



VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU
VASA YRKESHÖGSKOLA
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Elin Myllyluoma & Majda Gutic

HUR EFFEKTIVERA EKONOMIFÖRVALTNINGEN

Case: Närpes stad

Företagsekonomi och turism
2012

ABSTRAKT

Författare	Elin Myllyluoma & Majda Gutic
Lärdomsprovets titel	Hur effektivera ekonomiförvaltningen. Case: Närpes stad.
År	2012
Språk	svenska
Sidantal	82 + 2 bilagor
Handledare	Anna-Lena Berglund

Vårt lärdomsprov skrivs på uppdrag av Närpes stad som vill få reda på om stadens ekonomiförvaltning är resursmässigt och ekonomiskt effektivt ordna även med beaktande av de största dottersamfunden. Man vill gärna ha en jämförelse med andra kommuner. Ämnet är ständigt aktuellt då kommuner är tvungna att spara in på de kostnader som det bara är möjligt att minska.

Den teoretiska referensram som behandlas är kommunal ekonomi inklusive kommunkoncerner och olika samarbetsformer mellan kommuner samt olika alternativ för anskaffning av tjänster. Metoderna som använts är besöksintervju samt benchmarking med andra kommuner som utförts genom e-postintervjuer. Alternativet outsourcing, som är ett sätt att köpa tjänster, tas också upp med hjälp av en exempelkommun.

Resultatet är att inga drastiska förbättringar behövs inom Närpes stads ekonomiförvaltning. Ekonomiförvaltningen är ordnad på liknande sätt som i andra närliggande kommuner. Att outsourca stadens ekonomiförvaltning är inte ett alternativ som vi rekommenderar i första taget, såvida man inte är beredd att genomgå en omfattande outsourcingprocess. Dock skulle man kunna utnyttja den programvara man har bättre om man ordnade skolningstillfällena och ekonomiförvaltningen i de största dottersamfunden kunde eventuellt samordnas till en viss del, bland annat när det gäller lönebokföringen.

VAASAN AMMATTIKORKEAKOULU
UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES
Företagsekonomi

ABSTRACT

Author	Elin Myllyluoma & Majda Gutic
Title	How to Make the Financial Administration More Effective Case: the Town of Närpiö.
Year	2012
Language	Swedish
Pages	82 + 2 Appendices
Name of Supervisor	Anna-Lena Berglund

This thesis was written in for the town of Närpiö to analyze whether its financial administration has been efficiently arranged and whether its other resources as well as those of its largest subsidiaries have been taken into account. The town also takes great interest in comparing its financial administration to the financial administration of other towns. This subject is currently important as towns are always looking for new ways to reduce their expenses

The theoretical part of this thesis analyzes the processes of municipal economies including corporate municipal groups and the different kinds of cooperation between them. Different ways of purchasing services are also analyzed with a specific example of outsourcing financial administration. Two methods have been used for this research; interviews and benchmarking.

The main conclusion that can be drawn from this research is that no drastic changes are required to financial administration. The arrangement adopted is similar to that of nearby towns. The idea of outsourcing financial administration would not be recommended unless the municipality is willing to realize a major outsourcing process.

It would, however, be possible to use the software in a more effective way; which could be made possible through training sessions. In addition to this, the financial administration of the largest subsidiaries could also be coordinated to some extent.

Keywords municipality, financial administration, efficiency, benchmarking

INNEHÅLL

ABSTRAKT

ABSTRACT

1	INLEDNING	9
1.1	Syfte och problemformulering	10
1.2	Avgränsningar	10
2	KOMMUNAL EKONOMI	11
2.1	Definitioner	11
2.1.1	Effektivitet	11
2.1.2	Koncern och dottersamfund	12
2.1.3	Ekonomiförvaltning	12
2.2	Kommunens inkomster och utgifter	13
2.2.1	Inkomster	14
2.2.2	Skatteinkomster	14
2.2.3	Statsunderstöd och statsandelar	16
2.2.4	Övriga inkomster	18
2.2.5	Utgifter	18
2.2.6	Löner	18
2.2.7	Övriga utgifter	18
2.3	Bokslut	19
2.4	Allmänna nyckeltal som kommunen använder	21
2.5	Kommunledning	22
2.6	Kommunkoncernen	23
2.6.1	Ledning av kommunkoncernen	23
2.6.2	Koncernstyrning	24
2.6.3	Koncernrapportering	25
2.6.4	Koncertillsyn	26
2.7	Olika former av samarbete mellan kommuner	26

2.7.1	Samarbete i form av samkommun	26
2.7.2	Samarbete i form av affärsverkssamkommun.....	27
2.7.3	Förening eller stiftelse som samarbetsform	28
2.7.4	Värdkommunens affärsverk.....	28
2.7.5	Aktiebolag som samarbetsform.....	29
3	MODELLER FÖR ANSKAFFNING AV TJÄNSTER	32
3.1	Interna kunskaps- eller tjänstecenter.....	32
3.2	Sammanlutningar.....	34
3.2.1	Samföretag	34
3.2.2	Konsortium.....	35
3.3	Outsourcad funktion eller process	35
3.3.1	Motiv för att outsource.....	37
3.3.2	Fördelar med outsourcing	39
3.3.3	Risker vid outsourcing	40
3.3.4	Outsourcingbeslutet.....	43
3.3.5	Exempel på outsourcing: Nivala	45
3.3.6	Sverige och outsourcing inom kommuner	47
4	FÖRÄNDRINGSPROJEKT INOM EKONOMIFÖRVALTNINGEN	49
4.1	Principer att tänka på vid ibruktagnig av nya innovationer	50
4.2	Centrala val inför förändringsprojekt.....	51
5	METODER.....	53
5.1	Benchmarking	53
5.2	Intervju	55
6	KARTLÄGGNING AV DEN NUVARANDE EKONOMIFÖRVALTNINGEN INOM NÄRPES STAD.....	57
6.1	Nyckelinformation om Närpes stad	57
6.2	Kommunkoncernen.....	59
6.2.1	Närpes Vatten Ab.....	59
6.2.2	Ab Närpes Dynamo Net Närpiö Oy.....	60
6.2.3	Närpes Fjärrvärme Ab.....	60

6.3	Samkommuner	61
6.3.1	Vasa sjukvårdsdistrikt	61
6.3.2	Kustösterbottens samkommun	61
6.4	Programvara	62
6.5	Bokföring	63
6.6	Fakturering	63
6.7	Löner	63
6.8	Bedömning av effektiviteten i kommunens ekonomiförvaltning	64
7	JÄMFÖRELSE MED ANDRA KOMMUNER	65
7.1	Kristinestad	65
7.2	Malax	67
7.3	Jakobstad	68
7.4	Jämförelse mellan Närpes, Kristinestad, Malax och Jakobstad	69
8	SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRINGAR	73
9	AVSLUTNING	77
	KÄLLFÖRTECKNING	78
	BILAGOR	

FÖRTECKNING ÖVER FIGURER OCH TABELLER

Figur 1.	Modell för kommunens resultaträkning	s. 21
Figur 2.	Outsourcings komponenter	s. 36
Figur 3.	Närpes stads förvaltning	s. 57

FÖRTECKNING ÖVER BILAGOR

BILAGA 1. Intervjuformulär som skickades till ekonomichef Rikard Haldin i Kristinestad, ekonomichef/IT-ansvarig Pamela Buss i Malax och ekonomichef Ulla-Britt Manninen i Jakobstad.

BILAGA 2. Frågorna som ställdes till Nivalas stadskamrer Saara Mäenpää.

1 INLEDNING

Vårt lärdomsprov skrivs på uppdrag av Närpes stad och ekonomidirektör Kent-Ole Qvisén för att utreda stadens ekonomiförvaltning och ge förslag på förbättringar genom att i första hand jämföra med andra kommuner. Det ställs höga krav på kommunerna att försöka minska kostnaderna på olika sätt och därför är ämnet aktuellt. I den teoretiska delen behandlar vi kommunal ekonomi och i den empiriska delen kartlägger vi Närpes stads ekonomiförvaltning samt jämför med hur ekonomiförvaltningen är ordnad i ett antal andra österbottniska kommuner. Vi tar också upp olika alternativ för att anskaffning av tjänster, bland andra outsourcing där vi har intervjuat stadskamreren för Nivala som har outsourcat sin ekonomiförvaltning.

I Finland har kommunerna självstyre, vilket betyder att de har lagstadgad rätt att fatta beslut om egna ärenden och utöva självstyrelse. (Demokrati. Kommunens uppgifter) I början av 2012 uppgick kommunerna till 336 stycken varav 320 i fasta Finland och 16 i Åland. (Kommunerna. Befolkningsuppgifter)

Kommunen har hand om både lagstadgade och frivilliga uppgifter. Till de lagstadgade uppgifterna hör bland annat social- och hälsovård, undervisnings- och bildningsväsendet och den tekniska infrastrukturen som kommunen måste sköta om själv eller i samarbete med andra kommuner. Till frivilliga uppgifter hör till exempel idrott och motion som kommunen sköter om i den omfattning som fullmäktige beslutar om.

Fullmäktige är kommunens högsta beslutande organ, vars ledamöter väljs genom kommunalval som ordnas vart fjärde år. Fullmäktige utser ledamöterna till kommunstyrelsen vars uppgift är att bereda fullmäktiges beslut och verkställa dem. Därtill väljer fullmäktige även nämnderna som leder produktionen av offentliga tjänster i kommunen.

(Suomi)

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med lärdomsprovet är att undersöka hur man kunde utveckla, sammanslå och effektivera ekonomiförvaltningen inklusive löner, med beaktande av de största dottersamfunden. Vi har valt att skriva om detta eftersom ämnet är ständigt aktuellt i och med att det för kommuner ställs höga sparkrav, som ska uppnås på ett eller annat sätt. Att rationalisera och effektivera ekonomiförvaltningen tror vi kan vara en bra början och förhoppningsvis behöver man inte vidta så drastiska åtgärder för att se resultat.

Från stadens håll vill man få veta om ekonomiförvaltningen är resursmässigt rätt ordnad och ekonomiskt effektiv. Man vill gärna få en jämförelse med andra kommuner eller statistiska medeltal. Dessutom är man intresserade av huruvida koncernbolagens ekonomiförvaltning kunde samordnas på något sätt för en effektivare resursanvändning.

För att undersöka ämnet kartlägger vi den nuvarande ekonomiförvaltningen genom bland annat intervju med huvudbokförare Anne-Maj Jerkku och eventuellt med ledningen för de aktuella koncernföretagen. Vi kommer även att jämföra ekonomiförvaltningen med tre österbottniska kommuner samt ta upp Nivala som exempel på en kommun som har valt att outsourca ekonomiförvaltningen.

1.2 Avgränsningar

Eftersom vår fokus ligger på den egentliga ekonomiförvaltningen, kommer vi inte att fördjupa oss i de delar av kommunförvaltningen som berör exempelvis budgetering och beslutsfattande i någon större utsträckning.

När det gäller olika modeller för anskaffning av tjänster har vi valt att koncentrera oss på outsourcing som alternativ. Själva genomförandet av outsourcing går vi inte in på eftersom vi behandlar förändringsprojekt inom ekonomiförvaltning i ett eget kapitel, vilket också berör outsourcing.

2 KOMMUNAL EKONOMI

I den teoretiska delen tar vi upp några centrala begrepp och behandlar den kommunala ekonomins uppbyggnad, kommunledning, kommunkoncernen och dess styrning, hur kommuner kan samarbeta på olika sätt, outsourcing av ekonomiförvaltningen samt förändringsprojekt inom ekonomiförvaltning.

2.1 Definitioner

Några av de mest centrala begreppen som vi använder är effektivitet, ekonomiförvaltning, kommunkoncern och dottersamfund.

2.1.1 Effektivitet

Det finns flera förhållningssätt till begreppet effektivitet men ingen allmänt vedertagen definition. Enligt organisationsforskaren Butler innebär effektivitet en förmåga att anpassa organisationen och dess innehåll enligt nya förutsättningar och önskemål från omgivningen. Detta innebär bland annat att en effektiv organisation är lyhörd för signaler som tyder på att förändringar behövs och att den har kapacitet att fatta beslut för att förändringarna ska bli genomförda. Dessutom ska de befintliga resurserna i en effektiv organisation utnyttjas ändamålsenligt och dess prestationer ska kunna mäta sig med konkurrenternas prestationer.

En annan syn på effektivitet är Quinn & Rohbaughs teori om administrativ effektivitet. De två centrala punkterna i deras teori är att en bedömning av administrativ effektivitet är subjektiv och att effektivitet innebär att hantera sinsemellan motstridiga intressen. Två motstridiga intressen inom en organisation kan exempelvis vara att man strävar efter en klar ansvarsfördelning, men också ett gott samarbete inom organisationen. I detta fall skulle effektivitet innebära att förena dessa egenskaper.

(Brorström, Haglund, & Solli 1999, 354-357)

När vi i vår undersökning bedömer effektiviteten kommer vi att beakta båda dessa teorier eftersom vi tar reda på hur Närpes resurser utnyttjas och jämför denna aspekt mellan olika kommuner (dvs. undersöker hur Närpes mäter sig med ”konkurrenter”) men också utgår från att bedömningen är subjektiv då vi frågat ansvarspersoner i de olika kommunerna hur de själva upplever effektiviteten.

2.1.2 Koncern och dottersamfund

Med en koncern avses ett moderföretag och ett eller flera dotterbolag och därtill eventuella intresseföretag. Moderföretaget är ett företag som besitter direkt eller indirekt mer än hälften av rösterna i ett annat bolag. Till mer än hälften ägda bolag kallas för dotterbolag. (Dansell & Phillips 2011, 8)

I en kommunkoncern motsvarar kommunen moderföretaget som har bestämmande inflytande över dess dotterbolag där kommunen innehar mer än hälften av rösträtten i dotterbolaget. Bestämmande inflytande kan även basera sig på avtal eller på rätten att utnämna eller avsätta samfundets styrelse. (Finlands kommunförbund 2009, 171)

2.1.3 Ekonomiförvaltning

Med begreppet ekonomiförvaltning avser man produktion av sådan information som beskriver företagets ekonomi. Ekonomiförvaltningen ska ordna en saklig bokföring åt företaget, på vars basis man sedan gör bokslut och tar fram andra ekonomiska rapporter. Bokföring och bokslut är lagstadgade skyldigheter som regleras av både nationell lagstiftning och av bestämmelser i EU:s tvingande bolagsrättsliga direktiv. Grundbestämmelser om bokföring och bokslut finns i bokföringslagen och bokföringsförordningen. (Kinnunen, Laitinen, Laitinen, Leppiniemi & Puttonen 2006, 11)

Till ekonomiförvaltningen hör också bokslutsanalyser som baseras på bokslutet. Genom att man analyserar och tolkar bokslutets alla delar, dvs. resultaträkningen, balansräkningen, noter samt verksamhetsberättelse, formar man sig en bild av fö-

retagets framgång. På så sätt kan den ekonomiska framgången mätas i t.ex. tillväxt, lönsamhet, solvens och likviditet. Olika faktorer är olika viktiga beroende på intressent. (Kinnunen et al. 2006, 43-55)

Kommunallagen reglerar kommunernas bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut tillsammans med delar av bokföringslagen. (Kommunallagen)

2.2 Kommunens inkomster och utgifter

Kommunernas huvudsakliga inkomster består av kommunalskatt, fastighetsskatt, samfundsskatt, statsandelar och statsunderstöd. De största utgifterna utgörs av löner och inköp av varor och tjänster. Inkomsterna och utgifternas indelas i kommunernas och samkommunernas bokföring dels enligt uppgift och dels enligt utgifts- och inkomstslag. (Finlands kommunförbund 2009, 138).

Likaså i statistiken över kommunernas och samkommunernas ekonomi och verksamhet används samma indelning där uppgiftsklasserna är allmän förvaltning, undervisning- och kulturverksamhet, social- och hälsovård samt övriga tjänster. Dessa i sin tur indelas i flera olika uppgifter så som primärvård, specialistsjukvård, barndagvård, grundskolor, bibliotek, brand- och räddningsväsendet med mera och sköts av kommunala affärsverk. (Björkwall, Enberg, Heikkilä, Heinonen, Kallio, Myllyntaus, Palo, Suorto, Turkkila, Tyni & Vuorento 2008, 17)

Kommunen är enbart skyldig att betala skatt för de inkomster som kommer från näringsverksamheten som kommunen utövar i en annan kommun samt inkomster som fås av fastigheter som inte befinner sig i kommunen och som används för andra än allmänna och allmännyttiga ändamål. I dessa fall betalar kommunen skatt bara till andra kommuner och församlingar, inte till staten. (Finlands kommunförbund 2009, 143).

2.2.1 Inkomster

Kommunen får inkomster från sin verksamhet och dessa verksamhetsinkomster täcker bara en del av de utgifter som kommunen har. Till verksamhetsinkomster hör försäljningsinkomster, bidrag, avgiftsinkomster, understöd och övriga verksamhetsinkomster. (Finlands kommunförbund 2009, 138)

2.2.2 Skatteinkomster

Kommunens rätt att ta upp skatt av sina invånare och av fastighetsägarna i kommunen utgör grunden för kommunens självstyrelse. Förutom detta har kommunen också rätt att få en del inkomstskatt av samfund som verkar i kommunen. I grundlagen finns regler som styr kommunernas beskattningsrätt. I lagen bestäms hur skatteinkomsterna ska användas av kommunerna för att sköta sina uppgifter. Hälften av kommunens utgifter finansieras med hjälp av skattemedel. Kommunerna bestämmer själva hur stor inkomstskattesatsen ska vara, däremot är kommunens beslutanderätt om fastighetsskattesatserna begränsad av övre och nedre gränser. (Finlands kommunförbund 2009, 141)

Genom skattelagar kan riksdagen reglera faktorer som inverkar på kommunernas skatteunderlag såsom beskattningsbar inkomst, skattskyldighet, skatteavdrag, skatteuppbörd och redogörelse av skatteinkomsterna för skattetagarna, det vill säga för staten, kommunerna, församlingar och Folkpensionsanstalten.

I budgeten är skattesatserna för fastighetsskatten och kommunalskatten viktiga inkomstgrunder och dessa ska fastställas senast vid godkännande av budgeten. Den skattesats som kommunen beslutat om för det kommande finansåret ska meddelas till skattestyrelsen. Ansvar för att beskattningen genomförs i praktiken ligger hos de statliga myndigheterna.

(Björkwall et al. 2008, 21)

Kommunalskatt

Bland kommunernas skatteinkomster är kommunalskatten den största posten. Den skattepliktiga inkomsten för privatpersoner är indelad i kapital- och förvärvsinkomst och kommunalskatten betalas på förvärvsinkomsten. Till förvärvsinkomst räknas till exempel löner, företagarinkomstens förvärvsinkomstandel, pensioner samt andra skattepliktiga sociala förmåner. (Finansministeriet. Personbeskattning. Beskattning av förvärvsinkomst).

Till kapitalinkomst räknas företagarinkomstens kapitalinkomstandel, dividend- och hyresinkomster, vinstandelar och överlåtelsevinst samt en del ränteinkomster. Den nuvarande skattesatsen (år 2012) på kapitalinkomst är 30 % och 32 % på den del som överstiger 50 000 euro. (Finansministeriet. Personbeskattning. Beskattning av kapitalinkomst) På kapitalinkomst betalas skatt enbart till staten. (Björkwall et al. 2008, 22)

Samfundsskatt

Med samfundsskatt avses skatt som samfund betalar. År 2012 uppgår samfundsskatten till 24,5 % av samfundets beskattningsbara inkomst. (Finansministeriet. Näringsbeskattning. Samfundsskatt).

Aktiebolag, andelslag, sparbanker, placeringsfonder, ömsesidiga försäkringsbolag, ideella och ekonomiska föreningar, stiftelser och institutioner är samfund som betalar samfundsskatt. Till samfund hör också staten och dess inrättningar, kommunerna, samkommunerna, församlingar samt andra religiösa samfund. I lagen stadgas vilka av ovan nämnda samfund som är skyldiga att betala skatt och vilka som är befriade från att betala skatt. (Björkwall et al. 2008, 24)

Inkomsterna från samfundsskatt går till staten, kommunerna och församlingar, varav statens andel av samfundsskatten för skatteåret 2012 är 69,36 % , kommunernas 28,34 % och församlingarnas 2,3 %. (Finansministeriet. Näringsbeskattning. Samfundsskatt)

Fastighetsskatt

Kommunerna uppbär fastighetsskatt av fastigheternas ägare som betalar skatt till den kommun där fastigheten är belägen. Fastighetsskatt berör förutom byggnader även mark, däremot berörs inte jord- och skogsmark av fastighetsskatt. Kommunen däremot betalar ingen skatt för sina egna fastigheter som finns på deras eget område. (Finansministeriet. Beskattning. Fastighetsskatt).

Skatten för fastigheter bestäms utgående från fastighetens värde, som beräknats enligt lagen om värdering av tillgångar vid beskattning. (Björkwall et al. 2008, 25)

I samband med att kommunen meddelar sin inkomstkattesats ska även fastighetsskattesatsen meddelas. Förutom den allmänna fastighetsskattesatsen ska kommunen också besluta om skattesatsen för byggnader som används för fast boende. Utöver detta kan kommunen också besluta om fastighetsskattesatsen för andra byggnader, kraftverk, allmännyttiga samfund samt för obebyggda byggplatser. (Björkwall et al. 2008, 25)

2.2.3 Statsunderstöd och statsandelar

Staten medverkar i kommunernas kostnader genom statsunderstöd samt statsandelar. Avsikten med statandelar är att jämna ut skillnader i kommunernas kostnader för produktionen av basservice. På basis av kalkylerade faktorer som beskriver servicebehovet och styr produktionskostnader i kommunen fastställs statsandelen.

Statsandelar godkänns utan ansökan och utbetalas varje månad. Fastän statsunderstöd godkänns och utbetalas enskilt för de olika servicesektorerna behöver de inte användas för bestämda ändamål, vilket innebär att kommunerna kan använda statsandelen för de ändamål de vill. (Björkwall et al. 2008, 27-30)

Faktorer som påverkar kostnadsnivån och servicebehovet i en kommun är bland annat avsides läge, skärgårdsförhållanden och tvåspråkighet. Därtill påverkas statsandelen för social- och hälsovård av antalet invånare i olika åldersgrupper. Vad gäller undervisningssektorn fastställs statsandelen på basis av antalet studerande och elever. (Finlands kommunförbund 2009, 146)

Kommunerna tilldelas statsunderstöd för att ha hand om sina primära uppgifter inom social- och hälsovård och inom undervisnings- och kulturväsendet. Samkommunerna får till en viss grad statsunderstöd för social- och hälsovård. Till skillnad mot statsandelar sker godkännande av statsunderstöd enligt behovsprövande. Statsunderstödet godkänns efter ansökan och det utbetalas antingen som en engångsprestation eller i flera delar. I statsandelslagarna bestäms kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. (Björkwall et al. 2008, 27)

För beviljande av statsunderstöd krävs bland annat att ändamålet är samhällligt godtagbart, att understödet bedöms vara nödvändigt och att ett understöd inte medför en snedvriden konkurrens. (Undervisning- och kulturministeriet. Understöd och priser. Att ansöka om statsunderstöd, användning och tillsyn över användningen)

Enligt finansministeriets budgetöversikt för år 2013 kommer statens andel av basservicen att vara 30,96 %, dvs. kommunens finansieringsandel blir 69,04 %. Av kommunernas skatteinkomster kommer 85 % från kommunalskatt, 6 % från fastighetsskatt och 9 % från kommunens andel av samfundsskatten (Finansministeriet. Budgetöversikt 2013)

2.2.4 Övriga inkomster

Försäljningsinkomster inkommer som betalning för tjänster som de kommunala affärsverken säljer. Den största delen av avgiftsinkomsterna kommer från klientavgifter inom social – och hälsovård. (Finlands kommunförbund 2001, 12).

Andra inkomster såsom ränteinkomster, investeringsbidrag, anslutningsavgifter, försäljning av omsättningstillgångar samt lån som kommunen upptar står för en del av de totala inkomster som kommunerna och samkommunerna får in. En viktig inkomstkälla i samkommunerna utgörs av medlemskommunernas placeringar i form av eget kapital. ”Placeringar i form av eget kapital i investeringsfonder eller kapitallån används som startkapital för samkommuner och för finansiering av investeringar”. (Björkwall et al. 2008, 18)

2.2.5 Utgifter

Kommunens största utgift är löner och lönebikostnader. Andra utgifter är bland annat inköp av varor och tjänster samt investeringar.

2.2.6 Löner

Löner är ett av de viktigaste utgiftsslagen inom driftsekonomin. (Finlands kommunförbund 2009, s 138). Utöver egentliga löner betalar kommuner och samkommuner olika slags socialförsäkringsavgifter. Till socialförsäkringsavgifter hör pensionspremier, socialskyddsavgifter till folkpensionsanstalten, olycksfallsförsäkringspremier, arbetslöshetsförsäkringspremier och grupplivsförsäkringspremier. (Finlands kommunförbund 2001, 11)

2.2.7 Övriga utgifter

Andra viktiga utgifter som kommunerna har är inköp av varor och tjänster, understöd samt övriga driftsutgifter. (Finlands kommunförbund 2009, 138)

Därtill har kommunerna utgifter för investeringar, det vill säga anskaffning av olika slags anläggningstillgångar. Investeringar i byggnader, fasta konstruktioner och apparatur är de viktigaste investeringar som görs. Dessutom har kommunen utgifter för skötseln av sina lån, det vill säga räntor och amortering på upptagna lån. (Finlands kommunförbund 2001, 11).

2.3 Bokslut

Kommunens bokslut består av en verksamhetsberättelse, en tablå över budgetutfall, resultaträkning, balansräkning, finansieringsanalys samt noter till bokslutet som sammanställs till en balansbok. Det är kommunstyrelsen som upprättar bokslutet inom tre månader efter bokslutsperiodens utgång och som undertecknar bokslutet tillsammans med kommundirektören. När man gör upp kommunens bokslut följer man kommunallagen, men man iakttar också bokföringslagen i tillämpliga delar. I kommunkoncernens bokslut ingår likväl en resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Kommunens affärsverk däremot och andra enheter gör upp egna bokslut och där ingår såväl en resultat- och balansräkning samt en finansieringsanalys.

Utgående från resultaträkningen, finansieringsanalysen och nyckeltal som räknas ut med hjälp av resultaträkningen och finansieringsanalysen framkommer hur kommunen har finansierat sin verksamhet. På basis av resultaträkningen fås en uppfattning om i vilken utsträckning inkomsterna räcker till för att kunna täcka kostnader som uppstår för den service kommunen erbjuder. Finansieringsanalysen berättar hur investeringar, låneamorteringar och placeringar finansierats utöver den interna finansieringen.

Mellanresultat som framgår i resultaträkningen består av verksamhetsbidrag, årsbidrag samt räkenskapsperiodens resultat. Verksamhetsbidrag fås genom att ta skillnaden mellan verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader. Verksamhetsbidrag visar skattebetalarnas andel av kostnaderna för verksamheten. Om sam-

kommunen inte har några skatteinkomster bör verksamhetsbidraget visa ett överskott. (Kommunförbundet 2009, 163-165)

Årsbidraget visar hur mycket internt tillförda medel som finns kvar att användas för amorteringar, investeringar och placeringar efter det att man betalat de löpande utgifterna. Årsbidraget utgör en viktig indikator vad gäller bedömningen av den interna finansieringens tillräcklighet. (Statistikcentralen. Årsbidrag)

Resultatet för räkenskapsperioden fås genom att ta skillnaden mellan inkomster och utgifter som har periodiserats på räkenskapsperioden. Det resultat som uppvisas ökar eller minskar kommunens egna kapital. Extraordinära intäkter och kostnader kan påverka räkenskapsperiodens resultat och kan därför inte användas som utgångspunkt om man vill ha svar på frågan om kommunens interna finansiering räcker till.

Efter räkenskapsperiodens resultat kommer bokslutsdispositioner. Uppvisar räkenskapsperioden ett överskott så kan det föras över antingen till reserverna, fonderas eller i kommande års bokslut läggas till överskottet eller underskottet från tidigare räkenskapsår.

Ett maximalt ekonomiskt resultat eftersträvas inte i den kommunala ekonomin utan en tillräcklig intern finansiering, dvs. resultaträkningens inkomster bör täcka dess utgifter sett till flera räkenskapsperioder. Trots detta vill man inte att inkomsterna ska vara större än utgifterna på långt sikt. (Kommunförbundet 2009, 166-167)

	2008	2007
	1000 €	1000 €
Verksamhetsintäkter	6 379	5 922
Tillverkning för eget bruk	397	364
Verksamhetskostnader	-25 892	-24 681
Verksamhetsbidrag	-19 116	-18 395
Skatteinkomster	15 167	14 255
Statsandelar	5 497	5 068
Finansiella intäkter och kostnader		
Ränteintäkter	188	147
Övriga finansiella intäkter	264	261
Räntekostnader	-247	-193
Övriga finansiella kostnader	-25	-21
Årsbidrag	1 727	1 122
Avskrivningar och nedskrivningar	-1 463	-1 454
Extraordinära intäkter	790	322
Extraordinära kostnader	-34	-39
Räkenskapsperiodens resultat	1 020	-49
Bokslutsdispositioner	-494	30
Räkenskapsperiodens överskott (underskott)	526	-19
RESULTATRÄKNINGENS NYCKELTAL		
Verksamhetsintäkter/Verksamhetskostnader, %	25,0	24,4
Årsbidrag/Avskrivningar, %	118	77
Årsbidrag, euro/Invånare	327	213
Invånarantal	5 277	5 256

Figur 1. Modell för kommunens resultaträkning. (Finlands kommunförbund 2009, 165)

2.4 Allmänna nyckeltal som kommunen använder

Allmänna nyckeltal som kommunerna använder på basis av resultaträkningen är bland annat årsbidrag i procent av avskrivningar och årsbidrag i euro per invånare.

Nyckeltalet årsbidrag i procent av avskrivningar används för att kunna uppskatta om inkomsterna räcker till. Den interna finansieringen anses vara tillräcklig ifall årsbidraget är lika stort som de avskrivningar som dras bort från årsbidraget. När årsbidraget överstiger avskrivningarna uppvisar den interna finansieringen överskott och när årsbidraget understiger avskrivningarna uppvisas ett underskott. Om

det skulle visa sig att årsbidraget uppvisar ett underskott, innebär det att kommunen har en svag intern finansiering.

Ett annat vanligt nyckeltal som kommunerna använder för att se om den interna finansieringen är tillräcklig är årsbidrag per invånare. Att uppställa något mål för medeltalet (något bestämt värde som nyckeltalet borde ha) i kommunen är inte möjligt. Faktorer såsom storleken på kommunen, tekniska nätverk och organisationen av verksamheten bestämmer vilket mål som skall ställas för kommunens årsbidrag per person. Målvärdet för nyckeltalet per kommun fås genom att ”dividera de genomsnittliga årliga investeringar som är föremål för avskrivningar med” antalet invånare. Invånarantalet baseras på folkräkningen. (Finlands kommunförbund 2009, 163-166)

I kommunerna var årsbidraget för år 2011 390 euro per invånare enligt statistikcentralens prognosuppgifter. (Statistikcentralen. Kommunernas ekonomiska situation försvagades år 2011) I Närpes var årsbidraget per invånare 305 euro. (Berättelse över verksamheten år 2011, 16)

2.5 Kommunledning

Kommunledning innebär hur kommunen arbetar för att sköta sin primära uppgift, som är att ”främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område”. (Finlands kommunförbund 2009, 71)

När det gäller hur kommunen leds, bör två viktiga frågor tas i beaktande, nämligen hur systemet utformas utifrån kommuninvånarna och hur kraven i kommunalagen uppfylls. (Lauslahti 2003, 43)

Kommunledningen kan delas upp i olika nivåer, vilket kommunens ledning och direktörer bör vara medvetna om eftersom olika nivåer kräver olika tillvägagångssätt. Kärnkommunen är den första nivån där de viktigaste utvecklingsuppgifterna är gott ledarskap och styrelsearbete. Inom kommunkoncernen, där ju kommunen ingår, bör fokus ligga på god förvaltning och ledning. Den mest omfattande nivån

är kommunen i nätverk där nätverksstyrning är den mest centrala uppgiften. (Finlands kommunförbund 2009, 71)

2.6 Kommunkoncernen

Många kommuner bildar tillsammans med andra samfund en kommunkoncern. Denna kan, förutom kommunen, bestå av till exempel föreningar, företag, bostads- eller fastighetsbolag eller allmännyttiga samfund. (Lauslahti 2009, 47)

Kommunkoncernen är alltså den ekonomiska helhet som kommunen och dottersamfundet bildar. Kommunens bestämmande inflytande i dottersamfundet baseras antingen på ägande, avtal eller rätt att välja eller avsätta styrelsen för dottersamfundet. (Finlands kommunförbund 2009, 171)

2.6.1 Ledning av kommunkoncernen

Med koncernledning strävar man efter att samordna kommunkoncernens olika delar så att de följer samma strategi och så att man effektiviserar hela verksamheten och förbättrar hela koncernens resultat som en helhet. Detta borde ske bland annat genom att utveckla samarbetet inom kommunkoncernen och analysera resultatet för de olika enheterna. (Finlands kommunförbund 2009, 72)

Vid ledning av kommunkoncernen inverkar flera faktorer. Det kan vara bra att kommunen gör upp en ägarstrategi. För att alla enheter ska kunna arbeta i samma riktning underlättar det också att uppgöra en koncernstrategi och verksamhetspolitik för koncernen. Eftersom kommunkoncernen har många gemensamma uppgifter, till exempel finansiering och administration lönar det också sig att komma överens om huruvida sådana uppgifter ska skötas centraliserat eller decentraliserat. Man borde ha klara regler för hur samarbete ska ske inom kommunkoncernen. Fullmäktige ansvarar för att kommunkoncernen leds som en helhet. (Lauslahti 2003, 47-48)

Trots att kommunerna under de senaste åren har satt mera fokus på att utveckla koncernledningen vållar den fortfarande problem. En orsak är att många inte ser kommunkoncernen som en enhet och ett ledningssystem, utan främst som en bokföringsmässig enhet. Därför borde hela tanken med koncernverksamhet betonas och främjas för att uppnå synergieffekter och för att undvika de negativa effekterna. (Finlands kommunförbund 2009, 73)

2.6.2 Koncernstyrning

Med begreppet koncernstyrning avses ägarstyrning, dvs. utövande av kommunens bestämmanderätt, och de anvisningar som ges till kommunens egna organ och tjänstemän gällande tillsynen av kommunens dottersamfund. Dottersamfundet kan utöver detta ges anvisningar av koncernledningen om andra funktioner såsom bokslutsrapportering.

Dottersamfundets verksamhet styrs av kommunen genom olika åtgärder. Målen för samfundets verksamhet bestäms i kommunens budget, kommunens ägarmakt utövas i dottersamfundets bolagsstämma och kommunens koncerndirektiv styr finansiering, rapportering och upphandling. Trots att fullmäktige i budgeten bestämmer målen är fullmäktiges styrning inte juridiskt bindande, men hur målen uppnåtts ska framkomma i kommunens verksamhetsberättelse.

Även koncerndirektivet är indirekt och ska främst vägleda kommunen i övervakningen av dottersamfundets verksamhet. Det kan också ”ge anvisningar av bestående natur till kommunens representanter vid dottersamfundets bolagsstämmor eller andra organ.”

Koncernledningen (bestående av kommunstyrelsen, kommundirektören samt andra organ eller tjänstemän som fastställts av fullmäktige) har det praktiska ansvaret för koncernstyrning och koncerntillsyn. Styrning av dottersamfundet sker inte på samma sätt som inom kommunen på grund av att koncernledningens beslut

inte är bindande. Koncernledningens anvisningar har ändå stor betydelse för dottersamfunden som bör ha kommunens förtroende.

(Björkwall et al. 2008, 62-64)

2.6.3 Koncernrapportering

Koncernbokslutet och dess noter beskriver tillsammans med nyckeltal den ekonomiska enhet som utgörs av kommunkoncernen. Kommunkoncernens resultat och ekonomiska position ska i bokslutet framgå för koncernen som en bokföringskyldig enhet. I koncernbokslutet ingår också alla samkommuner som kommunen eller dess samkommuner är del av.

Alla kommuner som har minst ett dottersamfund är skyldiga att upprätta koncernbokslut och även i sådana fall då det inte finns något dottersamfund finns det orsak att upprätta koncernbokslut om kommunen eller samkommunen ingår i antingen en samkommun eller en affärsverkskommun. Beroende på storleken på dottersamfundets omsättning och dess ekonomiska påverkan på koncernbalansräkningen ska kommunen upprätta ett fullständigt koncernbokslut eller ett koncernbokslut bestående av bara koncernbalansräkning samt noter.

Ur koncernresultaträkningen framgår utöver resultatet huruvida den interna finansieringen är tillräcklig. Koncernbalansräkningen visar hela kommunkoncernens ekonomiska situation med hjälp av tillgångar, skulder och ansvarsförbindelser. Koncernfinansieringsanalysen visar hur koncernen anskaffat och använt medel under räkenskapsperioden.

Koncernbokslutet fungerar som ett redskap för koncernstyrning på så sätt att det ger kommunkoncernens intressenter information. Dessutom underlättar koncernbokslut vid jämförelse mellan olika kommuner eftersom ekonomiska och finansiella olikheter som beror på organisationens uppbyggnad elimineras.

(Finlands kommunförbund 2009, 173)

2.6.4 Koncerntillsyn

Koncerntillsyn är till för att säkra att verksamheten inom kommunkoncernen ger resultat, att beslut som fattas baseras på rätt information, att lagbestämmelser följs samt att koncernens tillgångar tryggas. Ansvaret för koncerntillsyn ligger hos koncernledningen som för syftet kan använda sig av av sektorledningen, intern revision eller en särskild controller. I kommunens verksamhetsberättelse ska koncerntillsynen redogöras och revisorn ska också granska och uttala sig om hur koncerntillsynen har skötts. (Finlands kommunförbund 2009, 174)

2.7 Olika former av samarbete mellan kommuner

För samarbete mellan kommuner finns en rad valmöjligheter. De tre vanligaste sätten är samkommun, värdkommun och affärsverksamkommun som alla baseras på offentligrättsliga avtal. Vi tar också upp samarbete i form av stiftelse, förening och aktiebolag.

2.7.1 Samarbete i form av samkommun

Kommunerna bildar samkommuner genom ett grundavtal som kommunens fullmäktige godkänner. I avtalet uppgörs om beslutsfattandet, organen, medlemskommunernas andel av samkommunens tillgångar och skulder och om utträde och upplösning av samkommun. Medlemskap i en samkommun antingen frivilligt eller obligatoriskt. Samkommuner för specialiserad sjukvård eller specialomsorg samt landskapsförbunden är obligatoriska för kommunerna. Kommunerna bör vara med i en samkommun som ansvarar för dessa uppgifter. Frivilligt medlemskap i en samkommun innebär att kommunerna själva kan bestämma om och i vilken utsträckning de avser att arbeta tillsammans med andra kommuner. (Björkwall et al. 2008, 71)

Samkommunerna ska erbjuda, beställa och producera sådana tjänster som ingår i samarbetet. Sedan finns också den möjligheten att samkommunen köper alla tjänster av andra serviceenheter, vilket resulterar i att samkommunen enbart är

tillhandahållare och beställare av tjänster. I samkommunen är det medlemskommunerna som fungerar som finansiärer. (Björkwall et al. 2008, 68)

Medlemskommunerna utövar samkommunens beslutanderätt i samkommunens fullmäktige eller vid samkommunsstämman. För den operativa ledningen av samkommunen står samkommunens styrelse. Vid grundandet av en samkommun kan även samkommunens styrelse göras till enda bestämmande organ. Då ska frågor som har att göra med budget, bokslut och ansvarsfrihet behandlas av medlemskommunernas fullmäktige genom beslut som är innehållsmässigt enhetliga. (Björkwall et al. 2008, 71)

2.7.2 Samarbete i form av affärsverkssamkommun

För kommunerna är affärsverksamkommunen en speciell samarbetsform då den juridiskt utgör både ett kommunalt affärsverk och en samkommun enligt kommunallagen. Det är inte enbart kommunerna som kan vara medlemmar i en affärsverkssamkommun utan också samkommuner. (Björkwall et al. 2008, 71-72)

Meningen med affärsverkssamkommun är att den ska fungera som en producentenhet, där ansvaret för finansiering, tillhandahållande och beställning ligger hos medlemssamkommunerna eller medlemskommunerna och ansvaret för produktionen hos affärsverkssamkommunen. (Björkwall et al. 2008, 68)

I en affärsverksamkommun måste det finnas en direktion och samkommunsstämman. Den administrativa strukturen i affärsverksamkommunen är lik ett aktiebolag, där direktionen motsvarar styrelsen i ett aktiebolag och samkommunsstämman motsvarar bolagsstämman i ett aktiebolag. Likaså finns en direktör i affärsverksamkommunen. Samkommunstämman är det högsta beslutande organet. Till varje enskild stämman väljs representanter, som i regel utsetts av kommunens eller samkommunens styrelse. Beslut om ekonomin och affärsverksamkommunens verksamhet bestäms av samkommunsstämman. Utöver detta har samkommunstämman i uppgift att utse direktion, revisionsnämnd och övriga organ, men även

bevilja ansvarsfrihet och godkänna bokslut. Direktionen beslutar om sådana ärenden som inte hör till samkommunsstämman, ”om det inte enligt lag eller instruktion är direktören som ska fatta beslut i ärendet”. (Björkwall et al. 2008, 72)

2.7.3 Förening eller stiftelse som samarbetsform

Föreningar kan ha hand om en del kommunala uppgifter. En förening ska ha ett idellt syfte och får endast utöva sådan näring eller affärsverksamhet som står i ”stadgarna eller som direkt hänför sig till dess syfte eller som ska anses ha ringa ekonomisk betydelse”. Med tillstånd av Patent- och registerstyrelsen kan en stiftelse grundas. Patent- och registerstyrelsen godkänner inte tillstånd om stiftelsen har som avsikt att utöva affärsverksamhet enligt dess stadgar eller att stiftelsens viktigaste mål är att ge ekonomisk fördel. Det är enbart i undantagsfall som en stiftelse lämpar sig som samarbetsform för kommunerna av den orsaken att stiftelsens beslutsfattande är mycket bundet. När föreningar och stiftelser grundas av kommunerna i samarbetssyfte har kommunerna som sin huvudsakliga uppgift att beställa tjänster och finansiera investeringar. Kommunerna har inte någon egentlig ägarställning. (Björkwall et al. 2008, 74)

2.7.4 Vårdkommunens affärsverk

Ett annat alternativ för samarbete är ett kommunalt affärsverk, som hör till samkommunens eller kommunens organisation eller fungerar som en separat affärsverkssamkommun. I första hand fungerar ett kommunalt affärsverk som serviceproducent, vilket betyder att ansvaret för beställning och erbjudande av tjänster ligger kvar hos avtals- eller medlemskommunernas nämnder eller styrelser. I vårdkommunsmodellen ges detta ansvar till ett gemensamt organ som inrättas i vårdkommunens organisation och som då använder ett utförarbeställningskoncept.

Det är vårdkommunen som bildar affärsverket i vårdkommunsmodellen. I vårdkommunsmodellen har affärsverket i uppgift att fungera som affärsverksamhet

eller så ska det skötas i enlighet med företagsekonomiska principer, som går ut på att verksamheten är lönsam, att den största delen av omsättningen består av försäljning till utomstående utanför kommunorganisationen och att verksamheten sker på marknadens villkor. Även om det inte är frågan om något egentligt affärsverksamhet kan ändå affärsverket ges ett uppdrag som ska skötas i enlighet med företagsekonomiska principer. Ett sådant uppdrag som delges affärsverket ska ändå visa sig vara lönsamt. Förutom detta ska det på förhand kommas överens om prissättningen.

Det bör finnas en direktion i affärsverket, vars uppgift är att styra samt övervaka affärsverkets verksamhet. De personer som väljs till direktionen behöver inte ha värdkommunen som sin hemvist.

(Björkwall et al. 2008, 70)

2.7.5 Aktiebolag som samarbetsform

Ett kommunalt aktiebolag regleras av aktiebolagslagen. Kommunallagen styr val av representanter för kommunen till bolagets förvaltning och beslutsfattande om bolagets verksamhetsområde. Representanternas ansvar styrs till en del av kommunallagen. Vid behov har kommunstyrelsen i uppgift att ge instruktioner för de som representerar kommunen i bolagets förvaltningsorgan. I kommunallagen framgår att fullmäktige tar beslut i budgeten och ekonomiplanen om de viktigaste målen när det gäller kommunkoncernen. För dotterbolagen är de här målen inte juridiskt bindande, utan det handlar om ägarens ställningstagande. I sådana fall där flera kommuner tillsammans grundat ett bolag har i allmänhet ingen delägar-kommun bestämmande inflytande, dvs. bolaget utgör inte ett dotterbolag. (Björkwall et al. 2008, 72)

Bolagsstämman är det högsta beslutande organet i ett aktiebolag. Aktieägarna använder sin rätt att fatta beslut om bolagets ärenden vid bolagsstämman. I enlighet med aktiebolagslagen är bolagsstämmans viktigaste rättigheter vad gäller styr-

ningen av bolagets verksamhet rätten att utnämna och om det behövs avsätta styrelsen. (Björkwall et al. 2008, 72)

För bolagets förvaltning ansvarar bolagsstyrelsen och utöver detta fattar bolagsstyrelsen beslut om frågor som är exceptionella eller frågor som har stor betydelse med tanke på verksamhetens omfattning och karaktär. När det kommer till bolagets löpande förvaltning är det den verkställande direktören som har ansvaret. Beslut som binder bolaget tas av bolagets verkställande direktör och styrelse. Det beslutande organet för kommunen kan inte ta beslut som är juridiskt bindande för bolaget. (Björkwall et al. 2008, 73)

Med hjälp av bolagsordningen och samarbets- och delägaravtal tar bolagets ägare beslut om dess verksamhetsområde, grundregler för verksamheten samt sätter upp mål för verksamheten. Verksamhetens viktigaste mål och verksamhetsområde bestäms i bolagsordningen. Genom avtal anger ägarna noga den uppgift som bestämts för bolaget i bolagsordningen. (Björkwall et al. 2008, 73)

Förhållandena mellan bolaget och ägarkommunerna uppgörs i samarbetsavtalet. I samarbetsavtalet tas bland annat uppdelning av arbetsuppgifter mellan kommunerna och bolaget, hur stor andel kommunerna finansierar av bolagets investeringar och en rapport över bolagets verksamhet upp. Och i delägaravtalet fastställer ägarna till bolaget sina inbördes förhållanden samt regler mot bolaget. I ett delägaravtal kan det uppgöras om bolagets grundande, vem som representerar kommunerna i bolagets förvaltningsorgan och vilka som mål satts upp för verksamheten. (Björkwall et al. 2008, 73)

Inom till exempel avfallshanteringen och regionala näringsverksamheten är bolag en vanlig form av samarbete för kommunerna. I enlighet med upphandlingslagstiftningen anses ett aktiebolag som ägs helt av en eller flera kommuner som inhouse. Med uttrycket inhouse menas att ägarkommunerna kan göra direkta upphandlingar av bolaget, detta om inte ägarkommunerna erbjuder tjänster på den allmänna marknaden. (Björkwall et al. 2008, 73)

Exempel: KuntaPro Oy

KuntaPro Oy är ett aktiebolag som ägs av kunderna, dvs. kommuner, samkommuner och kommunägda företag, och erbjuder en rad olika tjänster inom ekonomi- och löneförvaltning. (KuntaPro. Kunta-alan kehittäjä ja tehokas palvelija.) Ägarna är nio till antalet och företaget har 190 anställda. (KuntaoPro. Esittely) Vasa är en av aktieägarna i KuntaPro, men Vasa stad har bara outsourcat systemtjänster åt aktören. Ekonomiförvaltningsuppgifterna utför man själva. (KuntaPro. Vaasan taloudenohjaus jatkaa modernilla kehityspolulla)

3 MODELLER FÖR ANSKAFFNING AV TJÄNSTER

Kommunerna har rättigheten att beställa sådana tjänster som deras uppgifter kräver. (Kommunallagen kap. 1, 2 §) Vi kommer därför att ta upp olika alternativ för att skaffa tjänster, men kommer att koncentrera oss på outsourcing som är ett av alternativen.

Man kan särskilja fyra modeller för anskaffning av tjänster; egen tjänsteproduktion, interna kunskaps- eller tjänstecenter, sammanslutningar samt outsourcing där man använder sig av en köptjänst. Vilken modell som passar bäst bedöms i varje enskilt fall. (Kiistinen, Linkoaho & Santala 2002, 69)

3.1 Interna kunskaps- eller tjänstecenter

Tanken med interna kunskaps- eller servicecenter är att splittring av kunskap eller kompetens inom organisationen lätt kan leda till funktionell ineffektivitet, i synnerhet när det gäller sådana specialkunskapsområden som anses vara centrala eller till och med strategiska för organisationens verksamhet. Utgående från denna grundidé har dessa två utvecklingsmallar för kunskapscentralisering uppkommit.

Ett kunskapscenter är en verksamhetspunkt eller ett virtuellt nätverk där organisationen samlar sin kärnkunskap, dvs. specialkunskap som har strategisk betydelse för organisationen. Det fungerar som spjutspets vid till exempel utveckling av nya produkter och tjänster och kan alltså göra utvecklingsarbete för organisationens enheter. Det är ändå inte en egentlig tjänsteenhet.

Tjänstecenter samlar organisationens nödvändiga kunskap och den infrastruktur som behövs för kunskapen på ett ställe. Det finns knappt några virtuella tjänstecenter längre, eftersom det i regel behövs gemensamma utrymmen, teknik och system för att producera tjänsten eller servicen. Med tjänstecenter strävar man efter att förbättra kostnadseffektiviteten genom att undvika dubbla funktioner i organisationen. Kvaliteten på tjänsten är också jämnare med denna centraliserade lös-

ning och personalen ofta mera motiverad då specialkomptensutveckling är mera konsekvent.

Nackdelar med tjänstecenter är att det i allmänhet inte finns tillräckligt stor tjänstereproduktion i små och medelstora organisationer för att det ska löna sig att investera i tjänstecenter, medan enheterna i stora organisationer kan uppleva att man förlorar det självständiga beslutsfattandet då tjänsten förflyttas. Förutsättningarna för tjänstecenter är alltså att det finns en tillräckligt omfattande verksamhet samt stöd av organisationens ledningskultur och -system. Dessutom bör planeringen och genomförandet av tjänstecenter göras från grunden, dvs. man ska inte bara samla redan existerande personal, arbetsredskap och arbetssätt på ett ställe.

(Kiistinen et al. 2002, 71-73)

Exempel: Taitoa

Ett exempel på tjänstecenter är Taitoa, som producerar ekonomi- och personaltjänster åt kommuner, samkommuner och kommunägda dotterföretag. Kunderna fungerar som ägare och deltar i utvecklingen av tjänsterna.

Företagets vision är att erbjuda en rikstäckande och enhetlig lösning åt hela kommunkoncerner. Man strävar efter att effektivisera ägarkundernas verksamhet och erbjuda ett nationellt nätverk och en ständig utveckling. Man arbetar också med rekrytering och pensionering. Företagets värderingar bygger på öppenhet, effektivitet och att lyckas tillsammans. (Taitoa. Yritys)

Totalt står Taitoas ägarkunder för över 20 % av Finlands befolkning. (Taitoa Asiakasomistajat) Några av dessa ägarkunder betonar utvecklingsmöjligheterna som även ger nytta i beslutsfattandet och att ett sådant här samarbete gör så att kommunerna slipper konkurrera om sakkunniga. (Taitoa. Asiakas-caset)

3.2 Sammanslutningar

Sammanslutningar är en mellanform som kan användas i fall då det inte är möjligt att överföra servicen till ett internt tjänstecenter och man inte heller vill outsource den helt till ett utomstående företag. Två sammanslutningsmodeller är samföretag och konsortium. (Kiistinen et al. 2002, 73-74)

3.2.1 Samföretag

Samföretag är i detta sammanhang ett företag som ägs gemensamt av serviceanvändarna och av producenten som är specialiserad på servicen, och levererar servicen till användarna. Det finns två sätt som är typiska då man bildar samföretag. Det ena är att en betydande användare av tjänsten grundar en ny organisation tillsammans med ett företag i den aktuella tjänstebranschen, gör upp en företagsbild och målsättningar samt startar upp verksamheten, oftast under förutsättningen att man förbinder sig att köpa en bestämd andel av den nya organisationens produktion. Det andra sättet är att övergå till ett samföretag via ett internt kunskaps- eller tjänstecenter. Då kan man först bolagisera tjänstecentret till ett dotterföretag och sedan låta någon expert i tjänstebranschen i fråga bli delägare. Denna mall har till exempel varit populär i IT-branschen där man gjort på detta sätt med koncernernas IT-avdelningar.

Fördelar med samföretag jämfört med egen produktion är att tjänsten produceras av branschens toppaktörer samtidigt som man slipper riskerna med att rekrytera dem till den egna organisationen. Fördelen jämfört med outsourcing är att användarna fortfarande har möjligheten att påverka och kontrollera tjänsteproduktionsföretaget genom ägandeskapet. Utmaningen med samföretag är att kombinera företagens kulturer och strategiska mål.

(Kiistinen et al. 2002, 74-75)

3.2.2 Konsortium

Konsortium är ett sådant arrangemang där sammanslutningen levererar tjänsten. Beställaren av tjänsten väljer alla tjänsteleverantörer som sedan står i direkt avtalsförhållande med beställaren och ansvarar för leveransen från sitt eget delområde. Någon av medlemmarna i konsortiet kan dock ha en mera ledande ställning. Ett annat alternativ är att en tjänsteleverantör, en så kallad ansvarsleverantör, bär helhetsansvaret och väljer de övriga medlemmarna. Den senare formen av konsortium liknar alltså i stor mån outsourcing. För användarna är fördelarna med konsortium flexibilitet och att det finns många valmöjligheter samt att priskonkurrensen ofta är stor. Riskerna ligger hos ansvarsfördelningen och förståelsen av beställarens verksamhet. (Kiistinen et al. 2002, 76-77)

3.3 Outsourcad funktion eller process

Outsourcing blev vanligt på 1990-talet då man märkte att det var ett sätt att minska på de fasta kostnaderna och balansen. Fenomenet började inom informationshantering och spred sig sedan till andra stödfunktioner som ekonomiförvaltning och personalledning. (Kiistinen et al. 2002, 100)

Vid total outsourcing utförs hela verksamheten av en utomstående aktör och kommunens roll är beställare och övervakare av tjänsten. Den utomstående producenten är då ett självständigt organ med rättshandlingsförmåga, i form av till exempel bolag, förening eller stiftelse, som är verksamt på den öppna marknaden. Kommunen är bara skyldig till avtalsenliga ersättningar.

Vid outsourcing av ett delområde är den outsourcade eller utlokaliserade verksamheten en juridiskt och funktionellt avskild helhet. Också vid denna form av outsourcing är tjänsteproducenten ett självständigt organ, men gällande ansvarsfrågor skiljer sig de olika formerna åt.

Vid partiell outsourcing behöver inte tjänsteproducenten vara ett eget organ utan kan vara en del av kommunens organisation så länge producenten är en funktionellt och ekonomiskt självständig enhet.

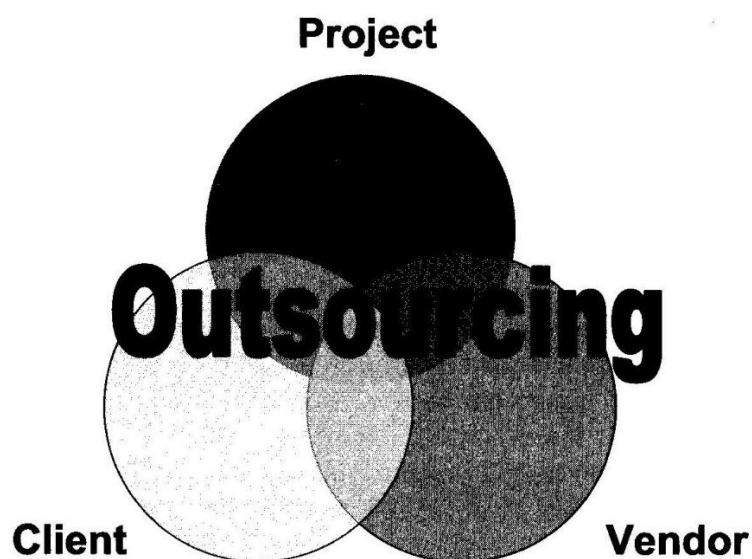
(Komulainen 2010, 20)

Outsourcingens tre viktiga komponenter består av kunden, leverantören och själva arbetet som outsourcas.

En kund är den person eller organisation som vill outsourca ett visst projekt. Normalt funderar denna enhet att använda outsourcing som ett strategiskt verktyg. Kunder kan variera i omfattning och storlek. En kund kan vara en hel organisation eller en enhet inom en organisation.

Leverantören är den tjänsteleverantör som tar över och sköter det outsourcade arbetet. Leverantören finns i många former och storlekar. Till exempel kan en leverantör vara en extern organisation, vilket oftast är fallet. Dock kan en leverantör också vara ett dotterbolag till organisationen.

Den tredje komponenten är det egentliga arbetet som outsourcas. Förr var den vanligaste formen av detta arbete tillverkning eller arbetsintensiva projekt. Idag tas ett steg i riktning mot outsourcing av mera arbetskomplexa former såsom mjukvaruutveckling.



Figur 2. Outsourcings komponenter. (Power, Desouza & Bonifazi 2006, 3)

3.3.1 Motiv för att outsource

Den övervägande orsaken för att delta i outsourcing är kostnadsbesparingar, som verkställs på flera sätt. För det första kan kostnadsbesparingar komma från enkel övergång från fasta till rörliga kostnadsmodeller. I den fasta kostnadsmodellen äger man alla resurser och måste betala för förvärvandet och underhåll. Dessa kostnader är fasta oavsett om man använder resursen eller inte. Enligt den rörliga kostnadsmodellen ådrar man inte de fasta kostnader som är förknippade med att upprätthålla tillgången, utan man betalar bara en avgift när man använder tillgången.

Outsourcing innebär inte endast överföring av arbete, utan också överföring av beslutanderätt. Genom att överge rätt till beslutsfattande minskar organisationen behovet att använda stora resurser åt beslutsfattande. Leverantören tar på sig ansvaret för beslutsfattandet och svarar för de resultat som projektet har som mål. Överföring av beslutsfattande och ansvar möjliggör för kunden att ägna mer upp-

märksamhet åt sina kärnkompetenser och områden där man bör satsa mer uppmärksamhet och ledningsinsatser.

Varje organisation har sina kärnkompetenser: vissa har mera utvecklade och mogna och det är det som gör dem till branschledare. När man använder sig av outsourcing, är det viktigt att en kundorganisation kan utnyttja kärnkompetenser från sin leverantör, inte enbart för enkla uppdrag men även kunskap. Kunskap ifrån leverantören, särskilt inom dess kärnkompetens, kan hjälpa kunden att omstrukturera, omforma och omkonstruera sina affärsprocesser så att de är bättre utrustade för att uppnå större kompetens. Detta har varit den kritiska förändringen i fokus på senaste år, då outsourcing börjar bli mer utvecklat. Kunderna är inte längre enbart intresserade av att sänka kostnader utan även av att hitta affärspartner som kan bidra till företagets strategi genom att förse organisationen med expertis och kompetens som inte återfinns i den egna organisationen.

(Power et al. 2006, 8-9)

Sett till företagsstrategin finns det två centrala motiv till outsourcing, nämligen att man alltid försöker förflytta riskerna dit där man bäst kan förutse, hindra och hantera dem, samt att man försöker förbättra den strategiska flexibiliteten och reaktionskänslighet genom att minska bundenheten till konstanta anläggningar, lösningar, persongrupper och egendom.

När det gäller personal och kompetens är organisationer ofta inte intresserade av att satsa på utveckling av den egna kunskapen om det inte handlar om kärnkunskap eller kärnfunktioner. Outsourcing kan också ses som ett sätt att utveckla den egna kunskapen. Genom att man outsourcar stödfunktioner får man möjlighet att koncentrera ekonomiska och tidsmässiga resurser på kunskapsområden som är nödvändiga för kärnkompetensen eller kärnfunktionerna.

Ur kundernas synvinkel bör man beakta att kvaliteten och tillgängligheten på produkten eller tjänsten måste kunna säkerställas, att kraven på flexibilitet uppfylls

samt att utveckling av produkten eller tjänsten och problemlösning ska kunna ske snabbt.

(Kiistinen et al. 2002, 83-86)

3.3.2 Fördelar med outsourcing

Fördelar med outsourcing uppkommer både i den strategiska och den operativa verksamheten, kostnadseffektiviteten och kvaliteten.

Outsourcing kan förbättra företagsbilden om man väljer sådana samarbetspartners som förknippas med positiva egenskaper, till exempel trovärdighet eller kvalitet. Som tidigare nämndes kan outsourcing också leda till att organisationens kärnkompetens förstärks då resurserna kan koncentreras på den. Flexibiliteten kan också förbättras då tjänsteleverantören ofta kan utföra förändringar snabbare och mera effektivt än man kan inom organisationen.

När det kommer till marknadspositionen kan outsourcing göra att man når nya marknader och får nya möjligheter. Reaktionsförmågan på förändrade krav och behov på marknaden förbättras också då man inte är lika bundna till sådana faktorer, till exempel råvaror och teknologi, vars framtid kanske står på spel. Också förmågan att svara på förändrad efterfrågan är bättre hos specialiserade leverantörer som har större helhetsvolym i sin verksamhet.

Den funktionella nyttan med outsourcing är att verksamheten effektiviseras och kvaliteten förbättras. Ekonomiskt sett förbättras kostnadseffektiviteten då tjänsteleverantörerna kan hålla lägre kostnader bland annat tack vare större verksamhetsvolym. Eget kapital befrias också ifall egendom överförs till tjänsteleverantören tillsammans med den outsourcade funktionen. Outsourcing kan vara ett medel att undvika investerings- och reparationskostnader i framtiden.

När det gäller personalen är fördelarna som tidigare nämndes att man får tillgång till utomstående specialkompetens och kan utveckla och få större nytta av den

egna specialkompetensen. Outsourcing kan dessutom vara ett sätt att trygga personalens motivation och utvecklingsmöjligheter eftersom det kan råda brist på karriärmöjligheter inom de områden i organisationen som inte har med kärnverksamheten att göra. Karriärsinriktade personer söker sig bort till arbetsplatser med bättre utvecklingschanser där deras förmågor uppskattas, vilket blir kostsamt och dessutom kan riskera kvalitetsnivån på kärnfunktioner som kräver goda stödfunktioner. Exempel på tjänsteföretag med positiv företagsbild och professionell personal finns bland annat i städ- och kontorservicebranscherna.

(Kiistinen et al. 2002, 86-94)

3.3.3 Risker vid outsourcing

De vanligaste fällorna med outsourcing är bland annat brist på engagemang hos ledningen, minimala kunskaper om outsourcingmetoder, avsaknad av en kommunikationsplan, att man inte känner igen affärsrisker med outsourcing, inte använder sig av externa källor för kunskap eller att man inte tillägnar rätt personer för rätt jobb.

Många organisationer fastnar i hajpen av outsourcing och glömmer bort att det är en komplicerad affärsstrategi. För att lyckas måste organisationen identifiera, upprätta och genomföra beprövade metoder och bästa praxis inom branschen. De flesta organisationer vill inte erkänna att deras kunskap om outsourcingens livscykel och hantering är begränsad eller minimal.

Mognare organisationer som är seriösa av att göra sin outsourcing lyckad söker fram branschens bästa praxis. De investerar i utbildning för sin personal inom beprövade metoder och kategoriserar dem i relation till dess interna processer, medan man samlar in och analyserar data för att mäta framsteg.

Outsourcing representerar ett paradigmskifte för hur företag drivs, då dessa söker nya sätt att reducera sina fasta kostnader och flytta kostnader till en mer varierande modell som är fördelad på ett projekt till projekt basis. Rykten om outsour-

cing kan påverka organisationens alla nivåer, inge rädsla och oro och skapa en negativ inverkan på organisationens produktivitet. Till exempel i många organisationer långt innan man börjar med outsourcing minskar de anställdas produktivitet, lägre omsättning och låg arbetsmoral blir genomgripande och brist på tillit i organisationer leder till dålig service och produktleverans.

Företag som har sina produkter utvecklade utifrån egna teknologier behöver en hög grad av kännedom när det gäller sina kunder och är väldigt sårbara under sina outsourcing processer. I dessa organisationer återfinns en stor del av det intellektuella kapitalet i små mängder hos flera experter som då måste identifieras. Kommunikation med dessa anställda är därför väsentlig för att säkerställa att de är medvetna om sina roller och att de är tillräckligt kompenserade för att stanna under outsourcing processen. Företag som inte lyckas med detta har större risk att förlora nyckelpersoner och intellektuellt kapital under outsourcing processen, vilket kan medföra att outsourcing inte blir lyckad.

(Power et al. 2006, 20-23)

Det hot mot en lyckad outsourcing som har att göra med företagsbilden och strategin är att organisationen blir för beroende av tjänsteleverantören. Leverantören strävar efter att utvidga sin verksamhet, vilket kan göra så att den beställande organisationen lätt vänder sig till samma tjänsteleverantör då man vill outsourca andra funktioner, vilket inte nödvändigtvis behöver vara den bästa lösningen. Tjänsteleverantören kan få en för stark ställning och därför bör all utvidgning av outsourcingområden behandlas som ett nytt outsourcingbeslut.

När det gäller marknadspositionen är risken att organisationens flexibilitet gällande nya affärsbehov lider eftersom man inte har några stora möjligheter att påverka leverantörens verksamhet och i värsta fall riskerar att gå miste om utvecklingsmöjligheter.

Den ekonomiska risken är att kostnaderna blir högre än beräknat, vilket bland annat kan bero på att den outsourcande organisationen inte har tillräcklig kännedom om marknaden för att kunna förhandla till sig konkurrenskraftiga villkor eller att kostnaderna för själva överföringen av tjänsten underskattas.

(Kiistinen et al. 2002, 94-97)

Dolda kostnader kan också vara ytterligare tjänster eller produkter som behövs från tredje part som inte ingår i avtalet. Andra kostnader som kan tillkomma är anställning av en advokat vars uppgift är att granska avtalet och om det behövs tillägga eller göra ändringar i avtalet.

Vid outsourcing av funktioner som kräver insyn av konfidentiell information kommer dessa naturligtvis att utgöra en informationssäkerhets- eller sekretessrisk. Exempel på konfidentiell information är bland annat data om löner och personlig information om kunderna. Det är viktigt att utvärdera outsourcing företaget för att kunna bedöma och minska säkerhetsrisker för verksamheten.

När man outsourcar en funktion från sin organisation till en tredje part så överför man praktiskt taget kontrollen och beslutsfattande av funktionen till en annan organisation. Även om man har kontrakt som ska se över de legala delar av överenskommelsen så kommer inte detta täcka förvaltningen och den tredje parten kommer antagligen inte vara driven av samma faktorer som den egna organisationen, vilket kan resultera i potentiella konflikter.

(Expert Program Management)

När det kommer till personalen och kompetensen finns risken att det uppstår internt motstånd mot outsourcingen, som kan uppstå till exempel på grund av att personalen känner sig ifrågasatt. Det är viktigt att låta de personer som berörs mest delta i outsourcingprocessen i ett tidigt skede.

Det kan också lätt uppstå problematiska situationer när det gäller ledning av den outsourcade tjänsten. De vanligaste problemen har att göra med informationshantering, kommunikationsbrister samt konkurrens mellan olika tjänsteleverantörer.

(Kiistinen et al. 2002, 97-99)

3.3.4 Outsourcingbeslutet

Outsourcingprocessen består av outsourcingbeslut, val av leverantör och överföringsskede. Under hela processen sker samtidigt projektledning och förändringshantering.

Beslutsprocessen bör inledas med att man bestämmer mål och principer för projektet. Man ska ha en projektplan med tidsramar, namngivna resurser, en kommunikationsplan och fastställda besluts- och rapporteringsprocesser. Viktiga frågor att beakta är vad man outsourcar och till vem, vilka risker som kan identifieras och hur de kan förebyggas, vad outsourcingen kräver av den egna organisationen, vilka ekonomiska påföljder outsourcingen kan få och om det finns möjliga hinder.

(Kiistinen et al. 2002, 100-103)

En formell kommunikationsplan som artikulerar syftet av outsourcingprocessen och med viktiga milstolpar skall förklara organisationens olika processer som är involverade i outsourcingen, inklusive tidslinjer och beskrivningar på hur kommunikationen ska ske inom organisationen. Organisationen måste vara rak på sak med sina anställda gällande den långsiktiga påverkan av outsourcing. Det kan handla om nya jobbuppgifter, anställda som ska förflyttas till en outsourcingleverantör eller möjliga avskedningar. Det är viktigt att ta upp alla frågor och problem som kan uppkomma från anställda i god tid, och inse att de inte allt kommer vara stödjande. I dessa samtal är det viktigt att fokusera på vilken påverkan outsourcing kommer ha och att man är försiktig med att peka ut problematiska enheter eller processer som kan bidra med problem för organisationen förr. Organisat-

ioner ska alltid spela rent spel och behandla all påverkad personal professionellt och med respekt. (Power et al. 2006, 22-23)

Man bör också kartlägga de affärsmässiga behoven, vilka inom den offentliga sektorn innebär de behov som baseras på organisationens grunduppgift. Med andra ord fastställer man grundkriterierna för att kunna ta ställning till olika alternativ. Man bör ha tydligt definierade mål för att försäkra sig om att outsourcingen stöder organisationens strategi och för att underlätta hela processen.

Man ska även göra en utgångsanalys sett till kostnader, kapital och personal samt en marknadsanalys för att kartlägga potentiella tjänsteleverantörer som kan producera rätt tjänst till rätt pris och som har rätt resurser och erfarenheter.

Följande steg i beslutsprocessen är att kartlägga alla lösningsalternativ. Till exempel vid outsourcing av ekonomiförvaltning är det möjligt att outsourca alla funktioner, men marknaden är en begränsande faktor i synnerhet om ekonomiförvaltningens verksamhet är stor. Målsättningen är i regel att ordna ekonomiförvaltningsfunktionerna så kostnadseffektivt som möjligt, så att man kan koncentrera organisationens resurser på funktioner som ger mervärde. Då förflyttas alltså ekonomiförvaltningens fokus mera till funktioner som stöder organisationens strategi. Rutinverksamheten automatiseras så mycket som möjligt så att man uppfylla ökade krav på tillförlitligheten hos den information man framställer. En ekonomiförvaltning som effektivt stöder affärsbehoven förutsätter en viss kompetens, och det är upp till organisationen hur mycket kompetens man vill behålla själva och hur mycket som kan skaffas från utomstående. Man kan välja att outsourca ekonomiförvaltningens alla funktioner, enbart systemen eller en del av funktionerna. Vilket alternativ man väljer bör vara bestämt innan man börjar be om offerter.

Det faller sig i många fall naturligt att outsourca hela ekonomiförvaltningen, om man väl tagit beslutet att outsourca. På så sätt gör man sig av med de egna resurserna, vilket ger störst kostnadsbesparingar och effektivitet då resurserna kan kon-

centreras på kärnfunktionerna. Marknaden kan dock vara en begränsande faktor och risken ligger i att man förlorar mycket av kontrollen.

Att enbart outsourca sina system är ett alternativ då det finns ett behov av att utveckla eller byta ut de tekniska systemen, eller om man vill minska på balansen och slippa underhållningskostnader.

För många organisationer är det realistiskt att outsourca vissa funktioner till en tjänsteleverantör, till exempel bokföring, reskontra, fakturering, kassahantering och indrivning. Då behöver inte den egna organisationen ägna sig åt rutinfunktioner utan kan ägna den egna kompetensen och kontrollen åt exempelvis planering och rapportering. Risken är att den outsourcade verksamheten är så pass liten att kostnaden för tjänsten blir för hög i jämförelse med att man skulle behålla verksamheten inom organisationen.

Då man kartlagt alla lösningsalternativ är nästa steg i beslutsprocessen riskanalys, där man identifierar de viktigaste riskerna vid outsourcingen, analyserar dem och gör en plan för hur man ska hantera dem.

Därefter gör man upp en grov förverkligingsplan för hur och när överföringen av tjänsten ska ske. Det slutliga beslutet ska ske på basis av en ekonomisk analys över alla kostnader och inbesparingar som den nya verksamhetsmodellen skulle medöfra-

(Kiistinen et al. 2002, 103-115)

3.3.5 Exempel på outsourcing: Nivala

Nivala är en stad på 539,4 km² som är belägen mellan norra och mellersta Österbotten och som grundades år 1867. Nivala blev en stad år 1992 och har cirka 11 000 invånare. (Nivala stad)

I Nivala valde man att outsourca hela ekonomiförvaltningen till en bokföringsbyrå i början av år 2011 på grund av att kommunens egen programvara och server var

föråldrade. Kommunen ville så långt som möjligt överföra ekonomi- och löneförvaltningen till elektroniska webbaserade system där varje anställd själv kan fylla i sina uppgifter.

Varje avdelning har en fakturerare som gör avdelningens fakturor i det webbaserade faktureringsystemet. Bokföringsbyrån tar sedan emot filerna i systemet och förmedlar faktureringsuppgifterna till Itella som i sin tur skickar e-fakturor till kunderna. Bokföringsbyrån sköter om reskontra och bokföring och kommunens fakturerare ansvarar för att de fakturor de uppgjort har riktighet.

Inköpsfakturorna sänds direkt till bokföringsbyrån där man skannar dem till det elektroniska systemet. I systemet sänds fakturorna sedan till avdelningarna enligt en bestämd ruttkarta, först till den som ska granska fakturan och sedan till den som ska godkänna den. Vilken av dessa personer som kan kontosätta fakturan beslutas i respektive avdelning.

Uppgifter som behövs för löneräkningen, till exempel förändrade arbetstider, rese-
räkningar, dagtraktamenten och semestrar sköts så att de anställda själva fyller i uppgifterna i det elektroniska systemet. Den anställdas förman godkänner uppgifterna i systemet och därefter förflyttas de till bokföringsbyråns löneprogram. Bokföringsbyrån sköter då resten av löneförvaltningen ända till betalning.

Kommunens nya ekonomiförvaltningssystem har vållat många problem, varav det största ligger hos löneräkningen. Stadskamreren ser inga fördelar med outsourcingen utan anser att den försämrat ekonomiförvaltningen på grund av att bokföringsbyråns personal var helt ny och saknade erfarenhet av motsvarande arbetsuppgifter på den kommunala sidan. Dessutom menar hon att bokföringsbyråns IT-program har varit svårare och mindre flexibla än de gamla system som kommunen tidigare använde. Uppdatering av information och flexibel tillgång till uppgifter har försämrats jämfört med tidigare.

Ett annat stort problem har varit att ansvarsfördelningstabellen, där det fastställdes vad som hör till bokföringsbyråns uppgifter och som gjordes av konsulten som skötte konkurrensutsättningen, gjordes på en alldeles för grov nivå. Alla arbetsuppgifter framkommer inte i tabellen, vilket innebär att stadskamreren hela tiden är tvungen att förhandla med bokföringsbyrån om vilka uppgifter som hör till det avtalade priset och för vilka uppgifter man kan debitera per timme. Detta i sin tur leder till att priset kommunen betalar blir för högt jämfört med de tidigare kostnaderna för den egna verksamheten. Stadskamreren är tvungen att kontinuerligt förklara dessa kostnader för fullmäktige.

En annan aspekt av outsourcing är att kommunen sade upp den personal som sedan länge hade utfört uppgifterna inom ekonomiförvaltningen. De gavs möjligheten att söka till bokföringsbyrån i fråga men ingen valde att göra det utan blev hellre arbetslösa och bestred uppsägningarna vilket Mäenpää anser förståeligt. Hon menar också att staden borde ha gjort outsourcingen genom överlåtelse av rörelse så att den gamla personalen kunde ha följt med till den nya tjänsteproducenten, särskilt med tanke på att hela proceduren med uppsägningar och bestriidande fortfarande skaver i stadshuset och bland beslutsfattare.

Mäenpää avråder kommuner från att outsourca ekonomiförvaltningstjänster till privata bokföringsbyråer, men påpekar att hon dock litar på servicecenter som ägs gemensamt av kommuner och tror att de fungerar bättre och inte har vinstmål på kommunernas skattetillgångar.

(Mäenpää, S)

3.3.6 Sverige och outsourcing inom kommuner

I Sverige har mer än var fjärde kommun outsourcat delar av sin verksamhet och det verkar som att allt fler kommuner räknar med att outsourca ännu mer av sin verksamhet på externa företag under de kommande åren.
(IDG)

De viktigaste orsakerna varför kommunerna i Sverige väljer att outsourca delar av sin verksamhet beror på att man inom kommunen vill minska på kostnaderna och höja kvaliteten på verksamheten. Det som kommunerna framför allt outsourcar är IT-tjänster (48 %) och lönehantering (26 %). (Visma)

Den vanligaste motiveringen bland kommunerna för att inte outsourca delar av sin verksamhet är att kommunen själv vill ha kontroll över hela verksamheten. (IDG)

Redan under 60- och 80- talen outsourcade många kommuner sin drift till externa leverantörer. Under 90-talet ändrades tendensen och kommunerna ville behålla sina system och sin kompetens inom kommunen. Detta blev dock kostsamt och idag är samarbete mellan kommuner allt vanligare och allt fler köper IT-stöd som molntjänster (funktioner som köps över nätet istället för att köpa egen programvara). Personal- och löneområdet har varit vanligast för denna typ av tjänster men det finns ett ökande intresse inom ekonomi, skola och omsorg. I synnerhet för små och medelstora kommuner är det svårt att behålla kompetensen i IT-, ekonomi- och personalområdet, men också större kommuner ser de kostnadseffektiva fördelarna med att skaffa ekonomi- och personalsystem som köptjänst. (Aditro)

4 FÖRÄNDRINGSPROJEKT INOM EKONOMIFÖRVALTNINGEN

Då man ska genomföra förändringsprojekt inom ekonomiförvaltningen finns det många frågor att ta i beaktande. För att genomföra och också dra nytta av förändringen krävs rätt resurser och kunnande och att de personer som rörs av förändringen är engagerade i det nya verksamhetssättet. Man borde ha en klar bild av hur resultatet av förändringen ska vara för att kunna anses vara lyckat, till exempel vilken konkret nytta den gett och om det nya verksamhetssättet verkligen tagits i bruk. Om organisationens nyckelpersoner verkligen tror att förändringen kommer att hjälpa till att lösa organisationens problem är chanserna goda att förändringen införlivas i verksamheten. Andra faktorer som underlättar att nya verksamhetssätt tas emot är utvecklingsmål, engagemang i organisationens strategi och att ekonomiförvaltningens vision stöds.

Eftersom idén med nya innovationer är att stöda affärsverksamheten faller det sig också naturligt att organisationens ledare och personal ändrar arbetssätten bestående efter att innovationen tagits i bruk. I de allra flesta projektplaner för nya innovationer finns mätbara mål, men ändå fästs i uppföljningen ofta för litet uppmärksamhet vid de egentliga resultaten. För en lyckad utvärdering är det dock viktigt att ha någon slags kostnad-nytta-analys.

Trots att målet med ett förändringsprojekt är att en ny innovation tas i bruk är projektet inte nödvändigtvis misslyckat om det avbryts eller om det inte förverkligas i praktiken. Projektet kan ändå ha haft positiv inverkan genom att till exempel kunskapen inom ekonomiförvaltningen utvecklats eller att man definierat centrala problem inom organisationen. Det som i slutändan avgör huruvida projektet varit lyckat eller inte är alltså effekterna av förändringen.

(Järvenpää, Partanen & Tuomela 2001, 287-289)

4.1 Principer att tänka på vid ibruktagning av nya innovationer

Enligt Kotters teori om ledning av förändringsprojekt finns det åtta centrala principer som bör eftersträvas. Det är viktigt att hela organisationen är medveten om förändringens betydelse, varför man bör skapa en så kallad förändringsenergi inom organisationen och utarbeta en vision för förändringen som man sedan förmedlar till hela organisationen. Till dessa principer hör också att det bör finnas en ledningsgrupp för förändringen, att man eliminerar hinder för förändringen och upprätthåller en positiv känsla gentemot förändringen. Nyttan eller resultatet av förändring borde ofta uppvisas och förändringen borde bli en del av organisationens kultur.

Det finns också särskilda så kallade grundregler att tänka på då man tar i bruk nya beräkningsinnovationer. Några av dessa regler är att innovationen ska stöda företagets strategi och stöda ekonomiförvaltningens utveckling och vision. Vid ibruktagningen av en ny innovation ska företagskulturen tas i beaktande, eftersom personalens antaganden som baseras på företagskulturen ofta kan fördröja förändringar.

De olika skedena i organisationens verksamhet påverkar också förhållningssättet till förändringen. Om man till exempel håller på och minskar på personalen som ett led i rationalisering och samtidigt försöker utveckla kostnadsberäkningen är förutsättningarna inte goda för en lyckad förändring, eftersom personalen kan tolka situationen som att en sådan förändring (dvs. utveckling av kostnadsberäkningen) innebär att man ytterligare försöker skära ner på personalen. Vid ibruktagning av nya beräkningsinnovationer bör man komma ihåg att lägga lika mycket vikt vid faktorer som påverkar det mänskliga beteendet som vid tekniska faktorer. Som tidigare nämnts är det ytterst viktigt med kommunikation med innovationens nyckelpersoner, om vilket skede man befinner sig i, varför förändringen utförs på ett visst sätt, vad syftet med förändringen är och vad som förväntas av alla inblandade. Man bör också vara beredd på att allt inte går som planerat. Under projektets gång kan man gärna rapportera mellanresultat för att upprätthålla motivat-

ionen. Det är viktigt att kunna identifiera och möta de utmaningar som har att göra med kunskapsledning vid ibruktagningen av beräkningsinnovationer. Den sista grundregeln är att tydligt bestämma när man ska sluta använda det gamla beräkningssättet och hur det ska gå till i praktiken.

(Järvenpää et al. 2001, 289-297)

4.2 Centrala val inför förändringsprojekt

För förändringsprojekt bör man för det första sätta ihop en projektgrupp, vilket brukar gå snabbt. Oftast är det ganska självklart vilka personer som bör höra till gruppen, utgående från vilka som har den kunskap som behövs och vilka som är nyckelpersoner som borde vara med i gruppen. Det räcker dock inte att endast representanter för organisationens ekonomiförvaltning deltar i förändringsprojektet för att hela organisationen ska engagera sig i förändringen.

Att välja projektchef är inte alltid så lätt, men det har konstaterats att konsulter inte lämpar sig för rollen. Ifall en konsult spelar en väldigt central roll under förändring är risken att förändringen inte internaliseras tillräckligt i organisationen, och dessutom är det en större utmaning att engagera sig i verksamhetsmallar som kommer utifrån I praktiken har det visat sig fungera väl då projektchefen är så neutral som möjligt. Oftast faller valet av projektchef på ekonomidirektören eller ekonomichefen, då han eller hon vanligtvis har stort förtoende bland gruppmedlemmarna.

Projekt kan antingen utföras genast i hela organisationen eller som pilotprojekt, där man genomför delprojekt. Pilotprojekt kan vara vettigt speciellt vid omfattande och utmanande projekt, bland annat för att man har möjligheten att öva på förändringen och det är lättare att upptäcka problem som kan uppstå.

Att hantera motstånd mot förändringar är en stor del av att leda förändringsprojekt. Sådant motstånd är naturligt och uppkommer i regel vid förändringar. Man kan kategorisera det i rationellt, emotionellt och socialt motstånd. Rationellt mot-

stånd kan till exempel grundas på hot mot den ekonomiska situationen, emotionellt till exempel på att man är tvungen att ge upp det invanda och lära sig något nytt och socialt motstånd uppstår ofta till följd av gruppens normer.

För att hantera motståndet är de tidigare nämnda grundreglerna centrala, dvs. man bör anpassa planering och förverkling av förändringen till organisationens strategi, till utvecklingen av affärsverksamheten och till problemlösning inom organisationen. Information och kommunikation om eventuella hot mot förändringen är viktigt, eftersom det väcker tillit trots att de i vissa fall också kan förstärka motståndet. Om man vinner över motståndet hjälper det till att förstärka motivationen hos de personer som berörs av förändringen.

(Järvenpää et al. 2001, 299-304)

5 METODER

De metoder vi har använt i vår undersökning är intervju och benchmarking. Vi har valt besöksintervju som metod för att få mångsidig information om ekonomiförvaltningen i Närpes och e-postintervju för de övriga kommunerna. Jämförelsen med andra kommuner har vi valt att se som en form av benchmarking.

5.1 Benchmarking

Benchmarking är en metod som används för att förbättra en verksamhet på olika sätt. Begreppet benchmarking innebär att ett företag sätter sin verksamhet i relation till andra, det vill säga gör jämförelser med avsikt att förbättra den egna verksamheten. Benchmarking kan göras både inom företaget och i förhållande till andra företag och kan exempelvis fokusera på administrativa processer och aktiviteter. Genom benchmarking kan man ta reda på hur verksamheten kunde förbättras men också hur man inte ska göra.

Företag arbetar med benchmarking av olika orsaker, till exempel för att få förbättringsåtgärder svart på vitt, få folk att öppna ögonen för nya idéer, för att göra ekonomistyrningen mera externt inriktad, för att få kunskap om arbetssätt som redan visat sig vara framgångsfulla och för att öka förståelsen för olika framgångsfaktorer och prestationsskillnader.

Benchmarking kan delas in i tre huvudtyper. Vid intern benchmarking fokuserar man på verksamheten inom företagets eller koncernens enheter, vilket betyder att man kan jämföra identisk eller liknande verksamhet i flera enheter då det gäller till exempel försäljning och distribution. Några fördelar med intern benchmarking är att man har tillgång till mycket och tillförlitlig information, att den uppmuntrar till kommunikation och samarbete samt att den inte behöver vara resurskrävande. Nackdelar kan vara att det inte finns något jämförelseobjekt och att konflikter lätt kan uppstå.

Vid konkurrensinriktad benchmarking koncentrerar man sig på konkurrenterna. Denna typ av benchmarking anses vara mer effektiv än den interna, eftersom företagen då är verksamma på samma marknader och benchmarkingen då kan omfatta sådana faktorer som skiljer sig åt mellan olika företag. Därmed kan benchmarkingen ge upphov till förändringar eller arbete som överhuvudtaget inte beaktats tidigare. Utmaningen med konkurrensinriktad benchmarking är att få tillgång till information och insyn i konkurrenters verksamhet utan att konflikter uppstår. Konkurrerande företag etablerar i vissa branscher ett slags benchmarkingrelation i form av exempelvis informationsutbyte och olika slags samarbete.

Också vid funktionsinriktad benchmarking arbetar man ur ett extern perspektiv, men man fokuserar inte nödvändigtvis på konkurrerande företag, utan de företag man jämför med kan höra till helt andra branscher. I stället fokuserar man på företag som är framstående och framgångsrika i ett visst avseende, i regel en funktion så som tillverkning eller administration. Vid denna typ av benchmarking är det viktigt att man hittar företag, vars verksamhet verkligen är överförbar till det egna företaget. Om man hittar sådana företag har benchmarkingen goda förutsättningar att vara effektiv och göra så att man kan överföra så kallade "best practises". Andra positiva aspekter är att informationsutbyte kan vara mindre komplicerat och känsligt än vid konkurrensinriktad benchmarking, att det finns många potentiella jämförelseobjekt och möjligheterna att identifiera och använda sig av så kallade framgångsrecept från andra branscher. Det negativa är att arbetet är resurskrävande och kan vara svårt att genomföra, och att det även i detta fall kan vara svårt att få den information som behövs.

När det gäller extern benchmarking kan information, förutom från olika former av samarbete, fås från bland annat tidskrifter och böcker, oberoende rapporter, konsulter, konferenser och liknande evenemang, kunder och leverantörer, årsredovisningar och benchmarkingnätverk.

Benchmarking kan ta sig uttryck i flera olika former. Arbetet kan pågå ständigt eller en kortare tid, ha större eller mindre omfattning och utföras av få eller många

personer. Resurserna som benchmarkingen får varierar och formaliteten varierar och den kan utföra systematiskt eller osystematiskt.

(Ax, Johansson & Kullvén 2005, 653-662)

Eftersom vår uppdragsgivare önskat att vi bland annat ska använda oss av jämförelser i vårt arbete kommer vi till stor del att använda oss av benchmarking som metod. Vår benchmarking skulle kanske främst klassas som konkurrensinriktad eftersom kommunernas verksamhet är mer eller mindre identisk, trots att kommunerna inte är konkurrenter i ordets rätta bemärkelse.

5.2 Intervju

Intervjun är en forskningsmetod som man i allmänhet använder sig av för att grundligt kartlägga och få djupare kännedom om till exempel människors uppfattningar, erfarenheter och avsikter. Denna forskningsform omfattar vanligtvis få personer och därför är det svårt att generalisera resultaten statistiskt. Intervjuer kan också användas som komplement i sådana fall då man utgående från en teoretisk grund forskar om en generell problematik. Med hjälp av intervjuer kan man få en fördjupad kunskap om ämnet, samtidigt som man kan få reda på sådan information som man inte hade förväntat sig. (Sohlberg 2001, s. 119-120)

Besöks-, telefon- och postintervju är tre exempel på intervjuer. Vid omfattande undersökningar är det vanligt att man använder sig av besöksintervjuer, som i regel är en resurs- och tidskrävande form. Dock kan den vara nödvändig för att få tillräckligt detaljerade svar och även för att kunna ställa mera komplicerade frågor.

Om man ställer öppna frågor lönar det sig med besöksintervjuer för att respondenten ska svara så utförligt som möjligt, eller huvudtaget svara på frågorna.

Telefonintervjuer kan man använda sig av för att snabbt samla in data. Precis som vid besöksintervjuer kan intervjuaren påverka kvaliteten på svaren i och med

att den kan ställa följdfrågor och uppmana till mera ingående svar. Nackdelen med denna typ av intervju är att den inte borde ta för lång tid. Förutom av praktiska skäl kan det även vara svårt att bibehålla respondentens motivation och intresse när den inte ser intervjuaren. Frågorna borde alltså inte vara för många eller djupgående. Dessutom har respondenten ingen betänketid eller möjlighet att söka information som kan behövas, vilket kan påverka svarens kvalitet negativt. Telefonintervjuer kan även komplettera postenkäter och besöksintervjuer. (Dahmström 1991, 42-49)

Vi valde besöksintervju som en av våra metoder för att få en så komplex bild som möjligt av Närpes stads ekonomiförvaltning eftersom denna del är den mest centrala i vår undersökning. För att komplettera besöksintervjun med huvudbokförare Anne-Maj Jerkku använder vi oss också av kontakt via e-post för att få svar på specifika frågor som uppkommer under arbetets gång.

Den metod som vi använde då vi kontaktade de övriga kommunerna var postintervju, eller närmare bestämt e-postintervju, då vi skickade vårt frågeformulär till ett fåtal personer via e-post. Frågorna var ganska öppna och vi ställde också några följdfrågor direkt via e-post. Vi använde oss också av e-postintervju för att ta reda på hur Nivala upplevt sin outsourcing av ekonomiförvaltningen.

Vi skickade ett frågeformulär till ekonomichef Rikard Haldin i Kristinestad, ekonomichef/IT-ansvarig Pamela Buss i Malax och ekonomichef Ulla-Britt Manninen i Jakobstad. Frågorna koncentrerades på områdena bokföring, fakturering och löneräkning. Vi frågade också hur respondenterna själva upplevde effektiviteten i respektive kommuns ekonomiförvaltning och bad om information om hur ekonomiförvaltningen sköts i kommunernas största dottersamfund för att kunna jämföra även den aspekten.

Frågorna som vi ställde i e-postintervjun med Nivalas stadskamrer Saara Mäenpää inriktades helt på själva outsourcingen som gjorts i kommunen, dvs. hur ekonomiförvaltningen sköts i nuläget och hur hon upplevt outsourcingen.

6 KARTLÄGGNING AV DEN NUVARANDE EKONOMI- FÖRVALTNINGEN INOM NÄRPES STAD

För denna del av arbetet har vi utgått från verksamhetsberättelsen för år 2011 samt intervjuer med ekonomidirektör Kent-Ole Qvisén och huvudbokförare Anne-Maj Jerkku.

6.1 Nyckelinformation om Närpes stad

Närpes, en österbottnisk stad som omfattar 970 km² landareal, hade 31 december 2011 en befolkning på 9412 personer varav 87,28 % svenskspråkiga. Inkomstskattesatsen för år 2011 var 20,0 %, årsbidraget 305 euro per invånare eller totalt 2,9 miljoner och skuldbördan 1255 euro per invånare. Den 31 december 2011 fanns det i staden totalt 4343 arbetsplatser, varav största delen var inom service. (Berättelse över verksamheten år 2011, 1-4)

Förutom förvaltningsavdelningen finns inom Närpes stad en teknisk avdelning, vård- och omsorgsavdelning samt en avdelning för utbildning och fritid.

Den tekniska avdelningen sköter om den tekniska servicen och räddningsverksamheten. Den behandlar frågor som har att göra med kommun, bygg, planläggning samt allmäntekniska frågor. Förutom detta sköter den tekniska nämnden ärenden som enligt lagen för byggnad och förordning samt annan lagstiftning hör till byggnadsnämnden, men också ärenden om stadens brand- och räddningsväsende. (Närpes stad. Administration. Tekniska nämnden)

Bildningsnämnden har hand om barn och utbildning. De ansvarar för barndagvård, förskoleundervisning, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning. Kanslisten för bildningskansliet sköter om administrationen för barndagvård, den grundläggande utbildningen och gymnasieutbildningen i Närpes stad. (Närpes stad. Invånare. Barn och utbildning)

Fritidsnämnden i Närpes stad stöder fritidsverksamheten på olika sätt. Den har som mål att det ska finnas möjligheter för alla till en meningsfull fritid. Eftersom det ständigt sker förändringar inom de flesta verksamhetsområden, leder detta i sin tur till att det behövs punktsatser från fritidsnämnden i staden, men också från föreningar och organisationer som bedriver fritidsverksamheten i Närpes. (Närpes stad. Invånare. Fritid och kultur)

För vård och omsorg är målsättningen att ”Verksamheten ska vara jämlik, ekonomisk hållbar, effektiv och miljöanpassbar”. Fokus ligger på att förebygga, kunna ingripa i ett tidigt skede och erbjuda rehabilitering. Servicen skall ges utgående från en helhetssyn på individen, med detta menas ett respektfullt och empatiskt mottagande, att servicen är lättillgänglig och att servicen ges på rätt nivå och i rätt tid. K5, som står för Kust- Österbottens samkommun för social- och primärvård har ansvaret för att det ska finnas social- och primärvård i Närpes. K5 har i uppgift att beställa servicen, medan vård- och omsorgsavdelningen i Närpes är ansvariga för produktionen av service. Detta sker genom att man på olika ställen inom Närpes stad har verksamhetspunkter. (Närpes stad. Invånare. Vård och omsorg)



Figur 3. Närpes stads förvaltning. (Närpes stad. Administration)

6.2 Kommunkoncernen

Närpes kommunkoncern består av staden samt dottersamfunden Närpes Vatten Ab, Ab Biodalens Greencenter, Ab Sydösterbottens Ishall, Ab Närpes Dynamo Net Närpiö Oy, Ab Närpes Företagarcenter, Närpes Fjärrvärme Ab, Närpes Bostäder Ab och Närpes Idrottshall Ab.

Vi har valt att ta reda på hur ekonomiförvaltningen är ordnad i Närpes Vatten Ab, Ab Närpes Dynamo Net Närpiö Oy och Närpes Fjärrvärme Ab, som alltså är tre av de största dottersamfunden där kommunens ägarandel är mellan 93,33 och 100 procent.

(Berättelse över verksamheten år 2011, 11)

6.2.1 Närpes Vatten Ab

Närpes stad, Svenska Österbottens folkhögskola och Närpes församling var det tre delägare som grundade Närpes Vatten den 5 januari 1967 . Sedan december år 2000 är Närpes stad ensam aktieägare. Närpes Vatten är verksam i Närpes stads område och förser kommunens invånare med rent vatten. Ungefär 60 procent av det vatten som levereras ut i nätet renar Närpes Vatten i det egna reningsverket som finns i Valsberg och resterande 40 procent köps av Oy Aqua Botnica Ab som är ett partivattenbolag och ägs till cirka 40 procent av Närpes Vatten. (Närpes Vatten)

På Närpes Vatten är sekreteraren ansvarig för redovisning och bokslut och han sköter själv bokföringen med Hogia Arts redovisningsprogram.

För fakturering av vatten och avlopp använder man sig av vattenverksprogrammet Vesi.NET. Samma program används även för register över abonnenter, anslutningsavtal, vatten och varulager. Programmet innehåller reskontra, körning av betalningsreferenser och bildning av direktdebiteringsfiler. Man har en person an-

ställd på deltid som oftast sköter reskontran och det är hon och Yrjans som också tar ut fakturorna.

Löneräkningen och rapporteringen till skatteförvaltningen sköter främst sekreteraren. Det löneprogram som används är Hogia Lön. (Yrjans, K)

6.2.2 Ab Närpes Dynamo Net Närpiö Oy

Närpes Dynamo Net ägs till 96,67 % av staden . (Berättelse över verksamheten år 2011, 11) År 2002 grundade Företagshuset Dynamo och Närpes stad Dynamo Net för att upprätta och driva den lokala datakommunikationsnät i Närpes. Dynamo Net har investerat i ett modernt och ändamålsenligt bredbandsnät som binder ihop byarna i Närpes och ser till att invånarna och företagen i denna omkrets har högkvalitativa anslutningar för kommunikationer lokalt, nationellt och internationellt. (Dynamo Net)

På Närpes Dynamo Net sköts bokföringen av ekonomichef Lisa Bäckman-Perälä tillsammans med bokföringsbyrån Dama Consulting. Bäckman-Perälä konterar allt och sedan bokför man på Dama. Faktureringen sköts som köptjänst av Dynamo där en person sköter reskontran och faktureringen på uppdrag av VD:n. Löneräkningen görs helt av bokföringsbyrån. (Bäckman-Perälä, R)

6.2.3 Närpes Fjärrvärme Ab

Närpes stad äger 93,33 % av Närpes Fjärrvärme (Berättelse över verksamheten år 2011, 11) som grundades våren 2006. Två värmecentraler ägs och har byggts av Närpes Fjärrvärme Ab och dess huvudcentral är stationerad på industriområdet i Finby, men även en reservcentral finns som ligger i centrum av Närpes. Huvud – och reservcentralen ska förse dess kunder med värme. Värmebolagets mål är att huvudcentralen ska användas i så stor utsträckning som möjligt eftersom de använder bio-bränsle i den fasta bränslepannan. (Närpes Fjärrvärme)

På Närpes Fjärrvärme sköts all ekonomiförvaltning av bokföringsbyrån Dama Consulting. (Sund, K)

6.3 Samkommuner

Närpes är medlem i sex samkommuner; Vasa sjukvårdsdistrikt, Kårkulla, Svenska Österbottens samfund för utbildning och kultur, Österbottens förbund, Suupohjan koulutuskuntayhtymä samt Kust-Österbottens samkommun för social- och primärvård. (Berättelse över verksamheten år 2011, 11)

6.3.1 Vasa sjukvårdsdistrikt

Vasa sjukvårdsdistrikt ägs och upprätthålls av 14 österbottniska kommuner. Dit hör Kristinestad, Kaskö, Närpes, Korsnäs, Malax, Korsholm, Laihela, Lillkyrö, Vasa, Vörå, Nykarleby, Pedersöre, Jakobstad och Larsmo, som fungerat ända sedan 1991. Vasa sjukvårdsdistrikt förser befolkningen med specialsjukvårdstjänster både på svenska och finska. Inom distriktområdet, det vill säga från Kristinestad i söder till Larsmo i norr finns totalt 166 250 invånare varav 51 procent har svenska som sitt modersmål, ungefär 45 procent har finska som sitt modersmål och knappa 4 procent har något annat modersmål. (Vasa sjukvårdsdistrikt)

Sjukvårdsdistriktet upprätthåller administrativt Vasa centralsjukhus, som bedriver verksamhet förutom i Vasa även i Kristinestad. Vasa centralsjukhus tillhandahåller tjänster inom många specialiteter och dessa assisteras av olika serviceenheter. (Vasa centralsjukhus)

6.3.2 Kustösterbottens samkommun

Kustösterbottens samkommun ska i enlighet med lagen om folkhälsoarbetet ordna primärvården för medlemskommunerna. Dessutom ska den ordna socialvården för Korsnäs, Kristinestad, Malax och Närpes enligt socialvårdslagen samt för Kaskö socialvård som är nära ansluten till primärvården Samkommunen fungerar som beställare och beställer största delen av servicen av medlemskom-

munerna vilka producerar servicen för sina invånare. (Berättelse över verksamheten år 2011, 62)

6.4 Programvara

Det datasystem som man använder i ekonomiförvaltningen inom Närpes stad för bokföring, löneräkning och till fakturering är utvecklat av företaget Abilita.

Abilita Ekonomistyrning används för bokföring och inköpsreskontra. För bokföringen finns det bland annat en standardkontoplan för kommuner och man får lätt fram rapporter.

Vid registrering av inkommande fakturor använder man sig av en funktion som kallas cirkulation av inköpsfakturor, som underlättar då respektive avdelning ska kontrollera sina fakturor. Då kan kontosättning samt granskning och godkännande ske direkt via webbcirkulation. En bankfil görs varje dag för de fakturor som förfaller till betalning, denna fil överförs sedan till bankprogrammet varifrån betalningen sker. Kontoutdrag och referensbetalningar inhämtas två gånger per vecka.

Dessutom använder kommunen sig av Abilita Äldreomsorg och övrig socialvård samt Abilita Materialhantering och Abilita Hälso- och sjukvård. De här programmen har sedan koppling till Abilita Ekonomistyrning och Abilita Fakturering.

Till exempel Hälso- och sjukvårdsprogrammet består av modulerna Tidsbokning med köer, Mottagning och besöksstatistik, Företagshälsovård, Rådgivningsbesök, Vårdavdelning, Hemsjukvård samt Tandvård. Programmets funktioner täcker allt från tidsbokning och patientmottagning till kassa och rapportering. Eftersom man är en av de första användarna av Abilitas kundkrets som tagit i bruk kopplingen mellan Hälso- och sjukvårdsprogrammet och det nya faktureringsprogrammet, har det uppstått en del problem i början men överlag är man nöjda med lösningen och har fått bra support av företaget. (Jerkku, A-M. 2012)

6.5 Bokföring

Huvudbokförare Anne-Maj Jerkku och ytterligare en bokförare sköter om stadens bokföring. Jerkku har huvudansvaret för bokföringen som helhet, gör bland annat förberedelserna för momsörningen varje månad, sköter överföring till anläggningstillgångar och deltar i bokslutsarbetet. Hon deltar också i budgetarbetet, räknar lönebikostnader, för in budgetsiffrorna för de mindre avdelningarna, sammanställer olika rapporter samt delar ut rättigheter till de personer som fungerar som granskare och godkännare inom organisationen. Den andra bokföraren sköter om den löpande bokföringen. (Jerkku, A-M. 2012)

6.6 Fakturering

Staden har en anställd som är huvudansvarig för faktureringen och sköter kontakten mellan Abilita och de övriga fakturerarna när problem uppstår. Annars sköter kanslisterna på de stora avdelningarna faktureringen för respektive ställe. Som tidigare nämndes använder man sig av webbcirkulation av inköpsfakturer. Staden tar emot e-fakturer men skickar ännu inga själva, även om elektronisk fakturering är på kommande. (Jerkku, A-M. 2012)

6.7 Löner

Stadens löner sköts av tre lönebokförare och man har minst fyra olika betalningsdagar varje månad då lönerna betalas ut till fastanställda, timanställda samt övriga löner och arvoden.

Schemaläggning används av föreståndaren på ett antal avdelningar som hör till staden. Kanslisterna på de olika avdelningarna, bland andra tekniska avdelningen, hälso- och sjukvård och äldreomsorg, registrerar arbetstiderna med tilläggstimmar, obekvämt arbetstid och så vidare från arbetslistor och kontrakt i slutet av löneperioden. Därefter för lönebokförarna in uppgifterna i löneprogrammet och sköter om utbetalningarna. (Jerkku, A-M. 2012)

6.8 Bedömning av effektiviteten i kommunens ekonomiförvaltning

Vi bad Jerkku om hennes åsikt om effektiviteten i dagsläget och i det stora hela anser hon att kommunens ekonomiförvaltning fungerar bra och att personalen känner till sina områden väl. Det hon skulle vilja utveckla är användningen av stadens programvara, eftersom möjligheterna att använda till exempel rapporter och överföringar inte utnyttjas maximalt. Således önskar Jerkku att det satsades mera på individuell programskolning med direkta övningar vid datorerna och att man på det sättet skulle försöka göra förändringar i de dagliga rutinerna. (Jerkku, A-M. 2012)

7 JÄMFÖRELSE MED ANDRA KOMMUNER

Först berättar vi allmänt om kommunerna och kartlägger sedan ekonomiförvaltningen i dessa kommuner med hjälp av de intervjusvar vi fått från respektive kommun och jämför därefter kommunerna med varandra och Närpes utgående från den information vi samlat in. För att få bättre insikt i hur outsourcing av kommunens ekonomiförvaltning kan se ut har vi också ställt frågor till Nivalas stadskamrer Saara Mäenpää om hennes åsikter kring hur outsourcingen av Nivalas ekonomiförvaltning har fungerat och allmänna tankar om fenomenet.

7.1 Kristinestad

Kristinestad har en areal på 809 km² och hade den 31.12.2009 7257 invånare. Det är en tvåspråkig kommun varav 57 % har svenska som sitt modersmål, 42 % finska och 1 % består av övriga språk. (Visit Kristinestad)

Industrin, servicenäringarna och jord- och skogsbruk är kärnan inom näringslivet. Virke och tjära var något som exporterades förr över världshaven nuförtiden är det bland annat skogsmaskiner som exporteras från Kristinestad. (Kristinestad. Kommuninfo och service)

I Kristinestad har man en huvudbokförare som ansvarar för uppföljning och arbetar med budgetering och bokslut. En person sköter om bokföringen i Logicas program ProEconomica. Dessutom skannar en person in inköpsfakturer.

Faktureringen sköts på de olika förvaltningarna av cirka 5-6 personer men högst 10. För allmän fakturering används tidigare nämnda ProEconomica. Vattenfakturering och arrende sköts skilt och hälsocentralen använder sig av Tieto Oys program Effica. Kristinestad använder sig inte av egentlig e-fakturering utan man skriver ut fakturer hos Itella vilket innebär att de kunder som har netposti.fi-servicen får dem elektroniskt.

För löneräkning har man tre anställda och dessutom en person på tekniska verket. Löneräkningsprogrammen som används är Logicas Pegasos och ProExcellenta och som hjälpprogram för kalkylering av arbetstimmar används Titania.

För dottersamfundens ekonomiförvaltning anlitas i regel lokala bokföringsbyråer och kommunkoncernens ekonomiförvaltning har inte samordnats på något annat sätt än genom koncerndirektiv.

När det gäller effektiviteten i kommunens ekonomiförvaltning anser Kristinestads ekonomichef att organisationen är verkligt tunn, men att de centrala systemen är mycket integrerade. Även om kommunens betalningstrafik har varit datoriserad över 15 år anser han att de nuvarande systemen, som baseras på gammal teknologi, PC-datorer och centraldator, är ålderstigna. Kommunens långsiktiga målsättning är att virtualisera arbetsstationerna så att användarna har datoriserade arbetsbord som följer med dem, vilket skulle vara en klar förbättring mot dagsläget, då inte alla system fungerar på alla datorer. Den största reformen inom Kristinestads ekonomiförvaltning hittills var virtualiseringen av centraldatorn år 2006. Först nu skaffar man mera processorer i samband med programuppdateringar och har alltså kört med i stort sett samma centraldatormiljö (HP Blade med VM-Ware) i sex år.

Om man i Kristinestad överhuvudtaget skulle överväga att utlokalisera ekonomiförvaltningen är Kuntien Tiera den enda aktören som har tillräcklig kunskap och teknologi (ett av Sitras projekt för rationalisering av offentlig IT-verksamhet). Skulle detta ske vore anledningen att man inte längre kunde värva kompetent personal, vilket idag inte är något problem. Kristinestad har kunskapen och kompetensen som krävs för ekonomiförvaltningen hos egen personal och har en större kontroll över teknologin som används. Man menar också att man ligger två teknologigenerationer före traditionella bokföringsbyråer.

När det kommer till kostnadseffektivitet kostar till exempel underhåll för e-postsystemet på egen server en euro per användare och år (dimensionerat för 500 användare) medan enbart e-posten i Microsoft Office 365 kostar fem euro per per-

son och månad). Kristinestads filosofi är att kommunen drar nytta av att datorer och nätverksteknologi blir billigare då programmen och lönerna bara blir allt dyrare. Om man skulle outsourca IT-verksamheten är det istället en entreprenör som drar nytta av billigare hårdvara, vilket innebär att det är en bättre idé att äga hårdvaran själv och köpa underhållet utifrån.

(Haldin, R. 2012)

7.2 Malax

Malax kommun omfattar 521 km² landareal och har enligt den 31.12.2010 en folkmängd på 5605 personer, där 87,3 % är svenskspråkiga, 9,2 % finskspråkiga och 3,5 % med annat modersmål. (Malax kommun. Allmänt om kommunen)

Lantbruket är dominerande i kommunen men också andra verksamheter såsom metallindustrin. (Malax kommun. En utmärkt plats)

I Malax sköter en anställd om bokföringen med programmet Abilita ekonomiförvaltning och fem anställda om faktureringen med Abilita fakturering. Kommunen har två löneräknare som även de använder sig av Abilitas program, Abilita personalförvaltning. Malax tar emot e-fakturor och kommer att börja sända e-fakturor så fort man hinner då man nyligen har bytt faktureringsprogram.

Dottersamfundens ekonomiförvaltning är utlokaliserad till bokföringsbyråer.

I dagsläget är kommunkoncernens ekonomiförvaltning inte samordnad överhuvudtaget, men med utökade resurser skulle det vara möjligt att kommunen skötte dottersamfundens ekonomiförvaltning.

I Malax betonar man att effektiviteten i ekonomiförvaltningen beror mycket på personalen. I den aktuella situationen fungerar ekonomiförvaltningen effektivt, men en svag länk är att det är få personer som har kunskap om olika arbetsuppgifter och en längre sjukskrivning på mera än 1-2 veckor bland till exempel löneräkarna skulle genast leda till en besvärlig situation.

Malax svar på frågan om eventuell utlokalisering av ekonomiförvaltningen är ett bestämt nej, på grund av att ekonomiförvaltningen är en av de viktigaste bitarna när det bland annat gäller kommunens interna kontroll. Ingen annan har helhetskollen över kommunen och dess ekonomi och utan kommunens ekonomiavdelning är man rädda att mycket kunde gå snett.

(Buss, P. 2012)

7.3 Jakobstad

Jakobstad är en stad i norra Österbotten. Den 1.1.2010 hade staden totalt 19627 invånare och antalet arbetsplatser är 11 000. Majoriteten av invånarna, 56,42 % har svenska som modersmål, 39,84 % har finska som modersmål och 3,73 % med annat modersmål. (Jakobstad. Allmänt om Jakobstad)

Staden har en stark industriell bas och ett väl fungerande näringsliv som gett bra möjligheter att utveckla servicen. Inom Jakobstad området finns idag 3000 företag av vilken 1200 befinner sig i Jakobstad. Tack vare dess geografiska läge och bra trafikförbindelser med landsvägs-, järnvägs- och flygförbindelser och en egen hamn ger goda förutsättningar för verksamheten. (Jakobstad. Jakobstad som etableringsort)

I Jakobstad sköter tio anställda om bokföringen med programmet Abilita ekonomiförvaltning. Kommunens fakturering sköts av personalen på de olika enheterna, varav cirka 40 personer använder Abilita faktureringsprogram. Fakturering för social- och hälsovård sköts av cirka 60 personer som använder sig av programmet Effica. Även Jakobstad tar emot e-fakturor och kommer att ta egna e-fakturor i bruk under år 2013.

Kommunens löneräkning sköts av 14 anställda och 3 lönesekreterare som använder Abilitas löneprogram.

De största samfundens ekonomiförvaltning sköts av bokförings- och disponentbyråer.

Dottersamfundens och kommunens ekonomiförvaltning har inte samordnats på något sätt förutom att de måste följa direktiv som getts gällande bokslut som ska ingå i koncernbokslut.

Effektivering i Jakobstad ekonomiförvaltning eftersträvas. Värdkommunskapet har medfört sammanslagningar av två ekonomikontor och samkörningen medför översyn av rutiner och processer.

En eventuell utlokalisering av ekonomiförvaltningen är inte aktuell i dagsläget.

(Manninen, U-B. 2012)

7.4 Jämförelse mellan Närpes, Kristinestad, Malax och Jakobstad

Vi har jämfört de olika områden vi undersökt utgående från frågorna som finns i frågeformuläret som vi skickade ut till kommunerna. Informationen om Närpes ekonomiförvaltning hämtades som tidigare nämnts in genom intervju.

1. Hur sköts kommunens bokföring? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

I Närpes sköts bokföringen av två personer, varav en har huvudansvaret för kommunens bokföring som helhet och en har hand om den löpande bokföringen. I Malax och Kristinestad är det enbart en person som sköter om kommunens bokföring. Därtill har Kristinestad en person som har i uppgift att skanna in inköpsfakturer. I Jakobstad har man totalt tio personer som jobbar med kommunens bokföring. Eftersom Jakobstad och Närpes är större kommuner än Malax och Kristinestad kräver det också mera anställda som jobbar med kommunernas bokföring.

Närpes, Jakobstad och Malax dessa tre använder samma programvara för bokföringen, Abilita ekonomiförvaltning, medan bokföringen i Kristinestad sköts i Logicas program ProEconomica.

2. Hur sköts kommunens fakturering? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

Malax har fem anställda som sköter om faktureringen, medan Närpes har en person som bär huvudansvaret för staden fakturering i och med att de olika enheterna vid Närpes stad, det vill säga varje avdelning för sig fakturerar sina fakturor, kontosätter dem och skickar dem slutligen till den person som är huvudansvarig för fakturering som i sin tur bokför dem. Likaså sköts faktureringen på de olika avdelningarna även i Kristinestad och Jakobstad. På de olika avdelningarna i Kristinestad har man cirka 5-6 personer men högst 10 personer som har hand om faktureringen. Sen sköts fakturering för vatten och arrende skilt. I Jakobstad har man cirka 100 personer som sköter om kommunens fakturering varav 60 personer har hand om fakturering för social- och hälsovård och cirka 40 personer fakturerar allt annat som inte hör till social- och hälsovård. På det stora hela har alltså kommunerna ungefär lika många anställda för fakturering förutom Jakobstad där också annan personal fakturerar på de olika enheterna. När det gäller e-fakturering är alla fyra kommuner i ungefär samma fas, de flesta är på väg att ta i bruk e-fakturering.

Närpes och Malax sköter hela sin fakturering med Abilitas faktureringsprogram. I Jakobstad används dels Abilitas faktureringsprogram och dels Effica, där man använder Effica för fakturering av social- och hälsovård. Kristinestad är den enda av dessa kommuner som inte tagit i bruk Abilita, utan använder sig av programvaran ProEconomica för den allmänna faktureringen, men likt Jakobstad använder hälsocentralen Effica för dess fakturering av social- och hälsovård.

3. Hur sköts kommunens löner? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

För löneräkningen har Närpes, Kristinestad och Malax ungefär lika många anställda, 2-4 personer. Jakobstads jämförelsevis höga antal på totalt 17 personer beror naturligtvis på att kommunen är större till storleken. Anmärkningsvärt är att alla kommuner förutom Kristinestad använder sig av Abilitas löneprogram.

4. Hur sköts ekonomiförvaltningen i de största dottersamfundet? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

I de allra flesta dottersamfund sköts ekonomiförvaltningen enligt vad som framgån från intervjuvaren av bokföringsbyråer. I det avseendet särskiljer sig Närpes till viss del från de övriga kommunerna i och med att Närpes Vatten har hand om sin ekonomiförvaltning själva och Dynamo Net sköter en del av sin ekonomiförvaltning internt.

5. Har dottersamfundets och kommunens ekonomiförvaltning samordnats på något sätt?

Ingen av kommunerna har sett till att samordna sin och något dottersamfunds ekonomiförvaltning. Malax är den enda av kommunerna som påpekar att det skulle vara möjligt med större resurser. På basis av vårt urval verkar det alltså inte som att det är särskilt vanligt att verksamheterna koordineras.

6. Hur bedömer ni effektiviteten i kommunens ekonomiförvaltning? Något som kunde förbättras eller som nyligen har förbättrats?

Malax och Närpes verkar vara de kommuner som i dagsläget har en mera effektiv ekonomiförvaltning jämfört med Jakobstad och Kristinestad då man utgår från ansvarspersonernas egen bedömning, som beror ganska mycket på deras personal. I Malax är svagheterna att det inte är många som har kunskap om olika arbetsuppgifter och långvariga sjukskrivningar som uppkommer medan man i Närpes kunde utnyttja programvaran mera effektivt. I Jakobstad strävar man efter en effektiv ekonomiförvaltning och i och med värdkommunskapet har det orsakat sammanslagningar av två ekonomikontor och det i sin tur har krävt översyn av rutiner och processer. Ekonomichefen i Kristinestad anser att deras system är åldersstigna detta för att systemet bygger på gammal teknologi, PC-datorer och centraldator. Detta är något som de i framtiden vill ändra på genom att virtualisera arbetsstat-

ionerna, vilket betyder att användarna kommer ha datoriserade arbetsbord som följer med dem. Vi kan konstatera att ansvarspersonerna i ovan nämnda kommuner betonar litet olika faktorer vid bedömningen av effektiviteten i ekonomiförvaltningen. En del anser sig ha en effektiv och välfungerande ekonomiförvaltning, medan andra fortfarande jobbar med att förbättra och effektivera sin ekonomiförvaltning.

7. Skulle ni kunna tänka er att utlokalisera ekonomiförvaltningen delvis eller helt och hållet till en bokföringsbyrå?

Medan man från Närpes håll åtminstone är intresserade av att få mera information om outsourcing som valmöjlighet, är outsourcing inte ett alternativ för Malax eftersom man anser att den interna kontrollen skulle gå förlorad. Inte heller i Jakobstad ser man detta som ett alternativ i dagsläget och någon motivering till detta gav man inte. Kristinestad skulle ta den möjligheten endast om man inte längre hade tillgång till rätt kompetens inom kommunen, eftersom man är av den åsikten att man vinner ekonomiskt på att äga hårdvaran själva och att traditionella bokföringsbyråer inte har hunnit lika långt som kommunen teknologiskt sett. Att outsourca ekonomiförvaltningen är alltså inget som någondera kommun ser som ett alternativ som man skulle välja frivilligt.

8 SAMMANFATTNING OCH FÖRSLAG TILL FÖRBÄTT- RINGAR

Vår uppfattning av Närpes ekonomiförvaltning är att man har en bra översikt över helheten och en klar ansvarsfördelning. Något som inverkar mycket på effektiviteten är vilka program och system som används och i detta avseende har kommunen redan uppdaterat sig med ny programvara och är på väg att ta i bruk sändning av e-fakturor. Ett exempel på att man håller sig uppdaterade tekniskt är att Närpes var en av de första kommunerna som tog i användning IT-lösningen Abilita Hälso- och sjukvård. Av de fyra kommuner vi undersökt använder tre Abilitas program helt eller delvis, så där utmärker sig knappast Närpes varken på ett negativt eller positivt sätt.

Antalet anställda inom själva kommunens ekonomiförvaltning verkar rimlig med tanke på att man har ett fåtal personer anställda för bokföring, fakturering och löneräkning. Antalet anställda inom ekonomiförvaltningen skiljer sig inte heller nämnvärt från de övriga kommunernas. Antalet anställda för bokföring ligger mellan 1-10 personer där Närpes har en person och Jakobstad som är den största kommunen står för det högsta antalet. För fakturering är antalet också på ungefär samma nivå förutom för Jakobstad där faktureringsystemet skiljer sig från de övriga kommunernas. Också för löneräkningen är situationen den samma. Närpes, Malax och Kristinestad har 2-4 anställda och Jakobstad totalt 17.

Vi tror alltså inte att det skulle vara realistiskt att minska på personalen inom själva kommunens ekonomiförvaltning. Däremot skulle det säkert vara en god idé att närmare undersöka hur man inom kommunkoncernen som helhet kunde minska på kostnaderna för ekonomiförvaltningen. Något som vi reagerade på till exempel gällande Dynamo Net är att ekonomichefen kontosätter medan bokföringsbyrån som delvis sköter ekonomiförvaltningen sköter själva bokföringen, vilket inte låter så effektivt. Detta specifika exempel beror kanske på tids- eller kostnadsmissiga orsaker, men i allmänhet skulle det kanske löna sig att centrali-

sera uppgifterna mera. Kanske vore det möjligt att den deltidsanställda på Närpes Vatten skulle sköta någon uppgift för ett annat dottersamfund. Att samordna resurserna på något sätt när det kommer till personal och programvara skulle helt enkelt kunna vara en inbesparing både ekonomiskt och praktiskt.

Lönebokföring skulle också kunna vara ett område där verksamheterna kunde samordnas. Utmaningen är att det då krävs mycket kunskap av löneräknare då många olika avtal och andra bestämmelser råder i de vitt skilda branscherna.

På basis av vår undersökning är det inte så vanligt att ekonomiförvaltningen i kommunkoncernen samkoordineras, varken dottersamfunden sinsemellan eller med kommunen. Det kan möjligtvis bero på att dottersamfunden har så olika verksamheter, till exempel vattenverk och fastigheter. Vi tror dock att åtminstone någon slags samordning skulle vara möjlig förutsatt att personalen fick tillräcklig skolning för att få nödvändig insikt i verksamheterna. I de flesta av dottersamfundet har man dessutom utlokaliserat ekonomiförvaltningen till bokföringsbyråer.

Att outsourca kommunens ekonomiförvaltning helt till en bokföringsbyrå var inte ett aktuellt alternativ eller lockande över huvudtaget för de kommuner som vi intervjuade. Nivala som redan tagit detta sätt i bruk var ett avskräckande exempel, även om det säkert finns kommuner som har lyckats bättre med detta.

Däremot verkar det finnas lyckade exempel på att delta i så kallade tjänstecenter och även samägda aktiebolag där kommunerna själva står som ägare, och detta skulle också vara ett alternativ att se närmare på, om inte nu så om det uppstår större behov av förändring i framtiden. Samarbete mellan kommunerna blir allt viktigare, inte bara inom ekonomiförvaltning utan i de flesta områden, och ger i lyckade fall större utbyte av kompetens och givetvis kostnadsbesparingar. Det lönar sig också att tänka på att samarbete inte behöver begränsas av geografiskt läge utan kan ske i hela landet med hjälp av olika samarbetsformer och ägande i till exempel tjänstecenter eller aktiebolag.

Också inom kommunen kunde det vara en idé att effektivera lönebokföringen, eventuellt genom något elektroniskt system, där anställda själva kunde registrera sina arbetstider. Då skulle lönebokförarna spara in den tid det tar att gå genom arbetslistorna, även om tidsbesparingar naturligtvis bör sättas i relation till de risker det innebär att automatisera löneräkningen.

Att outsourca ekonomiförvaltningen är inte något som vi i första hand skulle rekommendera för Närpes då situationen i dagsläget inte kräver så drastiska förändringar. En eventuell outsourcing kräver mycket planering och skulle påverka den interna kontrollen, vilket gör att många aspekter bör analyseras innan ett sådant beslut skulle kunna fattas. Det skulle också krävas en bokföringsbyrå med rätt resurser och kompetens som är villig att ta ett sådant uppdrag, vilket det inte nödvändigtvis finns på marknaden. Med Nivalas erfarenheter i åtanke lönar det sig vid eventuell outsourcing att försöka behålla den gamla personalen som är insatt i den kommunala verksamheten och att vara ytterst noggrann när det gäller pris-sättningen redan vid konkurrensutsättning för att undvika oväntade kostnader.

Ett enkelt sätt att effektivera ekonomiförvaltningen i kommunen, vilket också huvudbokföraren påpekade, skulle vara att satsa ordentligt på att utbilda personalen i att använda ekonomiförvaltningssystemet, dvs. Abilita, för att maximalt kunna utnyttja alla de möjligheter som programvaran erbjuder. Ett eller några skolnings-tillfälle skulle helt säkert gå att ordna och knappast skulle det vara varken tids- eller resurskrävande.

Om man i Närpes bestämde sig för att göra en grundlig utredning om eventuell förändring av sin ekonomiförvaltning - till exempel samarbete inom kommunkoncernen, medlemskap i något tjänstecenter eller outsourcing - skulle det löna sig att bilda en projektgrupp bestående av nyckelpersoner inom stadens (och dottersamfundens om man beaktar hela kommunkoncernen) ekonomiavdelningar. Någon person med tillräcklig kunskap om de tekniska lösningar som krävs borde också delta i projektet.

Om man sedan skulle komma fram till att en förändring behövs och ska genomföras, borde man också involvera den personal som skulle beröras av en sådan förändring - i rimlig mån - så att alla känner sig delaktiga och så att man inte missar någon viktig praktisk fråga. Med hjälp av kostnadsberäkningar skulle man kunna uppvisa den ekonomiska nyttan av förändringen, som ett steg i att motivera personalen att genomföra förändringen. Troligtvis skulle man också ha annan nytta av en förändring, som förstås också skulle bidra till motivationen. Som också nämnades i den teoretiska delen skulle det vara viktigt att ställa upp konkreta mål för förändringen och även att göra en ordentlig uppföljning av projektet efter att det genomförts.

9 AVSLUTNING

Resultatet av vår undersökning gav inte förslag till några drastiska förändringar i Närpes stad ekonomiförvaltning. För det första var man inte själv missnöjd med någonting specifikt och för det andra hittade vi inga stora olikheter med andra kommuners arbetssätt och lösningar. Dock finns det utrymme för förbättringar som kunde höja effektiviteten.

För att göra en djupare jämförelse med de andra kommunerna kunde vi ha gjort besöksintervjuer, vilket vi också råddes till. Att vi ändå valde att använda oss av e-postintervjuer berodde på att vi ansåg att besöksintervjuer skulle ha varit för tidskrävande och att det kanske var lättare för respondenterna att svara skriftligt för att få med allt väsentligt.

Vi kunde också ha gjort intervjuer med ledning eller personal i dottersamfunden för att närmare utreda hur man kunde samordna koncernens ekonomiförvaltning i praktiken.

Resultatet skulle ha varit mera riktvisande om vi hade inkluderat fler kommuner i vår undersökning, men alla kommuner vi tillfrågade var inte intresserade av att delta. Totalt var det sju av de kommuner som vi bad delta i vår intervju eller bidra med sina kommentarer om outsourcing. Jämförelsen med Jakobstad är svår att beakta då det gäller antalet anställda men hur ekonomiförvaltningen är uppbyggd är ändå relevant.

Kanske skulle vi ha fått mera ingående svar om frågorna i vårt frågeformulär hade varit mera öppna. När det gäller Nivala fungerade e-postintervjun över förväntan, stadskamreren gav oss utförliga svar och framförde många synpunkter som vi hade nytta av.

En sak som vi har märkt när vi gjort vår research är att man i medierna talar om outsourcing även då det egentligen handlar om företag eller center som kommunerna själva är delägare i, vilket då alltså inte är rätt benämning.

KÄLLFÖRTECKNING

Böcker

Anttiroiko A-V., Haveri A., Karhu V., Ryyänen A, & Siitonen P. 2007. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tammerfors. Tampereen yliopistopaino Oy.

Ax, C., Johansson, C. & Kullvén, H. 2005. Den nya ekonomistyrningen. 3. Uppl. Malmö. Liber.

Björkwall, J., Enberg, M., Heikkilä, J., Heinonen, A., Kallio, M., Myllyntaus, O., Palo, S., Suorto, A., Turkkila, J., Tyni, T. & Vuorento, R. 2008. Kommunekonomin – nyckeln till ekonomisk planering. 2. uppl. Helsingfors. Finlands kommunförbund.

Brorström, B., Haglund, A. & Solli, R. 1999. Förvaltningsekonomi. Lund. Studentlitteratur.

Dahmström, K. 1991. Från datainsamling till rapport – att göra en statistisk undersökning. Lund. Studentlitteratur.

Dansell, R. & Phillips, D. 2011. Koncernredovisning i praktiken. 6. Uppl. Stockholm. Bonniers.

Kiiskinen, S., Linkoaho, A. & Santala, R. 2002. Prosessien johtaminen ja ulkoistaminen. Borgå. WSOY.

Kinnunen J., Laitinen E., Laitinen, T., Leppiniemi, J. & Puttonen, V. 2006. Mitä on yrityksen taloushallinto. Keuruu. Bonniers.

Järvenpää, M., Partanen V. & Tuomela T-S. 2001. Moderni taloushallinto – haasteet ja mahdollisuudet. Helsinki. Edita.

Kommunalekonomi. 2001. Helsingfors. Finlands Kommunförbund.

Lauslahti S. 2003. Menestyvä kunta. Kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Vanda. Werner Söderström Osakeyhtiö.

Power, J., Desouza, K. & Bonifazi, C. 2006. The outsourcing handbook. How to implement a successful outsourcing process. London. Kogan Page.

Sohlberg, P & Sohlberg, B-M. 2001. Kunskapens former. Vetenskapsteori och forskningsmetod. Stockholm. Liber.

Så fungerar kommunen. 2009. Helsingfors. Finlands kommunförbund.

Intervjuer

Buss, P. Ekonomichef/IT-ansvarig. Intervju 30.10.2012.

Haldin, R. Ekonomichef. Intervju 30.10.2012.

Jerkku, A-M. 2012. Huvudbokförare. Intervju 31.8.2012.

Manninen, U-B. Ekonomichef 22.10.2012.

Elektroniska källor

Abilita. Produkter och tjänster. 2011. Hänvisat 17.9.2012.
http://www.abilita.fi/se/produkter_och_tjanster.html

Aditro. Aditro och Tieto i fördjupat samarbete med molntjänster för Sveriges kommuner. Hänvisat 6.12.2012. <http://www.aditro.se/nyheter-handelser/nyheter/2010/08/19/aditro-och-tieto-i-fordjupat-samarbete-med-molntjanster-for-sveriges-kommuner>

Demokrati. Kommunens uppgifter. Hänvisat 6.12.2012
<http://www.kansanvalta.fi/sv/Etusivu/Paatoksenteko/Kunnat/Kunnantehtavat>

Dynamo Net. Företaget. Hänvisat 17.9.2012. <http://www.dynamonet.fi/foretaget>

Expert Program Management. Disadvantages of Outsourcing. Hänvisat 6.12.2012
<http://www.expertprogrammanagement.com/2011/01/disadvantages-of-outsourcing/>

Finansministeriet. Budgetöversikt 2013. Hänvisat 6.12.2012.
http://www.vm.fi/vm/sv/04_publicationer_och_dokument/01_publicationer/01_budjetit/20120917Budget/Budgetoersikt_2012__ruotsi_Media.pdf

Finansministeriet. Personbeskattning. Beskattning av förvärvsinkomst. Hänvisat 13.10.2012
http://www.vm.fi/vm/sv/10_beskattning/01_personbeskattning/01_beskattning_av_forvarvsinkomst/index.jsp

Finansministeriet. Personbeskattning. Beskattning av kapitalinkomst. Hänvisat 13.10.2012.

http://www.vm.fi/vm/sv/10_beskattning/01_personbeskattning/02_beskattning_av_kapitalinkomst/index.jsp

Finansministeriet. Näringsbeskattning. Samfundsskatt. Hänvisat 13.10.2012.

http://www.vm.fi/vm/sv/10_beskattning/04_naringsbeskattning/01_samfundsskatt/index.jsp

Finansministeriet. Beskattning. Fastighetsskatt. Hänvisat 13.10.2012

http://www.vm.fi/vm/sv/10_beskattning/03_fastighetsskatt/index.jsp

IDG. Outsourcingvåg att vänta kommuner. Hänvisat 6.12.2012.

<http://www.idg.se/2.1085/1.416629/outsourcingvag-att-vanta-bland-kommuner>

Jakobstad. Jakobstad som etableringsort. Hänvisat 30.10.2012.

http://www.jakobstad.fi/index_se.html

Jakobstad. Allmänt om Jakobstad. Hänvisat

30.10.2012 http://www.jakobstad.fi/jbst/index_se.html

Kommunerna. Befolkningsuppgifter. Hänvisat 6.12.2012.

<http://www.kommunerna.net/sv/databanker/statistik/befolkning/Sidor/default.aspx>

Komulainen, M. Ulkoistaminen kunnissa. 2010. Helsingfors. Finlands kommunförbund. Hänvisat 15.10.2012.

<https://tria.linneanet.fi/vwebv/holdingsInfo?searchId=956&recCount=10&recPointer=129&bibId=283101>

Kristinestad. Kommuninfo och service. Hänvisat 30.10.2012.

<http://www.kristinestad.fi/sv/d-Kristinestad-Kommuninfo-och-service-Kommuninfo-och-service.aspx?docID=7619&TocID=2>

Kuntapro. Esittely. Hänvisat 7.12.2012. <http://www.kuntapro.fi/esittely.html>

KuntaPro. Kunta-alan kehittäjä ja tehokas palvelija. Hänvisat 7.12.2012.

http://www.kuntapro.fi/Esitteet/KuntaPro-esite_web_060212.pdf

KuntaPro. Vaasan taloudenohjaus jatkaa modernilla kehityspolulla. Hänvisat

7.12.2012. http://www.kuntapro.fi/Esitteet/KuntaPro_Vaasa_Kuntax_HR.pdf

Malax kommun. En utmärkt plats. Hänvisat 30.10.2012.

<http://www.esitteemme.fi/malax/WebView/#/0/>

Malax kommun. Allmänt om kommunen. Hänvisat 30.10.2012.

http://www.malax.fi/sv/om-malax/allmant-om-malax_2.html

- Nivala stad. Allmän information om Nivala. Hänvisat 14.11.2012.
http://www.nivala.fi/allman_information_om_nivala
- Närpes stad. Administration. Hänvisat 6.12.2012.
<https://www.narpes.fi/administration>
- Närpes stad. Administration. Tekniska nämnden. Hänvisat 17.9.2012.
<https://www.narpes.fi/administration/tekniska-namnden>
- Närpes stad. Invånare. Barn och utbildning. Hänvisat 17.9.2012.
<https://www.narpes.fi/invanare/barn-utbildning>
- Närpes stad. Invånare. Fritid och kultur. Hänvisat 17.9.2012.
<https://www.narpes.fi/invanare/fritid-kultur>
- Närpes stad. Invånare. Vård och omsorg. Hänvisat 17.9.2012.
<https://www.narpes.fi/invanare/vard-omsorg>
- Närpes Vatten. Historia och verksamhet. Hänvisat 17.9.2012.
<http://www.narpesvatten.fi/verksamhet.htm>
- Närpes Fjärrvärme. Verksamhet. Hänvisat 17.9.2012.
<http://www.narpesfjarrvarme.fi/sv/content/verksamhet>
- Statistikcentralen. Kommunernas ekonomiska situation försvagades år 2011. Hänvisat 6.12.2012. http://www.stat.fi/til/ktp/2011/ktp_2011_2012-02-08_tie_001_sv.html
- Statistikcentralen. Årsbidrag. Hänvisat 6.12.2012.
http://www.stat.fi/meta/kas/vuosikate_sv.html
- Suomi. Kommunerna och kommunalförvaltning. Hänvisat 6.12.2012
http://www.suomi.fi/suomifi/svenska/staten_och_kommunerna/kommunerna_och_kommunalforvaltning/index.html
- Taitoa. Asiakas-caset. Hänvisat 7.12.2012. <http://www.taitoa.fi/asiakkaat-asiakas-caset>
- Taitoa. Asiakasomistajat. Hänvisat 7.12.2012. <http://www.taitoa.fi/asiakkaat>
- Taitoa. Yritys. Hänvisat 7.12.2012. <http://www.taitoa.fi/yritys>
- Undervisning- och kulturministeriet. Understöd och priser. Att ansöka om statsunderstöd, användning och tillsyn över användningen. Hänvisat 10.11.2012.
http://www.minedu.fi/OPM/Avustukset/valtiovastusten_hakeminen_kaeyttoe_j

a_valvonta/?lang=sv

Vasa sjukvårdsdistrikt. Allmänt. 2012. Hänvisat 17.9.2012.
http://www.vaasankeskussairaala.fi/Pa_Svenska/Vasa_sjukvardsdistrikt/Allmant

Vasa centralsjukhus allmänna broschyr. 2012. Vasa. Vasa centralsjukhus. Hänvisat 17.9.2012. <http://www.vaasankeskussairaala.fi/Link.aspx?id=1224515>

Visit Kristinestad. Bekanta dig med staden. Hänvisat 30.10.2012.
<http://www.visitkristinestad.fi/bekanta-dig-med-staden/kristinestad-i-ett-notskal/>

Visma. Kommuner mer öppna för outsourcing än företag. Hänvisat 6.12.2012.
<http://www.mynewsdesk.com/se/pressroom/visma/pressrelease/view/kommuner-mer-oppna-foer-outsourcing-aen-foeretag-816422>

E-post

Bäckman-Perälä, L. 2012. Lärdomsprov. Email e0901334@edu.vamk.fi
 13.9.2012. Utskriven 19.11.2012.

Mäenpää, S. 2012. Opinnäytetyö – Vaasan ammattikorkeakoulu. Email e0900729@edu.vamk.fi 29.10.2012. Utskriven 16.11.2012

Sund, K. 2012. Lärdomsprov. Email e0901334@edu.vamk.fi 19.11.2012. Utskriven 13.9.2012.

Yrjans, K. 2012. Lärdomsprov. Email e0901334@edu.vamk.fi 19.11.2012. Utskriven 13.9.2012.

Övriga källor

Berättelse över verksamheten år 2011. 2012. Närpes stad.

L 17.3.1995/365. Kommunallag. Författning på Finlex författningsdatasida. Hänvisat 26.9.2012. <http://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1995/19950365>

Lärdomsprov Hur effektivera ekonomiförvaltningen – Case Närpes stad
Majda Gutic & Elin Myllyluoma

1. Hur sköts kommunens bokföring? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

2. Hur sköts kommunens fakturering? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

3. Hur sköts kommunens löner? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

4. Hur sköts ekonomiförvaltningen i de största dottersamfunden? Av vem/hur många anställda och med vilken programvara?

5. Har dottersamfundens och kommunens ekonomiförvaltning samordnats på något sätt?

6. Hur bedömer ni effektiviteten i kommunens ekonomiförvaltning? Något som kunde förbättras eller som nyligen har förbättrats?

7. Skulle ni kunna tänka er att utlokalisera ekonomiförvaltningen delvis eller helt och hållet till en bokföringsbyrå?

FRÅGOR TILL NIVALAS STADSKAMRER SAARA MÄEN- PÄÄ

1. Miksi päätitte ulkoistamaan taloushallinnon?
2. Taloushallintoprosessin eri vaiheissa, missä vaiheessa esimerkiksi laskutus ja palkkahallinto siirretään tilitoimistoon? Ottaako tilitoimisto vastaan kaikki laskut? Kuka tarkistaa laskut? Lähettävätkö kunnan eri osastot kaikki palkkatiedot suoraan tilitoimistolle?
3. Onko tämä järjestelmä toiminut hyvin? Hyvät sekä huonot puolet?
4. Suositteletteko talous- ja palkkahallinnon ulkoistamista muillekin kunnille?