



Folke Bernadotteakademin
872 64 Sandöverken

Datum 2012-05-03
Dnr 32-2011-0607

Årsredovisning 2011 samt inköp och upphandlingar

Riksrevisionen har som ett led i den årliga revisionen av Folke Bernadotteakademin (FBA) granskat FBA:s årsredovisning för 2011, samt inköp och upphandlingar.

Granskningen har resulterat i iakttagelser som Riksrevisionen vill fästa FBA:s uppmärksamhet på i denna revisionsrapport. Riksrevisionen önskar information senast 2012-06-07 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

FBA har under 2011 belastat två sakanslag med kostnader som är tveksamma i förhållande till 10 § anslagsförordningen (2011:223) och regleringsbrevets villkor. Riksrevisionen rekommenderar därför FBA att utveckla rutiner som säkerställer att avräkning av anslag görs i enlighet med gällande regelverk. FBA bör också fastställa tydliga interna regler och anvisningar för vilka kostnader som får finansieras med sakanslag och vilka kostnader som ska finansieras med förvaltningsanslaget.

I granskningen av årsredovisningens finansiella delar har flera brister uppmärksammats som kunde ha undvikits med en fungerande process för kvalitetssäkring. FBA rekommenderas därför att stärka processen för kvalitetssäkring av de finansiella delarna av årsredovisningen.

Riksrevisionen har även granskat om FBA upphandlat varor och tjänster i enlighet med bestämmelserna i lag (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Fyra fall av avvikelser från LOU har konstaterats och FBA rekommenderas därför att vidta åtgärder för att säkerställa att LOU efterlevs.

Avräkning av verksamhetskostnader på sakanslag

Vilka kostnader som får avräknas en myndighets anslag regleras av anslagsförordningen. Av 10§ framgår att en myndighet som har tilldelats ett anslag har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser. Av ESV:s föreskrifter framgår vidare att om regeringen inte har beslutat annat, ska en myndighets samtliga utgifter för verksamheten, inklusive utgifter för hantering av utbetalning av transfereringar, belasta myndighetens anslag för förvaltning.

FBA har ett anslag för sin grundorganisation/förvaltning, anslag 1:4 ap.1, Folke Bernadotteakademin. FBA har dessutom tilldelats medel på flera olika



så kallade sakanslag. Vi har under 2011 granskat vilka kostnader som FBA avräknat sakanslag med och lämnade i revisionspromemoria daterad 2011-12-01 bland annat synpunkter på att gemensamma kostnader felaktigt belastat vissa sakanslag. Vi har i granskningen av årsredovisningen följt upp om FBA åtgärdat brister som identifierats i den löpande granskningen samt om anslagen avräknas i enlighet med gällande regelverk.

I granskningen av årsredovisningen har vi konstaterat att FBA har korrigerat redovisningen så att flera sakanslag som tidigare belastades med generella gemensamma kostnader inte längre gör det. Dessa kostnader har istället belastat förvaltningsanslaget. FBA har dock ännu inte fastställt interna regler och anvisningar för vilka kostnader som får belasta myndighetens olika anslagsposter. Regleringsbrevets anslagsvillkor reglerar inte i detalj vilka kostnader som får avräknas vilken anslagspost. Riksrevisionen anser därför att FBA bör ta fram interna regler och anvisningar där det tydliggörs vilka kostnader som får belasta myndighetens olika anslagsposter.

Riksrevisionens granskning visar att FBA under 2011 har belastat två sakanslag med kostnader som är tveksamma i förhållande till 10 § anslagsförordningen och regleringsbrevets villkor. FBA:s kostnader för administration av transfereringar inom den så kallade Fredsmiljonen har belastat det aktuella sakanslaget med 1 083 tkr trots att regeringen i villkoren för anslagsposten i regleringsbrevet inte medgivit detta (anslagspost Uo 5 1:6 ap.1). Eftersom något medgivande inte finns gäller formellt ovan nämnda generella regel, att hantering av transfereringar ska belasta myndighetens anslag för förvaltning. FBA har vidare belastat anslagsposten Personal i fält med 705 tkr i generella gemensamma kostnader (Uo7 1:4 ap.2). I regleringsbrevet saknas villkor för användning av anslagsposten. Den avser dock i praktiken verksamhet som FBA bedriver i Afghanistan och utgör därmed ett så kallat sakanslag. Riksrevisionen bedömer därför att det är tveksamt att belasta denna anslagspost med generella gemensamma kostnader.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar FBA att utveckla rutiner som säkerställer att avräkning av anslag görs i enlighet med gällande regelverk. FBA bör, med beaktande av kraven i anslagsförordningen och regleringsbrevets villkor, fastställa tydliga interna regler och anvisningar för vilka kostnader som får finansieras med sakanslag och vilka kostnader som ska finansieras med förvaltningsanslaget.

Bristande kvalitetssäkring av finansiella delar

FBA har anlitat Kammarkollegiet för att upprätta de finansiella delarna av myndighetens årsredovisning. FBA ansvarar trots detta fullt ut för att redovisningen är korrekt. Riksrevisionen anser därför att det är viktigt att FBA har en fungerande process för att kvalitetssäkra årsredovisningen.

I granskningen av årsredovisningens finansiella delar har vi uppmärksammat flera brister som kunde ha undvikits med en fungerande process för kvalitetssäkring. Det största felet avser en felaktig redovisning av semesterlöneskuld. Enligt FBA:s redovisningsprincip ska någon semesterlöneskuld inte



redovisas för den utsända personalen. Trots detta har sådan skuld på 1,7 mnkr redovisats för en del av den utsända personalen. Hur den felaktiga redovisningen har uppkommit är ännu oklart. Kammarkollegiet utreder detta och har hittills kunnat konstatera att felet uppkom i augusti 2011. Redovisningen av skulden har inneburit en ökning av FBA:s totala semesterlöneskuld med 25 procent jämfört med föregående år. Det har sannolikt också inneburit kostnader som FBA rimligen inte budgeterat för. Riksrevisionens bedömning är att FBA borde ha upptäckt detta fel, om inte i den löpande budgetuppföljningen, så i alla fall vid kvalitetssäkring och analys av årsredovisningen.

Enligt uppgift från FBA har den utsända personalen enligt nu gällande avtal rätt till semester och kan i vissa fall få upp till 10 dagars sparad semester utbetald i pengar när ett uppdrag har avslutas. Detta indikerar enligt Riksrevisionens bedömning att semesterlöneskuld i vissa fall ska bokföras för den utsända personalen.

Riksrevisionen har också noterat ett antal mindre allvarliga brister i årsredovisningen så som fel i noterna till anslagsredovisningen, oförbrukade bidrag och intäkter av avgifter. För flera poster i balansräkningen har de underlag som sammanställts inte varit fullständiga. FBA har inte heller återrapporterat hur finansiella villkor som anges i regleringsbrev i form av indikativa belopp för vissa anslagposter har uppfyllts, vilket ska göras enligt 6 kap. 1 § förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar FBA att förbättra processen för kvalitetssäkring av de finansiella delarna av årsredovisningen för att säkerställa att eventuella felaktigheter uppmärksammas och rättas innan årsredovisningen lämnas in till regeringen.

FBA rekommenderas även att utreda och ta ställning till om semesterlöneskuld i vissa fall ska redovisas för utsänd personal.

Direktupphandlingar

FBA köpte under 2011 in varor och tjänster för 47,9 mnkr, vilket utgjorde cirka 24 procent av myndighetens verksamhetskostnader. Goda rutiner för inköp och upphandling är därför viktigt för FBA.

Med direktupphandling avses ett förfarande utan krav på att myndigheten ska hämta in skriftliga anbud från olika leverantörer. Direktupphandling fick 2011 tillämpas om värdet av de upphandlade varorna eller tjänsterna uppgick till högst 287 tkr¹ eller om det finns synnerliga skäl enligt 15 kap. 3 § LOU. Enligt LOU får direktupphandling alltså endast tillämpas under vissa angivna villkor.

Riksrevisionen har granskat om FBA har gjort upphandlingar i enlighet med LOU. Granskningen har inriktats mot inköp från leverantörer där det totala

¹ Enligt 15 kap. 3 § får direktupphandling användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 % av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § 1 st. 2 p och 2 st. För 2011 uppgick beloppsgränsen för direktupphandling till 287 tkr.



beloppet av levererade varor och tjänster till och med oktober 2011 överstigit beloppsgränsen för direktupphandling. Tolv leverantörer som FBA gjort inköp från för mer än 287 tkr under perioden januari till oktober 2011 har omfattats av granskningen.

För sex av de utvalda leverantörerna har FBA inte gjort någon upphandling i enlighet med LOU. För två av dessa har FBA enligt uppgift tillämpat undantag i enlighet med LOU.

För övriga fyra finns brister i FBA:s förfarande. Totalt har FBA under hela 2011 gjort inköp för 2 mnkr från dessa fyra leverantörer. I tre av fallen har FBA direktupphandlat den aktuella leverantören utan något upphandlingsförfarande. Den fjärde leverantören har tidigare haft ett ramavtal men detta har inte varit gällande under 2011.

En konsekvens av att göra inköp utan föregående upphandling är att myndigheten inte utnyttjar de ekonomiska fördelar som uppkommer av en konkurrenssituation. Kostnaderna för FBA, och för staten som helhet, riskerar därmed att bli högre än om tjänsterna hade upphandlats genom anbuds förfarande, eller om myndigheten hade gjort avrop från ett befintligt ramavtal. Vidare uppfylls inte LOU:s allmänna princip om att upphandlande myndighet ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar FBA att vidta åtgärder för att säkerställa att LOU efterlevs vid inköp av varor och tjänster.

Ansvarig revisor Stefan Andersson har beslutat i detta ärende.
Uppdragsledare Anna Kindberg har varit föredragande.

Stefan Andersson

Anna Kindberg

Kopia för kännedom:

Regeringen

Utrikesdepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen)