Valvontapäällikkö Jonna Carlson

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asia: K 6/2023 vp Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2022.

Valtiontalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle puoluerahoituksen valvonnasta 2022 sekä katsaus puoluerahoitusvalvontaan

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on (27.10.2023) pyytänyt tarkastusvirastolta lausunnon puoluerahoituksen valvonnasta 2022 sekä kertomaan laajemminkin VTV:n puoluerahoitusvalvonnasta.

1 Yleistä

Valtiontalouden tarkastusvirasto valvoo puoluelain tarkoittamaa tukea, vaalikampanjan kulujen ja rahoituksen ilmoittamista sekä näihin liittyvien asiakirjojen laatimista ja toimittamista koskevien säännösten noudattamista valvottavien yhteisöjen toiminnassa. Tarkastusvirasto toimii myös puoluelain tarkoittaman valtionavustuksen valvojana. Valvontatehtävässään tarkastusvirasto voi tarkastaa valvottavan tilinpitoa ja varojen käyttöä. Tarvittaessa tarkastusvirasto voi kehottaa valvottavaa täyttämään laista johtuvat velvollisuutensa.

Puoluerekisteriin merkittyjä puolueita oli vuoden 2022 lopussa 24, joista eduskuntapuolueita oli 10. Valtionavustusta saavia puolueita oli vuoden 2022 puoluetukipäätöksen mukaan yhdeksän. Avustuspäätöksessä oli mainittu yhteisöinä puolueiden piiri- ja naisjärjestöt. Piirijärjestöjä valtionapua saavilla puolueilla oli vuoden 2022 avustuspäätöksen mukaan yhteensä 108 ja erillisiä, rekisteröityjä naisjärjestöjä seitsemän. Puolueiden lähiyhteisöjä oli ilmoitettu tarkastusvirastolle 13. Valvottavia oli vuoden 2022 osalta näin ollen yhteensä 152. Vuonna 2022 Valtiontalouden tarkastusviraston puoluerahoitusta koskevat tarkastukset kohdistuivat yhteensä 56 valvottavaan.

2 Valvonnan keskeiset havainnot vuoden 2022 valvonnasta

Puolueet, niiden piiri- ja naisjärjestöt ja lähiyhteisöt noudattavat rahoitussäännöksiä pääsääntöisesti hyvin. Vuonna 2022 tukisuorituksia ilmoitettiin tarkastusviraston ylläpitämässä verkkopalvelussa yhteensä noin 4 miljoonaa euroa. Valvottavat voivat tehdä ajantasaisia ilmoituksia vastaanotetusta tuesta myös takautuvasti, ja vuoden 2022 tarkastusten aikana tehtiin yli 150 000 euron edestä takautuvia lisäyksiä ajantasaisiin ilmoituksiin.

Valvonnassa havaittiin, että

- puoluelain mukaisia asiakirjoja, tilityksiä ja tietoja puuttui ilmoitusrekisteristä. Puutteita korjattiin runsaasti valvonnan aikana.
- valvottavien yhteisöjen kirjanpito oli hoidettu pääsääntöisesti asianmukaisesti. Merkittävimmät kirjanpidon ja tilinpäätösasiakirjojen puutteet koskivat valtionavustuksen kirjanpitokäsittelyä ja sen esittämistä tilinpäätöksessä sekä puoluelain 9 c §:n mukaisten lausumien puutteita tilintarkastuskertomuksissa.
- valvottavat lisäsivät, korjasivat ja täydensivät ajantasaisia ilmoituksia ja ilmoitusten yhteenvetoja tarkastuksen aikana. Tarkastuksen aikana ilmoitusrekisteriin lisättiin ajantasaisia ilmoituksia takautuvasti yli 150 000 euron edestä.

Lisäksi tarkastuksessa havaittiin tukisuorituksia, jotka ovat puoluelain tukea koskevien rajoitusten vastaisia:

- Kaksi valvottavaa oli vastaanottanut kalenterivuoden aikana yli 30 000 euron tukisuorituksia yksittäisiltä tukijoilta, jotka eivät olleet lähiyhteisöjä. Toisen valvottavan osalta oli kyse tueksi muutetuista lainoista.
- Kahdessa tapauksessa tuen antajaa ei kyetty jälkikäteen selvittämään luotettavasti. Toisessa tapauksessa varainkeruuta oli tehty joukkorahoituskampanjan avulla, ja toisessa tukisuorituksia oli kerätty virtuaalivaluuttana. Varainkeruussa tulee varmistaa, että yksittäisten tukisuoritusten antajat ovat eriteltävissä, kun tuki ylittää tavanomaisen keräyksen rajat. Lisäksi tarkastusvirasto suositteli virtuaalivaluuttojen käytöstä luopumista tai vaihtoehtoisesti käyttämään sellaista maksujen välittäjää, joka edellyttää vahvaa tunnistautumista.

Keskeiset havainnot valtionavustuksen käytön valvonnasta

Eduskuntapuolueille maksettavan valtionavustuksen eli puoluetuen valvonnassa tarkastusvirasto tarkastaa onko valtionavustuksen käytössä ja käyttöä koskevassa raportoinnissa noudatettu puoluelain säännöksiä ja avustuspäätöksen ehtoja.

Valvonnassa havaittiin, että

- puolueiden puolueyhdistyksille siirtämät avustukset poikkesivat joissain tapauksissa puolueiden valtionavustustilityksissä niistä määristä, jotka avustuksen saajat – piiri tai naisjärjestöt – ilmoittivat vastaanotetuiksi omissa valtionavustustilityksissään.
- puolueiden valtionavustussopimusten sopimuskäytännöt vaihtelivat. Joissakin kohteissa valtionavustuslain mukaisia sopimuksia valtionavustuksen siirtämisestä ja käytöstä ei ollut tehty, tai sopimuksia ei ollut allekirjoitettu.
- yksi kohde oli valtionavustustilityksen mukaan siirtänyt valtionavustusta yksityishenkilöille. Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan kyseessä oli vaalituki ehdokkaiden tukiyhdistyksille tai -ryhmille. Valtionavustus on valtion talousarvion sekä valtionapupäätöksen mukaan tarkoitettu puolueen poliittisen toiminnan sekä puolueiden tiedotustoiminnan ja viestinnän tukemiseen. Jos valtionavustusta siirretään eteenpäin, tulee uudenkin käyttötarkoituksen toteuttaa alkuperäisen valtionapupäätöksen mukaista käyttötarkoitusta. Yksityishenkilöille siirretyt valtionavustusosuudet palautettiin vapaaehtoisesti. Palautus oli yhteensä 15 000 euroa.

Puoluetukea vastaanottavien tahojen tulee perehtyä puoluelakiin ja sitä täydentäviin määräyksiin ja ohjeisiin sekä valtionavustuspäätökseen ja sen ehtoihin ja noudattaa niitä. Lisäksi tarkastusvirasto nostaa esiin, että nykyinen säädöspohja mahdollistaa varsin kirjavia käytäntöjä erityisesti naisten poliittiseen toimintaan osoitetun valtionavustusosuuden käyttämiseksi ja säädöspohjaa tulisi näiltä osin selkiyttää. Säännöspohjan tarkentamisella turvattaisiin myös puolueiden välinen yhdenvertaisuus.

3 Puoluerahoituksen valvonnan rajoitukset

Tarkastusviraston valvottavia ovat puoluelain perusteella puolueet, avustuspäätöksessä mainitut yhteisöt ja puolueiden lähiyhteisöt. Valvottavia oli vuonna 2022 yhteensä 152. Rajaus jättää valvonnan ulkopuolelle suurimman osan puolueyhdistyksistä. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sen valvontatehtävää tulisi laajentaa koskemaan myös paikallisyhdistyksiä. Se olisi merkittävä parannus poliittisen rahoituksen läpinäkyvyyteen.

Lainsäädäntöä olisi tarpeen kehittää myös muilta osin. Nykyisessä lainsäädännössä on selkeitä heikkouksia, mistä syystä valvottavat sekä tuen antajat ovat osin epätasa-arvoisessa asemassa keskenään. Merkittävimpinä epäkohtina tuotakoon esiin, että

- lainarahoitusta antavaa tahoa ei koske sama läpinäkyvyyden vaatimus kuin muulla tavoin poliittista toimintaa rahoittavia tahoja. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan ratkaisu, jossa myös vastaanotetusta lainarahoituksesta tehtäisiin ajantasainen ilmoitus, yhdenmukaistasi eri tukimuotojen sääntelyä sekä samalla tukkisi ilmeisimmän aukon sääntelypohjassa.
- tarkastusvirastolla on niukat tietojensaantioikeudet. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan sillä tulisi olla oikeus saada vertailutietoja tukea antaneilta ja palveluita ja tuotteita toimittaneilta tahoilta. Vertailutietojen saantioikeuksien kohentaminen lisäisi tarkastusviraston näkemyksen mukaan valvonnan uskottavuutta ja antaisi valvovalle viranomaiselle mahdollisuudet riittävien lisätietojen hankkimiseen sellaisissa tapauksissa, joissa on syytä epäillä puoluerahoitustietojen oikeellisuutta.
- uhkasakon käytön mahdollisuudet ovat erittäin niukat. Tästä johtuen tarkastusviraston on toisinaan haastavaa suorittaa valvonta tehokkaasti.
- valvonta ilman sanktioita on ongelmallista, sillä se mahdollistaa esimerkiksi kielletyn tuen vastaanottamisen vailla seuraamuksia. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan kielletyn tuen vastaanottamisesta pitäisi seurata minimissään velvollisuus palauttaa laissa erikseen kielletyt tukisuoritukset.

Edellä mainittujen merkittävien puutteiden lisäksi lainsäädännössä on teknisluonteisia korjauksia vaativia lainkohtia.

Lisätietoja antaa:

Valvontapäällikkö Jonna Carlson, jonna.carlson@vtv.fi , 050 574 0192

Ylitarkastaja Hanna Surakka, hanna.surakka@vtv.fi, 050 574 1146