

Budgetunderlag 2018–2020



Innehållsförteckning

Sida 2 (14)

DNR
17-00103

Datum
1 mars 2017

1. Inledning	4
2. Behoven i världen och regeringens prioriteringar	4
3. Ny styrmodell och en utvidgad roll för FBA	6
4. Obalanserad anslagsstruktur till följd av utvidgad roll	6
5. Behov av ökade resurser för FBA:s förvaltning	8
5.1 Kostnader för lokaler	8
5.2 Kostnader för ambassadplacerad personal	9
5.3 Kostnader för lednings- och stödfunktioner	10
5.4 Kostnader för handläggning av sekunderingsverksamheten	10
6. Förslag om att tilldela FBA ett ökat ramanslag för förvaltning .	11
7. Behov av författningsändringar	12
8. Ekonomisk utveckling under åren 2018–2020	13

Budgetunderlag avseende åren 2018-2020

Hemställan

Utifrån denna redogörelse hemställer Folke Bernadotteakademin att regeringen beslutar

att föreslå riksdagen att fastställa anslaget 07 01 004 001 Folke Bernadotteakademin för år 2018 till 128 546, för år 2019 till 137 983, för år 2020 till 149 118 tkr

att föreslå riksdagen att fastställa anslaget 07 01 001 004 Biståndsverksamhet för år 2018 till 70 940, för år 2019 till 78 670, för år 2020 till 74 200

att föreslå riksdagen att fastställa anslaget 07 01 001 042 Biståndsverksamhet för år 2018 till 81 000, för år 2019 till 81 000, för år 2020 till 81 000 tkr

att föreslå riksdagen att fastställa anslaget 05 01 002 006 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet – del till FBA för år 2018 till 20 892, för år 2019 till 21 172, för år 2020 till 21 485



Sven-Eric Söder
Generaldirektör



Inger Näslund
Ekonomichef

1. Inledning

Folke Bernadotteakademien (FBA) är myndigheten för fred, säkerhet och utveckling som arbetar med internationella fredsinsatser och utvecklingssamarbete. Myndigheten bedriver utbildning, forskning och metodutveckling för att stödja freds- och statsbyggande i konflikt- och postkonfliktländer samt bidrar även med civil personal och expertis till freds- och valobservationsinsatser som leds av EU, FN och OSSE.

FBA:s verksamhet finansieras till övervägande del med anslag över utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, men myndigheten erhåller också anslag från utgiftsområde 5 Internationell samverkan samt vissa bidragsmedel.

I föreliggande dokument presenteras myndighetens budgetunderlag för perioden 2018-2020. Inledningsvis konstaterar FBA att behoven i världen och regeringens prioriteringar pekar mot att myndigheten fortsätter vara en viktig aktör för genomförandet av regeringens politik på området. Myndigheten välkomnar därefter den nya styrmodell som införts genom vilken FBA tilldelas egna uppdrag i regeringens strategier för internationellt utvecklingssamarbete.

FBA noterar vidare att de utökade uppdrag som myndigheten tilldelats under senare år, och fortsatt väntas få fram över, har resulterat i en obalanserad anslagsstruktur. Myndigheten redovisar därefter vilka delar av myndighetens förvaltning (med tentativa kostnadsberäkningar) som sammantaget kräver ytterligare resurser. Som en konsekvens av detta föreslår myndigheten att FBA tilldelas ett förstärkt ramanslag för förvaltning. Detta är en förutsättning för att FBA ska kunna fullgöra sina utökade uppdrag på ett organiserat och ansvarsfullt sätt, med arbetsplatser för alla medarbetare och med en tillräckligt dimensionerad stödstruktur. Myndigheten ska den 15 mars 2017, i enlighet med regeringens anvisningar, redovisa ett underlag inför utarbetandet av den globala strategin för fredliga och inkluderande samhällen 2017-2019 (GIFIS), i vilket FBA avser föreslå att delar av de tilltänkta strategimedlen istället tilldelas myndigheten över myndighetens ramanslag för förvaltning.

FBA ger slutligen förslag till finansiering under den aktuella budgetunderlagsperioden i enlighet med Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, samt fastslår myndighetens behov av författningsändringar.

2. Behoven i världen och regeringens prioriteringar

Forskning visar att väpnade konflikter är bland de största hindren för utveckling. Extrem fattigdom återfinns samtidigt i allt högre grad i sviktande och konfliktdrabbade länder. Situationen i till exempel Syrien och Afghanistan är illavarslande och våldsbejakande extremism och terrorism destabiliserar allt fler regioner. Många av de länder som upplevt väpnad konflikt fastnar i en våldsspiral som ofta leder till återfall i nya konflikter. Efter en lång tid av färre väpnade konflikter och färre antal dödsoffer kopplade till dem, går utvecklingen nu i motsatt riktning, även om det är för tidigt att fastslå om det är en långsiktig trend. En kvalificerad bedömning är att antalet pågående väpnade konflikter, ca 50, kommer att kvarstå eller möjligen öka under den aktuella budgetunderlagsperioden. Det ökade antalet konflikter och dess våldsamma karaktär får också återverkningar långt utanför de berörda ländernas gränser och påverkar också vårt eget land. Sammantaget påverkar den ökade osäkerheten i världen såväl det internationella samarbetet i stort som grunderna för FBA:s arbete för fred, säkerhet och utveckling.

Mot bakgrund av nämnda förutsättningar och de stora behov som finns är det tydligt att konfliktförebyggande arbete är grundläggande för att kunna uppnå varaktiga resultat inom det samlade svenska utvecklingssamarbetet. Inte minst gäller detta för att kunna främja fredliga och inkluderande samhällen, vilket bland annat fastslås i mål 16 inom ramen för FN:s Agenda 2030 för

långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling. I policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd lyfter regeringen särskilt fram vikten av freds- och statsbyggande och understryker att konfliktperspektivet är ett av de perspektiv som ska genomsyra hela utvecklingssamarbetet. Av policyramverket framgår även att Sverige ska bedriva utvecklingssamarbete i riskfyllda miljöer och att risktagande är en förutsättning för att nå resultat. Det ges en tydlig signal om att trots svårigheterna så kan och ska det svenska utvecklingssamarbetet fortsätta att göra stor nytta i konfliktdrabbade länder.

Regeringen har sedan årsskiftet inlett en strategisk satsning på dialog och fredsprocesser, bland annat genom att inrätta en ny stödfunktion på Utrikesdepartementet (UD) med uppgift att stärka samarbetet mellan diplomati och utvecklingsarbete i ett antal prioriterade konfliktområden. Syftet är att stärka förmågan i hela utrikesförvaltningen att driva politisk förändring samt i större utsträckning ta sig an dialog- och förhandlingsinitiativ. FBA:s roll tydliggörs i ett regleringsbrevsuppdrag för 2017 som innebär att myndigheten ska stödja regeringens satsning genom exempelvis kapacitetsuppbyggnad, teknisk rådgivning samt kunskaps- och personalförsörjning inom området. Vidare genomför FBA på uppdrag av regeringen sedan tidigare en tvåårig satsning för att främja kvinnors meningsfulla deltagande i fredsprocesser, bland annat genom att utveckla ett medlingsnätverk för kvinnor.

FBA har även spelat en aktiv roll i att realisera regeringens feministiska utrikespolitik, exempelvis genom det Gender Coach program som myndigheten driver för högre chefer inom utrikesförvaltningen. Myndigheten har även i uppdrag att bidra till genomförandet av den nationella handlingsplanen för FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet 2016-2020, samt att arbeta med jämställdhetsintegrering för att bidra till att nå de svenska jämställdhetspolitiska målen.

Regeringen har också tydligt signalerat att ambitionsnivån vad gäller Sveriges och FBA:s personalbidrag till internationella freds- och krishanteringsinsatser ska öka, bland annat genom att tilldela myndigheten extra medel för detta. I tillägg har Sverige tagit initiativ till att under 2017 inrätta så kallade civila specialiserade team till internationella freds- och krishanteringsinsatser samt insatsnära verksamhet, vilka ska bestå av samlade kompetenser från ett flertal myndigheter, däribland FBA.

Generellt märker FBA en ökad efterfrågan från såväl utländska partners som svenska ambassader och enheter på UD i Stockholm vad gäller exempelvis dialog och medling och andra freds- och statsbyggande insatser. Det är viktigt att svara upp mot dessa förfrågningar på ett professionellt och flexibelt sätt utan att redan inplanerad verksamheten påverkas i allt för hög grad; inte minst eftersom det riskerar att påverka förtroendet för myndigheten om förväntade och överenskomna leveranser uteblir.

Kvaliteten i arbetet måste också värnas i syfte att skapa största möjliga nytta för FBA:s målgrupper, vilka utgörs av individer, institutioner och fredsinsatser i konflikt- och postkonfliktländer. För att kunna säkerställa detta är det av största vikt att verksamheten baseras på vetenskap och beprövad erfarenhet. Därför strävar FBA efter att i allt högre grad använda sig av de resultat som kommer av det forskningsfrämjande bidrag som myndigheten förvaltar. Bidraget innebär att ett antal internationella forskararbetsgrupper, som består av forskare från välrenommerade universitet, har möjlighet att fördjupa sig i för myndigheten relevanta forskningsfält och expertområden. Resultatet av forskningen utgör därmed ett kostnadseffektivt instrument som FBA kan använda för att erhålla bättre vetenskaplig grund i planering och förberedelser av freds- och statsbyggande insatser.

3. Ny styrmodell och en utvidgad roll för FBA

I linje med regeringens ambitioner avseende arbetet för fred och säkerhet är det tydligt att FBA i ökad utsträckning getts förtroendet att förverkliga den svenska politiken inom det konfliktrelaterade utvecklingssamarbetet. Myndigheten välkomnar den nya styrmodell som införts, genom vilken FBA tilldelats egna uppdrag i fem strategier för Sveriges internationella utvecklingssamarbete (DR Kongo, Liberia, Colombia, Mali samt Afrika Söder om Sahara). Den tidigare ordningen innebar att FBA i likhet med t.ex. civilsamhällesorganisationer, eller andra svenska myndigheter med ett i huvudsak nationellt mandat, uppmanades söka strategimedel via Sida, trots att FBA till 90 % finansieras över utgiftsområde 7. Genom att som nu tilldela FBA direkta uppdrag effektiviseras dessa processer avsevärt samt ger regeringen en möjlighet att styra de båda biståndsmyndigheterna på ett likvärdigt sätt. Den nya styrmodellen överensstämmer även med regeringens ambition om en mer tillitsbaserad myndighetsstyrning, bland annat då FBA:s återrapportering till regeringen inte behöver kompletteras med särskilda revisionsrapporter och annan återrapportering till Sida.

FBA:s strategiverksamhet har introducerats gradvis under de senaste två åren, och kommer potentiellt att öka ytterligare i omfång, då myndigheten under kommande år förväntas få uppdrag i strategierna för Irak, Palestina samt eventuellt fler konflikt- eller postkonfliktländer. Vidare har FBA fått uppdraget att lämna underlag till den kommande globala strategin för fredliga och inkluderande samhällen 2017-2019 (GIFIS). Regeringen har för befintliga strategiuppdrag kodifierat i FBA:s regeringsbrev att medlen för strategiverksamheten får användas till förvaltningskostnader som är direkt kopplade till strategigenomförandet. Detta har möjliggjort implementering av strategierna med stöd av de experter som arbetar vid myndigheten. Skrivningen i regeringsbrevet är en förutsättning för att FBA ska kunna genomföra även kommande strategiuppdrag.

För varje bilateralt eller regionalt strategiuppdrag utför FBA erforderliga analyser för att skapa en god kontextuell förståelse med det specifika syftet att lyfta fram freds- och säkerhetsfrämjande insatser i det aktuella landet eller regionen. Med strategiernas tydliga fokus kan synergier mellan FBA:s kunskapsområden och beprövade verktyg skapa goda resultat och effekter i samverkan med de större program som Sverige stödjer, bland annat genom Sida. FBA är, och blir därmed successivt en än tydligare, expertmyndighet avseende frågor som rör fred och säkerhet inom utvecklingssamarbetet.

Samtidigt kan konstateras att verksamheten är i behov av förutsägbarhet och långsiktiga planeringsförutsättningar, vilket hittills inte alltid varit möjligt. Bland annat har anvisningarna om att ta fram underlag till strategierna samt regeringsbesluten om att anta själva strategierna inkommit löpande under budgetåren, vilket skapat viss ryckighet i medelstildelningen. Det har heller inte alltid varit möjligt för UD att informera om när i tid besluten är tänkta att fattas, vilket fått till följd att FBA i sitt planeringsarbete tvingats ta vissa risker kopplade till personella resurser och rekrytering. Svårigheterna kopplade till kompetensförsörjningen har i sin tur bidragit till att myndigheten för första gången på flera år tagit med sig ett substantiellt anslagssparande inför 2017.

4. Obalanserad anslagsstruktur till följd av utvidgad roll

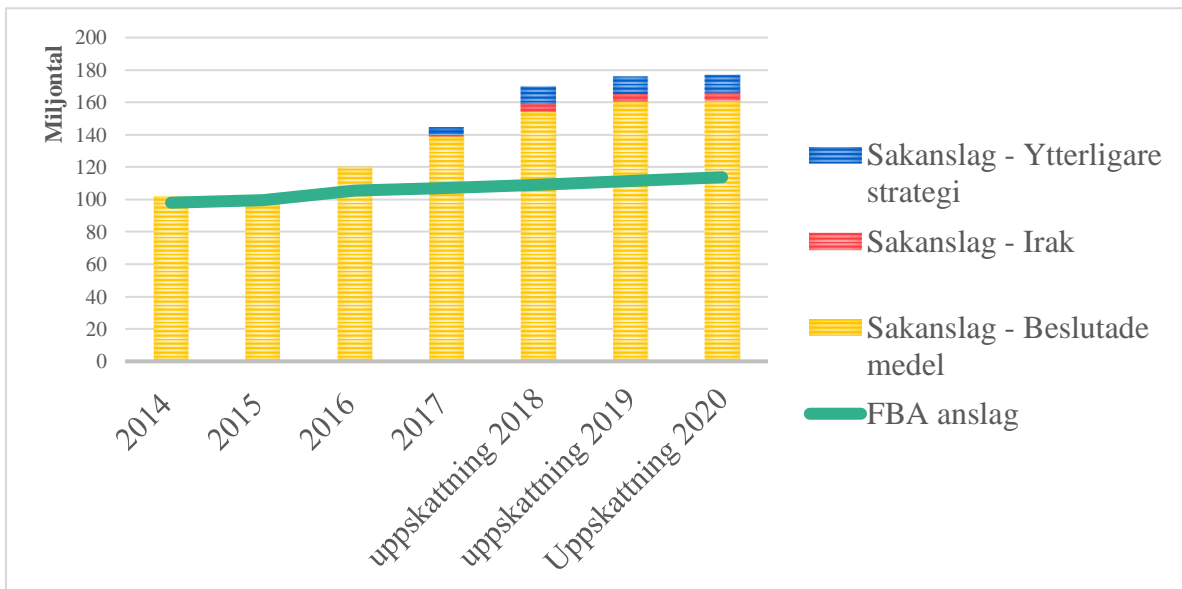
Den utvidgade rollen som regeringen har tilldelat FBA genom sin nya styrmodell utgör en naturlig fortsättning på den gradvisa utveckling som myndigheten genomgått sedan etableringen 2002. Många av de utökade uppdrag som myndigheten getts under åren har varit behäftade med tillfälliga bidragsmedel och en successiv omfördelning från bidragsmedel till anslagsmedel blev till sist nödvändig. I enlighet med Statskontorets rekommendationer infördes följaktligen en större förändring i anslagsstrukturen inför budgetåret 2014, vilket innebar att förvaltningskostnader från

olika anslag fördes samman till ett samlat förvaltningsanslag. Den nya strukturen innebar också färre anslag, vilket kom att effektivisera och ge ökad transparens i redovisningen.

Idag har FBA finansiering över följande anslag och anslagsposter:

- **Anslag 1:4 ap.1 Folke Bernadotteakademin** finansierar kostnader för myndighetens personal, ledning, lokaler, kontorsutrustning, anläggningstillgångar samt lednings- och verksamhetsstöd. Anslaget används också för vissa verksamhetskostnader.
- **Anslag 1:1 Biståndsverksamhet ap. 4** finansierar personal som FBA sekunderar till valobservationsinsatser, strategiuppdrag samt transfereringar (1325-bidrag och Fredsmiljonen samt stöd till internationella forskararbetsgrupper). Medlen för strategiverksamheten kan användas till förvaltningskostnader direkt kopplade till strategigenomförandet.
- **Anslag 1:1 Biståndsverksamhet ap. 42** finansierar den personal som FBA sekunderar till civila freds- och krishanteringsinsatser inom ramen för bland annat FN, EU och OSSE.
- **Anslag 1:2 Freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet- del till FBA** finansierar verksamhet som ej kan klassas som DAC-fähig, bland annat avseende DDR, SSR, Challenges Forum, Fredsmiljonen, stöd till internationella forskararbetsgrupper samt sekunderingar till OSSE. Medlen för Fredsmiljonen kan användas för förvaltningskostnader kopplade till handläggningen av bidragen.

I linje med sina politiska prioriteringar har regeringen efter att anslagsförändringen införts fortsatt att tilldela myndigheten ytterligare uppdrag. Tabellen nedan visar sammantaget hur tilldelningen av medel på sakanslag har ökat under senare år och ger även en preliminär prognos om hur tilldelningen av sakanslag väntas öka under budgetunderlagsperioden i och med inkommande uppdrag för Irak (FBA:s underlag till Irakstrategin lämnas till regeringen den 30 mars 2017). Grafen illustrerar vidare ytterligare ett potentiellt strategiuppdrag då det enligt de indikationer som myndigheten fått från UD är sannolikt att FBA engageras i minst ett till (eller flera) strategiuppdrag de närmaste tre åren. Det kan här också vara värt att notera att de sakanslag som FBA tilldelas för strategigenomförande inte, som exempelvis Sida, används till rena transfereringar. En relativt stor ökning av sakanslagen innebär därmed per automatik också ett behov av rekrytering, att de nyanställda har en arbetsplats, behov av förstärkning inom lednings- och verksamhetsstödet m.m. (se nedan för mer utförliga resonemang). Mot bakgrund av detta visar grafen tydligt att FBA:s ramanslag för förvaltning inte har ökat i proportion till sakanslagen.



5. Behov av ökade resurser för FBA:s förvaltning

I ljuset av de nya uppdrag som tilldelats och sannolikt kommer att tilldelas FBA fram över, gör myndigheten bedömningen att en gräns har passerats då organisationen övergått från att vara en liten till en något större myndighet med förändrade förutsättningar och behov. Fram till nu har det varit möjligt att hantera myndighetens förvaltning inom ram och med de begränsade tillägg till ramanslaget som gjorts löpande. Myndigheten har dock som ett resultat av nya uppdrag sedan 2014 ökat antalet årsarbetskrafter med cirka 20 % (sekunderad personal till internationella insatser ej inräknat), vilket bland annat fått till följd att myndighetens lednings- och verksamhetsstöd urholkats i förhållande till verksamhetens utökning. Sammantaget har detta lett till att myndigheten har identifierat behov av viss förstärkning för delar av myndighetens förvaltning, vilket beskrivs mer utförligt nedan.

5.1 Kostnader för lokaler

Myndigheten har i och med den successiva utökningen av uppdrag kommit att växa ur sina lokaler. Lokalerna på Sandö medger ytterligare några arbetsplatser men i Stockholm är möjligheterna begränsade att skapa flera arbetsplatser med den utformning som nuvarande lokaler har. Förutom den personal som kommer att arbeta med de strategiuppdrag som regeringen redan har beslutat om samt de strategier som väntas framöver har myndigheten även behov av att bereda plats för fler praktikanter och personer som står långt från arbetsmarknaden, i enlighet med de regleringsbrevsuppdrag som myndigheten har fått. Utöver fler arbetsplatser har FBA också ett behov av fler och större sammanträdesrum än vad myndigheten förfogar över idag.

Mot bakgrund av detta har FBA inlett ett projekt som syftar till att genomföra en förtätning av de lokaler som myndigheten disponerar på Drottning Kristinas väg i Stockholm. Detta innebär att FBA kommer att bygga om befintliga kontorsmoduler till förmån för öppna kontorslandskap, vilket möjliggör ett större antal arbetsplatser på samma yta. Beslutet har föregåtts av flera överväganden internt samt diskussioner med FBA:s hyresvärd Försvarshögskolan (FHS) samt Akademiska hus som i sin tur utgör FHS hyresvärd (FBA är internhyresgäster hos FHS). FBA har också undersökt marknadspriserna och tillgängligheten gällande hyreslokaler i andra delar av Stockholm, inklusive närförorter. Myndigheten bedömer dock att det blir mer kostnadseffektivt med en ombyggnation av nuvarande lokaler. Därtill är det önskvärt att bevara de synergier som genereras när FHS, FBA och Utrikespolitiska institutet är samlokaliserade.

Förtätningen, och den ombyggnation som detta kräver, kommer att innebära ökade kostnader för myndigheten, såväl ökade hyreskostnader som ökade investeringskostnader. Innan byggprojektets projekterings- och upphandlingsfas är avslutad (den har precis inletts) är det svårt att beräkna vad ombyggnationen i sin helhet kommer att kosta, men i de överväganden som gjordes innan ett beslut togs om att inleda en ombyggnation har myndigheten utgått från erfarenhetsvärden från hyresvärden FHS (kostnader per kvm).

Kostnaderna för den del i ombyggnationen som åvilar hyresvärden, dvs. själva byggproduktionen, genererar ökade hyreskostnader för FBA. Den sammanlagda kostnaden för produktionen brukar delas upp på antalet återstående hyresår enligt hyresavtalet (myndigheten har utgått från FHS hyresavtal som löper ut om sju år). FBA skulle då få en hyreshöjning med cirka 2.200 tkr per år. När ett nytt hyreskontrakt skrivs är produktionen betald och hyran kan gå ned till en lägre nivå igen. Kostnaderna för den del i ombyggnationen som åvilar hyresgästen, dvs. inredning, AV, data och säkerhet m.m., genererar ökade investeringskostnader för FBA. För denna del har FBA utifrån FHS erfarenhetsvärden uppskattat kostnaden, till 1.900 tkr per år. Sammantaget kommer ombyggnationen således att öka myndighetens årskostnader med cirka 4.000 tkr kronor.

5.2 Kostnader för ambassadplacerad personal

FBA är en expertmyndighet som genomför insatser på plats i de strategiländer som myndigheten får uppdrag att verka i. Detta parat med att myndigheten driver arbetet på distans innebär särskilda utmaningar. Exempelvis är myndigheten inte inlemmad i någon särskild säkerhetsstruktur vid tjänsteresor till de aktuella länderna, vilket kräver särskilt upphandlade arrangemang för respektive land. Det finns heller inte möjlighet att nyttja kontorslokaler för arbete som sker under en längre tid i de berörda länderna.

I syfte att möta dessa utmaningar, och skapa förutsättningar för god samverkan med berörda ambassader, har FBA tillsammans med UD diskuterat möjligheten att myndigheten, i likhet med Sida och exempelvis Business Sweden, skulle kunna placera personal på svenska ambassader i de länder där myndigheten genomför sina strategiuppdrag. Behovet att ha personal på plats i de aktuella länderna skulle också kunna säkerställas genom att hyra in sig i någon annan institutionell kontext. Oavsett skulle personal på plats i ett land innebära ökade förvaltningskostnader för FBA (den kostnad som tas ut för hyra, säkerhet och annan overhead). Kostnadseffektiviteten i att placera personal i de strategiländer där myndigheten verkar kan ifrågasättas givet de små volymer som FBA hanterar inom ramen för respektive strategi. Detta är särskilt påtagligt mot bakgrund av att ambassader i konfliktländer med särskilt höga risker så som DR Kongo och Irak generellt har omfattande säkerhetsrelaterade kostnader att ta hänsyn till. Med något större biståndsvolymer som medger att myndigheten på sikt har egen personal i fält är bedömningen dock att implementeringen skulle kunna göras mer effektiv om FBA successivt placerar ut en person per strategiland. I en första fas kan det handla om att FBA-personal får möjlighet att temporärt tjänstgöra vid den aktuella ambassaden (jämför den modell för växeljänstgöring som t.ex. återfinns inom Sidans avdelning för humanitärt bistånd).

Sammantaget återstår en del att utreda för att kunna beräkna vad ambassadplaceringar skulle innebära för kostnad för FBA. Det är t.ex. ännu inte klart om det rör sig om heltidsplacerad personal i alla länder, när i tiden ambassadplaceringar kan bli aktuella för de olika strategierna samt hur många högriskländer som FBA till slut förväntas arbeta i. Vidare kan förekomsten av familjepostering eller inte få stor påverkan på den sammantagna kostnaden. Utifrån de

erfarenhetsvärden som myndigheten tagit del av, och med hänsyn tagen till en gradvis och försiktig ansats, räknar FBA med en initial årskostnad på 2.300 tkr för 2018 som sedan utökas till 4.700 tkr 2019 och 8.500 tkr 2020.

5.3 Kostnader för lednings- och stödfunktioner

FBA har idag ett lednings- och verksamhetsstöd som består av följande funktioner: kommunikation, säkerhet, HR, stab och administration (i vilken IT, registratur, ekonomi och upphandling ingår). Myndigheten kan konstatera att delar av dessa stödfunktioner är underdimensionerade i relation till den tillväxt som har skett inom myndighetens verksamhet. Med allt fler uppdrag att bidra till genomförandet av Sveriges internationella utvecklingssamarbete har också verksamheten blivit mer komplex med särskilda utmaningar för myndighetens lednings- och verksamhetsstöd.

Säkerhetsläget i de länder där FBA får en roll är ofta mycket komplicerat och ibland synnerligen besvärligt. Insatserna kräver ett visst risktagande, men med bibehållen omsorg om myndighetens personal. Detta gäller inte minst eftersom de som arbetar med strategiverksamheten, till skillnad från personal som sekunderas till freds- och krishanteringsinsatser, inte inordnas en multilateral säkerhetsstruktur. Sammantaget ställer detta nya krav på myndighetens säkerhetsarbete. Med fler strategiuppdrag kommer FBA också att genomföra fler utbildningar, seminarium och andra arrangemang i fält med ökade krav på att hantera ekonomiska transaktioner i sviktande stater som ofta präglas av utbredd korruption. Myndigheten måste därför stärka sin förmåga att exempelvis ingå avtal med organisationer i samarbetsländer samt bedriva upphandling och inköp i enlighet med lokala regelverk. Sådana behov kan innebära att myndigheten inom kort behöver förstärka inom dessa områden med bland annat en jurist. Vidare innebär de nya uppdragen att FBA i ökad utsträckning behöver hantera nya områden såsom villkors- och försäkringsfrågor samt viss ökning av komplexitet avseende arbetsmiljö, organisation och ledning för egen personal som placeras utomlands, vilket sammantaget ställer delvis nya krav på myndighetens HR-arbete.

FBA har även identifierat ett behov av att utveckla myndighetens lednings- och samordningskapacitet. Detta är en naturlig del i utvecklingen av FBA som myndighet eftersom en större och mer komplex myndighet kräver fler chefer och samordningsfunktioner. Det senare behovet accentueras av att strategiarbetet bedrivs i tvärgående projekt som berör samtliga enheter vid FBA. Det faktum att myndigheten växer innebär också ökade kostnader för de system som krävs för planering och uppföljning inom större myndigheter (t.ex. beslutsstödsystem och utökade kostnader för Statens servicecenter).

Det sammantagna behovet av förstärkta och/eller nya lednings- och stödfunktioner beräknas generera förvaltningskostnader om 4.400 tkr för 2018, 5.000 tkr för 2019 och 5.700 tkr för 2020.

5.4 Kostnader för handläggning av sekunderingsverksamheten

Inför 2016 fick FBA en ökad medelstilleddning om 10 miljoner kronor på anslag 1:1 Biståndsverksamhet ap. 42 för att på regeringens uppdrag sekundera ett utökat antal personer till internationella freds- och krishanteringsinsatser. Det finns också en ökad ambition från regeringens sida vad gäller sekunderingar till FN. Dessa är betydligt mer arbetskrävande jämfört med sekunderingar till EU och OSSE, inte minst eftersom det inte finns en generell avtalsmodalitet i relation till FN utan detta måste förhandlas fram. I tillägg har UD nyligen också ökat ambitionsnivån avseende antalet bidragsfinansierade sekunderingar som FBA förväntas handlägga. Det ska också i sammanhanget understrykas att myndighetens sekunderingsverksamhet inte enbart är en fråga om rekrytering och utstationering, utan är ett långsiktigt åtagande för FBA, som har

arbetsgivaransvar under hela utstationeringsperioden (vilket också innefattar stöd från t.ex. handläggare, tjänsteman i beredskap och personalkonsulent).

Den ökade ambitionsnivån avseende antalet sekunderingar har fått hanteras inom ram utan att ytterligare resurser tillförts myndighetens förvaltning. I och med att ambitionsnivån och dess medelstilleddning kvarstår framöver, innebär det i praktiken att arbetsbelastningen för handläggare inom sekunderingsverksamheten har ökat. Myndigheten bedömer nu att handläggarkapaciteten inom området behöver öka till en kostnad om 2 200 tkr per år under den aktuella budgetunderlagsperioden för att skapa rimliga förutsättningar att hantera regeringens ambitionsökning.

Om regeringen bedömer att en utökning av ramanslaget för förvaltning som motsvarar nämnda ambitionsökning inte är möjlig, föreslår myndigheten att regeringen istället inför en skrivning i det gemensamma regleringsbrevet för civil krishantering som möjliggör att FBA, liksom andra utsändande myndigheter, får använda anslag 1:1 Biståndsverksamhet ap. 42 till vissa förvaltningskostnader. Om nämnda skrivning i regleringsbrevet skulle införas räknar myndigheten med att istället kunna använda sakanslaget under ap. 42 till personalkostnader för att täcka upp handläggningsskapaciteten inom sekunderingsverksamheten.

Tilläggas bör att det skulle vara enklare för FBA att hantera bidragsfinansierade sekunderingar om behovet av dessa kunde förmedlas samlat, t.ex. inom ramen för myndighetens regleringsbrev, och inte som idag löpande under ett år. Det skulle ge bättre planeringsförutsättningarna för myndigheten med en sådan samlad hantering från UD:s sida.

6. Förslag om att tilldela FBA ett ökat ramanslag för förvaltning

Mot bakgrund av det som presenterats ovan är det FBA:s bedömning att det krävs ett utökat ramanslag för förvaltning för att kunna genomföra såväl instruktionsenliga uppdrag som tidsbegränsade satsningar fram över.

Parallellt med att ta fram budgetunderlaget har myndigheten, i enlighet med regeringens anvisningar, skrivit ett underlag inför utarbetande av strategin för globala insatser för fredliga och inkluderande samhällen 2017-2019 (GIFIS). I arbetet med detta underlag har FBA kunnat konstatera att myndighetens förslag, som i sig är en konsekvens av den inriktning som strategin förväntas ha, i stort sammanfaller med FBA:s instruktionsenliga myndighetsuppdrag. Strategin skulle möjliggöra en angelägen ambitionsökning, men inriktningen på verksamheten skulle vara densamma som FBA – myndigheten för fred, säkerhet och utveckling – redan bedriver. Det finns därför en risk för att det skapas parallella och möjligen även duplicerande spår i regeringens styrning och uppföljning av FBA som myndighet om regeringen tilldelar sakanslag för FBA:s del av strategins genomförande.

Mot bakgrund av detta avser FBA i ett missiv till underlaget som lämnas till regeringen den 15 mars förorda att en substantiell del av de förslag som myndigheten ger i underlaget till strategin finansieras genom en utökning av FBA:s förvaltningsförslag, snarare än genom ett strategistyrkt och utökat sakanslag. Omfattning av detta uppskattar FBA till 6 600 tkr för 2018, 11.200 tkr för 2019 och 15.800 tkr för 2020.

För två områden som nämns i FBA:s underlag till strategin föreslås finansiering över sakanslag. Det första området gäller en satsning på stöd till civilsamhällets genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet. FBA kan konstatera att det varit ett mycket högt söktryck till medlen för genomförande av projekt inom området kvinnor, fred och säkerhet.

Projekt söktes 2017 för totalt 165 miljoner kronor medan myndigheten endast kan bevilja cirka 7 miljoner kronor enligt regleringsbrevet. FBA bedömer att det finns en politisk risk med att resurserna ej står i paritet med de förväntningar som finns. Myndigheten föreslår därför en satsning om 7.000 tkr för 2018 och 10.000 tkr för 2019 respektive 2020, som finansieras med sakanslag, i syfte att möjliggöra en samlad hantering och rapportering av FBA:s stöd till civilsamhället inom detta område. Ett annat område gäller en möjlig satsning på unga, fred och säkerhet. Detta område föreslås finansieras med sakanslag eftersom det är ny verksamhet som inte ingår explicit i FBA:s myndighetsuppdrag. Detta område uppskattar FBA till 9.000 tkr 2018 (varav 5000 tkr för transfereringar i form av stöd till civilsamhället) samt 11.000 tkr för 2019 respektive 2020 (varav 7.000 tkr för transfereringar). Delar av detta område avser handläggning av det nya området unga, fred och säkerhet, så en skrivning som medger vissa förvaltningskostnader förknippade med genomförandet av verksamheten skulle krävas.

Sammantaget är myndighetens preliminära bedömning att FBA:s ramanslag för förvaltning behöver utökas gradvis under budgetunderlagsperioden i enlighet med nedan tabell. Tabellen illustrerar även de utökade satsningar som myndigheten föreslår finansieras av sakanslag inom ramen för den globala strategin för fredliga och inkluderande samhällen. Därtill visar tabellen de medel som prognostiseras för budgetunderlagsperioden inom ramen för de fem befintliga strategiprojekt som FBA för närvarande implementerar samt Irak-strategin som regeringen förväntas fatta beslut om under 2017. Tabellen illustrerar även en potentiell förlängning av strategin för DRK då den nuvarande strategin löper ut 2019. Det bör understrykas att strategiverksamheten finansieras genom beslutade sakanslag som fördelas årligen under strategiperioden genom ett högstbelopp i regleringsbrevet (under anslag 1:1 ap.4).

Sammanställning	2018	2019	2020
Ombyggnation av lokaler i Stockholm	4 000	4 000	4 000
Ambassadplacerad personal	2 300	4 700	8 500
Lednings- och stödfunktioner	4 400	5 000	5 700
Handläggning av sekunderingsverksamheten	2 200	2 200	2 200
Strategin för globala insatser för fredliga och inkluderande samhällen (GIFIS)	6 600	11 200	15 800
Summa anslag 1:4 ap 1:	19 500	27 100	36 200
Kvinnor, fred och säkerhet, transfereringar (GIFIS)	7 000	10 000	10 000
Unga, fred och säkerhet (GIFIS)	4 000	4 000	4 000
Unga, fred och säkerhet, transfereringar (GIFIS)	5 000	7 000	7 000
Summa GIFIS i anslag 1:1 ap 4:	16 000	21 000	21 000
Befintlig strategiverksamhet (Colombia, DRK, Liberia, Mali och Afrika Söder om Sahara)	34 140	36 870	27 400
- ej beslutad (Irak)	5 000	5 000	5 000
- ej beslutad fortsättning DRK			5 000
Summa strategier i anslag 1:1 ap 4:	39 140	41 870	37 400

7. Behov av författningsändringar

Myndighetens instruktion uppdaterades relativt nyligen genom Förordning (2013:737) med instruktion för Folke Bernadotteakademien. I och med att regeringen sedan 2016 valt att överföra Sidas valobservatörsverksamhet till FBA behöver instruktionen revideras. Detta kan ske på enklaste sätt genom att lägga till en numrerad strecksats under 4§ där det framgår att myndighetens uppdrag också omfattar insatser inom området *valobservation*. FBA har behov av ytterligare en revidering av

myndighetens instruktion som stadfäster i 5§, fjärde strecksatsen, att Folke Bernadottesamlingarna har bytt namn till *Fredsarkivet*.

FBA har vidare identifierat behovet av att få ingå avtal inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbete som FBA bedriver, både med länder och med multilaterala organisationer där Sverige inte är medlem (t.ex. AU, IGAD, ECOWAS). Myndigheten noterar att Sidas möjligheter att ingå liknande avtal regleras av myndighetens förordning med instruktion 4§.

FBA ser på sikt även ett behov av att få ingå avtal om bidrag (bemyndigande) över flera år inom ramen för myndighetens bidragshantering till stöd för civilsamhället.

8. Ekonomisk utveckling under åren 2018–2020

Tabell 1. Förslag till finansiering, anslagsfinansierad verksamhet (tkr)

(Tkr)	2016	2017	2018	2019	2020
Anslag	Utfall	Prognos	Beräkning	Beräkning	Beräkning
07 01 004 001 Folke Bernadotteakademin	102 909	110 187	109 046	110 883	112 918
Föreslagen nivå 07 01 004 001 (varav förändring inom parentes)			128 546 (19 500)	137 983 (27 100)	149 118 (36 200)
07 01 001 004 Bistandsverksamhet	22 004	38 587	*37 900	37 900	37 900
Föreslagen nivå 07 01 001 004 (varav förändring inom parentes)			70 940 (33 040)	78 670 (40 770)	74 200 (36 300)
07 01 001 042 Civil krishantering	74 169	83 340	81 000	81 000	81 000
05 01 002 006 Freds- och säkerhetsfrämjande – del FBA	19 949	20 891	20 892	21 172	21 485
Avgiftsintäkter som disponeras **	1 268	1 500	1 700	2 200	2 300
Övriga intäkter som disponeras***	5 577	6 700	6 800	3 500	3 700

* Nivå enligt beslutade strategimedel 2017

**2017: Avgiftsintäkter utbildning.

***2017: Beräknad intäkt av bidrag 6 630, finansiella intäkter 70.

Övriga ekonomiska utgifter

Tabell 2. Verksamhetsinvesteringar(tkr)

(Tkr)	2016 Utfall	2017 Prognos	2018 Beräkning	2019 Beräkning	2020 Beräkning	2021 Beräkning
Immateriella investeringar						
Datasystem, rättigheter m.m.	504	500	500	500	200	500
Materiella investeringar						
Maskiner, inventarier och installationer m.m.	137	1 500	2 500	1 500	1 300	1 500
Byggnader, mark och annan fast egendom		1 000	700	300	200	200
Övriga verksamhetsinvesteringar		500	300	700	800	800
Summa verksamhetsinvesteringar	641	3 500	4 000	3 000	2 500	3 000
Finansiering						
Lån i Riksgäldskontoret (2 kap. 1 § Kapitalförsörjningsförordningen)	641	3500	4 000	3 000	2 500	3 000
Bidrag (2 Kap.3§ Kapitalförsörjningsförordningen)						
Finansiell leasing(2 kap 5§Kapitalförsörjningsförordningen)						
Anslag(efter medgivande av regeringen)						
Summa finansiering	641	3 500	4 000	3 000	2 500	3 000

Tabell 3. Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar

Låneram och räntor för verksamhetsinvesteringar						
(Tkr)	År 2016 Utfall	År 2017 Prognos	År 2018 Beräkning	År 2019 Beräkning	År 2020 Beräkning	År 2021 Beräkning
IB lån i Riksgäldskontoret	2 574	1 240	2 766	4 464	4 907	4 625
Nyupplåning (+)	641	3 500	4 000	3 000	2 500	3 000
Amorteringar (-)	-1 975	-1 974	-2 302	-2 557	-2 782	-2 891
UB lån i Riksgäldskontoret	1 240	2 766	4 464	4 907	4 625	4 734
Beslutad/föreslagen låneram	8 000	7 000	8 000	8 000	8 000	8 000
Ränteutgifter	50	48	143	152	183	223
Finansiering av räntor och avskrivningar						
Utgiftsområde 07 anslag 01 001 004	2 025	2 022	2 445	2 709	2 965	3 113
Övrig finansiering						

Räntekontokredit

Kreditutrymme om 5 000 tkr på räntekonto i händelse av förskjutning av tidsplaner.

Anslagskredit

Anslagskredit om totalt 3 211 tkr för oförutsedda utgifter.