



Partirevisjonsutvalget

Partilovnemnda
Att: Sekretariatsleder Tor Henriksen
Sendt per e-post

Oslo, 20. september 2017

Partifinansiering, innspill til forenkling og åpenhet fra Partirevisjonsutvalget

Det vises til mail 27. juni 2017. Nedenfor følger Partirevisjonsutvalgets innspill og forslag til mulige forenklinger og forbedringer knyttet til åpenhet av partifinansieringen. Vi har valgt å ikke komme med alt for konkrete anbefalinger, men håper at våre refleksjoner og synspunkter kan tjene som grunnlag for videre dialog og diskusjon om mulig utvikling og forenkling for norske partilags regnskapsføring og rapportering.

Med vennlig hilsen
Partirevisjonsutvalget,

Gunnar Holm Ringen
Leder, advokat og statsautorisert revisor

Eivind Guldbakke
Statsautorisert revisor

1. Innledning

Mandatet fra Partilovnemnda er i mail 27. juni formulert slik:

Overfor Partilovnemnda har Partirevisjonsutvalget, i forbindelse med avrapporteringen av rutinekontroll etter partiloven § 19 nr. 5, flere ganger gitt uttrykk for at det kan være aktuelt å vurdere endringer som kan forenkle systemet for partiene og samtidig styrke lovens formål om reell åpenhet om finansieringen av de politiske partiene. Problemstillingen ble senest berørt under PLNs møte 8. juni i år.

På denne bakgrunn vil Nemnda sette pris på å motta de skriftlige innspill i denne retning som PRU måtte finne grunn til å formulere i kjølvannet av utvalgets kontakt med partiene. Vi gjør oppmerksom på at det i neste omgang kan være aktuelt å videreformidle innspillene, med eller uten kommentarer, til departementet.

En passende anledning til å gjennomgå tilbakemeldingen fra PRU kan være ved Nemnda neste møte 5. oktober 2017. Vi håper derfor at oversendelsen kan gis innen 18. september 2017.

Nedenfor følger Partirevisjonsutvalget (PRU) sine innspill i henhold til ovennevnte.

2. Innspill til endringer

PRUs erfaring over to gjennomførte kontroller, er at regelverket (både regnskap og rapportering) fremstår komplisert for mange, og inneholder enkeltheter som kunne vært vurdert forenklet. Eksempelvis kan dette omfatte kravene i partiloven til regnskapsføring og rapportering til SSB. Utfordringene på dette punkt, slik vi ser det, er at partilagene ofte har innrettet sin regnskapsføring etter Norsk Standard kontoplan som følge av regnskapsloven, og ikke har evnet å innrette seg etter de klassifiseringsreglene som partiloven krever.

Nedenfor følger PRUs innspill innenfor følgende hovedområder:

1. Veiledning, punkt 2.1 nedenfor
2. Mulige forenklinger knyttet til regnskapsføring og rapportering til SSB, punkt 2.2 nedenfor
3. Andre innspill, punkt 2.3 nedenfor

Det er viktig å ha i mente at svært mange av partilagene er små, ikke alltid innehar tilstrekkelig regnskapskompetanse, og ofte har et lite partiregnskap med få transaksjoner.

Utover bidrag fra det offentlig, identifiserer vi i vårt utvalg først og fremst overføringer fra andre partiledde, og få private bidrag. I den grad private bidrag blir gitt, ut over medlemskontingenten, er det ofte snakk om mindre beløp fra enkeltpersoner eller loddsalg mv. Vi har ikke identifisert noen vesentlige anonyme bidrag. Med dette bakteppet, er det relevant å stille spørsmålet om forenklinger i regelverket kan finne sted, uten at det går på

bekostning av sentrale formål med loven; åpenhet om inntekter og finansiering, samt motvirke korrupsjon.

2.1 Veiledning og opplæring

Uavhengig av eksisterende regler og eventuelle forenklinger, er det ingen tvil om at det aller viktigste grepet å iverksette/fortsette med overfor partilagene, både hva gjelder regnskapsføring og rapportering til SSB, er veiledning og opplæring. Eksempler på regnskaps- og rapporteringsområder vi har sett gjentatte feil og svakheter, og som derved veiledning og opplæring bør fokuseres på er:

- Bruk av avvikende regnskapsår, tross det klare krav om å følge kalenderåret, nedfelt i partilovforskriften § 3-4
- Utstrakt bruk av kontantprinsippet som prinsipp for resultatposter
- Brutto- og nettoføringer
- Utilstrekkelig oppsplitting og spesifisering på kontonivå
- I forlengelsen av dette – utfordringer med riktig klassifisering iht kravene som stilles i rapporteringen til SSB

I kategorien veiledning, anbefales det også å se nærmere på tekst og veiledning i rapporteringen til SSB, for å se om det er muligheter for konkretiseringer og forenklinger. Dette gjelder både inntekter og kostnader.

2.2 Mulige forenklinger knyttet til regnskap og rapportering til SSB

2.2.1 Regnskapsteknisk – inntekter – kontantprinsippet eller opptjeningsprinsippet

Både under vår første kontroll, og den i 2016, erfarte vi at en god del partilag konsekvent fører sine inntekter etter kontantprinsippet. Det er ikke lett å se om partilagene kjenner til og har vurdert om rapporteringen hadde vært annerledes etter opptjeningsprinsippet. Det er PRUs oppfatning at forskriften legger opptjeningsprinsippet til grunn for inntektsføring, jf. § 3-2.

Det er neppe særlig tvil om at det er klart enklest å føre etter kontantprinsippet for ikke regnskapskyndige. Et argument mot å bruke kontantprinsippet er at dette ikke samsvarer best med drift og regnskapsførsel ellers i samfunnet. På den annen side – det offentlige bruker fremdeles kontantprinsippet i utstrakt grad.

Spørsmålet er om det å føre etter kontantprinsippet leder til mer eller mindre åpenhet rundt partienes finansiering.

Hovedfinansieringen er offentlig. Opptjeningsprinsippet leder normalt til inntektsføring når tjenestene er ytet eller eventuelle varer er levert. Det vanlige er at inntektsføringen skjer når støtten mottas, som strengt tatt er bruk av kontantprinsippet.

Det avholdes ikke valg hvert år, men gis allikevel støtte for hvert kalenderår. Det tas utgangspunkt i antall stemmer ved et valg, og utbetales for etterfølgende kalenderår basert på tidligere valg. Slik sett kan det hevdes at opptjeningen av støtte ikke skjer på grunnlag av en ytelse, men at støtte til aktive partilag skjer på grunnlag av stemmer og kalenderår. Når det

gjelder støtte fra det offentlige kan inntektsføring etter kontantprinsippet derved være sammenfallende med opptjeningsprinsippet.

PRU tar ikke stilling til hva som formelt er riktig regnskapsføring av ulike inntekter, men kan ikke se at bruk av ulike regnskapsprinsipper utgjør noen stor praktisk forskjell for de fleste partilagene når det gjelder informasjon om inntekter og finansiering.

Støtte fra privatpersoner vil normalt lede til inntektsføring på betalingstidspunktet uavhengig av inntektsføringsprinsipp. Unntak kan tenkes dersom støtte gis etter forutgående ubetinget løfte eller for en ytelse på et annet tidspunkt enn betalingstidspunktet. I så fall vil inntektsføring etter opptjeningsprinsippet kunne gi et riktigere bilde. Vi går ikke nærmere inn på denne diskusjonen.

Etter PRUs oppfatning er det i det store og hele grunn til å stille spørsmål ved om feil periodisering utgjør noe praktisk problem av vesentlig betydning for vurdering av resultat og stilling for flesteparten av partilagene. Dette fordi de fleste av lagene er små og har få transaksjoner. Såfremt partilagene holder seg til kalenderåret som regnskapsår og kun rapporterer for regnskapsåret, må en kunne anta at inntektsføringsprinsipp ikke utgjør noen vesentlig forskjell i resultatfremstillingen.

Ettersom de fleste transaksjonene gjøres opp over bankkonti tilsier internkontrollen og økonomisk styring også at regnskapsføringen løpende skjer etter kontantprinsippet. Samtidig må lagene kjenne til opptjeningsprinsippet og påse at det blir foretatt en vurdering når de kommer til rapporteringstidspunktene (regnskap og SSB). På denne bakgrunn anbefaler PRU å vurdere om rettleidingen i større grad kan gå mer i retning av at lagene må påse at poster som ikke relaterer til resultatet i regnskapsåret blir periodisert i samsvar med opptjeningsprinsippet.

2.2.2 Regnskapsføring og rapporteringskrav til SSB

Det som kompliserer det hele og bidrar til å vanskeliggjøre det for partilagene er at rapporteringskravene til SSB delvis bygger på andre prinsipper, eks. hva gjelder rapporteringen til SSB av inntekter. Her benytter loven en annen ordlyd enn for forskriften gjør for regnskapsføring av inntekter, se lovens § 18, fjerde ledd, hvor det heter det som skal innberettes er bidrag som er «mottatt». En naturlig språklig forståelse av dette begrepet er at innberetningen skal følge pengene, altså kontantprinsippet. Forarbeidene til denne delen av loven er særlig Prop. 140L (2011-2012) Endringer i partiloven, i særdeleshet punkt 5.1.8.5 Utvida rapporteringssystem under SSB. All omtale av rapporteringsplikten, bruker begrepet mottatte bidrag, og vi kan ikke se at det er holdepunkter i forarbeidene for å hevde at rapporteringen skal skje etter noe annet prinsipp enn når bidraget er mottatt – altså kontantprinsippet.

Det er uheldig og vanskelig å forstå årsaken til at begrepene er forskjellige og at prinsippene for regnskapsføring og rapportering av inntekter synes å være forskjellige.

PRU anbefaler at det vurderes å klargjøre bruk av prinsipper og gjøre ordlyden i regnskapsføringen og rapporteringen lik. Det kan også vurderes å gjøre rapporteringen til SSB mer løpende for å redusere betydningen av periodiseringsspørsmål fra år til år.

En annen gjenganger fra kontrollene er at en del partilag sliter med klassifiseringsspørsmål, og da særlig ved innrapporteringen til SSB. Bakgrunnen for dette synes, som tidligere nevnt, å ha sitt utspring i at partilagene har innrettet seg etter Norsk Standard kontoplan, og ikke etter klassifiseringskravene slik partiloven krever. Et avvik som ofte forekommer knytter seg til klassifisering av inntekter og kostnader etter art og aktivitet. Det vanlige her er at partilagene ikke bruker samme klassifisering av eks. inntekter i regnskapet som det kreves i rapporteringen til SSB. Ulik klassifisering gjelder også kostnader. Undersøkelsene har avdekket at det er ulik praksis for hvilke kostnader som henføres hvor når det etter partiloven skal gjøres oppstilling etter art og aktivitet.

Det er etter PRUs oppfatning flere veier ut av dette. Det ene er en presisering av at partilagene må tilpasse egen kontoplan, slik at den har samme struktur som kravene i oppstilt i partiloven, jf. §§ 19 - 20b. En annen variant er å endre kravene i lov og forskrift, slik at regnskapsføringskrav og rapporteringskrav er mer lik det som oppfattes å være standard praksis. Dette vil gjøre det enklere også for de partilagene som bruker ordinære regnskapssystemer i sin regnskapsføring.

En annen anbefaling er å vurdere en rapporteringstekst til SSB som mer eksakt definerer og veileder brukerne, slik at det blir mindre rom for tvil om hva som ligger i de ulike kategoriene. I dette ligger at rapporteringen til SSB bør være splittet opp, slik at den er entydig og har et klart skille mellom de enkelte postene. Samtidig burde det vært stilt krav om at rapporterte poster til SSB skal regnskapsføres på særskilte konti i regnskapet, og slik at det er lett å avstemme innrapporterte tall mot regnskapet. Dette hadde naturligvis allerede vært tilfellet, dersom partilagene hadde benyttet oppstillingen som partiloven legger opp til.

2.2.3 Frist for publisering av rapportering til SSB

PRU finner også grunn til å reise spørsmålet om tidspunktet for publisering av rapporteringen til SSB kunne fremskyndes. Partilagens frist til å rapportere er 31. mai, jf. partiloven § 18, andre ledd, mens tallene først offentliggjøres senere. I 2016 ble tallene offentliggjort først den 2. september.

En fremskynding av publisering vil blant annet lette arbeidet for PRU med tidlig igangsetting av revisjonsarbeidet og øke mulighetene for å kunne bli ferdige i løpet av det kalenderåret revisjonen er igangsatt. Forutsetningen for at fremskyndet rapporteringsfrist skal hjelpe, er selvsagt at PRU også mottar kontrolloppdraget fra PLN på tilsvarende tidligere tidspunkt.

2.3 Andre innspill

Nedenfor følger en oversikt over øvrige innspill vi har, basert på erfaringen vi har fra de to gjennomførte revisjonene.

2.3.1 Manglende kontinuitet i regnskaps- /kassererrollen – lagring av regnskapsmateriale

PRU har opplevd en del utfordringer ved manglende kontinuitet på kasserer/regnskapssiden i en del partilag. Dette vanskeliggjør kontrollarbeidet i betydelig grad, men også partilagens

egen regnskapsføring og rapportering. Det bør etter vårt syn være enda tydeligere krav om oppbevaring og tilgjengelighet av det enkelte partiregnskapet, slik at man unngår problemer ved eksempelvis skifte av kasserer. Med dette mener vi mer tydelige krav eller veiledning knyttet til kravene i lovens § 18b, første ledd og forskriften § 4-15, tredje ledd.

Det er PRUs oppfatning at regelverket som regulerer hva som er gjenstand for oppbevaring er svært teknisk formulert, og antas vanskelig tilgjengelig for mange av de som har ansvaret for regnskapsføring og oppbevaring av regnskapsmaterialet i partilagene. Aller viktigst er antakelig regulering av hva som skal lagres.

2.3.2 Bankkonto registrert i privatpersoners navn

Det er også en ikke ubetydelig utfordring for PRU at en del partilag har bankkonto registrert i privatpersoners navn. Formentlig skjer dette særlig fordi bankene etter antihvitvask-reglene krever et organisasjonsnummer for å registrere bankkonto i partilagenes navn, noe en del partilag ikke har. Dette blir ofte praktisk løst ved at bankkontoen registreres i privatpersoners navn. Dette er uheldig, fordi det kan lede til utfordringer med å identifisere partilagets totale inntekter og formue med hensyn på fullstendighet, samt øke risikoen for både feil og misligheter.

Situasjoner som er særlig sensitive er når rolle, eksempelvis kasserer-/regnskapsførerrollen skifter hender innad i laget. Det kan også skape utfordringer med registrering av bankkonto i privatpersoners navn ved dødsfall, utmelding, flytting, privat selvangivelse, samt fare/risiko for misbruk. Det er også grunn til å bemerke at bankkonto er helt avgjørende for innsikt i partilagenes regnskaper, fordi (nesten) alle transaksjoner skjer over bank og knapt noen partilag har kontantkasse.

PRU foreslår derfor at alle partilag bør ha plikt til å registrere seg i Enhetsregisteret i Brønnøysundregistrene, og ikke bare hovedpartiet, jf. partiloven § 2, andre ledd. Dette forutsetter at de kan oppgi følgende informasjon/dokumentasjon:

- Stiftelsesår (stiftelsesdokumenter skal ikke være nødvendig)
- Lagets vedtekter
- Referat fra siste årsmøte med styrets godkjenning
- Hvem som er signaturberettiget og dermed kan handle på vegne av partiet
- Kontaktpersoner

Dette er informasjon alle partilag bør kunne fremskaffe og som derved bør kunne være et rimelig krav å stille.

2.3.3 Tilgang til bankkonto

Både av hensyn til kontinuitet og for å redusere risikoen for misligheter og feil, bør det være krav om at (minst) to personer, eksempelvis at kasserer og partilagets leder har tilgang til bankkontoen og partiregnskapet. På denne måten oppnår en samtidig muligheten til å gjennomføre dualkontroll av alle transaksjoner. En tilgang for flere til en bankkonto er selvsagt spesielt krevende å få til når et partilags konto registreres i privatpersoners navn, og tilsier etter vårt syn i enda sterkere grad at denne praksisen bør opphøre.

