

Revisionsutskottet

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2015

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2015

INLEDNING

Remiss

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet år 2015 (B 19/2015 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2015 (B 1/2016 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- ledande revisor Klaus Krokfors, Statens revisionsverk
- ledande lagstiftningsexpert Kaj von Hertzen, Statens revisionsverk
- minister Lauri Tarasti.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet 2015

Vid riksdagsvalet 2015 var 273 personer (riksdagsledamöter och ersättare) skyldiga att redovisa sin valfinansiering. Samtliga redovisningsskyldiga lämnade in redovisning av valfinansieringen. Utifrån redovisningarna använde de redovisningsskyldiga totalt 9 782 234 euro för valkampanjer. Vid riksdagsvalet 2011 var summan 8 573 150 euro, så det blev en ökning med ca 1 200 000 euro. Andelen bidrag från utomstående var 5 491 743 euro, alltså 56 procent. Den dyraste kampanjen kostade 129 967 euro och den billigaste 2 753 euro. De genomsnittliga kampanjkostnaderna var 35 555 euro. Det innebär en ökning med 5 283 euro jämfört med riksdagsvalet 2011.

Det lämnades in sammanlagt 1 200 förhandsredovisningar av kampanjkostnaderna och kampanjfinansieringen i enlighet med 11 § i lagen om kandidaters valfinansiering. Med andra ord lämnade 56 procent av alla kandidater förhandsredovisning. Det var en större andel än vid riksdagsvalet 2011, då ungefär 40 procent lämnade förhandsredovisning. På elektronisk väg inlämnades 96

Betänkande ReUB 1/2016 rd

procent av förhandsredovisningarna. Siffran var 75 procent vid det föregående riksdagsvalet. Revisionsutskottet noterar med tillfredsställelse att det elektroniska förfarandet verkar ha blivit det huvudsakliga sättet att lämna in redovisningar.

För att kontrollera att redovisningarna var riktiga begärde statens revisionsverk att alla redovisningsskyldiga skulle lämna in kontoutdrag från alla bankkonton som använts i valkampanjen som dokumentation. Med hjälp av kontoutdragen ville revisionsverket i synnerhet kontrollera att betalningar från utomstående hade antecknats korrekt i redovisningarna.

Alla redovisningsskyldiga utom en lämnade in den dokumentation som revisionsverket hade begärt. Utifrån dokumentationen gick det att säkerställa att de transaktioner som fanns på kontoutdragen hade uppgivits korrekt i redovisningarna.

I anknytning till kontroller som gjordes utifrån behandlingen av redovisningarna och dokumentationen begärde revisionsverket att 40 redovisningsskyldiga skulle komplettera eller korrigera sin redovisning. Korrigeringarna gick främst ut på att precisera uppgifter om finansieringen. De redovisningsskyldiga kompletterade redovisningarna utan dröjsmål.

De uppgifter som åtminstone ska redovisas om valfinansieringen för riksdagsvalet fastställs i 6 § i lagen om kandidaters valfinansiering. Om en kandidat, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten har tagit upp lån för att täcka kostnaderna för valkampanjen vid riksdagsval, ska den redovisningsskyldige lämna uppgift till statens revisionsverk om det återstående lånebeloppet och om bidrag till ett värde av minst 1 500 euro som erhållits i syfte att betala lånet (efterhandsredovisning). 48 kandidater blev skyldiga att lämna in efterhandsredovisning.

Revisionsverket konstaterar att verket utifrån behandlingen av redovisningarna, de erhållna utredningarna och kompletteringarna inte har tagit del av omständigheter som skulle ge verket anledning att ifrågasätta riktigheten av de inlämnade redovisningarna. Däremot har efterhandsredovisningar ännu inte lämnats av alla som är skyldiga att lämna sådana.

Revisionsverket har uppmanat de redovisningsskyldiga att lämna in de redovisningar som saknas. Revisionsverket har inte med stöd av lagen om valfinansiering rätt att använda vite som sanktion vid uppmaningar. Revisionsutskottet ser det som motiverat att revisionsverket vid revideringen av valfinansieringslagen får rätt att vid vite förplikta de redovisningsskyldiga att lämna in uppgifter om lån och betalning av lån, alltså iakttä samma förfarande som enligt lagen i nuläget ska tillämpas på själva redovisningen av valfinansieringen.

I 1 § i lagen om kandidaters valfinansiering som trädde i kraft 2010 står det: "Syftet med lagen är att öka öppenheten kring valfinansieringen och informationen om kandidaternas eventuella bindningar och att begränsa en ökning av kostnaderna för kandidaternas valkampanjer."

Utskottet påpekar att kampanjkostnaderna inför riksdagsval har stigit och noterar att den gällande lagstiftningen inte har bidragit till att bromsa ökningen. Den val- och partifinansieringskommitté som tillsattes när propositionen med lagförslaget skulle beredas hade en idé om ett tak för kampanjkostnader. I sitt betänkande (2009:3) föreslog kommittén att lagen om kandidaters valfinan-

Betänkande ReUB 1/2016 rd

siering skulle föreskriva att betald reklam för en valkampanj vid kommunalval skulle få kosta högst 10 000 euro, vid riksdagsval högst 50 000 euro och vid Europaparlamentsval högst 80 000 euro.

I sitt betänkande (GrUB 2/2009 rd) om propositionen anser grundlagsutskottet för sin del att det inte finns "någon anledning att i dagsläget lägga något tak för de sammantagna kostnaderna för valkampanjen".

Kommittén undersökte finansieringen av kandidaternas valkampanjer vid riksdagsvalet 1999. De genomsnittliga kampanjkostnaderna per kandidat var enligt undersökningen ungefär 43 000 mark, vilket i fråga om köpkraft motsvarade ungefär 8 280 euro 2007 enligt Statistikcentralens koefficient för penningvärde. Enligt den färskaste koefficienten, från 2014, motsvarar summan en köpkraft om ungefär 9 515 euro.

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.

Tillsynen över partifinansieringen

Granskningsrätten enligt partilagen omfattar partierna, i 9 § i partilagen nämnda föreningar som avses i understödsbeslutet och partinära sammanslutningar. Revisionsverket har cirka 145 tillsynsobjekt inom partifinansiering. De aktuella granskningarna av partifinansiering berörde samtliga partinära sammanslutningar (13) och deras distriktsorganisationer i främst Mellersta Finland, Österbotten, Södra Österbotten och Mellersta Österbotten, av vilka 22 genomgick granskning. Totalt gjordes 35 granskningar. Utifrån granskningarna uppger revisionsverket att de aktuella redovisningarna av partifinansieringen efter kompletteringar till väsentliga delar är riktiga och ger rätta uppgifter om de bidrag som de övervakade sammanslutningarna har fått. Men framför allt i granskningarna av partinära sammanslutningar uppdagades också fall där stödmottagaren inte hade lämnat uppdaterade meddelanden om allt stöd som sammanslutningarna hade betalat.

Revisionsverket har för avsikt att i höst granska alla riksdagspartier och de tillsynsobjekt som ännu aldrig har genomgått granskning.

Till registret för redovisning av partifinansieringen meddelades under 2015 betalningar av bidrag på sammanlagt 3,2 miljoner euro till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar. Siffran var lika stor som året innan. År 2015 lämnades enligt revisionsverket också retroaktiva redovisningar för tidigare år. En del av kompletteringarna följer av de granskningar av partifinansieringen som utförts under de fem senaste åren.

I oktober 2015 lämnade revisionsutskottet betänkande (ReUB 4/2015 rd) om statens revisionsverks berättelse om tillsynen över partifinansieringen 2014.

Betänkande ReUB 1/2016 rd

Den föreliggande berättelsen tar upp samma iakttagelser: De övervakade sammanslutningarnas bokföring har enligt verket som regel skötts adekvat på så sätt att det har varit möjligt att verkställa tillsynen över bestämmelserna i partilagen på basis av bokföringen. Revisionsverket lyfter fram frågan om bättre dokumentation av lån och avtal, bättre aktualitet i bokföringen och mer uppmärksamhet på hanteringen av medlemsavgifter och kassamedel. Specifikationen av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjen bör kunna härledas från bokföringen och andra utredningar och kunna avstämmas mot dem. Revisionsverket påtalar också brister i valet av revisorer och i revisionsberättelserna. Revisionsutskottet ser det fortfarande som angeläget att de här bristerna åtgärdas.

I sin berättelse tar revisionsverket upp frågan om vilka betalningar som ska klassificeras som bidrag enligt partilagen och olika tolkningsfrågor när det gäller exempelvis frivilligarbete och affärsverksamhet av permanent natur. Tillsynsobjekten har också uppmanats att följa upp de erhållna bidragen kumulativt så att redovisnings- och maximigränsen iakttas (kandidatavgifter/riksdagsledamotsavgifter). Revisionsverket anser också att bidragsbegreppet bör preciseras utifrån verkliga omständigheter och tillsynsobservationer. Revisionsutskottet framhöll 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 för att anskaffa medel till valkampanjer. Revisionsverket har beaktat utskottets ståndpunkt i sin tillämpning och tolkning av lagen. Utskottet anser att ståndpunkten fortfarande är motiverad.

Sakkunniga har påpekat att lagstiftningen om valfinansiering och partifinansiering har fungerat bra. Utskottet instämmer och framhåller att de brister och utvecklingsbehov som uppdragats vid tillsynen är viktiga observationer, men utskottet ser dem inte som några stora problem med tanke på ett fungerande system. Utskottet vill också självt peka på några behov av att utveckla bestämmelserna om valfinansiering, partifinansiering och redovisningsskyldighet. Bestämmelserna bör vara tydliga och genomförbara i det dagliga valarbetet och partiarbetet och dessutom genuint bidra till lagstiftningens mål att möjliggöra bedömning av bindningar i partiernas grundläggande verksamhet och i finansieringen av valkampanjer. Tekniska frågor får inte ägnas för mycket uppmärksamhet när man ska dra slutsatser om hur lagstiftningen om valfinansiering och partifinansiering fungerar och om hur bestämmelserna efterlevs.

Utskottet anser 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 menar också att de ledamotsavgifter som riksdagsledamöterna betalar ska behandlas på samma sätt som de förtroendevaldas avgifter så som sagts ovan.

I november 2015 lämnade revisionsutskottet utlåtande ReUU 4/2015 rd till grundlagsutskottet om en proposition med förslag till lag om ändring av partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering (RP 73/2015 rd). I utlåtandet noterade revisionsutskottet följande: "Revisionsutskottet vill fästa grundlagsutskottets uppmärksamhet vid 8 § 3 mom. i valfinansieringslagen och föreslår att grundlagsutskottet ska överväga huruvida det borde skapas ett enhetligt förfarande för de anmälningsskyldiga vid riksdagsval och europaparlamentsval för att skyldigheten att föra an-

Betänkande ReUB 1/2016 rd

teckningar ska kunna genomföras med hjälp av ett kampanjkonto eller något annat förfarande som vore lättare för den anmälningsskyldiga. Det skulle bidra till att stärka förtroendet för anmälningarnas riktighet och tillräcklighet, men skulle inte vara ett överdrivet tilläggskrav för de som ställer upp som kandidater. I jämförelse med nuläget skulle det ge revisionsverket möjligheter att ge alla anmälningsskyldiga samma anvisningar redan under kampanjens gång i stället för att begära individuella uppgifter först efter valet."

I sina tidigare utlåtanden har också statens revisionsverk ansett att det behövs ändrade bestämmelser för att samordna förfarandena i fråga om de anmälningsskyldigas skyldighet att föra anteckningar om kostnader och inkomster för kampanjerna.

Revisionsutskottet ser fortfarande sitt förslag som motiverat.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner ett ställningstagande med anledning av berättelserna B 19/2015 rd och B 1/2016 rd.

Utskottets förslag till ställningstagande

Riksdagen har ingenting att anmärka med anledning av berättelserna.

Helsingfors 15.3.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Arja Juvonen saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Päivi Räsänen kd
medlem Tapani Tölli cent
ersättare Sirkka-Liisa Anttila cent
ersättare Pia Viitanen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.