

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2020



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 2/2021 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta
2020

K 2/2021 vp

Eduskunnalle



Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969) tarkoittamaa tukea ja valtionavustuksen käyttöä sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2019–31.8.2020.

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

Helsingissä 25. päivänä helmikuuta 2021

Jaakko Eskola
johtaja

Klaus Krokfors
johtava tilintarkastaja

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K22021vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K22021vp>

Grano Oy

Helsinki 2021

Kuvatiedot

s. 10, Tasavallan presidentin kanslia

s. 24, Getty Images

s. 40, Valokuvaaja Ville-Veikko Heinonen

Sisällys

Pääasiallinen sisältö ja johtopäätökset	7
1 Puoluerahituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö	11
1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	12
2 Tarkastusvirasto puoluerahituksen valvojana	19
2.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahituksen valvojana	21
2.2 Vuoden 2020 tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	22
2.3 Valvonnan rajoitukset	23
3 Puoluerahitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet	25
3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	25
3.2 Valvottavien tilintarkastuskertomukset	27
3.3 Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen	29
3.4 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	30
3.5 Tuen rajoitusten noudattaminen	38
4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt	41
Liite: Puoluerahitustarkastukset vuonna 2020	45

Pääasiallinen sisältö ja johtopäätökset

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimitamista 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 2019 vahvistetut tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011–2020 ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia kaikkiaan 33,2 miljoonaa euroa.

Vuoden 2020 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä yli 2,8 miljoonaa euroa. Valvottavat voivat tehdä ajantasaisia ilmoituksia myös edellisinä vuosina saamastaan tuesta, ja vuoden 2020 aikana ilmoitettiin noin 1,6 miljoonaa euroa lisäyksiä edellisille vuosille. Huomattava osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tarkastusviraston tekemistä puoluerahoitustarkastuksista. Vuodelle 2019 ilmoitettujen tukisuoritusten määrä 4,3 miljoonaa euroa on puoluerahoituksen seurannan suurin.

Vuonna 2020 Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti kaikkien eduskunnassa edustettuina olevien puolueiden sekä eräiden valtionavustusta saavien puolueiden piirijärjestöjen ja naisjärjestöjen puoluerahoituksen. Tarkastuksia tehtiin kaikkiaan 49. Koronatilanteen vuoksi kaikki tarkastukset toteutettiin sähköisin apuvälinein.

Tarkastusten perusteella voidaan todeta, että puoluerahoitusta koskevat ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamasta tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Tarkastuksissa tuli esille useita tapauksia, joissa tuen saaja ei ollut tehnyt ajantasaisia ilmoituksia kaikesta saamastaan tuesta. Edellisten tarkastusten tavoin havaittiin myös, ettei puoluerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuva selvittämällä pelkästään tulo- ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpito- ja tapahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin ollut merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

Vuonna 2020 ei havaittu yksiselitteisiä, puoluelain 8 b §:n tarkoittamia tuen rajoitusten vastaisia tukisuorituksia.

Tarkastusvirasto on suositellut, että ehdokasmaksuista ja kansanedustajamaksuista tehtäisiin puoluelain tarkoittama ajantasainen ilmoitus. Vuonna 2020 niitä tehtiinkin lukuisia.

Valvottavien yhteisöjen kirjanpito on hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti siten, että tarkastusvirasto on voinut sen perusteella valvoa puoluelain säännösten noudattamista.

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

Valtionavustusten valvonnassa tarkastusvirasto on selvittänyt tilityselvöllisten avustuksensaajien tilitysmenettelyä ja pyytänyt tarvittaessa korjaamaan tilityksiä tai antamaan menettelystä lisätietoja. Tarkastusviraston puoluerahoitustarkastuksista antamat tarkastusmuistiot sisältävät havaintoja valtionavustusmenettelystä. Muistioissa on myös kiinnitetty huomiota valtionavustuksen osoittamiseen muille yhteisöille kuin puoluelain tarkoittamille yhdistyksille.

Puoluerahoitustarkastuksissa on kiinnitetty huomiota valtionavustusta koskevien avustusehtojen tulkinnanvaraisuuteen ja sopimusmenettelyjen puutteisiin sekä siihen, että tuen käsitettä olisi tarpeen selkeyttää. Tarkastuksissa on myös suositeltu, että sopimukset tehdään vuosittain, jotta sopimuksen sisältämä tieto olisi ajantasaista.

Kuten aiemmin, valtionavustustilitysten valvonnassa on nytkin havaittu, että puolueiden piirijärjestöille ja naisjärjestöille siirtämät avustukset ovat puolueiden valtionavustustilityksissä usein poikenneet niistä määristä, jotka avustuksen saajat ovat ilmoittaneet vastaanotetuiksi omissa, tilintarkastetuissa valtionavustustilityksissään. Siirretyt avustukset ovat usein poikenneet avustuksen saajien omissa, tilintarkastetuissa valtionavustustilityksissä vastaanotetuiksi ilmoitetuista määristä sekä toimijoiden kirjanpidosta, tilinpäätöksistä ja toimintakertomuksista. Menettelyjä on kehoitettu täsmentämään, ja korjausten jälkeen vuoden 2019 puolueiden ja niiden piirijärjestöjen ja naisjärjestöjen valtionavustustilitykset vastaavat toisiaan. Osa eroista on selitetty muissa tilinpäätösasiakirjoissa.

Valtioneuvosto on asettanut parlamentaarisen vaalityöryhmän toimikaudeksi 20.2.2020–31.5.2021. Työryhmän tarkoituksena on selvittää vaalilain, puoluelain ja vaalirahoituslain sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja tehdä tarpeelliset muutosehdotukset.



1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

Puoluelaisissa (10/1969 muutoksineen) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta koskevia velvoittavia säännöksiä. Arvioidaan, että puoluerahoituksen aiempaa suurempi avoimuus lisää luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantaa 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.

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



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

Puolueella, puolueyhdistyksellä ja puolueen lähiyhteisöllä on puoluelain mukaan velvollisuus tehdä Valtiontalouden tarkastusvirastolle ilmoitus saamistaan vähintään 1 500 euron arvoisista tuista ja niiden antajista. Näiden niin sanottujen ajantasaisen ilmoitusten tiedot julkistetaan puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä, jota tarkastusvirasto ylläpitää yleisessä tietoverkossa.

Puolueiden ja avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tulee eritellä vaalikampanjoidensa kulut ja rahoitus. Vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta on lisäksi mainittava erikseen tuen määrä ja antaja. Tiedot sisällytetään edelleen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ja yleisön saataville. Ensimmäiset vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen eritelyt tuli toimittaa tarkastusvirastolle vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.



Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä itsenäisesti ja riippumattomasti oman tarkastussuunnitelmansa mukaisesti.

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

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

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

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

Puoluelaisissa on säännös puoluetuen takaisinperinnästä. Vuoden 2016 alusta takaisinperintäpäätökset on tehnyt Valtiontalouden tarkastusvirasto.

1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

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

Ilmoitusvelvollisten ilmoitukset

Puolue

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

Puolueyhdistys

- Ajantasainen ilmoitus

Avustuspäätöksessä mainittu

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

Puolueen lähiyhteisö

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

Kuvio 1: Puoluelaisissa säädetty ilmoitusvelvolliset ja velvollisten ilmoitukset

Ajantasainen ilmoitus

Puoluelain 8 c §:n perusteella puolueen, puolueyhdistyksen, avustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen 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 aina, kun ilmoituksen tai sen täydennyksen jälkeen samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittää 1 500 euroa. Saman tukijan antamista tuista tulee siten antaa tarvittaessa useita ilmoituksia. Tämä tarkoittaa, että ilmoitusta on täydennettävä aina, kun seuraava 1 500 euron raja ylitetään (esimerkiksi 3 001 euroa, 4 502 euroa jne.). Saman tukijan määrittää tukijan oikeustoimikelpoisuus.

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

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

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

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





Puolueet ja valtionavustuspäätöksessä mainitut yhteisöt toimittavat tilinpäätösasiakirjansa tarkastusvirastolle.

Ilmoitukset jätetään tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Puolueet voivat antaa 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 ajantasaiset ilmoitukset ovat sähköisinä tarkastusviraston ilmoitusrekisterissä verkkosivuilla. Jokaisella on oikeus saada ilmoituksista tietoja ja jäljennöksiä.

Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2011	Eduskuntavaalit
2012	Presidentinvaali ja kunnallisvaalit
2014	Europarlamenttivaalit
2015	Eduskuntavaalit
2017	Kuntavaalit
2018	Presidentinvaali
2019	Eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit

Kuvio 2: Tarkastusvirastolle toimitetut vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt

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

Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

Puolueen lähiyhteisö on yhteisö tai säätiö sekä yhteisön tai säätiön sellainen rahasto, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle 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 ei ole merkitty puolerekisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja yhdistyksen itsensä ilmoittamia lähiyhteisöjä.

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

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



Lähiyhteisö toimittaa tilintarkastuskertomuksensa ja tilinpäätöksensä liitteineen sekä muut edellytetyt asiakirjat .

 **Keskusta**



SFP  **RKP**

Liike Nyt



Kristillisdemokraatit
ARVOISTASI POLITIIKKA.



vasemmisto

Vihreät De Gröna

KOKOONOMUS

2 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 tarkoitetun yhdistyksen eli valvottavan toiminnassa. Tässä tehtävässään virasto voi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä sekä tarvittaessa kehottaa valvottavaa täyttämään tästä laista johtuvat velvollisuutensa.

Tarkastusvirasto voi sakan uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa, jos asiakirjoja tai tietoja ei ole viraston kehotuksesta huolimatta toimitettu, korjattu tai täydennetty tai niiden oikeellisuutta ja riittävyttä selvitetty, ja laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta.

Uhkasakkolautakunta voi tuomita maksettavaksi uhkasakon.



Valtiontalouden tarkastusviraston toimittamasta valvonnasta säädetään muilta osin Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

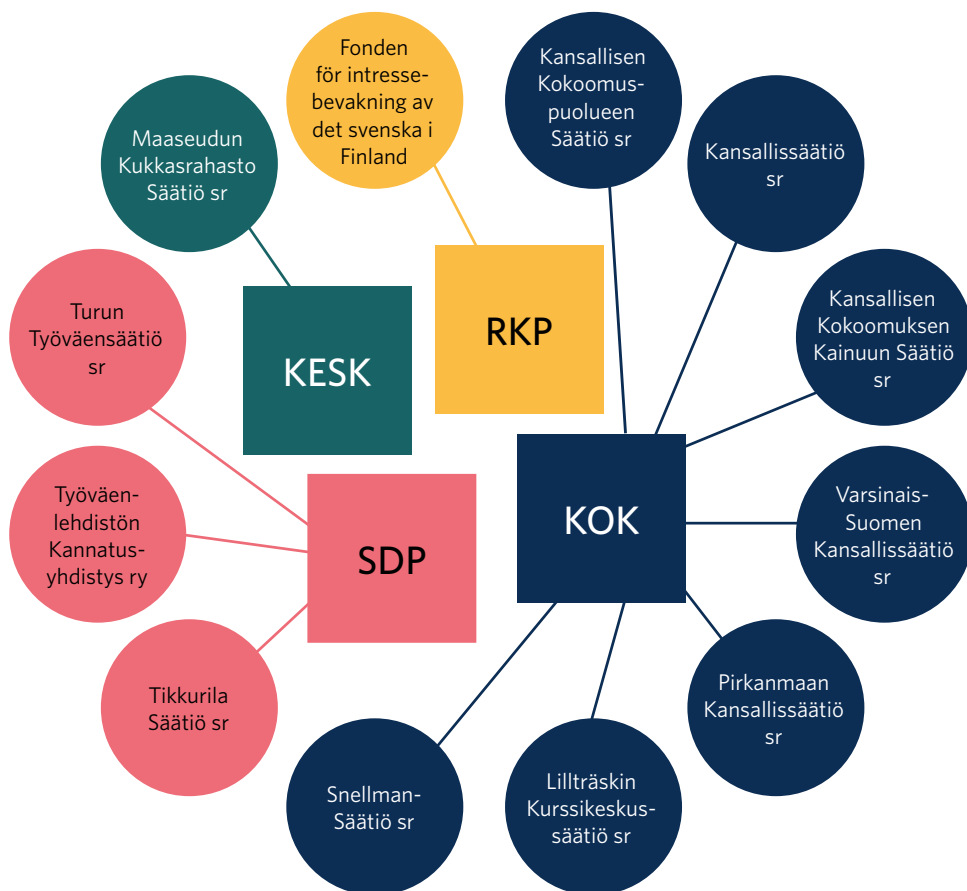
Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

Valvomalla puoluelakia ja julkaisemalla siihen perustuvia ilmoituksia tarkastusvirasto luo osaltaan edellytyksiä puolueiden rahoituksen avoimuudelle siten, että julkisuudessa ja kansalaisilla on mahdollisuus arvioida puolueiden sidonnaisuuksia.

Puoluelaisissa säädetään, että tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa sen tarkastusoikeuden piiriin kuuluvia puolueita, puoluelain 9 §:n tarkoittamia avustuspäätöksessä mainittuja yhteisöjä sekä puolueen lähiyhteisöjä.

Puoluerekisteriin merkittyjä puolueita oli valvontajaksolla 18. Näistä yhdeksällä on ollut valtionavustukseen oikeuttava edustus eduskunnassa.

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



Kuvio 3: Puolueiden ilmoittamat lähiyhteisöt vuonna 2020

Puoluelain valvonnassa tarkastusviraston pitkän aikavälin suunnittelun tavoitteena on ollut, että tarkastusvirasto voi toteuttaa tarkastuksen kaikissa valvontakohteissa kuuden vuoden kuluessa valvontatehtävän alkamisesta. Pitkän aikavälin suunnittelussa tarkastusviraston on huomioitava kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittama tositteiden säilytysaika-



Yhdeksän puoluetta on saanut valtionavustusta eli puoluetukea.



vaatimus ja vaalipiirimuutosten vaikutus. Lisäksi se voi ottaa suunnittelussa huomioon tarkastushavaintojen perusteella muodostuvan käsityksen eri toimijoiden toimintarisikistä ja sisäisen valvonnan riskistä.

Pitkän aikavälin tarkastustavoite on toteutunut, ja eduskuntapuolueiden piirijärjestöjen tarkastusvälit ovat lyhentyneet. Seuraavissa tarkastuksissa tarkastusväliä lyhennetään edelleen.

2.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puolerahoituksen valvojana

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

Tarkastusvirasto on puoluelain nojalla antanut seuraavat määräykset ja ohjeet:

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

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

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

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

Vaalirahoituslain ja puoluelain tehtävien hoitoon tarkastusviraston käytössä on tietojärjestelmä, joka toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaisissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä. Järjestelmässä ilmoituksen voi tehdä

sähköisesti: tunnistautumisen jälkeen ilmoittaja voi omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaistuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperilla toimitetut ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Tarkastusvirasto on pyrkinyt siihen, että ilmoittajat toimittaisivat puoluelaissa säädetty tiedot kokonaan sähköiseen ilmoitusrekisteriin.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2020 aikana yhteensä 49 puoluerahoitusta koskevaa tarkastusta, jotka tekivät johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors, johtava tilintarkastaja Pontus Londen ja ylitarkastaja Hanna Surakka.



Kuvio 4: Puoluerahoitustarkastusten prosessi

2.2 Vuoden 2020 tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuoden 2020 puoluerahoitustarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä

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

Tarkastuskriteerit määritettiin puoluelain perusteella.

Koska Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuoden 2016 alusta ollut myös valtionavustuksen valvoja, tavoitteena oli lisäksi selvittää valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevia menettelyjä.

Vuonna 2020 tarkastettiin kaikki yhdeksän rekisteröityä puoluetta, jotka olivat edustettuina eduskunnassa. Lisäksi tarkastettiin kuusi naisjärjestöä ja 34 eduskuntapuolueiden piirijärjestöä. Kaikkiaan tarkastuksia tehtiin 49.



Tarkastukset toteutettiin syksyllä 2020.



Puolueet tarkastettiin ajalta 1.9.2018–31.8.2020 (Liike Nyt r.p. sen puolurekisteröinnistä 14.11.2019 alkaen) ja eduskuntapuolueiden piirijärjestöt ja naisjärjestöt ajalta 1.9.2016–31.8.2020 lukuun ottamatta Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Keski-Pohjanmaan piiri ry:tä, joka tarkastettiin ajalta 1.9.2015–31.8.2020. Lisäksi Kainuun Kokoomus ry tarkastettiin ajalta 1.9.2016–31.12.2018.

Tarkastukseen sisältyivät tilinpäätökset, toimintakertomukset ja tilintarkastuskertomukset sekä puoluelain näkökulmasta tarkastettavan ajanjakson olennaiset kirjanpitoa pahtumat, tehdyt ajantasaiset ilmoitukset, vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt ja valtionavustustilitykset.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville huhtikuussa 2020, ja ne toteutettiin syksyllä 2020 sen jälkeen, kun sähköinen materiaali oli käyty läpi. Koronatilanteen vuoksi kaikki tarkastukset toteutettiin sähköisin apuvälinein.

Tarkastus suunnattiin seuraaviin asioihin:

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt
- tukirahoituksen ja kulujen erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat sekä lahjakirjat)
- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen puolueissa enimmillään ajalla 1.9.2018–31.8.2020 ja tarkastettavissa piirijärjestöissä ja naisjärjestöissä enimmillään ajalla 1.9.2015–31.8.2020
- ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolueen ja muun organisaation antamien ilmoitustietojen vertaaminen toisiinsa
- tilintarkastuskertomuksen lausumien asianmukaisuus puoluelain näkökulmasta ja tarvittaessa tilintarkastuksen sisältöön perehtyminen
- valtionavustuksen käyttöä ja siirtämistä koskevat menettelyt.

2.3 Valvonnan rajoitukset

Kun tulkitaan Valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan tuloksia, on syytä huomata myös valvontajärjestelmän kannalta olennaisimmat rajoitukset.

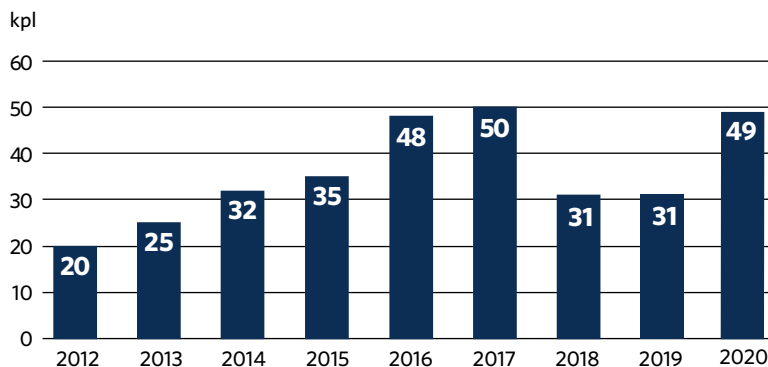
Merkittävimmin puolerahoituksen läpinäkyvyyttä rajoittaa se, etteivät kaikki puolueyhdistykset kuulu valvonnan piiriin. Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on noin 150. Muut puolueyhdistykset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



3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

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

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville puolueille, piirijärjestöille ja naisjärjestöille huhtikuussa 2020. Tarkastettavat toimittivat tämän jälkeen pyydetyn materiaalin tarkastusvirastolle, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syksyllä 2020.



Kuvio 5: Puoluerahoitustarkastusten lukumäärän kehitys vuosina 2012–2020

Tarkastuksista tehdyt palautemuistioiden luonnokset lähetettiin tarkastettaville kommentoitaviksi marraskuussa 2020. Lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastetuille joulukuussa 2020. Kukin eduskuntapuolue sai myös tiedoksi tarkastettujen piirijärjestöjensä palautemuistiot ja niiden luonnokset. Palautemuistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 8.1.2021 mennessä. Saatu palaute käsitti lähinnä teknislouonteisia korjauksia ja ilmoituksia muistioluonnoksen jälkeisistä toimenpiteistä, ja ne on otettu huomioon tämän kertomuksen valmistelussa.

3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenttelyt

Tarkastusviraston valvontatehtävä ei suoraan liity tarkastettavan yhteisön yleisiin kirjanpitojärjestelyihin. Tarkastusvirasto julkaisee kuitenkin lakisääteisesti ilmoitusrekisterissään sille toimitetut puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistys-

ten tilinpäätökset. Edelleen tarkastusviraston tehtävänä on valvoa, että ilmoitusvelvolliset laativat ja toimittavat tarkastusvirastolle puolueissa mainitut asiakirjat. Kirjanpitojärjestelyistä ja tilinpäätösmenettelyistä tarkastusvirasto voi esittää suositusluonteisia huomioita.



Tarkastusvirasto julkaisee puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistysten tilinpäätökset

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

Tarkastuksessa havaittiin edellisten tarkastusten tavoin, ettei puoluerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia kirjanpitotapahtumia, jotka toimija katsoo läpikulkueriksi. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin ollut 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 jälkepäin on kuitenkin erittäin vaikeaa varmistaa tarkastuskeinoin, ettei esimerkiksi lähiyhteisön ja puolueen tai puolueyhdistyksen välisiin sopimusjärjestelyihin olisi voinut sisältyä tukea.

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



Valvottavilla on kirjanpitovelvollisuus ja kirjanpidon ajantasaisuusvaatimus.

Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 1 §:n perusteella kaikkia yhdistyksiä ja säätiöitä. Lain 2 luvun 4 §:n mukaan käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Säädosmuutoksen 30.12.2015 (1620/2015) jälkeen käteisellä rahalla suoritettut maksut on kirjattava päiväkohtaiseen järjestykseen. Muut kirjaukset ja osakirjanpitojen yhdistelmäkirjaukset pääkirjanpitoon saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella, jollei ajallisesti tarkemmin kohdistettua kirjaamista edellytetä muussa laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä.

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

Tarkastuksessa havaittiin muutamia kirjanpidon ajantasaisuuden tai järjestämisen olennaisia puutteita tarkastushetkellä. Vaikka kirjanpitovelvollisella olisi vain vähän tositteita ja pääkirjavientejä, valvottavien on syytä pitää kirjanpitonsa mahdollisimman ajantasaisena. Tämä on tarpeen jo mahdollisten ajantasaisten ilmoitusten ja tukisuoritusten kumulatiivisen seurantarpeen vuoksi.

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

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Puoluelain 9 a §:n 1 momentin tulkinnanvaraisuus uusien tilinpäätösvelvoitteiden soveltamisesta ilmeni tarkastuksessa aiempien tarkastusten tavoin siten, että tarkastettavat ovat tulkinneet vaihtelevasti sitä, mitä tietoja niiden tulee esittää tilinpäätöksen yhteydessä. Lisäksi vuoden 2015 lopulla tehtyjä muutoksia toimintakertomuksen laadinta- ja toimittamisvelvollisuuteen on tulkittu vaihtelevasti. Tarkastusvirasto on kuitenkin pyytänyt valvottavia toimittamaan toimintakertomuksensa, jos ne ovat sellaisen laatineet.

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

3.2 Valvottavien tilintarkastuskertomukset

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

Tilintarkastuslain mukaan kaikkien yhdistysten velvollisuutena ei ole valita tilintarkastajaa. Osa yhdistyksistä, joihin puoluelain 9 c §:ää ei sovelleta, voi valita toiminnantarkastajan, joka laatii toiminnantarkastuskertomuksen. 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 tarkoitettun 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 puoluelain säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja ja
2. onko noudatettu puoluelain 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 puoluelain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista.

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

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

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

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

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

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

3.3 Valvottavien tilinpäätöstietojen sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevien tietojen toimittaminen

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

Vuotta 2019 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta toimitettu Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Osa tarkastusvirastolle toimitettavista tiedoista on saatu järjestelmään vasta tarkastuksen edetessä.

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

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



Tarkastusvirasto on tarvittaessa lähettänyt tilinpäätöksen toimitusvelvollisille kehoituksen toimittaa puuttuvat tilinpäätöstiedot ja edelleen sen jälkeen tarvittaessa kuulemiskirjeen seuraavasti:

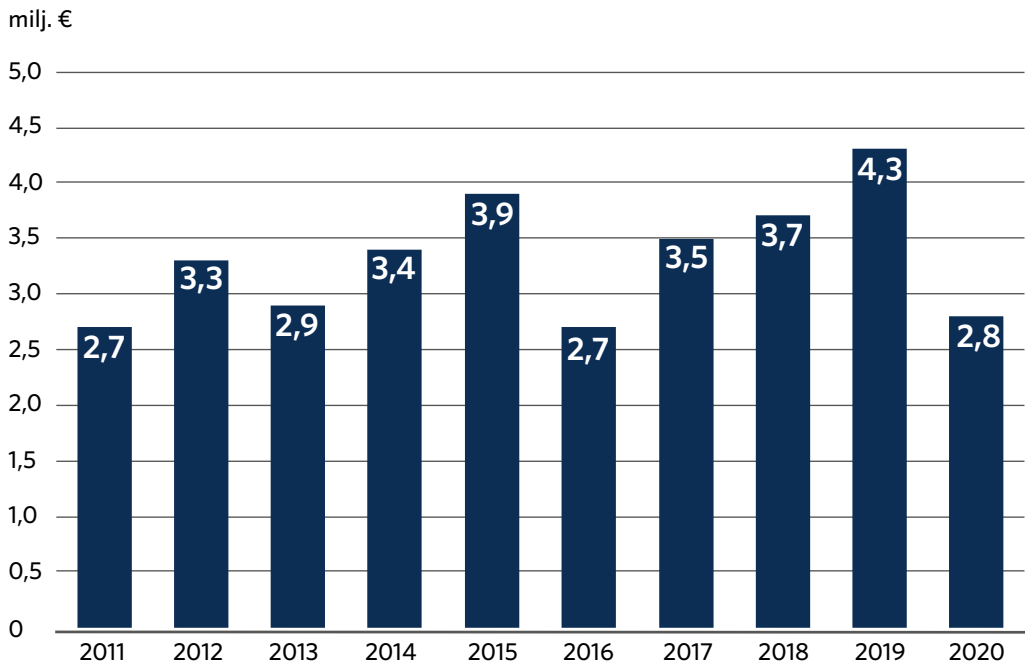
Taulukko 1: Kehotukset ja kuulemiset vuosina 2013-2020

Vuosi	Kehotus	Kuulemiskirje
2020	0	0
2019	0	0
2018	0	0
2017	0	0
2016	2	0
2015	3	0
2014	4	2
2013	15	2

3.4 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen

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

Vuoden 2020 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä yli 2,8 miljoonaa euroa. Ajantasaiset ilmoitukset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2020 aikana tehdyt lisäykset edellisille vuosille ovat olleet noin 1,6 miljoonaa euroa. Huomattava osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista. Vuoden 2019 ilmoitettujen tukisuoritusten määrä on puoluerahoituksen seurannan suurin. Ilmoitusrekisterissä julkaistuista ajantasaisista ilmoituksista näkyvät puoluelain tarkoittaman määräjälkeen tehdyt ilmoitusten täydennykset.



Kuvio 6: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) vuosina 2011–2020

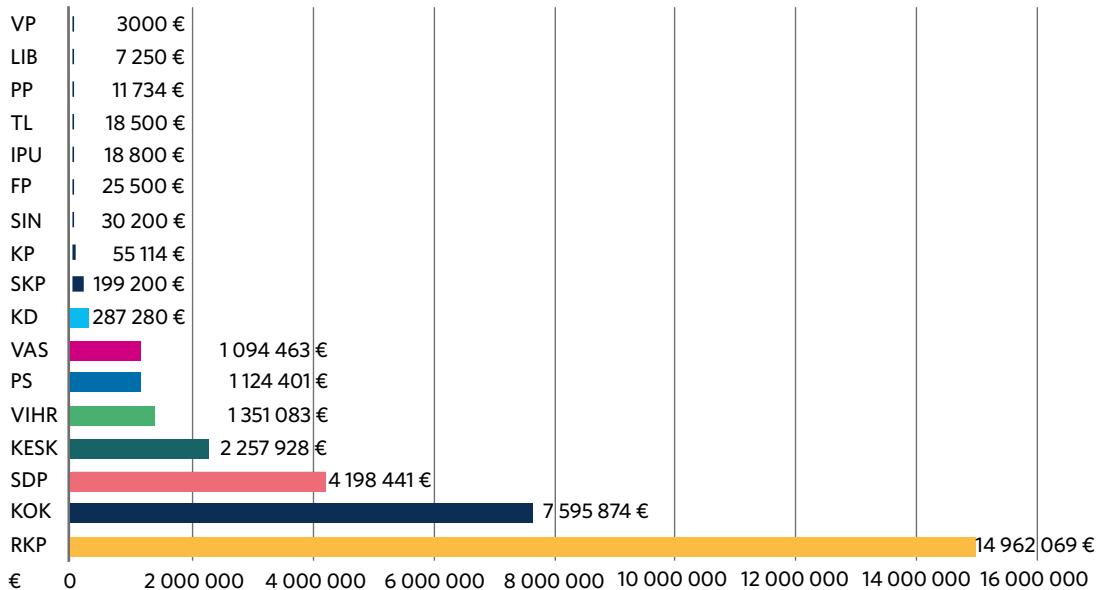
Kaikkiaan vuosina 2011–2020 ajantasaisilla ilmoituksilla ilmoitettiin vastaanotettuja tukisuorituksia 33,2 miljoonaa euroa. Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista lahjoituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisin ilmoituksina. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin myös puoluelain tarkoittamia suorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään.

Ajantasaisia ilmoituksia pyydettiin täydentämään ja korjaamaan tarkastuksen aikana. Vertailtaessa eri vuosien tukisuorituskertymiä on syytä ottaa myös huomioon, että vuosina 2013 ja 2016 ei järjestetty vaaleja.

Osa ilmoittamattomista suorituslajeista on tulkinnanvaraisia. Useimmiten ne ovat kuitenkin puoluelain tarkoittamia laillisia mutta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia suorituksia, joita ei laissa erikseen ole lueteltu poikkeuksina ilmoitusvelvollisuudesta. Tarkastuksen kohteet pitivät tällaisia suorituksia tai muutoin rahanarvoisia etuuksia tavallisesti läpikuluerinä tai sopimukseen perustuvina tapahtumina. Näitä ovat erilaiset ilmoitus- ja mainosmaksut sekä niin sanotut ehdokasmaksut ja kansanedustajamaksut. Yksi puolue perii lisäksi Euroopan parlamenttiin valituilta edustajiltaan vaalikampanjan kuluista korvauksen. Koska tällaisten maksujen suuruus ja perintäkäytännöt vaihtelevat suuresti ja samoilta henkilöiltä voi tulla toimijalle muitakin maksuja, 1 500 euron vuosikohtainen kumulatiivinen ilmoitusraja ylittyy helposti. Ilmoitettavat maksut voivat olla myös kokonaan tai osittain vastikkeellisia.

Koska erilaisten maksujen erottaminen toisistaan on käytännössä vaikeaa, tarkastusvirasto on suositellut, että ilmoitusvelvolliset tekevät ajantasaiset ilmoitukset kaikista yksityishenkilöiden ja heidän tukiryhmiensä suorituksista. Kaikki puolueyhdistykset eivät kuitenkaan ole noudattaneet suositusta.

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



Kuvio 7: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) puolueittain vuosina 2011–2020

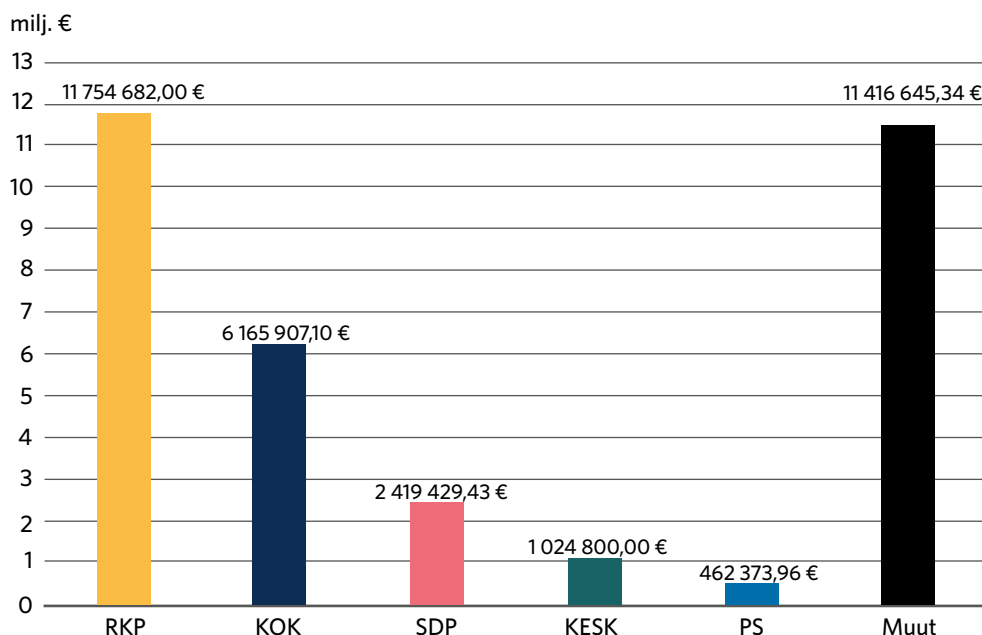
Tarkastettavia kehoitettiin tarkastuksen aikana seuraamaan saamiaan suorituksia kumulatiivisesti, jotta ne voisivat noudattaa ilmoitusvelvollisuuttaan. Esimerkiksi samana vuonna samalta henkilöltä perityn ”ehdokasmaksun” ja ”kansanedustajamaksujen” yhteismäärä voi olla yli 1 500 euroa, jolloin ajantasaisen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



Suorituksia on kehoitettu seuraamaan myös kumulatiivisesti

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

Vuosina 2011–2020 ajantasaisilla ilmoituksilla ilmoitettiin kaikkiaan 33,2 miljoonaa euroa vastaanotettuja tukisuorituksia. Puolueiden lähiyhteisöjen suoritusten osuus näistä on noin 21,8 miljoonaa euroa eli noin 66 % ja siis lähes kaksi kolmasosaa kokonaisrahoituksesta.



Kuvio 8: Lähiyhteisöiltä ja muilta tahoilta saadut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus vuosina 2011-2020)

Taulukko 2: Puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet 2011 - 2020

Organisaatio	Tuen määrä
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	11 754 682,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	2 600 000,00 €
Kansallissäätiö sr	1 122 806,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	943 492,00 €
Snellman-Säätiö sr	747 062,50 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	477 826,60 €
Pirkanmaan Kansallissäätiö sr	256 220,00 €
Lillträskin Kurssikeskussäätiö sr	18 500,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	874 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	882 035,44 €
Tikkurila Säätiö sr	663 393,99 €
Suomen Keskusta r.p.	
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	1 024 800,00 €
Perussuomalaiset r.p.	
JRT-säätiö sr (Perussuomalaisten Tukisäätiö sr) *)	462 373,96 €

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

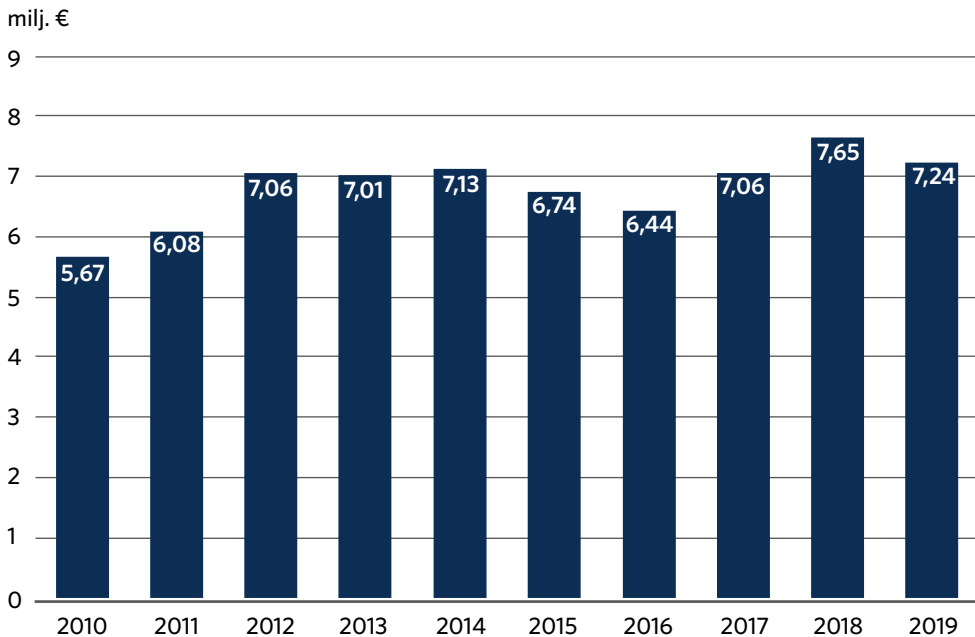
Taulukot 2 ja 3 on laadittu vuoden 2020 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2020 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2021 aikana.

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

Taulukko 3: Muiden säätiöiden kuin puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet 2011 - 2020

Organisaatio	Tuen määrä
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	960 000,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	547 000,00 €
Yksityisyrittäjien Säätiö sr	300 000,00 €
Stiftelsen Brita Maria Renlunds Minne sr	206 000,00 €
Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö sr	160 000,00 €
Avantisäätiö sr	92 200,00 €
Salin-säätiö sr	61 000,00 €
Spartacus-säätiö sr	57 941,00 €
Maaseudun Säätiö sr	52 250,00 €
Imatrankoskenparrassäätiö sr	49 890,00 €
Koillismaasäätiö sr	41 500,00 €
Satakunnan Kansallissäätiö sr	32 950,13 €
Kansan Sivistysrahasto sr	23 000,00 €
Keskيتين säätiö sr	15 000,00 €
Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiö sr	15 000,00 €
Pohjois-Pohjanmaan Kansallissäätiö sr	11 100,00 €
Stiftelsen för det tvåspråkiga Finland sr	9 000,00 €
Kari Mattilan säätiö sr	3 500,00 €
Heinolan Sosialidemokraattisen Työväenyhdistyksen Säätiö sr	3 100,00 €
Yrjö Sirolan Säätiö sr	2 000,00 €

Kunnallisista luottamustehtävistä maksettava luottamushenkilömaksu on verotuksessa vähennyskelpoinen tulon hankkimisesta johtuva meno. Vaikka luottamushenkilömaksuja ei tarvitse ilmoittaa ajantasaisissa ilmoituksissa, niiden taloudellinen merkitys on valtakunnallisesti huomattava. Verohallinnolta saatujen tietojen mukaan verovähennyskelpoisia luottamushenkilömaksuja oli maksettu vuosina 2010–2019 vuosittain kaikkiaan noin 5,7–7,6 miljoonaa euroa.



Kuvio 9: Luottamushenkilömaksut 2010–2019 (lähde: Verohallinto)

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

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

Vuoden 2020 ajantasaisten ilmoitusten perusteella eniten (yhteensä yli 30 000 euroa) tukea ovat antaneet oletetusti puolueiden lähiyhteisöt. Suurimpiin tukijoihin kuuluu kuitenkin myös säätiöitä, joita ei ole ilmoitettu lähiyhteisöiksi, sekä rekisteröityjä yhdistyksiä. Sama toimija voi antaa tukea yli 30 000 euroa, jos tuki jakautuu usealle avustettavalle ja on vuodessa enintään 30 000 euroa avustettavaa kohti.

Taulukko 4: Eniten tukea antaneet vuonna 2020

Organisaatio	Tuen määrä
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	1 682 100,00 €
Svenska Litteratursällskapet i Finland rf *)	150 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	117 247,36 €
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	100 000,00 €
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	90 000,00 €
Kansallissäätiö sr	76 000,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	64 000,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	52 000,00 €
Tikkurila Säätiö sr	51 204,15 €
Föreningen Konstsamfundet r.f.	42 000,00 €
Metalliliiton sos. dem. opintoyhdistys	30 000,00 €
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	30 000,00 €
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	30 000,00 €
Yksityisyrittäjien Säätiö sr	30 000,00 €

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

Taulukot 4 ja 5 on laadittu vuoden 2020 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2020 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2021 aikana.

Vuonna 2020 eniten (yhteensä yli 30 000 euroa) tukea sai puolueiden lisäksi kaksi piirijärjestöä, kaksi nuorisjärjestöä, kaksi paikallisjärjestöä ja yksi naisjärjestö.

Taulukko 5: Eniten tukea saaneet vuonna 2020

Organisaatio	Tuen määrä
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	1 712 100,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	200 000,00 €
Svensk Ungdom, Svenska folkpartiets ungdomsorganisation rf	100 000,00 €
Turun Sosialidemokraattinen Kunnallisjärjestö ry.	94 784,64 €
Suomen Keskustanuoret ry	90 000,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	65 000,00 €
Kainuun Kokoomus ry	52 000,00 €
Tikkurilan Työväenyhdistys ry	51 204,15 €
Helsingin Kokoomus ry	46 000,00 €
Svenska Kvinnoförbundet rf	40 000,00 €
Finlands Svenska Socialdemokrater rf	30 000,00 €
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	30 000,00 €
Svenska folkpartiet i Egentliga Finland rf	30 000,00 €
Svenska folkpartiet i Nyland r.f.	30 000,00 €
Svenska folkpartiet i Österbotten rf	30 000,00 €

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

Tarkastuksissa havaittiin, että kaikkia edellisissä tarkastuksissa annettuja suosituksia ei ollut otettu huomioon. Syksyn 2020 tarkastuksen perusteella ilmoitusrekisteriin tehtiin takautuvia ajantasaisia ilmoituksia aina 2010-luvun alkuun asti. Osa niistä on huomattavia. Tarkastusvälin lyhenemisestä huolimatta ilmoitusrekisterin ajantasaisuuden varmistaminen edellyttää näin ollen tarkastusvirastolta aiempaa tiiviimpää jälkiseurantaa.

3.5 Tuen rajoitusten noudattaminen

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

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

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

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

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

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

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

Tarkastuksessa ei havaittu osakelahjoituksia eikä kirjanpidon ulkopuolisia eriä.



Tarkastuksessa ei tullut esille puoluerahoituksen näkökulmasta merkityksellisiä testamentteja, tueksi muuttuneita velkoja tai osakelahjoituksia. Myöskään kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja ei havaittu.

Vuoden 2020 tarkastuksissa ei tullut esiin uusia tapauksia, joissa kalenterivuoden 30 000 euron raja muilta kuin puolueen ilmoittamilta lähiyhteisöiltä olisi ylitetty.

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

Tarkastuksessa ei havaittu merkittäviä suorituksia, jotka ovat puoluelain mukaan yksiselitteisesti kiellettyjä. Yksi piirijärjestö palautti lahjoittajille vähäisiä summia, jotka oli saatu julkisilta toimijoilta onnitteluna.

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

Puoluerahoituksen valvonnassa on aiemmin havaittu neljä Bitcoin-virtuaalivaluuttana tehtyä lahjoitusta, joista ei ilmennyt selväkielisesti lahjoituksen antajaa. Niistä oli kuitenkin tehty ajantasaiset ilmoitukset, joihin lisättiin lahjoituksen antajan nimi jälkeensä. Uusia Bitcoin-lahjoituksia ei ole vuonna 2020 ilmoitettu puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.



4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt

Valtioneuvosto myönsi vuonna 2019 puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen puolue-rekisteriin merkityille rekisteröidyille yhdistyksille. Avustusta myönnettiin noin 29,4 miljoonaa euroa, ja sitä sai käyttää yhdistyksen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toiminnan tukemiseen. Avustuspäätöksessä on vuodesta 2016 lähtien yhdistetty poliittisen toiminnan tukeminen sekä puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kahden eri valtionavustuspäätöksen yhdistäminen yhdeksi valtionavustuspäätökseksi puolueille on yhdenmukaistanut kustannustilitysten laatimista ja helpottanut valtionavustuksen käytön valvontaa.

Taulukko 6: Valtionavustukset puolueille vuonna 2019

Puolue	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2018	Myönnetty 2019	Siirretty edelleen	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2019
KOK	0 €	5 581 259,00 €	2 462 971,00 €	0 €
LIIK		23 461,00 €	0 €	20 853,24 €
PS	1 997 262,57 € *)	5 729 433,00 €	834 956,30 €	1 547 837,93 €
RKP	0 €	1 333 575,00 €	365 000,00 €	0 €
KESK	564 393,88 €	5 482 475,00 €	2 614 356,76 €	74 990,86 €
KD	44 927,14 € *)	740 875,00 €	125 341,23 €	0 €
SDP	0 €	5 630 650,00 €	2 200 682,00 €	0 €
VAS	132 116,90 €	2 173 233,00 €	548 006,00 €	0 €
VIHR	0 €	2 716 542,00 €	658 031,85 €	0 €
Yhteensä	2 738 700,49 €	29 411 503,00 €	9 809 345,14 €	1 643 682,03 €

*) Tilitystä korjattu

Kuusi puoluetta on käyttänyt saamansa valtionavustuksen vuoden 2019 aikana kokonaan, ja kolme puoluetta on siirtänyt vuoteen 2020 kaikkiaan yli 1,6 miljoonaa euroa. Tämä on noin 1,1 miljoonaa euroa vähemmän kuin siirto vuodelta 2018.

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

Puoluerahoitustarkastusten yhteydessä on aiemmin havaittu, että eri puolueiden sopimusmenettelykäytännöt ovat vaihdelleet huomattavasti ja että osa puolueista ei ollut tehnyt sopimuksia lainkaan. Sopimusmenettelystä on raportoitu ensimmäisen kerran vuoden 2016 puoluerahoituksen valvontakertomuksessa. Valtionavustussopimuksia on sen jälkeen laadittu ja uudistettu, ja niitä on tehty myös paikallisyhdistysten kanssa.

Puoluelain 9 §:n 1 momentin mukaan osa puolueen avustuksesta voidaan osoittaa muun yhdistyksen toiminnan tukemiseen. Vuoden 2019 valtionavustuspäätöksen avustusehtojen mukaan sopimus valtionavustuksen käytöstä voitaisiin kuitenkin tehdä myös säätiön tai muun yhteisön kanssa. Puolueet ovat tehneet valtionavustusta koskevia sopimuksia yhdistysten lisäksi media-alan osakeyhtiöiden ja osuuskuntien kanssa, ja valvottavien kirjapidon mukaan myös siirtäneet niille valtionavustusta.

Valtioneuvoston 25.9.2017 antaman selvityksen mukaan puoluelaisissa ei säännellä tarkemmin myöntämiseen liittyvää valtionavustuksen käyttöä, joten tällöin tulee sovellettavaksi valtionavustuslain 7 §:n 2 momentti, jossa käsitellään muun saajan kanssa sovellettavaa sopimusmenettelyä. Valtioneuvoston kanslia katsoi avustusehdon olevan valtionavustuslain mukainen, eikä asia edellytä valtioneuvoston kanslian mukaan enempiä toimenpiteitä.

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

Puoluelaki ja avustusehdot tulisi kytkeä aiempaa tiiviimmin toisiinsa. Avustuksen siirtämisellä osakeyhtiölle voi olla merkitystä myös yritystukien ja arvonlisäverotuksen näkökulmista. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa on lisäksi suositeltavaa, että avustuksiin osakeyhtiöille ja säätiöille ei käytettäisi valtionavustusta vaan puolueen muuta rahoitusta.

Vuoden 2019 valtionavustuspäätöksen mukaan puolueen tuli käyttää saamastaan avustuksesta viisi prosenttia puolueen piirijärjestöjen toimintaan, ja puolueen tuli siirtää avustus piirijärjestöilleen avustuksen myöntövuoden aikana.

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

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

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

Puoluerahoitustarkastuksissa on kiinnitetty huomiota valtionavustusta koskevien avustusehtojen tulkinnanvaraisuuteen ja sopimusmenettelyjen puutteisiin. Tarkastuksissa on myös suositeltu, että sopimukset tehdään vuosittain, jotta sopimuksen sisältämä tieto olisi ajantasaista.

Valtioneuvosto on asettanut parlamentaarisen vaalityöryhmän toimikaudeksi 20.2.2020–31.5.2021. Työryhmän tarkoituksena on selvittää vaalilain, puoluelain ja vaalirahoituslain sekä tarvittaessa muuta poliittista toimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeet ja tehdä tarpeelliset muutosehdotukset.

Liite: Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2020

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastusajankohta
Kaakkois-Suomen Vasemmistoliitto ry	24.9.2020
Kainuun Kokoomus ry	8.9.2020
Kainuun Vasemmisto ry	8.9.2020
Kansallinen Kokoomus r.p.	13.10.2020
Keskustan Etelä-Savon piiri ry	25.9.2020
Keskustan Kainuun piiri ry	9.9.2020
Keskustan Lapin piiri ry	15.9.2020
Keskustan Peräpohjolan piiri ry	30.9.2020
Keskustan Pohjois-Pohjanmaan piiri ry	29.9.2020
Keskustan Pohjois-Savon piiri ry	8.10.2020
Keskustan Satakunnan piiri ry	16.9.2020
Kokoomuksen Naisten Liitto ry	14.10.2020
Lapin Kokoomus ry	16.9.2020
Lapin Sosialidemokraattinen Piiri ry	16.9.2020
Lapin Vihreät ry	14.9.2020
Liike Nyt r.p.	29.10.2020
Oulun Sosialidemokraattinen Piiri ry	21.9.2020
Oulun vaalipiirin Vihreät ry	23.9.2020
Perussuomalaiset r.p.	5.10.2020
Perussuomalaiset Naiset ry	6.10.2020
Perussuomalaisten Etelä-Savon piiri ry	25.9.2020
Perussuomalaisten Kainuun piiri ry	9.9.2020
Perussuomalaisten Lapin piiri ry	15.9.2020
Perussuomalaisten Pohjois-Pohjanmaan piiri ry	21.9.2020
Perussuomalaisten Pohjois-Savon piiri ry	9.10.2020
Perussuomalaisten Satakunnan piiri ry	16.9.2020
Pohjois-Pohjanmaan Kokoomus ry	22.9.2020
Pohjois-Pohjanmaan Vasemmisto ry	8.9.2020

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastusajankohta
Satakunnan Kokoomus ry	17.9.2020
Satakunnan Sosialidemokraatit ry	17.9.2020
Satakunnan Vasemmistoliitto ry	20.10.2020
Satakunnan Vihreät ry	19.10.2020
Suomen Keskusta r.p.	14.9.2020
Suomen Keskustanaiset ry	8.9.2020
Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.	22.10.2020
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Etelä-Savon piiri ry	24.9.2020
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Keski-Pohjanmaan piiri ry	11.9.2020
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Lapin piiri ry	1.10.2020
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun piiri ry	10.9.2020
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Savon piiri ry	8.10.2020
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Satakunnan piiri ry	19.10.2020
Suomen Kristillisdemokraattiset (KD) Naiset ry	23.10.2020
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	7.9.2020
Svenska Folkpartiet i Finland r.p.	28.10.2020
Svenska Kvinnoförbundet r.f.	1.10.2020
Vasemmistoliiton Lapin piiri ry	30.9.2020
Vasemmistoliitto r.p.	3.9.2020
Vihreä Liitto r.p.	26.10.2020
Vihreät Naiset ry	27.10.2020



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO (VTV)
PORKKALANKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI

puh. 09 4321 | www.vtv.fi | @VTV_fi