



Folke Bernadotteakademin
872 64 SANDÖVERKEN

Datum 2004-02-09
Dnr 32-2003-0783

Revisionsrapport avseende granskning av Folke Bernadotteakademin

Riksrevisionen har granskat verksamheten vid Folke Bernadotteakademin (FBA). Granskningen ingår som ett led i Riksrevisionens årliga revision. FBA besöktes vid två tillfällen under oktober 2003, en gång på kontoret i Gamla stan (Stockholm) och en gång på kontoret på Sandö. Efterhand har även kompletterande information inkommit från FBA. Från Riksrevisionen har Aleksandra Popovic och Christian Ramstedt deltagit i granskningen.

Syftet med granskningen var att bedöma den interna styrningen och kontrollen.

Riksrevisionen önskar svar senast den 30 mars på vilka åtgärder FBA kommer att vidta med anledning av denna rapport.

INLEDNING

Regeringen beslutade den 29 augusti 2002 att inrätta Folke Bernadotteakademin (FBA) för utbildning och samträning av personal som deltar i internationella katastrof- och fredsinsatser. Beslut om regleringsbrev fattades 26 juni 2003 men verksamheten har varit igång sedan september 2002.

Revisionen har visat på brister i den interna styrningen och kontrollen. En effektiv verksamhet förutsätter att ledningen har tillförlitliga och ändamålsenliga underlag för styrning och beslut. Detta förutsätter t.ex. att ledningen har utvecklade och fastställda rutiner för att planera, budgetera och styra verksamheten mot fastställda mål. Det förutsätter vidare att ledningen har fastställda rutiner för löpande uppföljning av verksamheten med avseende på såväl uppnådda verksamhetsresultat som ekonomi och resursförbrukning. Säker medelsförvaltning, en god hushållning med resurser och god intern styrning och kontroll inom organisationen med tydligt definierat ansvar är också grundläggande krav för att tilldelade resurser används på ett effektivt sätt och att verksamheten styrs mot de av regeringen uppsatta målen.



Sedan granskningstillfället har viss dokumentation tagits fram men som nedan framgår återstår ytterligare åtgärder.

1 Strategisk styrning

Regleringsbrevets utformning avseende verksamhetsmål och återrapporteringskrav lämnar ett brett handlingsutrymme för ledningens styrning av akademien.

Verksamheten har varit igång sedan september 2002 och befinner sig fortfarande i en utvecklingsfas. Emellertid är det inför kommande år viktigt att akademien har en tydlig strategisk styrning av sin verksamhet. FBA:s verksamhetsområde är genomanalyserat, bl.a. i statliga utredningar och det finns två, av FBA upprättade dokument, som utgör stöd för verksamheten. FBA har emellertid inte några dokumenterade beslut där det, med utgångspunkt från de strategiska och långsiktiga målen, fastställts vilka de väsentliga och prioriterade områdena är.

Rekommendation

FBA bör som en del i sin interna styrning fastställa en strategi där strategiska och långsiktiga mål identifieras samt hur dessa mål skall uppnås. Väsentliga och prioriterade områden m.m. bör framgå. Det strategiska dokumentet bör således grunda sig i de styrande dokument som gäller för akademien (regleringsbrev m.m.).

2 Operativ styrning/verksamhetsplan

Verksamhetsplanen är ett viktigt styrdokument. FBA:s plan för år 2003 innefattar ett antal seminarier/kurser som avses genomföras. Av verksamhetsplanen framgår inte vem/vilka som ansvarar för att respektive verksamhetsmål uppnås. Ett separat dokument som redogör för ansvaret har upprättats i februari 2003 men ej bilagts verksamhetsplanen. Riksrevisionen har även noterat att all verksamhet inte inryms i planen (t.ex. administration). Vidare saknas det en fastställd rutin för hur verksamhetsplanering och uppföljning skall genomföras.

Rekommendation

FBA bör fastställa en processbeskrivning avseende upprättande och uppföljning av verksamhetsplan. En verksamhetsplan bör inkludera all verksamhet som bedrivs inom akademins ramar inklusive administration. Planen bör också innehålla uppföljningsbara mål, kvantitativa som kvalitativa. Denna bör vara indelad enligt de verksamhetsgrenar som anges i regleringsbrevet. Uppföljningen av verksamhetsplanen bör genomföras med regelbunden periodicitet och dokumenteras. Utfallet bör kommenteras.



3 Intern kontrollmiljö

3.1 Organisation / arbetsordning

Organisationsformen och arbetsordningen fastställdes enligt uppgift i samband med FBA:s planeringsdagar i september, d.v.s. ett år efter det att verksamheten startade. Ett utkast till arbetsordning från maj 2003 användes tidigare som grund för arbetet. När Riksrevisionen besökte FBA i oktober företeddes endast utkast av organisationsplan och arbetsordning. Om det inte finns formella beslut där ansvar och befogenheter fastställts medför det att generaldirektören formellt sett är den enda som har rätt fatta beslut, oavsett om det gäller resor, projekt, inköp etc. Riksrevisionen erhöll senare den uppdaterade organisationsplanen samt den fastställda arbetsordningen. Arbetsordningen var inte diarieförd vid granskningstillfället.

Vidare hade vid granskningstillfället inget beslut om ställföreträdande eller biträdande chef fattats. Det finns heller ingen befattning inom akademien med uttalat personalansvar.

3.2 Interna riktlinjer och policys

Vid granskningstillfället saknades fastställda policys. De fanns dock i utkastform. Dessa policys fastställdes slutligen 15 december 2003.

Resepolicyn bör förtydligas, t.ex. framgår inte akademins ställningstagande till ekonomiklass respektive businessklass biljetter och vem som i så fall skall fatta beslut vid avsteg från norm.

Representationspolicyn bedömer vi vara vag då den inte avgränsar när representation får förekomma. Granskningen har också visat att representation har förekommit utan att syfte har angivits i underlaget. Det har även saknats särskilt myndighetsbeslut bland underlagen i ett fall då kostnader i samband med representation även inkluderat anhörig.

Av upphandlingspolicyn framgår att direktupphandling får göras upp till fyra basbelopp. Av granskning har det framkommit att FBA inte följt policyn då de utan upphandling har köpt konsulttjänster av en och samma konsult till ett värde av ca 160 tkr.

FBA har rätt att ta ut avgifter för sina kurser/utbildningar. I samband med revisionen förelåg det inget beslut om riktlinjer för hur prissättningen skall ske. Samråd med ESV har inte skett.

Av granskningen framgår även att speciellt utvalda kursdeltagare inte behöver betala avgift för deltagande. Det förekommer även att vissa inbjudna gäster (utländska personer av strategisk karaktär) reser mer exklusivt än övriga. Akademien har inte fastställt interna riktlinjer för när undantag får förekomma samt hur de skall hanteras och bedömas.



3.3 Projektrutiner

En stor del av FBA:s verksamhet bedrivs i någon form av projekt. Vid granskningstillfället saknades ett fastställt dokument som anger vilka obligatoriska projektdokument som skall ingå i en projektakt, vilket ansvar en projektledare har, hur utvärdering och uppföljning av projektet skall dokumenteras. Vidare saknas rutiner för uppföljning och dokumentation av övrigt deltagande vid seminarier och möten som FBA:s personal åker till.

3.4 Årsredovisningen

FBA skall i årsredovisningen för år 2003 redovisa sin verksamhet från akademiens bildande t.o.m. december 2003. Åtterrporteringskraven är inte tydligt formulerade och avgränsade. Detta ställer krav på att FBA identifierar mått och kriterier för utvärdering av den verksamhet som bedrivs.

Granskningen har visat att FBA inte har fastställt en rutin avseende upprättande av årsredovisningen. Inga fastställda riktlinjer finns för hur åtterrporteringskraven som anges i regleringsbrevet kommer att tolkas och redovisas. Det finns heller inga fastställda kriterier för utvärderingar av genomförda projekt/kurser/seminarier/resor. Respektive insats utvärderas men inte enligt gemensamma fastställda kriterier.

Intäkter och kostnader skall enligt Förordningen om myndigheters årsredovisning och budgetunderlag (FÅB) fördelas enligt de verksamhetsgrenar som anges i regleringsbrevet. FBA har inte fastställt en fördelningsnyckel.

Rekommendation

FBA bör förtydliga fastställda policys avseende resor, representation och upphandling. Vidare bör FBA besluta om vad avgiftssättningen för kurser och seminarier skall grunda sig på. FBA bör även fastställa en policy avseende förhållning till speciellt inbjudna strategiska personer.

Vidare bör rutiner upprättas avseende vad en obligatorisk projektakt ska innehålla, t.ex. projektplan med syfte, projektbudget, vilket ansvar en projektledare har samt hur utvärdering och uppföljning av projektet skall dokumenteras och utformas. Rutiner skall även upprättas avseende uppföljning och dokumentation av övrigt deltagande vid seminarier och möten som FBA:s personal åker till.

Årsredovisningen är ett underlag för regeringens uppföljning, styrning och utvärdering av akademin. Det är av stor vikt att det som åtterrporteras är kvalitetssäkrat och ger en rättvisande bild. Redovisningen skall följa de krav som anges i Förordning om årsredovisning och budgetunderlag (FÅB). Denna ställer bl.a. krav på överskådlighet och jämförbarhet mellan åren. För att FBA på ett ändamålsenligt sätt skall kunna redogöra för sin verksamhet enligt åtterrporteringskraven, bör de fastställa mått och riktlinjer för utvärderingar av projekt och andra insatser. Dessa utvärderingar bör innehålla kriterier som skall följas av samtliga. Akademin bör även fastställa en fördelningsnyckel avseende fördelning av intäkter och kostnader per verksamhetsgren.



Diarienummer: 32-2003-0783

Revisionsledare Aleksandra Popovic har beslutat i detta ärende. Revisor Christian Ramstedt har varit föredragande. Revisionschef Curt Öberg har deltagit i den slutliga handläggningen.

Aleksandra Popovic

Christian Ramstedt

Kopia för kännedom:

Utrikesdepartementet

Finansdepartementet/budgetavdelningen