

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref
09/4156 TYH

Dato
15.04.2011

Revisjon av partiloven – høring om forslag til endringer i partiloven som følge av Europarådet v/GRECOs evaluering av partifinansieringen i Norge

Det vises til Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementets brev 17. november 2010 om høring om forslag til endringer i partiloven.

Politiske partier innberetter i dag inntekter iht. en oppstillingsplan som er fastsatt i partiloven. FAD foreslår at partiloven § 18 første ledd endres slik at partiene og partilagene skal innberette "fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapslovens prinsipper". I bestemmelsens annet ledd foreslås det at innberetningen i tillegg til inntekter, som i dag, også skal omfatte kostnader, gjeld og eiendeler. Videre foreslås det i tredje ledd at partiene skal gi noteopplysninger i samsvar med regnskapsloven og dessuten enkelte tilleggsopplysninger i samsvar med bestemmelsen. Unntaket for partier og partiledd med inntekter på under kr 10 000 pr. år forutsettes videreført. Det foreslås i et nytt sjette ledd at det skal gis særskilt rapportering om bidrag i valgår. I ny § 20 foreslås det en oppstillingsplan for innberetning av kostnader. I ny § 21 foreslås det utfyllende regler om innrapportering av eiendeler og gjeld som minimum skal omfatte fullstendige opplysninger om anleggsmidler og omløpsmidler samt kortsiktig og langsiktig gjeld i samsvar med regnskapslovens vurderingsregler.

Finansdepartementet mener åpenhet om støtte til politiske partier samt bruken av slik støtte er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati, og støtter derfor på generelt grunnlag en utvidelse av rapporteringsplikten til politiske partier. På den annen side fremstår det etter Finansdepartementets vurdering som uklart ut fra forslagets utforming, om kravet om at det skal innberettes fullstendig regnskap i samsvar med regnskapslovens prinsipper medfører at partiene skal anses for å ha

regnskapsplikt etter regnskapsloven. Finansdepartementet legger til grunn at dette ikke har vært hensikten. Etter Finansdepartementets vurdering synes imidlertid forslaget ut fra sin ordlyd å innebære at partier og partiledd ikke bare vil måtte innberette fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapsloven, men vil også måtte gi tilleggssopplysninger i samsvar med partiloven. Videre er SSBs webbaserte innberetningsskjema ikke tilpasset innberetninger etter regnskapslovens system. Finansdepartementet er i tvil om krav til fullstendige noter etter regnskapsloven vil la seg forene med et webbasert innberetningsskjema av den typen som benyttes i dag. Samtidig utgjør regnskapsloven et prinsippbasert rammeverk, Det vil derfor ikke være forsvarlig å legge regnskapslovens regler til grunn for rapporteringen uten at det i noter til avlagte regnskaper opplyses om den faktiske prinsippanvendelsen.

Ut fra en forutsetning om at det er hensiktsmessig og forsvarlig å oppstille et enklere rapporteringsregime for mindre partier og partiledd, antar Finansdepartementet etter dette at man kan se for seg følgende alternativer. Et alternativ kan være å oppstille alminnelig regnskapsplikt etter regnskapsloven for politiske partier, men tillate at forenklingsreglene for små regnskapspliktige benyttes fullt ut og gi unntak fra bestemmelser som ut fra formålet vil gi liten relativ informasjonsverdi målt opp mot den administrative byrden knyttet til å fremskaffe opplysningene. Et annet alternativ kan være å utrede et regelbasert regnskapsregelverk (i motsetning til regnskapslovens prinsippbaserte) for politiske partier, som er tilrettelagt for rapportering gjennom en webbasert innberetningsløsning uten at det kreves utfyllende prinsippper.

Finansdepartementets vurdering er at det vil være lite hensiktsmessig å utrede et nytt regnskapsrapporteringsregime for politiske partier fra grunnen av. Regnskapsloven gir et hensiktsmessig og velprøvd rapporteringsregime som har utviklet seg over tid i tråd med samfunnsutviklingen og synet på hvilke forutsetninger som til enhver tid må ligge til grunn for kvalitativt gode regnskaper, herunder sammenlignbarhet og relevans. Dette tilsier at man bør søke å utforme et enkelt og hensiktsmessig rapporteringsregime innenfor regnskapslovens system. Forenklinger kan tenkes innenfor oppstillingsplanene og noteopplysningene. Slike forenklinger vil imidlertid måtte utredes nærmere. Finansdepartementet mener derfor at det bør vurderes å gi en forskriftshjemmel lagt til Kongen i statsråd, og at FAD foretar en gjennomgang av regnskapsloven med henblikk på å avklare hvilke bestemmelser det i forskrift kan gis unntak fra for partier og partilag.

Dersom denne løsningen velges vil det særskilt måtte tas stilling til hvilken innsendingsløsning som skal benyttes i fremtiden. FAD synes å ha lagt til grunn at en løsning med webbasert innsending til SSB skal videreføres. Finansdepartementet mener, som antydnet ovenfor, at det kan stilles spørsmål ved om en slik løsning i praksis vil være gjennomførbar, blant annet på bakgrunn av FADs forslag om at det skal innberettes fullstendige noteopplysninger i samsvar med regnskapslovens krav. I praksis medfører forslaget antagelig at det vil måtte settes opp et alminnelig regnskap etter regnskapsloven. Opplysninger fra regnskapet vil deretter måtte overføres til det

webbaserte innberetningsskjemaet. Dette kan fremstå som en unødig administrativ byrde, idet dette trolig vil måtte gjøres manuelt i overskuelig fremtid.

Finansdepartementet mener ut fra dette at det kan være grunn til å søke å avklare om det kan legges til rette for at disse opplysningene istedenfor kan hentes elektronisk fra Regnskapsregisteret eller om SSB kan gis i oppgave å hente de opplysningene som trengs fra partienes innsendte årsregnskap. I tilfelle vil ressursbehovet til SSB og/eller Regnskapsregisteret i forbindelse med en slik ordning også måtte avklares.

Finansdepartementet vil også vise til at innberetning av fullstendig regnskap etter regnskapsloven, forutsetter at det foreligger bilag og annen bokføringsdokumentasjon som er tilstrekkelige til at partirevisor og partilovutvalget kan etterprøve rapporteringen. Regler om dokumentasjon er gitt i bokføringsloven. Dersom partiene pålegges alminnelig regnskapsplikt etter regnskapsloven vil de også få bokføringsplikt etter bokføringsloven. Finansdepartementet antar at det ikke er behov for å gjøre bokføringsregelverket gjeldende fullt ut for politiske partier og partiledde. Etter Finansdepartementets vurdering vil det være tilstrekkelig å gjøre enkelte sentrale dokumentasjonskrav gjeldende for politiske partier. For øvrig bør det kunne fastsettes et unntak fra bokføringsplikten for politiske partier og partiledde som ikke er omfattet av bokføringsplikten i dag.

Finansdepartementet har tidligere bemerket at det er behov for å avklare partirevisors rolle og rammebetingelser i forbindelse med godkjenning av innberetninger. Særlig har vi påpekt at det bør avklares om revisor skal avgis alminnelig revisjonsberetning, eller om man med godkjenning av innberetning bare mener at det skal gis en eller annen form for attestasjon eller revisorerklæring. Dersom man i tråd med vurderingene ovenfor går inn for regnskapsplikt, bør alminnelig revisjonsberetning til årsregnskapet etter Finansdepartementets vurdering være tilstrekkelig som godkjenning av partiers innberetninger. Finansdepartementet mener i så tilfelle at det vil være hensiktsmessig om man erstatte kravet om godkjenning fra revisor med alminnelig revisjonsplikt etter revisorloven. Dette vil innebære at revisorlovens regler om revisors yrkesutøvelse, habilitet mv. kommer direkte til anvendelse og at god revisjonsskikk skal legges til grunn for revisors arbeid. Finansdepartementet viser til at revisors kontroll med regnskaper normalt forutsettes å være en løpende aktivitet gjennom regnskapsåret. En attestasjon eller erklæring som avgis uten at revisor har utført løpende revisjonshandlinger i løpet av året, kan normalt ikke forutsettes å gi samme grad av kontroll. Finansdepartementet mener ut fra dette at alminnelig revisjonsplikt etter revisorloven vil bidra til å styrke kontrollen med politiske partiers finansielle rapportering sammenlignet med det foreslåtte regimet. Dersom det foreslås alminnelig revisjonsplikt etter revisorloven, kan det eventuelt vurderes om det skal oppstilles krav om revisorerklæring om innberetninger utover regnskapet.

I høringsnotatet er det vist til at GRECO har merket seg at verken Partilovnemnda eller SSB har fullmakt til å granske riktigheten av partienes rapporter, regnskap eller regnskapspraksis. GRECOs anbefaling forutsetter at det faktisk skal gjennomføres

kontroller – rutinekontroll som gjennomføres uavhengig av eventuelle mistanker om uregelmessigheter og som i tillegg har et klart veiledningsmotiv. Det foreslås på den bakgrunn at det skal etableres et partirevisjonsutvalg til å føre tilsyn med partirevisorer. I følge høringsnotatet skal kontrollen kun omfatte etterlevelsen etter finansierings-/regnskapsbestemmelsene i kap. 4. Følgende prinsipper er angitt å skulle legges til grunn for kontrollen:

- Kontroll med politiske partier skal begrenses til lovmessigheten av disposisjonene i forhold til partilovens bestemmelser og krav – ikke formålstjenligheten
- Hensynet til partienes autonomi og politiske handlefrihet skal ivaretas
- Taushetsbelagte opplysninger skal ikke eksponeres for offentligheten
- Kontrollfullmakten skal være klart definert, nøytral og ikke kunne misbrukes politisk sett
- Tilsynet/kontrollen skal være effektiv og uten unødige ressursbruk eller byråkrati for myndigheter og partier
- Tilsynet/kontrollen bør ikke skape unødige rollekonflikter i offentlig sektor

Finansdepartementet er enig i at det ikke bør legges utvidede tilsynsoppgaver til Finanstilsynet, jf. høringsnotatet side 49. Samtidig mener Finansdepartementet at revisortilsynet som i dag føres av Finanstilsynet også må anses tilstrekkelig for partirevisorer. Finansdepartementet bemerker at partirevisjonsutvalget primært skal kontrollere riktigheten av partienes rapportering. Partiene selv vil i utgangspunktet stå ansvarlig for denne rapporteringen, og det er derfor ikke grunnlag for noen særskilt kontroll med partirevisors virksomhet i den sammenheng. En annen sak er at revisor vil kunne gi opplysninger og råd om partienes regnskapsmessige disposisjoner til et partirevisjonsutvalg. Finansdepartementet mener derfor det i stedet kan være grunn til å vurdere en opplysnings- og/eller rapporteringsplikt for partirevisor overfor partirevisjonsutvalget knyttet til regnskapsføringen i partiet.

Finansdepartementet bemerker også at forhold som et eventuelt partirevisjonsutvalg måtte avdekke knyttet til revisjonsvirksomhet eventuelt vil kunne rapporteres til Finanstilsynet. Slike innrapporteringer vil bli fulgt opp i Finanstilsynets alminnelige revisortilsynsarbeid. Finansdepartementet kan heller ikke se avgjørende argumenter mot at et partirevisjonsutvalg eventuelt fører tilsyn med at partirevisor er tilstrekkelig uavhengig av partiet. Eventuelle konsekvenser av manglende uavhengighet bør imidlertid gjøres gjeldende overfor partiene og ikke overfor revisor. Overtredelser av revisorregelverket vil i tillegg, som nevnt, eventuelt kunne rapporteres til Finanstilsynet.

Finansdepartementet mener forslaget om at partilovnemnda skal kunne tolke det aktuelle regelverket "med bindende virkning" er uheldig. Finansdepartementet viser til at politiske partiers regnskaper, slik vi forstår det, er ment å skulle settes opp i samsvar med regnskapslovens regler. Det vil være svært uheldig om en partilovnemnd får kompetanse til å avgi bindende tolkningsuttalelser om regnskapsføringen som

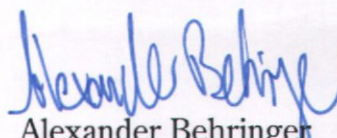
medfører at regnskapet må settes opp på annen måte enn det som legges til grunn for andre regnskapspliktige. Samtidig ser Finansdepartementet det som uaktuelt å legge kompetanse til partilovnemnda å tolke regnskapsregelverket med bindende virkning for andre regnskapspliktige enn politiske partier. Finansdepartementet mener at det bør være tilstrekkelig å gi partilovnemnda kompetanse til å ilegge sanksjoner og å fatte vedtak i enkeltsaker, for eksempel som følge av brudd på innberetningspliktene. Slike vedtak bør i så fall kunne bringes inn for domstolene for alminnelig rettslig prøving. Andre uttalelser om regnskapsføring og rapportering bør være veiledende og ikke bindende.

Finansdepartementet er åpen for å drøfte den konkrete, tekniske utformingen av lovforslaget og en eventuell forskrift nærmere med FAD etter at FAD har vurdert hvordan de forskjellige høringsinnspillene bør følges opp.

For ordens skyld vises det til slutt til at Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet som begge er underordnede virksomheter på Finansdepartementets område, har gitt høringsuttalelse i saken.

Med hilsen


Jan Bjørland e.f.
ekspedisjonssjef


Alexander Behringer
underdirektør