



# Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2015





# Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2015

K 1/2016 vp

ISSN-L 1796-9530  
ISSN 1796-9530 (NID.)  
ISSN 1796-9646 (PDF)  
URN:NBN: VTV-K12016VP  
[HTTP://URN.FI/URN:NBN: VTV-K12016VP](http://urn.fi/urn:nbn:vtv-k12016vp)  
LÖNNBERG PRINT & PROMO  
HELSINKI 2016

# Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) tukea sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2014–31.8.2015.

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

Helsingissä 12. helmikuuta 2016

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. Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjojen 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.

Tarkastusviraston valvottavien eli puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2014 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitettiin vuoden 2015 aikana ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia yhteensä yli 3,2 miljoonan euron määrätstä. Vuoteen 2014 kohdistuvien ilmoitusten määrä on kaikkiaan lähes 3,2 miljoonaa euroa, vuoteen 2013 kohdistuvien ilmoitusten määrä kaikkiaan lähes 2,8 miljoonaa euroa, vuoteen 2012 kohdistuvien ilmoitusten määrä 3,1 miljoonaa euroa ja vuoteen 2011 kohdistuvien tukien määrä 2,6 miljoonaa euroa. Täydennykset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2015 aikana tehdyt lisäykset ovat olleet noin 0,4 miljoonaa euroa vuodelle 2014, noin 0,2 miljoonaa euroa vuodelle 2013 sekä noin 0,1 miljoonaa euroa vuosille 2012 ja 2011. Osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta viiden viime vuoden aikana tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista.

Valvottaviin piirijärjestöihin ja puolueiden lähiyhteisöihin tehtiin kaikkiaan 35 tarkastusta. 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. Erityisesti puolueiden lähiyhteisöjen tarkastuksissa on kuitenkin tullut

esiin myös tapauksia, joissa kaikesta niiden antamasta tuesta ei tuen saaja ole tehnyt ajantasaisia ilmoituksia.

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 ja tukisuoritusten palauttamisen merkitykseen 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 ei havaittu olennaisia puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia tukisuorituksia.

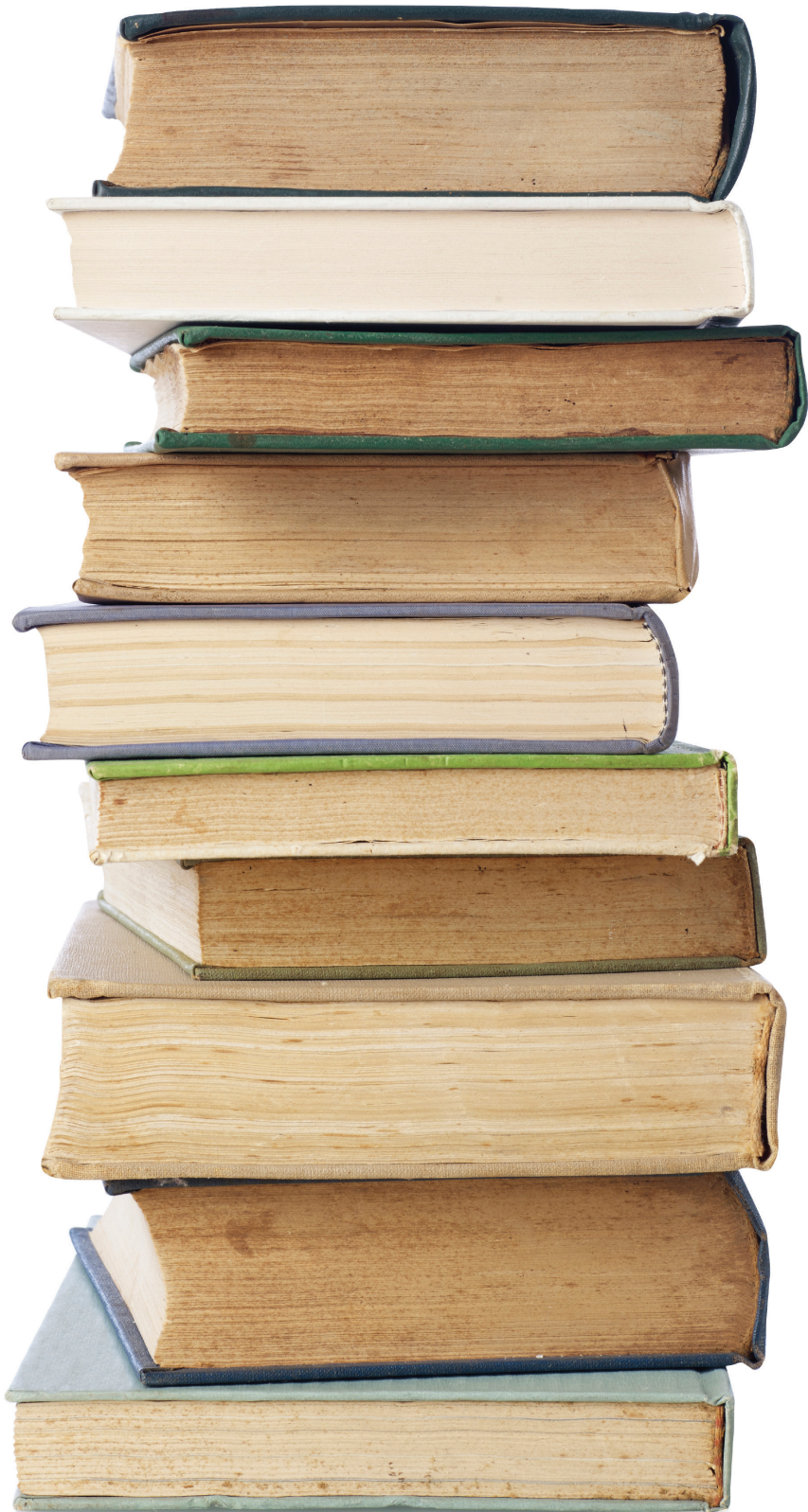






# Sisällys

<b>1</b>	<b>Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö</b>	<b>11</b>
1.1	Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	13
<b>2</b>	<b>Tietojen toimittamisen tulkintatilanteita</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana</b>	<b>25</b>
3.1	Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahoituksen valvojana	27
3.2	Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	29
3.3	Valvonnan rajoitukset	30
<b>4</b>	<b>Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet</b>	<b>33</b>
4.1	Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	34
4.2	Valvottavien tilintarkastuskertomukset	36
4.3	Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	37
4.4	Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	38
4.5	Tuen rajoitusten noudattaminen	43
	<b>Johtopäätökset</b>	<b>47</b>
	<b>Liite</b>	<b>51</b>



# 1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

Puoluelaisissa (10/1969, muutettu 683/2010) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta koskevia velvoittavia säännöksiä. Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Yleisöllä tulee olla 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 tulee lukea 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. 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 arvoista tuista ja niiden antajista. Näihin niin sanottuihin ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot julkistetaan valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämässä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

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

Puolueiden ja avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tulee eritellä vaalikampanjoidensa kulut ja rahoitus. Vaalikampanjoiden kulujen ja rahoituksen erittelyssä on lisäksi mainittava erikseen vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta ja sen antajasta. Tiedot sisällytetään edelleen puolerahoituksen ilmoitusrekisteriin ja yleisön saataville. Todettakoon kuitenkin, että ensimmäiset vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyt tuli toimittaa tarkastusvirastolle vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Puoluelain muutossäännöksessä (683/2010) on uudistettu myös puolueiden valvontatehtävää koskevaa sääntelyä. Puolueiden valvontaa toteuttavat valtionalouden 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.

Valtionalouden tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä 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 valvoo puoluelain noudattamista siltä osin kuin valvonta ei kuulu valtionalouden tarkastusvirastolle. Puoluelain mukaan puolueisiin, piirijärjestöihin ja avustuspäätöksessä mainittuihin yhteisöihin kohdistuva tarkastusviraston valvontatehtävä on vielä vuonna 2015 ollut toissijainen. Oikeusministeriö on vuonna 2015 vastannut puoluelain nojalla puoluetuen valtionapuviranomaiselle kuuluvasta valvontatehtävästä.

Valtionalouden tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa. Edellytyksenä kuitenkin on, että valvottava on saanut asiasta kehotuksen ja että laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen.

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

Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti omaan tarkastussuunnitelmaan perustuen

# 1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

Puoluelaisissa on säädetty erilaisten tietojen toimittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle. Seuraavassa käsitellään, mitä tietoja tarkastusvirastolle tulee toimittaa ja mikä taho on näistä tiedoista toimitusvelvollinen.

## Ilmoitusvelvollisten ilmoitukset



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.

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

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

Ilmoitukset vastaanotetaan ainoastaan sähköisesti.

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

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

Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusjärjestelmään on mahdollistettu se, että puolueet voivat jakaa puolueyhdistyksilleen ja lähiyhteisöilleen oikeuden tehdä omalta osaltaan ajantasaisia ilmoituksia. Puolueen vastuulla on tällöin perustaa sähköiseen ilmoitusjärjestelmään puolueyhdistyksen perustiedot. Puolueella on kuitenkin velvollisuus huolehtia, että ilmoitukset tehdään puoluelain tarkoittamalla tavalla. Lähiyhteisöt perustetaan tietojärjestelmään valtiontalouden tarkastusvirastossa 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, josta jokaisella on oikeus saada tietoja ja jäljennöksiä.

## 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. Tietojen toimittamisesta on säädetty puoluelaissa.

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

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

Tilinpäätösasiakirjojen toimittaminen koskee puoluetta ja valtionavustuspäätöksessä mainittuja yhteisöjä



Puolue toimittaa valtionalouden tarkastusvirastolle puolueen ja valtionavustusta saaneen puolueen avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistyksen tilintarkastuskertomuksen, tilinpäätöksen liitteineen sekä puoluelain 9 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen tilitykset valtionavustuksen käytöstä, ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyvät tiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn. Vaalikampanjan kulut ja rahoitus tulee valtionalouden tarkastusviraston antaman määräyksen (361/41/2011) mukaan eritellä ja toimittaa valtionalouden tarkastusviraston vahvistamalla sähköisellä lomakkeella.

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

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

Vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt tulee toimittaa sähköisellä ilmoituslomakkeella valtionalouden tarkastusvirastolle sen vuoden tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin vaalit on pidetty. Vuoden 2012 presidentinvaalien ja kunnallisvaalien vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely on toimitettu siten vuoden 2012 tilinpäätöstietojen yhteydessä. Europarlamenttivaalien vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskeva erittely toimitetaan vastaavasti vuoden 2014 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Valtionalouden tarkastusvirasto julkaisee sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan toimitussa muodossaan.

## Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

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

Puolueen lähiyhteisöksi ilmoitettu yhteisö tai säätiö toimittaa valtiontalouden tarkastusvirastolle tilintarkastuskertomuksensa ja tilinpäätöksensä liitteineen, erittelyn saamistaan tuista sekä tilintarkastajan lausunnon siitä, onko lähiyhteisön toiminnassa noudatettu puoluelain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista. Näistä tiedoista toimitusvelvollinen on siten asianomainen puolueen lähiyhteisö. Yhteisö tai säätiö, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, toimittaa asiakirjat.

Tiedot toimitetaan valtiontalouden tarkastusvirastolle sähköisessä muodossa tarkastusviraston ylläpitämässä verkkopalvelussa. Tarkastusvirastolle toimitettuja tietoja ei tukien erittelyä lukuun ottamatta sisällytetä tarkastusviraston ylläpitämään ilmoitusrekisteriin. Tiedot ja asiakirjat voidaan toimittaa ainoastaan sähköisesti.

Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjojen toimitusvelvollisuus syntyy siitä tilikaudesta, jonka aikana se on ilmoitettu valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisöksi.

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





## 2 Tietojen toimittamisen tulkintatilanteita

Valtiontalouden tarkastusvirasto varmistaa valvontatehtävänsä osana tilinpäätöstietojen toimittamisen. Vuoden 2014 toimitettavissa tiedoissa ei tullut esiin olennaisia tilinpäätösasiakirjoja koskevia tulkinnanvaraisuuksia lukuun ottamatta tilanteita, joissa tarkastusvirastolle ei toimitettu allekirjoitettua tilinpäätöstä.

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

Tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastavalla 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, eivätkä ilmoitukset siten olisi yhteismitallisia, jos tällaiset arviot edellytettäisiin ilmoituksessa tehtäviksi. Lisäksi on syytä ottaa huomioon talkootyön muuttunut luonne. Asiantuntemus korostuu nykyään kampanjoissa käytettyä aikaa enemmän.

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

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

### Puolueen tai puolueyhdistyksen tavanomaiseen järjestötoimintaan tai omaisuuden hoitoon liittyvät käyvän arvon mukaiset suoritukset

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

Talkootyötä ja erilaisia ilmaisipalveluita kuten alennuksia on hyvin vaikea arvottaa

Tällaisia suorituksia voivat siten 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 niitä varainkeruun muotoja, jotka ovat tyypillisiä nimenomaan puolueille ja puolueyhdistyksille, vaikka kyseiset yhteisöt pitävät näitä 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

Nämä ovat puolueyhteisön sisäisiä siirtoja, eikä niihin siten liity vaaraa sidonnaisuuksien syntymisestä ulkopuolisiin rahoittajiin. Tällaisia siirtoja voivat olla esimerkiksi puolueen ja puolueyhdistysten väliset puoluetuen tai jäsenmaksujen tilitykset.

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 markkinalähtöisenä. Tällöin vähintään saatu ylihinta 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

Tällaisia ovat esimerkiksi osingot ja talletusten korot samoin kuin vuokratulot puolueen omistamasta kiinteistöstä. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että kysymyksessä on nimenomaan puolueen 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 raha-automaattivastuksista 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, tällaista 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 valtionalouden 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.

Valtionalouden 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 valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Valtionalouden tarkastusviraston toimittamasta valvonnasta säädetään muutoin valtionalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

Valtionalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

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

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

Lisäksi on otettava huomioon, että tarkastusvirastolla on puoluetukeen kohdistuva tarkastusoikeus valtionalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) perusteella. Koska oikeusministeriö on vielä vuonna 2015 toiminut ensisijaisena valtionavustusten valvojana, tarkastusviraston rooli on tältä osin ollut toissijainen.

Puolurekisteriin merkittyjä puolueita oli vuoden 2015 eduskuntavaaleihin asti 16 ja vuoden 2015 lopulla kymmenen. Kahdek-

Uhkasakkolautakunta voi tuomita maksettavaksi uhkasakon

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

salla puolueella on ollut valtionavustukseen oikeuttava edustus eduskunnassa. Lisäksi eduskunnassa on vuoden 2015 eduskuntavaaleihin asti ollut edustettuna yksi puolue, joka ei ole saanut valtionapua.

Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla on noin 110 ja erillisiä naisjärjestöjä kuusi. Puolueiden lähiyhteisöjä on ilmoitettu tarkastusvirastolle vuoden 2015 loppuun mennessä kaikkiaan kolmetoista. Valvottavien yhteisöjen kokonaismääräksi arvioidaan puoluelain ja valtionavun jakopäätöksen perusteella noin 145 yhteisöä.

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



Kuvio 2: Puolueiden ilmoittamat lähiyhteisöt 2015

Puoluelain valvontatoiminnassa tarkastusviraston pitkän aikavälin suunnittelun tavoitteena on, että tarkastusvirasto voi toteuttaa tarkastuksen kaikkiin valvottaviin kuuden vuoden kuluessa. Pitkän aikavälin suunnittelussa on huomioitava kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittama tositteiden säilytysaika vaatimus ja vaalipiirimuutosten vaikutus. Suunnittelussa voidaan ottaa huomioon tarkastushavaintojen perusteella muodostuva käsitys eri toimijoiden toimintarisikistä ja sisäisen valvonnan risikistä. Tarkastusten määrä kuitenkin riippuu tarkastusviraston lakisääteisistä tehtävistä ja viraston resursseista.

## 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 lähiyhenteisön tilinpäätöksen 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](http://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. Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen

Tarkastusvirasto antaa ohjeita ja neuvontapalvelua

jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaali-rahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoitukset tallen-netaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puolue-laissa säädettyjen tietojen toimittamisessa on pyritty kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Valmius puoluelain mukaisten ilmoitusten vastaanottamiseen sähköisessä muodossa on ollut vuoden 2011 alusta. Tietojärjes-telmän toimivuuden ja käytettävyyden varmistaminen on edelleen tärkeä painopistealue, ja tietojärjestelmää päivitetään jatkuvasti tarpeen mukaan.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2015 aikana yhteensä 35 puoluerahoitusta koskevaa tarkastusta. Edellisenä vuonna tarkas-tuksia tehtiin 32, vuonna 2013 kaikkiaan 25 ja vuonna 2012 kaik-kiaan 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 sekä johtava tilintarkastaja Pontus Londen.



Kuvio 3: Puoluerahoitustarkastusten prosessi

## 3.2 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuonna 2015 suoritettuna 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 edellytettujen vastaanotettuja tukia koskevien euromääräisten enimmäismäärien noudattamiseen ja sisällöllisiin rajoituksiin. Samalla verrattiin tukeaan antajien tahojen tilinpäätös- ja toimintakertomustietoja tuen saajien tekemiin ajantasaisiin ilmoituksiin.

Tarkastukset kohdistuivat kaikkiin puolueiden lähiyhteisöihin (13) sekä niiden lähinnä Keski-Suomessa, Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Keski-Pohjanmaalla toimiviin piirijärjestöihin, joita tarkastettiin kaikkiaan 22. Näin ollen tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 35.

Tarkastettava ajanjakso vaihteli lähiyhteisöittäin riippuen siitä, milloin niihin kohdistunut edellinen puoluerahoitustarkastus oli tehty. Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät enimmillään vuosien 2011–2014 tilinpäätösten ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen ja puoluelain näkökulmasta tarkastettavan ajanjakson olennaiset kirjanpilotapahtumat.

Piirijärjestöjen tarkastuksessa tarkastettiin puoluerahoitusjärjestelmään toimitetut vuosien 2011–2014 tilinpäätöstiedot, kirjanpito ja tiliotteet ajalta 1.1.2011–31.8.2015, tehdyt ajantasaiset ilmoitukset sekä eduskuntavaalien, kunnallisvaalien, europarlamenttivaalien ja presidentinvaalien vaalirahoitusilmoitukset.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville huhtikuussa 2015, ja tarkastukset toteutettiin syys- ja lokakuussa 2015.

Tarkastuksen suuntaamisessa huomioon otettavia kohdeasioita olivat:

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt
- tukirahoituksen ja kuluja erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat, rahan-keräykset, tiliotteet, lahjakirjat)

Tarkastukset toteutettiin syys- ja lokakuussa 2015

- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen puolueiden lähiyhteisöissä kunkin lähiyhteisön edellisen tarkastuksen jälkeisenä aikana 1.9.2011–31.8.2015 ja tarkastettavissa piirijärjestöissä ajalla 1.1.2011–31.8.2015
- 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.

### 3.3 Valvonnan rajoitukset

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

Merkittävin puoluerahoituksen kokonaisuuden läpinäkyvyyttä koskeva rajoitus liittyy valvottavien organisaatioiden vähäiseen määrään suhteessa puolueyhdistysten kokonaismäärään. Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on yhteensä noin 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







Financial data on a document, including numbers such as 110.408,81, 119.433,34, 128.999,34, 112.394,22, 119.137,87, 126.286,14, 133.863,31, 141.895,11, 150.408,81, 159.433,34, and 168.999,34.

110.408,81	112.394,22
119.433,34	119.137,87
128.999,34	126.286,14
	133.863,31
	141.895,11
	150.408,81
	159.433,34
	168.999,34

## 4 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

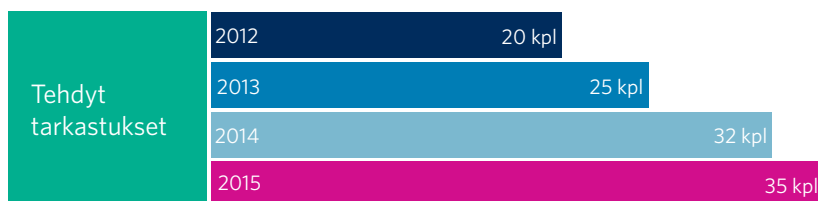
Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluerahoitusta koskevien ilmoitusten ja asiakirjojen toimittamista sähköiseen puolue- ja vaalirahoitusjärjestelmään. Tarkastusvirasto on tarvittaessa kehottanut valvottavia täydentämään tai korjaamaan ilmoitettuja tietoja sekä toimittamaan puuttuvat asiakirjat.

Tarkastusvirasto on puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) 9 e §:n 2 momentin perusteella tehnyt syksyllä 2015 tarkastuksen kaikkiin puolueiden lähiyhteisöihin sekä 22:een puolueiden piirijärjestöön.

Tarkastuksissa selvitettiin puoluelain näkökulmasta ja vuosien 2011–2015 kirjanpitoaineiston perusteella valvottavien kirjanpidon, maksuliikkeen ja varainhoidon yleisjärjestelyjä sekä tukirahoituksen ja kulujen erittelytapaa kirjanpidossa ja tukirajoitusten huomioinnottomista lähiyhteisöissä enimmäkseen ajalla 1.9.2011–31.8.2015 ja piirijärjestöissä ajalla 1.1.2011–31.8.2015.

Puoluerahoitusta koskevien tarkastusten kohteina oli 13 puolueiden lähiyhteisöä ja 22 puolueiden piirijärjestöä. Kaikkiaan tarkastuksia tehtiin 35, kun niitä edellisenä vuonna tehtiin 32. Vuonna 2013 tarkastuksia tehtiin 25 ja vuonna 2012 kaikkiaan 20.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville huhtikuussa 2015, tarkastettavat toimittivat pyydetyn ennakkomateriaalin tarkastusvirastolle pääosin ennen tarkastuksia, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syys-lokakuussa 2015.



Kuvio 4: Puoluerahoitustarkastukset 2012–2015

Tarkastuksista tehdyt palautemuistiot lähetettiin kommentoitaviksi luonnoksina marraskuussa 2015. Lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastetuille 4.12.2015. Kukin puolue sai myös tiedoksi tarkastettujen piirijärjestöjensä palautemuistiot. Palautemuisti-

oista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 22.12.2015 mennessä. Saatu palaute eli lähinnä ilmoitukset muistioloituksen valmistumisen jälkeisistä toimenpiteistä ja teknisluonteiset korjaukset on otettu huomioon tämän tarkastuskertomuksen valmistelussa.

## 4.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt

Tarkastusviraston valvontatehtävä ei suoraan liity tarkastettavan yhteisön yleisiin kirjanpitojärjestelyihin. Tarkastusvirasto julkaisee kuitenkin lakisääteisesti ilmoitusrekisterissään sille toimitetut tilinpäätökset. Edelleen tarkastusviraston valvontatehtävään sisältyy puoluelaisissa mainittujen asiakirjojen laatimisen ja toimittamisen valvonta. Kirjanpitojärjestelyistä ja tilinpäätösmenttelyistä voidaan esittää suositusluonteisia huomioita.

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

Tarkastuksessa havaittiin edellisten tarkastusten tavoin, ettei puolerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkeriksi katsottuja kirjanpitotapahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

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

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 mahdol-

lista muodostaa riittävää kuvaa puolueiden ulkopuolisen rahoituksen tosiasiallisesta määrästä.

Kirjanpitolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan käteisellä rahalla suoritettavat maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Muut kirjaukset saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella neljän kuukauden kuluessa kalenterikuukauden tai jakson päättymisestä. Tarkastuksessa havaittiin muutamassa piirijärjestössä kirjanpidon ajantasaisuuden olennaisia puutteita tarkastushetkellä. Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain 1 luvun 1 §:n kohdan 5 perusteella kaikkia yhdistyksiä ja kohdan 6 perusteella kaikkia säätiöitä.

Yhden piirijärjestön vuosien 2011 ja 2012 kirjanpitoa ei saatu tarkastuksen käyttöön. Lisäksi saman piirijärjestön tilinpäätökset olivat allekirjoittamattomia. Tilinpäätösten avulla pystyttiin kuitenkin riittävän luotettavasti osoittamaan, ettei pääkirjojen ja muun kirjanpitoaineiston olemassaolon puuttumisella 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 saatantanut 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.

Tarkastuksessa kehoitettiin selvyyden vuoksi lopettamaan tarpeettomia pankkitilejä ja muokkaamaan puolueen antamaa mallitilikarttaa toimijakohtaiseksi, jotta vuosittain käytössä oleva tilikartta vastaisi toimijan käytössä olevia kirjanpitomenettelyjä ja olemassa olevia omaisuususeriä. Organisaatioita, jotka aiemmin ovat saaneet suorituksia vain omalta puolueeltaan, pyydettiin erittelemään tulleissaan tarpeen mukaan myös esimerkiksi tukisäätiöltä tulleet suoritukset.

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Tarkastusvirastolle toimitettujen 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.

Kirjanpitovelvollisuus koskee kaikkia yhdistyksiä ja säätiöitä

Lainojen ja sopimusten sisällön dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota

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

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 edelleen ollut tulkinnanvarainen. Eduskuntaryhmien asema on kuitenkin muuttunut, kun laki eduskuntaryhmistä (979/2012) on annettu 28.12.2012 ja tullut voimaan 1.1.2013.

## 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, vaan osa yhdistyksistä, joihin puoluelain 9 c §:ää ei sovelleta, voi valita toiminnantarkastajan, joka laatii toiminnantarkastuskertomuksen. Puoluelaisissa 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 eli käytännössä KHT, HTM tai JHTT tai vastaava auktorisoitu yhteisö.

Tilintarkastaja lausuu tilintarkastuskertomuksessaan tilintarkastuslaissa säädetyin 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

säädetyin lisäksi, onko lähiyhteisön toiminnassa noudatettu tämän lain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista.

Puoluelain 9 c § ilmeni tarkastuksessa siten, että lainkohdan uusien tilintarkastusvelvoitteiden soveltamista ensimmäisestä päivästä tammikuuta 2011 on edelleen noudatettu vaihtelevasti. Osa puolueyhteisöjen vuoden 2012 tilintarkastuksista oli muiden kuin auktorisoitujen tilintarkastajien laatimia. Myös tilintarkastuskertomusten lausumien sisältö vaihteli siten, että niistä puuttui puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. Joidenkin yhteisöjen tilintarkastajat ovat lisäksi antaneet erillisiä lausuntoja tai ilmoituksia.

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

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

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

Lähes kaikki vuotta 2014 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 lähetti kolmelle tilinpäätöksen toimitusvelvolliselle kehotuksen toimittaa puuttuvat tilinpäätöstiedot. Edellisenä vuonna vastaava määrä oli neljä, ja tätä aiemmin määrä oli 15. Kuulemiskirjeitä uhkasakon määräämisestä ei lähetetty. Kahtena edellisenä vuonna niitä lähetettiin kaksi. Yhdeltä eduskunnan ulkopuoliselta puolueelta puuttui joulukuuhun 2015 asti kulujen ja rahoituksen erittely vuoden 2014 europarlamenttivaaleista.

Aiempien vuosien tavoin kaikkia puoluelain tarkoittamia tilinpäätöstietoja ei saatu vaivatta sähköisesti ja alkuperäistä asiakirjaa vastaavina, vaan tietoja jouduttiin edelleen pyytämään ja jossain määrin vielä myös poikkeuksellisesti skannaamaan tarkastusvirastossa järjestelmään. Todettakoon, että muita kuin laissa edellytettyjä asiakirjoja ei julkaista sähköisessä puolerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

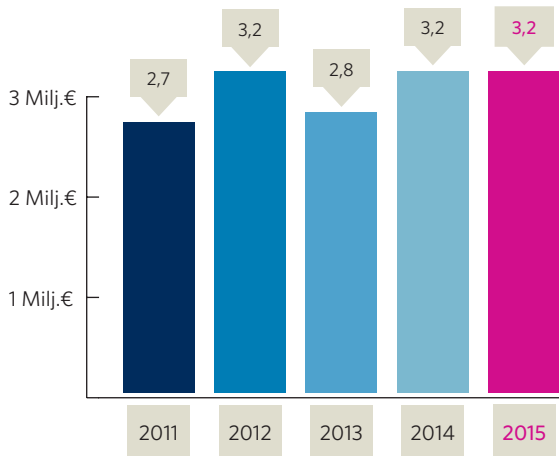
Kaikkia puoluelain tarkoittamia tilinpäätöstietoja ei saatu vaivatta sähköisesti ja alkuperäistä asiakirjaa vastaavina

## 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 2015 koskevia puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen vastaanottamia tukisuorituksia yhteensä noin 3,2 miljoonan euron määrästä. Vuodelta 2014 vastaavia ilmoituksia on tehty noin 3,2 miljoonan euron, vuodelta 2013 noin 2,8 miljoonan euron ja vuodelta 2012 noin 3,2 miljoonan euron ja vuodelta 2011 kaikkiaan 2,7 miljoonan euron kokonaismäärästä. Vuoden 2015 aikana ilmoituksia on tehty myös takautuvasti edellisiin vuosiin.



Kuvio 5: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) 2011–2015

Luvut eivät ole suoraan vertailukelpoisia, koska ilmoituksia voidaan täydentää myös takautuvasti. Osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista. Ilmoitusrekisterissä julkaistuista ajantasaisista ilmoituksista on nähtävissä puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen tehdyt ilmoitusten täydennykset.

Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevana ajantasaisina ilmoituksina tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin erityisesti puolueiden lähiyhteisöiltä saatuja puoluelain tarkoittamia suorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään. Tarkastuksessa muodostuneen käsityksen mukaan osa ilmoittamatta jättämisistä on aiheutunut huolimattomuudesta ja vastuuhenkilöiden vaihtumisesta.

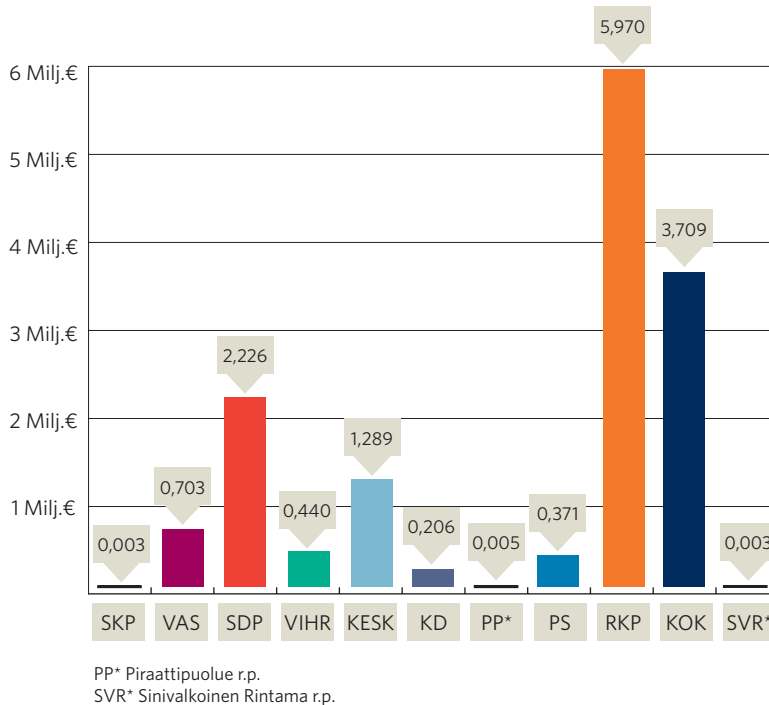
Ilmoituksia pyydettiin täydentämään ja korjaamaan tarkastusten aikana.

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

Osa ilmoittamattomista suoritustyypeistä 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 saatuja mainosmaksuja, koulutukseen ja siihen liittyvään oppimateriaaliin saatua tukea, saatua vuokraa tai tavanomaisesta hintatasosta poikkeavia vuokria, saatua palkan osasuoritusta ja esimerkiksi ”kansanedustajien läpimenomaksuja”. Valvonnan näkökulmasta joudutaan tulkitsemaan sitä, miltä osin suoritukset tai rahanarvoiset etuudet ovat tukea ja miltä osin sallittua tavanomaista toimintaa. Olennaista kuitenkin on, että puoluelaki tähtää rahoituksen läpinäkyvyyteen, joka toteutuu ajantasaisin ilmoituksin. Jos puoluelain tarkoittama organisaatio on mukana erilaisissa rahoitus- ja sopimusjärjestelyissä, tulisi sen itse myös arvioida, onko kysymyksessä puoluelain tarkoittama tuki.

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

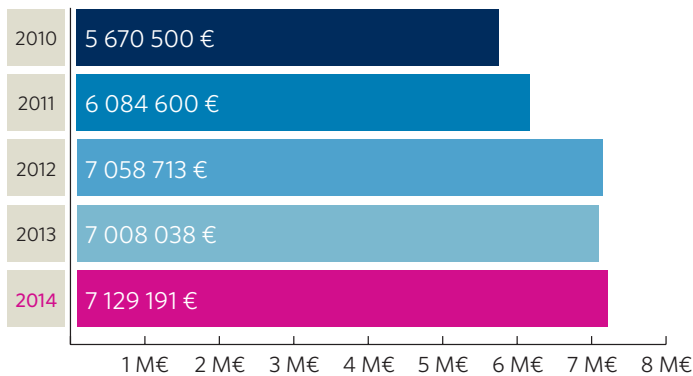


Kuvio 6: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) puolueittain 2011–2015

Tarkastettavia on tarkastuksen aikana kehoitettu 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.

Vaikka varsinaisia luottamushenkilömaksuja ei tarvitse ilmoittaa ajantasaisissa ilmoituksissa, niiden taloudellinen merkitys on huomattava. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan verovähennyskelpoisia luottamushenkilömaksuja kertyi vuosina 2010–2014 vuosittain noin 5,7–7,1 miljoonaa euroa.

Suorituksia on kehoitettu seuraamaan myös kumulatiivisesti



Kuvio 7: Luottamushenkilömaksut 2010–2014 (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 havaittiin, että ajantasaisten ilmoitusten vuotuiset tiedot voivat erota tuen antajan vastaavan ajan tilinpäätöstiedoista tai toimintakertomuksesta. Tämä johtuu osittain siitä, että tuen myöntämisestä on voitu tehdä päätös esimerkiksi vuonna 2014, mutta tuki on maksettu aivan vuoden 2014 lopulla tai vasta vuoden 2015 aikana, jolloin saaja tekee ajantasaisen ilmoituksen säädösten mukaisesti ja maksupestuudesta suorituksen saamisen jälkeen. Tällaista eroa ei syntyisi, jos tuen myöntäminen ja maksaminen tapahtuisivat saman vuoden puolella ja hyvissä ajoin ennen vuoden vaihtumista.

Tarkastuksessa tuli esille tapaus, jossa puolueen lähiyhteisö oli tehnyt ajantasaisen ilmoituksen toiselta lähiyhteisöltä saamastaan suorituksesta. Puoluelain 8 a §:n mukaan saman puolueen lähiyhteisöjen toisiltaan saamat suoritukset eivät ole tukea. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan tarkoituksena on ollut keskittää avustusten jakamista, ja menettely mitä ilmeisimmin lisää puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota myös tapaukseen, jossa puolue oli tukenut lähiyhteisönään toimivaa tukisäätiötään kahtena peräkkäisenä vuonna 28 000 eurolla. Puoluelaki ei kiellä tätä, mutta tavallisesti puolueiden lähiyhteisöt antavat avustuksia omalle puolueelleen eivätkä päinvastoin.

Puoluerahoitusjärjestelmän käyttäjät voivat tuottaa itsekin yhteenvertoraportteja 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 testamentteja, osakelahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja

Vuoden 2015 tarkastuksissa ei tullut tuloja esiin yli 30 000 euron suorituksia tai ei-rahallista tukea yhteisöiltä, jotka eivät ole olleet puolueyhdistyksiä eivätkä puolueen ilmoittamia lähiyhteisöjä. Tarkastusten jälkeen tarkastusvirastolle ei myöskään ole ilmoitettu uusia lähiyhteisöjä.

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

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. 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. Tapaustyyppienä tällaisia suoritetyyppejä ovat olleet muun muassa matka- ja muut kulukorvaukset ulkomailta ja eduskuntaryhmältä. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin kunnan määräysvallassa olevan yhtiön avustus puolueen piirijärjestölle puoluekokousjärjestelyjä varten. Kunnan omistusosuus yhtiöstä on 99,8 %. Puoluelain 8 b §:n mukaan puolueyhdistys ei kuitenkaan saa vastaanottaa tukea esimerkiksi valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta eikä kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä.

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 poliittisiin 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, tai jos niin on tehty, että saadusta vähintään 1 500 euron ei-rahallisesta tuesta tehdään ajantasainen ilmoitus.

Puoluerahoituksen valvonnassa on havaittu Bitcoin-virtuaalivaluutassa tehtyjä lahjoituksia, joista ei ilmene selväkielisesti lahjoituksen antaja. Lahjoitusten vastaanottajan on varmistuttava, ettei lahjoituksen antaja jää maksutavan perusteella tuntemattomaksi.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään 9/2013 vp tuonut esiin puolue- ja vaalirahoituksen valvonnan kehittämistarpeina mm. kielletyn tuen työnantajanäkötehtävien näkökulmasta, ulkomaisilta instituutioilta saadun rahoituksen, eduskuntaryhmien ja valtuustojen rahoituksen, muiden julkisyhteisöjen rahoituksen

sekä välitetyn tuen ja läpilaskutuksen menettelyt. Tarkastusvaliokunnan mietinnössä on näin ollen myös otettu huomioon puolerahoitukseen kohdistetun tarkastuksen aiempia havaintoja.

Eduskunta edellytti helmikuussa 2014, että valtioneuvosto selvittää puolue- ja vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamistarpeet, joita eduskunnan tarkastusvaliokunta on mietinnössään esittänyt. Lisäksi Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ suositteli vuoden 2011 eduskuntavaaleja koskevassa raportissaan Suomelle puolue- ja vaalirahoitukseen liittyviä uudistuksia.

Oikeusministeriö asetti 21.11.2014 työryhmän valmistelemaan puolue- ja vaalirahoituslainsäädännön tarkistamista. Työryhmän toimikausi oli 1.12.2014–15.4.2015, ja työryhmän esityksen perusteella valmisteltiin hallituksen esitys laiksi puoluelain sekä ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 73/2015 vp). Lakiesitykseen ei sisällynyt olennaisia puolerahoitusta koskevia muutoksia. Laki puoluelain muuttamisesta (1688/2015) tuli voimaan 1.1.2016, ja puolueiden saamien valtionavustusten eli puoluetuen valvonta siirtyi oikeusministeriöltä valtionalouden tarkastusvirastolle.





Puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Puoluelain 9 d §:n perusteella puolueen tulee toimittaa tilinpäätösasiakirjat kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Avustuspäätöksessä tarkoitettujen 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 kuitenkin korostetaan, että kaikkien kirjanpitovelvollisten tulee pitää kirjanpitoa kirjanpitolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan ajan tasalla. Myös lainojen ja sopimusten dokumentointiin, kirjanpidon erittelytapaan ja ajantasaisuuteen sekä jäsenmaksujen käsittelyyn ja käteiskassavarojen tilittämiseen on syytä kiinnittää huomiota. Vaalikampanjan kuluja ja rahoituksen erittely tulisi olla johdettavissa kirjanpidosta ja muista selvityksistä ja täsmäytettävissä niihin.

Valtiontalouden tarkastusviraston havaintojen mukaan lukuisien valvottavien yhteisöjen tilintarkastajien valinnassa tai tilintarkastuskertomuksissa on puutteita. Tilintarkastajaksi ei ole kaikissa tapauksissa valittu puoluelain tarkoittamia auktorisoituja tilintarkastajia. Puolueiden ja niiden piirijärjestöjen tai lähiyhteisöjen tilintarkastajat eivät ole aina sisällyttäneet tilintarkastuskertomuksiinsa puoluelain 9 c §:n edellyttämiä lausumia. Tältä osin ensisijainen ja pääasiassa valtionavustusta saavia yhteisöjä koskeva valvontajärjestelmä ei siis ole vielä täysin toiminut tarkoitettulla tavalla.

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

Tulkinnanvaraisten läpikulkuerien ja korvausten vastaanottamista tulisi välttää.

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

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

Tarkastetuista organisaatioista voidaan todeta, että niiden ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot. 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 havaittu yksiselitteisiä, puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia suorita tukisuorituksia, jotka ovat peräisin muulta organisaatiolta kuin lähiyhteisöltä. Tämän vuoksi toimijoiden on syytä arvioida jatkuvasti, sisältävätkö erilaiset suoritukset puoluelain tarkoittamaa tukea.

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

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



Tarkastetut organisaatiot	Tarkastus- paikkakunta	Tarkastus- ajankohta
Centerns svenskspråkiga distrikt rf	Vaasa	15.10.2015
Finlands Svenska Socialdemokrater rf (FSD)	Helsinki	8.9.2015
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	Helsinki	3.9.2015
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö	Kajaani	22.10.2015
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö	Helsinki	4.9.2015
Kansallissäätiö r.s.	Helsinki	8.9.2015
Keski-Suomen Kokoomus ry	Helsinki	25.9.2015
Keski-Suomen Vasemmisto ry	Jyväskylä	7.10.2015
Keski-Suomen Vihreät ry	Jyväskylä	8.10.2015
Keskustan Etelä-Pohjanmaan piiri ry	Seinäjoki	27.10.2015
Keskustan Itä-Savon piiri ry	Helsinki	25.9.2015
Keskustan Keski-Pohjanmaan piiri ry	Kokkola	29.10.2015
Keskustan Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	7.10.2015
Lillträskin Kurssikeskussäätiö	Espoo	3.9.2015
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö	Jyväskylä	30.9.2015
Perussuomalaisten Etelä-Pohjanmaan piiri ry	Seinäjoki	26.10.2015
Perussuomalaisten Keski-Pohjanmaan piiri ry	Kokkola	30.10.2015
Perussuomalaisten Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	30.9.2015
Perussuomalaisten Kymen piiri ry	Helsinki	24.9.2015
Perussuomalaisten Tukisäätiö	Helsinki	15.9.2015
Pirkanmaan Kansallissäätiö	Tampere	21.10.2015
Pohjanmaan Kokoomus ry	Seinäjoki	27.10.2015
Pohjanmaan Sosialidemokraatit ry	Seinäjoki	26.10.2015
Pohjanmaan Vasemmisto ry	Vaasa	13.10.2015
SDP:n Keski-Suomen Piiri ry	Jyväskylä	1.10.2015
Snellman-Säätiö	Espoo	4.9.2015
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Etelä-Pohjanmaan piiri ry	Seinäjoki	26.10.2015
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Keski-Pohjanmaan piiri ry	Kokkola	29.10.2015
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Keski-Suomen piiri ry	Jyväskylä	1.10.2015
Svenska folkpartiet i Österbotten rf	Vaasa	13.10.2015
Tikkurila Säätiö	Vantaa	17.9.2015
Turun Työväensäätiö	Turku	9.9.2015
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	Helsinki	17.9.2015
Vaasan vaalipiirin Vihreät ry	Vaasa	14.10.2015
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö	Turku	9.9.2015

Kertomus sisältää iStockin valokuvia.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO  
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI  
PUH. 09 4321, [WWW.VTV.FI](http://WWW.VTV.FI)

ISSN 1796-9646 (PDF)