



Puoluetuki

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 191/2009



Puoluetuki

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-100-1 (nid.)
ISBN 978-952-499-101-8 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 109/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen puoluetukea koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään oikeusministeriölle ja valtioneuvoston kanslialle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2012.

Oikeusministeriön tulee erikseen ilmoittaa tarkastusvirastolle 30.6.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt tarkastuskertomuksessa esitetyn johdosta.

Helsingissä 18. päivänä kesäkuuta 2009

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi

Asiasanat:
puoluerahoitus, puoluetuki, Valtiontalouden tarkastusvirasto

Sisällys

Tiivistelmä	5
Resumé	7
1 Johdanto	9
2 Tarkastusasetelma	11
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	11
2.1.1 Puoluetuki ja sen myöntäminen	11
2.1.2 Puolueiden varainkäytön valvonta	12
2.2 Tarkastuksen pääkysymys	12
2.2.1 Tarkastuskysymykset	12
2.2.2 Tarkastuskriteerit	13
2.2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät	13
2.2.4 Tarkastuksen rajaukset	13
2.2.5 Palautteet sekä tarkastuksen tekijä ja ohjausvastuu	14
3 Tarkastushavainnot	15
3.1 Avustuksen myöntäminen ja käyttö	15
3.2 Säädökset, talousarvio ja myöntöpäätökset	15
3.2.1 Puoluetukea koskevat säännökset	15
3.2.2 Puoluetuen tilitys	16
3.2.3 Käyttövuosi ja piirien sekä naisten poliittisen toiminnan tuki	18
3.2.4 Ohjeistus ja valvonta	19
3.2.5 Vaalitoiminnan varainkäytön valvonta	21
3.2.6 Tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen	22
4 Tarkastusviraston kannanotot	23
Lähteet	28

Puoluetuen valvonta

Suomi myöntää puolue toiminnan tukemiseen valtionavustusta. Tätä ns. puoluetukea maksetaan vuodessa puolueille noin 18 miljoonaa. Lisäksi puolueille myönnetään vastaava määrä valtionavustusta niiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen. Puoluelain mukaan oikeusministeriö valvoo puoluetuen käyttöä ja annettujen säännösten ja määräysten noudattamista puolueen toiminnassa.

Tarkastusvirasto on tehnyt tarkastuksen, joka kohdistui puoluetuen myöntämiseen sekä sen käytön laillisuuteen ja valvonnan toimivuuteen. Lisäksi tarkastuksessa tehtiin havainnot puolueiden varainkäytön valvonnan yleisemminkin ja esitettiin tähän liittyviä suosituksia.

Puoluetuen käytön selvittämiseksi perehdyttiin puolueiden kirjanpitoon. Tarkastuksen toinen osa kohdistui myönnetyn puoluetuen valvontaan liittyviin toimiin. Tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että puoluetuki on myönnetty oikein ja sitä saaneet puolueet ovat käyttäneet puoluetukea käyttöehtojen mukaisesti. Oikeusministeriö on tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjeistanut ja valvonut puoluetuen käyttöä säännösten edellyttämällä tavalla.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan ei ole perusteltua ylläpitää erillistä valtionapujärjestelmää puoluetukea varten. Siksi tarkastusvirasto esittää harkittavaksi, tulisiko puoluetuessa ja siihen liittyvissä menettelyissä ryhtyä soveltamaan valtionavustuslain mukaisia menettelyjä.

Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön tulisi osana puolueiden varainkäytön valvontaa suorittaa puolueissa myös tositetasolle ulottuvaa kirjanpidon tarkastusta. Oikeusministeriö voisi tässä käyttää puoluelaisissa annettua mahdollisuutta nimetä tehtävään ulkopuolinen KHT-tilintarkastaja.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan puolueiden varainkäytön läpinäkyvyyttä edistää näiden varainkäytön julkisuus. Harkittavaksi tulisi ottaa puolueiden tilinpäätöstietojen julkaiseminen oikeusministeriön toimesta.

Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa on esitetty puolueisiin kohdistuvan valvonnan ulottamista puolueiden paikallisjärjestöselle. Puolueiden paikallisjärjestöjä on Suomessa yli 10 000, mutta niiden varainkäyttö on suurelta osin vähäistä. Tarkastusvirasto katsoo, ettei tämän varainkäytön valvominen ole millään valtion henkilöresursseilla tarkoituksenmukaista.

Euroopan neuvoston alainen korruptionvastainen elin, Group of States against Corruption, on suositellut Suomelle merkittävästi vahvistamaan poliittisen rahoituksen riippumatonta valvontaa. Tarkastusviraston käsitöksen mukaan puoluetuen valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa, jossa ei tarkastuksen perusteella ole puolueettomuusongelmaa, vaikka valvontaa on suorittanut oikeusministeriö. Valtiontalouden ja varainkäytön yleisten periaatteiden mukaisesti oikeusministeriön suorittama puolueen tilinpidon tarkastustoiminta on ensisijainen tapa suorittaa puolueiden varainkäytön valvontaa. Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama tarkastus on puolestaan perustuslain mukaan valtionalouden ylintä ulkoista tarkastusta, joka kohdistuu ensisijaisesti varainkäytön valvonnasta vastuussa olevan valvonta- ja tarkastusjärjestelmän toimivuuteen. Tarkastusvirasto katsookin, että puolueiden varainkäytön valvonta tulisi edelleen kuulua oikeusministeriön tehtäviin.

Övervakningen av partistödet

Finland beviljar statsbidrag till stöd för partiernas verksamhet. I sådant s.k. partistöd betalas årligen åt partierna ca 18 miljoner euro. Dessutom beviljas åt partierna en motsvarande summa statsbidrag till stöd för deras informationsverksamhet och kommunikation. Enligt partilagen övervakar justitieministeriet partistödets användning och att givna regler och föreskrifter iakttas i partiernas verksamhet.

Revisionsverket har utfört en revision som hänförde sig till hur partistödet beviljats, lagenligheten för dess användning och övervakningens funktionsduglighet. Dessutom gjordes vid revisionen också observationer av övervakningen av partiernas penninganvändning mera generellt och har framförts rekommendationer i anknytning till detta.

I syfte att klargöra partistödets användning skärskådades partiernas bokföring. Den andra delen av revisionen hänförde sig till åtgärderna i övervakningen av det beviljade partistödet. På basis av revisionen kan konstateras att partistödet har beviljats riktigt och att de partier som mottagit partistöd har använt det i enlighet med användningsvillkoren. Justitieministeriet har enligt revisionsverkets uppfattning gett instruktioner om och övervakat partistödets användning på det sätt som bestämmelserna förutsätter.

Enligt revisionsverkets förmenande är det inte motiverat att upprätthålla ett särskilt statsbidragssystem för partistödet. Därför föreslår revisionsverket att det skulle övervägas, om man i fråga om partistödet och med det förenade förfaranden borde börja tillämpa förfarandena enligt statsunderstödslagen.

Revisionsverket anser att justitieministeriet som en del av övervakningen av partiernas penninganvändning också hos partierna borde utföra granskning av bokföringen på verifikatnivå. Justitieministeriet kunde här utnyttja den i partilagen givna möjligheten att för uppdraget utse en extern CGR-revisor.

Enligt revisionsverkets uppfattning främjas transparensen i partiernas penninganvändning av att penninganvändningen är offentlig. Det borde övervägas att offentliggöra partiernas bokslutsuppgifter på försorg av justitieministeriet.

Vid de diskussioner som har förts under revisionen har föreslagits att den övervakning som hänför sig till partierna skulle utsträckas till nivån för partiernas lokalorganisationer. I Finland finns över 10 000 lokalorganisationer inom partierna, men deras penninganvändning är mestadels liten. Revisionsverket anser att en övervakning av den penninganvändning-

en inte på något sätt är ändamålsenlig med de personresurser som staten förfogar över.

Det Europarådet underställde organet för bekämpning av korrupcion, Group of States against Corruption, har rekommenderat att Finland avsevärt stärker den oavhängiga övervakningen av den politiska finansieringen. Enligt revisionsverkets uppfattning är övervakningen av partistödet till sin karaktär en laglighetstillsyn, där det inte på basis av revisionen föreligger något problem beträffande opartiskheten, trots att övervakningen har utförts av justitieministeriet. I samklang med de allmänna principerna för statsfinanserna och penninganvändningen är den övervakning av partiernas bokföring som utförts av justitieministeriet det primära sättet för övervakning av partiernas penninganvändning. Den revision som har utförts av Statens revisionsverk är för sin del en grundlagsenlig högsta extern granskning av statsfinanserna, som i första hand gäller funktionsdugligheten för det övervaknings- och kontrollsystem som bär ansvar för övervakningen av penninganvändningen. Revisionsverket anser därför, att övervakningen av partiernas penninganvändning alltfört borde höra till justitieministeriets uppgifter.

1 Johdanto

Suomi maksaa puoluetoiminnan tukemiseen valtionavustusta. Tätä ns. puoluetukea maksetaan puolueiden eduskuntapaikkojen suhteessa. Puoluetuki on suurin rahoituksen lähde eduskunnassa edustettuina oleville puolueille.

Puoluetoiminnan tukemiseen on vuoden 2009 talousarviossa varattu yhteensä 36 miljoonaa euroa. Määräraha on jaettu siten, että noin 18 miljoonaa euroa on tarkoitettu varsinaiseen puoluetukeen, ja se on käytettävä puolueiden poliittisen toiminnan tukemiseen. Noin 18 miljoonaa euroa on puolestaan tarkoitettu puolueille niiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen. Lisäksi määrärahasta osoitettiin 180 000 euroa avustuksena Ahvenanmaan maakuntahallitukselle poliittisen toiminnan ja tiedotustoiminnan tukemiseen Ahvenanmaan maakunnassa.

Puoluelakiin perustuvan tuen valtionaloudellinen merkitys on siis suhteellisen vähäinen. Arvioitaessa aihetta tarkastusaiheena on otettava huomioon se, että puolueille myönnetyn julkisen rahoituksen asianmukaisuuden varmistaminen on tärkeää yhteiskunnallisen merkittävyytensä vuoksi.

Euroopan neuvoston alainen korruptionvastainen elin, Group of States against Corruption eli GRECO, teki kesäkuussa 2007 vaali- ja puoluerahoitusta koskeneen tarkastuskäynnin Suomeen. Joulukuussa 2007 GRECO antoi tarkastuksensa tuloksena arviointiraportin. Siinä Suomelle esitettiin kymmenen suositusta. Suomea suositeltiin muun ohessa merkittävästi vahvistamaan poliittisen rahoituksen riippumatonta valvontaa.

Raportissa todettiin myös, että vaikka Valtionalouden tarkastusvirastolle on puoluelaisissa annettu erityinen oikeus tarkastaa sanotun lain mukaista julkisen tuen käyttöä, tarkastusvirasto on vain yhden kerran tarkastanut puolueille annettua julkista tukea. Tuolloin oli kyseessä puolueiden nuorisjärjestöjen tuen tarkastaminen vuonna 2005¹.

Oikeusministeriö asetti 30.5.2008 toimikunnan, jonka tehtävänä on valmistella ehdotus puolueiden ja vaaliehdokkaiden rahoitusta ja sen valvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi. Toimikunta jätti tammikuussa 2009 välimietinnön vaaliehdokkaiden vaalirahoitusilmoitusten sisällöstä ja niiden tekemisestä. Siinä ehdotettiin vaalirahoitusta koskevan lainsäädännön uudistamista. Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009) hyväksyttiin eduskunnassa huhtikuussa 2009. Toimikunta jatkaa työskente-

¹ Nuorisotoiminnan tukeminen. Valtionalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 94/2005.

lyään puoluerahoituksen avoimuuden osalta siten, että sen on määrä jättää mietintönsä tästä vuoden 2009 syyskuun loppuun mennessä.

Tarkastusvirasto aloitti puoluetukeen kohdistuvan tarkastuksen vuonna 2008. Tarkastus on tehty puoluetuen myöntämisen ja käytön laillisuuteen sekä valvonnan toimivuuteen kohdistuvana valtionaputarkastuksena. Lisäksi tarkastuksessa on tehty havaintoja puolueiden varainkäytön valvonnasta yleisemminkin ja esitetty tähän liittyviä suosituksia.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 Puoluetuki ja sen myöntäminen

Vuonna 2007 puoluetuki myönnettiin talousarvion valtioneuvoston kanslian pääluokan momentilta 23.27.50. (puoluetoininnan tukeminen). Varsinaisen puoluetuen määrästä (12 381 780 euroa) kahdeksan prosenttia oli tarkoitettu puolueille naisten poliittisen toiminnan tukemiseen sekä samoin kahdeksan prosenttia puolueille niiden piirijärjestöjen toimintaan. Puoluetuen lisäksi vuonna 2007 myönnettiin puolueille erillistä tukea eduskuntavaaleja varten. Tämän 2 489 000 euron suuruisen määrärahan sai käyttää kertaluonteisena menona vuoden 2007 eduskuntavaaleista aiheutuviin kustannuksiin. Nykyisen hallituksen hallitusohjelmassa hyväksytyjen periaatteiden mukaan erillinen vaalitukijärjestelmä on lakannut. Sen sijaan puolueiden on edelleen toimitettava tiedot vaalien tuotoista ja kuluista oikeusministeriöön.

Vuonna 2007 varsinaista puoluetukea varten osoitettiin määrärahoja myös toisessa lisätalousarviossa. Tämä lisämääräraha oli 2 764 110 euroa. Tässä yhteydessä avustuksen ehtoja muutettiin siten, että naisten poliittisen toiminnan ja piirijärjestöjen toiminnan tukemiseen oli kumpaankin käytettävä 12 prosenttia puolueille myönnettyistä varoista. Lisämäärärahan osoittaminen puoluetukeen on todettu myös hallitusohjelmassa², jonka mukaan puoluetuen taso nostetaan 90 000 euroon kansanedustajaa kohden. Samoin nais- ja piirijärjestöille ohjattavan avustuksen osuuden nostaminen kahdeksasta prosentista kahteentoista prosenttiin on mainittu hallitusohjelmassa.

Asetuksessa puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista on avustuksen myöntäjäksi säädetty valtioneuvosto. Valtioneuvoston yleisistunto tekikin vuonna 2007 yhteensä neljä myöntöpäätöstä, joissa varoja puolueille jaettiin varsinaisessa talousarviossa ja yhdessä lisätalousarviossa osoitetut 17 634 890 euroa. Tämän lisäksi myönnettiin poliittisen toiminnan tukemiseen Ahvenanmaan maakunnassa 76 110 euroa.

Valtio on maksanut lehdistön tukemiseen ns. parlamentaarista lehdistötukea vuodesta 1974. Vuoden 2008 talousarviossa lehdistötuki poistui, ja

² *Pääministerin Matti Vanhasen II hallitusohjelma, s. 82.*

sen sijaan puolueille myönnettiin noin 18 miljoonaa euroa niiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen.

2.1.2 Puolueiden varainkäytön valvonta

Puoluelain 9 a §:n (1048/1986) 1 momentin mukaan oikeusministeriö valvoo valtionavustuksen käyttöä sekä annettujen säännösten ja määräysten noudattamista puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten toiminnassa. Puolueen kirjanpitovelvollisuudesta taas on voimassa se, mitä kirjanpitolaissa on säädetty yhdistyksen velvollisuudesta pitää toiminnastaan kirjaa. Puoluelain mukaisesti ainakin yhden puolueen tilintarkastajista sekä hänen varamiehensä tulee olla Keskuskauppakamarin tai kauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja tai tilintarkastusyhteisö. Puolueen on toimitettava oikeusministeriöön kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta oikeiksi todistetut jäljennökset puolueen ja sen piirijärjestöinä toimivien yhdistysten tuloslaskelmista ja taseista liitteineen sekä tilintarkastuskertomuksesta.

Lain 9 a §:n 2 momentissa on säädetty, että oikeusministeriö voi myös nimetä Keskuskauppakamarkin hyväksymän tilintarkastajan suorittamaan [puolueiden] tilinpitoa ja varojen käyttöä koskevia tarkastuksia ja selvityksiä.

Oikeusministeriölle puoluelain 9 a §:n 2 momentissa annetun tarkastusoikeuden lisäksi myös Valtiontalouden tarkastusvirasto voi tarkastaa puoluetta sekä sen piiri- ja naisjärjestöjä. Laissa valtiontalouden tarkastusvirastosta on virastolle annettu yleinen oikeus tarkastaa valtiolta varoja tai muuta taloudellista tukea saaneita oikeushenkilöitä. Tarkastus yhdistysten tilinpitoon voidaan tehdä sen selvittämiseksi, onko myöntämispäätöksessä määrättyjä ehtoja noudatettu ja onko varat käytetty siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu.

2.2 Tarkastuksen pääkysymys

2.2.1 Tarkastuskysymykset

Tarkastuksen pääkysymyksinä olivat seuraavat:

Onko puoluetuki myönnetty ja käytetty siitä annetun lain mukaisesti ja onko oikeusministeriö valvonut puoluetuen käyttöä lain edellyttämällä tavalla?

Näitä selvitettiin seuraavilla tarkentavilla kysymyksillä:

- Onko puoluetuki myönnetty oikein?
- Onko puoluetuki käytetty laissa säädettyjen käyttöehtojen mukaisesti?
- Onko puoluetuen käyttö selvitetty oikeusministeriölle oikein?
- Onko valvonta tarkoituksenmukaisesti ohjeistettu ja järjestetty?

2.2.2 Tarkastuskriteerit

Puolueiden varainkäytön tarkastuskriteereinä olivat puoluelaisissa, valtion talousarviossa ja valtioneuvoston myöntöpäätöksissä puoluetuen käytölle asetetut ehdot. Kriteereinä olivat myös muiden säädösten ja oikeusministeriön antamat varainkäytön valvontamääräykset. Oikeusministeriön valvonnan osalta kriteereinä olivat säädökset ja määräykset sekä valvontatoimenpiteiden kattavuus ja toimivuus.

2.2.3 Tarkastusaineisto ja -menetelmät

Tarkastus jakaantui kahteen osaan. Puoluetuen käytön selvittämiseksi pe-rehdyttiin aluksi puolueiden kirjanpitoon. Kaikkien tukea saaneiden puolueiden kirjanpidosta ja tositeaineistosta käytiin läpi menot, jotka kohdistuivat vuoden 2007 joulukuuhun. Tämän lisäksi tarkastettiin puolueiden naistoiminnan sekä Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan (tai Vaasan vaalipiirin/Etelä-Pohjanmaan) piirien kirjanpidoista ja tositeaineistoista joulukuuhun kohdistuneet menot.

Tarkastuksen toinen osa kohdistui vuonna 2007 myönnetyn puoluetuen valvontaan liittyviin toimiin. Tarkastuksessa käytiin läpi puolueiden saama ohjeistus, puolueiden oikeusministeriöön toimittamat asiakirjat ja oikeusministeriön näiden perusteella valvonnasta laatima kertomus. Puolueiden tiedotustoimintaan ja viestintään annetun tuen ohjeistuksen ja käytön tarkastus kohdistui puolueiden vuoden 2008 tilinpäätösaineistoon.

2.2.4 Tarkastuksen rajaukset

Tässä tarkastuksessa ei tarkastettu

- valtion budjetista myönnettävän, julkiseen poliittiseen toimintaan ohjautuvan rahoituksen kokonaisuutta
- puolueiden eduskuntaryhmien vuosittain saaman ns. kansliamäärärahan käyttöä

- Ahvenanmaan maakunnan poliittisen toiminnan ja tiedotustoiminnan tukemiseen myönnettyjen avustusten käyttöä.

2.2.5 Palautteet sekä tarkastuksen tekijä ja ohjausvastuu

Tarkastuskertomusluonnoksesta pyydettiin palaute oikeusministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta sekä tarkastetuilta puolueilta. Palautteet otettiin huomioon tarkastuskertomusta laadittaessa. Perussuomalaisilla, Suomen Kristillisdemokraateilla ja Vasemmistoliitolla ei ollut huomauttamista kertomusluonnokseen.

Tarkastuksen teki johtava tuloksellisuustarkastaja Petri Nurmi. Sitä ohjasivat toiminnantarkastusjohtaja Jukka Kulonpalo ja tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

3 Tarkastushavainnot

3.1 Avustuksen myöntäminen ja käyttö

Puoluetukea myönnettiin vuonna 2007 neljällä valtioneuvoston päätöksellä. Päätökset oli tehty säädösten mukaisesti. Päätöksessä olleita määräyksiä puoluetuen käyttöajasta ja päätösten tilitysohjeita on arvioitu myöhemmin erikseen.

Puoluelaisissa on asetettu puoluetuen ehdoksi, että se on käytettävä puolueen säännöissä ja yleisohjelmassa määriteltyyn julkiseen toimintaan³. Vuoden 2007 talousarviossa ja toisessa lisätalousarviossa puoluetuen käyttöehdoksi on lisätty vaatimus määräosan (8 % ja myöhemmin 12 %) käyttämisestä sekä naisten poliittisen toiminnan että piirijärjestöjen toiminnan tukemiseen. Puolueita tarkastettiin sen selvittämiseksi, onko puoluetukea käytetty sen ehtojen mukaisesti. Vuoden 2007 kirjanpitoon ja tositeaineistoon kohdistuneen tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että puolueet ovat noudattaneet puoluetuen käytölle asetettuja ehtoja.

3.2 Säädökset, talousarvio ja myöntöpäätökset

3.2.1 Puoluetukea koskevat säännökset

Keskeinen puolueiden rahoitusta säätelevä laki on vuonna 1969 säädetty puoluelaki (10/1969), jossa säädetään muun muassa puolueiden oikeudellisesta asemasta. Puoluelain määritelmän mukaan puolueella tarkoitetaan puolueräkisteriin merkittyä rekisteröityä yhdistystä, jonka varsinaisena tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen.

Puoluetuki otettiin ensimmäisen kerran valtion talousarvioon vuonna 1969. Se on luonteeltaan valtionavustus, mutta käytännössä ja hallituksen esityksen mukaan valtionavustuslakia⁴ ei sovelleta sen myöntämiseen eikä

³ Puoluelakia uudistettaessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että puoluetuen ehtona oleva varojen käyttö "yleisohjelmassa määriteltyyn julkiseen toimintaan" on varainkäytön ohjauksen ja valvonnan kannalta on monitulkintainen määritelmä.

⁴ HE 63/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtionavustuslaiksi ja laiksi valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n muuttamisesta: Jos muussa laissa on

muihinkaan avustusmenettelyihin. Valtionavustuslaissa ei kuitenkaan suljeta puoluetukea lain soveltamisalasta. Puoluetuen jakamisen perusteista säädetään puoluelain 9 §:ssä. Sen mukaan valtion tulo- ja menoarvion rajoissa voidaan eduskunnassa edustettuna olevalle puolueelle myöntää avustusta julkisen toiminnan tukemiseen. Puoluelain lisäksi puoluetuen myöntämistä säätelee asetus puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista (27/1973).

Valtioneuvoston kanslia on ilmoittanut tulkinneensa valtioneuvoston 3 §:n 1 momentin soveltamisalasäännöstä toistaiseksi siten, että valtioneuvoston lakia sovelletaan myös puoluelain mukaisiin avustuksiin siltä osin, kuin puoluelaisissa ei säädetä avustukseen liittyvästä asiasta. Valtioneuvoston kanslian mukaan puoluelaisissa ei säädetä avustuksen myöntämismenettelystä tyhjentävästi eikä lainkaan avustuksen palauttamisesta ja takaisinperinnästä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslian katsoo, että valtioavustuslakia voitaisiin nykyisellään soveltaa puolueavustuksiin toissijaisesti ja siltä osin, kuin puoluelaisissa ei ole toisin säädetty.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Suomen Sosialidemokraattinen Puolue katsoo, että puoluetukea tulee edelleenkin säädellä puoluelain puitteissa, eikä puoluetuen vertaaminen yleisiin valtionapuihin ole perusteltua. Palautteissaan Kansallinen Kokoomus, Suomen Keskusta ja Vihreä Liitto ovat esittäneet saman kannan.

3.2.2 Puoluetuen tilitys

Puoluelaisissa on säädökset puolueiden varainkäytön valvontaan liittyvien asiakirjojen toimittamisesta oikeusministeriöön. Sen lisäksi puoluelaisissa on erikseen säädetty puoluetuesta ja että sen käyttämisestä on puolueen tehtävä valtioneuvoston antamien määräysten mukainen tilitys. Lain mukaan myös piirijärjestöjen ja muun talousarviosta tukea saaneen yhdistyksen tulee tehdä vastaava tilitys puoluetuen käytöstä. Asetuksessa puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista on valtioneuvos-

tarkoitettu kattavasti säännellä jostakin valtioneuvostuksesta ja siihen liittyvistä menettelyistä, syrjäytyy valtioneuvostuslaki kokonaisuudessaan. Esimerkkinä kattavaksi ymmärrettävästä laista on mainittavissa puoluelaki (10/1969). Siinä säädetään yksityiskohtaisesti puoluetuen myöntämisen edellytyksistä, perusteista, käyttämisestä ja käytön valvonnasta.

tolle annettu tehtäväksi liittää puoluetuen myöntöpäätökseen tilitystä koskevat, tarpeelliseksi katsomansa ehdot.

Oikeusministeriö on lakiin perustuen antanut määräyksen, jossa tarkennetaan puolueiden varainkäyttöön liittyvien asiakirjojen toimittamista. Oikeusministeriön määräykseen⁵ sisältyy luettelo asiakirjoista, jotka puoluetukea saaneiden puolueiden tulee toimittaa ministeriöön. Määräyksen mukaan puolueiden on lisäksi noudatettava valtioneuvoston vuosittaisia puoluetuen myöntämispäätöksiä ja tehtävä niissä annettujen määräysten mukainen tilitys puoluetuen käyttämisestä.

Valtioneuvoston tekemien puoluetuen myöntöpäätöksien päätösoosan mukaan avustusta saaneen puolueen tulee toimittaa oikeusministeriölle tilitys avustuksen käyttämisestä päätöksen liitteenä olevan valtioneuvoston määräyksen mukaisesti. Liitteenä olevan tilitysmääräyksen ainoa ohje tilityksen tekemiseen on kuitenkin se, että tilitys on tehtävä oikeusministeriölle kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta. Lisäksi päätöksessä viitataan oikeusministeriön vuoden 1990 määräykseen.

Mitään ohjeita tilitykselle ei kyseisessä oikeusministeriön määräyksessä ole. Puolueilta ei ole vaadittu erillisiä tilityksiä, eivätkä ne niitä myöskään ole tehneet. Tarkastuskertomuksesta antamassaan palautteessa Kansallinen Kokoomus katsoo, ettei puoluetuesta ole tarpeen antaa erityistä tilitystä.

Puoluetuki merkitään yleisavustuksena puolueiden kirjanpitoon eikä sen käyttöä seurata erikseen. Kaikkien puolueen menojen voidaankin katsoa sisältävän määräosan puoluetukea. Näin ollen puolueiden varainkäyttö on kokonaisuudessaan oikeusministeriön valvonnan alaisena.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kansallinen Kokoomus ja Suomen Keskusta ovat esittäneet, että ne rahoittavat jäsenmaksutuloillaan antamansa avustukset puolueen nuoriso- ja opiskelijajärjestöille.

Tarkastuksen mukaan puoluetuki on puolueille myönnettyä yleisavustusta. Vastaava koskee myös puolueiden muita tuloja lukuun ottamatta niitä tuloja, jotka on nimenomaisesti määrätty erityiseen tarkoitukseen. Paitsi edellä mainittuja, erityiseen tarkoitukseen käytettyjä menoja puolueen muut menot on katsottava katetuiksi tulolähteiden suhteessa.

⁵ *Puolueiden varainkäytön valvontaa koskevat määräykset. Oikeusministeriön määräys (3353/62/1990 OM).*

3.2.3 Käyttövuosi ja piirien sekä naisten poliittisen toiminnan tuki

Kuten edellä todettiin, puoluetuen myöntämiseen ja muihin menettelyihin ei sovelleta valtionavustuslakia. Sovellettavat puoluelaki ja asetus puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista ovat kuitenkin menettelysäännösten osalta valtionavustuslakia suppeampia.

Niissä valtioneuvoston päätöksissä, joissa puoluetuki on myönnetty, on puolueille annettu oikeus siirtää puoluetukea käytettäväksi seuraavina vuosina. Tarkastuksessa tuli esiin kysymys, voidaanko näin toimia, varsinkin kun tuki myönnetään yksivuotiselta kiinteän määrärahan momentilta.

Valtioavustuslain mukaan valtionavustuspäätöksessä tulee käydä ilmi valtionavustuksen käyttöaika. Asetuksessa puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista ei puolestaan tällaisesta vaatimuksesta ole säädetty. Asetuksen mukaan valtioneuvoston asiana on liittää myöntämispäätökseen avustuksen maksatusta, käyttämistä, tilitystä ja valvontaa koskevat tarpeellisiksi katsomansa ehdot. Valtioneuvoston myöntöpäätöksen määräystä, jossa avustuksen käyttäjälle ei aseteta rajoituksia, voidaan pitää avustuksen käyttämisen ehtona.

Mitä taas tulee määrärahan yksivuotisuuteen, puoluetuki kuuluu valtion-apuna siirtomenoihin. Valtion talousarviosta annetun asetuksen 5 a §:n mukaan siirtomenon kohdentamisperusteena on valtionavun myöntöpäätöksen tekeminen (*myöntöpäätösperuste*) tai muu vastaava sitoutuminen menoon (*muu sitoumusperuste*). Valtion taloudenhoidon kannalta määräraha tulee näin ollen käytettyä puoluetuen myöntämispäätöksen tekovuotena. Tähän ei vaikuta se, milloin puolueet käytännössä avustuksen käyttävät. Lainsäädäntö ja talousarvio mahdollistavat siten päätöksen puoluetuen useamman vuoden käyttöajasta.

Periaatteessa ei puoluetukea siten tarvitse käyttää lainkaan myöntövuonna, vaan koko määrän saa siirtää seuraavina vuosina käytettäväksi. Yksikään puolue ei ole siirtänyt koko puoluetukea seuraaville vuosille, vaan varoja on käytetty lähes yhtä paljon joka vuosi. Tarkastuksessa voitiin kuitenkin huomata, että puolueet ovat käytännössä kerryttäneet varojaan ylijäämäisillä tilinpäätöksillä käyttääkseen enemmän varoja tärkeimpinä vaalivuosina, erityisesti eduskuntavaalivuosina.

Puoluetuen käytön siirtämisen salliminen myöntämivuoden jälkeiseen aikaan ja ylijäämäiset tilinpäätökset ovat hieman ongelmalliset puoluetuen käyttöehtojen valvomisen kannalta. Talousarvion ja myöntöpäätösten sanamuodon mukaan 12 prosenttia (2007 II lisätalousarviosta lähtien) puoluetuesta on käytettävä naisten poliittisen toiminnan ja piirien toiminnan tukemiseen. Mikäli puolueen tilinpäätös on ylijäämäinen, voi puolue pe-

rustellusti esittää, että seuraavalle vuodelle siirtyvä tilikauden ylijäämä koostuu puoluetuesta ainakin määräosaltaan. Tällöin myös päättyneenä tilikautena naisten poliittisen toiminnan tuki ja piirijärjestöille maksettava tuki voisi olla 12 prosenttia pienempi. Tämä ei tarkastusviraston käsityksen mukaan ole ollut eduskunnan eikä valtioneuvoston tarkoitus. Oikeusministeriö on vuosittain tarkastanut edellä mainittujen prosentiosuuksien toteutumista ottamatta huomioon sitä, ettei puoluetukea kokonaisuudessaan ole käytetty myöntövuotena. Puolueet ovat vuosittain myös siirtäneet sekä naisten poliittiseen toimintaan että piirijärjestöille vaaditut 12 prosentin määräosat jo myöntövuonna.

Valvonnan kannalta on vaikea arvioida, mikä osa puolueiden tilikauden ylijäämästä on puoluetukea. Lisäksi valvontaa vaikeuttaa, mikäli joudutaan laskemaan vuosittaista naisten poliittisen toiminnan ja piirijärjestöjen tuen osuus usean eri vuoden puoluetuen määrästä.

3.2.4 Ohjeistus ja valvonta

Puoluelain mukaan oikeusministeriö valvoo puoluetuen käyttöä puolueissa, piirijärjestöissä ja muussa sellaisessa yhdistyksessä, jonka käyttöön puoluetukea on talousarviossa osoitettu. Oikeusministeriö antoi vuonna 1990 määräyksen puoluetuen käytön valvontaa varten.

Määräys sisältää säännöksiä asiakirjojen ministeriölle toimittamisesta, määräykset tilinpäätösasiakirjojen laatimisesta sekä vaalitoiminnan tuottojen ja kulujen erittelystä. Määräyksessä on myös ohjeita tilinpäätösasiakirjojen laatimisesta, esimerkkinä maininta siitä, että puoluetuki tulee merkitä tuloslaskelmassa yleisavustuksiin omana kohtanaan.

Tarkastuksen aikana käytiin puolueissa keskusteluja siitä, mihin puoluetukea on sallittua käyttää. Oikeusministeriön määräyksessä ei ole tällä hetkellä kieltoa käyttää varoja esimerkiksi investointeihin tai sijoitustoimintaan. Puuttuvista ohjeista huolimatta lienee kuitenkin katsottava, ettei puoluetukea voida käyttää esimerkiksi osakesijoituksiin. Sen sijaan omiin toimitiloihin investoimista voitaneen pitää sallittuna. Yleisenä ohjeena varojen sijoittamisesta on pidettävä myös sitä, että varat tulee sijoittaa siten, että niiden pääoma on turvattu.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kansallinen Kokoomus ja Suomen Keskusta katsovat, ettei ohjeistuksen lisääminen sijoittamisen osalta ole tarpeellista, vaan asian on oltava puolueiden omassa harkinnassa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa oikeusministeriö ilmoittaa, että se on puuttunut sijoitustoiminnasta aiheutuviin menoihin 1980-luvulla.

Puolueiden oikeusministeriöön toimittamat asiakirjat sisälsivät puolueiden sekä niiden piiri- ja naisjärjestöjen tilinpäätökset ja taseet sekä tilintarkastuskertomukset. Erillistä tilitystä tai selvitystä varainkäytöstä tai jaosta piirien toiminnan ja naisten poliittisen toiminnan tukemiseen ei kaikkien puolueiden toimittamiin asiakirjoihin sisälly, vaan tiedot on haettava tilinpäätöksestä. On huomattavaa, että piiri- ja naistoimintaa tuetaan monin eri tavoin. Yleisin ja helposti todennettavissa oleva tuki on puolueen suora tuki itsenäisille piiri- ja naisjärjestöille. Tämän sijaan ja lisäksi puolueet kohdistavat vaihtelevasti tukea naistoiminnalle ja piireille esimerkiksi maksamalla näiden henkilökunnan palkkakustannuksia.

Oikeusministeriön puolueisiin suorittama valvonta on käsittänyt sen, ovatko oikeusministeriön vuoden 1990 ohjeiden mukaiset asiakirjat saapuneet. Asiakirjoista tarkistettavista asioista on tehty tarkistuslista, johon on merkitty puolueelta ja piireiltä saadut asiakirjat, kyseiselle vuodelle myönnetyt avustukset piireille kuuluvine osuuksineen, vaalitoiminnan tuottojen ja kulujen tilittäminen sekä arvio tilinpäätösasiakirjojen laatimista annettujen säännösten ja määräysten mukaisesti. Oikeusministeriö ei ole tehnyt puolueissa tai piireissä kirjanpitoon/tositeaineistoon kohdistuvaa tarkastusta. Oikeusministeriö on ilmoittanut, että se on 1980–1990 lukujen vaihteessa tehnyt puolueissa ja piireissä kirjanpito- ja tositemaineistoon kohdistuvaa tarkastusta sekä vuosina 1994–1995 puoluetukea saaneissa puolueissa vastaavaa tarkastusta.

Oikeusministeriö ei ole juurikaan käyttänyt puoluelaisissa annettua mahdollisuutta nimetä Keskuskauppakamarin hyväksymä tilintarkastaja suorittamaan tilinpitoa ja varainkäyttöä koskevia tarkastuksia ja selvityksiä. Oikeusministeriö on ilmoittanut, että KHT-tilintarkastajan käyttö on ollut harvinaista. KHT-tilintarkastajaa on käytetty ainakin vuonna 2003 erään puolueen toiminnan lakattua.

Oikeusministeriön antaman määräyksen mukaan puolueiden tilintarkastajien on lausuttava puoluetuen käytöstä. Tällaista lausumaa ei löydy kaikkien puolueiden tilintarkastuskertomuksista⁶ tai muista asiakirjoista. Oikeusministeriön kertomuksissa ei kuitenkaan ole tästä huomautettu. Oikeusministeriön mukaan lausuman puuttumisesta on huomautettu aikaisemmin, esimerkiksi 2005.

Tarkastuksessa havaittiin myös, että puoluetukea on puolueiden myöntämien avustusten muodossa maksettu myös puolueen nuoriso- ja opiskelijajärjestöille. Oikeusministeriön määräyksen mukaisesti myös näiden yhdistysten tuloslaskelmat ja taseet olisi tämän vuoksi tullut vaatia toimi-

⁶ Tällainen lausuma tulisi antaa tilintarkastuksesta erillisenä, ellei lailla edellytetä sen sisällyttämistä tilintarkastuskertomukseen.

tettavaksi ministeriöön. Näin ei kuitenkaan tarkastushavaintojen perusteella ole tapahtunut, eikä kyseisiä asiakirjoja myöskään kaikin osin ole ministeriöön toimitettu. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtioneuvoston kanslia esittää, että puoluelain 8 §:n 2 momentin sanamuotoa voitaisiin puoluelakia uudistettaessa tarkistaa siten, että siitä poistettaisiin sanonta ”valtion tulo- ja menoarviossa”, jolloin velvollisuus koskisi kaikkia niitä järjestöjä ja muita tahoja, joille puolue saamaansa avustusta edelleen osoittaa.

Puoluelain 9 a §:n (1048/1986) nojalla Valtiontalouden tarkastusvirastolla on oikeus tarkastaa valtionavustuksena annettujen varojen käyttöä puolueissa, piirijärjestöissä ja muissa sellaisissa yhdistyksissä, joiden käyttöön puoluetukea on talousarviossa osoitettu. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n 2 momentin nojalla tarkastusviraston tarkastusoikeus ulottuu myös niihin, joiden käyttöön valtionavustuksen saaja on siirtänyt valtionavustusta.

3.2.5 Vaalitoiminnan varainkäytön valvonta

Puoluelaisissa on säädetty, että puolueiden on esitettävä vaalitoiminnasta aiheutuneet tuotot ja kulut riittävästi eriteltyinä. Oikeusministeriö on laatinut säädöksen perusteella vuonna 1990 lomakkeen, jossa ministeriö on eritellyt puolueilta vaaditut tuotto- ja kuluerät. Lomakkeen liitteeksi on oikeusministeriö antanut täyttöohjeet. Lomakkeen tiedoilla voidaan muodostaa hyvä kuva puolueiden varainkäytöstä vaaleissa, mutta sitä voidaan pitää hieman vanhentuneena. Lomakkeen kuluista puuttuvat esimerkiksi verkkomainonnan kulut, jotka nykyisin voivat olla varsin suuret. Puolueet keräävät kirjanpidostaan tietoa vaalitoiminnan varainkäytöstä huomattavasti tarkemmin kuin oikeusministeriö niitä velvoittaa.

Piirien kirjanpitoa tarkastettaessa havaittiin, että piiri saattaa maksaa vaalikustannuksista kertasuorituksena puolueelle sille kuuluvaksi katsotun osuuden. Puolueen piirille osoittamissa laskuissa ei menoja ole eritelty kulu-lajeihin. Kuitenkin piirien on määräysten mukaan eriteltävä vaalitoimintansa kulut oikeusministeriölle. Käytännössä kulujen erittely maksetusta tuesta tehdään tällöin arvioimalla.

3.2.6 Tiedotustoiminnan ja viestinnän tukeminen

Oikeusministeriö on laatinut ohjeen⁷ puolueiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen tilityksiä varten. Ohje on annettu keväällä 2008. Ohjeen mukaan puoluetukea saaneen puolueen tilinpäätöksessä on eriteltävä puolueen tiedotustoimintaan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen käyttö.

Mikäli jokin osa puolueelle tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen myönnetystä avustuksesta käytetään puolueen vaalitoimintaan, on tämä osa avustuksesta ja sen käyttö ilmoitettava oikeusministeriölle myös vaalitoiminnan tuottojen ja kulujen erittelyssä.

Puoluetukea saaneen puolueen on toimitettava oikeusministeriölle kolmen kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta tilintarkastajien lausunto myönnetyn avustuksen käytöstä.

Tarkastuksessa käytiin läpi puolueiden ilmoitukset tiedotustoiminnan ja viestinnän tuen käytöstä vuodelta 2008. Tarkastuksessa havaittiin, että osan avustuksesta puolueet käyttivät itse. Suurimman osan avustuksesta sai poliittinen lehdistö ja osan tuesta saivat puolueita lähellä olevat media- ja tiedotusyritykset. Puolueissa tiedotustoiminnan ja viestinnän tukivaroja sisältävien menojen valvonta kuuluu tarkastusviraston tarkastusoikeuden piiriin. Tämä koskee myös puolueen edelleen antamaa tukea.

⁷ *Ohje puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen tilityksiä varten, 22.5.2008. OM 16/51/2008.*

4 Tarkastusviraston kannanotot

Puoluetuen myöntäminen ja sen käyttö

Tarkastusvirasto toteaa tekemänsä tarkastuksen perusteella, että puoluetuki on myönnetty oikein ja sitä saaneet puolueet ovat vuonna 2007 käyttäneet puoluetukea käyttöehtojen mukaisesti. Puolueet sekä niiden nais- ja piirijärjestöt ovat myös toimittaneet vahvistetut tilinpäätökset ja muut oikeusministeriön niiltä vaatimat asiakirjat ministeriöön.

Puoluetuen ohjeistus ja valvonta

Puoluelaisissa on säädetty, että puolueiden on tehtävä puoluetuen käyttämisestä tilitys. Se on laissa, asetuksessa ja oikeusministeriön ohjeessa eriytetty muusta puolueen varainkäytön valvonnasta. Tilityksen tekemisestä ei kuitenkaan ole annettu tarkempaa ohjeistusta eikä tilitystä myöskään ole vaadittu tehtäväksi. Oikeusministeriölle on puoluelaisissa annettu tehtäväksi valvoa puoluetuen käyttöä. Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön olisi tullut huolehtia siitä, että lain vaatimat tilitykset suoritetaan. Tarkastusvirasto katsoo kuitenkin, että oikeusministeriön puolueiden varainkäytön valvontaa koskevien määräysten mukaisten asiakirjojen tarkastamisella on voitu valvoa puoluetuen käyttöä säännösten edellyttämällä tavalla ilman erillistä puoluetuen tilitystäkin.

Oikeusministeriön määräyksen mukaan puoluetukea saaneen puolueen on toimitettava ministeriöön puolueen tilintarkastajien lausunto puoluetuen käytöstä. Tarkastuksessa havaittiin, etteivät kaikki puolueet olleet lausuntoa toimittaneet. Oikeusministeriö ei kuitenkaan ollut asiaan puuttanut.

Puolueet ovat nais- ja piirijärjestöjen lisäksi jakaneet puoluetukea avustuksina edelleen muun muassa nuoriso- ja opiskelijajärjestöilleen. Oikeusministeriön määräyksen mukaisesti myös näiden yhdistysten tuloslaskelmat ja taseet olisi tullut vaatia toimitettaviksi ministeriöön. Tarkastuksessa havaittiin, etteivät kaikki puolueet olleet kyseisiä asiakirjoja toimittaneet. Tarkastusvirasto katsoo, että oikeusministeriön pitää huolehtia siitä, että puolueet noudattavat niille annettuja määräyksiä. Tarkastusviraston käsityksen mukaan olisi perusteltua määritellä tietty raja, jonka alittavien avustusten saajille ei asetettaisi velvollisuutta toimittaa tilinpäätösasiakirjoja oikeusministeriölle.

Valtioneuvosto on antanut luvan käyttää puoluetukea useana vuotena. Tarkastusvirasto ehdottaa talousarvioon ja valtioneuvoston myöntöpää-

tökseen sellaista muutosta, että naisten poliittiseen toimintaan ja piirijärjestöjen toimintaan on käytettävä myöntövuonna vaadittu määräosuus avustuksen kokonaismäärästä siitä riippumatta, siirretäänkö puoluetukea käytettäväksi tilikauden jälkeen.

Muilta osin oikeusministeriö on tarkastusviraston näkemyksen mukaan ohjeistanut ja valvonut puoluetuen käyttöä sen mukaisesti, kuin säännökset edellyttävät.

Kehittämisehdotuksia puolueiden varainkäytön valvontaan

Valtiovallan puolueisiin kohdistuvan valvonnan perustana tulee edelleenkin olla kirjanpitolain mukainen tilinpäätös ja hyväksytyn tilintarkastajan tai tilintarkastusyhteisön tekemä tilintarkastus. Lisäksi valvontaa suorittavan viranomaisen tulee ohjeistaa se, mitä puolueen on erikseen otettava huomioon puolueiden varainkäytön valvonnan kannalta. Näin on oikeusministeriö toiminutkin.

Tarkastusvirasto katsoo, että ohjeistusta voisi tarkentaa. Ohjeistuksessa pitäisi olla ohjeet muun muassa siitä, miten puolue saa sijoittaa puoluetukivaroja. Ohjeistusta voisi myös uudistaa siten, että puolueiden kirjanpitoaineistoa hyödynnettäisiin paremmin.

Esimerkiksi voidaan ottaa edellä käsitelty vaalitoiminnasta aiheutuneiden tuottojen ja kulujen erittely. Nykyisen lomakkeen sijaan puolueille voisi antaa yksityiskohtaisen ohjeen vaalitoiminnan kustannuksia ja tuottoja keräävän kirjanpidon kustannuspaikan perustamisesta. Ohjeistus voisi sisältää kustannuspaikan tiedoista muun muassa seuraavat:

- Miltä ajalta tiedot kirjanpidosta kerätään (esim. ½ vuotta ennen vaaleja ja 2 viikkoa vaalien jälkeen väliseltä ajanjaksolta).
- Mitkä kustannukset kerätään (esim. kohdennetaanko kustannuspaikalle henkilöstökustannuksina vain välittömät kulut, kuten vaaleja varten erikseen palkattu henkilöstö, vai myös osa vakituisen henkilöstön työpanoksesta).
- Mitkä tuotot kohdennetaan kustannuspaikalle.

Vaalitoiminnan kustannuksista ja rahoituksesta saataisiin näin kaikilta puolueilta samoilla perusteilla tileittäin eritelty raportti.

Puolueen varainkäytön valvonnan tarpeisiin saataisiin kirjanpidosta muitakin raportteja. Valvovan tahon tulisi ohjeistaa näiden raporttien tietojen keruu, jolloin tiedot olisivat yhteismitallisia. Raportit toimitettaisiin oikeusministeriöön puolueen tilintarkastajan annettua niistä ensin lausunnon. Esimerkiksi seuraavat tiedot voitaisiin toimittaa kirjanpidon raportteina tilinpäätöksen liitteinä:

1. Piirijärjestöjen toiminnan tukeminen

2. Naisten poliittisen toiminnan tukeminen
3. Avustukset muille järjestöille
4. Tiedotustoiminnan ja viestinnän tuen käyttö.
5. Vaalitoiminnan tuotot ja kustannukset
6. Ulkopuolinen rahoitus (mikäli se katsotaan tarpeelliseksi).

Tarkastusviraston käsityksen mukaan ei ole perusteltua ylläpitää erillistä valtionapujärjestelmää puoluetukea varten. Siksi tarkastusvirasto esittää harkittavaksi, tulisiko puoluetuessa ja siihen liittyvissä menettelyissä ryhtyä soveltamaan valtionavustuslain mukaisia menettelyjä. Asiaa pitäisi harkita puoluelain uudistamisen yhteydessä.

Puolueiden varainkäytön läpinäkyvyys

Oikeusministeriön asettama toimikunta miettii tällä hetkellä puolueiden varojenkäyttöön liittyviä kysymyksiä. Julkisuudessa on esitetty näkemyksiä puolueiden ulkopuolisen rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämisestä. Toinen keskustelua herättänyt asia on ollut puolueita lähellä olevien yhteisöjen varainkäytön valvonta. Keskusteluun liittyen voidaan todeta, että suurin osa puolueiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tuesta maksetaan puolueen ulkopuolisille yhteisöille. Näin toimittiin myös ennen vuotta 2008, jolloin kyseinen valtionavustus oli suunnattu suoraan lehdistölle. Käytännössä suurin osa nykymuotoisesta tiedotustoiminnan ja viestinnän tuesta menee edelleenkin poliittiselle lehdistölle. Tällöin osa puoluetukea siirtyy puolueen päätöksellä muulle yhteisölle.

Kuten kertomuksen luvussa 3.2.3 on todettu, tarkastusvirasto katsoo, että sillä on tarkastusoikeus myös siihen puoluetukeen, jonka puolue siirtää vastikkeetta muulle yhteisölle.

Tarkastusviraston näkemyksen mukaan puolueiden varainkäytön läpinäkyvyyttä edistää pikemminkin näiden varojen käytön julkisuus kuin niihin kohdistuva tarkastustoiminta. Harkittavaksi tulisi ottaa puolueiden tilinpäätöstietojen julkaiseminen oikeusministeriön toimesta.

Puolueisiin ja sen yhdistyksiin kohdistuva tarkastus

Poliittisen rahoituksen valvontaan liittyvänä GRECO suositti Suomea varmistamaan "että puolueiden ... tilitysten valvonnassa siirrytään nykyisen muodollisen tarkastuksen lisäksi niiden todelliseen tarkastukseen". Tarkastusvirasto yhtyy osin edelliseen suositukseen mutta katsoo, että puolueisiin, niiden naistoimintaan sekä piirijärjestöihin kohdistuu jo tällä hetkellä vuotuinen kirjanpitolain mukainen tilintarkastus, joka sisältää myös kirjanpidon tarkastamista. Suosituksen mukaisesti tarkastusvirasto

kuitenkin katsoo, että myös valtiovallan, puolue toiminnan suurimpana rahoittajana, tulisi osana puolueiden varainkäytön valvontaa suorittaa puolueissa myös tositetasolle ulottuvaa kirjanpidon tarkastusta. Oikeusministeriö voisi tässä käyttää puoluelaisissa annettua mahdollisuutta nimetä tehtävään ulkopuolinen KHT-tilintarkastaja.

Tarkastusviraston käsityksen mukaan puoluetuen valvonta on laillisuusvalvontaa, jossa ei tarkastuksen perusteella ole puoluettomuusongelmaa, vaikka valvontaa on suorittanut oikeusministeriö.

Valtiontalouden ja varainkäytön sisäisen ja ulkoisen valvonnan ja tarkastuksen työnjaon yleisten periaatteiden mukaisesti oikeusministeriön puoluelain nojalla nimeämän KHT-tilintarkastajan suorittama puolueen tilinpidon ja varainkäytön tarkastus on ensisijainen tapa tehostaa puolueiden varainkäytön ja rahoituksen valvontaa. Valtiontalouden tarkastusviraston valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain ja puoluelain nojalla suorittama tarkastus on perustuslain mukaan valtiontalouden ylintä ulkoista tarkastusta, joka kohdistuu ensisijaisesti varainkäytön valvonnasta vastuussa olevan valvonta- ja tarkastusjärjestelmän toimivuuteen.

Tarkastuksen aikana käydyissä keskusteluissa on eräillä tahoilla esitetty puolueiden ja niiden rekisteröityjen yhdistysten varainkäytön valvonnan ulottamista jopa puolueiden paikallisjärjestötasolle. Puolueiden paikallisjärjestöjä on Suomessa yli 10 000, mutta niiden varojen käyttö on suurelta osin vähäistä. Tarkastusvirasto katsoo, ettei tämän varainkäytön valvomisen ole millään valtion henkilöresursseilla tarkoituksenmukaista.

Vaalirahoituksen valvonta ja puoluejärjestöt

Toukokuussa 2009 voimaan tulleen ehdokkaan vaalirahoituslain 4 §:ssä on asetettu katto ehdokkaan saaman vaalituen määrälle. Ehdokas, ehdokkaan tukiryhmä tai muu yksinomaan ehdokkaan tukemiseksi toimiva yhteisö ei saa vastaanottaa yhdeltä tukijalta enempää tukea kuin arvoltaan 3 000 euroa kunnallisvaaleissa, 6 000 euroa eduskuntavaaleissa ja 10 000 euroa europarlamenttivaaleissa. Säädöksen mukaan tämä ei kuitenkaan koske tukea puolueen rekisteröidyltä yhdistykseltä.

Perustuslakivaliokunta lausui vaalirahoituslakiesityksestä antamassaan mietinnössä, että sen mielestä ehdotettu sanamuoto ei voi tarkoittaa sitä, että mainittuja enimmäismääriä voitaisiin kiertää kanavoimalla tosiasiaa tietyille ehdokkaalle suunnattu tuki puolueen rekisteröidyn yhdistyksen kautta. Tällöin yhdistys toimisi vain välikätenä eikä olisi tuen todellinen antaja. Valiokunnan käsityksen mukaan tällaisten tilanteiden estämiseksi vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan tulee jatkotyössään arvioida ne vaih-

toehdot, joilla tämänkaltainen menettely voidaan kokonaisuudessaan torjua.

Perustuslakivaliokunnan huoli ei ole aiheeton, koska tällä hetkellä puolueiden ja niiden piirijärjestöjen ei tarvitse eritellä ulkopuolista rahoitustaan oikeusministeriölle toimitettavissa tiedoissa. Puolueiden ja niiden piirien oikeusministeriölle toimittamassa vaalitoiminnan tuotot ja kulut -lomakkeessa ei ole kohtaa ehdokkaille annetuille suorille tuille, jotka siis ehdokas joutuu nyt ilmoittamaan omassa vaalirahoitusilmoituksessaan saatuna tukena puoluejärjestöiltä. Paikallisjärjestöt eivät puolestaan tee lainkaan selvitystä vaalitoimintansa tuotoista ja kuluista.

Vaalirahoituksen valvonnan kannalta tulisi harkita, että puolueen ja sen piiriyhdistysten tulisi vaalitoimintansa kulujen ja tuottojen erittelyssä ilmoittaa ehdokkaille annettu tuki samojen perusteiden mukaisesti, kuin ehdokkaalta laissa ehdokkaan vaalirahoituksesta edellytetään (saatu tuki).

Kuten edellä todettiin, tarkastusviraston käsityksen mukaan puolueiden paikallisjärjestöjen varainkäytön valvomiseen ei tulisi valtion taholta kustannustehokkuussyistä ryhtyä. Lienee myös epätarkoituksenmukaista vaatia kaikkia paikallisyhdistyksiä laatimaan vaalitoiminnastaan tuottojen ja kulujen erittelyä. Puolueiden varainkäytön valvontaa uudistettaessa tulisi kuitenkin pohtia, pitäisikö myös paikallisjärjestö määrätä tekemään ilmoitus vaalitoimintansa tuotoista ja kuluista, jos ehdokas on saanut kyseiseltä yhdistykseltä sen suuruisen tukisuorituksen, jonka hän on vaalirahoituslain perusteella velvollinen ilmoittamaan.

Lähteet

Laki ehdokkaan vaalirahoituksesta (273/2009).

Laki valtion talousarviosta (423/1988).

Laki valtiontalouden tarkastusvirastosta (676/2000).

Puoluelaki (10/1969).

Valtionavustuslaki (688/2001).

Asetus puolueiden toiminnan tukemiseen myönnettävistä avustuksista (27/1973).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

Puolueiden varainkäytön valvontaa koskevat määräykset, oikeusministeriön määräys 21.11.1990 (3353/62/90 OM).

Ohje puolueen tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen myönnetyn avustuksen tilityksiä varten, 22.5.2008 (OM 16.51/2008).

Valtion talousarvio ja lisätalousarviot vuodelle 2007.

Pääministerin Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma.

Ehdotus laiksi ehdokkaan vaalirahoituksesta, Vaali- ja puoluerahoitustoimikunnan välimietintö, 2009.

Suomen puoluerahoituksen läpinäkyvyyttä koskeva arviointiraportti, Group of States against Corruption (GRECO), 2007.

Tomi Venho: Piilotettua julkisuutta, Suomalaisen puolue ja vaalirahoituksen avoimuusintressi normeissa ja käytännössä, Turun yliopisto, Valtioopin laitos, 2008.

Tarkastuskäynnit:

Rekisteröidyt puolueet

2.2–18.5.2009

Suomen Keskusta r.p., Centern i Finland r.p.

Suomen Sosialidemokraattinen Puolue – Finlands Socialdemokratiska Parti r.p.

Kansallinen Kokoomus r.p., Samlingspartiet r.p.

Vasemmistoliitto r.p., Vänsterförbundet r.p.

Vihreä liitto r.p., ruotsiksi Gröna förbundet r.p., saameksi Ruona lihttu r.b.

Svenska folkpartiet i Finland r.p., Ruotsalainen kansanpuolue r.p.

Suomen Kristillisdemokraatit (KD) – Kristdemokraterna i Finland (KD) r.p.

Perussuomalaiset – Sannfinländarna r.p.

Oikeusministeriö

27.3. ja 13.5.2009.

Toiminnantarkastukset vuodesta 2005 lähtien
(15.4.2009 lukien tuloksellisuustarkastukset)

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat – *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina 1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen – *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö

- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa
- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely – *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli – *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus – *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamisenmenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely – *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu

- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen
– *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulohajauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella

- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet
- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen – erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Työnvälityksen palveluprosessi
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen tukeminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki



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

ISBN 978-952-499-100-1 (nid.)