

Valtiontalouden
tarkastusviraston
kertomus
eduskunnalle
puoluerahoituksen
valvonnasta
2021



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTON
EDUSKUNNALLE ANNETTAVAT KERTOMUKSET

K 5/2022 VP



Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta
2021

K 5/2022 vp

Eduskunnalle



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

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa puoluelain 9 e §:n 4 momentin tarkoittaman vuosittaisen kertomuksen toiminnastaan puoluerahoituksen valvonnassa. Valvontaan sisältyvien tarkastusten tarkastusajanjakso vaihtelee organisaatioittain.

Helsingissä 23. helmikuuta 2022

Jaakko Eskola
johtaja

Klaus Krokfors
johtava tilintarkastaja

Julkaisutiedot

L 1796-9530

ISSN 1796-9530 (nid.)

ISSN 1796-9646 (pdf)

urn:nbn:vtv-K52022vp

<http://urn.fi/urn:nbn:vtv-K52022vp>

Dnro D/19/04.02.06/2022

PunaMusta Oy

Helsinki 2022

Sisällys

Pääasiallinen sisältö	7
1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö	11
1.1 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	12
2 Tarkastusvirasto puoluerahoituksen valvojana	19
2.1 Tarkastusviraston toimenpiteet puoluerahoituksen valvojana	21
2.2 Vuoden 2021 tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	22
2.3 Valvonnan rajoitukset	23
3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet	25
3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	26
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	41
4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt	45
Liite: Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2021	49

Pääasiallinen sisältö

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 2020 vahvistetut tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Ilmoitusrekisteriin on vuosina 2011–2021 ilmoitettu ajantasaisilla ilmoituksilla puolueiden, puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen saamia tukisuorituksia kaikkiaan 37,5 miljoonaa euroa.

Vuoden 2021 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa. Valvottavat voivat tehdä ajantasaisia ilmoituksia myös edellisinä vuosina saamastaan tuesta, ja vuoden 2021 aikana ilmoitettiin noin 0,7 miljoonaa euroa lisäyksiä edellisille vuosille. Huomattava osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tarkastusviraston tekemistä puoluerahoitustarkastuksista.

Vuonna 2021 Valtiontalouden tarkastusvirasto tarkasti eduskuntapuolueiden 52:n valtionavustusta saaneen piirijärjestön puoluerahoituksen. Osa tarkastuksista tehtiin paikallistarkastuksina ja osa 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 kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulkueriksi katsottuja kirjanpilotapahtumia. Niiden sisällön selvittämisellä on kuitenkin ollut merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta.

Vuoden 2021 tarkastuksissa havaittiin yhdessä piirijärjestössä puoluelain 8 b §:n mukaisten rajoitusten vastaisia tukisuorituksia, kun piirijärjestö oli vastaanottanut tukea kuntayhtymältä sekä saanut samalta tukijalta yli 30 000 euroa kalenterivuoden aikana. Piirijärjestö palautti kuntayhtymältä saadun tuen tarkastuksen aikana ja teki vastaanottamastaan yli 30 000 euron suorituksesta ajantasaisen ilmoituksen. Muutoin tarkastuksessa ei tullut esiin puoluelain 8 b §:n tarkoittamia tukisuorituksia.

Tarkastusvirasto on aiemmin suositellut, että myös ehdokasmaksuista ja kansanedustajamaksuista sekä ns. mainosmaksuista tehtäisiin puoluelain tarkoittama ajantasainen ilmoitus, koska niitä ei ole rajattu puolelaissa tukikäsitteen ulkopuolelle. Tarkastuksessa kävi ilmi, että piirijärjestöjen vastaanottamasta rahoituksesta ei ole kaikilta osin tehty puoluelain edellyttämiä ajantasaisia ilmoituksia. Tarkastusvirasto suosittelee edelleen, että ehdokasmaksuista ja kansanedustajamaksuista tehtäisiin puoluelain tarkoittamat ajantasaiset ilmoitukset. Osa piirijärjestöistä on lisäksi maksanut ehdokkaiden vaalimainoksia ja laskuttanut nämä mainoskulut ehdokkailta. Tätä ns. mainoskulujen läpilaskutusta ei ole rajattu puolelaissa tukikäsitteen ulkopuolelle, joten niistä tulee jatkossa tehdä ajantasaiset ilmoitukset.

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 joitakin 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.

Tilintarkastuskertomuksista ei ilmene miltä ajalta tilintarkastaja on varmistanut, että piirijärjestö on tosiasiallisesti noudattanut valtionavustuksen käytössä ja käyttöä koskevassa raportoinnissa puoluelain säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja. Sama koskee tilintarkastajan raportointia siitä, onko piirijärjestö noudattanut puoluelain säännöksiä tuesta ja tukea koskevista rajoituksista sekä vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamisesta.

Valtionavustusten valvonnassa tarkastusvirasto on selvittänyt tilityselvöllisten avustuksensaajien tilitysmenettelyä ja pyytänyt tarvittaessa korjaamaan tilityksiä tai antamaan menettelystä lisätietoja. Tarkastusviraston puoluerahoitustarkastuksista antamat tarkastusmuistiot sisältävät havaintoja asiakirjapuutteista ja valtionavustusmenettelystä.

Puoluerahoitustarkastuksissa on kiinnitetty huomiota myös 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.

Valtionavustustilitysten valvonnassa on jälleen havaittu, että puolueiden piirijärjestöille siirtämät avustukset ovat puolueiden valtionavustustilityksissä usein poikenneet niistä määristä, jotka avustuksen saajat ovat ilmoittaneet vastaanotetuiksi omissa, tilintarkastetuissa valtionavustustilityksissään. Menettelyjä on kehoitettu täsmentämään ja yhdenmukaistamaan, ja korjausten jälkeen vuoden 2020 puolueiden ja niiden piirijärjestöjen valtionavustustilitykset vastaavat toisiaan. Menettelyjä sekä piirijärjestön ja sen puolueen vastuunjakoa on selitetty myös muissa tilinpäätösasiakirjoissa esimerkiksi silloin, kun puolue toimii piirijärjestön toiminnanjohtajan työnantajana tai maksaa piirijärjestön menoja sen puolesta.

Valtionavustusta poliittiseen toimintaan lisättiin vuonna 2020 noin 6,1 miljoonalla eurolla. Kaikkiaan 35,5 miljoonan euron avustuksesta jäi käyttämättä eli siirtyi seuraavalle vuodelle 5,2 miljoonaa euroa. Luottamushenkilömaksuja kertyi vuonna 2020 yli 6,5 miljoonaa euroa.

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. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.12.2021 asti.



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.

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 ajantasaisten ilmoitusten tiedot julkistetaan puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä, jota tarkastusvirasto ylläpitää yleisessä tietoverkossa. Rekisterin tietojärjestelmän uudistaminen on aloitettu.

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.

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





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 valtiovavustuksen eli puoluetuen valvonta siirtyi 1.1.2016 oikeusministeriöltä tarkastusvirastolle.

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

1.1 Puoluelaissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

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

Ilmoitusvelvollisten ilmoitukset

Puolue

- Ajantasainen ilmoitus
- Ennakoilmoitus (vapaaehtoinen)
- Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely
- Ajantasaisten ilmoitusten yhteenvedo
- 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 yhteenvedo
- 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 ajantasaisten ilmoitukset saamistaan tuista.

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



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.



Puolueet ja valtionavustuspäätöksessä mainitut yhteisöt toimittavat tilinpäätösasiakirjansa tarkastusvirastolle.

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 kuntavaalit
2014	Europarlamenttivaalit
2015	Eduskuntavaalit
2017	Kuntavaalit
2018	Presidentinvaali
2019	Eduskuntavaalit ja europarlamenttivaalit
2021	Kuntavaalit

Kuvio 2: Tarkastusvirastolle toimitetut vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt

Vuonna 2020 ei ollut säännönmukaisia valtakunnallisia vaaleja. Vuoden 2021 kuntavaalien puolerahoitus tarkastetaan tulevissa tarkastuksissa.

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 puolueräkisteriin merkitty puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisökseen. Sellaisella yhdistyksellä, jota ei ole merkitty puolueräkisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja 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 tarkoitettun erittelyn ja 9 c §:n 3 momentissa tarkoitettun 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.



Lähiyhteisö toimittaa tilintarkastuskertomuksensa ja tilinpäätöksensä liitteineen sekä muut edellytetyt asiakirjat.

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

 **Keskusta**



SFP  **RKP**

Liike Nyt



Kristillisdemokraatit
ARVOISTASI POLITIIKKA.



vasemmisto

Vihreät De Gröna

KOKOOMUS

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 sakon 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.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

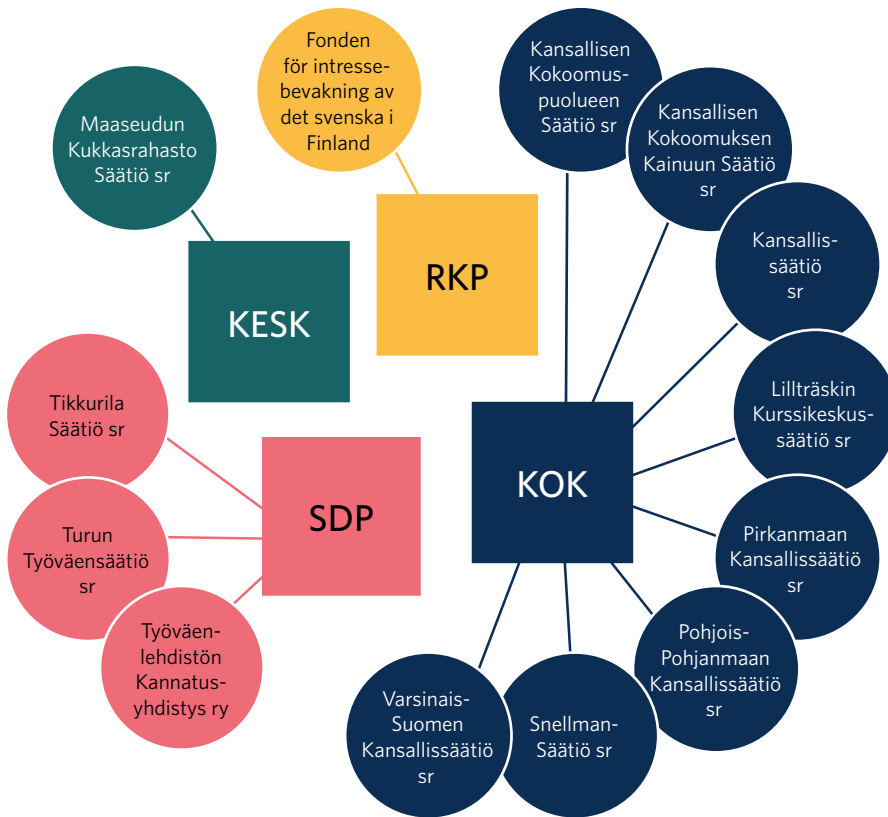
Valvomalla puoluelakia ja julkaisemalla siihen perustuvia ilmoituksia tarkastusvirasto luo osaltaan edellytyksiä puolueiden rahoituksen avoimuudelle siten, että julkisuudessa ja kansalaisilla on mahdollisuus arvioida puolueiden sidonnaisuuksia.

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

Puolurekisteriin merkityjä puolueita oli valvontajaksolla 22. Näistä yhdeksällä on ollut valtionavustukseen oikeuttava edustus eduskunnassa. Lisäksi eduskunnassa on edustettuna yksi puolue, joka ei saa valtionavustusta.

Valvottavia piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla oli kaikkiaan 108 ja erillisiä naisjärjestöjä seitsemän. Puolueiden lähiyhteisöjä oli vuoden alussa 12. Joulukuussa 2021 Kansallinen Kokoomus r.p. ilmoitti lähiyhteisökseen Pohjois-Pohjanmaan Kansallissäätiö sr:n, joten lähiyhteisöjä oli vuoden 2021 päättyessä 13. Osa lähiyhteisöistä on omistustensa perusteella samalla konserneja.





Kuvio 3: Puolueiden ilmoittamat lähiyhhteisöt vuonna 2021

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 säilytysaikavaatimus ja vaalipiirimuutosten vaikutus.

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



Yhdeksän puoluetta on saanut valtionavustusta eli puoluetukea.



2.1 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 §).

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 ylläpitämällä verkkosivuilla osoitteessa www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Ohjeella kanteluasioiden käsittelystä Valtiontalouden tarkastusvirastossa (307/01/2014) on 1.1.2015 kumottu ja korvattu vastaava aiemmin annettu ohje (02/01/2014). Voimassa oleva Valtiontalouden tarkastusviraston ohje kantelun tekemisestä ja käsittelystä (D/63/998.01/2021) on annettu 23.3.2021 ja tullut voimaan 1.4.2021.

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 tai sähköpostitse toimitetut ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Tarkastusvirasto on pyrkinyt siihen, että ilmoittajat toimittaisivat puoluelaisissa säädetty tiedot kokonaan sähköiseen ilmoitusrekisteriin.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden 2021 aikana yhteensä 52 puoluerahoitusta koskevaa tarkastusta, jotka tekivät johtava tilintarkastaja, JHTT Klaus Krokfors, johtavat tilintarkastajat Johanna Kormu ja Pontus Londen sekä ylitarkastajat Jonna Carlson ja Hanna Surakka.



Kuvio 4: Puoluerahoitustarkastusten prosessi

2.2 Vuoden 2021 tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Vuoden 2021 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 2021 tarkastettiin 52 valtionavustusta saavien eduskuntapuolueiden piirijärjestöä. Piirijärjestöt tarkastettiin niiden edellisestä tarkastuksesta riippuen ajalta 1.9.2018-31.12.2020 tai 1.9.2017-31.12.2020. Yksi piirijärjestö tarkastettiin ajalta 1.9.2015-31.12.2020.

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville helmikuussa ja tarkastukset toteutettiin syksyllä 2021, sen jälkeen, kun sähköinen materiaali oli käyty läpi. Osa tarkastuksista toteutettiin paikallistarkastuksina ja osa sähköisin apuvälinein. Tarkastukseen sisältyivät tilinpäätökset, toimintakertomukset ja tilintarkastuskertomukset sekä puoluelain näkökulmasta tarkastettavan ajanjakson olennaiset kirjanpito tapahtumat, tehdyt ajantasaiset ilmoitukset, vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat erittelyt ja valtionavustustilitykset.



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 enimmillään ajalla 1.9.2015–31.12.2020
- 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.

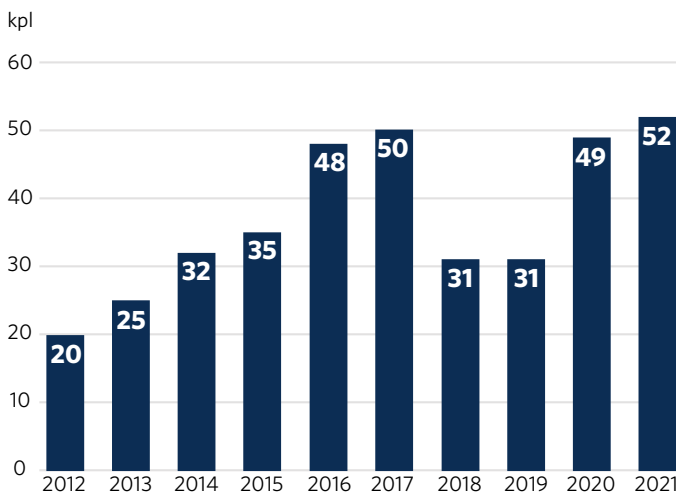
Merkittävimmin puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä rajoittaa se, etteivät kaikki puolueyhdistykset kuulu valvonnan piiriin. Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia on noin 150. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 6 000 yhdistystä. Niiden valvominen vaatisi myös merkittävästi resursseja, mutta esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen kehittämä säätiöiden rakenteisen tilinpäätöksen ilmoitusjärjestelmä sopisi myös puolueyhdistysten ja muiden yhdistysten tilinpäätöstietojen julkistamiseen ja analysointiin.



3 Puoluerahoitusta koskevat ilmoitukset ja niitä koskevat toimenpiteet

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

Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastettaville piirijärjestöille ja niiden puolueille helmikuussa 2021. Tarkastettavat toimittivat tämän jälkeen pyydetyn materiaalin tarkastusvirastolle, ja tarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syksyllä 2021.



Kuvio 5: Puoluerahoitustarkastusten lukumäärän kehitys vuosina 2012–2021

Tarkastuksista tehdyt palautemuistioiden luonnokset lähetettiin tarkastettaville kommentoitaviksi marraskuussa 2021. Lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastetuille joulukuussa 2021. Kukin valtionavustusta saava eduskuntapuolue sai myös tiedoksi tarkastettujen piirijärjestöjensä palautemuistiot ja niiden luonnokset. Palautemuistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 7.1.2022 mennessä. Saatu palautte käsitti lähinnä teknisluonteisia korjauksia ja ilmoituksia muistioloannon järkeisistä toimenpiteistä, ja ne on otettu huomioon tämän kertomuksen valmistelussa.



Tarkastusvirasto julkaisee puolueiden ja valtionavustuspäätöksessä mainittujen puolueyhdistysten tilinpäätökset.

3.1 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt

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

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 puolerahoituksesta ole mahdollista saada luotettavaa kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulo-rahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia kirjanpito- ja tapahtumia, 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 suorituset. Käytännössä jälkeensä on kuitenkin erittäin vaikeaa varmistaa tarkastuskeinoin, ettei esimerkiksi lähiyhteisön ja puolueen tai puolueyhdistyksen välisiin sopimusjärjestelyihin olisi voinut sisältyä tukea.

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



Valvottavilla on kirjanpito- ja tilinpäätösvelvollisuus 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 suoritettavat maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti. Säädosmuutoksen 30.12.2015 (1620/2015) jälkeen käteisellä rahalla suoritettavat 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 selvyiden vuoksi lopettamaan tarpeettomia pankkitilejä ja muokkaamaan tilikarttaansa tarkoituksenmukaiseksi. Tarkastettavia pyydettiin myös erittelemään tileissään ja tilinpäätöksissään tarpeen mukaan myös esimerkiksi valtionavustukset ja muut avustukset ja julkaisemaan lyhyen tuloslaskelman sijasta informatiivisempi ja läpinäkyvämpi pitkä tuloslaskelma.

Yhdellä tarkastetuista piirijärjestöistä oli käytössään varausmenettely, jolla pienennettiin vaalittoman vuoden 2020 ylijäämäistä tulosta olennaisesti siirtämällä rahaa tilinpäätöksessä seuraavaan vuoteen. Menettely ei anna oikeaa kuvaa tilikauden 2020 toiminnan tuloksesta, mutta piirijärjestön todellinen taloustilanne näkyy sen taseen kassavaroista.

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.

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 lähiyhdistyksen tilintarkastukseen. Säännöstä ei sovelleta puolueisiin, jotka eivät saa valtionapua.



Joidenkin valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita.

Tilintarkastuslain mukaan kaikkien yhdistysten velvollisuutena ei ole valita tilintarkastajaa. Osa yhdistyksistä, joihin puoluelain 9 c §:ää ei sovelleta, voi valita toiminnantarkastajan, joka laatii toiminnantarkastuskertomuksen. Puoluelaissa ei ole huomioitu toiminnantarkastajan valintaa ja toiminnantarkastuskertomusta vaan ainoastaan tilintarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusvirasto kuitenkin julkaisee myös toiminnantarkastuskertomukset.

Puoluelain 9 c §:n mukaan avustusta saavan puolueen ja avustuspäätöksessä 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.

Yksittäisissä tilintarkastuskertomuksissa lausumien sisältö vaihteli siten, että niistä puuttui puoluelain 9 c §:n mukaisia lausumia. 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 päivittävä 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 yksittäisten valvottavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa on havaittu puutteita. Tältä osin valvontajärjestelmä ei siis vielä täysin toimi tarkoitettulla 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 tarkastusvirastolle.

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.

Valvonnassa on havaittu, että kaikki puolueet eivät ole toimittaneet tilinpäätöksiään. Tämä johtuu siitä, ettei tilinpäätöksiä ole vahvistettu. Vuotta 2020 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot sekä vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevat tiedot on näin ollen 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 kehotuksen toimittaa puuttuvat tilinpäätöstiedot ja edelleen sen jälkeen tarvittaessa kuulemiskirjeen seuraavasti:

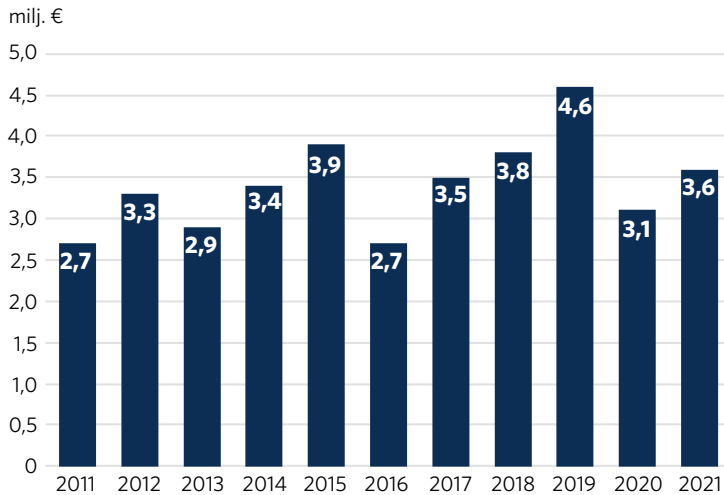
Taulukko 1: Kehotukset ja kuulemiskirjeet vuosina 2013–2021

Vuosi	Kehotus	Kuulemiskirje
2021	0	0
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 2021 aikana tukisuorituksia ilmoitettiin yhteensä noin 3,6 miljoonaa euroa. Ajantasaiset ilmoitukset koskevat myös edellisiä vuosia siten, että vuoden 2021 aikana tehdyt lisäykset edellisille vuosille ovat olleet noin 0,7 miljoonaa euroa. Huomattava osa ilmoitusten täydennyksistä on seurausta tehdyistä puoluerahoitustarkastuksista: Ilmoitusrekisterissä julkaistuista ajantasaisista ilmoituksista näkyvät puoluelain tarkoittaman määräajan jälkeen tehdyt ilmoitusten täydennykset.



Kuvio 6: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) vuosina 2011–2021

Kaikkiaan vuosina 2011–2021 ajantasaisilla ilmoituksilla ilmoitettiin vastaanotettuja tukisuorituksia 37,5 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, 2016 ja 2020 ei järjestetty säännönmukaisia valtakunnallisia vaaleja.

Osa ilmoittamattomista suorituslajeista on tulkinnanvaraisia. Useimmiten ne ovat kuitenkin puoluelain tarkoittamia laillisia mutta ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluvia suorituksia, joita ei laissa erikseen ole lueteltu poikkeuksina ilmoitusvelvollisuudesta. Tarkastuksen kohteet pitivät tällaisia suorituksia tai muutoin rahanarvoisia etuuksia tavallisesti läpikulkuerinä tai sopimukseen perustuvina tapahtumina. Näitä ovat erilaiset ilmoitus- ja mainosmaksut sekä 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 aiemmin suositellut, että ilmoitusvelvolliset tekevät ajantasaiset ilmoitukset kaikista yksityishenkilöiden ja heidän tukiryhmiensä suorituksista. Kaikki puolueyhdistykset eivät kuitenkaan ole noudattaneet suositusta.

Koska puoluelain 8 §:ssä, hallituksen esityksessä eduskunnalle laeiksi puoluelain, ehdokkaan vaalirahoituksesta annetun lain ja rahankeräyslain muuttamisesta (HE 6/2010 vp) eikä taustakirjallisuudessa ole tuen poikkeuksena todettu vaalimainosten läpikäytöstä, tulee vähintään 1 500 euron suuruisista ehdokkaiden piirijärjestölle siirtämistä summista tehdä jatkossa myös ajantasaiset ilmoitukset.

Puoluelain 9 b §:n (Ilmoitettavat tiedot vaalikampanjan kuluista ja rahoituksesta) mukaan erikseen on mainittava jokainen yksittäinen kampanja-aikana saatu tuki ja sen antaja, jos tuen arvo on vähintään 1 500 euroa. Nämä suoritukset tulee jatkossa huomioida tukena myös vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyssä.

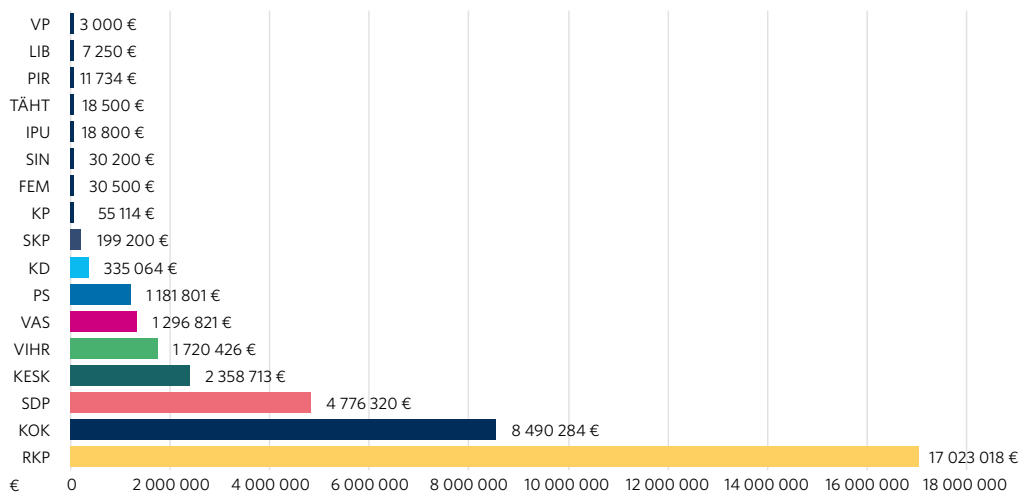
Puolueiden piirijärjestöt ovat aiempaan tapaan saaneet myös opintoavustuksia, joista ei ole tehty ajantasaisia ilmoituksia. Silloin kun kyse on valtion tai kunnan talousarvioon perustuvasta suorituksesta, ilmoitusta ei ole tarpeen tehdä. Tarkastuksessa on kuitenkin havaittu, että opintoavustusten alkuperää ei ole dokumentoitu riittävästi, eikä tarkastuksessa ole näin ollen voitu varmistua siitä, ovatko suoritukset peräisin valtion talousarviosta.

Valtionavustuslain mukaan valtionavustus voidaan myöntää käytettäväksi valtionavustus päätöksen mukaista käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Jos valtionavustus myönnetään tällaiseen tarkoitukseen, valtionavustuksen saajan on tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan kanssa.

Opintoavustuksista ei ole tehty sopimuksia puolueiden piirijärjestöjen kanssa, eivätkä piirijärjestöt ole olleet tietoisia siitä, millaisia päätöksiä valtionapuviranomainen on antanut valtionavustuslain 11 §:n mukaisesti avustuksen saajalle, joka on siirtänyt avustusta edelleen.

Tarkastusvirasto on selvittänyt opintokeskusten rahoitusta sitä myöntäneen opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Ministeriö on kuitenkin ilmoittanut, ettei se tee muutoksia menettelyyn vuodeksi 2022.

Tarkastuksen edessä 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.

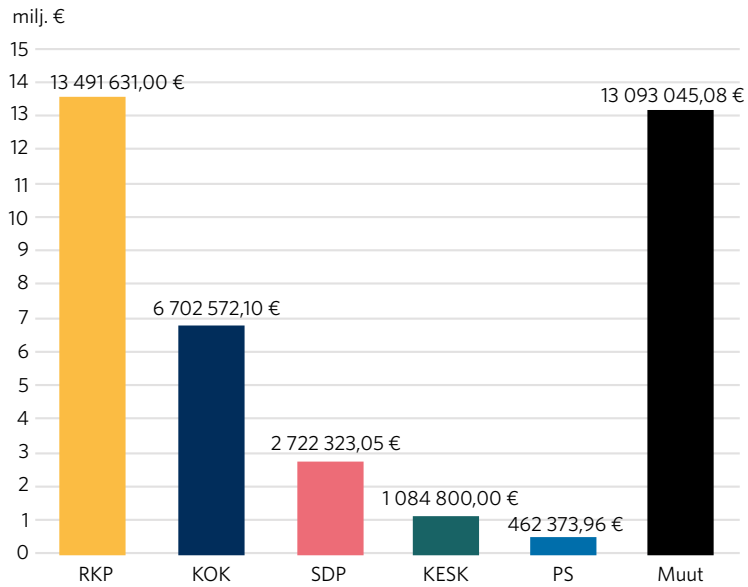


Kuvio 7: Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitetut vähintään 1 500 euron tuet (ajantasainen ilmoitus) puolueittain vuosina 2011–2021

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.

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 2011–2021 ajantasaisilla ilmoituksilla ilmoitettiin kaikkiaan 37,5 miljoonaa euroa vastaanotettuja tukisuorituksia. Puolueiden lähiyhteisöjen suoritusten osuus näistä on noin 24,7 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 2011–2021)

Taulukko 2: Puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet 2011-2021

Organisaatio	Tuen määrä
Ruotsalainen kansanpuolue r.p.	13 491 631,00 €
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	13 491 631,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	6 702 572,10 €
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	2 800 000,00 €
Kansallissäätiö sr	1 132 806,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	1 104 781,00 €
Snellman-Säätiö sr	812 062,50 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	573 826,60 €
Pirkanmaan Kansallissäätiö sr	260 596,00 €
Lillträskin Kurssikeskussäätiö sr	18 500,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	2 722 323,05 €
Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry	874 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	1 092 929,06 €
Tikkurila Säätiö sr	755 393,99 €
Suomen Keskusta r.p.	1 084 800,00 €
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	1 084 800,00 €
Perussuomalaiset r.p.	462 373,96 €
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 2021 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2021 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden alun 2022 aikana.

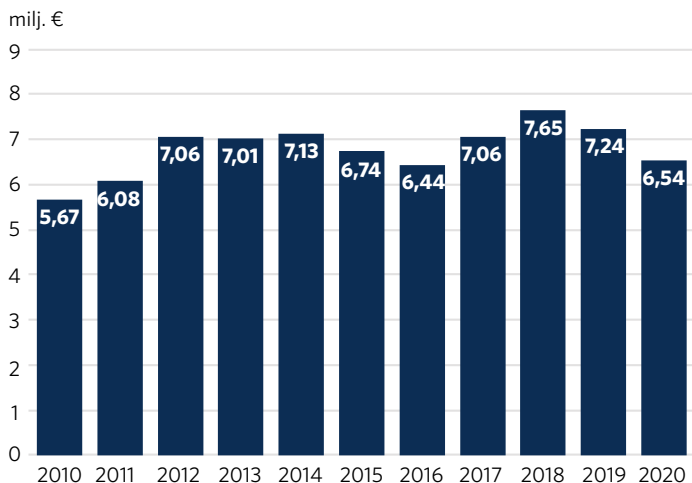
Puoluelain mukainen tuen saajakohtainen yläraja muilta kuin lähiyhteisöiltä on 30 000 euroa kalenterivuodessa. Näin ollen sama tukija voi antaa usealle eri toimijalle kullekin enintään 30 000 euroa kalenterivuoden aikana.

Taulukko 3: Muiden säätiöiden kuin puolueiden lähiyhteisöjen antamat tuet 2011–2021

Organisaatio	Tuen määrä
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	990 000,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	611 000,00 €
Yksityisyrittäjien Säätiö sr	330 000,00 €
Stiftelsen Brita Maria Renlunds Minne sr	206 000,00 €
Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliiton (TT) -säätiö sr	160 000,00 €
Avantisäätiö sr	92 200,00 €
Koillismaasäätiö sr	64 200,00 €
Salin-säätiö sr	61 000,00 €
Spartacus-säätiö sr	57 941,00 €
Maaseudun Säätiö sr	57 250,00 €
Imatrankoskenparrassäätiö sr	49 890,00 €
Pohjois-Pohjanmaan Kansallissäätiö sr	38 100,00 €
Satakunnan Kansallissäätiö sr	32 950,13 €
Kansan Sivistysrahasto sr	23 000,00 €
Keskisien Tukisäätiö sr	15 000,00 €
Maaseudun Yhteisvaliokunnan Säätiö sr	15 000,00 €
Naantalın Työväenyhdistyksen rekisteröity säätiö sr	11 000,00 €
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 €

Pohjois-Pohjanmaan Kansallissäätiö sr on ilmoitettu Kansallinen Kokoomus r.p:n lähiyhteisöksi joulukuussa 2021.

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 2010–2020 vuosittain kaikkiaan noin 5,7–7,6 miljoonaa euroa.



Kuvio 9: Luottamushenkilömaksut 2010–2020 (lähde: Verohallinto)

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

Ilmoitusrekisteriin oli ilmoitettu myös puolueiden ja niiden piirijärjestöjen välisiä tukisuorituksia. Koska näistä suorituksista ei ole tarkoitus tehdä ajantasaisia ilmoituksia, ne on pyritty poistamaan ilmoitusrekisteristä vääristämästä tukikertymiä. Toisaalta kalenterivuosikohtaiset 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 2021 ajantasaisten ilmoitusten perusteella eniten (yhteensä vähintään 30 000 euroa) tukea ovat antaneet oletetusti puolueiden lähiyhteisöt. Suurimpiin tukijoihin kuuluu kuitenkin myös säätiöitä, joita ei ole ilmoitettu lähiyhteisöiksi, kaksi ammattijärjestöä rekisteröityinä yhdistyksinä ja yksi kuolinpesä. 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 2021

Organisaatio	Tuen määrä
Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland	1 736 949,00 €
Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö sr	200 000,00 €
Turun Työväensäätiö sr	197 893,62 €
Svenska Litteratursällskapet i Finland rf *)	180 000,00 €
Kansallisen Kokoomuksen Kainuun Säätiö sr	131 535,00 €
Heli Hellevi Astala KP	126 781,95 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	94 000,00 €
Tikkurila Säätiö sr	92 000,00 €
Snellman-Säätiö sr	65 000,00 €
Stiftelsen Tre Smeder sr	64 000,00 €
Maaseudun Kukkasrahasto Säätiö sr	40 000,00 €
Palvelualojen ammattiliitto PAM ry	32 000,00 €
Metalliliiton sos. dem. opintoyhdistys	30 000,00 €
Stiftelsen för utbildning och kultur på svenska i Finland sr	30 000,00 €
Svenska Kulturfonden i Björneborg, stiftad 19 7/10 19 av Hjalmar Widbom sr	30 000,00 €
Yksityisyrittäjäin 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 2021 lopun tilanteesta. Koska tukisuorituksia voidaan ilmoittaa myös takautuvasti, vuoden 2021 tukien määrät ovat voineet muuttua vuoden 2022 alun aikana.

Taulukko 5: Eniten tukea antaneet yksityishenkilöt vuonna 2021

Henkilö	Tuen määrä	Henkilö	Tuen määrä
Kari Emma	14 689,00 €	Juva Kati	4 620,00 €
Holopainen Mari	13 238,60 €	Vilkamaa Susanna	4 620,00 €
Ohisalo Maria	12 929,60 €	Yanar Ozan	4 530,00 €
Hiltunen Teemu	10 600,00 €	Niinistö Ville	4 500,00 €
Aarnio-Wihuri Antti	10 000,00 €	Vanhanen Reetta	4 489,00 €
Käkelä Risto	10 000,00 €	Pasanen Amanda	4 070,00 €
Metsälä Juha	10 000,00 €	Sinnemäki Anni	4 000,00 €
Paananen Elmar	10 000,00 €	Pitko Jenni	3 810,00 €
Riekinen Juha	10 000,00 €	Vuola Tapani	3 800,00 €
Salmela Heikki	10 000,00 €	Soinikoski Mirka	3 600,00 €
Vaiste Heikki	10 000,00 €	Niemi Johanna	3 598,00 €
Hautala Heidi	9 000,00 €	Hassi Satu	3 500,00 €
Vesikansa Sanna	8 458,00 €	Lindgren Minna	3 430,00 €
Söderholm Arno	7 191,00 €	Rantanen Tuomas	3 400,00 €
Harjanne Atte	7 050,00 €	Elo Tiina	3 150,00 €
Alanko-Kahiluoto Outi	6 430,00 €	Hopsu Inka	3 150,00 €
Mikkonen Krista	6 300,00 €	Hyrkkö Saara	3 150,00 €
Särelä Mikko	6 150,00 €	Koponen Noora	3 150,00 €
Huff Shawn	5 520,00 €	Petelius Pirkka-Pekka	3 150,00 €
Lammi Olli-Pekka	5 320,00 €	Sacres Pauliina	3 140,00 €
Kallasvuo Olli-Pekka	5 000,00 €	Moore Annica	3 130,00 €
Taipale Mikael	5 000,00 €	Tarkkila Heikki	3 090,00 €
Ylönen Tatu	5 000,00 €	Haavisto Pekka	3 000,00 €
Soininvaara Osmo	4 890,00 €	Lehtola Laura	3 000,00 €

Yksityishenkilöiden antama tuki ei ole ollut huomattavaa. Taulukosta 5 ilmenee, että vuonna 2021 vähintään 3 000 euroa antaneita yksityishenkilöitä pois lukien kuolinpesät ja yksityiset ammatinharjoittajat oli noin 50. Määrät sisältävät myös henkilöiden oman vaalikampanjan rahoitusta ja tammikuussa 2022 tehtyjä takautuvia ilmoituksia.

Vuonna 2021 eniten (yhteensä vähintään 30 000 euroa) tukea sai neljän puolueen lisäksi yhdeksän piirijärjestöä, kolme paikallisjärjestöä, kolme nuorisjärjestöä, kaksi lähiyhdistystä ja yksi naisjärjestö.

Taulukko 6: Eniten tukea saaneet vuonna 2021

Organisaatio	Tuen määrä
Suomen ruotsalainen kansanpuolue r.p.	1 736 949,00 €
Kansallinen Kokoomus r.p.	300 000,00 €
Varsinais-Suomen Vasemmistoliitto ry	146 781,95 €
Kainuun Kokoomus r.y.	131 535,00 €
Turun Sosialidemokraattinen Kunnallisjärjestö ry	124 686,01 €
Tikkurilan Työväenyhdistys ry	92 000,00 €
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.	91 127,54 €
Svensk Ungdom, Svenska folkpartiets ungdomsorganisation r.f.	73 000,00 €
Kokoomuksen Nuorten Liitto ry	65 000,00 €
Vihreä liitto r.p.	63 089,02 €
Kokoomuksen Turun Aluejärjestö r.y.	55 000,00 €
Svenska folkpartiet i Helsingfors rf	55 000,00 €
Varsinais-Suomen Kansallissäätiö sr	50 000,00 €
Svenska Kvinnoförbundet rf	46 000,00 €
Suomen Keskustanuoret ry	40 000,00 €
Varsinais-Suomen Kokoomus ry	34 000,00 €
Finlands Svenska Socialdemokrater rf	32 000,00 €
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 r.f.	30 000,00 €
Svenska folkpartiets Samkrets 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 2021 tarkastuksen perusteella ilmoitusrekisteriin tehtiin runsaasti takautuvia ajantasaisia ilmoituksia. Osa niistä on huomattavia. Tarkastusvälin lyheneemisestä huolimatta ilmoitusrekisterin ajantasaisuuden varmistaminen edellyttää tarkastusvirastolta tiivistä 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 tuli esiin tapaus, jossa puolueen piirijärjestön velka oli annettu anteeksi. Piirijärjestö teki tarkastuksen perusteella ajantasaisen ilmoituksen näin saamastaan tuesta.

Tarkastusajalta ei tullut esille puoluerahoituksen näkökulmasta merkityksellisiä testamentteja tai osakelahjoituksia. Keväällä 2021 kuitenkin yksi puolueen piirijärjestö sai huomattavan testamenttilahjoituksen, jonka perusteella tehtiin kolme ajantasaista ilmoitusta.

Vuoden 2021 tarkastuksissa tuli esiin tapaus, jossa vuonna 2018 tukea oli vastaanotettu samalta taholta yli 30 000 euroa kalenterivuoden aikana ja tämä taho ei ollut puolueen lähiyhteisö. Kyseinen piirijärjestö on täydentänyt ajantasaista ilmoitustaan tältä osin vuodelta 2018. Muutoin tarkastuksessa ei tullut esiin uusia tapauksia, joissa kalenterivuoden 30 000 euron raja muilta kuin puolueen ilmoittamilta lähiyhteisöiltä olisi ylitetty. Myöskään kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja ei havaittu.

Tarkastuksessa todettiin yksittäinen puoluelain 8 b §:n vastainen tukisuoritus kuntayhtymältä. Tukisuoritus palautettiin tarkastuksen aikana tuen antajalle.

Tarkastuksen aikana ilmoitettujen tukisuoritusten määrät ovat kasvaneet. Kuten aiemmin on todettu, tarkastushavaintojen mukaan ilmoitusvelvolliset ovat saaneet tukisuorituksia, 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.

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 jälkeenpäin. Uusia virtuaalivaluuttana tehtyjä lahjoituksia ei ole vuonna 2021 ilmoitettu puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.



4 Valtionavustuksen siirtämistä ja käyttöä koskevat menettelyt

Valtioneuvosto myönsi vuonna 2020 puoluelain 9 §:n mukaisen valtionavustuksen puolue-
kisteriin merkityille rekisteröidyille yhdistyksille. Avustusta myönnettiin noin 35,5 miljoonaa
euroa, ja sitä sai käyttää yhdistyksen säännöissä ja yleisohjelmassa määritellyn julkisen toi-
minnan tukemiseen. Avustuspäätöksessä on vuodesta 2016 lähtien yhdistetty poliittisen
toiminnan tukeminen sekä puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen. Tarkas-
tusviraston näkemyksen mukaan kahden eri valtionavustuspäätöksen yhdistäminen yhdeksi
valtionavustuspäätökseksi puolueille on yhdenmukaistanut kustannustilitysten laatimista
ja helpottanut valtionavustuksen käytön valvontaa.

Taulukko 7: Valtionavustukset puolueille vuonna 2020

Puolue	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2019	Myönnetty 2020	Siirretty edelleen	Tilityksen mukaan jäljellä 31.12.2020
KOK	0 €	6 770 650,00 €	2 881 981,00 €	0 €
LIIK	20 853,24 €	178 175,00 €	18 990,55 €	37 313,37 €
PS	1 543 382,93 € *)	6 948 825,00 €	1 015 299,98 €	3 348 718,42 €
RKP	0 €	1 603 575,00 €	376 000,00 €	0 €
KESK	74 990,86 €	5 523 425,00 €	2 202 429,07 €	672 182,16 €
KD	0 €	890 875,00 €	144 772,08 €	104 509,99 €
SDP	0 €	7 127 000,00 €	2 560 701,00 €	174 664,17 €
VAS	0 €	2 850 800,00 €	616 626,57 €	769 793,79 €
VIHR	0 €	3 563 500,00 €	517 684,81 €	126 934,05 €
Yhteensä	1 639 227,03 €	35 456 825,00 €	10 334 395,06 €	5 234 115,95 €

*) Tilitystä korjattu

Vuonna 2020 valtionavustuksen määrää lisättiin 29,4 miljoonasta eurosta 35,5 miljoonaa euroon. Lisäystä oli noin 6,1 miljoonaa euroa, ja valtionavustusta jäi käyttämättä eli siirtyi seuraavalle vuodelle noin 5,2 miljoonaa euroa. Tämä selittyy osaksi koronapandemialla ja osaksi sillä, ettei vuonna 2020 ollut säännönmukaisia vaaleja.

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.

Valtionavustuspäätöksen mukaan avustuksesta viisi prosenttia on käytettävä naisten poliittiseen toimintaan ja samoin viisi prosenttia puolueille niiden piirijärjestöjen toimintaan. Suomen Kristillisdemokraatit r.p. on tilityksensä mukaan käyttänyt naisten poliittiseen toimintaan alle viisi prosenttia, mutta puolueelta saadun tiedon mukaan koko osuutta ei siirretty koronatilanteen vuoksi naisjärjestölle vuoden 2020 aikana.

Vasemmistoliitto r.p. on valtionavustustilityksensä mukaan käyttänyt piirijärjestöjen toimintaan alle viisi prosenttia avustuksestaan. Summa ei kuitenkaan sisällä puolueen maksamia piirijärjestöjen toiminnanjohtajien henkilöstökuluja.

Kansallinen Kokoomus r.p. ja Suomen Keskusta r.p. ovat käyttäneet tilitystensä mukaan naisten poliittiseen toimintaan tasan viisi prosenttia vuonna 2020 saamastaan valtionavustuksesta. Liike Nyt r.p. on käyttänyt piiritointaansa tasan viisi prosenttia avustuksestaan.

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 kirjanpidon 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 arvioiden 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 2020 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. 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. Sopimuksia on tämän perusteella ajantasaistettu.

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. Työryhmän toimikautta jatkettiin 31.12.2021 asti.

Liite: Puoluerahoitustarkastukset vuonna 2021

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastusajankohta
Helsingin Kokoomus ry	2.9.2021
Helsingin Vasemmistoliitto ry	2.9.2021
Helsingin Vihreät ry	9.9.2021
Hämeen Kokoomus ry	28.10.2021
Hämeen Sosialidemokraatit ry	28.10.2021
Hämeen Vasemmistoliitto ry	27.10.2021
Hämeen Vihreät ry	27.10.2021
Kaakkois-Suomen Kokoomus ry	18.8.2021
Kaakkois-Suomen Sosialidemokraatit ry	30.8.2021
Kaakkois-Suomen Vihreät ry	19.8.2021
Keskustan Etelä-Hämeen piiri ry	29.10.2021
Keskustan Helsingin piiri ry	9.9.2021
Keskustan Karjalan piiri ry	19.8.2021
Keskustan Kymenlaakson piiri ry	18.8.2021
Keskustan Pirkanmaan piiri ry	20.10.2021
Keskustan Pohjois-Karjalan piiri ry	20.10.2021
Keskustan Päijät-Hämeen piiri ry	22.9.2021
Keskustan Uudenmaan piiri ry	15.9.2021
Keskustan Varsinais-Suomen piiri ry	13.10.2021
Perussuomalaisten Hämeen piiri ry	14.10.2021
Perussuomalaisten Pirkanmaan piiri ry	14.10.2021
Perussuomalaisten Pohjois-Karjalan piiri ry	25.8.2021
Perussuomalaisten Uudenmaan piiri ry	15.9.2021
Perussuomalaisten Varsinais-Suomen piiri ry	13.10.2021
Pirkanmaan Kokoomus ry	20.10.2021
Pirkanmaan Sosialidemokraattinen piirijärjestö ry	21.10.2021
Pirkanmaan Vasemmistoliitto ry	8.9.2021
Pirkanmaan Vihreät ry	21.10.2021

Tarkastetut organisaatiot	Tarkastusajankohta
Pohjanmaan Vasemmisto ry	20.10.2021
Savo-Karjalan Kokoomus ry	16.9.2021
Savo-Karjalan Sosialidemokraatit ry	25.8.2021
Savo-Karjalan Vasemmisto ry	16.9.2021
Savo-Karjalan Vihreät ry	26.8.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Helsingin piiri ry	16.9.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Hämeen piiri ry	6.10.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Kymen piiri ry	6.10.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pirkanmaan piiri ry	8.9.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjanmaan piiri ry (ent. Etelä-Pohjanmaan piiri ry)	20.10.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Pohjois-Karjalan piiri ry	20.10.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Uudenmaan piiri ry	16.9.2021
Suomen Kristillisdemokraattien (KD) Varsinais-Suomen piiri ry	13.10.2021
Svenska folkpartiet i Egentliga Finland rf	13.10.2021
Svenska folkpartiet i Helsingfors rf	21.10.2021
Svenska folkpartiet i Nyland r.f.	21.10.2021
Uudenmaan Kokoomus ry	22.9.2021
Uudenmaan Sosialidemokraatit ry	22.9.2021
Uudenmaan Vasemmistoliitto ry	23.9.2021
Uudenmaan Vihreät ry	23.9.2021
Varsinais-Suomen Kokoomus ry	13.10.2021
Varsinais-Suomen Sosialidemokraattinen Piiri ry	13.10.2021
Varsinais-Suomen Vasemmistoliitto ry	14.10.2021
Varsinais-Suomen Vihreät ry	14.10.2021



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

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