

Fornyings- og administrasjonsdepartementet  
Postboks 8004 Dep  
0030 Oslo

Oslo, 16. februar 2011

Deres ref.: 09/1375

### Høring om partifinansiering – forslag til endringer i partiloven

Vi viser til høringen om endringer av reglene i partiloven om finansieringen av politiske partier ved brev 17. november 2010.

#### *Åpenhet – årsregnskap*

Revisorforeningen støtter forslaget om å utvide regnskapsplikten etter regnskapsloven til å omfatte alle politiske partier, ungdomspartier og partilag med inntekter utenom offentlig støtte på 10.000 kroner eller mer. Etter gjeldende regler har bare partier som har samlede eiendeler over 20 millioner kroner eller 20 ansatte full regnskapsplikt etter regnskapsloven (regnskapsplikten for ikke-økonomiske foreninger). Dette er en betydelig utvidelse, men vi mener at de hensyn departementet trekker frem i høringsnotatet pkt 4.1.6 viser at en slik utvidelse er nødvendig og forsvarlig. Hensynet til tillit fra velgerne og samfunnet ligger i bunn for relativt omfattende krav om åpenhet om finansielle forhold i politiske partier.

Revisorforeningen slutter seg i all hovedsak til det vi oppfatter er hovedinnholdet og intensjonen i forslaget til nærmere regulering av regnskapsplikten. Når det gjelder den konkrete utformingen av lovreglene, mener vi imidlertid at det er rom for betydelige forbedringer. En overordnet observasjon er at forslaget til lovregler samvirker med regnskapsloven på en unødvendig komplisert og uklar måte. Det bør det gjøres noe med før et lovforslag fremmes for Stortinget.

Innføring av generell regnskapsplikt er en gjennomgripende endring i partienes rapportering av finansielle forhold. Det må reflekteres tydelig i partilovens bestemmelser. Det betyr at alle opplysningskrav som hører hjemme i partienes årlige finansielle rapportering, også de særskilte kravene etter partiloven, skal gis i partienes årsregnskap og ikke i noen egen innberetning på siden av årsregnskapet.

I lovforslaget er innberetning/innberetningsplikt og årsregnskap/regnskapsplikt gjennomgående blandet sammen. I alle bestemmelsene som gjelder årsregnskapet, bør en kun bruke betegnelsene årsregnskap og regnskapsplikt. Begreper som "innberetning", "innberette", "innberetningsplikt" mv. bør ikke brukes. "Innberetning" og lignende bør forbeholdes bestemmelsene om særskilt rapportering til Partilovnemnda og innsending til det sentrale registeret for ordningen som føres av SSB.

Nedenfor gir vi innspill knyttet til hver bestemmelse i lovforslaget om hvordan vi mener reglene kan gjøres klarere.

§ 18 (1): Etter forslaget skal partiene "årlig innberette fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapslovens prinsipper. Regnskapslovens forenklingsregler kan legges til grunn for innberetningen så langt de passer". I tråd med regnskapslovens system bør det ganske enkelt fastsettes at alle politiske partier og partiledd "er regnskapspliktige etter regnskapsloven". Det vil gjøre det klart at alle reglene i regnskapsloven skal gjelde. Det inkluderer bestemmelsene om regnskapsår, regnskapsprinsipper, forenklinger for små foretak, god regnskapsskikk for ideelle organisasjoner, frist for utarbeidelse av årsregnskapet og innsending til Regnskapsregisteret. Vårt forslag vil fjerne unødvendig uklarhet om innholdet av regnskapsplikten og hvilke regler i regnskapsloven som skal gjelde.

§ 18 (2): Bestemmelsen om at innberetningen skal omfatte inntekter, kostnader, gjeld og eiendeler i perioden 1. januar til 31. desember, er unødvendig og forvirrende når den kommer i tillegg til regnskapslovens regler. Dersom en ønsker at regnskapsåret alltid skal følge kalenderåret, må det imidlertid fastsettes et særskilt unntak fra bestemmelsene om avvikende regnskapsår i regnskapsloven § 1-7.

*Særskilte opplysningskrav - § 18 (3) og (4), § 19 (uendret), § 20 og § 21:* Vi slutter oss til at det vil være hensiktsmessig å fastsette egne krav til opplysninger i årsregnskapet, som kommer i tillegg til eller avviker fra regnskapslovens krav, i eller i medhold av partiloven. Etter vår vurdering er det imidlertid viktig at det ikke fastsettes krav som helt eller i det vesentlige dekkes av kravene i regnskapsloven, at kravene avviker i minst mulig grad fra regnskapsloven og at det gjøres klart om de særskilte kravene avviker bestemmelser i regnskapsloven eller kommer i tillegg. Bestemmelsene i lovforslaget og gjeldende lov oppfyller ikke disse hensynene, og blir derfor unødvendig uklare. Vi mener at det er nødvendig med endringer på følgende punkter:

§ 18 (3) *første setning:* Bestemmelsen om at årsregnskapet skal inneholde noteopplysninger i samsvar med regnskapsloven, er unødvendig og bør fjernes.

§ 18 (3) *bokstav a til d:* Vi støtter egne notekrav om bidrag og bidragsytere. Innholdet av de enkelte opplysningskravene og forholdet mellom bokstav a og d fremstår som noe uklart, og vi antar det bør vurderes på nytt om de kan gjøres klarere.

§ 18 (3) *bokstav e:* Opplysningskravet om ressursbruk til partipolitiske aktiviteter overlapper med § 20 (2) (d) om opplysninger om kostnader til partiaktiviteter i resultatregnskapet. Det bør heller vurderes om det er behov for å kreve mer spesifiserte opplysninger i noter, for eksempel kostnader fordelt på typen aktivitet, om ikke-resultatført ressursbruk (dugnadsinnsats) eller andre forhold.

§ 18 (4): Det bør presiseres at opplysninger om bidrag til tilknyttede virksomheter og partiorganisasjoner, skal gis i noter til årsregnskapet. Kravet bør plasseres i listen over andre særskilte notekrav.

§ 18 (5): Vi antar meningen er at partilag med årlige inntekter under 10 000 kroner ikke skal ha regnskapsplikt. I forslaget er det bare gjort unntak fra §§ 19 – 21 og ikke særskilt fra bestemmelsen om regnskapsplikt i § 18. Unntaket kan gjøres klarere ved å plassere det sammen med bestemmelsen i første ledd om alminnelig regnskapsplikt for partier og partiledd.

§ 18 (6): Se våre merknader om revisjonsplikt nedenfor når det gjelder mulige utfordringer med fristene i den foreslåtte bestemmelsen om rapportering av mottatte bidrag i valgår.

§ 18 (7): Det bør vurderes om det er tilstrekkelig at det sentrale registeret for ordningen (SSB) innhenter årsregnskapet fra Regnskapsregisteret. Da vil partiene unngå å måtte

sende inn regnskapet flere steder. Det er heller ikke foreslått noen frist for innsending til SSB, slik det er for innsending til Regnskapsregisteret etter regnskapsloven § 8-2.

*§ 19 (uendret) – opplysninger om inntekter:* Regnskapsloven har egne krav til oppstilling av resultatregnskapet som angir hvordan inntekter og kostnader skal spesifiseres. Disse reglene vil også gjelde for partier med regnskapsplikt etter regnskapsloven. Egne bestemmelser om spesifiserte opplysninger om partienes inntekter og kostnader, bør derfor samordnes med regnskapslovens regler. For partier er tre ulike oppstillinger av resultatregnskapet aktuelt etter regnskapsloven: Resultatregnskap etter art (rl § 6-1), resultatregnskap etter funksjon (rl § 6-1a) og aktivitetsregnskap etter regnskapsstandarden om god regnskapsskikk for ideelle organisasjoner (jf. rl § 6-3 tredje ledd). Et aktivitetsregnskap anses å gi best informasjon for et politisk parti. Et slikt resultatregnskap legger vekt på å gi informasjon om hvordan midler er anskaffet (tilskudd, innsamling, kontingent, kommersielle aktiviteter mv) og hvordan midlene er forbrukt (kostnader til anskaffelse av midler og kostnader til aktiviteter mv som oppfyller organisasjonens formål).

Overskriften bør endres til "Resultatregnskapet". Første ledd kan innledes med: "I resultatregnskapet skal følgende inntekter spesifiseres i egne poster." Deretter følger opplysningskravene i § 19 annet ledd.

Det kan være et aktuelt alternativ her å fastsette at de spesifiserte opplysningene om inntekter skal gis i noter til årsregnskapet i stedet for i resultatregnskapet.

*§ 20 – opplysninger om kostnader:* Vi anser at de spesifiserte opplysningene om kostnader bør gis i noter dersom opplysningene ikke er spesifisert i resultatregnskapet. Noteopplysningene kan ev. gis sammen med opplysninger om inntekter (jf. ovenfor).

Kravene til spesifisering i resultatregnskapet er ulike ettersom partiet utarbeider aktivitetsregnskap etter regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner eller resultatregnskap etter regnskapsloven kap. 6. Spesifiseringen som er foreslått i høringsnotatet blander opplysninger etter art og aktivitet. For eksempel vil lønnskostnader (bokstav a) typisk kunne utgjøre en viktig del av kostnader i forbindelse med partiaktiviteter (bokstav d). Det passer derfor ikke å kreve en slik spesifisering i samme oppstilling som tar sikte på å inkludere alle partiets kostnader. Vi antar at dette kan løses ved å fastsette at:

"Følgende kostnader skal spesifiseres i noter til årsregnskapet eller i resultatregnskapet:

*Kostnader etter art*

- a) Lønnskostnader
- b) Varekostnader
- c) Kostnader til anskaffelse av tjenester
- d) Finanskostnader

*Kostnader etter aktivitet*

- e) Administrasjonskostnader
- f) Kostnader i forbindelse med partiaktiviteter
- g) Valgkampkostnader
  - i. markedsføringstiltak
  - ii. andre kostnader

Overføringer til andre partiledd skal spesifiseres i note eller i tilknytning til resultatregnskapet."

*§ 21 – balansetall:* Opplysningskrav i samsvar med forslaget følger fullt ut av regnskapsloven. Bestemmelsen er derfor unødvendig og bør sløyfes.

§ 25 – *offentliggjøring*: Disse bestemmelsene må tilpasses til innføringen av regnskapsplikt for partier og partiledde. Vi ser i utgangspunktet ikke behov for en egen adgang til å gi forskrifter om regnskapsmessige prinsipper, verdivurderinger og bruk av partirevisor.

§ 26: Vi mener at det er prinsipielt uheldig, og i følge opplysningene om praksis, unødvendig å fastsette at Partilovenemnda kan tolke det aktuelle regelverket med bindende virkning. Det bør i alle tilfeller ikke gjelde for de særskilte regnskapsreglene i partiloven, som bare utgjør bruddstykker av det regnskapsregelverket som vil gjelde for partiene.

### *Åpenhet i forbindelse med valg*

Etter forslaget § 18 (6) skal det være en egen innrapportering til det sentrale registeret (SSB) av større bidrag partiet mottar i valgår. Vi støtter en slik ordning. Nedenfor har vi merknader til den praktiske gjennomføringen av revisors bekreftelse av denne innrapporteringen.

§ 23 (1) og (2) – *gjeldende § 21*: Vi foreslår at erklæringene om at partiet ikke har hatt andre inntekter enn de som er rapportert og om avtaler med bidragsyttere, skal gis i årsberetningen.

### *Undertegning av årsregnskapet og årsberetningen*

§ 21 (3) og (4) i forslaget fastsetter hvem som skal undertegne "innberetningen". For alle partier og partiledde som skal ha regnskapsplikt, blir dette en særskilt regel om undertegning av årsregnskapet. Vi tviler på om det er behov for å presisere det alminnelige kravet til undertegning av årsregnskapet og årsberetningen i regnskapsloven § 3-5. Det bør uansett ikke gjøres vesentlige avvik slik som i forslaget. Både partilederen og alle medlemmene av styret (landsstyret) bør undertegne årsregnskapet til partiets hovedorganisasjon. Tilsvarende bør gjelde også for lokale partiledde og partiets ungdomsorganisasjon.

Her er det vesentlig at hensynene til bevisstgjøring og dokumentasjon av hele styrets og parti(ledd)lederens ansvar for årsregnskapet går foran ev. problemer med forsinket innberetning til SSB (høringsnotatet s. 70). Som for alle andre regnskapspliktige, må en heller bruke forsinkelsesgebyr for å sørge for rettidig innsending. Hvis dette utgjør et særskilt problem for partier, kan en ev. gi det sentrale register (SSB) adgang til å ilegge tilleggsgebyr.

For de små partileddene som ikke skal ha regnskapsplikt, kan det ev. fastsettes en egen bestemmelse om undertegning av erklæringen om at de ikke overstiger størrelsesgrensen.

### *Revisjonsplikt*

Revisjonsplikt for regnskapspliktige følger av revisorloven § 2-1 (se også endringsforslag i Prop. 51 L 2010-2011). Hovedregelen om revisjonsplikt for regnskapspliktige med årlige driftsinntekter på 5 millioner kroner eller mer, vil gjelde for partier og partiledde som får full regnskapsplikt. Driftsinntekter for et politisk parti vil inkludere offentlig støtte, kontingent og bidrag.

I lys av dette er bestemmelsen i *lovforslaget § 23 (nåværende § 21)* egnet til å forvirre. I forslaget (og gjeldende) tredje ledd står det at "Innberetning fra partiets hovedorganisasjon skal [...] være godkjent av statsautorisert eller registrert revisor". I stedet bør det fastsettes at unntaket fra revisjonsplikt i revisorloven § 2-1 annet ledd ikke gjelder for partiets hovedorganisasjon. På denne måten blir det mye klarere at alle krav i revisorloven til årsregnskapsrevisjon skal gjelde.

Vi kan ikke se at det er grunn til å unnta partiledde med driftsinntekter over 5 millioner kroner særskilt fra revisjonsplikt. Som antydnet ovenfor, mener vi tvert i mot at regnskaps- og revisjonsplikt for politiske partier har en særskilt begrunnelse i behovet for samfunnets tillit. Dette bør klargjøres i § 23 (4) ved å fjerne siste setning om at "Revisorgodkjenning er ikke nødvendig".

Vi oppfatter at en ser behov for egen revisorbekreftelse også av de særskilte innrapporteringene fra partiets hovedorganisasjon i valgår (forslaget § 18 (6)). Det bør i tilfelle fastsettes en egen bestemmelse om det. Vi har merket oss at partiet skal rapportere inntekter hver fjerde uke i valgåret, med en fireukers frist fra sist mottatte bidrag for hver rapportering. Siste rapportering før valgdagen har frist samme dag som utløpet av rapporteringsperioden – fredag før valgdagen. Vi antar at en revisor vil klare å avgi bekreftelse innenfor de løpende fireukersfristene, så sant partiet har tallene klare i god tid før det. Det vil i praksis ikke la seg gjøre å få revisor til å bekrefte den siste innrapporteringen innen fristen. Partiet vil tidligst kunne ha sine tall klare på kvelden fredagen før valgdagen, og også det vil formodentlig kunne by på utfordringer.

### *Krav til partiets revisor*

§ 26 (4): Det legges opp til at Partilovnemnda skal kunne oppnevne et særskilt kontrollorgan, "Partirevisjonsutvalget", til å kontrollere partirevisors revisjonsoppdrag og beretning. Vi minner om at Finanstilsynet fører tilsyn med godkjente revisorer. Revisorforeningen legger stor vekt på at det ikke innføres egne lovbestemte ordninger på siden av dette. Finanstilsynet har full myndighet til å gjennomføre de kontroller og innhente de opplysninger som følger av forslaget. Finanstilsynet har dessuten hjemler til å reagere ved brudd på revisors plikter. Dette er både prinsipielt og praktisk viktig. Vi mener at bestemmelsen ikke bør tas inn i partiloven.

Etter forslaget § 24 kan ikke partiets regnskap revideres av en som er medlem av partiet. Vi støtter en slik uavhengighetsregel. Men det er behov for å klargjøre forholdet til uavhengighetsreglene i revisorloven. Det er et spørsmål om partimedlemmer uansett vil omfattes av revisorloven § 4-1 om forbud mot å ha en slik tilknytning til revisjonsklienten at dette kan svekke revisors uavhengighet og objektivitet. I så fall omfatter dette både den valgte revisoren, den oppdragsansvarlige revisoren, revisorens personlige nærstående, medarbeidere på revisjonsoppdraget samt andre revisorer, ledende ansatte og styremedlemmer i revisjonsselskapet. Vi anser imidlertid at medlemskap i partiet alene neppe er tilstrekkelig etter denne bestemmelsen. Vi antar det vil være tilstrekkelig at forbudet mot at partimedlemmer utfører revisjonen omfatter den valgte revisoren (enkeltperson) og den oppdragsansvarlige revisoren (i et revisjonsselskap), men det kan også vurderes om det bør omfatte medarbeidere på revisjonsoppdraget. Faren for å ekskludere for mange aktuelle revisorer er stor dersom en går lenger enn dette. I tråd med dette støtter vi også forslaget om at forbudet bare skal gjelde for partienes hovedorganisasjon.

Det foreslås også krav om revisorrotasjon/partnerrotasjon hvert syvende år. Vi har ikke merknader til det. For såkalte foretak av allmenn interesse følger dette av revisorloven § 5a-4. Denne bestemmelsen gir fastere rammer for revisorrotasjon, og vi foreslår at det fastsettes at revisorloven § 5a-4 skal gjelde for partienes hovedorganisasjon.

### *Revisjonsutvalg mv.*

I forlengelsen av at en vil innføre revisorrotasjon, mener vi at partienes hovedorganisasjon bør ha revisjonsutvalg i henhold til allmennaksjeloven §§ 6-41 – 6-43 og de øvrige bestemmelsene som gjelder for foretak av allmenn interesse etter revisorloven kapittel 5a. Det vil være et viktig tiltak for å styrke partienes oppmerksomhet om og arbeid med sin kontroll av bidrag og økonomiske aktiviteter.

### *Sanksjoner mv*

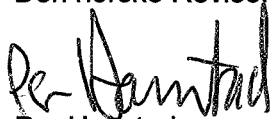
*Ulovlig bidrag.* Revisorforeningen støtter at alle ulovlige bidrag skal tilfalle statskassen, slik at det vil gjelde for bidrag fra offentlig kontrollerte selskaper mv og utenlandske givere i tillegg til bidrag fra anonyme givere. Det betyr først og fremst at ulovlige bidrag som avdekkes, ikke kan betales tilbake til giveren. Denne reaksjonen bør ramme både partiet og giveren for å være effektiv. Vi støtter også at Partilovnemnda skal håndheve dette ved

administrativ inndragning. I tillegg bør det fastsettes at vedtak om inndragning av ulovlig bidrag, er tvangsgrunnlag for utlegg. Det bør også presiseres i loven at nemnda kan motregne med partistøtte som ikke blir holdt tilbake.

*Straff.* Strafferammene og straffnivået bør reflektere at uriktig regnskapsrapportering og de andre kravene til innberetning av finansielle forhold fra de politiske partiene, er et alvorlig brudd på den tillitt velgerne og samfunnet skal kunne forvente. Etter vårt syn fremstår de foreslåtte strafferammene i den forbindelse som lave. Videre bør både forsettlig og uaktsom overtredelse kunne straffes.

Straff for brudd på innberetningspliktene bør samordnes med straffebestemmelsene for regnskapslovbrudd i regnskapsloven § 8-5 og straffeloven 2005 §§ 392-394 (ikke i kraft), jf. også straffeloven 1902 § 286. Det bør stå klart at partier og partiledde med regnskapsplikt etter regnskapsloven, straffes etter de strengere reglene i regnskapsloven og straffeloven. Strafferammen for overtredelser av de øvrige innberetningspliktene bør vurderes på nytt i lys av at grove regnskapslovbrudd kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 år. Det samme gjelder overtredelse av forbudsbestemmelsene, reglene om ulovlig partistøtte mv. Det bør videre gis uttrykk for i lovforarbeidene at det skal tas hensyn til det særskilte tillitsforholdet politiske partier er avhengig av ved vurderingen av om overtredelsene er vesentlige eller grove.

Med vennlig hilsen  
Den norske Revisorforening



Per Hanstad  
administrerende direktør



Harald Brandsås  
fagdirektør