskilda prestationerna redan i sig överskrider tröskeln 1 500 euro i den aktuella redovisningen. Enligt 2 kap. 7 § i bokföringslagen ska bokföringen ordnas så att sambandet mellan affärshändelser, verifikationer och noteringar dels via eventuella delbokföringar och huvudbokföringen och dels vidare till bokslutet utan svårighet kan konstateras i båda riktningarna. Detsamma gäller regelbundna anmälningar och deklARATIONER till myndigheterna för beskattning och andra ändamål.

För tydlighetens skull uppmanades granskningsobjekt att avsluta onödiga bankkonton och anpassa modellkontoplanen som partiet har ställt till förfogande enligt den verkliga aktören, så att den kontoplan som används för året ska motsvara aktörens verkliga bokföringsförfaranden och tillgångsposter. Organisationer som tidigare hade fått betalningar endast från det egna partiet ombads specificera sina konton även för betalningar från till exempel en stödstiftelse.

Innehållet i och omfattningen av de till revisionsverket inlämnade boksluten varierar. De till revisionsverket inlämnade bokslutshandlingarna är i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) avsedda offentliga handlingar, vilka också publiceras. Eftersom bokslutet enligt partilagen publiceras i en webbtjänst, borde i det inte inkluderas icke-offentliga uppgifter såsom personbeteckningar eller bankkontonummer. Å andra sidan borde de bokslut som lämnas till det elektroniska registret för redovisning av partifinansieringen vara fullständiga, det vill säga de borde innehålla alla numrerade sidor i bokslutet. I anslutning till inlämnandet av boksluten borde partiet lämna in kopior av de undertecknade bokslutshandlingarnas original, så att det är möjligt att fastställa att det är fråga om de slutgiltiga handlingarna.

Att 9 a § 1 mom. i partilagen ger rum för tolkningar av de nya bokslutsskyldigheternas tillämpning framgick vid granskningen, såsom vid tidigare granskningar, genom att tolkningen av vilka uppgifter som ska presenteras i samband med bokslutet har varierat.

I fråga om stiftelser som ska övervakas ska det beaktas att bestämmelserna om bokslut och verksamhetsberättelse i den

Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt dokumenteringen av lånens och avtalens innehåll

nya stiftelselagen (487/2015) bland annat till den del det gäller understöd till närståendekrets ska iakttas sedan den 1 december 2015 enligt lagen om införande av stiftelselagen (488/2015), det vill säga redan i bokslutet för 2015.

Vid granskningar av flera års bokföring framkom situationer, där tolkningsmånen vad de ekonomiska gränserna mellan ett parti eller en annan sammanslutning beträffar också avspeglades i bokföringen. Exempelvis gränsdragningen mellan partiet och dess riksdagsgrupp har gett rum för tolkningar. Riksdagsgruppernas ställning förändrades något när lagen om riksdagsgrupper (979/2012) trädde i kraft vid ingången av 2013. Tillsynsobjekten har dock fortfarande med aktuella redovisningar meddelat bidrag som har betalats av riksdagsgrupperna. Dessutom har riksdagsgrupperna betalat så kallade riksdagsledamotsavgifter på riksdagsledamöternas vägnar.

Vid granskningen av Finlands Socialdemokratiska Parti r.p. framkom i likhet med den tidigare granskningen att en icke-registrerad förening, Socialdemokratiska Kvinnor i Finland, fungerar som en del av partiet. Föreningen har dock ett eget bankkonto och en egen bokföring. Partiets bokslutsuppgifter som har lämnats till partifinansieringssystemet omfattar däremot också föreningens del. Å andra sidan har föreningen gjort en egen specifikation av kostnaderna för valkampanjen och specifikationen ingår inte i partiets specifikationer. För att ge en riktig bild ska alla uppgifter lämnas till partifinansieringssystemet på ett konsekvent sätt och alla korrigeringar i uppgifterna i systemet ska göras för rätt år. Dessutom ska sammanfattningar av aktuella redovisningar uppdateras så att de motsvarar aktuella redovisningar.

4.2 Tillsynsobjektens revisionsberättelser

Bestämmelserna i 9 c § i partilagen om ordnandet av revisionen trädde i kraft den 1 januari 2011. Bestämmelsen tillämpas på revision av partier som får statsunderstöd och i understödsbeslutet avsedda föreningar samt partinära sammanslutningar. Bestämmelsen tillämpas inte på de partier som inte får statsunderstöd.

Enligt revisionslagen är alla föreningar inte skyldiga att välja en revisor. En del av de föreningar på vilka 9 c § i partilagen inte tillämpas kan välja en verksamhetsgranskare, som gör upp en verksamhetsgranskningsberättelse. I partilagen har inte beaktats val av verksamhetsgranskare och verksamhetsgranskningsberättelse utan endast revisionsberättelser. Statens revisionsverk publicerar emellertid också verksamhetsgranskningsberättelserna.

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

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

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

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

Vid granskningen sågs konsekvenserna av 9 c § i partilagen i att de nya revisionsförpliktelserna i lagrummet fortfarande har tillämpats på varierande sätt efter den 1 januari 2011. En del av partisammanslutningarnas revisioner för 2012 hade alltså gjorts av andra än auktoriserade revisorer. Också innehållet i uttalandena i revisionsberättelserna varierade så, att i dem saknades uttalanden enligt 9 c § i partilagen. Revisorerna för en del sammanslutningar har dessutom gett separata uttalanden eller meddelanden.

Lagstadgade uttalanden har också lämnats in efter granskningen. En del av de granskade hade förutom revisionsberättelsen också en verksamhetsgranskningsberättelse.

Syftet med partilagen är att tillsynen över bestämmelserna i partilagen väsentligen baserar sig på de egna revisionerna av partierna som får statsunderstöd, deras partinära sammanslutningar och distriktsorganisationer och kvinnoorganisationer. Partilagens särskilda bestämmelser om revision gäller inte partier som inte får statsunderstöd och inte heller partiernas partiavdelningar och lokalföreningar. Systemet för tillsyn över partisammanslutningarna baserar sig således i stor utsträckning på att sakkunniga yrkesrevisorer väljs till revisorer för partisammanslutningarna och att dessa är förtroga med sin uppgift och de rapporteringskrav som är förenade med den. Enligt revisionsverkets iakttagelser har så inte ännu skett till alla delar, emedan brister har observerats i flera övervakade sammanslutningars revisionsberättelser. Till denna del har tillsynssystemet inte ännu helt fungerat på avsett sätt.

Brister har observerats i revisionsberättelserna för flera sammanslutningar som ska övervakas

Vid granskningarna av partifinansieringen har fokus också lagts på hur revisorerna har tolkat det uttalande som förutsätts i 9 c § i partilagen om huruvida statsunderstödet har använts och rapporterna om dess användning har utarbetats enligt bestämmelserna i partilagen och villkoren i understödsbeslutet. Vid granskningen framkom att revisorn kan ha lämnat ut sin revisionsberättelse innan blanketten för redovisning av statsunderstöd för det aktuella året har lämnats till statsunderstödsmyndigheten. Av revisorernas rapporter framgår inte för vilken tidsperiod eller för vilket år revisorerna har lämnat uttalandet om iakttagandet av rapporteringen om användningen av understödet.

4.3 Inlämnande av tillsynsobjektens bokslutsuppgifter samt uppgifter om kostnaderna för och finansiering av valkampanjen

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

Så gott som alla i partilagen avsedda bokslutsuppgifter som gäller år 2015 samt uppgifter om kostnaderna för och finansiering av valkampanjen har lämnats in till det av statens revisionsverk upprätthållna elektroniska registret för redovisning av partifinansieringen. En del av uppgifterna har inlämnats till systemet först under granskningens gång.

Specifikationerna av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen bör kunna härledas från bokföringen och andra utredningar och kunna avstämmas mot dem. Noggrann dokumentering av motiveringarna till specifikationen underlättar också upprättandet av specifikationen och den senare verifieringen av uppgifterna. Dessvärre varierade nivån på dokumenteringen.

Bokslutsuppgifter har lämnats mer än tidigare genom det elektroniska rapportsystemet. Vid behov har revisionsverket till de tillsynsobjekt som ska lämna in bokslut skickat en uppmaning att lämna de bokslutsuppgifter som saknats och vidare ett aviseringsbrev enligt följande, om detta har behövts:

År	Uppmaning	Aviseringsbrev
2016	2	0
2015	3	0
2014	4	2
2013	15	2

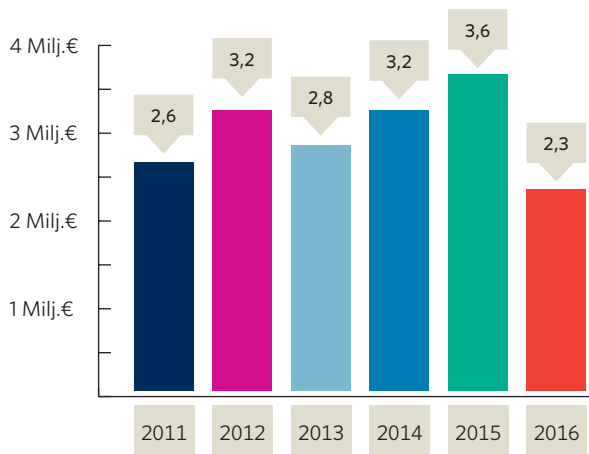
4.4 Aktuella redovisningar och komplettering av dem

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

Till registret för redovisning av partifinansieringen meddelades med aktuella redovisningar bidragsprestationer till partiföreningar och partinära sammanslutningar till ett totalt belopp av cirka 2,3 miljoner euro under 2016. Bidragsprestationer till partiföreningar och partinära sammanslutningar under 2015 har meddelats till ett totalt belopp av över 3,6 miljoner euro. År 2014 uppgick det redovisade beloppet till över 3,2 miljoner euro, år 2013 till närmare 2,8 miljoner euro, år 2012 till över 3,2 miljoner euro och år 2011 till totalt närmare 2,7 miljoner euro. År 2016 lämnades också retroaktiva redovisningar för tidigare år.

Siffrorna är inte direkt jämförbara eftersom redovisningarna kan kompletteras i efterskott. En del av kompletteringarna följer av de granskningar av partifinansieringen som utförts. Av de aktuella redovisningarna som publicerats i registret framgår de kompletteringar som gjorts efter den tidsfrist som fastställs i partilagen.

Alla bokslutsuppgifter har inte erhållits behändigt i elektronisk form och så att de har motsvarat handlingen i original



Figur 5: Stöd på minst 1500 euro som redovisats till registret över redovisning av partifinansieringen (aktuella redovisningar) 2011–2016

Vid granskningen observerades, att största delen av de bidragsprestationer som tillsynsobjekten fått har redovisats som aktuella redovisningar. Vid granskningen framkom emellertid sådana i partilagen avsedda bidragsprestationer speciellt från partinära sammanslutningar, som inte hade redovisats till systemet. Enligt den uppfattning som fåtts vid granskningen har en del av de försummade redovisningarna berott på oaktsamhet och på att ansvarspersoner har bytts.

Redovisningarna skulle kompletteras och korrigeras under granskningarnas gång. Vid jämförelse av inflöden av bidragsprestationer under olika år bör det dessutom beaktas att inga val förrättades 2013 och 2016.

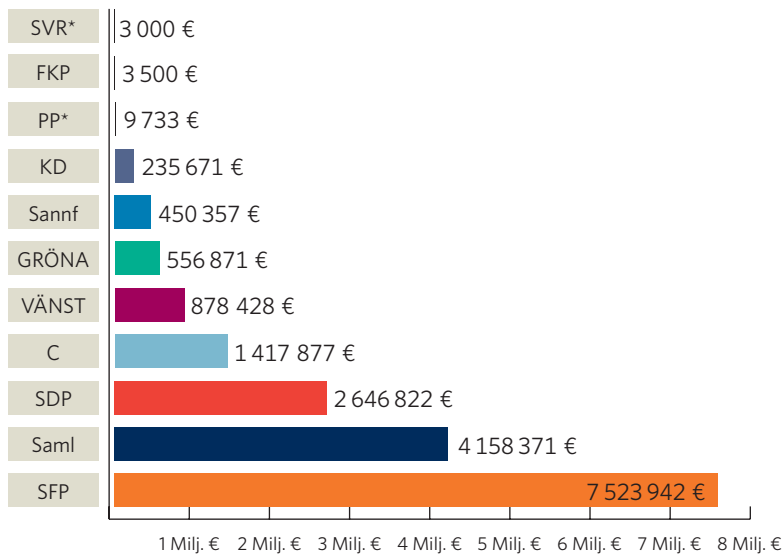
Vid granskningen klarlades också hur partierna har sört för inlämnandet av partiföreningarnas aktuella redovisningar. På basis av granskningen kan man fortfarande rekommendera att partierna mer systematiskt än för närvarande ska informera sina lokalföreningar om skyldigheterna enligt 8 c § i partilagen och vid behov enas om en arbetsfördelning som gör det möjligt att i praktiken fullfölja redovisningsskyldigheten.

En del av de typer av prestationer som inte har redovisats är prestationer som ger rum för tolkning, oftast ändå i partilagen avsedda lagenliga men redovisningspliktiga prestationer, som inte i lagen särskilt har uppräknats som undantag från redovisningsskyldigheten. Tillsynsobjekten ansåg vanligtvis sådana prestationer eller i övrigt förmåner med penningvärde som genomgångsposter eller avtalsbaserade transaktioner.

De aktuella redovisningarna omfattade inte alltid till exempel erhållna betalningar av annonser eller reklam, betydelsen av faktiskt överskridande av vederlag i avtal om användning av mötes- och verksamhetslokaler och de prestationer som riksdagsledamöterna hade betalat. Ur tillsynens synvinkel måste man tolka till vilken del prestationerna eller förmånerna med penningvärde är bidrag och till vilken del det rör sig om tillåten sedvanlig verksamhet. Det väsentliga är emellertid, att partilagen syftar till transparens i finansieringen, vilken förverkligas med de aktuella redovisningarna. Om en organisation som avses i partilagen är involverad i olika finansierings- och avtalsarrangemang, bör den själv begrunda, huruvida det är fråga om bidrag enligt partilagen och lämna nödvändiga aktuella redovisningar. Eftersom gränsen mellan annonsinkomster och bidragsprestationer är oklar, rekommenderar revisionsverket att en aktuell redovisning görs för erhållna annonsinkomster.

Vid granskningen framkom också ett fall där ett partis kvinnoorganisation hade fått betalningar från två utländska instanser till sin kandidat. Enligt 8 b § i partilagen får okända eller utländska bidrag tas emot bara från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning. I 8 c § i partilagen specificeras däremot inte en situation där en bidragsprestation som strider mot partilagen skulle vara ett undantag för skyldigheten att göra en aktuell redovisning.

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



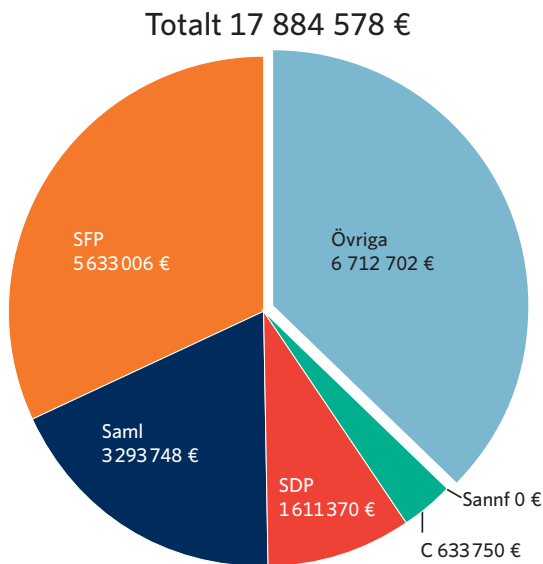
PP* Piraattipuolue r.p.
SVR* Sinivalkoinen Rintama r.p.

Figur 6: Stöd på minst 1500 euro som redovisats till registret över redovisning av partifinansieringen (aktuella redovisningar) efter parti 2011–2016

Under granskningens gång uppmanades tillsynsobjekten att följa med de erhållna bidragen kumulativt så att redovisnings- och maximigränsen iakttas. Till exempel summan av ”kandidatavgift” och ”riksdagsledamotsavgift” som uppburits av samma person under ett år kan överskrida 1 500 euro som är gränsen för inlämnande av aktuellt redovisning. Gränsen kan också överskridas om funktionärer i en redovisningsskyldig sammanslutning avstår från sina mötesarvoden som tillsammans med andra prestationer uppgår till minst 1 500 euro per år. Också om flera personer från samma organisation deltar i ett avgiftsbelagt evenemang kan summan av betalarens prestationer överskrida gränsvärdet för redovisning.

De erhållna bidragsprestationer som meddelades med aktuella redovisningar 2011–2016 uppgick till totalt närmare 17,9 miljoner euro. De partinära sammanslutningar som partierna har anmält står för cirka 11,1 miljoner euro eller 62,4 procent. Ett partis stöd-stiftelse har inte alls gett något sådant bidrag som ska redovisas.

Tillsynsobjekten har uppmanats att följa med bidragen även kumulativt



Figur 7: Stöd på minst 1500 euro som redovisats till registret över redovisning av partifinansieringen (aktuella redovisningar) efter betalargrupp 2011-2016

Bidraget till de partinära sammanslutningar som partierna

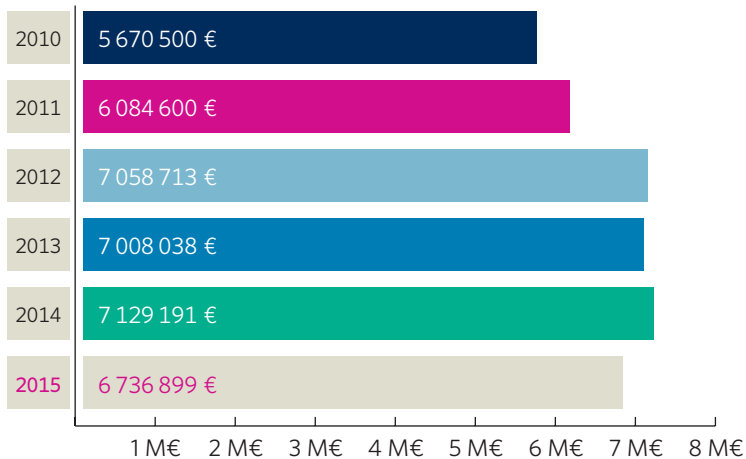
Svenska folkpartiet r.p.	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	5 633 006 €
Samlingspartiet r.p.	
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö	1 500 000 €
Kansallissäätiö	549 500 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö	539 670 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö	287 426 €
Snellman-Säätiö	197 000 €
Pirkanmaan Kansallissäätiö	196 152 €
Lillträskin Kurssikeskussäätiö	11 000 €
Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.	
Työväenlehistön Kannatusyhdistys ry	844 000 €
Turun Työväensäätiö	404 870 €
Tikkurila Säätiö	362 500 €
Centern i Finland r.p.	
Maaseudun Kukkarahasto Säätiö	633 750 €
Sannfinländarna r.p.	
Perussuomalaisten Tukisäätiö	0 €

Andra än de partinära sammanslutningarna som har gett bidrag på över 100 000 euro 2011–2016:

Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland	720 000 €
Stiftelsen Tre Smeder	307 000 €
Föreningen Konstsamfundet r.f.	264 000 €
Turun Itäinen Järjestöyhdistys r.y.	191 500 €
Svenska litteratursällskapet i Finland rf	190 000 €
Yksityisyrittäjien Säätiö	180 000 €
Stiftelsen Brita Maria Renlunds minne	170 000 €
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	162 680 €
Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö	160 000 €
Suomen Kunnantyöntekijäin Liitto ry	151 500 €
Helsingin Työväenyhdistys ry	150 000 €
KD-Mediat Oy	141 333 €
Pirkanmaan Työväen Keskus ry	139 000 €

Enligt partilagen är det högsta bidragsbeloppet per bidragstagare 30 000 euro per kalenderår för andra än partinära sammanslutningar. Detta innebär att en och samma bidragsgivare kan ge flera olika aktörer högst 30 000 euro var under ett kalenderår. Vid granskningarna av partifinansieringen framkom att KD-Mediat Oy, som ägs av Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p., skulle ha understött partiet till ett totalt belopp av 96 333,17 euro 2011. Detta innebär att det lagstadgade högsta beloppet skulle ha överskridits det aktuella året. Aktiebolaget har inte heller anmälts som en partinära sammanslutning. Det totala beloppet som har anmälts som bidrag omfattar dock hyror för lokaler och arvoden för publiceringsrätt och författararvoden, och partiet har inte korrigerat de uppgifter som det har lämnat in i redovisningsregistret.

Trots att egentliga förtroendepersonavgifter inte behöver uppges i den aktuella redovisningen har de en betydande ekonomisk roll på riksnivå. Enligt uppgift från skattemyndigheterna uppgick de avdragsgilla förtroendepersonavgifterna 2010–2015 till 5,7–7,1 miljoner euro per år.



Figur 8: Förtroendepersonavgifter 2010–2015 (källa: Skatteförvaltningen)

Alla de aktuella redovisningar som har gjorts upp och kompletterats under granskningens gång har publicerats i registret för redovisningar på de av revisionsverket upprätthållna webbsidorna. Av publiceringen av den aktuella redovisningen kan man se, om redovisningarna har gjorts upp eller kompletterats efter den bestämda tid som avses i partilagen.

Vid granskningen noterades också ett fall där ett parti tre år i följd hade gett bidrag till en stödstiftelse som fungerade som dess partinära sammanslutning till ett totalt belopp på 84 000 euro. Detta är inte förbjudet enligt partilagen, men i normala fall är det partinära sammanslutningar som betalar bidrag till partiet och inte tvärtom.

Till redovisningsregistret meddelades också 40 000 euro som bidragsprestationer mellan ett parti och dess distriktsorganisationer. Eftersom några aktuella redovisningar inte ska göras för dessa prestationer, raderades de i registret så att de inte ska snedvrída inflödet av bidrag.

De som använder partifinansieringssystemet kan också själva ta ut sammanfattningsrapporter över de största bidragsgivarna eller bidragsmottagarna.

4.5 Iakttagande av begränsningarna i fråga om bidrag

I 8 b § i partilagen föreskrivs om begränsningar i fråga om mottagande av bidrag. Begränsningarna var också föremål för granskningen.

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

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

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

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

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

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

Vid granskningen observerades inga sådana testamenten, aktiedonationer eller prestationer eller medel utanför bokföringen som var betydelsefulla med tanke på partifinansieringen.

Vid granskningarna 2016 framkom inga prestationer eller icke-pekuniära bidrag vilka översteg 30 000 euro från sådana sammanslutningar, vilka inte har varit partiföreningar eller av partiet

Vid granskningen observerades inte testamenten, aktiedonationer eller prestationer eller medel utanför bokföringen

anmälda partinära sammanslutningar. År 2016 meddelades heller inga nya partinära sammanslutningar till revisionsverket.

På basis av granskningen kan konstateras att i praktiken har partierna och de andra sammanslutningarna lämnat aktuella redovisningar närmast av donationer, prestationer av närstående sammanslutningar och olika deltagaravgifter. De redovisade volymerna under pågående granskning har ökat. Så som ovan har konstaterats tyder tillsynsobservationerna på att de redovisningsskyldiga fått rikligt med bidrag eller prestationer av bidragsskaraktär för vilka de har försummat att lämna in aktuella redovisningar. Sådana är – utöver bidrag från partinära sammanslutningar – åtminstone erhållna hyres- och lönebidrag, kostnader för reklam samt utbildnings- och materialbidrag. Utifrån granskningen har de redovisningsskyldiga lämnat nya eller korrigerade aktuella redovisningar, med vilka situationen delvis har lagts till rätta.

Vid granskningen observerades inga sådana väsentliga prestationer som enligt partilagen vore entydigt förbjudna och för vilka aktuell redovisning saknades. Sådana typer av prestationer var bland annat reseersättningar och andra kostnadsersättningar från utlandet och riksdagsgruppen.

Enligt 8 § 2 mom. 1 punkten i partilagen betraktas som bidrag inte sedvanligt frivilligarbete. Gränserna för sedvanligt frivilligarbete lämnar rum för tolkning, men frågan är av betydelse vid bedömning av när sedvanligt frivilligarbete blir icke-pekuniärt bidrag. Enligt 8 § 2 mom. 6 punkten betraktas som bidrag inte understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller en kommuns budget. Vid granskningen noterade revisionsverket emellertid en del seminarier där ledande personer i olika organisationer deltog som talare. Revisionsverket har försökt säkerställa att sådana seminarier inte har fått icke-pekuniärt bidrag i form av att lokalkostnader, andra arrangemang eller servering inte har fakturerats. Om bidrag har getts i form av pengar, har revisionsverket försökt säkerställa att en aktuell redovisning görs för icke-pekuniära bidrag på minst 1 500 euro.

Vid granskningen av partifinansieringen noterades igen bidrag i den virtuella valutan Bitcoin, av vilka bidragsgivaren inte framgår i klartext. Utifrån de inlämnade aktuella redovisningarna fick ett parti Bitcoinbidrag till ett värde av 1 846,15 euro 2016 och till ett totalt värde av 6 387,68 euro 2015. Bidragsmottagaren ska försäkra sig om att bidragsgivaren inte förblir anonym på grund av betalningsättet.

5 Förfarandena för överföring och användning av statsunderstöd

Genom ett beslut som statsrådet fattade den 26 januari 2016 (SRK/2186/25/2015) beviljade statsrådet de föreningar som finns införda i partiregistret statsunderstöd enligt 9 § i partilagen. Föreningen kan använda understödet för sin i stadgarna och i det allmänna programmet angivna offentliga verksamhet. I understödsbeslutet sammanslogs stödet för politisk verksamhet och stödet för partiets informationsverksamhet och kommunikation.

Revisionsverket anser att sammanslagningen av två olika beslut om statsunderstöd till ett beslut för partierna förenhetligar upprättandet av kostnadsredovisningar och underlättar tillsynen över användningen av statsunderstöden.

Enligt understödsvillkoren i beslutet om statsunderstöd ska partiet, till den del understödet till partiet används för något annat ändamål än partiets egen verksamhet, ingå ett avtal enligt 7 § 2 mom. i statsunderstödslagen om statsunderstödet användning, övervakningen av dess användning och villkoren för dessa med den sammanslutning (inkl. distriktsorganisationen och kvinnoorganisationen) eller stiftelse som använder stödet.

Vid granskningarna av partifinansieringen hösten 2016 framkom att olika partier hade mycket olika avtalsförfaranden och att en del av partierna saknade avtal helt och hållet. Under hösten ingicks avtal också i efterhand. Dessutom förnyades en del avtal på grund av brister i innehållet. I ett fall hade avtalet mellan partiet och dess kvinnoorganisation undertecknats ensamt i båda parternas namn av partiets ekonomichef, som samtidigt var kvinnoorganisationens kassör.

Trots eventuell ömsesidig firmateckningsrätt bör en sådan förening av representationsmakten undvikas när avtal undertecknas. Utifrån rättspraxisen och rättslitteraturen är det osäkert huruvida rättsåtgärder som vidtas genom förening av representationsmakten är giltiga. Att sådana åtgärder är giltiga kan säkras antingen genom att var och en av avtalsparterna fattar ett beslut om att det ingångna avtalet är bindande för parten och skickar ett meddelande om detta till motparten eller genom att avtalet ingås på nytt så att det undertecknas av olika representanter för parternas räkning. För att rättslig osäkerhet ska kunna undvikas, rekommenderar Statens revisionsverk att avtalet i fråga kompletteras eller korrigeras på ett av de beskrivna sätten.

Enligt 9 § 1 mom. i partilagen kan en del av understödet till ett parti anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet. Enligt understödsvillkoren i beslutet om statsunderstöd 2016 kan avtal om användning av statsunderstödet dock också ingås med stiftelser. I anslutning till granskningarna av partifinansieringen hösten 2016 utredde revisionsverket förfarandena för överföring av statsunderstöd och upptäckte att avtal om statsunderstöd har ingåtts med föreningar, men också med aktiebolag inom mediebranschen. Utifrån tillsynsobjektens bokföring har statsunderstöd dessutom överförts till stiftelser och enskilda personer.

Enligt beslutet om statsunderstöd ska partiet använda fem procent av det beviljade understödet för verksamheten i partiets distriktsorganisationer och överföra understödet till organisationerna samma år som stödet beviljats. Ett parti har dock inte överfört någon del av understödet till sina distriktsorganisationer, utan har betalat organisationernas personalkostnader och inkluderat dem i sin egen bokföring och sitt eget bokslut. Detta är inte förenligt med beslutet om statsunderstöd och förfarandet ger inte en helt rätt bild av partiets egen ekonomiska verksamhet som helhet.

Revisionsverket anser att de nuvarande blanketterna för redovisning av statsunderstöd, inbegripet specifikationsätten och begreppen, har varit otydliga och lämnat rum för tolkning. Dessutom är flera redovisningsblanketter bristfälligt ifyllda eller mottagarna av understödet har inte specificerats, och innehållet i redovisningarna har stått i strid med specifikationerna av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen. Därför bad revisionsverket i slutet av 2016 Justitieministeriet att omarbeta redovisningsblanketten och dess anvisning, för att redovisningsförfarandet redan gällande statsunderstödet för 2016 ska vara förenligt med dagens behov.

Partiernas, de i understödsbeslutet avsedda föreningarnas samt de partinära sammanslutningarnas bokslutshandlingar har lämnats till det elektroniska systemet för redovisning av partifinansieringen. Enligt 9 d § i partilagen ska partiet lämna in bokslutshandlingarna inom tre månader från det att bokslutet har fastställts. En i understödsbeslutet avsedd förenings bokslutshandlingar ska lämnas inom en månad från det att bokslutet har fastställts. Systemets huvudanvändares roll och ett aktuellt inlämnande av uppgifterna än för närvarande är viktiga med tanke på den transparens som är avsikten med systemet.

I princip hade de granskade sammanslutningarnas bokföring skötts adekvat så att tillsynen enligt bestämmelserna i partilagen kunde verkställas utifrån bokföringen. Det finns fortfarande skäl att understryka att alla bokföringskyldiga i regel ska hålla bokföringen uppdaterad enligt bokföringslagen. Det finns också skäl att ägna uppmärksamhet åt dokumentationen om lån och avtal, bokföringens specifikationsätt och aktualitet, hanteringen av medlemsavgifter och redovisningen av kassamedel. Specifikationen av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen bör kunna härledas från bokföringen och andra utredningar och kunna avstämmas mot dem.

Enligt Statens revisionsverks observationer förekommer brister i valet av revisorer för flera övervakade sammanslutningar eller i deras revisionsberättelser. Till revisorer har inte alltid valts auktoriserade revisorer så som fastställs i partilagen. Revisorerna för partierna och deras distriktsorganisationer eller partinära sammanslutningar har inte alltid i sina revisionsberättelser inkluderat de uttalanden som förutsätts i 9 c § i partilagen. Till denna del har det primära tillsynssystemet som huvudsakligen gäller sammanslutningar som får statsunderstöd således inte ännu helt fungerat på avsett sätt. Dessutom har revisorernas uttalanden om rapporteringen om användningen av statsunderstödet lämnat rum för tolkning.

Dokumenteringen av de ekonomiska transaktionerna kräver uppmärksamhet. Vid granskningarna har man klargjort de erhållna prestationernas faktiska innehåll på basis av tillgänglig dokumentation. Ifall dokumentation av prestationens innehåll saknas, kan den erhållna prestationen tolkas som ett bidrag som bör redovisas.

Mottagande av genomgångsposter och ersättningar som ger rum för tolkning borde undvikas. Detta är möjligt till exempel genom avtalsarrangemang som förenklar penningrörelsen.

Enligt partilagen räknas som bidrag prestationer som erhållits i form av pengar, varor och tjänster eller på annat sätt. De prestationer vilka inte räknas som bidrag har fastställts i 8 § och 8 a § i partilagen. Begreppet bidrag är således synnerligen täckande ur partilagens synvinkel. Partierna och partiföreningarna borde fortlöpande hålla ett öga på de erhållna prestationerna utgående från det bidragsbegrepp som har definierats i partilagen. Utifrån tillsynsobservationerna bör informationen mellan partierna och partiföreningarna intensifieras och partierna ska se till att partiföreningarna lämnar de aktuella redovisningar som behövs till revisionsverket.

Registret för redovisning av partifinansiering syftar till att främja transparensen, och arten för en erhållen prestation kan klarläggas i redovisningarna med tilläggsupplysningar. Bidragsbegreppet bör likväl utvidgas utifrån verkliga omständigheter och tillsynsobservationer. Riksdagens revisionsutskott har också i sitt betänkande 9/2013 rd påtalat behovet av att precisera begreppet.

I fråga om granskningsobjekten kan konstateras, att de aktuella redovisningarna efter kompletteringarna till väsentliga delar är riktiga och ger till väsentliga delar riktiga uppgifter om de bidrag som de granskade sammanslutningarna har emottagit. Vid granskningen uppdagades ändå att alla bidrag speciellt från partinära sammanslutningar och andra bidragsprestationer inte har meddelats till partifinansieringssystemet före granskningarna. Det har varit fråga om avsevärda belopp.

Eftersom förtroendepersonavgifterna är en betydelsefull finansieringskälla för partiföreningarna, kan de presenteras i samband med bokslutet.

Vid granskningen 2016 observerades inga väsentliga bidragsprestationer som entydigt stred mot begränsningarna i fråga om bidrag enligt 8 b § i partilagen och härrörde från en annan organisation än en partinära sammanslutning.

I februari 2014 förutsatte riksdagen att statsrådet utreder de behov av att revidera lagstiftningen om val- och partifinansiering som riksdagens revisionsutskott har föreslagit i sitt betänkande. Dessutom rekommenderade Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) i sin rapport gällande riksdagsvalet 2011 en del reformer av val- och partifinansieringen i Finland. Den 21 november 2014 tillsatte justitieministeriet en arbetsgrupp med uppgiften att bereda översynen över lagstiftningen om val- och partifinansiering. Regeringens proposition, som byggde på arbetsgruppens arbete, och ändringen av partilagen i början av 2016 medförde ändå inga väsentliga ändringar i partifinansieringen.

Statens revisionsverk anser att sammanslagningen av två olika tidigare beslut om statsunderstöd till ett beslut för partierna under 2016 förenhetligar upprättandet av kostnadsredovisningar och underlättar tillsynen över användningen av statsunderstöden.

Vid granskningarna av partifinansieringen hösten 2016 har uppmärksamhet ägnats åt bristerna i avtalsförfarandena gällande statsunderstöd. Dessutom bör förfarandet för redovisning av statsunderstöd också utvecklas. Därför bad revisionsverket Justitieministeriet att omarbota blanketten och dess anvisning, för att redovisningsförfarandet redan gällande statsunderstödet för 2016 ska vara förenligt med dagens behov.

Granskade organisationer	Granskningsort	Granskningsdatum
Kaakkois-Suomen Vasemmistoliitto ry (inkl. Södra Savolax)	Kotka	22.9.2016
Kainuun Kokoomus ry	Kajana	7.9.2016
Kainuun Vasemmisto ry	Kajana	7.9.2016
Kansallinen Kokoomus r.p.	Helsingfors	17.10.2016
Keskustan Etelä-Savon piiri ry	S:t Michel	23.9.2016
Keskustan Kainuun piiri ry	Kajana	8.9.2016
Keskustan Lapin piiri ry	Rovaniemi	13.9.2016
Keskustan Peräpohjolan piiri ry	Kemi	5.10.2016
Keskustan Pohjois-Pohjanmaan piiri ry	Uleåborg	22.9.2016
Keskustan Pohjois-Savon piiri ry		*
Keskustan Satakunnan piiri ry	Björneborg	15.9.2016
Kokoomuksen Naisten Liitto ry	Helsingfors	18.10.2016
Lapin Kokoomus ry	Rovaniemi	14.9.2016
Lapin Sosialidemokraattinen Piiri ry	Rovaniemi	14.9.2016
Lapin Vihreät ry	Rovaniemi	15.9.2016
Oulun Sosialidemokraattinen Piiri ry	Uleåborg	20.9.2016
Oulun vaalipiirin Vihreät ry	Uleåborg	22.9.2016
Perussuomalaiset Naiset ry	Helsingfors	11.10.2016
Perussuomalaiset r.p.	Helsingfors	10.10.2016
Perussuomalaisten Etelä-Savon piiri ry	Pertunmaa	23.9.2016
Perussuomalaisten Kainuun piiri ry	Kajana	8.9.2016
Perussuomalaisten Lapin piiri ry	Rovaniemi	13.9.2016
Perussuomalaisten Pohjois-Pohjanmaan piiri ry	Uleåborg	20.9.2016
Perussuomalaisten Pohjois-Savon piiri ry	Kuopio	12.10.2016
Perussuomalaisten Satakunnan piiri ry	Björneborg	15.9.2016
Pohjois-Pohjanmaan Kokoomus ry	Uleåborg	21.9.2016
Pohjois-Pohjanmaan Vasemmisto ry	Uleåborg	21.9.2016
Pohjois-Savon Vasemmisto ry	Kuopio	12.10.2016

Granskade organisationer	Granskningsort	Gransknings datum
Satakunnan Kokoomus ry	Björneborg	16.9.2016
Satakunnan Sosialidemokraatit ry	Björneborg	19.10.2016
Satakunnan Vasemmistoliitto ry	Björneborg	20.10.2016
Satakunnan Vihreät ry	Björneborg	19.10.2016
Suomen Keskusta r.p.	Helsingfors	8.9.2016
Suomen Keskustanaiset ry	Helsingfors	9.9.2016
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	Helsingfors	24.10.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun piiri ry	Uleåborg	9.9.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Savon piiri ry	Kuopio	11.10.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Satakunnan piiri ry	Björneborg	16.9.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Etelä-Savon piiri ry	S:t Michel	22.9.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Lapin piiri ry	Rovaniemi	6.10.2016
Suomen Kristillisdemokraattiset (KD) Naiset ry	Helsingfors	25.10.2016
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	Helsingfors	7.9.2016
Svenska folkpartiet i Finland r.p.	Helsingfors	28.10.2016
Svenska Kvinnoförbundet r.f.	Esbo	10.10.2016
Vasemmistoliiton Lapin piiri ry	Kemi	5.10.2016
Vasemmistoliitto r.p.	Helsingfors	6.9.2016
Vihreä Liitto r.p.	Helsingfors	26.10.2016
Vihreät Naiset ry	Helsingfors	27.10.2016

*På grund av att granskningen vid det överenskomna datumet ställdes in utfördes granskningen i form av en dokumentgranskning som fortsatte under 2017.

Suomi
Finland
100

STATENS REVISIONSVERK
ANTTIGATAN 1, PB 1119, FI-00101 HELSINGFORS
TEL. +358 9 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9549 (HÄFT.)