

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2017

Statens revisionsverks berättelse om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2017

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2017 (B 1/2018 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Statens revisionsverks berättelse om tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet år 2017 (B 19/2017 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- redovisningsrevisionschef Jaakko Eskola, Statens revisionsverk
- ledande revisor Klaus Krokfors, Statens revisionsverk
- Senior Advisor Jouni Backman, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra
- Senior Advisor Liisa Hyssälä, Jubileumsfonden för Finlands självständighet Sitra.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tillsynen över valfinansieringen vid kommunalvalet 2017

Enligt lagen om kandidaters valfinansiering är en kandidat vars valfinansiering vid kommunalval är mindre än 800 euro inte skyldig att lämna specificerade uppgifter om kampanjkostnader eller andra uppgifter om hur valkampanjen har finansierats. Däremot är kandidaterna skyldiga att lämna en skriftlig försäkran om att finansieringen inte överskridit gränsen på 800 euro. Det gjorde 13 598 kandidater. Utöver dem låg kampanjutgifterna under 800 euro i 1 643 kampanjer.

Vid kommunalval får en kandidat, en kandidats stödgrupp och någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten inte från en och samma givare ta emot bidrag, direkt eller indirekt, till ett värde som överstiger 3 000 euro. Bidrag från partier eller partiföreningar som avses i partilagen (10/1969) får emellertid vara större, om de inte innehåller bidrag som förmedlas från någon annan givare och överstiger beloppet.

Betänkande ReUB 1/2018 rd

Sammanlagt 6 862 kandidater, vilket är 20 procent av alla kandidater, lämnade in en förhandsredovisning av sina utgifter och sin finansiering av valkampanjen inom utsatt tid. Av de redovisningsskyldiga lämnade 3 372 in förhandsredovisning. Möjligheten att göra förhandsredovisning utnyttjades i betydligt större omfattning än vid det förra valet 2012 (5 080 kandidater, 13 procent, av alla kandidater).

Inom utsatt tid lämnade 15 449 redovisningsskyldiga in redovisning till revisionsverket. Det gjorde således 89 procent av de 17 532 av de redovisningsskyldiga. Samtidigt försummade därmed 2 083 redovisningsskyldiga att lämna in sin redovisning inom utsatt tid, men en del redovisningar kom in efter att fristen gått ut. Sammanlagt 40 redovisningsskyldiga förlades vite till ett belopp av 5 000 euro.

Att döma av redovisningarna använde kandidaterna 6,7 miljoner euro på kommunalvalet; vid kommunalvalet 2012 var beloppet 6,4 miljoner euro. Vidare ger redovisningarna vid handen att valkampanjerna huvudsakligen finansierades med medel från kandidaterna själva eller deras stödgrupper. Den största valkampanjen uppgick till 61 655 euro (2012 var det 34 887 euro) och fyra kandidater hade kostnader som översteg 30 000 euro, enligt uppgifter på revisionsverkets webbsida. Det största enskilda stödet i en enskild valkampanj var 16 140 euro (2012 var beloppet 21 639 euro).

Tillsynen över partifinansieringen

På grundval av partilagen övervakar revisionsverket partier, sammanslutningar som nämns i understödsbeslutet och partinära sammanslutningar. Sammanlagt har revisionsverket 154 tillsynsobjekt. De övriga cirka 6 000 partiföreningarna ingår inte av revisionsverkets tillsyn. Revisionsverket kontrollerar att berörda parter följer bestämmelserna om de bidrag som avses i partilagen, om specificering av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer och om hur anknytande handlingar ska utarbetas och lämnas in. Sedan 2016 är revisionsverket också en tillsynsmyndighet för statsunderstöd som avses i partilagen.

Tillsynsobjekten har lämnat in bokslutshandlingarna för 2016 till det elektroniska registret för redovisning av partifinansiering. Åren 2011–2017 lämnades aktuella redovisningar om bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar till ett totalt belopp på över 21,3 miljoner euro till registret. År 2017 uppgick de redovisade bidragen till över 2,9 miljoner euro. Kompletteringarna hänför sig också till tidigare år och kompletteringarna 2017 var cirka 0,4 miljoner euro för 2016 och cirka 0,1 miljoner euro för 2015. Åtminstone en del av kompletteringarna är enligt revisionsverket en följd av att partifinansieringen granskades.

Revisionsverket inspekterade 2017 åtta riksdagspartier och deras kretsorganisationer i Birkaland, Egentliga Finland, Helsingfors, Nyland, Savolax-Karelen, sydöstra Finland och Tavastland, sammanlagt 42 kretsorganisationer. Totalt gjordes 50 granskningar.

Enligt revisionsverket är de aktuella redovisningarna av partifinansieringen efter kompletteringar riktiga till väsentliga delar och ger rätt uppgifter om de bidrag som de inspekterade sammanslutningarna har fått. De övervakade sammanslutningarnas bokföring hade enligt revisionsverket som regel skötts adekvat på så sätt att det gick att verkställa tillsynen över bestämmelserna i par-

Betänkande ReUB 1/2018 rd

tilagen utifrån bokföringen. Som under tidigare år upptäckte verket brister i revisionsberättelserna från de övervakade sammanslutningarnas revisorer.

Aktuella utvecklingsbehov

Revisionsutskottet framhöll redan 2012 (ReUB 3/2012 rd) att avgiften för arvoden för kommunala förtroendeuppdrag på goda grunder kan betraktas som prestationer enligt partilagen som är prissatta enligt verkligt värde och hänför sig till partiets sedvanliga organisationsverksamhet, förutsatt att de inte används till medelsinsamling för valkampanjer. Revisionsverket har beaktat utskottets ståndpunkt i sin tillämpning och tolkning av lagen.

Utskottet sade i sitt betänkande 2016 (ReUB 1/2016 rd) att de kandidatavgifter som tas ut för partiernas samtliga kandidater och som av hävd används för att finansiera gemensamt valarbete måste betraktas som en naturlig del av finansieringen av valarbetet och inte som utomstående bidrag som omfattas av redovisningsskyldigheten. Villkoret är då att kandidaterna själva redovisar avgifterna i sina egna redovisningar av valfinansieringen. Utskottet menade också att de ledamotsavgifter som riksdagsledamöterna betalar ska behandlas på samma sätt som de förtroendevaldas avgifter enligt vad som sägs ovan. I föl föreslog revisionsutskottet (ReUB 2/2017 rd) att revisionsverket tillsammans med justitieministeriet utreder om dessa förslag från utskottet kan anses omfattas av lagen eller om de kräver lagändringar.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att revisionsverket och justitieministeriet hade diskuterat förslagen från utskottet våren 2017. Utifrån det ansågs det möjligt att den så kallade ledamotsavgiften kan behandlas på samma sätt som avgifterna för förtroendevalda. Den 18 januari 2018 utfärdade Skatteförvaltningen en anvisning om att en avgift för förtroendevald (partiskatt) som en riksdagsledamot betalar till sitt parti i första hand ska täckas med den skattefria kostnadsersättningen. Enligt anvisningen får partiskatten dras av i beskattningen som utgift för inkomstens förvärvande först när den tillsammans med övriga utgifter för ledamotsuppdraget överstiger beloppet av den skattefria kostnadsersättningen. För att få göra avdraget måste en ledamot ha anteckningar om alla direkta kostnader för ledamotsuppdraget. Revisionsutskottet framhåller att riksdagsledamotsavgifterna i fortsättningen bör kunna behandlas på samma sätt som avgifterna för förtroendevalda. Det ska också gälla avdragsrätten i beskattningen. För tydlighetens skull vore det befogat att behandla frågan i form av en ändring av inkomstskattelagen.

Samtidigt ansåg revisionsverket det nödvändigt att utreda vilka procedurer partierna följer för kandidatavgifterna, och skickade ut en förfrågan till alla riksdagspartier. Svaren visade att partierna hade varierande praxis för beslut och avtal. En del av kretsorganisationerna tar ut en kandidatavgift på cirka 1 000 euro av riksdagskandidaterna. Dessutom kan lokalföreningarna ta ut en avgift av kandidaterna i kommunalval. Riksdagsledamotsavgifterna varierar mellan 100 och 400 euro i månaden. Ett parti tar ut en årlig avgift på 700 euro av sina riksdagsledamöter och ledamöter i Europaparlamentet, och ett annat parti tar ut hela 3 000 euro per halvår av sina Europaparlamentariker som ersättning för kampanjkostnader.

Revisionsverket anser att det går att förtydliga tolkningen av kandidatavgifter. De ska inte längre betraktas som stöd utan de ska i stället ses som betalningar till verkligt värde inom ramen för sedvanlig organisationsverksamhet. Vidare föreslår revisionsverket att frågan ska lösas nästa gång

Betänkande ReUB 1/2018 rd

författningarna ses över. Också utskottet framhåller att det nu finns tillräckligt mycket erfarenhet av valfinansierings- och partilagen bland annat vad beträffar tolkningen av stöd och att de nya riktlinjerna bör införas via ändringar i författningarna.

En proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om kandidaters valfinansiering och av partilagen lämnades 2015 (RP 73/2015 rd — GrUB 9/2015 rd). Den innefattar också de utvecklingsbehov som revisionsutskottet hade lagt fram i ett betänkande (ReUB 9/2013 rd). Därefter behandlade revisionsutskottet de ökande kostnaderna för valkampanjer i ett betänkande 2016 (ReUB 1/2016 rd). Utskottet framhöll då följande: ”Enligt utskottets mening finns det skäl att ta oron över de ökande kampanjkostnaderna på allvar, likaså de resulterande negativa konsekvenserna exempelvis för möjligheterna att ställa upp som kandidat. Utskottet menar att det vore värt att undersöka förslaget om ett fungerande tak för kampanjkostnader som skulle jämna ut skillnaderna mellan kandidaternas finansiering.”

I samband med de frågor som är aktuella här hörde utskottet de som författat dokumentet Kansanvallen peruskorjaus om deras förslag beträffande finansiering av val och partier. Öppenhetskravet visavi finansiering av partierna bygger enligt sakkunniga på uppfattningen att partierna spelar en framträdande roll för beslutsfattandet i vårt samhälle. Många aktörer verkar sida vid sida med partierna och får enligt sakkunniga ekonomiskt stöd från staten via statsbudgeten eller i form av skattestöd. Men villkoren och restriktionerna för insyn i finansieringen gäller bara partierna.

Budgetanslagen till partiverksamhet har sjunkit från 36 miljoner euro (2008–2011) till 29,6 miljoner euro (2016–2018). Det har enligt utredningen ovan resulterat i att resurserna för partiernas programarbete har minskat så mycket att det lett till både kvalitativa och kvantitativa försämringar. Partiarbetet bör vidareutvecklas och de offentliga bidragen till partier som verkligen sett över sin verksamhet enligt sakkunniga stärkas för att möjliggöra större demokratisk delaktighet i samhället. Enligt utskottet är det viktigt att värna om det offentliga stödet till partierna. Ett alternativ kan vara att det införs ett särskilt valstöd.

Utöver allmän och lika rösträtt ingår valbarhet i ett demokratiskt system, det vill säga likvärdiga möjligheter att ställa upp som kandidat i val. Enligt sakkunniga har kostnaderna för valkampanjer blivit så stora att de likvärdiga möjligheterna att ställa upp inte längre finns. För många som funderar på att ställa upp i val kan brist på pengar vara ett oöverkomligt hinder. En lösning som sakkunniga föreslår är att sätta ett kampanjtak och införa åtgärder för att begränsa kampanjkostnaderna.

Utskottet menar att det vore värt att undersöka förslaget om ett fungerande tak för kampanjkostnader som jämnar ut skillnaderna mellan kandidaterna i möjligheterna att få kampanjmedel. Utskottet föreslår att regeringen utreder frågan.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Betänkande ReUB 1/2018 rd

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av B 1/2018 rd och B 19/2017 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelserna.

Helsingfors 19.4.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent (delvis)
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf (delvis)
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Maria Lohela blå
medlem Eero Reijonen cent
medlem Päivi Räsänen kd
ersättare Sirkka-Liisa Anttila cent (delvis)
ersättare Pia Viitanen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Heidi Silvennoinen.

Betänkande ReUB 1/2018 rd
Reservation

RESERVATION

Förslag

Jag föreslår

Det sista stycket i betänkandet ersätts med följande stycke:

Med hänvisning till den grundlagsfästa yttrandefriheten är det omöjligt att inskränka valåtgärder. Dessutom går det inte att jämföra åtgärder som vidtas inom ramen för valkampanjer.

Helsingfors 19.4.2018

Eero Lehti saml