



Handläggare: Yvonne Zellman
Telefon: 508 28 482

Till idrottsnämnden 2008-02-05
Nr 06

Gemensam service ekonomi - samarbete mellan förvaltningar

Remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Idrottsförvaltningen föreslår att idrottsnämnden beslutar följande:

Som svar på remissen återopas idrottsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Inger Båvner
Förvaltningschef

Margareta Östrand
Chef administrativa avdelningen

Sammanfattning

På uppdrag av kommunfullmäktige har kommunstyrelsen utrett förutsättningarna för gemensamma lösningar inom ekonomiområdet. Staden föreslås inrätta en gemensam service för vissa av nämndernas ekonomifunktioner och att servicenämnden övertar dessa ekonomiadministrativa arbetsuppgifter. Förslaget berör i första hand delprocesserna inköp till utbetalning, beställning till inbetalning och kassa och bank samt systemförvaltningen av ekonomisystemet Agresso. Dessa delar ska vara obligatoriska för stadens nämnder att avropa från servicenämnden. Stadsledningskontoret anger besparingspotentialen till cirka 73 mnkr över fem år och att verksamheten på sikt ska kunna konkurransutsättas. Övergången ska ske successivt under 2009.



Idrottsförvaltningen vill framhålla att, om utredningens förslag blir verklighet, det är angeläget att det utrymme som frigörs kommer stadens nämnder tillgodo så att förvaltningarna i ökad utsträckning kan arbeta med uppföljning och analys av verksamhet och ekonomi. Det bör vidare vara möjligt för nämnderna att, i så stor utsträckning som möjligt, genom avrop successivt kunna ansluta sig till de ekonomiska administrativa tjänster servicenämnden kommer att erbjuda.

Gränsdragningen mellan serviceförvaltningen och övriga förvaltningar behöver klargöras bättre. Förvaltningarnas förändrade roll behöver tydliggöras, bl.a. när det gäller det faktiska ansvaret för redovisningsuppgifter i systemet. Vidare menar idrottsförvaltningen att separationen av den faktiska hanteringen av bokföringen från redovisningsansvaret medför att förvaltningarnas möjligheter att ta ansvar för redovisningen försvagas, samt att förvaltningarnas kunskaper i redovisningsfrågor riskerar att urholkas.

Samarbetet mellan redovisningsansvariga och controllers kommer i princip att upphöra, vilket riskerar att leda till en försämrad kvalitet i uppföljningen och större svårigheter för förvaltningarnas controllers att behålla kunskapsnivån. På sikt kan det göra arbetet mindre intressant och medföra svårigheter att rekrytera ny personal för förvaltningarna. En omfattande ”beställningskommunikation” måste upprättas och en väsentligt ökad administration ökar även tidsåtgången för annars relativt enkla uppgifter.

Enligt idrottsnämndens mening måste anläggningsredovisningen, som är en del av investerande nämnders kärnverksamhet, vara en frivillig tjänst. Ett delat ansvar för anläggningsredovisningen medför inte bara en ökad administration utan försämrar och försvårar också investerande förvaltningars budgetering, uppföljning och kontroll av kapitalkostnaderna.

Bakgrund

Efter beslut i kommunfullmäktige den 16 april 2007 bildades servicenämnden. Beslutet bygger på den s.k. ÖSA-utredningens (översyn av stadens administration) förslag. Servicenämnden ska bl.a. överta stadens löneadministration. Den 1 juli 2007 övertog nämnden hanteringen av grundskolornas löner från utbildningsnämnden samt ansvaret för kommunövergripande upphandling. Successivt fram t.o.m. den 31 maj 2008 sker en överföring av löneadministrationen från stadens övriga nämnder. Kommunfullmäktiges beslut innebär även att kommunstyrelsen fick ett fortsatt uppdrag att utreda förutsättningarna för gemensamma lösningar inom ekonomiområdet.



Ärendet

Stadsledningskontoret föreslår att staden inrättar en gemensam service för vissa av nämndernas ekonomifunktioner och att servicenämnden övertar dessa ekonomiadministrativa arbetsuppgifter. Det ska vara obligatoriskt för nämnderna att avropa tjänster inom delprocesserna a) inköp till utbetalning (leverantörsreskontra), b) beställning till inbetalning (kundreskontra) samt c) kassa och bank (dagrapporter). Även tjänster som avser systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso föreslås vara obligatoriska att avropa från servicenämnden. Övriga ekonomiadministrativa tjänster avropas efter överenskommelse. Överlämnandet av utföransvaret till servicenämnden ska ske successivt under 2009.

Syftet med gemensam service för ekonomiadministration är att effektivisera transaktionshanteringen för att kunna frigöra mer resurser för analys och verksamhetsstöd samt att minska kostnaderna. En gemensam service för ekonomiadministration blir enligt stadsledningskontoret lönsamt för Stockholms stad, även med hänsyn tagen till genomförandekostnader och omställningskostnader. Besparingspotentialen anges till cirka 73 mnkr över fem år i form av minskade personalkostnader. Projektet ska vara lönsamt år 2010, då den beräknade besparingen överstiger genomförandekostnaderna. På sikt ska verksamheten också kunna konkurrensutsettas.

Några av de fördelar stadsledningskontoret framhåller med en gemensam service för ekonomifunktionen är:

- Ledningsfokus på kärnverksamheten istället för på stödverksamhet
- Minskade administrativa kostnader
- Mindre sårbart
- Ökad specialisering och djupare kunskap inom ekonomiområdet

Stadsledningskontoret pekar samtidigt på några risker:

- Stor förändring med start- och omställningskostnader
- Risk för internt motstånd, kulturkrockar och samarbetssvårigheter vid sammanslagningen
- Risk för fel av olika slag

Respektive nämnd ska även i fortsättningen ansvara för uppföljning och analys, kontakter mot kunder/allmänhet och kontakter mot sina olika verksamheter. Den gemensamma servicen för ekonomi får huvudansvaret för ekonomiadministrativa transaktionsprocesser. Serviceavtal upprättas mellan nämnderna. Avgifterna som nämnderna får betala ska baseras på självkostnadspris.



Stadsledningskontoret föreslår att ett program för standardisering och effektivisering av ekonomiprocesserna genomförs under 2008, parallellt med uppgraderingen till version 5.5 av ekonomisystemet Agresso. Vidare förutsätts att servicenämnden, i nära samverkan med kommunstyrelsen, bereder och förankrar nya administrativa arbetssätt, verkar för att koncernperspektivet beaktas under förändringsprocessen samt följer upp att avsedda besparingar realiserar.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har för yttrande senast den 29 februari 2008 remitterat utredningens förslag till stadens samtliga stadsdelsnämnder och facknämnder samt till Stockholms Stadshus AB. Inom idrottsförvaltningen har ärendet beretts av administrativa avdelningen.

Förvaltningens synpunkter

En konsolidering av de ekonomiadministrativa processerna inom en så omfattande organisation som Stockholms stad kan, rätt genomförd, innebära en effektivisering och, sett i ett längre perspektiv, även lägre kostnader för staden. Det är angeläget att det utrymme som frigörs kommer stadens nämnder tillgodo, för att möjliggöra för förvaltningarna att i ökad utsträckning arbeta med uppföljning och analys av verksamhet och ekonomi. Idrottsförvaltningen vill med skärpa betona att de förändringar som föreslås måste vara mycket noggrant utredda.

Hela förändringsprocessen skulle sannolikt gagnas av att nämnderna, i så stor utsträckning som möjligt, genom avrop successivt kan ansluta sig till servicenämndens tjänster. Ju större flexibilitet, desto större är chansen att förslaget och genomförandet tas emot positivt. I det följande koncentrerar förvaltningen sina synpunkter på ansvarsfördelningen mellan serviceförvaltningen och övriga förvaltningar när det gäller redovisningsfrågor samt problematiken kring föreslagen centralisering av systemförvaltningen av Agresso.

Ansvarsfördelning

Ett förändrat ansvar för de ekonomiadministrativa processerna kommer, om det genomförs så som stadsledningskontoret föreslår, att innebära en mycket stor omställning inom det ekonomiadministrativa området. Främst och direkt berörs funktioner inom redovisning, men även förvaltningarnas controllers och andra som arbetar med uppföljning och analys av nämndernas verksamheter och ekonomi berörs i hög grad.

Idrottsförvaltningen menar att det är absolut nödvändigt att gränsdragningen mellan serviceförvaltningen och övriga förvaltningar klargörs bättre. Inom flera områ-



den är det fortfarande oklart var ansvaret ligger, och förvaltningarnas förändrade roll behöver tydliggöras, bl.a. när det gäller det faktiska ansvaret för redovisningsuppgifter i systemet. Det framgår exempelvis inte helt klart vem som har ansvaret för rättningar av felkonterade/felperiodiserade transaktioner, information till budgetansvariga om redovisningsfrågor och kontakter med revisionskontoret. Det behöver vidare klargöras vem som kontaktar berörda verksamheter när underlagen till serviceförvaltningen är undermåliga. Ska serviceförvaltningen svara för kontakterna med de personer som inte har attesterat förfallna fakturor? Är det serviceförvaltningen eller respektive förvaltning som ska ansvara för utbildning och stöd till nya och befintliga användare i Agresso och i andra ekonomiadministrativa rutiner? Dessa och liknande ansvarsfrågor måste redas ut. Risken är annars stor att förvaltningarna tvingas behålla en större del av sin ekonomiadministration än vad som var tänkt, och därmed går en stor del av den förväntade besparingseffekten om intet.

Idrottsförvaltningen har två lokala verksamhetssystem som är integrerade med ekonomisystemet. Kassa- och entrésystemet som under 2008 utökas med ett bokningssystem för sim- och aktivitetsbokning har dagliga överföringar av bokföring till ekonomisystemet och systemet skapar även underlag för fakturering via filöverföring. En omfattande avstämning av kontantinsättningar och kortköpsinbetalningar gentemot rapporter i kassasystemet görs dagligen vid redovisningsenheten. Förvaltningen har också ett eget system för bokning av idrottsanläggningarnas lokaler och aktivitetsytor, där faktureringen i dag görs i en egen kundreskontra (DEVIS) som är integrerad med ekonomisystemet genom filöverföring. Den verksamhetskännedom som finns i dag inom förvaltningen om simhallarnas verksamheter och bokningen och dess kunder är nödvändig för att idrottsnämndens omfattande intäktstillflöde ska kunna hanteras effektivt.

Idrottsförvaltningen kan trots detta se vissa möjligheter till samordningsvinster genom konsolidering av stadens hantering av reskontra och kassa/bank. Separationen av den praktiska hanteringen av bokföringen från redovisningsansvaret medför dock att förvaltningarnas möjligheter att ta ansvar för redovisningen försvagas och riskerar även att urholka förvaltningarnas kunskaper i redovisningsfrågor. På sikt kan även förvaltningarnas möjligheter att rekrytera kvalificerade ekonomer med erfarenhet och kompetens försvåras väsentligt med den inriktning på tjänsterna som förslaget leder till. De som arbetar inom serviceförvaltningen kan sannolikt stärka kompetensen inom sina respektive områden och ges bättre utvecklingsmöjligheter, vilket givetvis är positivt.

Systemförvaltning

Enligt stadsledningskontorets förslag ska tjänster avseende systemförvaltning av ekonomisystemet Agresso vara obligatoriska att avropa från servicenämnden. En sådan centralisering av systemförvaltningen medför enligt förvaltningens mening en urholkning av förvaltningarnas kompetens. Även kompetensen hos förvaltningarnas controllers riskerar på sikt att urholkas, när kopplingen till ekonomisystemet försvagas. En viktig faktor i utveckling och effektivisering av metoder för uppföljning är det samarbete som finns mellan redovisningsansvariga och controllers inom förvaltningarna. Detta samarbete kommer i princip att upphöra om en stor del av redovisningsarbetet flyttas från förvaltningarna. Det medför en försämrad kvalitet i uppföljningen och större svårigheter för förvaltningarnas controllers att behålla kunskapsnivån när det gäller redovisningen och effekter på uppföljningen. Det kan också innebära en så stor förändring av controllerarbetet inom förvaltningarna att det på sikt gör arbetet mindre intressant och även medför svårigheter att rekrytera ny personal.

För att serviceförvaltningen ska kunna utföra systemförvaltaruppdraget enligt det förslag till gränsdragning som finns i de beskrivna processerna krävs en omfattande ”beställningskommunikation” mellan förvaltningarna och serviceförvaltningen. Detta skapar komplicerade processer och en väsentligt ökad administration och ökar även tidsåtgången för varje relativt enkelt uppdrag som förvaltningens systemförvaltare idag löser direkt i systemet. En person vid varje förvaltning måste hålla reda på och uppdatera listor för kodplan, attestregister m.m. och vid förändringar fylla i beställningsblanketter, innan serviceförvaltningen kan registrera förändringen i Agresso. I samband med bokslut och tertialrapporter är tidsmarginalerna extremt snäva och en sådan hantering kräver en framförhållning från förvaltningens sida som inte alltid är möjlig, och det ställer även stora krav på serviceförvaltningens flexibilitet.

Kontroll över förvaltningens kodplan är ett viktigt verktyg för förvaltningens controllers i arbetet med uppföljning, analys och styrning av nämndens kostnader och intäkter. En minskad kontroll över kodplanen, ökade centrala krav och standardisering kan försvåra uppföljning och analys av verksamheten. Fackförvaltningarnas behov av speciella koder för att gruppera och följa upp verksamheter som endast finns på den nämnden måste beaktas, liksom att olika behov kan finnas även för redovisning av investeringar och kapitalkostnader beroende på omfattning och verksamhet. En alltför generaliserad ekonomimodell får till följd att Agressos fördelar vad gäller uppföljning minskar, och detta innebär troligtvis att förvaltningarnas controllers i högre utsträckning tvingas använda egna Excelfiler för att göra den verksamhetsanpassning av budgetuppföljningen som är nödvändig.



Minskade möjligheter för förvaltningarna att skapa egna verksamhetsanpassade frågor och rapporter i ekonomisystemet, samtidigt som möjligheten att skapa egna uppföljningsrapporter från LIS-datalagret tas bort eller försämras, medför också försämrade kvalitet på uppföljning och analys av kostnader och intäkter.

För investerande nämnder är anläggningsredovisningen en del i kärnverksamheten, och enligt idrottsnämndens mening måste hanteringen av anläggningsregistret vara en frivillig tjänst. Att dela ansvaret för anläggningsredovisningen enligt den föreslagna processbeskrivningen medför inte bara ökad administration och komplicerade beställningsrutiner, utan försämrar och försvårar också förvaltningarnas budgetering, uppföljning och kontroll av kapitalkostnaderna. I den föreslagna ansvarsfördelningen undervärderas behovet av kunskap om investeringsprojekten och verksamheten i samband med anläggningsredovisningen. Avslutade projekt och inköpta inventarier som går direkt till anläggningsregistrets "tratt" måste tas om hand när anläggningarna skapas i systemet. Det arbetet underskattas när det gäller nämnder med omfattande investeringar om det likställs med att registrera leverantörsfakturor och om det förutsätts att hanteringen utan problem kan läggas på serviceförvaltningen.

För förvaltningar som använder sig av anläggningsmodulen för hantering av korttidsinventarier och inventarieregister är det i princip omöjligt att överföra ansvaret för skapandet av anläggningar till serviceförvaltningen. Uppgiften kräver kunskaper om det som köpts, placering i verksamheten och övriga uppgifter som inte enkelt kan hämtas från fakturaunderlagen.
