



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2016



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2016

K 1/2017 vp

ISSN-L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (NID.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
URN:NBN: VTV-K12017VP
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K12017VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k12017vp)
LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2017

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969) tukea sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2015–31.8.2016.

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

Helsingissä 9. helmikuuta 2017

Tytti Yli-Viikari
pääjohtaja

Klaus Krokfors
johtava tilintarkastaja

Puoluelaisissa on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta edistäviä velvoittavia säännöksiä.

Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Suositusten mukaan yleisön on saatava mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta.

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

Valvottavien eli puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2015 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011–2016 ilmoitettu ajantasaisilla suorituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia kaikkiaan lähes 17,9 miljoonaa euroa.

Vuoden 2016 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä yli 2,3 miljoonaa euroa. Vuoteen 2015 kohdistuvien ilmoitusten määrä on kaikkiaan yli 3,6 miljoonaa euroa, vuoteen 2014 yli 3,2 miljoonaa euroa, vuoteen 2013 lähes 2,8 miljoonaa euroa, vuoteen 2012 yli 3,2 miljoonaa euroa ja vuoteen 2011 lähes 2,7 miljoonaa euroa. Täydennykset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2016 aikana tehdyt lisäykset ovat olleet noin 0,4 miljoonaa euroa vuodelle 2015 sekä noin 0,1 miljoonaa euroa vuosille 2012 ja 2011. Osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta viiden viime vuoden aikana tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Valvottaviin puolueisiin sekä niiden piiri- ja naisjärjestöihin tehtiin vuonna 2016 kaikkiaan 48 puoluerahoitustarkastusta. Niiden perusteella voidaan todeta, että puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Kaikki eduskuntapuolueet ja niiden ilmoittamat lähiyhteisöt sekä piiri- ja naisjärjestöt on tarkastettu vuosina 2012–2016 ainakin kerran. Lisäksi tällä aikavälillä on tarkastettu toimintansa lopettaneita piirijärjestöjä ja puolerekisteriin merkittyjä puolueita, jotka eivät ole olleet edustettuina eduskunnassa. Vuosina 2012–2016 on tehty kaikkiaan 160 puolerahoitustarkastusta.

Tarkastuksissa tuli esille useita tapauksia, joissa tuen saaja ei ollut aina tehnyt ajantasaisia ilmoituksia kaikesta saamastaan tuesta. Tarkastuksessa havaittiin myös edellisten tarkastusten tavoin, ettei puolerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpitotahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta on ollut kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Tarkastusvirasto korostaa edelleen, että kaikkien kirjanpitovelvollisten on pidettävä kirjanpitoa kirjanpitolain mukaan ajantasaisena. Myös lainojen ja sopimusten dokumentointiin, kirjanpidon säilyttämiseen ja erittelytapaan sekä käteiskassavarojen, jäsenmaksujen ja virhesuoritusten käsittelyyn on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Aiempien vuosien tavoin valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa ja tilintarkastuskertomuksissa on edelleen havaittu puutteita. Tilintarkastajiksi ei ole aina valittu auktorisoituja tilintarkastajia. Tilintarkastajat eivät myöskään ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Tarkastuksessa on havaittu myös joitakin puoluelain 8 b §:n tarkoittamia tuen rajoitusten vastaisia tukisuorituksia.

Sisällys

1	Puoluerahoituksen valvontatehtävissä sovellettava lainsäädäntö	11
1.1	Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	13
2	Tietojen toimittamisen tulkintatilanteita	19
3	Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana	25
3.1	Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahoituksen valvojana	27
3.2	Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	29
3.3	Valvonnan rajoitukset	30
4	Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet	33
4.1	Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	34
4.2	Valvottavien tilintarkastuskertomukset	37
4.3	Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	38
4.4	Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	39
4.5	Tuen rajoitusten noudattaminen	45
5	Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt	49
	Johtopäätökset	53
	Liite	57

1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

Puoluelaisissa (10/1969 muutoksineen) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta koskevia velvoittavia säännöksiä. Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Suositusten mukaan yleisön on saatava mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta. Puoluerahoituksen aiempaa suuremman avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantavan siten myös äänestysaktiivisuutta. Tavoitteena on myös ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

Puoluelakiin on sisällytetty säännökset tuesta puolueille, puolueyhdistyksille ja puolueiden lähiyhteisöille. Lain mukaan tueksi 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 säädetty kiellosta vastaanottaa tukea eräiltä julkisyhteisöiltä samoin kuin kiellosta ottaa vastaan ulkomaista tukea sekä tukea, jonka antajaa ei voida selvittää.

Puolueelle, puolueyhdistykselle ja puolueen lähiyhteisölle on puoluelaisissa säädetty velvollisuus tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus niiden saamista vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Näihin niin sanottuihin ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot julkistetaan tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

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

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 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 mukaan laadittua tilinpäätöstä ja tilintarkastuslain mukaisen tilintarkastuksen kohteena. Tilintarkastajien tulee lain mukaan lausua vaadittujen tietojen oikeellisuudesta puolueen, piirijärjestöjen ja avustusta saavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Lähiyhteisön tilintarkastajan on otettava kantaa saaduista tuista laaditun erittelyn oikeellisuuteen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtäväänsä itsenäisesti ja riippumattomasti omaan suunnitelmaansa perustuen. 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. Puoluelain mukaan puolueisiin, piirijärjestöihin ja avustuspäätöksessä mainittuihin yhteisöihin kohdistuva tarkastusviraston valvontatehtävä oli vielä vuonna 2015 toissijainen. Oikeusministeriö vastasi vielä vuonna 2015 puoluelain nojalla puoluetuen valtionapuviranomaiselle kuuluneesta valvontatehtävästä.

Säädösmuutoksen (1688/2015) myötä puolueiden saaman valtionavustuksen eli puoluetuen valvonta siirtyi 1.1.2016 oikeusministeriöltä tarkastusvirastolle, joka voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa. Edellytyksenä kuitenkin on, että valvottava on saanut asiasta kehotuksen ja että laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen.

Puoluelaisissa on säännös puoluetuen takaisinperinnästä. Valtioneuvoston yleisistunto on voinut määrätä valtionavustuksena myönnetyn puoluetuen maksamisen lopetettavaksi sekä jo maksetun avustuksen tai sen osan takaisin perittäväksi sen mukaan kuin takaisinperinnästä säädetään valtionavustuslaissa. Maksujen lopettaminen tai tuen takaisinperintä voi tulla kyseeseen myös silloin, jos puolue laiminlyö olennaisesti puoluelain mukaan sille kuuluvan velvollisuuden. Vuoden 2016 alusta takaisinperintäpäätökset tekee Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtäväänsä itsenäisesti ja riippumattomasti omaan tarkastussuunnitelmaan perustuen

1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

Puoluelaisissa on säädetty erilaisten tietojen toimittamisesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Kuvio 1 havainnollistaa, millaisten tietojen toimittamisesta kukin toimija vastaa.

Ilmoitusvelvollisten ilmoitukset

Puolue <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus• Ennakoilmoitus (vapaaehtoinen)• Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely• Ajantasaisten ilmoitusten yhteenvedo• Tilintarkastuskertomus• Tilinpäätös liitteineen• Tilitys valtionavustusten käytöstä (vain ne puolueet, jotka saavat valtionapua)	Avustuspäätöksessä mainitut <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus• Ennakoilmoitus (vapaaehtoinen)• Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely• Ajantasaisten ilmoitusten yhteenvedo• Tilintarkastuskertomus• Tilinpäätös liitteineen• Tilitys valtionavustusten käytöstä
Puolueyhdistys <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus	Puolueen lähiyhteisö <ul style="list-style-type: none">• Ajantasainen ilmoitus• Erittely lähiyhteisön saamista tuista• Tilintarkastuskertomus• Tilinpäätös liitteineen

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 sähköisesti tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden 15. päivänä

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

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

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

Ilmoitukset jätetään tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Puolueet voivat jakaa puolueyhdistyksilleen ja lähiyhteisöilleen oikeuden tehdä omalta osaltaan ajantasaisia 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 tehdyt ajantasaiset ilmoitukset ovat sähköisessä muodossa tarkastusviraston ilmoitusrekisterissä verkkosivuilla. Jokaisella on oikeus saada tietoja ja jäljennöksiä ilmoituksista.

Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat

Puolueen tulee toimittaa tarkastusvirastolle puolueen ja puoluelain 9 b §:n tarkoittamien avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tilinpäätös liitteineen, tilintarkastuskertomus, vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely, tilitys valtionavustuksen käytöstä sekä puoluelain 8 c §:ssä säädettyihin ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot. Puolue on siten velvollinen toimittamaan näistä yhteisöistä yllä mainitut tiedot.

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 valtionavustuksen käytöstä, ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn. Vaali-

Tilinpäätösasiakirjojen toimittaminen koskee puoluetta ja valtionavustuspäätöksessä mainittuja yhteisöjä

kampanjan kulut ja rahoitus tulee tarkastusviraston antaman määräyksen (361/41/2011) mukaan eritellä ja toimittaa tarkastusviraston vahvistamalla sähköisellä lomakkeella.

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

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

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

Vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt on toimitettu tarkastusvirastolle seuraavista vaaleista:

2011	Eduskuntavaalit
2012	Presidentinvaalit ja kunnallisvaalit
2014	Europarlamenttivaalit
2015	Eduskuntavaalit

Tarkastusvirasto on julkaissut sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan toimitetussa muodossaan.

Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

Puolueen lähiyhteisö on yhteisö tai säätiö sekä yhteisön tai säätiön sellainen rahasto, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisökseen. Puoluelain 8 a §:n 1 momentti antaa vain puolueille mahdollisuuden ilmoittaa jokin muu yhteisö, säätiö sekä yhteisön tai säätiön rahasto tämän suostumuksella puolueen lähiyhteisöksi. Näin ollen vain oikeusministeriön ylläpitämään puolueräkisteriin merkitty puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisökseen. Sellaisella yhdistyksellä, jota ei ole merkitty puolueräkisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja sen itsensä ilmoittamia lähiyhteisöjä.

Puolueen lähiyhteisö toimittaa tarkastusvirastolle tilintarkastuskertomuksensa ja tilinpäätöksensä liitteineen, erittelyn saamistaan tuista sekä tilintarkastajan lausunnon siitä, onko lähiyhteisön toiminnassa noudatettu puoluelain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista. Näistä tiedoista toimitusvelvollinen on siten asianomainen puolueen lähiyhteisö.

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

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

2 Tietojen toimittamisen tulkintatilanteita

Valtiontalouden tarkastusvirasto varmistaa valvontatehtävänsä osana tilinpäätöstietojen toimittamisen. Vuoden 2015 toimitettavissa tiedoissa ei tullut esiin olennaisia tilinpäätösasiakirjoja koskevia tulkinnanvaraisuuksia lukuun ottamatta tilanteita, joissa tarkastusvirastolle ei toimitettu allekirjoitettua tilinpäätöstä.

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

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

Tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisipalvelut

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

Tavanomainen talkootyö on vapaaehtoista, palkatonta työtä. Työ katsotaan talkootyöksi niin kauan kuin työstä ei makseta palkkaa, vaikka kyseessä on alan ammattilainen. Jos joku muu kuin ehdokas maksaa ammattilaisen palkan ajalta, jonka hän toimii kampanjassa, kyseessä ei ole talkootyö, vaan kyseisen rahoittajan ehdokkaalle antama tuki.

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

Puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyvät käyväen arvon mukaiset suoritukset

Rajaus koskee sellaisia ulkopuolisilta saatuja suorituksia, jotka liittyvät yhdistyksen toiminnan ja talouden tavanomaiseen, jokapäiväiseen hoitamiseen, kuten yhdistyksen tehtäviin työnantajana ja käyttöomaisuuden haltijana.

Talkootyötä ja erilaisia ilmaisipalveluita kuten alennuksia on hyvin vaikea arvottaa

Tällaisia suorituksia voivat olla esimerkiksi puolueen omistaman toimistohuoneiston tai toimistoirtaimiston myynnistä saadut maksut. Edellytyksenä kuitenkin on, että suoritus on käyvän arvon mukainen.

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

Tavanomaisen järjestötoiminnan arviointi perustuu toimintaan, joka on tavanomaista kaikissa järjestöissä ja yhdistyksissä. Tässä yhteydessä ei voida huomioida kaikkia varainkeruun muotoja, jotka ovat tyypillisiä nimenomaan puolueille ja puolueyhdistyksille, vaikka kyseiset yhteisöt pitävät niitä tavanomaisena toimintana. Kertomuksessaan K 6/2012 puoluerahoituksen valvonnasta tarkastusvirasto raportoi esimerkkinä puolueiden ja puolueyhdistysten keräämät luottamushenkilömaksut. Tarkastusvirasto tulkitsi, että puolueelle maksettavat luottamushenkilömaksut olisivat puoluelain näkökulmasta yksityishenkilön tekemiä lahjoituksia puolueelle. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnön (TrVM3/2012 vp) mukaan kunnallisista luottamustoimista perittyä luottamushenkilömaksua voidaan kuitenkin asiasta esitetyn perusteella pitää perustellusti puoluelaissa tarkoitettuna puolueen tavanomaiseen järjestötoimintaan kuuluvana käyvän arvon mukaisena suorituksena edellyttäen, että sitä ei käytetä vaalikampanjan varainhankintaan.

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

Puolueen ja sen puolueyhdistysten toisiltaan saamat suoritukset

Puolueyhteisön sisäisiin siirtoihin ei liity vaaraa sidonnaisuuksien syntymisestä ulkopuolisiin rahoittajiin. Tällaisia siirtoja voivat olla esimerkiksi puolueen ja puolueyhdistysten väliset puoluetuen tai jäsenmaksujen tilitykset.

Tavanomaisen järjestötoiminnan suorituksia voivat olla esimerkiksi puolueen omistaman toimistohuoneiston tai toimistoirtaimiston myynnistä saadut maksut käyvän arvon mukaisesti

Luottamushenkilömaksut voitaisiin esittää tilinpäätöksen yhteydessä

Puolueen ja puolueyhdistyksen harjoittaman pysyväisluonteisen liiketoiminnan tulot

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

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

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

Jos tilojen vuokraan sisältyy olennaista ylihintaa, se arvioidaan ja ilmoitetaan saatuna tukena euromääräisesti

Puolueen ja puolueyhdistyksen harjoittaman sijoitustoiminnan tulot

Sijoitustoiminnan tuloja ovat esimerkiksi osingot ja talletusten korot sekä vuokratulot puolueen tai puolueyhdistyksen omistamasta kiinteistöstä. Edellytyksenä kuitenkin on, että kysymyksessä on nimenomaan puolueen tai puolueyhdistyksen harjoittama sijoitustoiminta.

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

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

Muut suoritukset tulee puoluelain mukaan tulkita tueksi.

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

Samalta tukijalta – paitsi lähiyhteisöltä – ei saa vastaanottaa tukea, joka ylittää 30 000 euroa kalenterivuodessa. Tukikatto on tukija- ja vastaanottajakohtainen. Sama tukija voi siten enimmäismäärän rajoittamatta tukea esimerkiksi saman puolueen useita puolueyhdistyksiä, kunhan kunkin vastaanottajan saama tuki jää alle laissa säädetyn rajan. Tukikatto ei koske puolueen lähiyhteisön antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle eikä testamentilla annettua tukea.

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

Tukea ei saa vastaanottaa valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä taikka valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Kielto ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta. Toimitilojen käytöllä tarkoitetaan esimerkiksi puolueyhdistyksen kokoontumista kunnan tiloissa ja tavanomaisella vieraanvaraisuudella esimerkiksi kahvitarjoilua. Määräysvallasta yrityksessä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä. Valtion tai kunnan määräysvallassa oleviin yrityksiin voivat kuulua esimerkiksi valtioneemmistöiset osakeyhtiöt ja kunnan tai kuntien yhteiset vesi- ja sähköyhtiöt.

Julkisoikeudellisena pidetään sellaista yhdistystä ja säätiötä, joka on lailla tai asetuksella järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Tällaisia ovat esimerkiksi ylioppilaskunnat ja kauppakamarit. Kielto

Samalta tukijalta ei saa vastaanottaa tukea, joka ylittää 30 000 euroa kalenterivuodessa

koskee myös itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia kuten Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia.

Hallituksen esityksessä laeiksi puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksen muuttamiseksi (HE 73/2015 vp) ei esitetty olennaisia muutoksia puoluerahoitukseen. Laki puoluelain muuttamisesta (1688/2015) tuli voimaan 1.1.2016.

3 Tarkastusvirasto puolerahoituksen valvojana

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

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 riittävyttä 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.

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

Puoluelaisissa säädetyn tarkastusoikeuden piiriin kuuluvat puolueet, puoluelain 9 §:n tarkoittamat avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt sekä puolueen lähiyhteisöt. Lisäksi tarkastusvirastolla on puoluetukeen kohdistuva tarkastusoikeus Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) perusteella. Koska oikeusministeriö on vielä vuonna 2015 toiminut ensisijaisena valtionavustusten valvojana, tarkastusviraston rooli on tältä osin ollut toissijainen.

Puolurekisteriin merkityjä puolueita oli vuoden 2015 lopulla kymmenen ja vuoden 2016 lopulla 14. Kahdeksalla puolueella on ollut valtionavustukseen oikeuttava edustus eduskunnassa.

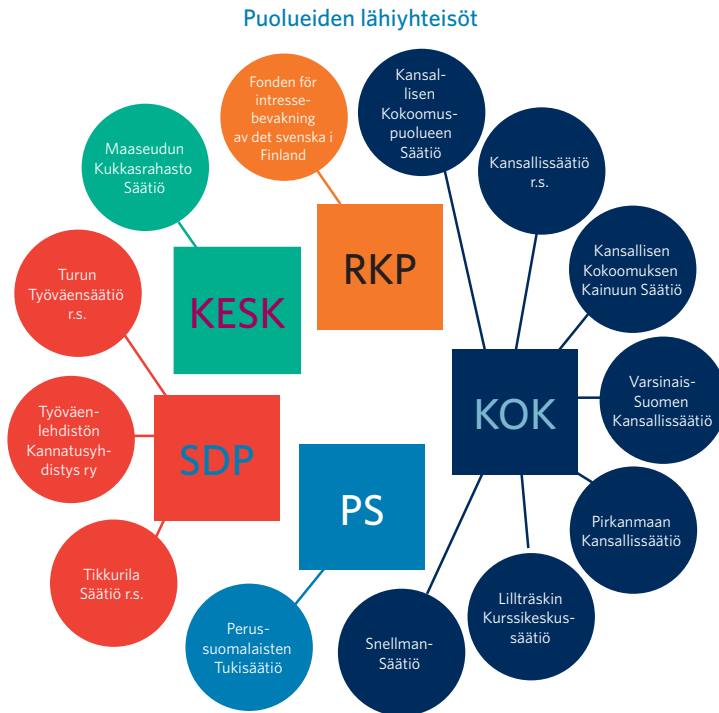
Uhkasakkolautakunta voi tuomita maksettavaksi uhkasakon

Koska oikeusministeriö on toiminut ensisijaisena valtionavustusten valvojana, tarkastusviraston rooli on tältä osin ollut toissijainen

Lisäksi eduskunnassa oli vuoden 2015 eduskuntavaaleihin asti edustettuna yksi puolue, joka ei saanut valtionapua.

Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla on vuonna 2016 ollut 108 ja erillisiä naisjärjestöjä kuusi. Puolueiden lähiyhdistyksiä on ilmoitettu tarkastusvirastolle vuoden 2016 loppuun mennessä kaikkiaan kolmetoista.

Valvottavien yhteisöjen kokonaismäärä on puoluelain ja valtionavustuksen jakopäätöksen perusteella noin 145 yhteisöä



Kuvio 2: Puolueiden ilmoittamat lähiyhdistykset 2016

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

Pitkän aikavälin tarkastustavoite on toteutunut, sillä kaikki valvottavat on tarkastettu vähintään kerran vuoden 2016 loppuun mennessä.

3.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puolerahoituksen valvojana

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

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

- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 8 c §:n tarkoittaman ajantasaisen ilmoituksen tekemisestä (360/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston yleisohje puoluelain 8 c §:n tarkoittaman ajantasaisen ilmoituksen tekemisestä (358/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 9 b §:n tarkoittaman vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn laatimisesta ja puoluelain 9 d §:n 1 momentin tarkoittamien tietojen toimittamisesta (361/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston yleisohje puoluelain 9 b §:n tarkoittaman vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn laatimisesta ja puoluelain 9 d §:n 1 momentin tarkoittamien tietojen toimittamisesta (356/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 9 d §:n 2 momentin tarkoittaman puolueen lähiyhdyntötilinpäätöksen ja muiden tietojen toimittamisesta Valtiontalouden tarkastusvirastolle (359/41/2010).

Määräykset ja ohjeet on toimitettu puolueille. Ohjeet ovat saatavilla myös Finlex-säädöstietopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämällä 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 on ylläpitänyt vuonna 2010 aloitettua neuvontapalvelua. Lisäksi tarkastusvirasto on ylläpitänyt verkkosivuilla puoluelain tulkintakysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Neuvontaa on annettu myös sähköpostin välityksellä. Kysymykset ja vastaukset, joilla on arvioitu olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, on julkaistu myös verkkosivuilla.

Vaalirahoituslain ja puoluelain tehtävien hoitoon liittyvä tietojärjestelmä toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaisissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä.

Tarkastusvirasto antaa ohjeita ja neuvoja

Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puoluelaissa säädettyjen tietojen toimittamisessa on pyritty kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2016 aikana yhteensä 48 puolerahoitusta koskevaa tarkastusta. Edellisenä vuonna tarkastuksia tehtiin 35, vuonna 2014 kaikkiaan 32, vuonna 2013 kaikkiaan 25 ja vuonna 2012 kaikkiaan 20. Tarkastusten toteutusta ja olennaisimpia havaintoja kuvataan luvussa 4. Luettelo tarkastuksista on tämän kertomuksen liitteenä. Tarkastuksen tekivät johtava tilintarkastaja, JHTT Seppo Akselinmäki, johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors, johtava tilintarkastaja Pontus Londen sekä ylitar- kastaja Hanna Surakka.



Kuvio 3: Puolerahoitustarkastusten prosessi

3.2 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuoden 2016 puoluerahoitustarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä

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

Tarkastuskriteerit määritettiin puoluelain perusteella. Erityistä huomiota kiinnitettiin säädöksissä edellytetyjen vastaanotettuja tukia koskevien euromääräisten enimmäismäärien noudattamiseen ja sisällöllisiin rajoituksiin. Samalla verrattiin tukea antaen tahojen tilinpäätös- ja toimintakertomustietoja tuen saajien tekemiin ajantasaisiin ilmoituksiin. Koska Valtiontalouden tarkastusvirastosta tuli vuoden 2016 alusta myös valtionavustuksen valvoja, tavoitteena oli lisäksi selvittää valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevia menettelyjä.

Tarkastukset kohdistuivat kaikkiin kahdeksaan eduskuntapuolueeseen sekä niiden Etelä-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa, Satakunnassa, Kainuussa ja Lapissa toimiviin piirijärjestöihin, joita tarkastettiin kaikkiaan 33. Lisäksi tarkastettiin yksi Kaakkois-Suomessa toimiva piirijärjestö, jolla oli hallussaan myös toimintansa Etelä-Savossa lopettaneen piirijärjestön kirjanpitoaineisto, sekä kaikki kuusi puolueiden rekisteröityä naisjärjestöä. Näin ollen tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 48.

Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät enimmillään vuosien 2011–2015 tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen ja puoluelain näkökulmasta tarkastettavan ajanjakson olennaiset kirjanpitotapahtumat.

Piirijärjestöjen tarkastuksessa tarkastettiin puoluerahoitusjärjestelmään toimitetut vuosien 2011–2015 tilinpäätöstiedot, kirjanpito ja tiliotteet ajalta 1.1.2011–31.8.2016, tehdyt ajantasaiset ilmoitukset sekä eduskuntavaalien, kunnallisvaalien, europarlamenttivaalien ja presidentinvaalien vaalirahoitusilmoitukset.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville toukokuussa 2016, ja tarkastukset toteutettiin sähköisen ennakkomateriaalin läpikäynnin jälkeen paikallistarkastuksina syksyllä 2016.

Paikallistarkastukset toteutettiin syksyllä 2016

Tarkastuksen suuntaamisessa huomioon otettavia kohdeasioita olivat

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt
- tukirahoituksen ja kulujen erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat, rahankeräykset, tiliotteet, lahjakirjat)
- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen puolueissa niiden edellisen tarkastuksen jälkeisenä aikana 1.9.2014–31.8.2016 sekä tarkastettavissa piiri- ja naisjärjestöissä ajalla 1.1.2011–31.8.2016
- ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolueiden huolehtimisvelvollisuuden menettelyt paikallisyhdistysten ilmoitusten toimittamisessa
- puolueen ja sen lähiyhteisön tai muun organisaation antamien ilmoitustietojen vertaaminen toisiinsa
- tilintarkastuskertomuksen lausumien asianmukaisuus puoluelain näkökulmasta ja tarvittaessa tilintarkastuksen sisältöön perehtyminen
- valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt.

3.3 Valvonnan rajoitukset

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

Merkittävin puolerahoituksen kokonaisuuden läpinäkyvyyttä koskeva rajoitus liittyy valvottavien organisaatioiden vähäiseen määrään suhteessa puolueyhdistysten kokonaisuuteen. Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on yhteensä noin 145. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 6 000 yhdistystä. Näiden valvominen olisi merkittävä resurssikysymys.

Valvonnan ulkopuolelle jäävien noin 6 000 puolueyhdistyksen valvominen olisi merkittävä resurssikysymys

4 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

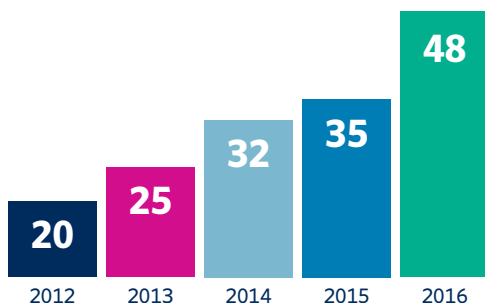
Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluerahoitusta koskevien ilmoitusten ja asiakirjojen toimittamista sähköiseen ilmoitusrekisteriinsä. Tarkastusvirasto on tarvittaessa kehottanut valvottavia täydentämään tai korjaamaan ilmoitettuja tietoja sekä toimittamaan puuttuvat asiakirjat.

Tarkastusvirasto on puoluelain (10/1969) 9 e §:n 2 momentin perusteella tehnyt syksyllä 2016 tarkastuksen kaikkiin eduskunta-puolueisiin sekä niiden piiri- ja naisjärjestöihin.

Tarkastuksissa selvitettiin puoluelain näkökulmasta ja vuosien 2011–2016 kirjanpitoaineiston perusteella valvottavien kirjanpidon, maksuliikkeen ja varainhoidon yleisjärjestelyjä sekä tukirahoituksen ja kulujen erittelytapaa kirjanpidossa ja tukirajoitusten huomioonottamista puolueissa ajalla 1.9.2014–31.8.2016 sekä ensimmäistä kertaa tarkastetuissa piiri- ja naisjärjestöissä ajalla 1.1.2011–31.8.2016.

Puoluerahoitusta koskevien tarkastusten kohteina olivat kaikki kahdeksan eduskuntapuoluetta, 34 niiden piirijärjestöä ja kuusi naisjärjestöä. Kaikkiaan tarkastuksia tehtiin 48, kun niitä edellisenä vuonna tehtiin 35. Yhtä piirijärjestöä koskevan tarkastusmuistion käsittely jatkui vielä vuoden 2017 puolella. Vuonna 2014 tarkastuksia tehtiin 32, vuonna 2013 kaikkiaan 25 ja vuonna 2012 kaikkiaan 20.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville toukokuussa 2016, tarkastettavat toimittivat pyydetyn ennakkomateriaalin tarkastusvirastolle pääosin ennen tarkastuksia, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syksyllä 2016. Piirijärjestöjä tarkastettiin pääsääntöisesti Etelä-Savossa, Kainuussa, Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Pohjois-Savossa ja Satakunnassa.



Kuvio 4: Puoluerahoitustarkastusten lukumäärän kehitys vuosina 2012–2016

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

Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 1 §:n perusteella kaikkia yhdistyksiä ja säätiöitä. Lain 2 luvun 4 §:n mukaan (muutettu 1304/2004) käteisellä rahalla suoritettavat maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Muut kirjaukset saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella neljän kuukauden kuluessa kalenterikuukauden tai jakson päättymisestä. Säädösmuutoksen 30.12.2015 (1620/2015) jälkeen käteisellä rahalla suoritettavat 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.

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 ajantasaisien ilmoitusten ja tukisuoritusten kumulatiivisen seurantarpeen vuoksi.

Yhden tarkastetun piirijärjestön vuosien 2011–2012 kirjanpitoa ei saatu tarkastuksen käyttöön tai se oli olennaisesti puutteellista. Tilinpäätöksen, pääkirjan ja tiliotteiden avulla pystyttiin kuitenkin riittävän luotettavasti osoittamaan, ettei kirjanpitoaineiston puutteilla ollut käytännössä merkitystä puoluerahoituksen näkökulmasta.

Tarkastuksessa kiinnitettiin aiempaan tapaan huomiota pankkien antamien tiliotteiden tietosisältöön. Silloin kun puolue tai muu organisaatio on saanut pankkitililleen useita suorituksia esimerkiksi jäsenmaksuina tai lahjoituksina, rahalaitos on saattanut esittää suoritukset tiliotteella koonteina. Kirjanpidon asianmukaisuuden näkökulmasta koonneista tulee aina esittää riittävä erittely, jotta voidaan varmistua siitä, etteivät yksittäiset suoritukset jo sellaisenaan ylitä ajantasaisen ilmoituksen 1 500 euron kynnystä. Kirjanpitolain 2 luvun 7 §:n mukaan kirjanpito on järjestettävä niin, että liiketapahtumien, tositteiden ja kirjausten yhteys mahdollisten osakirjanpitojen kautta pääkirjanpitoon ja siitä tilinpäätökseen on vaikeuksitta todettavissa kumpaankin suuntaan. Sama koskee kirjanpidosta viranomaiselle verotusta tai muuta tarkoitusta varten määrääjain tehtävää ilmoitusta.

Valvottavilla on
kirjanpitovelvollisuus
ja kirjanpidon
ajantasaisuusvaatimus

Tarkastuksessa kehoitettiin selvyiden vuoksi lopettamaan tarpeettomia pankkitilejä ja muokkaamaan puolueen antamaa mallitilikarttaa toimijakohtaiseksi, jotta vuosittain käytössä oleva tilikartta vastaisi toimijan käytössä olevia kirjanpitoimenettelyjä ja olemassa olevia omaisuuseriä. Aiemmin vain omalta puolueeltaan suorituksia saaneita organisaatioita pyydettiin erittelemään tilieissään tarpeen mukaan myös esimerkiksi tukisäätiöltä tulleet suoritukset.

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Tarkastusvirastolle toimitetut tilinpäätösasiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tarkoittamia julkisia asiakirjoja, jotka myös julkaistaan. Koska tilinpäätös julkaistaan puoluelain mukaisesti verkkopalvelussa, siihen ei pitäisi sisällyttää ei-julkista tietoa kuten henkilötunnuksia tai pankkitilien numeroita. Toisaalta sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin toimitettujen tilinpäätösten tulisi olla täydellisiä, eli niiden tulisi sisältää kaikki tilinpäätöksen numeroidut sivut. Tilinpäätösten toimittamiseen liittyen puolueen tulisi toimittaa jäljennökset alkuperäisistä allekirjoitetuista tilinpäätösasiakirjoista, jotta voidaan varmistua asiakirjojen lopullisuudesta.

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

Valvottavien säätiöiden kohdalla on huomattava, että uuden säätiölain (487/2015) tilinpäätös- ja toimintakertomussäännöksiä muun muassa lähipiirille annetuista avustuksista on tullut noudattaa säätiölain voimaanpanosta annetun lain (488/2015) mukaan 1.12.2015 alkaen eli jo vuoden 2015 tilinpäätöksessä.

Usean vuoden kirjanpitoon kohdistuneissa tarkastuksissa tuli esille tilanteita, joissa puolueen tai muun yhteisön taloudellisten rajojen tulkinnanvaraisuus ilmenee myös kirjanpidossa. Esimerkiksi puolueen ja sen eduskuntaryhmän välinen rajanveto on ollut tulkinnanvarainen. Eduskuntaryhmien asema on jonkin verran muuttunut, kun laki eduskuntaryhmistä (979/2012) tuli voimaan vuoden 2013 alussa. Valvottavat ovat kuitenkin edelleen ilmoittaneet ajantasaisilla ilmoituksilla tukia, jotka on maksanut eduskuntaryhmä. Eduskuntaryhmät ovat myös maksaneet kansanedustajien puolesta niin sanottuja kansanedustajamaksuja.

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue ry:n tarkastuksessa tuli aiemman tarkastuksen tavoin esille, että Sosialidemokraattiset Naiset -niminen rekisteröimätön yhdistys toimii puolueen osana. Kyseisellä rekisteröimättömällä yhdistyksellä on kuitenkin oma pankkitili ja kirjanpito. Puoluerahoitusjärjestelmään ilmoitetut puolueen tilinpäätöstiedot taas sisältävät myös rekisteröimättömän yhdistyksen osuuden. Toisaalta kyseinen rekisteröimätön

Lainojen ja sopimusten sisällön dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota

yhdistys on tehnyt vaalikampanjan kuluista oman erittelynsä, eikä tämä erittely sisälly puolueen ilmoittamiin erittelyihin. Oikean kuvan antamiseksi kaikki tiedot puoluerahoitusjärjestelmään tulee ilmoittaa johdonmukaisesti, ja kaikki järjestelmän tietoihin tehtävät korjaukset tulee kohdistaa oikeaan vuoteen. Myös yhteenvedot ajantasaisista ilmoituksista on päivitettävä vastaamaan ajantasaisia ilmoituksia.

4.2 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.

Puoluelain 9 c § ilmeni tarkastuksessa siten, että lainkohdan uusien tilintarkastusvelvoitteiden soveltamista ensimmäisestä päivästä tammikuuta 2011 on edelleen noudatettu vaihtelevasti. Osa puolueyhteisöjen vuoden 2012 tilintarkastuksista oli muiden kuin auktorisoitujen tilintarkastajien laatimia. Myös tilintarkastuskertomusten lausumien sisältö vaihteli siten, että niistä puuttui

puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Joidenkin yhteisöjen tilintarkastajat ovat lisäksi antaneet erillisiä lausuntoja tai ilmoituksia.

Lain edellyttämiä lausumia on annettu myös tarkastuksen jälkeen. Osalla tarkastetuista oli tilintarkastuskertomuksen lisäksi toiminnantarkastuskertomus.

Puoluelain tavoitteena on, että puoluelain säännösten valvonta perustuu olennaisesti valtionavustusta saavien puolueiden, niiden 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 puutteita on havaittu useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Täältä 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, että tilintarkastaja on saattanut antaa tilintarkastuskertomuksensa ennen kuin kyseisen vuoden valtionavustuksen kustannustilityslomake on toimitettu valtionapuviranomaiselle. Tilintarkastajien raportoinnista ei ilmene, miltä ajalta tai minkä vuoden avustuksen käyttöä koskevan raportoinnin noudattamisesta lausuma on annettu.

Useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita

4.3 Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen

Kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 6 §:n (muutettu 1304/2004) mukaan tilinpäätös on laadittava neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Puoluelain 9 d §:n mukaan puolueen tilinpäätösasiakirjat ja puoluelain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitettut tiedot toimitetaan tarkastusvirastolle kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun puolueen tilinpäätös on vahvistettu. Avustuspäätöksessä tarkoitettua yhdistykseltä edellytetyt asiakirjat ja tiedot toimitetaan yhden kuukauden kuluessa yhdistyksen tilin-

päätöksen vahvistamisesta ja lähiyhteisöltä edellytetyt asiakirjat kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta.

Lähes kaikki vuotta 2015 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on toimitettu Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puolerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Osa tarkastusvirastolle toimitettavista tiedoista on saatu järjestelmään vasta tarkastuksen edetessä.

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

Tilinpäätöstietoja on saatu aiempaa enemmän sähköisen järjestelmän kautta. Tarkastusvirasto on tarvittaessa lähettänyt tilinpäätöksen toimitusvelvollisille kehotuksen toimittaa puuttuvat tilinpäätöstiedot ja edelleen tarvittaessa kuulemiskirjeen seuraavasti:

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

4.4 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen

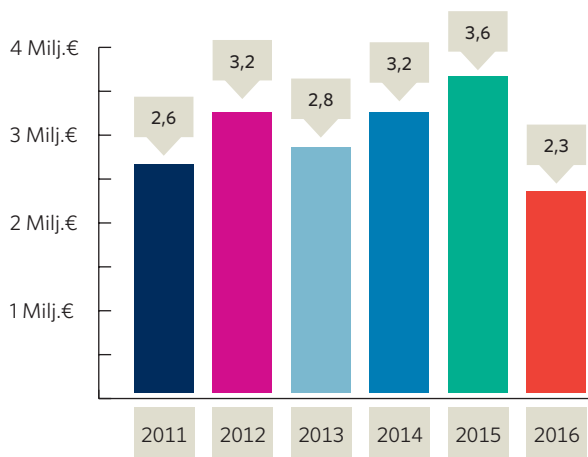
Puoluelain 8 c §:n perusteella puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön on tehtävä ilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle saamansa tuen määrästä ja tuen antajasta. Ilmoitus on tehtävä, jos puolueen, puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta 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.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin on ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla vuotta 2016 koskevia puolueyhdistysten ja lähiyh-

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

teisöjen vastaanottamia tukisuorituksia yhteensä yli 2,3 miljoonan euron määrästä. Vuotta 2015 koskevia puolueyhdistysten ja lähiyh-teisöjen vastaanottamia tukisuorituksia on ilmoitettu yhteensä yli 3,6 miljoonaa euroa. Vuodelta 2014 vastaavia ilmoituksia on tehty yli 3,2 miljoonan euron, vuodelta 2013 lähes 2,8 miljoonan euron ja vuodelta 2012 yli 3,2 miljoonan euron ja vuodelta 2011 kaikkiaan lähes 2,7 miljoonan euron kokonaismäärästä. Myös vuoden 2016 aikana ilmoituksia on tehty lisäksi takautuvasti edellisiin vuosiin.

Luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia, koska ilmoituksia voidaan täydentää myös takautuvasti. Osa ilmoitusten täydennyk-sistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista. Ilmoi-tusrekisterissä julkaistuista ajantasaisista ilmoituksista on nähtä-vissä puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen tehdyt ilmoitusten täydennykset.



Kuvio 5: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) 2011–2016

Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisina ilmoituksina. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin erityisesti puolueiden lähiyh-teisöiltä saatuja puoluelain tarkoittamia suorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan osa ilmoittamatta jättämisistä aiheutui huolimattomuudesta ja vastuuhenkilöiden vaihtumisesta.

Ilmoituksia pyydettiin täydentämään ja korjaamaan tarkastusten aikana. Vertailtaessa eri vuosien tukisuoritusker-tymiä on syytä ottaa myös huomioon, että vuonna 2013 ja 2016 ei järjes-tetty vaaleja.

Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, miten puolueet ovat huolehtineet puolueyhdistysten ajantasaisten ilmoitusten teke-misestä. Tarkastuksen perusteella voidaan edelleen suositella,

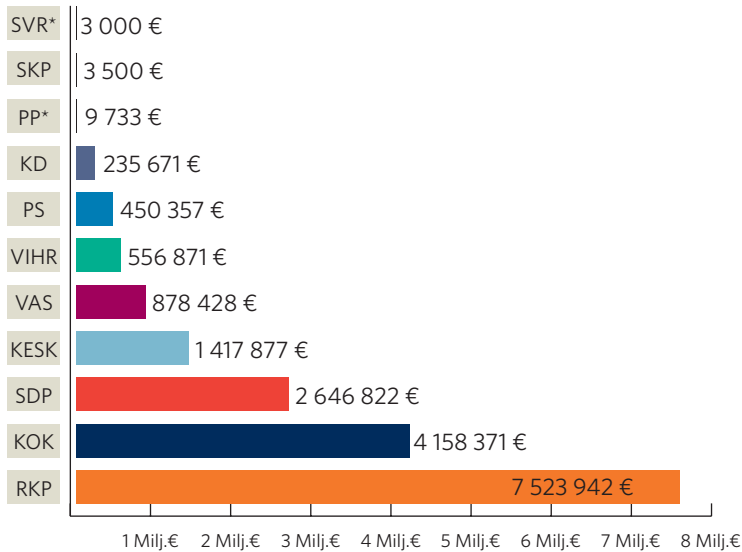
että puolueiden on syytä nykyistä systemaattisemmin informoida paikallisyhdistyksiään puoluelain 8 c §:n velvoitteista ja tarvittaessa sopia työnjaosta siten, että ilmoitusmenettely toimii käytännössä.

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

Ajantasaisiin ilmoituksiin ei ollut aina sisällytetty esimerkiksi saatuja ilmoitus- tai mainosmaksuja, kokous- ja toimitilojen käyttöä koskevan sopimuksen tosiasiallisen vastikkeen ylittämisen merkitystä ja esimerkiksi kansanedustajien maksamia suorituksia. Valvonnan näkökulmasta joudutaan tulkitsemaan, miltä osin suoritukset tai rahanarvoiset etuudet ovat tukea ja miltä osin sallittua tavanomaista toimintaa. Olennaista kuitenkin on, että puoluelaki tähtää rahoituksen läpinäkyvyyteen, joka toteutuu ajantasaisin ilmoituksin. Jos puoluelain tarkoittama organisaatio on mukana erilaisissa rahoitus- ja sopimusjärjestelyissä, tulisi sen itse arvioida, onko kysymyksessä puoluelain tarkoittama tuki ja tehdä tarvittavat ajantasaiset ilmoitukset. Koska ilmoitustulojen ja tukisuoritusten raja on epäselvä, tarkastusvirasto suosittelee ajantasaisen ilmoituksen tekemistä saaduista ilmoitustuloista.

Tarkastuksessa tuli myös esille tapaus, jossa puolueen naisjärjestö sai suorituksia ehdokkaalleen kahdelta ulkomaiselta taholta. Puoluelain 8 b §:n mukaan tukea ei saa vastaanottaa tuntemattomalta tai ulkomaiselta taholta, joka ei ole yksityishenkilö tai puolueen aatesuuntaa edustava kansainvälinen yhteisö tai säätiö. Puoluelain 8 c § taas ei tunnista tilannetta, jossa puoluelain vastainen tukisuoritus olisi poikkeuksena velvollisuudelle tehdä ajantasainen ilmoitus.

Tarkastuksen edetessä puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet useita uusia ajantasaisia ilmoituksia. Näistä osa on myös määrältään huomattavia. Silloin kun rahallinen tai ei-rahallinen tuki on huomattava, voi tulla ajankohtaiseksi ilmoittaa tarkastusvirastolle uusi lähiyhteisö.



PP* Piraattipuolue r.p.

SVR* Sinivalkoinen Rintama r.p.

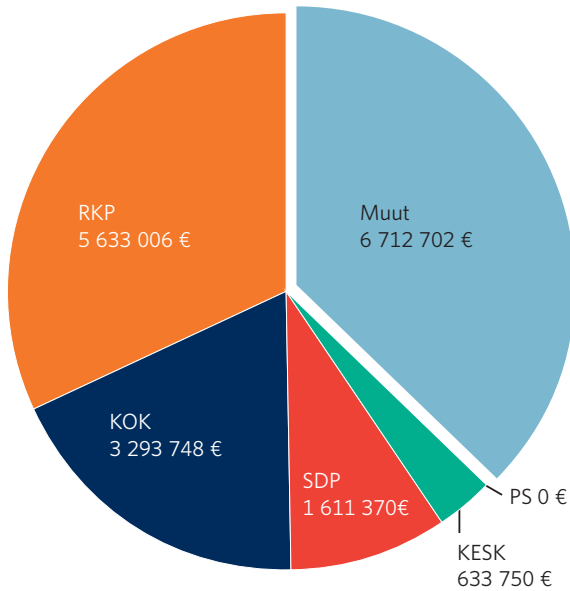
Kuvio 6: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) puolueittain 2011–2016

Tarkastettavia kehoitettiin tarkastuksen aikana seuraamaan saamiaan suorituksia kumulatiivisesti ilmoitus- ja enimmäisrajan noudattamiseksi. Esimerkiksi samana vuonna samalta henkilöltä perityn ”ehdokasmaksun” ja ”kansanedustajamaksujen” yhteismäärä voi olla yli 1 500 euroa, jolloin ajantasaisen ilmoituksen ilmoitusraja täyttyy. Ilmoitusraja voi ylittyä myös esimerkiksi silloin, kun ilmoitusvelvollisen yhteisön toimihenkilöt luopuvat kokouspalkkioistaan ja niitä kertyisi 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.

Kaikkiaan vuosina 2011–2016 ilmoitettiin ajantasaisilla ilmoituksilla vastaanotettuja tukisuorituksia lähes 17,9 miljoonaa euroa. Puolueiden ilmoittamien lähiyhteisöjen osuus näistä on noin 11,1 miljoonaa euroa eli 62,4 %. Yhden puolueen tukisäätiö ei ole antanut ilmoitettavaa tukea lainkaan.

Suorituksia on kehoitettu seuraamaan myös kumulatiivisesti

Yhteensä 17 884 578 €



Kuvio 7: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) maksajaryhmittäin 2011-2016

Puolueiden ilmoittamien lähiyhteisöjen tuki maksajittain:

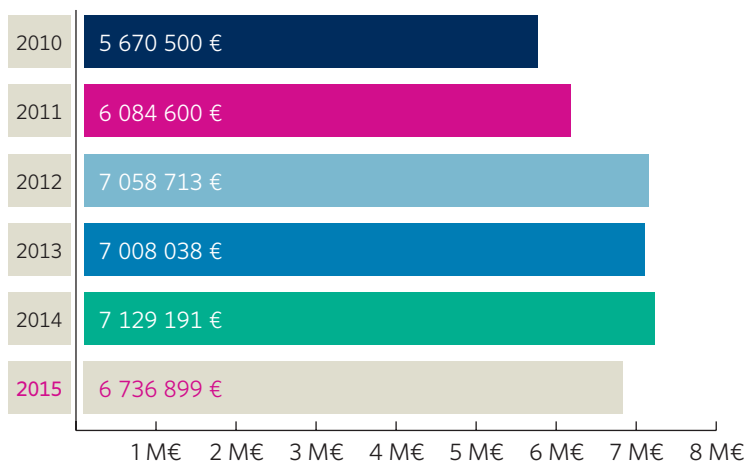
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	5 633 006 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö	1 500 000 €
Kansallissäätiö	549 500 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö	539 670 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö	287 426 €
Snellman-Säätiö	197 000 €
Pirkanmaan Kansallissäätiö	196 152 €
Lillträskin Kurssikeskussäätiö	11 000 €
Suomen Sosialidemokraattinen puolue r.p.	
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	844 000 €
Turun Työväensäätiö	404 870 €
Tikkurila Säätiö	362 500 €
Suomen Keskusta r.p.	
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö	633 750 €
Perussuomalaiset r.p.	
Perussuomalaisten Tukisäätiö	0 €

Muut kuin puolueiden lähiyhteisöt yli 100 000 euroa vuosina 2011–2016 tukea antaneet:

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 €

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 tänä aikana. Puoluerahoitustarkastuksissa on havaittu, että Suomen Kristillisdemokraatit (KD) ry:n omistama yhtiö KD-Mediat Oy olisi vuonna 2011 tukenut puoluetta kaikkiaan 96 333,17 eurolla, joten lain sallima enimmäismäärä olisi ylitetty kyseisenä vuonna. Osakeyhtiötä ei ole myöskään ilmoitettu puolueen lähiyhteisöksi. Tueksi ilmoitettu kokonaismäärä sisältää kuitenkin tilavuokria sekä julkaisu- ja kirjoituspalkkioita, eikä puolue ole tehnyt korjausta toimittamiinsa ilmoitusrekisterin tietoihin.

Vaikka varsinaisia luottamushenkilömaksuja ei tarvitse ilmoittaa ajantasaisissa ilmoituksissa, niiden taloudellinen merkitys on valtakunnallisesti huomattava. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan verovähennyskelpoisia luottamushenkilömaksuja on kertynyt vuosina 2010–2015 vuosittain kaikkiaan noin 5,7–7,1 miljoonaa euroa.



Kuvio 8: Luottamushenkilömaksut 2010–2015 (lähde Verohallinto)

Kaikki tarkastuksen kuluessa laaditut ja täydennetyt ajantasaiset ilmoitukset on julkaistu ilmoitusrekisterissä tarkastusviraston ylläpitämillä verkkosivuilla. Ajantasaisen ilmoituksen julkaisusta on nähtävissä, mikäli ilmoitus on laadittu tai sitä on täydennetty puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös tapaukseen, jossa puolue oli tukenut lähiyhteisönään toimivaa tukisäätiötä kolmena vuonna kaikkiaan 84 000 eurolla. Puoluelaki ei kiellä tätä, mutta tavallisesti puolueiden lähiyhteisöt antavat avustuksia omalle puolueelleen eivätkä päinvastoin.

Ilmoitusrekisteriin oli ilmoitettu myös 40 000 euroa erään puolueen ja sen piirijärjestöjen välisiä tukisuorituksia. Koska näistä suorituksista ei ole tarkoitus tehdä ajantasaisia ilmoituksia, ne poistettiin ilmoitusrekisteristä vääristämystä tukikertymiä.

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

4.5 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 tarkoitetulla 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 kiellettyinä tukena, koska puoluelaissa ei ole kansainvälisten järjestöjen maksamia avustuksia koskevia poikkeuksia.

Tarkastuksessa ei havaittu puoluerahoituksen näkökulmasta merkityksellisiä testamentteja, osakelahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja.

Vuoden 2016 tarkastuksissa ei tullut esiin yli 30 000 euron suorituksia tai ei-rahallista tukea yhteisöiltä, jotka eivät ole olleet puolueyhdistyksiä eivätkä puolueen ilmoittamia lähiyhteisöjä. Vuonna 2016 tarkastusvirastolle ei myöskään ilmoitettu uusia lähiyhteisöjä.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että käytännössä puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet ajantasaiset ilmoitukset lähinnä lahjoituksista, lähiyhteisösuorituksista ja erilaisista osallistumismaksuista. Tarkastuksen aikana ilmoitetut volyymit ovat kasvaneet. Kuten aiemmin on todettu, tarkastushavaintojen mukaan ilmoitusvelvollisilla on ollut saatua tukea tai tuen kaltaisia suorituksia, joista ei ollut tehty ajantasaisia ilmoituksia. Näitä ovat lähiyhteisöjen antamien avustusten lisäksi ainakin saatu vuokra- ja palkkatuki, mainosmaksut sekä koulutus- ja materiaalituki.

Tarkastuksessa ei havaittu testamentteja, osakelahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja

Tarkastuksen perusteella ilmoitusvelvolliset ovat tehneet uusia tai korjattuja ajantasaisia ilmoituksia, joilla tilannetta on osin korjattu.

Tarkastuksessa ei havaittu olennaisia suorituksia, jotka ovat puoluelain mukaan yksiselitteisesti kiellettyjä ja joista ei ollut tehty ajantasaista ilmoitusta. Tapaustyyppeinä tällaisia suoritetyyppejä ovat olleet muun muassa matka- ja muut kulukorvaukset ulkomailta ja eduskuntaryhmältä.

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 lakiin taikka valtion tai kunnan talousarvioon perustuvaa avustusta. Tarkastuksessa kiinnitettiin kuitenkin huomiota seminaareihin, joissa eri organisaatioiden johtohenkilöt osallistuvat seminaariin puhujina. Samassa yhteydessä on pyritty varmistamaan siitä, ettei tällaista seminaaria ole tuettu ei-rahallisesti tilakustannusten, muiden olosuhteiden tai tarjoilujen laskuttamatta jättämisenä. Jos ei-rahallista tukea on kuitenkin annettu, on pyritty varmistamaan, että saadusta vähintään 1 500 euron ei-rahallisesta tuesta tehdään ajantasainen ilmoitus.

Puoluerahoituksen valvonnassa on jälleen havaittu Bitcoin-virtuaalivaluutassa tehtyjä lahjoituksia, joista ei ilmene selväkielisesti lahjoituksen antaja. Tehtyjen ajantasaisten ilmoitusten mukaan yksi puolue on saanut Bitcoin-lahjoituksia 1 846,15 euroa vuonna 2016 ja kaikkiaan 6 387,68 euroa vuonna 2015. Lahjoitusten vastaanottajan on varmistuttava, ettei lahjoituksen antaja jää maksutavan perusteella tuntemattomaksi.

5 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt

Valtioneuvosto on 26.1.2016 tekemällään päätöksellä (VNK/2186/25/2015) myöntänyt puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen puolueina puolerekisteriin merkityille rekisteröidyille yhdistyksille. Avustusta saa käyttää yhdistyksen säännöissä ja yleishjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustuspäätöksessä on yhdistetty poliittisen toiminnan tukeminen sekä puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kahden eri valtionavustuspäätöksen yhdistäminen yhdeksi valtionavustuspäätökseksi puolueille yhdenmukaistaa kustannustilitysten laatimista ja helpottaa valtionavustuksen käytön valvontaa.

Valtionavustuspäätöksen avustusehtojen mukaan siltä osin kuin puolueelle myönnettyä avustusta käytetään muuhun kuin puolueen omaan toimintaan puolueen on tehtävä avustusta käyttävän yhteisön (ml. piirijärjestö ja naisjärjestö) tai säätiön kanssa valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin mukainen sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista noudattaen avustuspäätöksen ehtoja.

Syksyn 2016 puoluerahoitustarkastusten yhteydessä havaittiin, että eri puolueiden sopimusmenettelykäytännöt vaihtelivat huomattavasti ja että osalla puolueista sopimukset puuttuivat kokonaan. Syksyn aikana sopimuksia tehtiin myös jälkepäin. Lisäksi sopimuksia uusittiin niiden sisältöpuutteiden vuoksi. Yhdessä tapauksessa puolueen ja sen naisjärjestön sopimuksen oli allekirjoittanut yksin molempien osapuolten nimissä puolueen talouspäällikkö, joka toimi samanaikaisesti naisjärjestön taloudenhoitajana.

Mahdollisista molemminpuolisista nimenkirjoitusoikeuksista huolimatta sopimusten allekirjoittamisessa on syytä välttää tämän tapaista edustusvallan yhtymistä. Oikeuskäytännön ja oikeuskirjallisuuden perusteella edustusvallan yhtymisen kautta tehtyihin oikeustoimiin liittyy epävarmuutta siitä, ovatko ne päteviä. Tämä epävarmuus voidaan poistaa joko niin, että kumpikin sopimuksen osapuoli tekee päätöksen tehdyn sopimuksen hyväksymisestä itseään sitovaksi ja lähettää tästä ilmoituksen vastapuolelle, tai niin, että sopimus tehdään uudelleen siten, että sen allekirjoittavat osapuolten puolesta eri edustajat. Oikeudellisen epävarmuuden välttämiseksi Valtiontalouden tarkastusvirasto suosittelee, että kyseistä sopimusta täydennettäisiin tai korjattaisiin jommallakummalla mainituista tavoista.

Puoluelain 9 §:n 1 momentin mukaan puolueen avustuksesta osa voidaan osoittaa muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen. Vuoden 2016 valtionavustuspäätöksen avustusehtojen mukaan sopimus valtionavustuksen käytöstä voitaisiin kuitenkin tehdä myös säätiön kanssa. Syksyn 2016 puoluerahoitustarkastusten yhteydessä selvitettiin valtionavustuksen siirtämistä koskevia menettelyjä ja havaittiin, että valtionavustusta koskevia sopimuksia on tehty yhdistysten lisäksi media-alan osakeyhtiöiden kanssa. Valvotavien kirjanpidon mukaan valtionavustusta on siirretty myös säätiöille ja yksityishenkilöille.

Valtionavustuspäätöksen mukaan puolueen on käytettävä saamastaan avustuksesta viisi prosenttia puolueen piirijärjestöjen toimintaan, ja puolueen tulee siirtää avustus piirijärjestöilleen avustuksen myöntövuoden aikana. Yksi puolue ei kuitenkaan ole siirtänyt piirijärjestöilleen avustusta lainkaan, vaan puolue on maksanut piirijärjestöjensä henkilöstökuluja ja sisällyttänyt ne omaan kirjanpitoonsa ja tilinpäätökseensä. Tämä ei ole sopusoinnussa valtionavustuspäätöksen kanssa, eikä menettely anna täysin oikeaa kuvaa puolueen oman taloudellisen toiminnan kokonaisuudesta.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nykyiset valtionavustusten kustannustilityslomakkeet erittelytapoineen ja käsitteineen ovat olleet epäselviä ja tulkinnanvaraisia. Tilityslomakkeet on myös usein täytetty puutteellisesti tai erittelemättä avustuksen saajia, ja tilitykset ovat olleet sisällöltään ristiriidassa vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien erittelyjen kanssa. Tämän vuoksi tarkastusvirasto pyysi vuoden 2016 lopulla oikeusministeriötä uudistamaan kustannustilityslomakkeen ja sitä koskevan ohjeistuksen, jotta jo vuoden 2016 valtionavustusta koskeva tilitysmenettely vastaisi nykytarpeita.

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

Pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Edelleen on kuitenkin syytä korostaa, että pääsääntöisesti kaikkien kirjanpitovelvollisten tulee pitää kirjanpitonsa kirjanpitolain mukaan ajan tasalla. Myös lainojen ja sopimusten dokumentointiin, kirjanpidon erittelytapaan ja ajantasaisuuteen sekä jäsenmaksujen käsittelyyn ja käteiskassavarojen tilittämiseen on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyn tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan useiden valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa tai tilintarkastuskertomuksissa on ollut puutteita. Tilintarkastajiksi ei ole kaikissa tapauksissa valittu puoluelain tarkoittamia auktorisoituja tilintarkastajia. Puolueiden ja niiden piirijärjestöjen tai lähiyhteisöjen tilintarkastajat eivät ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain 9 c §:n edellyttämiä lausumia. Tältä osin ensisijainen ja pääasiassa valtionavustusta saavia yhteisöjä koskeva valvontajärjestelmä ei siis ole vielä täysin toiminut tarkoitetulla tavalla. Myös tilintarkastajien lausumat valtionavustuksen käyttöä koskevasta raportoinnista ovat olleet tulkinnanvaraisia.

Taloudellisten tapahtumien dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää huomiota. Puolerahoitustarkastuksissa on selvitetty suoritusten tosiasiallista sisältöä käytettävissä olevan dokumentaation pohjalta. Mikäli dokumentaatiota suorituksen sisällöstä ei ole, voidaan saatu suoritus tulkita ilmoitettavaksi tueksi.

Tulkinnanvaraisten läpikulkuerien ja korvausten vastaanottamista tulisi välttää. Tämä on mahdollista esimerkiksi rahaliikennettä yksinkertaistavin sopimusjärjestelyin.

Puoluelain näkökulmasta tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Suoritukset, joita ei pidetä tukena, on määritelty puoluelain 8 §:ssä ja 8 a §:ssä. Tukikäsite on siten puoluelain näkökulmasta varsin kattava. Puolueiden ja puolueyhdistysten tulisi jatkuvasti tarkkailla saamiaan suorituksia puoluelain määrittämää tukikäsitettä arvioiden. Puolueen ja sen puolueyhdistysten välistä tiedonkulkua on tarkastushavaintojen perusteella edelleen syytä lisätä, ja puolueiden tulee huolehtia, että tarvittaessa puolueyhdistykset tekevät ajantasaiset ilmoitukset tarkastusvirastolle.

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

Tarkastetuista organisaatioista voidaan todeta, että niiden ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot. Tarkastuksessa on kuitenkin havaittu, että erityisesti kaikkia puolueiden lähiyhteisöjen antamia avustuksia ja muita tukisuorituksia ei ole ilmoitettu puoluerahoitusjärjestelmään ennen tarkastuksia. Summat ovat olleet huomattavia.

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

Tarkastuksessa ei vuonna 2016 havaittu yksiselitteisiä, puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia tukisuorituksia, jotka ovat peräisin muulta organisaatiolta kuin lähiyhteisöltä.

Eduskunta edellytti helmikuussa 2014, että valtioneuvosto selvittää vaali- ja puoluerahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietin-

nössään esittänyt. Lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ suositteli vuoden 2011 eduskuntavaaleja koskevassa raportissaan Suomelle vaali- ja puoluerahoitukseen liittyviä uudistuksia. Oikeusministeriö asettikin 21.11.2014 työryhmän valmistelemaan vaali- ja puoluerahoituslainsäädännön tarkistamista. Työryhmän työn pohjalta valmisteltu hallituksen esitys ja sen perusteella vuoden 2016 alussa voimaan tullut puoluelain muutos eivät kuitenkaan sisältäneet puoluerahoitusta koskevia olennaisia muutoksia.

Valtiontalouden tarkastusviraston näkemyksen mukaan aiemman kahden eri valtionavustuspäätöksen yhdistäminen yhdeksi valtionavustuspäätökseksi puolueille vuonna 2016 yhdenmukaistaa kustannustilitysten laatimista ja helpottaa valtionavustuksen käytön valvontaa.

Syksyn 2016 puoluerahoitustarkastuksissa on kiinnitetty huomiota valtionavustusta koskevien sopimusmenettelyjen puutteisiin. Myös valtionavustuksen kustannustilitysmenettelyssä on havaittu kehittämistarpeita. Tarkastusvirasto on pyytänyt oikeusministeriötä uudistamaan lomakkeen ja sitä koskevan ohjeistuksen, jotta jo vuoden 2016 valtionavustusta koskeva tilitysmenettely vastaisi nykytarpeita.

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastus- paikkakunta	Tarkastus- ajankohta
Kaakkois-Suomen Vasemmistoliitto ry (ml. Etelä-Savo)	Kotka	22.9.2016
Kainuun Kokoomus ry	Kajaani	7.9.2016
Kainuun Vasemmisto ry	Kajaani	7.9.2016
Kansallinen Kokoomus r.p.	Helsinki	17.10.2016
Keskustan Etelä-Savon piiri ry	Mikkeli	23.9.2016
Keskustan Kainuun piiri ry	Kajaani	8.9.2016
Keskustan Lapin piiri ry	Rovaniemi	13.9.2016
Keskustan Peräpohjolan piiri ry	Kemi	5.10.2016
Keskustan Pohjois-Pohjanmaan piiri ry	Oulu	22.9.2016
Keskustan Pohjois-Savon piiri ry		*
Keskustan Satakunnan piiri ry	Pori	15.9.2016
Kokoomuksen Naisten Liitto ry	Helsinki	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	Oulu	20.9.2016
Oulun vaalipiirin Vihreät ry	Oulu	22.9.2016
Perussuomalaiset Naiset ry	Helsinki	11.10.2016
Perussuomalaiset r.p.	Helsinki	10.10.2016
Perussuomalaisten Etelä-Savon piiri ry	Pertunmaa	23.9.2016
Perussuomalaisten Kainuun piiri ry	Kajaani	8.9.2016
Perussuomalaisten Lapin piiri ry	Rovaniemi	13.9.2016
Perussuomalaisten Pohjois-Pohjanmaan piiri ry	Oulu	20.9.2016
Perussuomalaisten Pohjois-Savon piiri ry	Kuopio	12.10.2016
Perussuomalaisten Satakunnan piiri ry	Pori	15.9.2016
Pohjois-Pohjanmaan Kokoomus ry	Oulu	21.9.2016
Pohjois-Pohjanmaan Vasemmisto ry	Oulu	21.9.2016
Pohjois-Savon Vasemmisto ry	Kuopio	12.10.2016

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastuspaikkakunta	Tarkastusajankohta
Satakunnan Kokoomus ry	Pori	16.9.2016
Satakunnan Sosialidemokraatit ry	Pori	19.10.2016
Satakunnan Vasemmistoliitto ry	Pori	20.10.2016
Satakunnan Vihreät ry	Pori	19.10.2016
Suomen Keskusta r.p.	Helsinki	8.9.2016
Suomen Keskustanaiset ry	Helsinki	9.9.2016
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	Helsinki	24.10.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun piiri ry	Oulu	9.9.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Savon piiri ry	Kuopio	11.10.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Satakunnan piiri ry	Pori	16.9.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Etelä-Savon piiri ry	Mikkeli	22.9.2016
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Lapin piiri ry	Rovaniemi	6.10.2016
Suomen Kristillisdemokraattiset (KD) Naiset ry	Helsinki	25.10.2016
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	Helsinki	7.9.2016
Svenska folkpartiet i Finland r.p.	Helsinki	28.10.2016
Svenska Kvinnoförbundet r.f.	Espoo	10.10.2016
Vasemmistoliiton Lapin piiri ry	Kemi	5.10.2016
Vasemmistoliitto r.p.	Helsinki	6.9.2016
Vihreä Liitto r.p.	Helsinki	26.10.2016
Vihreät Naiset ry	Helsinki	27.10.2016

*Sovitun tarkastusajankohdan peruuntumisen vuoksi tarkastus toteutettiin asiakirjatarkastuksena, jota jatkettiin vuoden 2017 puolella.

Suomi
Finland
100

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISSN 1796-9530 (NID.)