

Förslag 1983/84: 6

Riksdagens revisorers förslag angående statens anslag till Operan

1983-10-27

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har på förslag av kulturutskottet granskat statens anslag till Kungl. Teatern AB, Operan. Som skäl för en granskning har utskottet bl.a. pekat på den under tidigare år snabba ökningen av statsanslagen. Denna ökning har blivit särskilt påtaglig eftersom riksdagen på grund av avtals- och anslagstekniska skäl tvingats anvisa medel för verksamheten även på en eller flera tilläggsbudgeter.

Vid granskningen av Operans anslagsutnyttjande visade det sig emellertid att teaterns ekonomiska redovisning var så speciell att det fanns starka skäl för att ägna en stor del av granskningsarbetet åt en genomgång av teaterns redovisningsprinciper.

Revisorerna har funnit att Operans ekonomiska ställning varit väsentligt bättre än vad som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82. Med de korrigeringar som revisorerna anser bör göras i balansräkningen av skuldposten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter från drygt 87 milj. kr. till ca 12 milj. kr. fanns det uppenbarligen vid verksamhetsårets utgång en dold reserv på ca 75 milj. kr. Den dolda reserven har uppkommit genom att Operan inom ramen för riksdagens anslag till teatern tillgodogjort sig statsbidrag som varit större än de faktiska kostnaderna i verksamheten. Bokföringsmässigt har reserven skapats genom en grovt missvisande redovisning under flera års tid som inneburit att teatern använt sig av ett kostnadsbegrepp som inte bara omfattat årets faktiska kostnader utan även grovt beräknade framtida kostnader.

Som ett led i granskningen har upprättats en rapport med titeln Statens anslag till Operan (1982/83: 4). En sammanfattning av rapporten och över rapporten inhämtade yttranden är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

2 Bakgrund

Operan är ett av staten helägt aktiebolag vars verksamhet årligen till 80-90 procent har finansierats genom statsbidrag. Teatern har haft redovisningsskyldighet för sin verksamhet till kammarkollegiet utom för budgetåret 1982/83 då årsredovisningen skulle lämnas till utbildningsdepartementet.

Mellan budgetåren 1971/72 och 1982/83 har i enlighet med riksdagens beslut det statliga bidraget till Operan ökat från 30,7 milj. kr. till 132,5 milj. kr. Den snabba ökningen av statsbidragen – som i reala termer helt faller på den första hälften av perioden – samt den omständliga anslagskonstruktionen med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter är de främsta skälen till revisorernas beslut om granskning.

Parallellt med revisorernas granskning har statens kulturråd utfört en bred studie av Operan av en mera allmän kulturpolitisk karaktär. Kulturrådets studie har publicerats i september månad 1983 och har överlämnats till utbildningsdepartementet.

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73. Fördelen med denna anslagsform är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att anslaget kan reserveras för kommande år. Mot denna del av anslagskonstruktionen har det inte funnits skäl att erinra. Vid sidan om reservationsanslagen har Operan ansett det vara nödvändigt med en eller flera tilläggsbudgeter årligen för att kompensera sig för de under löpande budgetår träffade nya löneavtalen. Såväl från Operans som från regeringens (utbildningsdepartementets) och riksdagens sida kräver tilläggsbudgeterna merarbete och extra resurser.

Enligt regleringsbrevet för Operan skall kammarkollegiet utbetala statsbidraget till Operan "efter rekvisition i mån av behov". Hittills har dock inte Operan (eller andra mottagare av motsvarande bidrag) regelmässigt redogjort för sina behov i samband med medelsrekvisitionerna.

Att en viss skärpning av behovsprövningen är önskvärd får man stöd för i budgetpropositionen 1982/83: 100, Bilaga I, finansplanen, där det anförts att man syftar till att senarelägga utbetalningarna till den tidpunkt då medlen faktiskt skall förbrukas för avsett ändamål. Därigenom kan statens räntekostnader minska och en jämnare fördelning över året av statens upplåningsbehov uppnås.

Operan har varje år tagit ut hela sitt statsbidrag. Även sådana år då Operan rimligtvis borde ha haft insikt om att teatern inte behövt ta i anspråk hela statsbidraget för teaterverksamheten, har teatern ändå rekviderat hela bidraget. De medel som sålunda ej behövts för teaterverksamheten har placerats i räntebärande fordringar. Operan har redovisat de outnyttjade statsbidragen (överskottet i verksamheten) under olika poster i

balansräkningen. Redovisningen har skett så att större delen av överskottet dolts. I och med att medlen övergått till aktiebolaget Operan blir – till skillnad från de fall då statsmyndigheterna reserverar medel – uppkommande reserver inte synliga i riksredovisningen.

I Operans anslagsframställningar till regeringen för perioden 1980-1982 har man tagit upp de nya bidragskraven samt föregående års bidrag och budget men däremot ej lämnat någon information om Operans faktiska kostnader eller ekonomiska ställning, t.ex. vad gäller öppna och dolda reserver. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte gett en rättvisande bild av teaterns ekonomiska situation, har de anslagsbeviljande organen saknat adekvat underlag för att ta ställning till medelsbehovet.

Den av Operan tillämpade redovisningen står på flera punkter i strid med aktiebolagslagen och bokföringslagen. Sålunda har Operan under flera års tid belastat resultaträkningarna med grovt beräknade kostnader som inte tillhör det aktuella verksamhetsåret utan något framtida år. Detta förfarande har minskat respektive års driftöverskott. För budgetåret 1981/82 blev resultaträkningen felaktigt belastad med ca 20 milj. kr. En fiktiv skuld för sådana felaktiga framtida kostnader har i balansräkningen tagits upp under posten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter. Denna post uppgick den 30 juni 1982 till drygt 87 milj. kr.

Vidare har Operan avskrivit inköpta anläggningstillgångar i sin helhet under inköpsåret, beräknat avsättningen till resultatutjämningsfonden för högt samt underlåtit att göra upp delårsrapporter enligt aktiebolagslagens krav m.m.

Sammanfattningsvis är Operans ekonomiska ställning väsentligt bättre än vad som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82.

Samtidigt har Operan haft svårt att utnyttja de fonderade medlen för sin teaterverksamhet på grund av regeringens bestämmelser i regleringsbrevet om maximering av de årliga lönekostnaderna. Medlen har i stället utnyttjats i Operans utlåningsverksamhet.

De stora "dolda vinsterna" till trots har Operan i sina anslagsframställningar gett intryck av en ekonomiskt pressad situation.

3 Revisorernas överväganden

3.1 Allmänt

Operan är i egenskap av ett statligt aktiebolag en fristående juridisk person, vars verksamhet främst regleras av aktiebolagslagen. Ansvar för verksamheten ligger enligt aktiebolagslagen på bolagsstämman, styrelsen och verkställande direktören. Regeringen utövar ägaransvaret genom att representera statens aktier vid bolagsstämmorna.

Operan får statsbidrag för att utföra sin kulturverksamhet likaväl som andra kulturorgan – med samma eller annan juridisk form för verksamheten.

Det är från dessa förutsättningar vi utgår i våra överväganden.

Allmänt kan konstateras att de sakförhållanden som beskrivs i granskningsrapporten angående Operans uppbyggande av ekonomiska reserver, teaterns kapitalförvaltning, redovisning, ekonomiska rapporter och budgeteringsprinciper inte har motsagts vid remissbehandlingen. Operan instämmer också i vår bedömning att de finansiella reserverna har blivit alltför stora. Enligt våra beräkningar uppgår de sammanlagda reserverna till ca 100 milj. kr.

Däremot har Operastyrelsen en egen syn på innebörden av reserverna, som varken vi eller remissmyndigheterna delar. Operan har sålunda svårt att förstå hur teaterns fondering och goda finansförvaltning skulle kunna stå i strid med en allmän besparingspolitik. Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket utgår emellertid i sina remissvar från att "överfonderingen" inom Operan skall återföras till staten.

Operan anser vidare att det inte är statsbidraget utan regeringens regleringsbrev som styr teaterns utgiftsnivå, varför – från Operans utgångspunkter – de alltför stora statsbidragen inte lett till några negativa konsekvenser för vare sig bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare. Teatern har härvid uppenbarligen förbisett att man enligt regleringsbrevet haft skyldighet gentemot regeringen att vid varje rekvisition av statsbidrag bedöma om teatern haft behov av bidraget. Revisorerna gör vidare den bedömningen att de alltför stora statsbidragen leder till en onödig och oacceptabel ökning av det statliga budgetunderskottet. Revisorerna vill också erinra om att det är på riksdagen det ankommer att – på grundval av ett fullgott beslutsunderlag – besluta om de statliga medlens användning.

3.2 Operans anslagssystem

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73. Fördelen med reservationsanslagsformen är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att anslag kan reserveras för kommande år. Nackdelen är de upprepade tilläggsbudgetbehandlingarna som ansetts vara nödvändiga för att kunna kompensera teatern för de olika personalgruppernas nya löneavtal. Såväl från Operans som från regeringens (utbildningsdepartementets) och riksdagens sida kräver tilläggsbudgeterna extra arbete. Den nuvarande ordningen har också medfört att statsmakterna har att ta ställning till Operans ekonomi vid flera tillfällen under året, vilket kan verka splittrande.

Inte minst med hänsyn till att de årliga löneökningarna praktiskt taget automatiskt leder till tilläggsanslag måste man fråga sig om det inte finns något alternativt anslagssystem.

I revisionsrapporten redovisas ett från Operan under hand framlagt förslag till ändring. Förslaget, som synes kunna godtas, innebär att all budgetbehandling äger rum endast en gång om året. Vid denna årliga behandling tar man dels upp bidraget för det kommande budgetåret, dels som engångsbelopp ersättning för de löneökningar som inträffat sedan föregående anslagsframställning lämnades in. Operan ger då in en enda anslagsframställning per år till utbildningsdepartementet och statsmakterna tar ställning till Operans verksamhet och ekonomi vid ett enda tillfälle under året.

Kammarkollegiet och riksrevisionsverket delar revisorernas uppfattning att systemet med reservationsanslag bör bibehållas och att budgetarbetet bör koncentreras till ett tillfälle per år. Kammarkollegiet menar i likhet med förslaget i revisionsrapporten att Operan bör få kompensation för nya löneavtal vid närmast påföljande budgettillfälle. Detta förutsätter enligt kollegiet att Operan kan hålla en sådan likviditet att kompensationen kan ske efter ett år eller mer. Riksrevisionsverket anser dock att den årliga budgetprövningen bör inkludera beräknade pris- och löneförändringar för det kommande året. Bidraget tillsammans med biljettintäkter kommer då att utgöra en bestämd ekonomisk ram för verksamheten.

Riksrevisionsverkets förslag innebär den fördelen att Operan inte automatiskt skulle vara tillförsäkrad ersättning för löneökningar till följd av nya avtal. Å andra sidan kan man peka på att det både finns principiella och praktiska problem med att i förväg försöka beräkna lönehöjningarnas storlek. För låga beräkningar kan leda till svårigheter för operaverksamheten, medan för höga beräkningar kan innebära en förlust för statskassan. Löneförhandlingarna kan vidare förväntas bli styrda av uppfattningen om tillgängliga medel. Revisorerna anser därför att systemet med att ge ersättning av löne merkostnaderna i efterskott är en säkrare metod.

Kulturrådet anser att förslaget om en samlad budgetheredning bör analyseras ytterligare. Om en förändring skall ske, förefaller det rådet ändamålsenligt att motsvarande system samtidigt införs för Dramaten, Riksteatern och Rikskonserter.

En utredning om dessa kulturinstitutioners ekonomi och likviditet har inte inrymmts i revisorernas nu genomförda granskning. Revisorerna föreslår därför att det nya systemet för anslagsgivning försöksvis provas på Operan under ett par år och att erfarenheterna från försöksverksamheten får bli vägledande vid en motsvarande översyn vid de nämnda institutionerna.

3.3 Utbetalning av statsbidrag

Enligt regeringens regleringsbrev till Operan för den granskade perioden skall statsbidraget utbetalas av kammarkollegiet efter rekvisition i man av behov. Såsom kammarkollegiet anför har någon egentlig behovsprövning av rekvisitionerna hittills inte förekommit från kollegiets sida.

Den budgethandbok som gäller fr.o.m. den 1 februari 1983 innebär emellertid en avsevärd skärpning eftersom utbetalning inte bara förutsätter rekvisitet "i mån av behov", utan också rekvisitet "vederbörligen styrkta kostnader".

Liksom revisorerna finner kammarkollegiet att uttrycket "i mån av behov" innefattar hänsyn till bidragsmottagarens aktuella likviditet. Kollegiet konstaterar dock att en bedömning av bidragsmottagarnas likviditet kräver arbetsinsatser av den utbetalande myndigheten, som hittills legat utanför kollegiets möjligheter. Därför har kollegiet tagit upp frågan om arbetskraftsförstärkning för detta ändamål i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85. Budgethandbokens krav på prövning av de kostnader som ett anslag skall täcka ställer kollegiet inför samma problem som kravet på prövning av bidragsmottagarens likviditet.

I de fall där bidragsbehovet i huvudsak är tidsrelaterat är, enligt kollegiet, månadsutbetalning för större anslag ett sätt att smidigt anpassa utbetalningstidpunkten efter behovet. Därigenom kan statsmakternas önskemål om sparsam kassahållning förverkligas.

Ett sådant utbetalningssystem tillämpar kollegiet sedan länge utan särskild föreskrift och utan olägenhet i fråga om anslaget till hovstaten under första huvudtiteln. Kollegiet ansluter sig mot denna bakgrund till revisorernas förslag om månadsutbetalning av bidraget till Operan. Bidraget till hyra, som är en stor post i Operans budget, bör emellertid betalas ut när hyran förfaller till betalning, dvs. med nuvarande ordning årsvis i efterskott i juni. Här kan enligt kollegiets uppfattning s.k. direktbetalning komma i fråga: *i stället för att rekvirera pengarna från kammarkollegiet för vidare utbetalning kan bidragsmottagaren sända godkänd faktura till kollegiet som betalar direkt till den slutliga betalningsmottagaren. Enligt revisorernas uppfattning bör detta system prövas vad gäller Operans hyresbetalningar.*

Även riksrevisionsverket instämmer i revisorernas förslag om utbetalning av statsbidraget i tolv delposter. Storleken av dessa poster bör grundas på en likviditetsbudget som bolaget redovisar.

Kulturrådet kan däremot inte tillstyrka en förändring till utbetalning månadsvis av statsbidraget för Operan, då detta skulle leda till onödigt stelhet och byråkrati vid planeringen av verksamhet och ekonomi.

Operan och Dramaten hävdar att eftersom ränteintäkterna på mottagna bidrag ingår i teaterns budget, måste en förändring till månadsutbetalning av statsbidraget kompenseras genom höjt bidrag.

Revisorernas inställning är att statsbidragen är avsedda att direkt användas i kulturverksamheten. Avsikten är således inte att dela ut pengar så frikostigt att kulturinstitutionerna får anledning att engagera sig i kapitalplaceringsverksamhet. Ett sådant system skulle också leda till inkonsekventa och oavsiktliga inkomstskillnader mellan olika kulturinstitutioner och är – såväl på grund av räntefluktuationer över tiden som att alla

institutioner inte är lika skickliga i kapitalplacering. Kulturverksamheten bör inte vara beroende av vilken ränteavkastning som resp. institution kan uppnå.

Därför menar revisorerna att – även om förslaget om månadsutbetalning medför att kulturinstitutionernas statsbidrag bör öka något som kompensation för de minskade räntetäkterna – månadsutbetalning har två stora fördelar framför kvartalsutbetalning. Dels senareläggs statens utbetalningar vilket medför att räntan under mellantiden tillfaller staten. Dels är det riksdagen som avgör bidragsnivån och inte slumpmässiga faktorer som räntenivå och kapitalplaceringsskicklighet.¹

Kammarkollegiet har gjort beräkningar som visar att statens räntevinst vid en övergång från kvartalsutbetalning till månadsutbetalning vid nuvarande ränteläge skulle uppgå till flera milj. kr. för de större bidragen. För fyra stora bidrag om tillsammans 350 milj. kr. skulle räntebesparingen bli ca 3 milj. kr. Riksdagens revisorer har kommit till samma resultat.

3.4 Operans likviditet

I granskningsrapporten hävdas att om inte ett bidrag har behövt tas i anspråk ett visst år måste det vara kammarkollegiet som skall reservera resterande medel till kommande år.

Enligt operastyrelsen kan de outnyttjade bidragsmedlen i princip stå kvar som anslagsreservation i statens kassa. Dispositioner för en sådan omfördelning har från Operans sida gjorts i och med budgetårsskiftet juli 1983.

Revisorerna anser det självklart att statsbidrag som ej utnyttjats för avsett ändamål bör stå kvar hos statens kassa, inte minst med tanke på att det endast är då som beloppet redovisas i riksredovisningen.

Frågan om vilken likviditet Operan bör ha måste ses i ljuset av på vilka sätt Operan kan "fylla på" sin likviditet. Enligt revisorernas mening bör man vara restriktiv med att låta självständiga rättssubjekt disponera icke oundgängligen nödvändiga statliga medel. *I linje därmed bör Operan ha en mycket obetydlig egen likviditetsreserv.*

Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket för fram tanken på att Operan i stället bör ha en rörlig kredit. Avsikten är att Operan på detta sätt skall kunna klara av de likviditetspåfrestningar som följer av under året inträffade löneavtal.

Riksgäldskontoret har under hand förklarat att det är möjligt att ge Operan en rörlig kredit. *Rörlig kredit är en mer följsam metod än ett ständigt likviditetsöverskott.*

¹ Svårigheterna att i förskott bedöma räntorna visas av Operan, som i anslagsframställningen för 1981/82 bedömde intäktsräntorna till 3,5 milj. kr. och fick ett faktiskt utfall på 16,0 milj. kr.

Revisorerna förordar ett sådant förfarande. Formerna för en rörlig kredit bör diskuteras vidare mellan Operan, riksgäldskontoret och kammarkollegiet.

3.5 Operans redovisning

Operans redovisningsprinciper – och dess konsekvenser i form av en dold reserv på ca 75 milj. kr. – har i revisorernas rapport blivit föremål för allvarlig kritik. Revisorernas kritiska uppfattning delas av alla remissinstanser i den mån de ansett sig ha anledning att uttala sig, utom Operan.

Operan instämmer emellertid i att redovisningen bör göras tydligare. Dock, påpekar man, har redovisningssystemet och de uppkomna medelsreservationerna inte föranlett någon kritik från bolagets revisorer eller aktieägaren staten. I det sistnämnda fallet sägs detta gälla såväl vid bolagsstämmorna som vid de täta informella kontakterna mellan teaterns administrativa ledning och det ansvariga departementet. Operastyrelsen understryker vidare att den kritiserade ordningen inte lett till några materiellt negativa konsekvenser vare sig för bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Operastyrelsen delar revisorernas uppfattning att fonderingen blivit alltför stor. Skälen bakom fonderingen uppges vara ojämnhet och fördröjningar i utgiftsflödet för t.ex. hyror. Dessutom har varningar för reellt sjunkande anslag gett motiv för att bygga upp finansiella marginaler.

Styrelsen hävdar att teaterns goda finansiella likviditet kunnat avläsas ur både öppna och mer opreciserade poster i balansräkningen och tillbakavisar antydning i revisionsrapporten om att styrelsen skulle önskat dölja den goda finansiella situationen.

Påståendet att Operans konsoliderade ställning varit fullt uppenbar genom redovisningen i verksamhetsberättelsen kan revisorerna inte biträda. Visserligen syns det att de egna intäkterna är större än vad som förutsatts i budgetprognosen, men intäkternas redovisningsmässiga "användning" till grovt beräknade framtida kostnader enligt internt uppgjorda verifikationer ligger helt utanför en normal redovisning. Det är därför rimligt om en läsare av verksamhetsberättelsen utgår från att statsbidrag och andra intäkter har gått åt för teaterverksamheten och inte – såsom varit fallet – delvis använts för att bygga upp dolda reserver. I balansräkningen har de dolda reserverna år efter år ackumulerats under skuldposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter".

Revisorernas punktvisa kritik av diverse egendomligheter i Operans bokföringsmässiga redovisning har bemötts av Operans revisorer.

Beträffande belastningen av resultaträkningen med framtida kostnader försvarar operarevisorerna denna redovisning med att förfarandet ej strider mot vare sig villkoren för statsbidragen eller skattereglerna.

Denna åsikt kan vi omöjligen biträda. Operans statsbidrag är avsett att

täcka teaterverksamheten under ett visst budgetår – inte grovt beräknade framtida kostnader.

Vad gäller reserveringarna för Operans framtida löne- och hyreskostnader har dessa kostnader inget som helst samband med löpande års intäkter. Därför kan, om skattskyldighet föreligger, ingen skattemässig avdragsrätt föreligga för dessa kostnader.

Detta styrks av vad som anförs i bidragsskattekommitténs betänkande Skatteregler om reservering för framtida utgifter, SOU 1983:47. Där föreslås att skatterättslig avdragsrätt endast skall föreligga för sådana framtida utgifter som beräknas uppkomma först efter beskattningsåret i fråga, om de har ett sådant direkt samband med den före balansdagen bedrivna verksamheten att utgiften enligt god redovisningssed skall periodiseras till en kostnad redan innan den uppkommit.

Vidare strider Operans förfarande med bokföring av grovt beräknade framtida kostnader helt klart mot bokföringslagen.

Vad beträffar de framtida hyreskostnaderna har byggnadsstyrelsen i sitt yttrande lämnat en beskrivning av hyresförhållandena som helt motsäger Operans uppfattning om att det behövs reserver för framtida hyreshöjningar. Operan gararderar sig dessutom dubbelt genom att i anslagsframställningen för 1984/85 omtala att man avser att komma in med anhållan om tilläggsanslag för "avtalsenliga löneförändringar och eventuella hyresförändringar".

Byggnadsstyrelsen har för verksamhetsåret 1983/84 aviserat en hyra på 24.6 milj. kr. och för 1984/85 en hyra på 20.4 milj. kr., dvs. en minskning på drygt 4 milj. kr. Trots detta säger man från Operans sida i sin anslagsframställning för 1984/85: "Med hänsyn till den betydande likviditet som uppnått genom de här nämnda reserveringarna föreslås i denna anslagsframställning ingen höjning av statsbidraget för hyreskostnader".

Ett oförändrat statsbidrag för hyreskostnader kommer sålunda att ytterligare bygga upp de reserver som Operan sagt sig vilja nedbringa.

Den omedelbara kostnadsbokföringen av inköpta anläggningstillgångar försvarar operarevisorerna med att landets övriga teatrar tillämpar denna metod. Detta påstående motsägs dock av Dramaten som i sitt remissvar framhåller att teaterns anskaffningar av inventarier med ett värde överstigande 500 kr. – utom rekvisita – registreras och avskrivs under fem år. Uppenbarligen bör Operan i likhet med Dramaten upprätta en avskrivningsplan för andra anläggningstillgångar än rekvisita.

Beträffande bristen hos Operan på korrekt inventarieförteckning, hävdar operarevisorerna att de har måst avvakta med att kräva bättring på grund av att Operan ej har personella resurser för detta arbete. Detta kan dock knappast vara korrekt när det gäller instrumentsidan eftersom en operatjänsteman redan år 1972 gjort upp en fullständig förteckning över Operans egna instrument. Samma tjänsteman för också löpande en noggrann förteckning över musikernas privata instrument, dvs. huvud-

delen av samtliga instrument. Denna rutin hänger samman med att Operan enligt avtal svarar för alla försäkringar av musikernas privata instrument.

Även på den tekniska sidan krävs en inventarieförteckning.

Påståendet i granskningsrapporten om felaktigt beräknad resultatutjämningsfond bemöts av operarevisorerna med att felräkningen saknar betydelse eftersom avsättningen görs från en skattefri inkomst. Vi anser i likhet med riksskatteverket att det är önskvärt att Operans redovisning i framtiden sker i enlighet med gällande civil- och skattelagstiftning.

Vår kritik av att Operan ej gjort upp delårsrapport i enlighet med aktiebolagslagens krav besvarar operarevisorerna med att de ej ansett underlåtenheten vara av sådan vikt att de måst påtala den. De framhåller att aktieägaren inte efterlyst någon delårsrapport, men förutsätter att en sådan i fortsättningen upprättas.

Kritiken av att statsanslaget är redovisat till 125,2 milj. kr. i stället för riktiga 129,8 milj. kr. och utbetalda löner till 73 milj. kr. i stället för riktiga 65 milj. kr. i Operans verksamhetsberättelse för 1981/82 har operarevisorerna inte bemött.

För vår del kvarstår uppfattningen att Operans bokföring, redovisning och kontroll har skötts på ett klandervärt sätt. *Vi förutsätter att staten-ägaren vid nästa bolagsstämma drar konsekvenserna av de påtalade förhållandena.*

Engångsproblemet hur statsmakterna skall förfara med de hittills ackumulerade dolda reserverna inom Operan, vilka enligt en grov beräkning av revisorerna uppgår till 75 milj. kr., har diskuterats av remissinstanserna. Såväl kammarkollegiet som riksrevisionsverket anser att de oriktigt fonderade medlen skall återföras till statsverket. För att undvika marknads-mässiga förluster är kammarkollegiet berett att helt eller delvis ta emot beloppet i form av de värdehandlingar där Operan f.n. har placerat kapital. Kulturrådet anser för sin del att, efter avräkning av Operans eget behov av reserver, förslagsvis 1/3 av medlen bör avsättas till regional verksamhet inom musik/teater/dans och 2/3 till angelägna kulturinvesteringar.

Enligt vår mening bör de hittills dolda reserverna nu avvecklas. Nästa balansräkning bör redovisa samtliga reserver öppet utan kamouflage av skuldposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter". Operans uppfattning att de fonderade statsbidragen skulle utgöras av ett förskott för framtida kostnader ("förutbetalda intäkter") kan revisorerna inte biträda.

Nästa steg i avvecklingen är att riksdagen — på förslag av regeringen — beslutar hur de oriktigt fonderade medlen skall återföras till statens kassa.

För att de oriktigt fonderade medlen skall bli exakt kända till sin storlek krävs emellertid först att regeringen föranstaltar om en detaljrevision av Operans redovisning.

Övriga synpunkter på Operans likviditet har redovisats i avsnitten 3.3 och 3.4.

3.6 Operans anslagsframställningar

Även Operans anslagsframställningar till regeringen lider enligt revisorernas mening av stora brister i vad gäller redovisningen. Under den undersökta perioden 1980-82 har Operans anslagsframställningar tagit upp Operans bidragskrav samt föregående års budget och bidrag, men däremot har de ej gett information om Operans faktiska kostnader eller ekonomiska ställning. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte gett en adekvat bild av Operans ekonomiska situation torde det ha varit svårt för statsmakterna att ta ställning till Operans medelsbehov.

I sitt remissyttrande har Operan medgett att revisorernas kritik av att Operan inte ger en tillräckligt tydlig och heltäckande bild av Operans ekonomi är riktig och relevant, särskilt när man betänker det intresse som finns för anslagsframställningen också utanför regeringskansliet. Man anser sig också i anslagsframställningen för verksamhetsåret 1984/85 ha lagt sig vinn om att eftersträva större utförlighet och tydlighet.

Riksrevisionsverket och kulturrådet pekar i sina remissvar på nödvändigheten av att Operans anslagsframställningar blir mera utförliga och rättvisande.

I den av finansdepartementet och riksrevisionsverket 1983 utgivna budgethandboken stadgas att alla som begär medel direkt hos regeringen (dvs. även Operan) har att följa budgethandbokens krav. Dessa innebär bl.a. att anslagsframställningen skall innehålla en anslagsöversikt, där även utfall skall redovisas, samt en finansieringsöversikt där samtliga finansieringskällor skall redovisas såväl i vad gäller budget som utfall. Därutöver skall anslagsframställningen innehålla ett avsnitt "Budgetförslag och ekonomisk översikt", vilket skall ge en heltäckande bild av myndighetens ekonomiska förhållanden och resursbehov för budgetåret samt en sammanfattning av investeringsverksamheten med bl.a. tillämpade avskrivningsprinciper.

Revisorerna har under hösten 1983 tagit del av Operans anslagsframställning för 1984/85 men anser inte att den är klargörande för dem som skall pröva framställningen. Fortfarande saknas så väsentlig information som det ekonomiska utfallet på olika budgetposter samt en heltäckande bild av Operans tillgångar, skulder, likviditet m.m.

För att nuvarande brister i beslutsunderlaget skall undanröjas är det enligt revisorerna mest ändamålsenligt att Operan – även om teatern endast tar emot bidrag – utformar sin anslagsframställning på ett sätt som så långt möjligt följer budgethandbokens krav.

3.7 Skattskyldighetsfrågan

Bedömningen av bristerna i Operans redovisning påverkas av frågan om teatern i något avseende varit skattskyldig för sin verksamhet.

Riksskatteverket återger i sitt remissvar anvisningarna till 19§ kommunalskattelagen, enligt vilka statsbidrag som använts för att bestrida sådan kostnad som är på en gång avdragsgill vid taxeringen utgör skattepliktig intäkt. Verket anför vidare att det hittills inte har funnits någon möjlighet att skattemässigt balansera ett statsbidrag som skall användas för ett visst ändamål till ett följande räkenskapsår. Ett statsbidrag som inte har använts för avsett ändamål skall således tas upp som skattepliktig intäkt oavsett hur det under ett senare år kan komma att användas.

Enligt Operans remissvar kan operastyrelsen inte ha någon egen mening i skattskyldighetsfrågan utan man har utgått ifrån att skattskyldighet inte skulle föreligga eftersom skattemyndigheterna har godtagit teaterns deklarationer. I övrigt hänvisar operastyrelsen till yttrandena från teaterns revisorer och professorn i finansrätt vid Stockholms universitet, Lodin.

Enligt Operans revisorer är granskningsrapportens bedömning i skattefrågan anmärkningsvärd, dels därför att regeringsrätten är Sveriges enda slutliga domstol i skattefrågor, dels därför att ett inhämtat yttrande av riksskatteverket i skattefrågan ej bilagts rapporten. Operarevisorernas ståndpunkt i skattefrågan kan sammanfattas på följande sätt.

1. Det kan ej vara rimligt att staten på samma gång ger bidrag till och beskattar ett helägt statligt bolag.
2. Skattemyndigheterna har under lång tid ansett att bolaget ej skall betala skatt.
3. Anslaget har betraktats som aktieägartillskott vilket i sin helhet är skattefri inkomst.

Den av Operan tillkallade sakkunnige, professor Lodin, anför att skattskyldigheten har samband med två övergripande frågor. Den första frågan gäller huruvida Operans verksamhet över huvud taget kan anses utgöra skattepliktig rörelse. Den andra frågan gäller i vilken egenskap staten kan anses tillskjuta sina bidrag – som aktieägare eller statsorgan.

Eftersom enligt professor Lodin det ekonomiska utfallet av operaverksamheten synes vara i det närmaste betydelselöst, torde förvärvsverksamhet i kommunalskattelagens mening inte kunna föreligga. Detta betyder enligt professor Lodin att själva teaterverksamheten inte skulle vara skattepliktig. Däremot föreligger skattskyldighet för inkomster av annat slag, t.ex. räntetäkter. Han drar också slutsatsen att eftersom aktieägaren varje år godkänner underskotten och tillskjuter det felande beloppet är bidraget att anse som ett icke skattepliktigt aktieägartillskott.

Självfallet ankommer det inte på riksdagens revisorer att avgöra huruvida skattskyldighet förelegat i detta fall.

Revisorerna vill för sin del endast notera att de statsbidrag som lämnats

Operan – och andra kulturorgan – är ett generellt statligt kulturstöd som inte har differentierats med hänsyn till vare sig ägare eller associationsform.

Vidare torde det genom bestämmelserna om bidrag "i mån av behov", ha förutsatts att statsbidraget inte skulle medverka till ett överskott i Operans verksamhet. Det är ett förhållande som borde ha föranlett såväl Operans styrelse som teaterns revisorer att, t.ex. genom förhandsbesked från riksskatteverket, bedöma skattskyldighetsfrågan då överskottet i verksamheten kunde konstateras.

Skattskyldighetsfrågan bör prövas av berörd skattemyndighet.

3.8 Informationen om Operans ekonomi

Vid sitt ställningstagande till bidragen för Operans verksamhet har riksdagen haft att grunda sina beslut på innehållet i regeringens propositioner och den information som Operan tillhandahållit i anslagsframställningar och verksamhetsberättelser (inkl. bokslut). Vid bedömningen av teaterns redovisningshandlingar har det förhållandet att teaterns revisorer verifierat redovisningen haft betydelse.

Den nu genomförda granskningen har visat att informationen om Operans ekonomiska ställning varit så ofullständig att riksdagen, som ej har möjlighet att gå in i Operans redovisningssystem, blivit vilseledd. Detta förhållande är givetvis fullständigt oacceptabelt.

Bristerna i Operans information består främst i att årsresultatet felaktigt belastats med framtida kostnader och att ett betydande eget kapital byggs upp inom ramen för skuldposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter".

Informationen i anslagsframställningarna är ofullständig i så måtto att man enbart kan utläsa Operans bidragskrav samt föregående års budget och bidrag, däremot ej de faktiska kostnaderna, intäkterna eller ekonomiska reserverna. I granskningsrapporten har framhållits att det torde ha varit svårt för de anslagsbeviljande organen att ta ställning till Operans medelsbehov.

Operans styrelse genmäler dock att den skriftliga informationen har kompletterats genom kontinuerlig kontakt mellan regeringskansliets handläggare och Operan. Rapportens antagande att regeringens kansli eventuellt inte skulle känna till Operans ekonomi är grundlöst enligt styrelsen. De uppkomna medelsreservationerna har inte heller, enligt styrelsen, föranlett någon kritik från regeringens sida vare sig vid bolagsstämmorna eller vid "de täta informella kontakterna" mellan teaterns administrativa ledning och det ansvariga departementet.

För det första kan enligt revisorernas uppfattning Operans brister i den skriftliga redovisningen inte på något sätt försvaras med att Operan reparerat bristerna genom muntlig information till en trängre krets.

För det andra är det ytterst anmärkningsvärt om Operan endast muntligen redovisar den verkliga ekonomiska ställningen. Denna muntliga information måste ha skilt sig avsevärt från den information som lämnats i verksamhetsberättelser och anslagsframställningar.

Operastyrelsen uppger i sitt remissvar att utbildningsdepartementet informerats om Operans egentliga ekonomiska ställning. Om nu utbildningsdepartementet – såsom Operan gör gällande – fått fullständig kännedom om Operans ekonomi, så borde denna information vidarebefordrats till det beslutande organet, riksdagen.

3.9 Bolagsledning

I revisorernas rapport redovisas aktiebolagslagens bestämmelser beträffande styrelsens och VD:s roll i ett aktiebolag.

Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter samt för att en tillfredsställande kontroll av bokföringen och medelsförvaltningen organiseras.

Juridiskt sett gäller att styrelseledamöter har en syssломannaställning, dvs. de har uppdraget att sköta annans ekonomiska/rättsliga angelägenheter. Detta innebär bl.a. att de har ansvar för att informera sig om ekonomi, likviditet osv. Styrelseordföranden har ett större ansvar än styrelsen i övrigt och skall bl.a. se till att styrelsen får den information den behöver.

Även styrelser i statliga aktiebolag bör alltså ägna tillräckligt med tid och omsorg åt den ekonomiska förvaltningen. Naturligtvis bör man också kunna förutsätta att åtminstone några inom styrelsen behärskar de lagar och de bokföringsbegrepp som gäller för aktiebolag. (Samma krav bör för övrigt gälla även de personer som utses att representera staten vid bolagsstämman för statliga bolag).

I granskningsrapporten sätts i fråga om operastyrelsen genomgående haft full information om Operans ekonomiska ställning.

Operastyrelsen medger i sitt remissvar att styrelsen haft otillräcklig kontroll över fondutvecklingen under hösten 1982. Granskningen visar också att denna fondutveckling har kommit till stånd genom ekonomichefens olika åtgärder. Ekonomichefen, som själv undertecknat internt uppgjorda verifikationer över "tillkommande bokslutsposter"¹ avseende framtida kostnader, har åstadkommit att statsbidraget felaktigt förefaller ha förbrukats under de undersökta verksamhetsåren. Han har vidare haft ansvaret för placeringspolitiken betr. Operans likviditetsöverskott, vilket den 1 april 1983 uppgick till 127 milj. kr.

I den driftrapport som styrelsen fick sig förelagd för tiden 1.7.1982-31.12.1982 jämförs budget med periodens utfall. Utfallssiffrorna

¹ Den 30 juni 1982 undertecknades sådana verifikationer avseende tillkommande bokslutsposter för över 20 milj. kr.

förefaller ytterst exakt redovisade med kronor och ören. Under granskningen intervjuade styrelseledamöter har också haft uppfattningen att denna drifttrapport är ett exakt beräknat kassamässigt utfall för perioden. Drifttrapporten visar att periodens underskott uppgår till 1 114 544:71 kr.

När revisorerna begärde att få ta del av halvårsrapporten för sista halvåret 1982, erhöles en likartad drifttrapport, vilken emellertid visade ett överskott på 8019(XX) kr. för perioden.

Vid förfrågan hos ekonomichefen visade det sig att styrelsen hade erhållit "ett beräknat utfall" (räknat i kronor och ören) och att revisorerna hade erhållit en verklig kassamässig rapport (räknad i tkr).

Mot denna bakgrund anser revisorerna att operastyrelsen inte förefaller ha samma övergripande information om ekonomin som ekonomichefen.

Från allmän revisionssynpunkt finns det krav på systematiskt ordnade kontroller av arbetsrutiner och processer. En form av kontroll är att en persons åligganden kontrolleras av en annan person eller genom att en viss arbetsuppgift anförtros åt två personer gemensamt. Inom Operan saknas en sådan kontrollfunktion vad gäller vissa delar av det ekonomiska ansvaret.

Med hänsyn till de förutsättningar som riksdagens revisorer utgått ifrån i sina överväganden — bl.a. att Operan är ett aktiebolag vars verksamhet främst regleras av aktiebolagslagen — måste det konstateras att operastyrelsen allvarligt har brustit i fråga om sitt ansvar för kontroll av bokföringen och ekonomin.

Initiativ bör därför tas till en översyn av Operans organisation och ekonomiadministration med avseende på beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor.

Det finns i detta sammanhang anledning att peka på att det inom Dramaten sammanställs en ekonomisk månadsrapport, som ger styrelsen och teaterledningen en bild av teaterns ekonomiska läge, såväl på intäkts- som på utgiftssidan. Månadsrapporten, som även tillställs Dramatens revisorer, visar på ett klart och tydligt sätt det faktiska läget i förhållande till en periodiserad internbudget.

Även kulturrådet har i sin studie av Operan kommit fram till att operastyrelsen bör ta initiativ till en ekonomisk ansvarsfördelning inom institutionen, som stimulerar till ett ökat kostnadsmedvetande och budgetansvar på olika nivåer. Detta förutsätter att personalen får erforderlig inblick i institutionens ekonomi.

Operastyrelsen uppger i sitt remissvar att man ämnar föranstalta om en utredning av arbets- och ansvarsfördelningen inom Operan.

Enligt aktiebolagslagen har ett aktiebolags VD ansvar för den löpande förvaltningen av bolaget samt för att bokföringen fullgörs i överensstämmelse med lagen. I Operans fall anser revisorerna att den föreslagna ekonomiadministrativa utredningen särskilt måste gå igenom operachefens roll och möjligheter att hålla sig informerad och ta ansvar även i ekonomiska frågor.

Vi förutsätter att utredningen med biträde av utomstående konsult arbetar skyndsamt så att resultat kan redovisas i anslagsframställningen för verksamhetsåret 1985/86.

3.10 Revision

I granskningsrapporten har operarevisorerna kritiserats för att de i 1981/82 års revisionsberättelse har godtagit Operans redovisning, uttalat att granskningen utförts enligt god revisionssed och att teaterns redovisning varit uppgjord enligt aktiebolagslagen.

Operarevisorerna medger nu att vissa av invändningarna mot deras revision är berättigade, dock inte i fråga om den tyngsta kritiken.

Operarevisorerna har hävdat att de ej har haft skyldighet att i revisionsberättelsen lämna information utöver aktiebolagslagens krav. De anser att sådan information inte behöver lämnas med mindre än att någon uttalat önskemål därom och styrelsen godkänt informationen.

Vi vill dock påpeka att enligt 10 kap. 10§ i aktiebolagslagen kan bolagsrevisorerna även i övrigt i revisionsberättelsen meddela de upplysningar som de önskar bringa till aktieägarnas kännedom. Huvudsaken är att de i sin informationsgivning behandlar alla aktieägare lika. Enligt vår uppfattning borde operarevisorerna utnyttjat denna möjlighet att hålla aktieägaren informerad.

Riksdagens revisorer vidhåller att bolagsrevisionen inte utförts enligt god revisionssed.

I likhet med riksrevisionsverket anser vi att Operans kommande bolagsstämma måste ompröva revisionens uppgifter inom Operan. Prövningen bör särskilt beakta riksdagens självklara behov av en revision som även tar hänsyn till statens intresse av ett riktigt utnyttjande av statsbidragen.

Ett allmänt spörsmål gäller huruvida en "statlig" revisor bör ha några särskilda uppgifter vid revisionen av statliga företag med väsentliga årliga statsbidrag. Trots att såväl kammarkollegiet som Operans egen statliga revisor har haft ett revisionsansvar har insatserna i detta fall fallerat. Kammarkollegiets förslag om en samordning mellan bidragsmottagarens statliga revisor och den bidragsutbetalande myndigheten skulle kunna innebära en ökning av den befintliga revisionens slagkraft. *Vi föreslår för vår del att frågan om den statliga revisorns ansvar lämpligen tas upp till bedömning av regeringen.*

4 Hemställan

Under hänvisning till vad som här anförts föreslår revisorerna *dels* att ett nytt system för anslagsgivning försöksvis tillämpas för Operan, innebärande att all tilläggsbudgetering slopas och ersätts med

en enda, sammanhållen budgetberedning per år och att statsbidraget utbetalas månadsvis.

dels att erfarenheterna av denna försöksverksamhet får avgöra om samma system för anslagsgivning skall införas även för Kungl. Dramatiska teatern AB (Dramaten), Svenska Riksteatern och Stiftelsen Institutet för rikskonserter.

dels att en grundlig redovisningsrevision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren genomförs.

dels att ett belopp som motsvarar Operans dolda reserver, uppkomna genom för höga statsbidrag och förräntningen av dessa, återförs till staten.

dels att Operans organisation och ekonomiadministration med avseende på beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds.

Revisorerna hemställer

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som föreslås.

att riksdagen ger regeringen till känna vad revisorerna i övrigt framfört i anledning av granskningen (se kursiverade partier på sid. 6, 7, 8, 10, 11, 16).

att riksdagen av regeringen begär en fortlöpande information – t.ex. i samband med att budgetproposition avges – om de åtgärder avseende Operan som framdeles vidtas i anledning av revisorernas granskning och

att riksdagen beslutar att 75 milj. kr. av årets statsbidrag till Operan skall hållas inne av kammarkollegiet i avvaktan på att den föreslagna redovisningsrevisionen fastställer hur stora Operans dolda reserver egentligen var den 30 juni 1983.

Kopior av denna skrivelse kommer att överlämnas till riksdagens justitieombudsmän, riksskatteverket och skatteavdelningen vid länsstyrelsen i Stockholms län för kännedom och för de åtgärder som det må ankomma på dessa myndigheter att vidta.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jönasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Wivi-Anne Radesjö (s) och Margit Sandéhn (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och byrådirektören Susanne Gaje (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Susanne Gaje

Bilaga I

RIKSDAGENS REVISORER

1983-10-27

Dnr 1981:31

Sammanfattning av rapport 1982/83: 4 om statens anslag till Operan och de remissyttranden som avgetts över den**1 Rapporten****1.1 Bakgrund**

Operan är ett av staten helägt aktiebolag. Kungliga teatern AB, vars verksamhet årligen till 80-90 procent har finansierats genom statsbidrag. Teatern har haft redovisningsskyldighet för sin verksamhet till kammarkollegiet utom för budgetåret 1982/83 då årsredovisningen skulle lämnas till utbildningsdepartementet. (För budgetåret 1983/84 skall årsredovisning lämnas till såväl kammarkollegiet som till utbildningsdepartementet.)

Mellan budgetåren 1971/72 och 1982/83 har enligt riksdagens beslut det årliga statliga bidraget till Operan ökat från 30,7 milj. kr. till 132,5 milj. kr.¹ Den snabba ökningen av statsbidragen – som helt faller på den första hälften av perioden – samt den omständliga anslagskonstruktionen med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter är de främsta skälen till revisorernas beslut om granskning.

Parallellt med revisorernas granskning har inom kulturrådet utförts en bred studie av Operan. De båda studierna kompletterar varandra så till vida att kulturrådets studie har en mera allmän kulturpolitisk karaktär medan revisorernas granskning har koncentrerats till ekonomiska frågor inom ramen för Operans anslagssystem och utnyttjande av anslagen. Kulturrådets studie har kommit ut i september månad 1983 och har överlämnats till utbildningsdepartementet.

Revisorernas granskningsarbete har syftat till att finna ändamålsenliga former för statens bidragsgivning till Operan samt till att bringa ökad klarhet i Operans ekonomiska ställning. Under granskningsarbetet har framkommit vikten av att det för framtiden skapas garantier för att Operans ekonomiska information förtydligas och anpassas till avnämarna, dvs. förutom regering och riksdag, de kulturvårdande myndigheterna och den intresserade allmänheten.

¹ För budgetåret 1982/83 har Operan endast rekvirerat 100 milj. kr., varför 32,5 milj. kr. kvarstår som reserverade medel.

1.2 Operan som statligt aktiebolag

Operan (Kungliga teatern AB) är en statlig kulturinstitution och ett aktiebolag. För aktiebolag finns det speciell lagstiftning. Även sådana aktiebolag som samtidigt är statliga kulturinstitutioner har således att följa aktiebolagslagen med flera för aktiebolag gällande regelsystem. Aktiebolagsformen förutsätter att bolagets angelägenheter handläggs av en styrelse och en VD. Dessa ansvarar för såväl verksamheten som ekonomin och måste utses därefter.

En tid efter det att Operan ombildades till ett av staten helägt aktiebolag den 1 juli 1975, utfärdades en ny bolagsordning. Den nu gällande bolagsordningen är daterad den 15 september 1981.

Enligt § 2 i bolagsordningen är Operans ändamål att driva teater samt därmed förenlig verksamhet. Verksamheten skall syfta till att främja musikdramatisk konst och danskonst och *ej att bereda vinst*. Uppkommer vinst skall den enligt § 13 i bolagsordningen användas för det syfte som anges i § 2 i bolagsordningen.

Stadgandet i § 2 att verksamheten syftar till att främja musikdramatisk konst m.m. och ej att bereda vinst bör tolkas så att Operan har till uppgift att utnyttja det statliga bidraget för produktion av musikdramatisk konst (i en väl avvägd kombination av kvantitet och kvalitet). Under den förutsättningen att den information som Operan förmedlar i anslagsframställningar m.m. är riktig, måste riksdagens beslut om anslagsnivå kompletterat med regeringens bestämmelser i regleringsbrevet anses vara ett mått på den av statsmakterna önskade produktionsnivån.

Beträffande de i 9 § i bolagsordningen nämnda två revisorerna stadgas att en revisor med suppleant skall vara auktoriserad. Den andra revisorn anses av hävd vara "statlig" revisor.

Båda revisorerna har att följa aktiebolagslagen, bokförings- och skattelagarna. Det finns inga särskilda föreskrifter om hur en "statlig" revisor skall företräda statens intressen. Det måste dock förutsättas att staten som aktieägare har att bevaka att en sådan statlig revisor utses som har förutsättningar att överblicka de statliga intressena i revisionsarbetet.

1.3 Operans anslagskonstruktion

Den nuvarande anslagskonstruktionen för Operan med reservationsanslag och en eller flera tilläggsbudgeter har tillämpats sedan budgetåret 1972/73. Fördelen med reservationsanslagsformen är att teatern uppmuntras till kostnadsmedvetande och ett "företagsmässigt" tänkande i och med att anslag kan reserveras för kommande år. Nackdelen är de upprepade tilläggsbudgetbehandlingarna som ansetts vara nödvändiga för att kunna kompensera teatern för de olika personalgruppernas nya löneavtal. Såväl från Operans som från utbildningsdepartementets och riksdagens sida

kräver tilläggsbudgeterna arbete och andra resurser. Inte minst med hänsyn till att löneökningarna praktiskt taget automatiskt leder till tilläggsanslag måste man fråga sig om det inte finns någon alternativ anslagskonstruktion.

Det äldre systemet med förslagsanslag (tillämpat under perioden 1964/65–1971/72) hade fördelen att några tilläggsanslag inte blev aktuella eftersom anslaget var förslagsvis beräknat och kunde överskridas, t.ex. på grund av avtalsenliga ökningar av lönekostnaderna. En nackdel var dock att vissa kostnader inte föll ut budgetårsvis, varför anslagsbelastningen blev ojämn. En annan nackdel var enligt departementschefen (prop. 1972: 1, bilaga 10) att teatern inte stimulerades att öka de egna inkomsterna i syfte att i någon mån täcka de ökade kostnaderna.

Från Operans sida har framförts ett förslag till ändring av det nuvarande bidragssystemet, vilket skulle ta bort den nuvarande nackdelen med flera olika tilläggsbudgetbehandlingar. Förslaget innebär att all budgetbehandling äger rum endast en gång om året. Vid denna årliga behandling tar man dels upp bidraget för det kommande budgetåret dels som engångsbelopp kompensationskraven för de löneökningar som inträffat sedan föregående anslagsframställning lämnades in. Operan ger då in en enda anslagsframställning per år till utbildningsdepartementet. Departement och riksdag tar ställning till Operans verksamhet och ekonomi vid ett enda tillfälle under året.

Förslaget verkar väl avpassat för Operans förhållanden. Förslaget skulle ge departement och riksdag möjlighet till en mer samlad bedömning av Operans ekonomiska situation. Dessutom minskar arbetet med formuleringar, riksdagshantering och riksdagstryck.

En annan aspekt på reservationsanslagsformen är att det är kammarkollegiet som disponerar över reservationsanslaget (enligt regleringsbrevet för Operan). Det är då uppenbart att Operan inte kan disponera över samma anslag. För att inte bli missledd av språkbruket kan det vara lämpligt att benämna de av Operan rekvirerade medlen för *bidrag* och *inte anslag*.

Enligt regleringsbrevet för Operan skall medlen utbetalas till Operan efter rekvisition i mån av behov. Om hela anslaget inte har behövt tas i anspråk ett visst år måste det vara kammarkollegiet som reserverar resterande medel till kommande år. På detta sätt kan medel som budgeterats för Operan men ej gått åt enkelt sparas till de nästkommande åren. Om medlen ändå har rekvirerats av Operan och det sedermera visar sig att de ej kommer att gå åt under budgetåret finns naturligtvis den möjligheten att Operan åläggs att återbetala medlen (utöver ett visst belopp) till kammarkollegiet mot slutet av budgetåret. Att Operan behöver ett mindre rörelsekapital är givet och kommer inte att beröras i detta sammanhang.

En konsekvens av kammarkollegiets ökade roll som kassaförvaltare är att de av Operan icke-rekvirerade bidragen blir synliga i riksredovisningen. (Så länge Operan är kassaförvaltare och redovisar dem i sin balansräkning som Anslagsreservation är de osynliga i riksredovisningen).

Enligt uppgift från utbildningsdepartementet skall Operan under budgetåret 1983/84 erhålla grundanslaget utbetalt vid tre tillfällen per år och fr.o.m. följande budgetår vid fyra tillfällen per år. Syftet är att Operan inte skall ha större likviditet än vad verksamheten kräver. Mot bakgrund av att Operan redan tidigare rekvirerat medel ca 4 gånger/år förefaller dock nyordningen inte innebära så stor skillnad.

I Operans fall anser revisorerna att 12 utbetalningstillfällen är motiverade, eftersom det är fråga om ett stort bidrag där räntevinsten för staten av flera och senarelagda utbetalningstillfällen blir betydande.

1.4 Operans anslagsframställning

Operans anslagsframställningar under perioden 1980-1982 har givetvis tagit upp Operans bidragskrav och föregående års bidrag men däremot har de ej gett information om Operans ekonomiska ställning. Eftersom verksamhetsberättelserna har kommit sent och dessutom på senare år inte givit en adekvat bild av Operans ekonomiska situation torde det ha varit svårt för anslagsbeviljande organ att ta ställning till Operans medelsbehov.

I den av finansdepartementet och riksrevisionsverket 1983 utgivna budgethandboken stadgas att alla som begär medel direkt hos regeringen (dvs. även Operan) har att följa budgethandbokens krav. Dessa innebär bl.a. att anslagsframställningen skall innehålla en anslagsöversikt, där även utfall skall redovisas, samt en finansieringsöversikt där samtliga finansieringskällor skall redovisas såväl vad gäller budget som utfall. Därutöver skall anslagsframställningen innehålla ett avsnitt "Budgetförslag och ekonomisk översikt", vilket skall ge en heltäckande bild av myndighetens ekonomiska förhållanden och resursbehov för budgetåret samt en sammanfattning av investeringsverksamheten med bl.a. tillämpade avskrivningsprinciper.

1.5 Operans redovisning

Vid granskningen av Operans anslagsutnyttjande visade sig teaterns redovisning vara så speciell att en stor del av granskningsarbetet har måst ägnas åt en genomgång av Operans redovisningsprinciper. Den kritik som framförs baseras på att Operans redovisning står i strid med aktiebolagslagen och bokföringslagen. Redovisningen är missvisande på flera sätt.

- Operan har under flera år belastat resultaträkningarna med grovt beräknade kostnader som inte tillhör det aktuella verksamhetsåret utan något framtida år. Detta förfarande har minskat respektive års driftöverskott. För budgetåret 1981/82 blev resultaträkningen felaktigt belastad med ca 20 milj.kr.
- Dessa framtida kostnader har tagits upp i balansräkningen under posten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter, som uppgår till drygt 87

milj. kr. Om man rensar bort de upptagna framtida lönekostnaderna, hyreskostnaderna etc., där en regelrätt skuld inte kan anses föreligga, återstår ca 12 milj. kr. enligt vårt försök till korrigering. Enligt Operans eget försök till korrigering skulle Operan ha en faktisk skuld på ca 27 milj. kr.

- Inköpta anläggningstillgångar har kostnadsbokförts (avskrivits i sin helhet vid inköpet), även då detta inte är tillåtet.
- För verksamhetsåret 1981/82 är resultatutjämningsfonden för högt beräknad med ca 2,4 milj. kr.
- Resultaträkningen i verksamhetsberättelsen för 1981/82 innehåller missvisande information i och med att statsanslaget redovisas till 125,2 milj. kr. trots att Operan rekvirerat 129,8 milj. kr. av kammarkollegiet.
- Enligt verksamhetsberättelsen för 1981/82 har 72,9 milj. kr. utbetalats i löner till de anställda utom VD. Det riktiga beloppet är 64,6 milj. kr.
- Utnyttjandet av en balansräkningspost benämnd "Anslagsreservation" är en anomali eftersom aktiebolag inte får några anslag.
- Delårsrapport enligt aktiebolagslagens krav görs ej upp.

Sammanfattningsvis är Operans ekonomiska ställning väsentligt bättre än vad som framgår av verksamhetsberättelsen för verksamhetsåret 1981/82. Någon exakt korrigering av balansräkningen har inte kunnat upprättas, eftersom en sådan förutsätter en genomgång faktura för faktura m.m. *Tabell 1* kan ses som en grov uppskattning av det faktiska läget.

Med de korrigeringar som gjorts av skuldposten Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter från drygt 87 milj. kr. till ca 12 milj. kr. finns uppenbarligen en hittills dold reserv på ca 75 milj. kr. Den dolda reserven har uppkommit genom en grovt missvisande redovisning under flera års tid. Den stora "dolda" reserven stämmer illa överens med det intryck av en ekonomiskt pressad situation som ges i Operans anslagsframställningar.

Det faktum att Operan haft svårt att utnyttja de fonderade medlen för sin teaterverksamhet på grund av regleringsbrevens maximering av de årliga lönekostnaderna minskar inte vår kritik av Operans fonduppbyggnad. Det är riksdagen som har att besluta om de statliga medlens användning.

Även kommunalskattelagen har berörts. Enligt anvisningarna till 19 § kommunalskattelagen är statsbidrag, som utgår till näringsidkare för hans näringsverksamhet, inte skattepliktig inkomst, om bidraget använts för att bestrida en kostnad för vilken rätt till avdrag inte föreligger vare sig direkt såsom omkostnad eller i form av årliga värdeminskningssavdrag. Har bidraget använts för att bestrida en sådan kostnad i verksamheten som är på en gång avdragsgill vid taxeringen, utgör bidraget skattepliktig intäkt.

Rent principiellt gäller att ett statsbidrag är skattepliktigt om det har utgått för att täcka en avdragsgill kostnad.

Riksskatteverket (dåvarande skattedirektör Olle Roos) gör därför i ett skriftligt uttalande ställt till revisorernas kansli den bedömningen att Operans reserveringar inte torde kunna accepteras skatterättsligt.

Tabell I Operans balansräkning

	Operans bok- slut i verk- samhetsber. per 1982-06-30	Korrigerat bok- slut enl. vär beräkning per 1982-06-30 (tkr.)
BALANSRÄKNING		
<i>Tillgångar</i>		
<i>Omsättningstillgångar</i>		
Kassa, bank och postgiro	31 054 116:03	31 054
Reversfordringar	55 000 000:—	55 000
Upplupna räntor	2283 627:83	2284
Deponerade materialhyror	1:—	
Övriga fordringar	550 238:56	550
	<u>88 887 983:42</u>	<u>88 888</u>
<i>Anläggningstillgångar</i>		
Reversfordringar	31 000 000:—	31 000
	<u>119 887 983:42</u>	<u>119 888</u>
Skulder och eget kapital		
<i>Kortfristiga skulder</i>		
Leverantörer	2 144 108:14	2 144
Källskatt	3 872 716:54	3 873
Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter	87 280 423:85	11 984
Övriga kortfristiga skulder	1 943 340:26	1 943
Anslagsreservation	9 573 323:33	87 284
	<u>104 813 912:12</u>	<u>107 228</u>
<i>Obeskattade reserver</i>		
Resultatutjämningsfond	15 014 071:30	12 600
<i>Eget kapital</i>		
<i>Aktiekapital (50 st</i>		
à 1 000:—)	50 000:—	50
Reservfond	10 000:—	10
	<u>119 887 983:42</u>	<u>119 888</u>

1.6 Ansvarsfrågor

I bolagsordningen för Operan anges att styrelsen skall bestå av lägst fyra och högst sju ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen för en tid av högst tre år. Styrelsen utser utom eller inom sig en verkställande direktör.

I aktiebolagslagen 6 § specificeras styrelsens och VD:s uppgifter:

”Styrelsen svarar för bolagets organisation och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Finnes verkställande direktör, skall han handha den löpande förvaltningen enligt riktlinjer och anvisningar som styrelsen meddelar.— Styrelsen skall tillse att organisationen beträffande bokföringen och medelsförvaltningen även innefattar en tillfredsställande kontroll. Verkställande direktör skall sörja för att bolagets bokföring fullgöres i överensstämmelse med lag och att medelsförvaltningen skötes på ett betryggande sätt.”

Denna paragraf anger att styrelsen svarar för bolagets verksamhet men att ansvaret för den löpande verksamheten skall delegeras till VD. Styrelsen har också ansvaret för kontroll av bokföring och ekonomi — detta ansvar kan inte överlåtas på bolagsrevisorn.

Anslagsframställningens utformning och innehåll är ett exempel på styrelseärende inom Operan. Om operastyrelsen hade varit helt informerad om Operans ekonomiska ställning, vad gäller fonderingar, hade man sannolikt inte målat upp en så ekonomiskt pressad situation som i anslagsframställningen från den 1 september 1982 eller begärt tilläggsanslag under hösten 1982.

Med tanke på vad som har konstaterats i fråga om felaktigheter i Operans redovisning torde det vara helt klart att operastyrelsen har brustit i sitt ansvar för kontrollen av bokföringen och ekonomin.

En stor del av det ekonomiska ansvaret på tjänstemannaplanet är samlat till en person inom Operan, dvs. till ekonomichefen. Det är ekonomichefen som haft ansvaret för placeringspolitiken betr. Operans likviditetsöverskott, bl.a. reversfordringarna och bankcertifikaten som den 1 april 1983 uppgick till 127 milj. kr. Det är ekonomichefen som den 30 juni undertecknar verifikationer med tillkommande bokslutsposter för skuld till personalen, semesterlöneskuld, RFV-skuld, hyresskuld etc.

Inom Operan saknas sålunda en kontrollfunktion vad gäller vissa delar av det ekonomiska ansvaret. Initiativ bör därför tas till en översyn av det ekonomi-administrativa systemet och beslutsordningen inom Operan. Med hänsyn till aktiebolagslagens krav på att VD skall svara för den löpande verksamheten måste även operachefens roll och möjligheter att hålla sig informerad i ekonomiska frågor gås igenom.

Trots de konstaterade felaktigheterna i 1981/82 års redovisning har revisorerna i revisionsberättelsen uttalat att granskningen utförts enligt god revisionssed och att Operans redovisning är uppgjord enligt aktiebolagslagen. Inte heller granskningen av de senaste årens styrelseprotokoll ger vid handen att revisorerna vänt sig till styrelsen med synpunkter på redovisningen. Muntligen har de dock delgivit ekonomichefen och kamrern viss tveksamhet inför redovisningen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att bolagsrevisorerna trots viss kännedom om att Operans ekonomiska läge avviker från den bild som anslagsframställningar och verksamhetsberättelser ger ändå inte informerat aktieägarna, staten eller Operans styrelse.

1.7 Överväganden

Sammanfattningsvis förordas att

- en ny anslagskonstruktion för Operan införs, innebärande att all tillägsbudgetbehandling slopas och ersätts med en enda sammanhållen budgetberedning per år och att statsbidraget utbetalas månadsvis,
- en grundlig revision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren genomförs,
- Operans organisation avseende beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds samt
- nästa bolagsstämma drar konsekvenserna av de nu redovisade förhållandena.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten 1982/83: 4 Statens anslag till Operan har efter remiss lämnats av statens kulturråd och kammarkollegiet samt av riksskatteverket i vad avser skattskyldighetsfrågor och riksrevisionsverket i vad avser budget- och revisionsfrågor. Därutöver har byggnadsstyrelsen yttrat sig över Operans hyresförhållanden.

Operan, Kungliga Teatern AB, har liksom Kungliga Dramatiska Teatern AB beretts tillfälle att yttra sig. Till Operans yttrande har fogats dels ett särskilt yttrande från bolagets revisorer, dels ett yttrande från professorn i finansrätt vid Stockholms universitet, professor Sven-Olof Lodin.

2.1 Allmänt

Allmänt kan konstateras att de sakförhållanden som beskrivs i revisorerernas rapport angående Operans uppbyggnad av ekonomiska reserver, Operans kapitalförvaltning, redovisning, ekonomiska rapporter och budgeteringsprinciper inte motsägs av remissmyndigheterna. Operan instämmer också i revisorernas bedömning att de finansiella reserverna på sammanlagt ca 100 milj. kr. blivit alltför stora.

Däremot har Operans styrelse en egen syn på innebörden av reserverna, som inte delas av vare sig riksdagens revisorer eller övriga remissmyndigheter. Enligt operastyrelsen är det svårt att förstå hur bolagets fondering och goda finansförvaltning skulle kunna stå i strid med en allmän besparingspolitik. I motsats härtill utgår såväl kammarkollegiet som kulturrådet i sina remissvar från att "överfonderingen" inom Operan överförs till staten och blir föremål för regeringsbeslut.

Operan anser vidare att det inte är statsbidraget utan regeringens regleringsbrev, som styr teaterns utgiftsnivå, varför – från Operans utgångspunkter – de alltför stora statsbidragen inte lett till några negativa konsekvenser för vare sig bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Operans försvar för "överfonderingen" är att de bidragsbeviljande myndigheterna godkänt Operans konsolideringspolitik därigenom att inte ens de öppna reserverna på ca 25 milj. kr. föranlett någon fråga från statens representant vid bolagsstämman eller vid kulturutskottets behandling. I motsats till rapportens antagande hävdar vidare Operan att utbildningsdepartementet känt till och utan kritik godtagit de uppkomna medelsreservationer.

Revisorernas kritik mot Operan för att bolagets information om dess ekonomiska ställning varit så bristfällig att statsbidrag beviljats på ett ofullständigt beslutsunderlag tillbakavisas av Operan. Inför budgetåret 1984/85 har man dock vinnlagt sig om en mera utförlig och tydlig anslagsframställning – enligt remissvaret därför att anslagsframställningen röner intresse även utanför regeringskansliet.

Även i frågan om huruvida Operan har att erlagga skatt för den del av statsbidraget som ej utnyttjats i teaterverksamheten divergerar remissvaren. Operastyrelsen anser sig inte kunna ha någon egen mening men har utgått ifrån att skattskyldighet inte skulle föreligga eftersom skattemyndigheterna har godtagit teaterns deklarationer. Operans revisorer är av samma mening på de grunderna att det skulle vara orimligt att staten på samma gång ger bidrag till och beskattar ett helägt statligt bolag samt att de betraktat statsbidraget som aktieägartillskott. Enligt det av Operan bilagda yttrandet från professor Lodin torde skatteplikt för teaterverksamheten – till skillnad från finansverksamheten – inte föreligga, eftersom begreppet rörelse inte skulle täcka Operans teaterverksamhet. Skälet är, enligt professor Lodin, att det ekonomiska utfallet av teaterverksamheten är betydelselöst. Dessutom anser han att bidraget är ett aktieägartillskott.

Enligt riksskatteverket innebär 19 § kommunalskattelagen att ett statsbidrag till näringsverksamhet vilket inte har använts för avsett ändamål skall tas upp som skattepliktig intäkt oavsett hur bidraget senare används.

Två av remissinstanserna har ifrågasatt Operans associationsform, nämligen riksrevisionsverket och kulturrådet.

Riksrevisionsverket vill inte förorda någon förändring, främst av det skälet att lagstiftningen för aktiebolag innebär klara regler avseende ansvar och ekonomisk förvaltning. Vidare anser verket att det med hänsyn till den konstnärliga friheten kan vara en fördel om verksamheten bedrivs i aktiebolagsform. Kulturrådet anser att trots att man ofta förordat aktiebolagsformen för Operan på grund av de strikta reglerna i ekonomiskt hänseende, har dessa nu visat sig vara otillräckliga. Eftersom aktiebolagsformen är avsedd för företag som syftar till vinst är det, enligt rådet, olämpligt att för Operan strikt tillämpa hela filosofin bakom aktiebolagslagen. Lagen måste dock följas enligt rådet. Vidare anser rådet att det är viktigt att regeringen fullföljer arbetet med att utreda kulturinstitutionernas organisationsform.

Beträffande revisorernas förslag angående en ny anslagskonstruktion för Operan instämmer de flesta remissmyndigheterna.

Kammarkollegiet och riksrevisionsverket instämmer i revisorernas förslag att reservationsanslag skall bibehållas för Operan och att budgetarbetet koncentreras till ett tillfälle per år i syfte att undvika tilläggsbudgetbehandling. Även förslaget att statsbidraget skall utbetalas i tolv delposter tillstyrks. Båda remissinstanserna föreslår att Operan får en rörlig kredit för att kunna möta ett tillfälligt likviditetsbehov. Kulturrådet menar att Dramaten, Riksteatern och Rikskonserter bör ha samma anslagskonstruktion som Operan och att förslaget om ny anslagskonstruktion därför bör analyseras ytterligare. Månadsvis utbetalning av statsbidraget tillstyrks ej. Operan delar revisorernas uppfattning att reservationsanslag är att föredra och att tilläggsanslag bör undvikas. Dramaten föredrar att behålla det nuvarande regelsystemet men vill ej motsätta sig den i rapporten föreslagna ordningen.

Revisorernas förslag om en grundlig revision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren tillstyrks av kulturrådet och kammarkollegiet.

I revisorernas förslag om en utredning av Operans organisation i ekonomi-administrativa frågor instämmer såväl Operan som kulturrådet och kammarkollegiet.

Revisorernas uppfattning att nästa bolagsstämma måste dra konsekvenserna av de i rapporten redovisade förhållandena motsägs inte av remissmyndigheterna.

2.2 Operans anslagssystem

Revisorernas förslag till anslagssystem innebär en koncentrerad budgetbehandling för Operan med ett bibehållande av reservationsanslagsformen. Huruvida även Dramaten (vars anslag behandlas gemensamt med Operans), Riksteatern och Rikskonserter bör ha en koncentrerad budgetbehandling måste enligt revisorerna övervägas i särskild ordning.

I Operans fall anser revisorerna att tolv delutbetalningar av statsbidraget är motiverade, eftersom det är fråga om ett stort bidrag där räntevinsten för staten av fler och senarelagda utbetalningstillfällen blir betydande.

Kammarkollegiet ansluter sig till förslaget om anslagskonstruktion och påpekar att detta förutsätter att Operan har en sådan likviditet att kompensationskravet för löneökningar kan ersättas efter ett år eller mer. Enligt kollegiet bör man dock inte bygga på förutsättningen att Operan kan finansiera löneomkostnader genom en hög egen likviditet. I stället bör ett beslut finnas att Operan får en rörlig kredit i riksgäldskontoret.

Kammarkollegiet tar vidare upp formerna för kollegiets verksamhet med bidragsutbetalning. Någon egentlig behovsprövning i samband med bidragsmottagarnas rekvisitioner av statsmedel har tidigare inte förekommit. Den budgethandbok som gäller fr.o.m. den 1 februari 1983 innebär emellertid en avsevärd skärpning eftersom utbetalning endast får ske "i mån av behov", och efter "vederbörligen styrkta kostnader".

Liksom revisorerna finner kollegiet att uttrycket "i mån av behov" innefattar hänsyn till bidragsmottagarens aktuella likviditet. Kollegiet konstaterar dock att en bedömning av bidragsmottagarnas likviditet kräver arbetsinsatser av den utbetalande myndigheten, som hittills legat utanför kollegiets möjligheter. Därför har kollegiet tagit upp frågan om arbetskraftsförstärkning för detta ändamål i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85. Budgethandbokens krav på prövning av de kostnader som ett anslag skall täcka ställer enligt remissvaret kollegiet inför samma problem som kravet på prövning av bidragsmottagarens likviditet.

Där bidragsbehovet i huvudsak är tidsrelaterat är, enligt kollegiet, månadsutbetalning för större anslag ett sätt att smidigt anpassa utbetalningstidpunkten efter behovet. Därigenom kan statsmakternas önskemål om sparsam kassahållning förverkligas.

Ett sådant utbetalningssystem tillämpar kollegiet sedan länge utan särskild föreskrift och utan olägenhet i fråga om anslaget till hovstaten under första huvudtiteln. Kollegiet ansluter sig mot denna bakgrund till förslaget om månadsutbetalning av bidraget till Operan. Bidraget till hyra, som är en stor post i Operans budget, bör emellertid betalas ut då hyran förfaller till betalning, dvs. med nuvarande ordning årsvis i efterskott i juni. Här kan s.k. direktbetalning komma i fråga, vilket förfarande skisseras i kollegiets anslagsframställning. I stället för att rekvirera pengarna från kammarkollegiet för vidare utbetalning kan bidragsmottagaren sända godkänd faktura till kollegiet som betalar direkt till den slutliga betalningsmottagaren.

Riksrevisionsverket anför att anslagssystemet bör förändras, att systemet med reservationsanslag bör bibehållas och att budgetarbetet bör koncentreras till ett tillfälle per år. Vid budgetprövningen bör även de beräknade pris- och löneförändringarna beaktas. Härigenom bortfaller enligt verket behovet av tilläggsanslag. Anslaget tillsammans med biljettintäkter får utgöra den ekonomiska ramen för verksamheten. För att möta tillfälliga likviditetsbehov kan en rörlig kredit böra medges.

Riksrevisionsverket instämmer i förslaget om utbetalning av bidraget i tolv delposter. Storleken av dessa poster bör grundas på en likviditetsbudget som bolaget redovisar.

Statens kulturråd anser att förslaget om anslagskonstruktion och samlad budgetberedning bör analyseras närmare. Om en förändring skall ske förefaller det rådet ändamålsenligt att motsvarande konstruktion samtidigt införs för Dramaten, Riksteatern och Rikskonserter.

Kulturrådet kan däremot inte tillstyrka en förändring till utbetalning månadsvis av statsbidraget för Operan, då detta skulle leda till onödighet och byråkrati i planering av verksamhet och ekonomi. Operan bör behandlas på samma sätt som övriga institutioner.

Operan delar revisorernas uppfattning att reservationsanslag som konstruktion är att föredra och att försök bör göras att finna former för att undvika tilläggsanslag.

Enligt operastyrelsens mening är det emellertid svårt att förstå vad som skulle vinnas i effektivitet och ekonomisk styrka om likviditetsreserven kvarstår hos kammarkollegiet i stället för hos Operan. Ur operaverksamhetens och därmed ägarens synvinkel har det enligt styrelsen varit en fördel att medlen förvaltats så skickligt att en betydande räntevinst uppstått. Om denna bortfaller – t.ex. på grund av månadsutbetalning av bidraget – måste antingen statsanslaget öka i motsvarande omfattning eller också måste Operan skära ned sin verksamhet.

Enligt operastyrelsen kan reserverna – såsom beskrivs i revisionsrapporten – i princip stå kvar som anslagsreservation i statens kassa. Dispositioner för en sådan omfördelning har gjorts i och med budgetårsskiftet juli 1983.

Från *Dramatiska Teaterns* sida framförs att det aldrig varit särskilt

betungande att gå in med en ansökan om anslag på tilläggsbudget en à två gånger om året. Teatern vill dock inte motsätta sig den av revisorerna föreslagna anslagskonstruktionen. En förutsättning är dock att medel ställs till förfogande på ett sådant sätt att likviditetssvårigheter inte uppstår. Dramatens eget förslag innebär att den i regleringsbrevet maximerade lönesumman i fortsättningen blir förslagsvis betecknad.

Teatern framhåller att aktiebolagen Operan och Dramaten har ställning som Sveriges nationalscener, med samma ägare, staten, och med i huvudsak likalydande bolagsordningar. Anslagstilldelningen sker nu på samma sätt. Det kunde därför vara förståeligt att en förändring avseende det ena företaget rörande t.ex. anslagskonstruktionen automatiskt även får gälla det andra. Någon sådan automatik bör emellertid enligt Dramatens mening inte utan vidare tillämpas. Vartdera företaget bör i stället bedömas efter sina egna förutsättningar med avseende på konstnärligt uppdrag, storlek, ekonomi etc.

Om statsmakterna vill minska Operans ränteinkomster genom att betala ut statsbidraget månadsvis, bör enligt Dramaten en sådan åtgärd inte utan vidare tillämpas även på Dramaten, som i ekonomiskt hänseende vida skiljer sig från Operan. Eftersom ränteintäkterna ingår i teaterns budget och alltså tas i anspråk för teaterns verksamhet, måste en förändring kompenseras med en motsvarande ökning av statsbidraget.

Revisorernas förslag att kammarkollegiet i fortsättningen skall fungera som kassaförvaltare förefaller Dramaten otympligt. Den administrativa omgång som det skulle innebära att månatligen bevisa behovet av en viss summa av statsbidraget, kommer enligt Dramaten att medföra ett avsevärt administrativt merarbete för teatern.

2.3 Operans anslagsframställning

I revisorernas rapport diskuteras skillnader mellan anslag och bidrag och konstateras att Operans bidragsframställning måste förtydligas för att så långt som möjligt stå i överensstämmelse med budgethandbokens krav. Fonderingarna till trots har Operans anslagsframställningar givit intryck av att Operan haft en ekonomiskt pressad situation.

Kammarkollegiet anför att man muntligen informerat budgetdepartementet om den stora diskrepansen mellan Operans budgeterade och realiserade ränteintäkter (för år 1980/81 3 500 000 kr. resp. 13 244 000 kr). Eftersom kollegiet inte får del av anslagsframställningen och inte deltar i budgetarbetet, har det funnits små möjligheter för kollegiet att påverka förhållandet.

Riksrevisionsverket instämmer i revisorernas mening att Operan måste ge en utförlig information om sin ekonomiska ställning i samband med det årliga budgetarbetet.

Kulturrådet pekar på att det är nödvändigt att en korrekt statsbidrags-

nivå för Operan räknas fram. Vid bedömningen av anslagsbehovet är det också nödvändigt att diskutera Operans behov av rörelsekapital (reserv) och dess storlek i förhållande till den totala omslutningen. Rådet förutsätter att Operans anslagsframställning för 1984/85 ger en korrekt grund för departementets budgetarbete.

Enligt *Operan* är revisorernas kritik att Operan inte ger en tillräckligt tydlig och heltäckande bild av sin ekonomi riktig och relevant, när man betänker det intresse som finns för anslagsframställningen också utanför regeringskansliet.

Styrelsen har därför i anslagsframställningen för verksamhetsåret 1984/85 lagt sig vinn om att eftersträva större utförlighet och tydlighet. När det gäller informationen till regeringskansliet vill styrelsen dock erinra om att den skriftliga framställningen genom kontinuerlig kontakt med de statliga handläggarna kompletteras i detaljer som utvidgar informationen betydligt. Revisorernas antagande att regeringens kansli eventuellt inte skulle känna till Operans ekonomi är sålunda grundlöst.

Operan avvisar bestämt revisorernas implicita kritik att styrelsens anslagsäskanden varit vilseledande. Beskrivningarna av effekterna av oförändrade eller minskade anslag har varit helt adekvata enligt operastyrelsen. Statsmakternas styrning av Operan sker via propositioner, betänkanden och regleringsbrev och inte via det årliga statsbidraget. Därför kan Operans produktionsresurser vara starkt begränsade samtidigt som Operans finansiella ställning är stark.

Revisorernas rapport ger enligt operastyrelsen uppfattningen att det har varit felaktigt av styrelsen att äska nya höjda statsbidrag på den nivå som skett när man kunnat klara sig på en lägre nivå med ianspråktagande av reserverna.

Styrelsen menar att man i så fall avvecklar den reserv som gör det möjligt att undvika tilläggsanslag under följande budgetår samt att man får en utomordentligt ojämn utveckling av anslagsnivån. En sådan anslagspolitik skulle komplicera budgetarbetet både för regering och riksdag. Styrelsen räknar med att regeringen kommer att ge sina önskemål i detta avseende till känna.

Dramaten framför att uppläggningsen och utformningen av anslagsframställningarna tillmätts stor vikt vid teatern. Anslagsframställningen sägs utgöra en viktig kommunikation med ägaren och uppdragsgivaren, staten. I den kan teatern ge uttryck för sin policy och ange sina mål och sin inriktning för den fortsatta verksamheten. Teatern vill därför bevara friheten att utforma sin framställning på det sätt som den kulturpolitiska och ekonomiska situationen ger anledning till.

2.4 Operans redovisning

Operans redovisningsprinciper – och dess konsekvenser i form av en dold reserv på ca 75 milj. kr. – har i revisorernas rapport blivit föremål för allvarlig kritik. Remissinstanserna – utom Operan – delar revisorernas kritiska uppfattning i den mån de uttalar sig alls.

Kammarkollegiet anför att Operan i enlighet med föreskrifterna i regleringsbrevet t.o.m. budgetåret 1981/82 tillställt kollegiet sina verksamhetsberättelser med bl.a. balansräkning och resultaträkning. Räkenskaperna har varit granskade enligt vad som framgått av den i verksamhetsberättelsen intagna revisionsberättelsen. Kollegiets möjligheter att i efterhand gå in i redovisningen har bedömts som ytterst ringa.

Kollegiet ifrågasätter om inte det belopp som felaktigt blivit fonderat – enligt revisionsrapporten ca 75 milj. kr. – skall återbetalas till kammarkollegiet. Det bör i så fall ankomma på regeringen att besluta i vilken utsträckning beloppet skall tillgodoföras Operans anslag. I den mån belopp som skall levereras in inte disponeras i likvida medel, är kollegiet berett att helt eller delvis ta emot beloppet i form av de värdehandlingar där Operan f.n. har placerat kapital. Någon omedelbar realisation är således inte nödvändig, utan avvecklingen kan ske i den takt och på det sätt som kollegiet bedömer som marknadsmässigt mest fördelaktigt.

Riksrevisionsverket konstaterar att det av revisorernas rapport framgår att Operan har en stor dold reserv, vilken inte torde ha beaktats vid anslagstilldelningen. Detta förhållande bör enligt verket regleras genom att medlen återförs till statsverket. Bl.a. bör övervägas att staten övertar vissa reversfordringar.

Kulturrådet instämmer i allt väsentligt i revisorernas kritik mot Operans ekonomiska förvaltning. Enligt rådet bör Operans styrelse upprätta en samlad plan för vilka åtgärder som kommer att vidtas med anledning av förslagen i revisorernas resp. i rådets egen operautredning.

Statsmakterna bör enligt kulturrådet fatta särskilda beslut om de medel som sparats inom Operan utan att det varit statsmakternas avsikt. Operan har givetvis ett behov att disponera en reserv som kulturrådet uppskattningsvis beräknar till ca 10% av Operans ordinarie årsanslag. Frågan om motsvarande reserv inom Dramaten och Riksteatern bör övervägas i annat sammanhang. Resten av de inom Operan inbesparade medlen bör föras över till andra kulturändamål: förslagsvis 1/3 bör avsättas till regional verksamhet inom musik/teater och dans och 2/3 bör avsättas till angelägna investeringsändamål inom kulturområdet. Kulturrådet är berett att åta sig fördelningen av samtliga dessa medel, varav för de som riktas till investeringsändamål enligt närmare bestämmelser som meddelas av regeringen.

Operan instämmer i att redovisningssystemet bör göras tydligare. Dock, påpekar operastyrelsen, har redovisningssystemet och de uppkomna medelsreservationerna inte föranlett någon kritik från bolagets revisorer eller

aktieägaren staten och detta sägs gälla såväl vid bolagsstämmorna som vid de täta informella kontakterna mellan teaterns administrativa ledning och det ansvariga departementet. Operastyrelsen understryker att den kritiserade ordningen inte lett till några materiellt negativa konsekvenser vare sig för bolaget, dess borgenärer eller för staten som aktieägare.

Operastyrelsen delar revisorernas uppfattning att fonderingen blivit alltför stor. Skälen bakom fonderingen uppges vara ojämnhet och fördröjningar i utgiftsflödet för t.ex. hyror. Därjämte har varningar för reellt sjunkande anslag gett motiv för att bygga upp finansiella marginaler.

På grund av operastyrelsens uppfattning att ojämna hyror skulle vara ett skäl för att bygga upp ekonomiska reserver begärde revisorerna ett yttrande i den frågan av byggnadsstyrelsen.

I *byggnadsstyrelsens* yttrande citeras först Operans anslagsframställning:

”Oregelbundna aviseringar och debiteringar från byggnadsstyrelsen beträffande aktuella hyror inte minst ovissheten vad gäller ombyggnadsetapperna för operahuset har resulterat i en uppsamling av hyresmedel som 1982-06-30 uppgick till 12.67 milj. Den slutliga hyressättningen sker i efterskott varför en regleringsfondering är väl motiverad. Exempelvis kan nämnas att för 1983/84 och 1984/85 aviserades 1982 en hyreskostnad på 24,5 milj. 1983 då ny avisering erhöles var motsvarande belopp 17,4 respektive 20,4 milj. Vad slutet blir vet ännu ingen”.

Därefter redogör byggnadsstyrelsen för hyresförhållandena. Styrelsen lämnar varje år i maj månad uppgifter om lokalhyran till brukarna. Denna lokalhyresuppgift innehåller två väsentliga upplysningar, nämligen information om den hyra som byggnadsstyrelsen debiterar för innevarande budgetår och information om den hyra som brukaren skall lägga till grund för sin anslagsframställning i september.

Dessa lokalhyresuppgifter finns arkiverade i byggnadsstyrelsens lokalregister. För budgetåren 1980/81 till 1984/85 kan av dessa när det gäller teaterns lokalhyror utläsas följande:

bå	aviserat (tkr)	debiterat (tkr)
80/81	13 142	13 305
81/82	15 488	15 481
82/83	16 165	17 014
83/84	24626	—
84/85	20373	—

Det mest slående med dessa uppgifter är enligt byggnadsstyrelsen stabiliteten. Operan har i stort sett haft samma lokaler under den här granskade perioden.

Operastyrelsen hänvisar beträffande den redovisningstekniska kritiken till det bilagda yttrandet från teaterns revisorer men medger att vissa inslag i redovisningssystemet kan kritiseras. Enligt styrelsen medger teaterns

revisorer att bättre former för redovisningen med annan rubriksättning bör sökas i fortsättningen. Samtidigt hävdar styrelsen att teaterns goda finansiella likviditet kunnat avläsas ur både öppna och mer opreciserade poster i balansräkningen. Styrelsen tillbakavisar riksdagsrevisorernas antydan om att styrelsen skulle önskat dölja den goda finansiella situation som på senare tid förelegat.

Operans revisorer hävdar att de redovisningsprinciper som nu kritiserats i princip har tillämpats fortlöpande och ej föranlett anmärkningar från vare sig styrelse, revisorer, aktieägare eller andra. Både öppna och "dolda" reserver har funnits länge, ehuru de var mindre tidigare år. Att reserver kunnat bildas i ökande omfattning under de senaste åren har, enligt Operans revisorer, vid den tillämpade anslagstekniken, i betydande grad berott på det höga ränteläget och ett aktivt utnyttjande härav från ekonomiledningens sida.

Beträffande riksdagens revisorers kritik att en samlad, uppdaterad inventarietförteckning ej upprättats inom Operan har Operans revisorer påtalat denna brist men måst avvakta på grund av att Operan ej har personella resurser för att utföra det omfattande arbetet.

Riksdagens revisorers kritik att resultatutjämningsfonden är felaktigt beräknad till 15,0 milj. kr. i stället för ca 12,6 milj. kr. besvarar operans revisorer med att detta saknar betydelse eftersom avsättningen görs från en skattefri inkomst. I enlighet härmed bör enligt operarevisorerna rubriken i balansräkningen "Obeskattade reserver, Resultatutjämningsfond" ersättas med rubriken "Resultatutjämningsfond".

Riksdagsrevisorernas kritik att operan ej gjort upp delårsrapport i enlighet med aktiebolagslagens krav besvarar operarevisorerna med att de ej ansett underlåtenheten vara av sådan vikt att de måst påtala den. De framhåller att aktieägaren inte efterlyst någon delårsrapport, men förutsätter att en sådan i fortsättningen upprättas.

Beträffande kritiken att inköpta anläggningstillgångar kostnadsbokförts (avskrivits i sin helhet vid inköpet) även då detta inte är tillåtet, svarar operarevisorerna med citat från Göteborgs stadsteaters inläga till skattemyndigheterna att "direkt avskrivning av alla inventarier tillämpas av landets övriga stadsteatrar och statliga teatrar".

Riksdagens revisorers allvarligaste kritik gäller Operans uppbyggande av dolda reserver under balansräkningsposten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter", en post som totalt uppgår till 87,3 milj. kr. Fonduppbyggnaden har redovisningstekniskt åstadkommits genom att Operan årligen belastat verksamheten med framtida kostnader enligt internt uppgjorda verifikationer.

Operarevisorerna försvarar denna redovisning med att ett dylikt förfaringsätt i princip tillämpats även under tidigare år. Fram t.o.m. 1980-06-30 redovisades de dolda reserverna under posten "Leverantörer". Detta system ansågs emellertid otydligt eller rentav missvisande, medan

det nya enligt operarevisorerna tydligt skulle visa att det finns vissa betydande reserver (förutbetalda intäkter).

Operarevisorerna konstaterar att riksdagens revisorer har beräknat den verkliga "bokföringsmässiga" skulden till ca 12 milj. kr. medan Operans ekonomichef Tillius kommit fram till ca 27 milj. kr. De anser att vissa poster, t.ex. hyresskulden, är mycket svårbedömbara och att det skulle föra för långt att i remissvaret gå in på vilken bedömning som är riktig.

Oavsett vilken bedömning som görs av den verkliga "bokföringsmässiga" skuldens storlek, står det dock enligt operarevisorerna klart, att betydande avsättningar finns för kommande, under räkenskapsåret ännu ej inträffade kostnader. Förfaringssättet strider enligt såväl styrelsens som revisorernas åsikt ej mot vare sig villkoren för statsbidragen eller skatte-reglerna.

Operarevisorerna anser emellertid nu att man t.ex. i en not borde ha förtydligat posten "Upplupna kostnader och förutbetalda intäkter" genom att närmare kommentera den.

En annan möjlighet, enligt operarevisorerna, hade varit att som revisionsrapporten är inne på, föra upp hela reserven till anslagsreservation eller annan öppen reserv. Att Operan stannat vid den gjorda redovisningen sammanhänger med att man av kontinuitetsskäl ej velat ändra principerna. Operarevisorerna förnekar bestämt att den tillämpade rubriceringen varit avsedd att dölja den goda ekonomiska ställningen.

Beträffande de i revisionsrapporten behandlade redovisningsfrågorna anför *Dramaten* att teaterns egna anskaffningar av inventarier med ett värde överstigande 500 kr. – utom rekvisita – registreras och skrivs av under fem år, dvs. med 20% av anskaffningsvärdet årligen.

Riksdagens revisorers förslag om en grundlig revision av Operans räkenskaper för de senaste fyra åren tillstyrks av *kammarkollegiet* och *statens kulturråd*, de enda remissorgan som yttrat sig direkt över förslaget.

2.5 Skattskyldighetsfrågan

Remissinstansernas syn på hur pass allvarliga redovisningsfelen är, har samband med frågan om huruvida Operan har att erlagga skatt för den del av statsbidraget som ej utnyttjats i teaterverksamheten.

Riksskatteverket återger anvisningarna till 19§ kommunalskattelagen, enligt vilka statsbidrag som använts för att bestrida sådan kostnad som är på en gång avdragsgill vid taxeringen utgör skattepliktig intäkt. Verket anför att det hittills inte har funnits någon möjlighet att skattemässigt balansera ett statsbidrag som skall användas för ett visst ändamål till ett följande räkenskapsår. En sådan möjlighet har emellertid införts fr.o.m. den 1 juni 1983. Ett statsbidrag som inte har använts för avsett ändamål skall således tas upp som skattepliktig intäkt oavsett hur det under ett senare år kan ha kommit att användas. Om ett statsbidrag återbetalas är

detta avdragsgillt, under förutsättning att det har tagits upp som intäkt.

Den omständigheten att resultatutjämningsfonden är för högt beräknad ett år leder enligt riksskatteverket till att skatteuttaget det året blir för lågt. Avsättningen skall återföras till beskattning nästföljande beskattningsår. Den felaktiga avsättningen leder därför till en felaktig periodisering.

Operans reserveringar för framtida kostnader är enligt verket inte avdragsgilla vid taxeringen. Operans kostnadsbokföring av anläggningstillgångar har däremot ingen betydelse i beskattningshänseende. Verket konstaterar endast att det är önskvärt att Operans redovisning i framtiden sker i enlighet med gällande civil- och skattelagstiftning.

Enligt *Operans* remissvar kan operastyrelsen inte ha någon egen mening i skattskyldighetsfrågan utan man har utgått ifrån att skattskyldighet inte skulle föreligga eftersom skattemyndigheterna godtagit teaterns deklARATIONER. I övrigt hänvisar operastyrelsen till de bilagda yttrandena från operarevisorerna och professor Lodin.

Enligt *operarevisorerna* är revisionsrapportens bedömning i skattefrågan anmärkningsvärd, dels därför att regeringsrätten är Sveriges enda slutliga domstol i skattefrågor, dels därför att riksskatteverkets yttrande i skattefrågan ej bilagts revisionsrapporten. Operarevisorerna ställer sig över huvud taget frågande till att verket ansett sig kunna göra ett uttalande utan ett uppdrag av operastyrelsen. Operarevisorernas ståndpunkt i skattefrågan sammanfattas på följande sätt:

1. Det kan ej vara rimligt att staten på samma gång ger bidrag till och beskattar ett helägt statligt bolag.
2. Skattemyndigheterna har under lång tid ansett att bolaget ej skall betala skatt.
3. Anslaget har betraktats som aktieägartillskott vilket i sin helhet är skattefri inkomst.

Operarevisorerna tillbakavisar revisionsrapportens påstående om att de ej tillräckligt prövat frågan om skattskyldighet för Operan.

Den av Operan tillkallade *professor Lodin* anför att skattskyldigheten har samband med två övergripande frågor. Den första frågan gäller huruvida Operans verksamhet över huvud taget kan anses utgöra skattepliktig rörelse. Den andra frågan gäller i vilken egenskap staten kan anses tillskjuta sina bidrag — som aktieägare eller statsorgan.

Enligt professor Lodin kan bolagets skattedeklaration med inkomst av rörelse ej vara avgörande för bedömningen av om rörelse föreligger eller ej. För att rörelse skall föreligga i skatterättslig mening skall det vara fråga om en självständig, yrkesmässigt bedriven förvärvsverksamhet. Eftersom enligt professor Lodin det ekonomiska utfallet av operaverksamheten synes vara i det närmaste betydelselöst, torde förvärvsverksamhet i kommunalskattelagens mening inte kunna föreligga.

Detta betyder enligt professor Lodin att själva teaterverksamheten inte

skulle vara skattepliktig. Däremot föreligger skattskyldighet för inkomster av annat slag, t.ex. räntecinkter.

Professor Lodin tar också upp frågan huruvida statsbidraget till Operan kan anses vara bidrag från staten i egenskap av aktieägare eller i egenskap av statsorgan. Han drar slutsatsen att eftersom aktieägaren varje år godkänner underskotten och tillskjuter det felande beloppet är bidraget att anse som ett icke skattepliktigt aktieägartillskott.

2.6 Informations- och ansvarsfrågor

2.6.1 Information om Operans ekonomi

Riksdagens revisorer har kritiserat Operans ekonomiska information i anslagsframställningar och verksamhetsberättelser för att vara bristfällig och vilseledande.

Beträffande anslagsframställningen medger *Operan* att dess information inte är tydlig och heltäckande men avvisar påståendet att framställningen skulle ha varit vilseledande. Beträffande verksamhetsberättelsen anser Operan att för såväl bolagsstämman som kulturutskottet i riksdagen måste skillnaden mellan prognos och utfall av de egna intäkterna ha varit fullt uppenbar och därmed den successiva likviditetstillväxten.

Operan anför dessutom att den skriftliga informationen kompletterats genom kontinuerlig kontakt mellan teatern och utbildningsdepartementet. Revisionsrapportens antagande att departementet eventuellt inte skulle känna till Operans ekonomi är sålunda, enligt Operan, grundlöst.

Operastyrelsen tillbakavisar att man skulle önskat dölja Operans konsoliderade finansiella ställning.

Operans revisorer anser det självklart att bolagsledningen för aktieägaren framlagt bolagets verkliga ekonomiska ställning på grund av det förhållandet att bolaget till största delen finansieras av statsmedel. Beträffande tanken att operarevisorerna själva skulle informera aktieägaren om att Operans ekonomiska läge avviker från den bild som anslagsframställningar och verksamhetsberättelser ger, slår revisorerna ifrån sig. Operarevisorerna hänvisar till sin tystnadsplikt samt till att de ej anser att de har skyldighet eller ens rättighet att informera utöver verksamhetsberättelse och revisionsberättelse annat än vid uttalat önskemål från någons sida och med styrelsens godkännande. Något sådant önskemål har ej förelegat enligt operarevisorerna.

Ett naturligt forum för lämnande av information kunde vara de årliga bolagsstämmorna. Ej heller här har någon fråga ställts av aktieägaren. Operarevisorerna har tolkat de uteblivna frågorna på så sätt att aktieägaren fått information på annat sätt, dvs. av styrelsen och ekonomiledningen. Detta, skriver operarevisorerna, bekräftas av styrelsen.

2.6.2 Bolagsrevision

Riksdagens revisorer har kritiserat operarevisorerna därför att de i 1981/82 års revisionsberättelse har uttalat att granskningen utförts enligt god revisionssed och att Operans redovisning är uppgjord enligt aktiebolagslagen.

Mot bakgrunden av det aktuella fallet gör *kammarkollegiet* några allmänna reflexioner över kollegiets granskningsskyldighet.

Enligt förordningen om revision vid revisionskontor skall det revisionskontor som granskar sådan myndighet som tecknar utbetalningsbesked beträffande statsbidrag granska bidragsmottagarens redovisning. Detta betyder att kammarkollegiets revisionskontor skall granska Operans redovisning av statsbidragen. Några närmare bestämmelser om redovisningsskyldighetens omfattning och granskningens innebörd finns inte, utan här måste, enligt kammarkollegiet, en praxis följas som torde innebära hänsyn till bl.a. statsbidragets andel i finansieringen av bidragsmottagarens verksamhet och övrig granskning av verksamheten.

I Operans fall har verksamheten reviderats av en auktoriserad revisor och en annan revisor med kvalificerad ekonomisk bakgrund. Granskningen av Operans redovisning har därför i kollegiet begränsats till avstämning av att utbetalat statsbidrag tagits upp rätt i resultaträkningen och att fördelningen på olika poster i fastställd stat har efterlevts. Erinringar har vid några tillfällen förts fram i dessa hänseenden.

Kollegiet framhåller att granskningen av redovisningen för statsbidrag behöver stärkas. Särskilt vill kollegiet betona behovet av samordning mellan den revision som utförs av bidragsmottagarens statligt utsedda revisorer och den granskning av redovisningen som görs av den bidragsutbetalande myndigheten. Även samarbete med den enhet inom kollegiet som sköter utbetalningen av statsbidragen är önskvärt. Slutligen har kollegiet i detta sammanhang pekat på önskvärdheten av samarbete mellan revisionskontoren och de organ som bestämmer medelstillelningen.

Riksrevisionsverket anser, med hänsyn till att operaverksamheten till 80-90 procent finansieras av statsbidrag, att det är väsentligt att det klart framgår att detta bidrag använts enligt bestämmelserna i regleringsbrevet och enligt statsmakternas intentioner i övrigt. Bolagets revisorer bör därför åläggas att i sin revision särskilt granska att de villkor som gäller för statsbidraget är uppfyllda. Föreskrift härom bör kunna meddelas genom instruktion som fastställs av bolagsstämman.

Operastyrelsen, som tagit del av operarevisorernas yttrande, finner att riksdagens revisorers kritik mot operarevisorerna i allt väsentligt saknar grund.

Operarevisorerna själva anser att bortsett från ett antal invändningar av formell karaktär mot tillämpad redovisning m.m. – några med visst fog, de tyngsta enligt deras uppfattning helt utan fog – synes tyngdpunkten i kritiken ligga i att de medverkat till att Operan fått för stora statsbidrag

genom att väsentlig information om teaterns ekonomiska läge saknats vid budgetbehandlingen. Om den finansiella konsolideringen av Operan inte varit avsedd, måste, enligt operarevisorerna, slutsatsen bli att budgetteknik och beslutsunderlag lidit av brister, som det är önskvärt att såvitt möjligt eliminera.

Operarevisorerna understryker att den av riksdagen eventuellt inte helt planerade tillväxten av finansiella resurser för Operan under den senaste tiden, såvitt de kan bedöma, vare sig använts för en icke-planerad tillväxt av verksamhetens omfattning eller tillfallit något icke-statligt intresse.

2.6.3 Bolagsledning

Enligt revisionsrapporten torde det vara helt klart att operastyrelsen brustit i sitt ansvar för kontrollen av bokföringen och ekonomin. I rapporten hävdas att VD:s möjligheter att hålla sig informerad i ekonomiska frågor måste gås igenom samt att det ekonomiska ansvaret inom Operan är alltför centraliserat till ekonomichefen.

Operastyrelsen medger att den hösten 1982 inte var medveten om hur snabbt Operans likviditet hade ökat och att tilläggsanslag därför begärdes "i onödan". I övrigt tar styrelsen på sig det ansvar som aktiebolagslagen lägger på den men anför att det inte är orimligt att bedöma bokföringstekniken som acceptabel när anmärkning mot densamma inte framförts från bolagsrevisorerna, skattemyndigheterna eller regeringsrepresentanter på bolagsstämman.

Operans revisorer anför att operans administration i stort sett fungerar bra, även om ekonomichefens arbetsbelastning är lite väl stor. Operarevisorerna framhåller att det är viktigt med intern kontroll, men det är också viktigt att hålla kostnaderna inom rimliga gränser, vilket nu är fallet hos Operan.

Riksdagens revisorers förslag att Operans organisation avseende beslutsbefogenheter, internkontroll och informationsfrågor utreds tillstyrks av *kammarkollegiet* och *kulturrådet*. *Operastyrelsen* säger sig ämna föranstalta om en grundlig genomgång i fråga om olika rutiner samt ordningen för arbets- och ansvarsfördelning inom Operan. *Operarevisorerna* anför att de är medvetna om att styrelsen planerar en organisationsöversyn, där även den nya VD:s tillträde år 1984 skall beaktas.

Riksdagens revisorers mening att nästa bolagsstämma drar konsekvenserna av de nu redovisade förhållandena delas av *kulturrådet* och motsägs inte av övriga remissmyndigheter. Som tidigare nämnts delar emellertid inte *Operan* riksdagens revisorers kritiska inställning mot operarevisorerna.

Innehåll

	<i>Sida</i>
1 Inledning	1
2 Bakgrund	2
3 Revisorernas överväganden	3
3.1 Allmänt	3
3.2 Operans anslagssystem	4
3.3 Utbetalning av statsbidrag	5
3.4 Operans likviditet	7
3.5 Operans redovisning	8
3.6 Operans anslagsframställningar	11
3.7 Skattskyldighetsfrågan	12
3.8 Informationen om Operans ekonomi	13
3.9 Bolagsledning	14
3.10 Revision	16
4 Hemställan	16

Bilaga I: Sammanfattning av rapport 1982/83: 4 om statens anslag till Operan och de remissyttranden som avgetts över den.

