



**Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle puoluerahoituksen
valvonnasta 2010–2011**

K 6/2012 vp



**Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus
eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2010–2011**

L 1796-9530
ISSN 1796-9530 (nid.)
ISSN 1796-9646 (PDF)
Edita Prima Oy
Helsinki 2012

Eduskunnalle

Valtiontalouden tarkastusvirasto on valvonut puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) tukea sekä ilmoitettavien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista ajanjaksolta 1.9.2010–31.8.2011.

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

Helsingissä 3. päivänä huhtikuuta 2012

Pääjohtaja

Tuomas Pöysti

Tilintarkastuspäällikkö Jaakko Eskola

Pääasiallinen sisältö

Puoluelaisissa (10/1969, muutettu 683/2010) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta edistäviä velvoittavia säännöksiä. Säännösten tavoitteena on lisätä puolerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta.

Puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2010 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puolerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Kaikki tilinpäätökset ja tilintarkastuskertomukset oli toimitettu tarkastusvirastoon 18.1.2012 mennessä. Pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Edelleen kuitenkin korostetaan, että kaikkien kirjanpitovelvollisten on pidettävä kirjanpitonsa kirjanpitolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan ajan tasalla.

Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Tarkastettujen puolueiden, puolueen piirijärjestöjen ja puolueiden lähiyhteisöjen

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

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan puolueiden ja puolueyhdistysten tulee ilmoittaa vuonna 2011 kertyneet luottamushenkilömaksut puolerahoituksen ilmoitusrekisteriin mikäli ajantasaisen ilmoituksen kriteerit täyttyvät. Samoin puolueiden ja puolueyhdistysten tulee tarkastusviraston näkemyksen mukaan jatkossa seurata luottamushenkilömaksujen kertymää ja tehdä näistä ilmoitukset ilmoitusrekisteriin vähintään kalenterivuositain.

Lisäksi puolueiden tulee puoluelain 8 c §:n mukaisesti huolehtia, että puolueyhdistykset tekevät myös tarvittaessa ajantasaiset ilmoitukset Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tältä osin puolueiden tulisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan toimia nykyistä systemaattisemmin. Tarkastuksessa ei havaittu puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia tukisuorituksia.

Puoluelain tukea koskevat säännökset sisältävät tulkinnanvaraisia kohtia. Tarkastusvirasto pitää raportoinnissaan jatkuvasti esillä tarkastustoiminnassa esille tulevia käytännön tulkintatilanteita mahdollisten tulevien säädösmuutosten tarpeisiin.

Sisällys

1	Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö	9
1.1	Puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) yleinen sisältö valvonnan näkökulmasta	9
1.2	Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot	11
1.2.1	Ajantasainen ilmoitus	11
1.2.2	Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat	12
1.2.3	Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat	12
1.3	Tietojen toimittamiseen liittyviä tulkintatilanteita	14
2	Puoluerahoituksen valvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä	18
2.1	Valvonnan kohde	18
2.2	Tarkastusviraston toimenpiteet puoluelain valvontatehtävässä	20
2.3	Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit	22
2.4	Valvonnan rajoitukset	23
3	Valtiontalouden tarkastusviraston saamat ilmoitukset ja toimenpiteet ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen ja tuen rajoitusta koskevien säännösten valvonnassa	24
3.1	Tarkastuksen yleiskuvaus	24
3.2	Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt	25
3.3	Valvottavien tilintarkastuskertomukset	27
3.4	Valvottavien tilinpäätöstietojen toimittaminen	28
3.5	Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen	29
3.6	Tuen rajoituksia koskevien säännösten noudattaminen	31
4	Johtopäätöksiä ja suosituksia	34
	LIITE 1 Luettelo tarkastetuista	36

1 Puoluerahoituksen valvontatehtävässä sovellettava lainsäädäntö

1.1 Puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) yleinen sisältö valvonnan näkökulmasta

Puoluelaisissa (10/1969, muutettu 683/2010) on säädetty puolueille ja puolueyhdistyksille rahoituksen avoimuutta tavoittelevia velvoittavia säännöksiä. Säännösten tavoitteena on lisätä puoluerahoituksen avoimuutta ottamalla erityisesti huomioon Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECON Suomelle antamat suositukset. Yleisöllä tulee olla mahdollisten sidonnaisuuksien arvioimisen kannalta riittävästi tietoa puolueiden perustoiminnan ja vaalikampanjoiden rahoituksesta. Puoluerahoituksen aiempaa suuremman avoimuuden arvioidaan lisäävän luottamusta poliittiseen toimintaan ja parantavan siten myös äänestysaktiivisuutta. Tavoitteena on myös ehkäistä korruptiota ja epäasiallisiin sidonnaisuuksiin perustuvaa vaikuttamista puolueiden toimintaan.

Puoluelakiin on sisällytetty säännökset tuesta puolueille, puolueyhdistyksille ja puolueiden lähiyhteisöille. Lain mukaan tueksi tulee lukea lähtökohtaisesti kaikki rahana, tavarana, palveluna tai muulla tavalla saadut suoritukset. Vain eräät laissa nimenomaisesti mainitut suoritukset eivät ole tukea eivätkä siten sääntelyn piirissä.

Puoluelain sääntely koskee myös puolueiden lähiyhteisöjä. Lähiyhteisöllä tarkoitetaan sellaista yhteisöä ja säätiötä sekä niiden sellaista rahastoa, jonka puolue asianomaisen

yhteisön tai säätiön suostumuksella ilmoittaa olevan puolueen lähiyhteisö.

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

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

Puolueiden ja avustuspäätöksessä mainittujen yhdistysten tulee edelleen eritellä vaalikampanjoidensa kulut ja rahoitus. Vaalikampanjoiden kulujen ja rahoituksen erittelyssä on lisäksi mainittava erikseen vähintään 1 500 euron arvoisesta tuesta ja sen antajasta. Tiedot sisällytetään edelleen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ja

yleisön saataville. Todettakoon kuitenkin, että ensimmäiset vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyt tulee toimittaa tarkastusvirastolle vasta vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Puoluelain muutossäännöksessä (683/2010) on uudistettu myös puolueiden valvontatehtävän sääntelyä. Puolueiden valvontaa toteuttavat Valtiontalouden tarkastusvirasto, oikeusministeriö sekä asianomaisten yhteisöjen tai säätiöiden tilintarkastajat.

Puoluelain mukaan puolueisiin, piirijärjestöihin ja avustuspäätöksessä mainittuihin yhteisöihin kohdistuva tarkastusviraston valvontatehtävä on toissijainen. Oikeusministeriö vastaa puoluelain nojalla puoluetuen valtionapuviranomaiselle kuuluvasta valvontatehtävästä. Ulkopuolista rahoitusta sekä vaalikampanjaa koskevien tapahtumien tiedot ovat osa kirjanpitolain ja puoluelain mukaan laadittua tilinpäätöstä ja tilintarkastuslain mukaisen tilintarkastuksen kohteena. Tilintarkastajien tulee lain mukaan vastedes lausua vaadittujen tietojen oikeellisuudesta puolueen, piirijärjestöjen ja avustusta saavien yhteisöjen tilintarkastuskertomuksissa. Lähiyhteisön tilintarkastajan on otettava kantaa saaduista tuista laaditun erittelyn oikeellisuuteen. Tarkastusvirasto toteuttaa valvontatehtävänsä itsenäisesti ja riippu-

mattomasti omaan tarkastussuunnitelmaan perustuen.

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyä sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista. Oikeusministeriö valvoo puoluelain noudattamista siltä osin, kuin valvonta ei kuulu Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa.

Edellytyksenä kuitenkin on, että valvottava on saanut asiasta kehotuksen ja että laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen.

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

1.2 Puoluelaisissa määritellyt ilmoitusvelvolliset ja tarkastusvirastolle toimitettavat tiedot

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

1.2.1 Ajantasainen ilmoitus

Puoluelain 8 c §:n perusteella puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhdyntöisen on tehtävä ilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle saamansa tuen määrästä ja tuen antajasta. Ilmoitus on tehtävä, jos puolueen, puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhdyntöisen yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Ajantasaista ilmoitusta on täydennettävä, kun ilmoituksen tai sen täydennyksen jälkeen samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittää 1 500 euroa. Saman tukijan antamista tuista tulee siten antaa tarvittaessa useita ilmoituksia. Tämä tarkoittaa, että ilmoitusta on täydennettävä aina, kun seuraava 1 500 euron raja ylitetään (esimerkiksi 3 001 euroa, 4 502 euroa jne.). Saman tukijan määrittää tukijan oikeustoi-mikelpoisuus.

Valtiontalouden tarkastusvirasto ei vastaanota eikä käsittele alle 1 500 euron arvoisesta tuesta annettua ilmoitusta. Ilmoitusta täydennettäessä ilmoitettava tukisumma voi kuitenkin olla pienempi kuin 1 500 euroa. Ajantasainen ilmoitus tulee tehdä tuen vastaanottamista seuraavan kalenterikuukauden

15. päivänä. Tämän jälkeen annetut ilmoitukset vastaanotetaan myöhässä saapuneina.

Ilmoitukset vastaanotetaan ainoastaan sähköisesti.

Puoluelain 8 c §:ää, jossa säädetään ajantasaista ilmoituksesta, sovellettiin vasta ensimmäisestä päivästä tammikuuta 2011 alkaen. Ensimmäinen ajantasainen ilmoitus voitiin siten tehdä tammikuussa 2011 vastaanotetusta tuesta. Ilmoitus tuli tällöin tehdä 15.2.2011 mennessä.

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

Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusjärjestelmään mahdollistettiin se, että puolueet voivat jakaa puolueyhdistyksilleen ja lähiyhdyntöilleen oikeuden tehdä omalta osaltaan ajantasaista ilmoituksia. Puolueen vastuulla on tällöin perustaa sähköiseen ilmoitusjärjestelmään puolueyhdistyksen perustiedot. Puolueella on kuitenkin velvollisuus huolehtia, että ilmoitukset tehdään puoluelain tarkoittamalla tavalla. Lähiyhdyntöiset perustetaan tietojärjestelmään Valtiontalouden tarkastusvirastossa saapuneiden ilmoitusten perusteella. Tämän jälkeen lähiyhdyntöisen edustajaksi ilmoitettu käyttäjä voi tehdä lähiyhdyntöisen puolesta ajantasaisten ilmoituksen.

Ajantasaisten ilmoitukset sisällytetään ilmoitusrekisteriin, josta jokaisella on oikeus saada tietoja ja jäljennöksiä yleisen tietoverkon kautta.

1.2.2 Puolueen ja valtionavustuspäätöksessä mainitun yhdistyksen tilinpäätösasiakirjat

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

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

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

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

Valtiontalouden tarkastusviraston sähköi-

nen ilmoitusjärjestelmä mahdollistaa sen, että avustuspäätöksessä mainittu yhdistys voi liittää edellä mainitut asiakirjat tiedostomuodossa puolueelle ja puolue hyväksyy asiakirjat edelleen toimitettavaksi tarkastusvirastolle.

Vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittelyt tulee toimittaa sähköisellä ilmoituslomakkeella Valtiontalouden tarkastusvirastolle sen vuoden tilinpäätöksen yhteydessä, jolloin vaalit on pidetty. Vuoden 2011 eduskuntavaalien vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen erittely toimitetaan siten vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä.

Vuoden 2010 tilinpäätösasiakirjojen yhteydessä ei myöskään toimitettu ajantasaisiin ilmoituksiin sisältyviä tietoja, koska ajantasaisia ilmoituksia koskeva säännös tuli voimaan vasta vuoden 2011 alusta. Edelleen tilitys valtionavun käytöstä toimitetaan erillisellä tilityspohjalla vasta vuoden 2011 tilinpäätöstietojen yhteydessä. Oikeusministeriö vahvisti erillisen tilityslomakkeen vuoden 2011 valtionavustuspäätökseen liittyvänä.

Valtiontalouden tarkastusvirasto julkaisee sille toimitetut tiedot viipymättä ilmoitusrekisterissään. Asiakirjat julkaistaan toimitetussa muodossaan.

1.2.3 Lähiyhteisön tilinpäätösasiakirjat

Puolueen lähiyhteisö on yhteisö tai säätiö sekä yhteisön tai säätiön sellainen rahasto, jonka puolue ilmoittaa asianomaisen yhteisön tai säätiön suostumuksella Valtiontalouden tarkastusvirastolle lähiyhteisöksi. 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 puoluekisteriin merkitty

puolue voi ilmoittaa muita yhteisöjä, säätiöitä ja niiden rahastoja lähiyhteisökseen. Sellaisella yhdistyksellä, jota itseään ei ole merkitty puoluerekisteriin, ei voi myöskään olla tässä tarkoitettuja sen itsensä ilmoittamia lähiyhteisöjä.

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

puolueen lähiyhteisö. Se yhteisö tai säätiö, jonka rahasto on ilmoitettu lähiyhteisöksi, toimittaa asiakirjat.

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

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

1.3 Tietojen toimittamiseen liittyviä tulkintatilanteita

Säännökset tietojen toimittamisesta ovat siinä määrin varsin yksiselitteiset. Vuoden 2010 toimitettavissa tiedoissa ei tullut esiin olennaisia tilinpäätösasiakirjoja koskevia tulkinnanvaraisuuksia.

Tietojen toimittamista koskeva olennainen materiaallinen uudistus on ollut ajantasaista ilmoitusta koskeva säännös. Puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhdistyksen on tehtävä ajantasainen ilmoitus, mikäli samalta tukijalta saatu tuki on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Tuen käsite on määritelty puoluelaissa.

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

1 Tavanomainen talkootyö ja tavanomaiset ilmaisupalvelut

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

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

seisen rahoittajan ehdokkaalle antama tuki.

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

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

Rajaus koskee sellaisia ulkopuolisilta saatuja suorituksia, jotka liittyvät yhdistyksen toiminnan ja talouden tavanomaiseen, joka-päiväiseen hoitamiseen, kuten yhdistyksen tehtäviin työnantajana ja käyttöömaisuuden haltijana. Tällaisia suorituksia voivat siten olla esimerkiksi puolueen omistaman toimistohuoneiston tai toimistoirtaimiston myynnistä saadut maksut. Edellytyksenä kuitenkin on, että suoritus on käyvän arvon mukainen.

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

Tavanomaisen järjestötoiminnan arviointi perustuu sellaiseen toimintaan, joka on tavanomaista kaikissa järjestöissä ja yhdistyksissä. Tässä yhteydessä ei voida huomioida kaikkia niitä varainkeruun muotoja, jotka ovat tyyppillisiä nimenomaan puolueille ja puolueyhdistyksille, vaikka kyseiset yhteisöt pitävät näitä ns. tavanomaisena toimintanaan. Esimerkkinä tästä ovat puolueiden ja puolueyhdistysten keräämät luottamushen-

kilömaksut. Luottamushenkilömaksua maksetaan puolueyhdistykselle luottamustoimen kokouspalkkiosta. Luottamushenkilömaksun voi maksaa joko luottamushenkilö itse tai sen suorittaa puolueyhdistykselle kunta tai kuntayhtymä luottamushenkilön antaman valtakirjan nojalla. Maksuliikenteen järjestelyllä ei kuitenkaan ole asian arvioinnin kannalta merkitystä. Kysymyksessä on palkkionsaajan oikeustoimi. Puolueelle maksettava ns. luottamushenkilömaksu on puoluelain näkökulmasta tulkittava yksityishenkilön tekemäksi lahjoitukseksi puolueelle. Se on siten puoluelain tarkoittamaa tukea. Puoluelain muutosten tavoitteena on ollut myös lisätä puoluerahoituksen avoimuutta. Huolimatta siitä, että luottamusmaksujen esittäminen tukena ei tuo olennaista lisätietoa puolueyhdistysten sidonnaisuuksista, niiden avoin esittäminen edistää osaltaan puolueiden ja puolueyhdistysten rahoituksen läpinäkyvyyttä ja on siten lain tavoitteiden mukainen.

3 Puolueen ja sen puolueyhdistysten toisiltaan saamat suoritukset

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

4 Puolueen ja puolueyhdistyksen harjoittaman pysyväisluonteisen liiketoiminnan tulot

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

Luonteeltaan tilapäinen liiketoiminta ei

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

Liiketoiminnan luonnetta saattaa käytännössä olla vaikea arvioida. Puolue saattaa esimerkiksi toimia tilojensa edelleenvuokraajana. Tällöin tulee kuitenkin myös tarkastella toiminnan markkinaehtoisuutta. Jos hintaan sisältyy arvion mukaan olennaista ylihintaa, ei toimintaa voida pitää markkinaehtoisena. Tällöin vähintään saatu ylihinta tulisi arvioida ja ilmoittaa saatuna tukena euromääräisesti.

5 Puolueen ja puolueyhdistyksen harjoittaman sijoitustoiminnan tulot

Tällaisia ovat esimerkiksi osingot ja talletusten korot samoin kuin vuokratulot puolueen omistamasta kiinteistöstä. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että kysymyksessä on nimenomaan puolueen harjoittama sijoitustoiminta.

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

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

Lakiin perustuvaksi avustukseksi hyväksytään myös valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla sopimuksella edelleen muun kuin valtionavustuksen saajan käytettäväksi siirretty valtionavustus. Valtionavustuslain 7 §:n 2 momentin perusteella valtionavustus voidaan myöntää käytettäväksi valtionavustuksen käyttötarkoitusta toteuttavan muun kuin saajan toiminnan tai hankkeen avustamiseen. Valtionavustuksen saajan on silloin tehtävä sopimus valtionavustuksen käytöstä, käytön valvonnasta ja niiden ehdoista toimintaa tai hanketta toteuttavan tahon kanssa. Mahdollisuus valtionavustuksen siirtämiseen edelleen sopimuksen perusteella käy yleensä ilmi valtionavustuspäätöksestä, jos se on sallittu. Toimintaansa tai hankettaan toiselle myönnetyn valtionavustuksen varoilla rahoittavan puolueen tai puolueyhdistyksen on voitava pyydettyäessä osoittaa rahojen lähde esittämällä valtionavustuslain 7 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtionavustuksen saajan kanssa tehty sopimus. Sopimuksesta on käytävä ilmi valtionavustus, josta varat ovat peräisin, sekä sitoutuminen valtionavustuksen käytön ehtoihin ja valvontaan momentissa säädetyn mukaisesti.

Muut suoritukset tulee puoluelain mukaan tulkita tueksi.

Edelleen puoluelaisissa on säädetty tuen vastaanottamista koskevista rajoituksista. Sellaista tukea, jonka antajaa ei voida selvittää, ei saa vastaanottaa. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräystoiminnasta saatua tukea. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin korostanut, että velvollisuutta selvittää tuen antaja tulee tulkita suhteellisuus huomioon ottaen. Säännöksessä tarkoitettu selvittelytyö tarkoittaa lähinnä tuen lähettäjälle tai antajalle kohdistettavaa tiedustelua tuen alkuperäisestä lähteestä, jos on syytä epäillä, että tuen antaja toimii vain välikä-

tenä. Tällaista tilannetta koskee myös ilmoitusvelvollisuus välitetyn tuen antajasta. Valiokunnan mietinnön (PeVM 3/2010 vp) mukaan selvittämisvelvollisuus laajenee tuen arvon kasvaessa. Jos tuen antaja jää kokonaan tuntemattomaksi tai tuen välittäjä kieltäytyy ilmaisemasta tuen lähdettä, tällaista tukea ei saa ottaa vastaan.

Samalta tukijalta ei saa vastaanottaa tukea arvoltaan 30 000 euroa enempää kalenterivuodessa. Tämä tukikatto on tukija- ja vastaanottajakohmainen. Sama tukija voi siten katon rajoittamatta tukea esimerkiksi saman puolueen useita puolueyhdistyksiä, kunhan kunkin vastaanottajan saama tuki jää alle laissa säädetyn rajan. Tukikatto ei koske puolueen lähiyhdistyksen antamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle eikä myöskään testamentilla annettua tukea.

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

Tukea ei saa vastaanottaa valtiolta, kunnalta, kuntayhtymältä, valtion tai kunnan liikelaitokselta, julkisoikeudelliselta yhdistykseltä, laitokselta tai säätiöltä taikka valtion tai kunnan määräysvallassa olevalta yhtiöltä. Kielto ei kuitenkaan koske toimitilojen käyttöä eikä tavanomaista vieraanvaraisuutta. Toimitilojen käytöllä tarkoitetaan esimerkiksi puolueyhdistyksen kokoontumista kunnan tiloissa ja tavanomaisella vieraanvaraisuudella esimerkiksi kahvitarjoilua.

Määräysvallasta yrityksessä säädetään kirjanpitolain (1336/1997) 1 luvun 5 §:ssä. Valtion tai kunnan määräysvallassa oleviin

yrityksiin voivat kuulua esimerkiksi valtiomenemmistöiset osakeyhtiöt ja kunnan tai kuntien yhteiset vesi- ja sähköyhtiöt.

Julkisoikeudellisena pidetään sellaista yhdistystä ja säätiötä, joka on lailla tai asetuk-

sella järjestetty erityistä tarkoitusta varten. Tällaisia ovat esimerkiksi ylioppilaskunnat ja kauppakamarit. Kielto koskee myös itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, kuten Kansaneläkelaitosta ja Suomen Pankkia.

2 Puoluerahoituksen valvonta Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä

2.1 Valvonnan kohde

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

Valtiontalouden tarkastusvirasto voi sakon uhalla velvoittaa valvottavan täyttämään velvollisuutensa, jos asiakirjoja tai tietoja ei ole viraston kehotuksesta huolimatta toimitettu, korjattu tai täydennetty taikka niiden oikeellisuutta ja riittävyttä selvitetty ja laiminlyönti on kokonaisuutena arvioiden olennainen. Uhkasakon tuomitsee maksettavaksi valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 15 §:ssä tarkoitettu uhkasakkolautakunta. Uhkasakon asettamiseen ja maksettavaksi tuomitsemiseen saa hakea valittamalla muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, siten kuin hallintolainkäyttölais-sa (586/1996) säädetään.

Valtiontalouden tarkastusviraston toimittamasta valvonnasta säädetään muutoin Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetussa laissa.

Valtiontalouden tarkastusvirasto antaa

eduskunnalle vuosittain kertomuksen toiminnastaan puoluelain valvonnassa.

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

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

Lisäksi on otettava huomioon, että tarkastusvirastolla on puoluetukeen kohdistuva tarkastusoikeus valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) perusteella. Koska oikeusministeriö toimii ensisijaisena valtionavustusten valvojana, tarkastusviraston rooli on tältä osin toissijainen.

Puolurekisteriin merkittyjä puolueita oli 17 tilanteen 12.5.2011 mukaan. Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla on 115 ja erillisiä naisjärjestöjä kuusi. Puolueiden lähiyhteisöjä oli ilmoitettu tarkastusvirastolle seitsemän (tilanne 12.5.2011). Valvottavien yhteisöjen kokonaismäärä on puoluelain ja valtionavun jakopäätöksen mukaisesti noin 140 yhteisöä.

Puoluelain valvontatoiminnassa tarkastusviraston pitkän aikavälin suunnittelun tavoitteena on, että tarkastusvirasto voi toteuttaa tarkastuksen kaikkiin valvottaviin

kuuden vuoden kuluessa. Pitkän aikavälin suunnittelussa on huomioitava kirjanpitolain (1336/1997) tarkoittama tositteiden säilytys-aikavaatimus. Suunnittelussa voidaan ottaa huomioon tarkastushavaintojen perusteella muodostuva käsitys eri toimijoiden toimintariskistä ja sisäisen valvonnan riskistä. Tarkastusten määrä on kuitenkin riippuvainen tarkastusviraston resursseista.

On todettava, että valvottavien kokonaismäärän kannalta puoluelain 9 §:n tarkoittama valtionavustuspäätös perustaa tarkastusvirastolle määrällisesti eniten valvottavia. Näin ollen valtionavustuspäätöksen tulisi olla sellainen, että se perustaa sekä puolueorganisaatioille että tarkastusvirastolle oikeuksia ja velvollisuuksia selkeästi ja tarkkarajaisesti.

2.2 Tarkastusviraston toimenpiteet puoluelain valvontatehtävässä

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 antanut puoluelain nojalla 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 (361/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston yleisohje puoluelain 9 b §:n tarkoittaman vaalikampanjan kuluja ja rahoitusta koskevan erittelyn laatimisesta ja puoluelain 9 d §:n 1 momentin tarkoittamien tietojen toimittamisesta (356/41/2010)
- Valtiontalouden tarkastusviraston määräys puoluelain 9 d §:n 2 momentin tarkoittaman puolueen lähiyhteisön tilinpäätöksen ja muiden tietojen toimittamisesta valtiontalouden tarkastusvirastolle (359/41/2010).

Lisäksi tarkastusvirasto vahvisti ohjeen puoluerahoitusta koskevien kanteluiden te-

kemisestä Valtiontalouden tarkastusvirastolle (312/41/2010).

Määräykset ja ohjeet toimitettiin puolueille. Ohjeet ovat saatavilla myös FINLEX-säädöstietopankissa sekä tarkastusviraston ylläpitämällä verkkosivuilla osoitteessa www.vaalirahoitusvalvonta.fi.

Tarkastusviraston ylläpitämä neuvontapalvelu aloitti myös toimintansa vuoden 2010 joulukuussa. Lisäksi tarkastusvirasto ylläpiti verkkosivuilla puoluelain tulkinnallisiin kysymyksiin liittyvää neuvontaosiota. Neuvontaa annettiin myös sähköpostin välityksellä. Kysymykset ja vastaukset, joilla arvioitiin olevan yleisempää tulkintaa ohjaavaa merkitystä, julkaistiin myös verkkosivuilla. Lisäksi tarkastusvirasto on järjestänyt puoluelain toimeenpanoon liittyen kaikille puolueille avoimia keskustelu- ja koulutustilaisuuksia.

Tarkastusvirasto toteutti vaalirahoituslain ja puoluelain (10/1969) tehtävien hoitoon liittyvän tietojärjestelmähankinnan. Hankittu tietojärjestelmä toimii sekä vaalirahoitusilmoitusten että puoluelaisissa säädettyjen ilmoitusten vastaanottamis- ja julkaisujärjestelmänä. Sähköisessä ilmoitusmenettelyssä ilmoittaja voi tunnistautumisen jälkeen omatoimisesti saattaa ilmoituksensa julkaisuksi vaalirahoitusvalvonnan verkkosivuilla niin, että ilmoitusten ulkoasu on yhtenäinen. Paperimuodossa saapuneet ilmoitukset tallennetaan tarkastusvirastossa viipymättä tietojärjestelmään. Puoluelaisissa säädettyjen tietojen toimittamisessa pyrittiin kokonaan sähköiseen ilmoitusjärjestelmään.

Markkinoilla ei ollut tähän tarkoitukseen olemassa valmiita ratkaisuja, joten tieto-

järjestelmä jouduttiin tarkastusvirastossa suunnittelemaan ja toteuttamaan poikkeuksellisen nopealla aikataululla lainsäädännön voimaan tullessa. Tietojärjestelmän toimivuuden ja käytettävyyden varmistaminen on vastedes tärkeä painopistealue. Valmius

puoluelain mukaisten ilmoitusten vastaanottamiseen sähköisessä muodossa oli 1.1.2011.

Tarkastusvirasto toteutti vuoden aikana yhteensä 32 paikallistarkastusta. Tarkastusten toteutusta ja olennaisimpia havaintoja kuvataan luvussa 3.

2.3 Tarkastuksen tavoitteet ja käytetyt kriteerit

Suoritetun tarkastuksen tavoitteena oli varmistua siitä

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

Tarkastuskriteerit määritettiin puoluelain perusteella. Erityistä huomiota kiinnitettiin säädöksissä edellytettyjen vastaanotettuja tukia koskevien euomääräisten enimmäismäärien noudattamiseen ja sisällöllisiin rajoituksiin.

Tarkastettava ajanjakso oli kaikkien tarkastettavien kohdalla 1.9.2010 (puoluelain voimaantuloajankohta) – 31.8.2011. Tarkastettavaan ajanjaksoon sisältyivät tarkastettavien organisaatioiden vuoden 2010 tilinpäätöksen ja tilintarkastuskertomuksen toimittaminen sekä puoluelain näkökulmasta yhden vuoden olennaiset kirjanpitotapahtumat.

Mikäli puolue poistettiin puolerekisteristä kyseisen ajanjakson aikana, tarkastus kohdistui vain siihen ajanjaksoon, jolloin puolue oli merkittynä puolerekisteriin. Samoin lähiyhteisön tarkastukset kohdistuivat ajanjaksoon, jonka aikana kyseinen yhteisö tai säätiö tai yhteisön tai säätiön rahasto oli ilmoitettu lähiyhteisöksi.

Ensimmäisellä tarkastuskierroksella oli

tavoitteena myös perehtyä erityyppisten ilmoitusvelvollisten kirjanpito- ja tilinpäätösaineistoon sekä puoluerahoitustiloihin.

Tarkastukset toteutettiin paikallistarkastuksina, joista ilmoitettiin tarkastuskohteille etukäteen.

Tarkastuksen suuntaamisessa huomioon otettavia kohdeasioita olivat seuraavat:

- tarkastuskohteen kirjanpidon ja maksuliikkeen sekä varainhoidon yleisjärjestelyt sekä vastaanotettu tuki
- erittelytapa kirjanpidossa puoluelain näkökulmasta (esimerkiksi pankkitilit ja kassavarat, rahankeräykset, tiliotteet, lahjakirjat)
- puoluelain tukea koskevien rajoitusten noudattaminen ajalta 1.9.–31.12.2010 ja 1.1.–31.8.2011
- alkuvuoden 2011 (tammi-elokuu) ajantasaisten ilmoitusten kattavuus kirjanpidon perusteella ja ilmoitusten tietosisällön tarkastaminen
- ei-rahallisen tuen seuranta ja huomioon ottaminen ilmoitusmenettelyssä
- puolueiden huolehtimisvelvollisuuden menettelyt paikallisyhdistysten ilmoitusten toimittamisessa
- puolueen ja sen lähiyhteisön tai muun organisaation antamien ilmoitustietojen vertaaminen toisiinsa
- tilintarkastuskertomuksen lausumien asianmukaisuus puoluelain näkökulmasta ja tarvittaessa tilintarkastuksen sisältöön perehtyminen.

2.4 Valvonnan rajoitukset

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

Merkittävin puoluerahoituksen kokonaisuuden läpinäkyvyyden rajoitus liittyy valvottavien organisaatioiden vähäiseen määrään suhteessa puolueyhdistysten kokonaisuuteen. Tarkastusviraston valvottavia

ovat puoluelain perusteella ainoastaan puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Muut puolueyhdistykset eivät ole tarkastusviraston valvottavia. Näin ollen valvonnan ulkopuolelle jää käytännössä suurin osa puolueyhdistyksistä eli noin 5 000–6 000 yhdistystä. Näiden valvominen olisi myös erittäin merkittävä resurssikysymys.

3 Valtiontalouden tarkastusviraston saamat ilmoitukset ja toimenpiteet ilmoitusvelvollisuuden noudattamisen ja tuen rajoitusta koskevien säännösten valvonnassa

3.1 Tarkastuksen yleiskuvaus

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

Tarkastusvirasto on puoluelain (10/1969, muutettu 683/2010) 9 e §:n 2 momentin perusteella tehnyt paikallistarkastuksen kaikkiin vuoden 2011 alussa puolerekisterissä olleisiin puolueisiin, valtionavustusta saavien puolueiden Uudenmaan piirijärjestöihin sekä puolueiden ilmoittamiin lähiyhteisöihin. Lähiyhteisöjen tarkastus tehtiin niissä lähiyhteisöissä, joilla oli lähiyhteisöstatus ajanjaksolla 1.9.2010–31.8.2011. Tarkastuksissa selvitettiin puoluelain näkökulmasta ja vuosien 2010 ja 2011 kirjanpitoaineiston perusteella valvottavien kirjanpidon, maksuliikkeen ja varainhoidon yleisjärjestelyjä sekä tukirahoituksen ja kulujen erittelytapaa kirjanpidossa ja tukirajoitusten huomioonottamista ajalla 1.9.2010–31.8.2011.

Puolue- ja yhteisörahoitustarkastusten kohteina oli 17 puoluetta, kahdeksan piirijärjestöä ja seitsemän puolueiden ilmoitta-

maa lähiyhteisöä. Kaikkiaan paikallistarkastuksia tehtiin näin ollen 32. Tarkastuksista ilmoitettiin tarkastuskohteille kesäkuussa 2011, tarkastuskohteet toimittivat pyydetyn ennakkomateriaalin tarkastusvirastolle elokuussa 2011 ja paikallistarkastukset toteutettiin tarkastussuunnitelman mukaisesti syysmarraskuussa 2011. Tarkastetut yhteisöt on esitetty liitteessä 1.

Paikallistarkastuksista tehty tarkastuskohdekohtaiset palautemuistiot lähetettiin kommentoitaviksi luonnoksina marraskuun 2011 lopulla. Alustavia tarkastushavaintoja käsiteltiin tarkastuskohteille 2.12.2011 järjestetyssä keskustelu- ja informaatiotilaisuudessa, ja lopulliset palautemuistiot lähetettiin tarkastuksen kohteille 21.12.2011. Palautemuistioista pyydettiin antamaan tarpeelliseksi katsotuilta osin kommentit tarkastusvirastolle 16.1.2012 mennessä. Saatua palaute on otettu huomioon tämän tarkastuskertomuksen valmistelussa.

Tarkastuksen ovat suorittaneet johtava tilintarkastaja JHTT Klaus Krokfors, johtaja tilintarkastaja JHTT Seppo Akselinmäki ja johtava tilintarkastaja Pontus Londen. Tarkastusta on johtanut tilintarkastuspäällikkö JHTT Jaakko Eskola.

3.2 Valvottavien kirjanpito- ja tilinpäätösmenettelyt

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

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

Tarkastuksessa havaittiin, ettei puoluerahoituksesta ole mahdollista saada luotettava kokonaiskuvaa selvittämällä pelkästään tulorahoitusta ja tilinpäätöksen mukaisia tuottoja. Tarkastetuilla puolueilla ja muilla yhteisöillä on monenlaisia läpikulueriksi katsottuja kirjanpitotapahtumia. Niiden sisällön selvittämällä on kuitenkin merkitystä puoluelain tarkoittaman tuen näkökulmasta. Kirjanpitolaki mahdollistaa erilaisia tilien nettovolyymeja pienentäviä kirjausmenettelyjä, jotka voivat vaikuttaa tilinpäätöksestä tehtäviin johtopäätöksiin ja tätä kautta eri organisaatioita koskeviin vertailuihin. Tältä osin tilinpäätösten perusteella ei ole mahdollista muodostaa riittävää kuvaa puolueiden ulkopuolisen rahoituksen tosiasiallisesta määrästä.

Kirjanpitolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan käteisellä rahalla suoritetut maksut on kirjattava aikajärjestykseen viipymättä päiväkohtaisesti.

Muut kirjaukset saadaan tehdä kuukausikohtaisesti tai muulla vastaavalla jaksotuksella neljän kuukauden kuluessa kalenterikuukauden tai jakson päättymisestä. Tarkastuksessa kuitenkin havaittiin, että joillakin puolueilla kirjanpito oli kokonaan tekemättä ennen tilinpäätöksen valmistumista. Tätä ei voida perustella esimerkiksi sillä, että puoluetukea saavat vain eduskuntapuolueet, koska kaikkien puolueiden on järjestettävä tulorahoituksesta riippumatta kirjanpitonsa siten, kuin kirjanpitovelvollisuudesta on yleisesti säädetty. Kirjanpitovelvollisuus koskee kirjanpitolain 1 luvun 1 §:n kohdan 5 perusteella kaikkia yhdistyksiä.

Tarkastettujen organisaatioiden käyttämät tililuettelot eivät aina olleet kirjanpitolain 2 luvun 2 §:n edellyttämällä tavalla ajantasaista. Tililuetteloissa on ollut esimerkiksi aiemmin lopetettuja pankkitilejä, mikä on aiheuttanut ylimääräistä selvitystyötä sekä tarkastajille että tarkastettaville.

Tarkastuksessa havaittiin menettely, jolla tuloja ja menoja oli siirretty vaalivuoteen. Menettely poikkeaa yleisestä suoriteperusteisuuteen perustuvasta kirjanpidosta ja vääristää puoluerahoituksen näkökulmasta organisaation todellista rahoitustilannetta tilinpäätöksessä. Tämä voi aiheuttaa myös ristiriitaa tarkastusvirastolle tehtyjen ajantasaisten ilmoitusten tietosisällön kanssa, ja erityinen merkitys asialle tulee kirjanpidon näkökulmasta vuodenvaihteessa. Vastaavan kaltainen menettely oli myös tarkastuksessa esiin tullut kirjanpitolain vastainen vapaaehtoinen varaus, jolla varauduttiin vaaleihin.

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota pankkien antamien tiliotteiden tietosisältöön. Silloin kun puolue tai muu organisaatio on saanut pankkitililleen useita suorituksia

esimerkiksi jäsenmaksuina tai lahjoituksina, rahalaitos on saattanut esittää suoritukset tiliotteella koonteina. Puoluelain näkökulmasta koonneista tulee aina esittää riittävä erittely, jotta voidaan varmistua siitä, etteivät yksittäiset suoritukset jo sellaisenaan ylitä ajantasaisen ilmoituksen 1 500 euron kynnystä.

Tarkastuksessa havaittiin sellaisia sopimusjärjestelyjä, joiden perusteella oli epäselvää muodostuuko niistä tukea puolueelle. Tapahtumien sisällön dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota. Tällaisia tapahtumia olivat esimerkiksi lainat sekä yhteistyökumppaneiden tai puolueen hallinnassa olevien yhtiöiden kanssa tehdyt palvelu- ja vuokrasopimukset ja keskinäiset avustukset. Lainatilanteessa, mikäli puolue ei pysty maksamaan velkaansa, velan anteeksiantamisesta voi tulla puolueelle tukea. Saamisten laskutuksen puutteellisesta seurannasta taas voi syntyä tukea velalliselle, esimerkiksi ehdokkaalle.

Tarkastusvirastolle toimitettujen tilinpäätösten sisältö ja laajuus vaihtelevat. Tarkastusvirastolle toimitetut tilinpäätösasiakirjat ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tarkoittamia julkisia asiakirjoja, jotka myös julkaistaan. Koska tilinpäätös julkaistaan puoluelain mukaisesti yleisessä tietoverkossa, siihen ei pitäisi sisällyttää ei-julkista tietoa, kuten henkilötunnuksia tai pankkitilien numeroita. Toisaalta sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin toimitettujen tilinpäätösten tulisi olla täydellisiä, eli niiden tulisi sisältää kaikki tilinpäätöksen numeroidut sivut. Asia korjaantunee laadittaessa vuoden 2011 tilinpäätöksiä, mutta se ei saisi johtaa tilinpäätösten informatiivisuuden heikkenemiseen. Tilinpäätösten toimittamiseen liittyen puolueen tulisi toimittaa jäljennökset alkuperäisistä allekirjoitetuista tilinpäätösasiakirjoista.

Puoluelain 9 a §:n 1 momentin tulkinnan-

varaisuus uusien tilinpäätösvelvoitteiden soveltamisesta ilmeni tarkastuksessa siten, että niiden soveltaminen ensimmäisestä päivästä tammikuuta 2011 on tulkittu kahdella eri tavalla. Eräs valvottavista oli katsonut kohdan koskevan vuonna 2011 laadittavaa edellisen vuoden tilinpäätöstä, kun taas osa katsoi ajankohdan tarkoittavan tammikuun alusta alkavaa tilikautta.

Tarkastuksessa tuli esille sellaisia tilanteita, joissa puolueen tai muun yhteisön taloudellisten rajojen tulkinnanvaraisuus ilmenee myös kirjanpidossa. Esimerkiksi puolueen ja sen eduskuntaryhmän sekä eduskuntaryhmän ja eduskunnan välinen rajanveto on ollut tulkinnanvarainen. Tämä on näkynyt käytännössä muun muassa siinä, ettei puolueen ja sen eduskuntaryhmän verovelkaa ole voitu erottaa toisistaan, koska puolueella ja sen eduskuntaryhmällä on ollut yhteinen Y-tunnus. Eduskuntaryhmien asema on kuitenkin vuoden 2010 aikana jonkin verran muuttunut, kun 10.12.2010 annettu laki eduskuntaryhmien tuesta (1091/2010) tuli voimaan vuoden 2011 alusta. Myös eduskunnan ja eduskuntaryhmien määrärahakäytäntöjä on muutettu tarkastusajanjakson aikana. Puolueiden ja niiden eduskuntaryhmien väliseen laskutukseen palataan tuen rajoitusten näkökulmasta toisaalla tässä tarkastuskertomuksessa.

Puolueyhteisön taloudelliset rajat ovat myös tulkinnanvaraiset käytettäessä piirijärjestön pankkitiliä myös paikallisyhdistyksen tai naisyhdistyksen menoihin. Tarkastuksessa havaittiin myös tapaus, jossa kunnan avustus valtuustoryhmälle maksettiin puolueen pankkitilille, koska puolueella ei ollut kunnassa toimivaa paikallisyhdistystä. Niin ikään havaittiin tilanne, jossa säätiön ulkomaanmaksut oli maksettu puolueen pankkitilin kautta. Näissä tapauksissa säätiö oli suorittanut maksun puolueelle, joka on tilittänyt erän eteenpäin.

3.3 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 niihin puolueisiin, jotka eivät saa valtionapua.

Puoluelain 9 c § ilmeni tarkastuksessa siten, että lainkohdan uusien tilintarkastusvelvoitteiden soveltaminen ensimmäisestä päivästä tammikuuta 2011 on tulkittu kahdella eri tavalla. Osa puolueyhteisöjen vuoden 2010 tilintarkastuksista oli tällä perusteella vielä ns. maallikkotilintarkastajien laatimia. Vuoden 2011 tilinpäätöstä tarkastettaessa tilanne korjaantunee. Myös tilintarkastuskertomusten lausumien sisältö vaihteli. Joidenkin puolueyhteisöjen tilintarkastajat ovat lisäksi antaneet erillisiä lausuntoja tai ilmoituksia.

Eräässä tapauksessa tarkastuksessa havaittiin, että puolueen tilintarkastaja oli antanut vakiomuotoisen tilintarkastuskertomuksen, vaikka tilinpäätös sisälsi lukuisia virheitä. Toisen puolueen kohdalla tilintarkastuskertomuksen asemesta oli annettu tilintarkastusstandardien mahdollistama kertomus yleisluonteisesta tarkastuksesta, koska tilintarkastajaa ei ollut valittu.

Tilintarkastuslain muutoksen perusteella kaikkien yhdistysten velvollisuutena ei ole valita tilintarkastajaa, vaan osa niistä yhdistyksistä, joihin puoluelain 9 c §:ää ei sovelleta, voi valita yhdistyslain (503/1989, muutettu 678/2010) 38 a §:n tarkoittaman toiminnantarkastajan, joka laatii toiminnantarkastuskertomuksen. Puoluelaisissa ei ole huomioitu toiminnantarkastajan valintaa ja toiminnantarkastuskertomusta vaan ainoastaan tilintarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusvirasto kuitenkin julkaisee myös toiminnantarkastuskertomukset.

3.4 Valvottavien tilinpäätöstietojen toimittaminen

Kaikki vuotta 2010 koskevat puoluelain tarkoittamat tilinpäätöstiedot on toimitettu Valtiontalouden tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Tarkastusvirasto lähetti osalle tilinpäätöksen toimitusvelvollisista kehoituksen toimittaa puuttuvat tiedot. Kehotus lähetettiin 19.9.2011. Kaikki tilinpäätökset ja tilintarkastuskertomukset oli toimitettu tarkastusvirastoon 18.1.2012 mennessä.

Osa tiedoista on saatu järjestelmään vasta tarkastuksen edetessä, ja muutamissa tapa-

uksissa tietoja ei ole voitu toimittaa sähköisesti, koska puolue ei ole nimennyt järjestelmän pääkäyttäjää.

Kaikkia puoluelain tarkoittamia tilinpäätöstietoja ei saatu vaivatta sähköisesti ja alkuperäistä asiakirjaa vastaavina, vaan tietoja jouduttiin kopioimaan skannaamalla järjestelmään poikkeuksellisesti myös tarkastusvirastossa. Todettakoon, että muita kuin laissa edellytetyjä asiakirjoja ei julkaista sähköisessä puoluerahoituksen ilmoitusrekisterissä.

3.5 Ajantasaiset ilmoitukset ja niiden täydentäminen

Puoluelain 8 c §:n perusteella puolueen, puolueyhdistyksen ja puolueen lähiyhteisön on tehtävä ilmoitus Valtiontalouden tarkastusvirastolle saamansa tuen määrästä ja tuen antajasta. Ilmoitus on tehtävä, jos puolueen, puolueyhdistyksen tai puolueen lähiyhteisön yksittäisen tuen tai useista samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo on vähintään 1 500 euroa kalenterivuodessa. Ajantasaista ilmoitusta on täydennettävä, kun ilmoituksen tai sen täydennyksen jälkeen samalta tukijalta saaduista suorituksista koostuvan tuen arvo ylittää 1 500 euroa. Saman tukijan antamista tuista tulee siten antaa tarvittaessa useita ilmoituksia.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin ilmoitettiin vuoden 2011 aikana ajantasaisilla ilmoituksilla vastaanotettuja tukisuorituksia yhteensä 2 339 478,37 euron kokonaismäärästä kaikkien puolueyhdistysten ja lähiyhteisöjen osalta.

Tarkastuksessa havaittiin, että suurin osa valvottavien saamista tukisuorituksista on ilmoitettu saatua tukea koskevin ajantasaisina ilmoituksina tarkastusviraston ylläpitämään sähköiseen ilmoitusrekisteriin. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin sellaisia puoluelain tarkoittamia tukisuorituksia, joita ei ollut ilmoitettu järjestelmään. Osa ilmoittamatta jättämisistä on aiheutunut huolimattomuudesta ja osa vuodenvaihteen menettelyistä. Ilmoituksia pyydettiin täydentämään tarkastusten aikana ja täydennykset tehtiin.

Tarkastuksessa selvitettiin myös sitä, miten puolueet ovat huolehtineet puolueyhdistysten ajantasaisen ilmoitusten tekemisestä. Tarkastuksen perusteella voidaan suositella, että puolueiden tulee nykyistä systemaatti-

semmin informoida paikallisyhdistyksiään puoluelain 8 c §:n velvoitteista.

Osa ilmoittamattomista suoritustyypeistä on tulkinnanvaraisia suorituksia, joita ei laissa erikseen ole lueteltu poikkeuksina ilmoitusvelvollisuudesta. Tarkastuksen kohteet pitivät tällaisia suorituksia tai muutoin rahanarvoisia etuuksia tavallisesti läpikuluerinä tai sopimukseen perustuvina tapahtumina.

Ajantasaisiin ilmoituksiin ei ollut aina sisällytetty saatuja mainosmaksuja, koulutukseen ja siihen liittyvään oppimateriaaliin saatua tukea, tavanomaisesta hintatasosta poikkeavia vuokria, saatua palkan osasuoritusta, matka-avustuksia ja matkustamista koskevia laivaseminaari- yms. suorituksia, lehtikirjoituspalkkioita sekä luottamushenkilömaksuja eli ns. puolueveroa. Valvonnan näkökulmasta joudutaan tulkitsemaan sitä, miltä osin suoritukset tai rahanarvoiset etuudet ovat tukea ja miltä osin sallittua tavanomaista toimintaa. Olennaista kuitenkin on, että puoluelaki tähtää rahoituksen läpinäkyvyyteen, joka toteutuu ajantasaisin ilmoituksin. Jos puoluelain tarkoittama organisaatio on mukana erilaisissa rahoitus- ja sopimusjärjestelyissä, tulisi sen itse myös arvioida, onko kysymyksessä puoluelain tarkoittama tuki. Ilmoituksia pyydettiin täydentämään myös tältä osin tarkastusten aikana.

Tarkastuksen edetessä puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet lukuisia uusia ajantasaisia ilmoituksia. Näistä osa on myös määrältään erittäin huomattavia. Ajantasaisiin ilmoituksiin on tehty myös korjauksia, joissa tarkastuksen perusteella on muutettu lahjoittajan nimi vastaamaan pankin tiliotetta ja kirjanpitoa. Puolueet ovat lisäksi tarkastuk-

sen aikana ilmoittaneet uusia lähiyhteisöjä.

Tarkastettavia on tarkastuksen aikana kehoitettu seuraamaan niiden saamia suorituksia kumulatiivisesti ilmoitus- ja enimmäisrajan noudattamiseksi. Erityisesti tämä koskee yksittäisinä suorituksina alle ilmoitusrajan olevia luottamushenkilömaksuja, joita kunnalliset työnantajat ja myös eduskunta ovat tilittäneet puolueyhteisöille luottamushenkilöiden puolesta useita kertoja vuodessa. Tällöin ilmoitusraja voi ylittyä vuoden loppupuolella. On myös syytä todeta, että jos luottamushenkilömaksuja ei ilmoiteta ajantasaisissa ilmoituksissa puoluerahoitusjärjestelmään, koko tulonsiirtomenettely jää läpinäkyvyyden ulkopuolelle. Tarkastusviraston tulkinnan mukaan luottamushenkilömaksut ovat puoluelain tarkoittamaa tukea puolueelle tai puolueyhdistykselle yksityishenkilöltä. Mikäli kalenterivuoden aikana luottamushenkilömaksu ylittää 1 500 euroa samalta tukijalta, on ajantasainen ilmoitus tehtävä. Ajantasainen ilmoitus voidaan kuitenkin hallinnollisen työn vähentämiseksi tehdä viimeistään kalenterivuoden joulukuussa.

Todettakoon, että veroviranomaisilta saadun tiedon mukaan luottamushenkilömaksuja tilitettiin vuonna 2010 yhteensä 5 670 500 euroa.

Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että muuta kuin suoraa rahallista tukea on ollut vähän. Tarkastuksessa tuli kuitenkin esiin erään puolueen kannattajien maksama vaalilehti, jonka ilmoitustulot ja laskut on hoitanut puolueen aktiivihenkilö. Lehdestä ei tehty ajantasaista ilmoitusta, mutta tarkastuksessa saadun käsityksen perusteella puolue on kiistatta saanut äänenkannattajansa kautta rahanarvoista tukea. Mahdollista hyötyä tai tuen merkitystä esimerkiksi vaalimenestyksen näkökulmasta on kuitenkin mahdoton arvioida, eikä se ole puoluelain tarkoittama näkökulma tukeen.

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

3.6 Tuen rajoituksia koskevien säännösten 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 sellaista tukea, jonka antajaa ei voida selvittää. Tämä ei kuitenkaan koske tavanomaisesta keräys-toiminnasta 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 (1336/1997) 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.

Tilitapahtumana kuntien ja kuntayhtymien sekä eduskunnan maksamat suoritukset puolueyhteisöille näyttävät puoluelain 8 b §:n tarkoittamalta kielletyiltä tuelta julkisyhteisöiltä. Käytännössä näissä tapahtumissa oli sisällöllisesti kysymys luottamushenkilömaksujen tilityksestä. Tarkastetuilla ei tarkastus-hetkellä ollut sopimuksia tai muita kirjallisia dokumentteja, joiden perusteella luottamushenkilöiden työnantaja tilittää puolueelle osan luottamushenkilöiden palkkioista palkkionsaajan puolesta.

Tarkastuksessa havaittiin myös julkisyhteisöjen maksamia tilakorvauksia sekä yliopistojen maksamia harjoittelutukia ja matkakorvauksia. Lainsäätäjän tarkoitus ei liene ollut estää puolueorganisaatioita palkkaamasta harjoittelijoita tavanomaiseen järjestötoimintaan, mutta muodollisesti palkkatukea julkisoikeudellisena yhteisönä toimivalta yliopistolta on pidettävä puoluelain kieltämänä tukena, ellei toisin säädetä. Erityisen ongelmalliseksi tilanne saattaa muodostua, jos yhteiskunnan tukia käytetään nimenomaan vaalikampanjointiin liittyvän henkilöstön palkkaamiseen.

Vaalilain (714/1998) 94 §:ssä on säädetty muun muassa, että vaalipiirilautakunnan tulee heti ilmoittaa eduskuntavaalien tulos ja valittujen vertausluvut ja äänimäärät niitä puolueita edustavissa, vaalipiirissä eniten leviävissä sanomalehdissä, joista ehdokkaita on valittu. Saman lain 188 §:n mukaan vaalipiirilautakuntien kustannuksista vastaa oikeusministeriö. Tarkastuksessa todettiin yhden puolueen saaneen ilmoitusmaksuja vaalipiirilautakunnilta. Yhtä lukuun ottamatta kaikki vaalipiirilautakunnat olivat suostuneet maksamaan puolueen laskutta-

mat ilmoitukset, jotka julkaistiin puolueen itse kustantamassa lehdessä. Koska suoritukset perustuvat lakiin, niitä ei ole pidettävä tukena puolueelle eikä niitä ole tarpeen ilmoittaa ajantasaisina ilmoituksina puoluerahoitusjärjestelmään. Muilla puolueilla ei ollut kirjanpidossaan vastaavia suorituksia, koska puoluelehdet on julkaissut jokin muu yhteisö.

Tarkastuksessa havaittiin, että puolueet olivat laskuttaneet eduskuntaryhmäänsä ruokailuista, majoituksesta, kokoustiloista ja puoluekokouskuluista. Käytännössä kyse on kulukorvauksista, joiden asianmukaisuus ei kuulu tämän tarkastuksen piiriin. Suoritusten sisällön asianmukaisuus on eduskunnan valvonnassa. Todettakoon myös, että eduskuntaryhmien asema ja menettelytavat ovat jonkin verran muuttuneet vuoden 2011 alussa, mutta jos eduskuntaryhmät ovat edelleen osa eduskuntaa, kyse voi olla puoluelain kieltämästä tuesta.

Puoluelain 8 b §:n mukaan ulkomaista tukea saa vastaanottaa vain yksityishenkilöiltä ja puolueen aatesuuntaa edustavilta kansainvälisiltä yhteisöiltä ja säätiöiltä. Tarkastuksessa havaittiin kuitenkin lukuisia lain sanamuodon kannalta hankalia ulkomaansuorituksia. Maksuja oli tullut Euroopan parlamentilta, Pohjoismaiden neuvostolta, islantilaisen pankin välityksellä sekä ulkomaisen yrityksen lehtitilausmaksuina. Muodollisesti näitä voidaan pitää kiellettyinä tukena.

Tarkastuksessa ei havaittu testamentteja tai lahjakirjoja eikä kirjanpidon ulkopuolisia suorituksia tai varoja.

Tarkastuksessa tuli esille, että erään puolueen tilaisuudessa puolueen puheenjohtajalle oli luovutettu kirjekuori, joka sisälsi rahaa. Puolue ei saanut selville kirjeen antajaa. Puoluelain 8 b §:n mukaan tukea ei saa vastaanottaa tuntemattomalta, mutta laki ei ota kantaa siihen, miten tällaisen tuen kanssa

on meneteltävä. Jotta lain tarkoitus toteutuisi, puoluetta kehoitettiin luovuttamaan varat joko poliisille tai aluehallintovirastolle.

Tarkastuksessa tuli esiin yli 30 000 euron suorituksia sellaisilta yhteisöiltä, jotka eivät ole puolueen ilmoittamia lähiyhteisöjä. Tarkastuksen kuluessa on kuitenkin ilmoitettu useita uusia lähiyhteisöjä. Yksi suoritus oli kuitattu ilman pankkitilin tapahtumia taseen kautta. Yksi huomattava suoritus oli maksettu erehdyksessä väärän organisaation kautta. Avustuksia oli käsitelty myös läpikulkuerinä, joita puolue ei tämän vuoksi pitänyt tarpeellisena ilmoittaa puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin.

Puoluelain tarkoittaman tuen vastaanottamista ja ajantasaisia ilmoituksia koskevan ilmoitusmenettelyn toteutumista voidaan tarkastella yhdessä nelikenttänä, jossa tuki luokitellaan sallituksi tai kielletyksi sekä toisaalta ilmoitetuksi tai ilmoittamatta jätetyksi. Läpinäkyvyyden näkökulmasta se, että saatu tuki on jollakin perusteella kiellettyä, ei oikeuta jättämään saatua ilmoitusrajan ylittävää tukea ilmoittamatta sähköiseen puoluerahoitusjärjestelmään.

Ihannetapauksessa kaikki saadut tuet ovat lain mukaan sallittuja, ja kaikista ilmoitusrajan ylittäneistä tuista on tehty ajantasainen ilmoitus. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että puolueet ja muut yhteisöt ovat tehneet ajantasaiset ilmoitukset lahjoituksista, lähiyhteisösuorituksista ja erilaisista osallistumismaksuista. Tarkastuksen aikana ilmoituksia on täydennetty. Uutena tapaus tyyppinä tehtiin puoluerahoitusjärjestelmään ilmoitus saadusta markkinahinnan ylittävää tuokratulosta.

Kuten aiemmin on todettu, tarkastushavaintojen mukaan ilmoitusvelvollisilla on ollut runsaasti saatua tukea tai tuen kaltaisia suorituksia, joista eri perusteiden ei ole tehty ajantasaista ilmoitusta. Näitä ovat ainakin

saatu vuokra- ja palkkatuki, matkustamista koskevat laivaseminaari- yms. suoritukset, mainosmaksut, koulutus- ja materiaalituki sekä lehtikirjoituspalkkiot. Tarkastuksen aikana ilmoitusvelvolliset ovat tehneet uusia tai korjattuja ajantasaisia ilmoituksia, joilla tilannetta on osin korjattu.

Ilmoitusvelvolliset ovat myös pyynnöstä hankkineet matkatoimistoilta ja laivayhtiöiltä lisäselvityksiä, kuten osallistujaluetteloita siitä, mistä niiden suoritukset muodostuvat, jotta voidaan varmistaa, ettei 1 500 euron ilmoitusraja ylity jo esimerkiksi yksittäisen seminaariosallistujan kohdalla. Tyypillinen tulkinnanvaraisuus sisältyy esimerkiksi tavanomaisen järjestötoiminnan rajanvetoon.

Varsinaisia kiellettyjä suorituksia olisivat esimerkiksi yli 30 000 euron tukisuoritukset samalta tukijalta. Läpinäkyvyyden kannalta on perusteltua, että myös nämä tuet, jos niitä on, ilmoitetaan ajantasaisissa ilmoituksissa sähköiseen ilmoitusrekisteriin, vaikka tarkastuksissa näitä ei havaittu.

Tarkastuksessa havaittiin myös sellaisia suorituksia, jotka ovat puoluelain mukaan

kiellettyjä ja joista ei ole tehty ajantasaista ilmoitusta. Tapaustyyppinä tällaisia suoritetyyppejä olivat rahakuori tuntemattomalta, harjoittelijatuki julkisyhteisöltä sekä matka- ym. kulukorvaukset ulkomailta ja eduskuntaryhmältä. Näitä ovat myös ulkomaiset lehtitilausmaksut ja yli 30 000 euron lehtikirjoituspalkkiot, jos ne kumpikin tulkitaan yhdeksi suoritukseksi yritykseltä eikä alkuperältään useaksi suoritukseksi yksittäisiltä kirjoittajilta tai tilaajilta. Eduskuntaryhmien asema on epäselvä, mutta jos eduskuntaryhmät katsotaan eduskunnan tai eduskuntaryhteisön osaksi, on ilman säädösmuutoksia perusteltua pitää eduskuntaryhmien maksamia korvauksia puolueille puoluelain 8 b §:n tarkoittamana kiellettynä tukena. On myös otettava huomioon, että tarkastusajanjakso oli 1.9.2010–31.8.2011, ja velvollisuus tehdä ajantasaiset ilmoitukset sähköiseen puolue-rahoitusjärjestelmään tuli voimaan vuoden 2011 alusta. Näin ollen edellisen vuoden 2010 puolella vastaanotettuja yli 1 500 euron suorituksia ei olisi voitukaan ilmoittaa järjestelmään.

4 Johtopäätöksiä ja suosituksia

Puolueiden, avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten sekä lähiyhteisöjen vuoden 2010 tilinpäätösasiakirjat on toimitettu sähköiseen puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin. Puoluelain 9 d §:n perusteella puolueen tulee toimittaa tilinpäätösasiakirjat kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Avustuspäätöksessä tarkoitettujen yhdistysten tilinpäätösasiakirjat on toimitettava kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Järjestelmän pääkäyttäjän rooli ja tietojen nykyistä ajantasaisempi toimitaminen ovat tärkeitä järjestelmän tarkoittaman läpinäkyvyyden näkökulmasta.

Pääsääntöisesti tarkastettujen yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu asianmukaisesti siten, että puoluelain säännösten valvonta oli kirjanpidon perusteella toteutettavissa. Edelleen kuitenkin korostetaan, että kaikkien kirjanpitovelvollisten on pidettävä kirjanpitoa kirjanpitolain (1336/1997, muutettu 1304/2004) 2 luvun 4 §:n mukaan ajan tasalla. Edelleen tililuetteloiden ajantasaisuuteen on joidenkin tarkastettujen organisaatioiden suositeltavaa kiinnittää huomiota.

Mahdollisena tulevana säännöstarvenneuksena mahdollista olisi, että muiden tilinpäätösasiakirjojen lisäksi edellytettäisiin toimitettavaksi tarkastusvirastolle yhteisön mahdollinen toimintakertomus tai tilinpäätöksen asemesta kirjanpitolain 3 luvun 8 §:n tarkoittama tasekirja, joka sisältää myös mahdollisen toimintakertomuksen.

Toimivaltarajat eduskuntaryhmien ja toisaalta piirijärjestöjen ja paikallisyhdistysten sekä nais- ja muiden erityisjärjestöjen suuntaan tulisi muodostaa yksiselitteisiksi. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi luopumista organisaatioiden yhteisistä

pankkitileistä, pysyviksi tarkoitettujen rekisteröimättömien yhdistysten rekisteröimistä ja eduskuntaryhmien aseman edelleen selventämistä. Taloudellisten tapahtumien dokumentointiin on suositeltavaa kiinnittää huomiota. Tarkastuksessa pyritään selvittämään saatujen suoritusten tosiasiallista sisältöä käytettävissä olevan dokumentaation pohjalta. Mikäli dokumentaatiota suoritusten sisällöstä ei ole, voidaan saatu suoritus tulkita ilmoitettavaksi tueksi.

Puoluelain näkökulmasta tueksi luetaan rahana, tavarana, palveluna tai muulla vastaavalla tavalla saadut suoritukset. Suoritukset, joita ei pidetä tukena, on määritelty puoluelain 8 §:ssä ja 8 a §:ssä. Tukikäsitemuotoon otettujen suoritusten osalta puoluelain näkökulmasta varsin katkava. Puolueiden ja puolueyhdistysten tulisi jatkossa jatkuvasti tarkkailla saamiaan suorituksia puoluelain määrittämään tukikäsitemuotoon otettujen suoritusten perusteella.

Puoluerahoituksen ilmoitusrekisteri on tarkoitettu edistämään läpinäkyvyyttä, ja saadun suoritusten luonnetta voidaan selventää ilmoituksissa lisätiedoin.

Tarkastettujen osalta voidaan todeta, että ajantasaiset ilmoitukset ovat täydennysten jälkeen olennaisilta osin oikein ja antavat tarkastettujen yhteisöjen saamista tuesta olennaisilta osin oikeat tiedot.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan puolueiden ja puolueyhdistysten tulee ilmoittaa vuonna 2011 kertyneet luottamushenkilömaksut puoluerahoituksen ilmoitusrekisteriin mikäli ajantasaisen ilmoituksen kriteerit täyttyvät. Samoin puolueiden ja puolueyhdistysten tulee tarkastusviraston näkemyksen mukaan jatkossa seurata luottamushenkilömaksujen kertymää ja tehdä

näistä ilmoitukset ilmoitusrekisteriin vähintään kalenterivuositain. Lisäksi puolueiden tulee huolehtia, että puolueyhdistykset tekevät myös tarvittaessa ajantasaiset ilmoitukset Valtiontalouden tarkastusvirastolle.

Tarkastuksessa ei havaittu puoluelain 8 b §:n tuen rajoitusten vastaisia olennaisia suoria tukisuorituksia. Tulkinnanvaraisia eriä tarkastuksessa havaittiin vähäisiä määriä.

Yleisesti puoluelaki muutoksineen antaa edellytykset puolueiden, puolueyhdistysten ja puolueen lähiyhteisöjen rahoituksen avoimuuden toteutumiselle. Edelleen puoluelaki mahdollistaa tarkastusviraston valvottavaksi

säädettyjen yhteisöjen ja säätiöiden tosiasiallisen valvonnan toteuttamisen. On kuitenkin edelleen huomioitava, että puoluelain nojalla tarkastusviraston valvottavat yhteisöt muodostavat vain pienen osajoukon kaikista puolueyhdistyksistä. Puolueen sisäiset suoritukset eivät ole tukea.

Puoluelain tukea koskevat säännökset sisältävät tulkinnanvaraisia kohtia. Tarkastusvirasto pitää raportoinnissaan jatkuvasti esillä tarkastustoiminnassa esille tulevia käytännön tulkintatilanteita mahdollisten tulevien tulkintoja selkeyttävien säädösmuutosten tarpeisiin.

Luettelo tarkastetuista

PUOLUEET

Itsenäisyyspuolue r.p.
 Kansallinen Kokoomus r.p.
 Kommunistinen Työväenpuolue (r.p.)
 Köyhien Asialla r.p.
 Muutos 2011 r.p.
 Perussuomalaiset r.p.
 Piraattipuolue r.p.
 Suomen Keskusta r.p.
 Suomen Kristillisdemokraatit (KD) r.p.
 Suomen Kommunistinen Puolue (r.p.)
 Suomen Senioripuolue (r.p.)
 Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p.
 Suomen Työväenpuolue STP r.p.
 Svenska folkpartiet i Finland r.p.
 Vapauspuolue (VP) – Suomen tulevaisuus r.p.
 Vasemmistoliitto r.p.
 Vihreä liitto r.p.

PIIRIJÄRJESTÖT

Keskustan Uudenmaan piiri ry
 Perussuomalaiset Uudenmaan piiri ry
 Suomen Kristillisdemokraatit (KD) Uudenmaan piiri ry
 Svenska folkpartiet i Nyland r.f.
 Uudenmaan Kokoomus ry
 Uudenmaan Sosiaalidemokraatit ry
 Uudenmaan Vihreät ry
 Vasemmistoliiton Uudenmaan piirijärjestö ry

LÄHIYHTEISÖT

Fonden för intressebevakning av det svenska i Finland
 Kansallisen Kokoomuspuolueen Säätiö
 Kansallissäätiö
 Lillträskin Kurssikeskussäätiö
 Snellman-säätiö
 Tikkurila Säätiö
 Työväenlehdistön Kannatusyhdistys ry



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki
Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISSN 1796-9530 (nid.)