



Managementhögskolan
Blekinge Tekniska Högskola

Målstyrning i offentlig verksamhet

**En studie av de anställdas upplevelser och deras
delaktighet i målstyrning på Skatteverkets
Blekingekontor**

Annika Abrahamsson anam05@student.bth.se
Angelica Bernström anbd05@student.bth.se
Jonna Gustafsson jogd05@student.bth.se

Kandidatarbete i Företagsekonomi, 15 hp
HT 2007

Förord

Vi avslutar vår treåriga Civilekonomutbildning på Blekinge Tekniska Högskola med denna kandidatuppsats.

Vi vill först och främst tacka Eva Lövstål som har varit vår handledare och som har varit till stor hjälp. Vi vill även tacka Marie Aurell, Björn Ljunggren och Henrick Gyllberg som på olika sätt hjälpt oss när vi stött på problem.

Vi vill även tacka Skatteverket för deras vilja att ta emot oss och för deras engagemang under uppsatsens gång.

Ronneby, januari 2008

Annika Abrahamsson

Angelica Bernström

Jonna Gustafsson

Sammanfattning

Titel: Målstyrning i offentlig verksamhet – En studie av de anställdas upplevelser och deras delaktighet i målstyrning på Skatteverkets Blekingekontor.

Författare: Annika Abrahamsson, Angelica Bernström och Jonna Gustafsson

Handledare: Eva Löfstål

Institution: Blekinge Tekniska Högskola

Kurs: Kandidatarbete i företagsekonomi 15 hp

Syfte: Syftet med studien är att beskriva och försöka identifiera vad det får för konsekvenser på lokal nivå att en målstyrd offentlig verksamhet samtidigt är en hierarkiskt uppbyggd organisation där besluten fattas på en högre nivå. Det vi främst behandlar i vår studie är hur målen och målstyrningen upplevs av de anställda och vad det är som påverkar att de ska känna sig delaktiga.

Metod: Studien genomfördes på Skatteverkets Blekingekontor med hjälp av tre kvalitativa intervjuer med en chef och två informatörer. Vi genomförde även en kvantitativ enkätundersökning bland de anställda. Detta för att få ett bra underlag till att besvara vår frågeställning.

Slutsatser: Vår studie visar att konsekvensen av att Skatteverket är en målstyrd verksamhet där målen sätts högt i hierarkin blir att de anställda på lokala kontor upplever en begränsad delaktighet när målen sätts. De anställda upplever dock till viss del att de är delaktiga i att utforma sin egen arbetssituation, trots att de lokala målen tilldelas dem. Vi gör även tolkningen att kommunikation kring mål är en bidragande faktor till hur meningsfulla målen anses vara. Samtidigt leder kommunikation vanligtvis till att de anställda upplever en högre grad av delaktighet på sin arbetsplats.

Abstract

Title: Result control in the public sector – A case study of the experiences of the employees regarding their participation in result control at the local Tax Offices in Blekinge.

Authors: Annika Abrahamsson, Angelica Bernström and Jonna Gustafsson

Supervisor: Eva Lövstål

Department: School of Management, Blekinge Institute of Technology

Course: Bachelor's thesis in Business Administration, 15 credits

Purpose: The purpose of this study is to describe and try to identify which the consequences are at a local level when a result controlled organization is hierarchic at the same time and the decisions are being made at a high level within the organization. What we will discuss in our study is how the employees are experiencing the organizational goals and the result control and what it is that affects the employees to make them feel that they are involved regarding the organizational goals.

Method: This study was carried out at the local Tax Offices in Blekinge. The data was collected through three qualitative interviews with the head of the Tax Office and two informants. We also carried out a quantitative investigation with a questionnaire among the employees. This was to assure a solid basis for us to use to help answer our problem in this study.

Results: Our study shows that the consequence of the Tax Office being a result controlled organization where the organizational goals are set at a high level in the hierarchy is that the employees at a local level are experiencing a finite organizational participation. However, the employees are experiencing that they to a small extent are able to affect their own work situation, even though they are being allotted the organizational goals. After our study has been carried out we believe that communication regarding the organizational goals is one of the key factors that contributes when it comes to how meaningful the organizational goals are considered to be. At the same time, communication normally assures that the employees are experiencing a higher level of organizational participation at their workplace.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	7
1.1 BAKGRUND.....	7
1.2 PROBLEMDISKUSSION.....	8
1.3 PROBLEMFÖRMULERING OCH SYFTE	9
1.4 NYCKELORD	10
1.5 TIDIGARE FORSKNING	10
2. METOD	12
2.1 VAL AV ÄMNESOMRÅDE.....	12
2.2 VAL AV UNDERSÖKNINGSMETOD	12
2.3 METOD FÖR DATAINSAMLING.....	13
2.3.1 Sekundärdata	13
2.3.2 Primärdata	13
2.4 VAL AV ANGREPPSSÄTT.....	15
2.5 STUDIENS KVALITET	16
3. TEORI.....	17
3.1 INDELNING AV STYRFORMER	17
3.1.1 Result Control	17
3.1.2 Action control.....	17
3.1.3 Personnel control	18
3.2 MÅLSTYRNING.....	18
3.3 KRITIK MOT MÅLSTYRNING	20
3.4 MÅL I EN VERKSAMHET	20
3.5 MÅLENS FUNKTION I EN VERKSAMHET.....	22
3.6 DELAKTIGHET.....	23
3.6.1 Svårigheter med delaktighet	25
3.6.2 Delaktighet och dess dimensioner	25
3.7 MODELLER FÖR ATT UTFORMA MÅL.....	26
3.8 SAMMANFATTNING TEORIAVSNITT	27
4. ÖVERGRIPANDE INFORMATION OM SKATTEVERKET	29
4.1 SKATTEVERKETS STYRNING	30
4.2 SKATTEVERKETS LOKALA MÅL.....	31
5. MÅL- OCH MÅLSTYRNING PÅ BLEKINGEKONTOREN.....	32
5.1 INLEDNING AV EMPIRIANALYS OCH PRESENTATION AV RESPONDENTER.....	32
5.2 SKATTEVERKETS ÖVERGRIPANDE MÅL OCH DESS BETYDELSE	33
5.3 DE LOKALA MÅLEN OCH DESS BETYDELSE	34
6. ANALYS AV MÅL- OCH MÅLSTYRNING PÅ LOKAL NIVÅ.....	39
6.1 PROCESSEN MOT ATT UPPFYLLA MÅLEN.....	39
6.2 DE ANSTÄLLDAS DELAKTIGHET	40
6.3 KRITIK MOT MÅLSTYRNING	41
6.4 OLIKA STYRNINGSBEGREPP	42
7. SLUTSATS	43
7.1 BESVARANDE AV FRÅGESTÄLLNING	43

7.2 FÖRSLAG TILL FÖRBÄTTRING PÅ SKATTEVERKET	44
7.4 FÖRSLAG PÅ FORTSATTA STUDIER	44
8. KÄLLFÖRTECKNING	46
8.1 LITTERATUR	46
8.2 ARTIKLAR	47
8.3 ÖVRIGA KÄLLOR	47
8.3.1 Muntliga källor	47
BILAGA 1 ENKÄTBREV	48
BILAGA 2 ENKÄT TILL DE ANSTÄLLDA	49
BILAGA 3 INTERVJUFRÅGOR TILL CHEF	53
BILAGA 4 INTERVJUFRÅGOR TILL INFORMATÖRER	54

Figurförteckning

Figur 1, Nedbrytning av mål	22
Figur 2, Dimensioner av delaktighet	26
Figur 3, Styrningsstruktur	30
Figur 4, Målens process från regering till lokalt kontor	31
Figur 5, De som deltagit i vår enkätundersökning indelat i yrkeskategorier	32
Figur 6, Hur mycket tycker du att de övergripande målen påverkar ditt dagliga arbete?	33
Figur 7, I vilken grad anser du Skatteverkets övergripande mål vara realistiska?.....	33
Figur 8, Hur väl de anställda känner till de övergripande målen	34
Figur 9, Upplever de anställda målen mer betydelsefulla om de deltar mer aktivt i utformningen?.....	34
Figur 10, I hur stor grad anser du att du har möjlighet att påverka de lokala målen?.....	35
Figur 11, När i processen anser du dig ha möjlighet att påverka de lokala målen?.....	36
Figur 12, Hur ofta kommunicerar du med de övriga anställda om de lokala målen?	36
Figur 13, Anser du att ni behöver kommunicera mer om de lokala målen?.....	37

1. Inledning

I detta avsnitt kommer uppsatsens bakgrund, problemdiskussion, syfte och problemformulering att diskuteras. Avsnittet avslutas med en presentation av tidigare forskning inom området målstyrning.

1.1 Bakgrund

”Jag har ett mål, du har ett mål, nu behöver vi bara ett fotbollslag.”

Groucho Marx¹

Stora och komplexa organisationer är aldrig enkla att styra och offentliga organisationer är inget undantag. Metoderna för att styra stora organisationer har förändrats efter hand under tidens lopp och idag är målstyrning en vanlig form av styrning både i privata och offentliga organisationer.²

Målstyrning innebär att tydliga mål för verksamheten sätts upp och verksamheten ska sedan styras utifrån dem. En fördel med målstyrning är att målen är klart definierade men att chefer på lägre hierarkiska nivåer själva har frihet att styra sin verksamhet på bästa sätt så att målen uppfylls. Detta kräver att de anställda känner till verksamhetens mål och därmed ökar drivkraften till att utföra ett bra arbete. När det gäller offentliga organisationer är det mycket viktigt att de mål som formuleras är väl förankrade i den verklighet som organisationen befinner sig i och att målen hänger ihop med varandra.³

Skillnaden mellan privata och offentliga verksamheter ligger bland annat i att de mål som ska uppfyllas ofta är mer abstrakta och diffusa för den offentliga verksamheten. Ett privat företag drivs ofta i ett vinstsyfte, medan de offentliga verksamheterna har en helt annan typ av mål att sträva mot.⁴ En offentlig verksamhet ska bedrivas kostnadseffektivt och när målen sätts kan de lätt bli motstridiga.⁵ ”Att hålla en budget” säger ju som bekant ingenting om den valda verksamheten har uppnått sina mål eller inte, tvärtom så kan det ju innebära att verksamheten inte har skötts ordentligt. Om pengar har sparats gällande vård och skola kan det istället betyda att de insparade pengarna har lett till att patienter har fått sämre vård tack vare brist på personal eller att barnen inte har fått nya läroböcker. En skola eller ett sjukhus drivs exempelvis inte för att skapa lönsamhet, utan de har som mål att med hjälp av skatteintäkter förse medborgarna med god utbildning och sjukvård. Den här typen av mål, så kallade inriktningsmål och effektmål, är svåra att styra mot eftersom de kan vara abstrakt formulerade och svåra att mäta.⁶ Arbetet mot ett flertal mål samtidigt innebär att chefen måste hantera en målkonflikt och ibland tvingas att prioritera ett mål framför ett annat.⁷ Målen i en offentlig verksamhet är dessutom i hög grad kontinuerliga och det är svårt att säga när målen uppnåtts.⁸

Det finns en del kritik mot användning av målstyrning inom offentlig verksamhet. För att målstyrning ska fungera effektivt finns det en del krav som ska uppfyllas. Målen ska vara

¹Nilsson, Ulf, Wollin, Christian (1998) *Mått och mål – en introduktion till att mäta kvalitetsmål* Sid. 16

²Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

³Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål*

⁴Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

⁵Ibid

⁶Ibid

⁷Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁸Jacobsen Dag Ingvar, Thorsvik Jan (1997, 2002) *Hur moderna organisationer fungerar*

klara och överrensstämmande och ofta är det svårt att definiera tydliga och mätbara mål i en offentlig organisation. Ett annat uttryck är att målstyrning är svårt när vinstmotiv saknas. I offentlig sektor inträffar det även ofta att ett antal olika mål förekommer inom verksamheten, men att dessa inte överrensstämmer med varandra och då uppstår en så kallad målkonflikt. Det finns även en risk för att de mål som faktiskt är mätbara inom offentlig verksamhet hamnar i större fokus och överskuggar de mål som inte går att mäta.⁹ Ett vanligt problem är att det som är svårt att mäta ofta glöms bort eller blir bortvalt. Detta leder till att verksamheten enbart styrs utifrån ekonomiska mått.¹⁰

Skatteverket är en av de myndigheter som har valt att använda sig av målstyrning i sin organisation trots den kritik som riktats mot användningen av metoden inom offentlig verksamhet. Skatteverket har liksom andra liknande myndigheter regeringen som uppdragsgivare och styrs på kort sikt genom den årliga budgetpropositionen och regleringsbrevet. Då verksamheten är hierarkiskt uppbyggd och besluten fattas på en högre nivå, innebär det att delaktigheten bland de anställda är begränsad då det gäller utformning och fastställande av mål. Regleringsbrevet är det viktigaste instrument som regeringen använder för att påverka i vilken riktning myndigheternas verksamhet styrs och målen i regleringsbrevet är ofta formulerade som effektmål. Målen är uppdelade på olika hierarkiska nivåer och Skatteverket på regional nivå har själv som uppgift att utifrån målen i regleringsbrevet internt för varje förvaltning bestämma uppföljningsbara mål för varje verksamhetsgren. Dessa mål är de mål som tilldelas de lokala kontoren.¹¹ En offentlig verksamhet som Skatteverket är intressant av flera orsaker. Den offentliga sektorn som finansieras av skatteintäkter är grundstenen i vårt samhälle och det finns alltid ett intresse av att undersöka vart skattepengarna går och hur de används. Skatteverket i sin tur använder sig av en form av styrning som har kritiserats, där kritiken innefattar just problem kring styrning och formulering av tydliga mål i offentlig verksamhet.¹²

Enligt Emmanuel *et al* är det en förutsättning för att målstyrning ska fungera optimalt att det finns en dialog mellan ledning och anställd. Det är också viktigt att de anställda upplever att de är delaktiga i arbetet mot målen och samtidigt har möjlighet att påverka målen. Det bör även finnas en hög grad av kommunikation rörande målen inom verksamheten.¹³ Eftersom Skatteverket tycks vara en toppstyrd organisation som därmed har en låg grad av delaktighet bland de anställda gällande beslut kring målen är det något motsägelsefullt att verksamheten samtidigt är målstyrd.

1.2 Problemdiskussion

Något som är viktigt när mål diskuteras och sätts i en verksamhet är att både medarbetare och chefer är delaktiga i processen. Målen ska fungera som motivationsfaktorer för de anställda och samtidigt visa i vilken riktning verksamheten ska styras.¹⁴ Syftet med att ha tydliga mål är att målen ska ge en slags mening till arbetet i verksamheten. Målen ska tydligt visa i vilken riktning verksamheten är på väg och samtidigt innebära en utmaning för medarbetarna.¹⁵

Alla organisationer är beroende av de anställdas motivation, engagemang, kreativitet, kompetens och vilja till förbättring för att de ska kunna överleva i framtiden. Ett krav gällande

⁹ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

¹⁰ Kullvén, Håkan (2001) *Ekonomisk styrning – grunder och perspektiv*

¹¹ Verksamhetens inriktning 2006-2012

¹² Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

¹³ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

¹⁴ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

¹⁵ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

mål i en verksamhet är att alla som ska bidra till att målen uppfylls är medvetna om dem. Det kan verka som något självklart, men i en del organisationer och företag är målen endast en fråga för ledningen.¹⁶ De övergripande målen för offentlig verksamhet sätts högt upp genom regeringens regleringsbrev och budgetproposition. Sedan bryts dessa ner genom de olika hierarkiska nivåerna på chefsnivå och det finns då en risk för minskad medvetenhet och dialog kring verksamhetens mål långt ner i organisationen, vilket kan leda till att arbetet i sig upplevs som mindre betydelsefullt.

En förutsättning för en framgångsrik verksamhet är att de anställda känner sig delaktiga i verksamhetens aktiviteter. Det är viktigt att de känner ansvar samtidigt som de känner frihet över de egna arbetsuppgifterna.¹⁷ Det är ett känt faktum att människor gör ett bättre arbete om de har möjlighet att påverka sin egen arbetssituation och har möjlighet att utvecklas. Även på Skatteverkets lokala kontor som kan beskrivas som toppstyrda i den bemärkelsen att de anställda har begränsat inflytande i målformuleringsprocessen är det viktigt att de anställda känner att de har möjlighet att påverka sin arbetssituation.¹⁸ Eftersom Skatteverket är en hierarkiskt uppbyggd organisation och besluten fattas på en högre nivå, råder det en tydligt begränsad delaktighet i utformningen av målen. Det bör därför finnas andra faktorer som bidrar till att de anställdas arbete och de satta målen upplevs som betydelsefulla. Samtidigt är delaktighet och kommunikation när målen sätts ett krav för en fungerande målstyrning enligt både Rombach och Emmanuel *et al.* Skatteverkets målstyrning kan därmed inte sägas fungera optimalt eftersom de anställda inte är delaktiga när målen sätts vilket kan medföra konsekvenser för hur betydelsefullt de anställda upplever sitt dagliga arbete för att uppfylla verksamhetens mål.

1.3 Problemformulering och syfte

Ett övergripande syfte med denna uppsats är att skapa förståelse för hur målstyrning fungerar inom en offentlig verksamhet. Vi har då valt att genomföra vår studie på Skatteverkets Blekingekontor där vi vill försöka ta reda på vad det får för konsekvenser att Skatteverket anses vara en toppstyrd verksamhet samtidigt som de använder sig av målstyrning. Toppstyrning innebär en bristfällig målstyrning varför vi då vill ta reda på hur målen och målstyrning upplevs av de anställda och vad det är som påverkar hur meningsfulla målen anses vara, då de anställda inte är delaktiga när målen sätts. Vi vill samtidigt ta reda på om det skiljer sig mellan vad de olika yrkeskategorierna upplever. Vi kommer vidare att resonera kring de anställdas delaktighet och kommunikation kring mål eftersom det är viktigt inom en verksamhet som använder sig av målstyrning.

Det vi kommer att undersöka i vår studie är:

– Vad får det för konsekvenser på lokal nivå att Skatteverket är en hierarkiskt uppbyggd organisation och besluten fattas på en högre nivå?

- Hur upplevs målen och målstyrningen av de anställda på Skatteverkets Blekingekontor?
- Vad är det som tycks påverka hur meningsfulla målen och målstyrningen anses vara?

Vi ämnar besvara frågorna genom att beskriva och försöka identifiera vad det får för konsekvenser på lokal nivå att en målstyrd offentlig verksamhet samtidigt är en hierarkiskt uppbyggd organisation där besluten fattas på en högre nivå. Det vi främst behandlar i vår

¹⁶ Nilsson, Ulf, Wollin, Christian (1998) *Mått och mål – en introduktion till att mäta kvalitetsmål*

¹⁷ Nyström John, Wallén Monica (2004) *Bättre möten på jobbet*

¹⁸ Jäghult Bo, Philip Agneta, Selin Gunnar (2002) *Ledningsgruppens dynamik*

studie är hur målen och målstyrningen upplevs av de anställda och vad det är som påverkar för att de ska känna sig delaktiga.

1.4 Nyckelord

Målstyrning, mål, delaktighet, dialog och kommunikation.

1.5 Tidigare forskning

Det finns en del tidigare studier som behandlar målstyrning och vi har fått en hel del intressanta uppslag till vår egen studie genom att studera dessa.

Söderholm har undersökt om det inom målstyrning finns en skillnad i styrning mellan finansiella och icke-finansiella mål och i sin studie kommer han fram till att de mål som är finansiella och mätbara hamnar i större fokus än de icke-finansiella målen. Samtidigt finns det en trend att översätta icke-finansiella mål till finansiella mål, exempelvis antal fel per produktionstimme som istället översätts till en dags- eller månadskostnad. Det finns även en skillnad i måluppföljning och finansiella mål som tenderar att följas upp oftare eftersom dessa anses enklare att följa upp.¹⁹

Det finns inte så många studier genomförda gällande målstyrning i offentlig verksamhet, men en sådan studie har blivit genomförd av Rombach vid Stockholms läns landsting. I studien kommer han fram till att målstyrning inte är en lämplig styrmetod för offentlig verksamhet av flera anledningar. Dels finns det en konflikt eftersom anställda har inflytande i verksamheten både som medarbetare och politiska väljare och han menar att det även finns en otydlighet kring att formulera tydliga överensstämmande mål som fungerar inom alla hierarkiska nivåer.²⁰

Ramberg har liksom Rombach studerat målstyrning inom den offentliga verksamheten, men Rambergs fokus ligger på de kommunala verksamhetsmåten. Han beskriver att det är ett ökat intresse för verksamhetsmått och det beror framförallt på att fler kommuner har börjat decentralisera sin verksamhet och även så småningom börjat använda sig av målstyrning. I sin studie beskriver och analyserar Ramberg externa och interna faktorer som kan påverka användning och utformning av verksamhetsmått. Ramberg har också genomfört en studie då det gäller kommunens arbete med målstyrning. Där konstaterar han att det kan uppstå problem med att bryta ned de politiska målen till olika delmål. Det visade sig också att det var problem med att hitta kvantitativa och entydiga verksamhetsmått som skulle kunna användas för uppföljning. Ramberg beskriver också att beroende på var i verksamhetens hierarki som användarna befinner sig varierar måten och detta beror på vilka uppgifter som utförs i verksamheten.²¹

Ovanstående studier fokuserar på målen inom en målstyrd organisation och det är även det denna studie kommer att fokusera på. Det är svårt att styra en verksamhet utan samordning och ett tydligt medvetande och engagemang kring målen bland de anställda. Brist på detta leder till en sämre måluppfyllelse. Studien kommer att inrikta sig på vad det får för konsekvenser att Skatteverket är en hierarkiskt uppbyggd organisation där besluten fattas på

¹⁹ Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål*

²⁰ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

²¹ Ibid

en högre nivå. Hur målen och målstyrningen upplevs av de anställda på lokal nivå och vad det är som påverkar hur meningsfulla målen anses vara.

2. Metod

I detta avsnitt kommer vi att diskutera hur vi har gått tillväga under uppsatsens gång. Varför vi valde det ämne vi valt och vilken undersökningsmetod samt vilken datainsamlingsmetod vi använt oss av.

2.1 Val av ämnesområde

Vårt val av ämne har bland annat inspirerats av ett introduktionsmöte på Skatteverket i Karlskrona tidigare i höst. Där fick vi genom Skatteverkets informatörer ta del av information rörande organisationens sätt att arbeta. Eftersom Skatteverket just nu befinner sig i en omorganisation fick vi också en liten beskrivning av hur organisationen kommer att se ut i framtiden. För att bestämma vad vår studie skulle inriktas på har vi studerat litteratur och tidigare forskning kring området målstyrning.

2.2 Val av undersökningsmetod

Med hjälp av studiens syfte kan undersökningen kopplas till tre olika typer av undersökningar, den explorativa, den beskrivande och den förklarande. För att kunna bestämma vilken av grupperna vårt syfte kan kopplas till är det viktigt att utgå från huvudfrågan som ska besvaras. De olika typerna av undersökningar överlappar varandra och till viss del kan alla sorters studier kopplas till den explorativa.²²

En explorativ studie kan förklaras som en förberedande studie och den syftar till att det finns en problemformulering och ett betydande problem. Med hjälp av detta ska undersökaren komma fram till en sammanhängande undersökningsplan där det ska förekomma intervjuer, litteraturstudier och enkla orienterade fallstudier.²³

Då det finns ett marknadsproblem men det saknas en uppdatering av en tydlig och klar bild så kan detta förklaras som en beskrivande undersökning. När det genomförs en beskrivande undersökning läggs mer energi på att beskriva någonting än att upptäcka nya fenomen. Den förklarande studien står oftast till grund för både den explorativa och den beskrivande undersökningen. Men det förklarande syftet går lite längre genom att det också identifierar anledningen till varför någonting händer. De flesta undersökningar har ett beskrivande syfte, även om de för det mesta är explorativa i praktiken. Oftast är gränsen mellan dessa syften otydliga och det sker ofta en slags blandning av de tre typerna.²⁴

Vår studie kan främst kopplas till den förklarande och den explorativa undersökningen. Då vi ska undersöka vilka konsekvenser det medför för de anställda på lokal nivå att Skatteverket använder sig av målstyrning trots att besluten fattas högt upp i hierarkin. Detta har kritiserats eftersom toppstyrningen innebär en låg grad av delaktighet för de anställda. Då vi här försöker identifiera anledningen till varför något är som det är kan vi koppla det till den förklarande undersökningen. Eftersom vi även vill ta reda på vilka faktorer det är som påverkar hur meningsfulla målen anses vara kan vi koppla det till den explorativa undersökningen också.

²² Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

²³ Lundahl, Ulf, Skärvad, Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*

²⁴ Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

2.3 Metod för datainsamling

2.3.1 Sekundärdata

Sekundärdata är data som har samlats in och sammanställts i ett annat syfte än det som gäller för just vår undersökning. Det kan vara information som finns inom organisationen eller information som finns i olika offentliga databaser.²⁵ Exempel på sekundärdata kan vara böcker, tidningsartiklar, årsredovisningar och mötesanteckningar. I det moderna medie- och kommunikationssamhället räknas även radio- och tv-program till sekundärdata.²⁶ Det finns både för- och nackdelar med sekundärdata och en fördel kan vara att det inte är så tidskrävande att samla in denna sorts material. Detta leder till att vi som undersökare har större möjlighet att hämta information från ett flertal olika källor. Sedan har vi även möjlighet att utvärdera och jämföra materialet i lugn och ro. Den stora nackdelen med sekundärdata är att den kan vara inaktuell och att den inte alltid passar in på just vårt undersökningsområde.²⁷

När vi bestämt inom vilket område vi skulle göra vår studie krävdes det mycket inläsning och vi använde oss då av sekundärdata. Vi använde oss främst av vetenskapliga artiklar och böcker. För att få kunskap om Skatteverket som organisation men även hur det fungerar på lokal nivå använde vi oss av ”Skatteverkets verksamhetsmål 2007”, ”Verksamhetens inriktning 2006-2012” och broschyren ”Deklaration och skatter i Sverige”. Vi fick även mycket information på det introduktionsmöte som vi var med på i höstas.

2.3.2 Primärdata

För att vi ska komma fram till en bra slutsats med vår studie är det inte tillräckligt att vi bara använder oss av sekundärdata. Det krävs då att vi även samlar in eget material med hjälp av intervjuer och enkätundersökningar vilket kallas primärdata.²⁸ Det finns flera sätt att samla in primärdata på, bland annat enkäter, intervjuer och observationer. Enkäter är ett tryckt formulär med frågor som respondenten själv får svara på. Den kan innehålla frågor som är slutna, det vill säga att frågorna besvaras genom att respondenten kryssar för det valda alternativet. Den kan även innehålla mer öppna frågor där det krävs att respondenten skriver med egna ord vad denne tycker, på detta sätt styrs inte respondenten att svara på ett visst sätt.²⁹

Fördelen med att använda enkäter är att den är billig och att det finns möjlighet att använda sig av ett stort urval av respondenter. En annan fördel med att använda enkäter vid undersökningar är att respondenten kan känna en anonymitet, då de insamlade enkäterna inte innehåller några namn.³⁰ Detta medför att vi förhoppningsvis får mer uttömmande svar från våra respondenter och de vågar svara så tillförlitligt som möjligt. Ytterligare en fördel som finns med enkäter är att materialet redan är dokumenterat då de samlas in. Informationen finns redan nerskriven och vi missar på så sätt inte några viktiga detaljer.³¹

En intervju kan vara strukturerad, ostrukturerad och semistrukturerad. Då en intervju är strukturerad påminner den mycket om en enkät då det finns förskrivna frågor som intervjuaren följer väldigt noggrant. Vid en ostrukturerad intervju används inga förskrivna

²⁵ Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

²⁶ Lundahl, Ulf, Skärvad, Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*

²⁷ Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

²⁸ Ibid

²⁹ Ibid

³⁰ Gustavsson, Bengt (2004) *Kunskapande metoder - inom samhällsvetenskapen*

³¹ Ejvegård, Rolf (2003) *Vetenskaplig metod*

frågor, utan diskussionen är helt informell och det kan pratas fritt inom undersökningsproblemet. Den semistrukturerade intervjun är ganska spontan, då intervjuaren har förskrivna frågor men kanske inte direkt följer dessa. Då det beror på vad respondenten svarar kan intervjuaren hoppa mellan olika frågor beroende på var de passar in.³² En fördel med personliga intervjuer är att de kan vara väldigt omfattande, vilket gör att mer komplexa frågor kan ställas och vi som undersökare får mer ingående material.³³ En annan fördel är att den kan vara väldigt flexibel, då vi som intervjuare kan ställa eventuella följdfrågor till någonting som vi inte tänkt på före intervjun. En nackdel är att det är ganska tidskrävande att göra personliga intervjuer.³⁴ Då vi genomförde våra intervjuer på Skatteverket använde vi oss av den semistrukturerade intervjuformen. Detta för att det skulle bli en så naturlig intervju som möjligt och för att vi skulle kunna ställa frågor utifrån vad intervjupersonen berättade om.

Den stora fördelen med att samla in primärdata är att vi kan anpassa den precis till vårt undersökningsområde och på så vis undvika onödigt material. Dessutom är materialet vi samlar in aktuellt. En annan fördel är att vi vet hur tillförlitligt vårt material är, då det är vi själva som har samlat in det.³⁵ Det finns dock även nackdelar med primärdata. Det kan till exempel vara att det tar längre tid att samla in denna typ av material, då det både krävs noggrann planering av undersökningen och att det ibland kan vara svårt att välja vilken insamlingsteknik som ska användas.³⁶

För att genomföra vår studie på Skatteverket i Karlskrona och Karlshamn planerade vi att använda oss av en djupgående intervju med verksamhetens chef i Karlskrona. Vi tänkte att genom att genomföra en intervju med verksamhetens chef, Sven, skulle vi få viktig övergripande information rörande målsättning, delaktighet och kommunikation. På grund av sjukdom kunde dock denna intervju aldrig genomföras. Det vi då gjorde var att skicka intervjufrågorna via e-mail till honom för att ge honom möjligheten att svara på den vägen istället. Det ansåg han vara en bra idé då det inte var lika tidskrävande för honom då han hade mycket att göra efter sin sjukskrivning och julen var på intågande. Istället genomfördes den djupgående intervjun med en av Skatteverkets informatörer, Jörgen, som tidigare haft samma befattning som Sven. Därmed anser vi att denna information är lika tillförlitlig som om vi hade fått en intervju med Sven, då Jörgen har minst lika stor insyn i hur verksamheten fungerar.

Vi har även fått möjlighet att intervjua Skatteverkets andra informatör Eva tillsammans med Jörgen och till dem ställde vi liknande frågor som vi sedan ställde till de anställda genom enkäten men vi valde här att göra en intervju istället. Vi valde detta på grund av att de befinner sig på samma nivå som övriga anställda och vi kan på detta sätt få möjlighet att få mer utvecklande och ingående svar då vi gör en intervju. För att intervjupersonerna skulle ha möjlighet att förbereda sig skickades intervjufrågorna till dem via e-mail innan intervjun genomfördes. När det gäller dokumentation av våra intervjuer använde vi oss av anteckningar, då vi anser att detta är tillräckligt för att sammanställa det resultat vi ska komma fram till. Vid genomförandet av intervjuerna deltog alla tre gruppdeltagare för att få så tillförlitligt material

³² Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

³³ Gustavsson, Bengt (2004) *Kunskapande metoder - inom samhällsvetenskapen*

³⁴ Bell, Judith (2000) *Introduktion till forskningsmetodik*

³⁵ Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

³⁶ Ibid

som möjligt. Den största anledningen till att vi har valt bort den andra dokumentationsmetoden som är inspelning genom bandspelare, är att vi tror att den skulle ha hämmat respondenten och att denne då inte vågar berätta det som för oss kanske skulle vara viktig information.³⁷

När vi genomförde vår enkätundersökning på Skatteverkets Blekingekontor valde vi att använda oss av pappersenkäter, då de inte litade på systemet med länkar som tillkommer om man använder sig av webenkäter. Vi förde sedan in materialet i systemet E-val för webenkäter för att bearbetningen av materialet skulle underlättas. Då vi genomförde vår enkätundersökning bland de anställda använde vi oss av kryssfrågor då detta troligen ökar svarsfrekvensen eftersom de inser att enkäten inte kommer att ta så lång tid att besvara. Jörgen och Eva tog på sig ansvaret att marknadsföra och dela ut enkäten samt samla in den för att de ansåg att även detta skulle öka svarsfrekvensen.

När utformningen av våra intervjufrågor till chefen skulle göras, började vi med frågor som skulle ge en övergripande bild av det lokala kontoret. Vi inriktade oss därefter på att försöka ställa mer ingående frågor eftersom det är chefen som vet hur målen sätts och hur det fungerar på lokal nivå samt vilka som är involverade. Frågorna till enkätundersökningen utvecklades först efter intervjuerna med Jörgen och Eva. Detta för att vi efter att ha fått mer information om verksamheten kan ställa mer väsentliga frågor till de anställda och inte missa något som vi egentligen borde fråga om.

2.4 Val av angreppssätt

Generellt kan det sägas att det finns två metoder när det gäller undersökningar, den kvalitativa och den kvantitativa metoden.³⁸ Kvalitativa och kvantitativa metoder kan beskrivas som verktyg som används när en undersökning ska genomföras. Beroende på vilken typ av undersökning som ska genomföras och vilken forskningsfråga som ställs väljs typen av metod. Då dessa hänger ihop med varandra förekommer det också väldigt ofta att det blir en slags kombination av dem.³⁹

Den kvalitativa metoden syftar på helheten och på egenskapen av något medan den kvantitativa metoden syftar mer på hur stort och hur mycket något är, det vill säga mängden.⁴⁰ Kort sagt kan skillnaden mellan dessa två beskrivas som att den kvantitativa metoden registrerar framförallt siffror medan den kvalitativa metoden främst utgörs av ord och text.⁴¹ Styrkan med den kvalitativa metoden är att den visar totalsituationen, då det blir en tydligare helhetsbild ökar detta förståelsen av studien. Då den kvalitativa metoden inte säger någonting om hur väl frågeställningen täcker alla enheter är den kvantitativa metoden mer säker på det området.⁴²

Den kvalitativa intervjun har som mål att få en mer nyanserad beskrivning av olika kvalitativa synvinklar om hur den intervjuade arbetar, den använder sig av ord och inte av siffror. Den

³⁷ Ejvegård, Rolf (2003) *Vetenskaplig metod*

³⁸ Holme, Magne, Idar, Solvang, Krohn, Bernt (1997) *Forskningsmetodik- Om kvalitativa och kvantitativa metoder*

³⁹ Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

⁴² Holme Magne, Idar Solvang, Krohn Bernt (1997) *Forskningsmetodik- Om kvalitativa och kvantitativa metoder*

kvalitativa intervjun avser att få otolkade beskrivningar.⁴³ Då vi genomförde våra intervjuer och samlade in data använde vi oss av den semistrukturerade intervjuformen som vi tidigare nämnt och denna är vanlig vid genomförande av kvalitativa undersökningar.⁴⁴ Denna typ av intervjuform är flexibel och innebär att vi har ett intervjuformulär med givna frågor men kan frågå detta och hoppa till en annan fråga och även kunna ställa uppföljningsfrågor om det känns relevant.⁴⁵ När vi genomförde de personliga intervjuerna använde vi oss av den kvalitativa metoden. Denna metod ökar möjligheten till att respondenten lämnar mer uttömmande svar. Då tiden är för knapp till att göra personliga intervjuer med de anställda har vi istället valt att genomföra en enkätundersökning. Denna undersökningsform avser den kvantitativa metoden. När enkäten kopplas till denna metod beror det på att vi inte har samma möjlighet att få lika uttömmande svar som vid en personlig intervju.

Den kvalitativa analysen kännetecknas främst av att den fokuserar mer på helheten och det undersökta sammanhanget än på delarna och de specifika orden. Då vi genomför vår analys av det kvalitativa materialet är det viktigt att vi tänker på att studera helheten då det inte är orden i sig som är intressanta. Den kvalitativa analysen kännetecknas också av att insamlingen och analysen av data sker nästan samtidigt. Insamlingsarbetet dominerar såklart i början av insamlingsarbetet men ju längre tid det går så kommer analysarbetet att ta över och även i viss mån styra insamlingsarbetet. Det vill säga då vi genomför våra intervjuer och ställer frågor till respondenterna så kommer vi redan här att börja analysera och jämföra respondenternas svar med det vi redan läst i teorin.⁴⁶

2.5 Studiens kvalitet

För att säkerställa validiteten och därmed se vilka andra faktorer som påverkat resultatet på vårt empiriska material har våra enkäter utformats med hjälp av teori och sekundärdata. Vi har läst in oss på vårt valda område för att på detta sätt kunna ställa rätt frågor under våra intervjuer och även rätt frågor i vår enkätundersökning med de anställda. För att undvika ett validitetsproblem vid intervjuerna har frågorna styrts då respondenten hamnat utanför det tänkta området. Detta för att säkerställa att respondenten förstod frågan. Enkäterna granskades så att alla frågor ställdes på ett rimligt sätt för att undvika missuppfattningar då våra respondenter skulle besvara dem. Detta för att öka validiteten och för att säkerställa att vi frågar det vi vill få information om. Vi kan dock aldrig garantera hur säkra de svar är som vi kommer att få ta del av, både när det gäller intervjuer och enkätundersökningar. Vi kan aldrig undgå slumpmässiga mätfel, det vill säga reliabiliteten. Sådana fel kan uppkomma i en mängd olika sammanhang och av olika anledningar.⁴⁷ I vårt fall kan det ha uppkommit fel vid registreringen av enkäterna i E-val. Vid intervjuer kan fel uppstå på grund av trötthet, svårigheter av respondenten att förstå intervjufrågor, minnesproblem eller tillfälliga humörsvängningar.⁴⁸ Då vi gjorde intervju- och enkätfrågor försökte vi i största mån att undvika att ställa ledande frågor, detta för att respondenterna inte skulle bli ledda till att svara något som i verkligheten är fel.

⁴³ Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun*

⁴⁴ Lundahl Ulf, Skärvad Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001) *Marknadsundersökning - En handbok*

⁴⁷ Gustavsson, Bengt (2004) *Kunskapande metoder - inom samhällsvetenskapen*

⁴⁸ Ibid

3. Teori

I detta avsnitt kommer vi att behandla relevant teori utifrån vårt valda ämne. Vi inleder med att beskriva olika styrformer och övergår sedan till att förklara vad målstyrning innebär. Vidare redogör vi för vad ett mål är och vilka slags mål som används i olika verksamheter. Kapitlet avslutas med varför delaktighet, kommunikation och dialog är så viktigt när målen sätts.

3.1 Indelning av styrformer

Emmanuel *et al* menar att styrning i relation till mål endast sker genom att kunna mäta resultatet. Författarna gör en indelning av de olika styrsätten och delar in dem i *result control* (målstyrning), *personnel control* (personlig styrning) och *action control* (handlingsstyrning) och diskuterar för- och nackdelar med de olika styrmetoderna. Sammanfattningsvis är det ingen verksamhet som styrs enbart genom en av dessa former utan det viktiga för ledningen är att avgöra vilken kombination som på bästa sätt kan fungera i den egna verksamheten.⁴⁹

3.1.1 Result Control

Result control fokuserar på verksamhetens resultat. Emmanuel *et al* formulerar två kriterier för att målstyrning ska vara effektivt inom en verksamhet:

För det första måste resultaten vara mätbara, eftersom det som inte kan mätas inte kan styras och kontrolleras. Det andra kriteriet som måste uppfyllas för att målstyrning ska fungera effektivt är att den individ vars arbete bedöms måste uppleva att han eller hon är delaktig i och har inflytande över det slutgiltiga resultatet.

Måtten ska vara:

- Överensstämmande med de övriga mål verksamheten vill uppnå
- Precisa och tydligt definierade
- Objektiva
- Lämpliga för den valda verksamheten
- Enkla att förstå

Om dessa fem kriterier inte uppnås så kan det leda till problem när resultaten ska mätas och tolkas, vilket leder till en bristfällig målstyrning. Arbetet med att försöka arbeta mot ett mål som leder till ett resultat som inte på något sätt är mätbart leder varken till information om effektiviteten i den utförda aktiviteten eller till ökad motivation. Målstyrning är samtidigt ett effektivt verktyg för att påverka de anställdas beteende i rätt riktning, trots att de anställda samtidigt tillåts inneha en viss grad av frihet över sin egen arbetssituation. En hög grad av självbestämmande och delaktighet på arbetsplatsen leder vanligen till ökat engagemang bland de anställda samt till att arbetet upplevs som mer betydelsefullt.⁵⁰

Författarna anser dock att det finns två stora nackdelar med målstyrning. Det kan för det första finnas mål inom verksamheten som konkurrerar med varandra. Samtidigt så indikerar inte ett uppfyllt mål om hur verksamheten har styrts på vägen dit. Trots att verksamhetens mål uppfylldes så kan andra kritiska faktorer ha förbisetts.⁵¹

3.1.2 Action control

Med *action control* menar Emmanuel *et al* en form av styrning som försäkrar att individen styrs till att utföra handlingar på ett för verksamheten önskvärt sätt. Denna form av styrning medverkar till att de anställda förstår vad som förväntas av dem samt motiverar dem till att

⁴⁹ Gustavsson, Bengt (2004) *Kunskapande metoder - inom samhällsvetenskapen*

⁵⁰ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁵¹ Ibid

agera på ett korrekt sätt. Tydliga regler och procedurer betyder att individens handlande är förutsägbart i vissa situationer. Samtidigt leder handlingsstyrning ofta till att väsentlig information och kunskap om hur en viss aktivitet ska utföras dokumenteras vilket underlättar när information ska överföras till de individer som utför aktiviteten i sitt dagliga arbete. Dokumentationen fungerar samtidigt som en form av minne vilket innebär att väsentlig kunskap inte försvinner när enskilda individer lämnar verksamheten.⁵²

3.1.3 Personnel control

Den personliga styrningen innefattar den naturliga kraft som inspirerar de flesta individer till att göra ett bra jobb. Den sociala styrningen innebär en social effekt på de individer som avviker från gruppens regler och normer. Verksamhetens ledning kan åstadkomma mycket genom denna form av styrning. Bland annat kan de se till att det skapas en stark organisationskultur där alla anställda är medvetna om verksamhetens mål och värderingar.⁵³

3.2 Målstyrning

”Målstyrning tydliggör ställda krav, medger en riktig och effektiv resursanvändning, ger ett bättre verksamhetsresultat, ger alla anställda möjlighet att påverka sitt eget arbete, ger större ansvar åt den enskilde, skapar utrymme för anställdas kreativitet, initiativförmåga och delaktighet, höjer trivseln och förbättrar arbetsmiljön”

*Arne Svensson*⁵⁴

Syftet med målstyrning är att uppfylla mål inom en verksamhet och de vanligast förekommande målen är ekonomiska mål. Det finns både för- och nackdelar med målstyrning och kritik mot målstyrning kommer att behandlas i ett avsnitt längre fram. En fördel med målstyrning är att målen är klart definierade men att chefer på lägre hierarkiska nivåer själva får styra sin verksamhet på bästa sätt vilket innebär en viss frihet.⁵⁵

Målstyrning är ingen ny företeelse, utan idén utvecklades av Peter Drucker redan på 1950-talet. Syftet med målstyrning enligt honom var att skapa samordning. Drucker menade att chefers och anställdas värderingar och visioner är präglade av deras dagliga arbete och att det därmed finns en risk för att de vill utvecklas för sin egen skull och inte för företagets bästa. Då uppstår en brist på samordning, vilket kan leda till lägre effektivitet för verksamheten i stort.⁵⁶

Det finns en del skäl som motiverar användningen av målstyrning i moderna företag och verksamheter. Det råder en ökande komplexitet i moderna företag och komplexiteten i sig kan leda till en ökad osäkerhet. Om en hög osäkerhet råder angående hur resultat uppnås i verksamheten är det rimligt att orientera mätningarna mot ett faktiskt utfall och därmed anses målstyrning vara en bra styrmetod.⁵⁷ Målstyrning har inte bara som funktion att skapa en övergripande samordning mot definierade mål, utan det innebär också en möjlighet att styra medarbetarens handlingar på en mer detaljerad nivå. Underlydande chefer kan påverkas att styra sin verksamhet i en viss riktning genom att ändra i sättet att mäta hur målen uppfylls i

⁵² Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁵³ Ibid

⁵⁴ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken* Sid 31

⁵⁵ Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål*

⁵⁶ Ibid

⁵⁷ Lindvall, Jan (2001) *Verksamhetsstyrning – Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*

form av ändrade måttnivåer, mätfrekvenser, måttdefinitioner och internpriser. Genom att exempelvis höja eller minska internpriser så kan verksamhetens centrala ledning påverka underställda chefer till att ändra sitt beteende för att deras tillsatta mål ska uppfyllas.⁵⁸

Målstyrning förutsätter att verksamhetens resultat följs upp genom en formell och strikt process för att sedan ligga till grund för framtida förändringar.⁵⁹ Det går därmed att koppla samman mål- och resultatstyrning, eftersom verksamhetens historiska resultat ligger till grund för de framtida målen. Emmanuel *et al* menar att det är en omöjlighet att styra i relation till mål om inte resultaten mäts.⁶⁰ Det finns flera användningsområden för en resultatuppföljning. Hur uppföljningen ska utformas beror på vad den ska användas till och varför den genomförs. Den kan dels ha ett kontrollerande syfte gällande verksamhetens måluppfyllelse, men även vara framåtsyftande. När någon är intresserad av resultatet av ett arbete upplever individen det utförda arbetet som mer betydelsefullt. Uppföljningen i sig ska ge politikerna underlag för att omfördela resurser och sätta nya mål, samtidigt som de anställda får ett underlag för sin egen utveckling och planering.⁶¹

Emmanuel *et al* menar att styrning i en verksamhet förutsätter att det finns ett uppsatt mål att arbeta mot. Om verksamheten inte har en riktning att sträva mot, så går det inte att styra under processen att nå dit. Utan ett mål eller syfte är styrning meningslös.⁶² I ”Verksamhetens inriktning 2006-2012” används mötet mellan katten och Alice i underlandet som exempel gällande mål för att komma dit man vill, där katten konstaterar att det inte spelar någon roll åt vilket håll Alice går när hon ändå inte vet vart hon är på väg.⁶³ Planer och mål ska vara ett tänkt sätt att motivera medarbetarna. För att målen och planerna ska vara motiverande är det viktigt att de är accepterade av medarbetarna och att de har fått vara delaktiga i beslutet. Ibland används inte bara målen och planerna för att tjäna som målsättning utan också för att sprida ett visst budskap.⁶⁴ Det finns tre anledningar som Emmanuel *et al* beskriver är orsaker till att individer misslyckas med att arbeta mot verksamhetens mål. Den första är brist på ledning, då individen inte har förstått eller inte är medveten om vad som förväntas av dem. Den andra är brist på motivation. Individer kan ibland vara medvetna om vad som förväntas av dem, men en brist på personlig motivation kan sätta hinder i arbetet. Den tredje är brist på förmåga att kunna utföra ett arbete på rätt sätt. Det kan dels vara därför att arbetet som ska utföras är så komplext i sig att ingen individ skulle klara av det på ett fullgott sätt, eller så kan individen sakna en viss typ av förmåga, erfarenhet eller information som krävs för att utföra arbetet korrekt. Verksamhetens ledning har som uppgift att styra på ett sådant sätt att dessa problem motverkas.⁶⁵

⁵⁸ Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål*

⁵⁹ Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*

⁶⁰ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁶¹ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

⁶² Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁶³ Verksamhetens inriktning 2006-2012 - Skatteverket

⁶⁴ Kullvén, Håkan (2001). *Ekonomisk styrning – grunder och perspektiv*

⁶⁵ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

3.3 Kritik mot målstyrning

Målstyrning har även utsatts för en hel del kritik, bland annat därför att det anses vara mycket svårt att sammanfatta en komplicerad verksamhet i ett fåtal mål.⁶⁶ Det finns en risk att det som inte är mätbart bortses från, eftersom människor har en tendens att prioritera det som är mätbart, särskilt om det i sin tur kan leda till någon form av personlig belöning.⁶⁷

Ett kritiskt argument som ofta framförs gällande målstyrning i offentlig verksamhet är att det är svårt att definiera klara och mätbara mål.⁶⁸ Pihlgren och Svensson menar att målnedbrytning är svårare i offentliga verksamheter, där tolkningarna om det övergripande målet kan gå starkt isär.⁶⁹ Det kan saknas ett enkelt övergripande mål som ett delmål rakt kan kopplas till och samtidigt kan det vara svårare att styra mot mål när ett rent vinstmotiv saknas. Enligt Drucker kan även de verkliga målen skilja sig från de angivna målen, vilket kan skapa oklarhet och förvirring. I offentliga verksamheter uppstår det dessutom ofta målkonflikter, eftersom de mål som satts upp kan vara oförenliga med varandra. Drucker menar att målstyrning i offentlig verksamhet kan leda till att chefer samarbetar i en högre grad med varandra för att tillsammans prioritera de mål som är viktigast, men enligt Rombach är dessa argument inte övertygande.⁷⁰

Det är svårt att mäta resultat i en offentlig verksamhet, som vi tidigare nämnt. Därmed är det ofta svårt att koppla samman en viss effekt med en viss aktivitet. Det hävdas ibland att det finns ett ointresse av att mäta måloppfyllelse inom offentlig verksamhet och att det samtidigt finns en tendens att utvärdera insatser istället för resultat.⁷¹ Pihlgren och Svensson understryker vikten av att koppla samman målstyrning med belöningssystemet. Det är svårt att bedöma och belöna individuella prestationer i offentlig verksamhet, vilket kan vara ett hinder för målstyrning inom offentlig verksamhet.⁷² Något annat som är problematiskt med målstyrning inom offentlig verksamhet är att personalen i verksamheten utgörs av politiska väljare. De anställda ska vara delaktiga i en målsättningsprocess, vilket leder till en omfördelning av makten som kanske inte alltid kan accepteras i offentliga verksamheter. Personalen ska inte ha inflytande både som väljare och anställda. Målstyrning i offentlig verksamhet innebär att politikerna ska sätta de övergripande målen och sedan är det upp till tjänstemännen att välja de medel som krävs för att genomföra dem. Medan målen i sig är opolitiska, så visar det sig ofta att medlen som krävs för att nå dit inte är helt neutrala.⁷³

3.4 Mål i en verksamhet

Det finns olika typer av mål i en verksamhet som alla bör vara uppfyllda för att verksamheten ska fungera på ett optimalt sätt. En verksamhets *inriktningsmål* är allmänt formulerat och ska ange verksamhetens riktning. Denna typ av mål ska ange en gemensam grundsyn eller viljeriktning och det finns inget krav på att målet ska vara tidsbestämt. Om målet har konkretiserats och en tidpunkt har satts då målet ska vara uppfyllt har verksamheten ett definierat *effekt mål*. Då är utgångspunkten vilken funktion och vilka effekter verksamheten

⁶⁶ Lindvall, Jan (2001) *Verksamhetsstyrning – Från traditionell ekonomistyrning till modern verksamhetsstyrning*

⁶⁷ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

⁶⁸ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

⁶⁹ Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*

⁷⁰ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

⁷¹ Ibid

⁷² Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*

⁷³ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

ska ha för den enskilde kunden, eller medborgaren om det gäller en offentlig verksamhet. Effektmålen ska utarbetas i en dialog mellan de som ska utföra arbetet och närmaste chef.⁷⁴ Ett *produktionsmål* avser vad som bör göras i en verksamhet, men inte vilka effekter som ska uppnås med utförda aktiviteter. Produktionsmål kan exempelvis anges i form av att ett visst antal tjänster ska utföras under en bestämd tidsperiod, exempelvis ett visst antal säljbesök per dag.⁷⁵

De övergripande inriktningsmålen, effektmålen och produktionsmålen för vår valda verksamhet, Skatteverket, kan exempelvis se ut så här:

Inriktningsmål

- Rätt skatt på rätt sätt.
- Ge företagen den service och information de behöver för att fullgöra sina uppgifter och betalningsskyldigheter på ett korrekt sätt.

Effektmål

- 75 % av samtliga redovisningar och inbetalningar från företag är helt korrekta.
- 80 % av alla nya företagare ska ett år efter start anse att de har fått den information de behöver för att fullgöra sina uppgifter och betalningsskyldigheter på ett korrekt sätt.
- 90 % av kundbesöken klaras av helt "över disk".

Produktionsmål

- Ta reda på vilket behov av information nya företagare har och hur de vill ha den.
- Skicka, utarbeta information om...
- Anordna ett informationsmöte om... för...
- Besöka samtliga nya företag inom sex månader från start.
- Medverka vid informationsträffar som anordnas av andra organisationer (minst 15 deltagare).
- Skattedag för revisorer och deklarationsmedhjälpare.
- Telefonpanel under perioden...⁷⁶

När måluppfyllelsen sedan ska mätas är det mycket viktigt att inte bara mäta det som är enkelt mätbart. Det är så gott som aldrig möjligt att hitta ett enda mått som säger sanningen om hur en verksamhet fungerar.⁷⁷ Om inte målen uppfylls så måste verksamheten genast utreda vad som har hänt och snarast ta initiativ till förändringar. Mål sätts inte för att verksamheten ska stanna kvar i det som varit, utan för att driva fram förnyelse och förbättringar.⁷⁸

⁷⁴ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

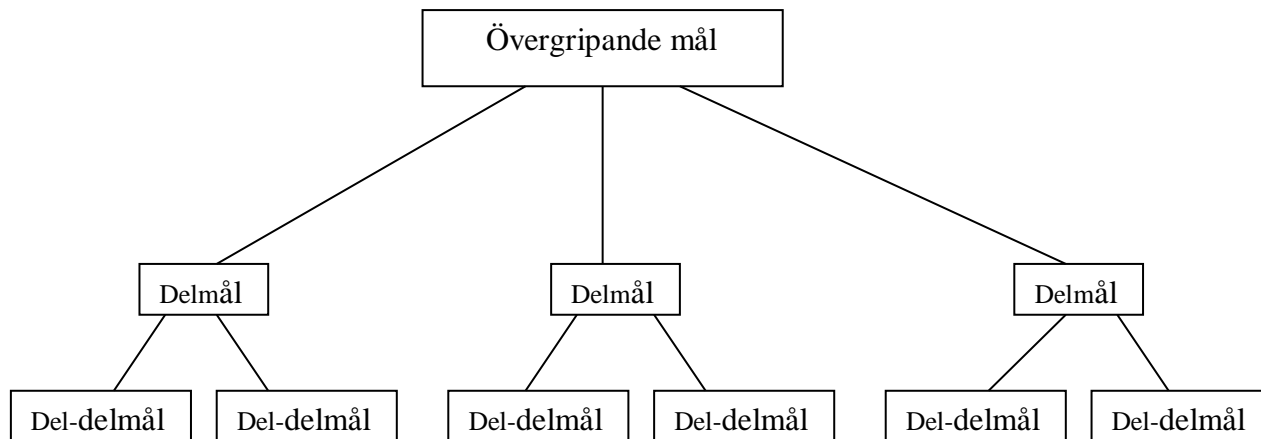
⁷⁵ Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*

⁷⁶ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Nilsson, Ulf, Wollin, Christian (1998) *Mått och mål – en introduktion till att mäta kvalitetsmål*

Figuren nedan visar hur en målhierarki kan se ut i en verksamhet.



Figur 1, Nedbrytning av mål ⁷⁹

Överst syns organisationens övergripande mål, som sedan bryts ner till delmål och del-delmål på lägre nivåer. I organisationsschemat motsvarar de olika målnivåerna de hierarkiska nivåerna i verksamheten. Förutom det övergripande målet kan målen betraktas både som mål och medel samtidigt. Vad den överordnade nivån betraktar som ett medel, är samtidigt ett mål för den underordnade nivån. I figuren kan även noteras att del-delmålen bryts ner oberoende av varandra.⁸⁰ Det är därmed inte alls ovanligt att målen konkurrerar med varandra i komplexa organisationer.⁸¹

3.5 Målens funktion i en verksamhet

Ett mål i en verksamhet kan generellt beskrivas som en beskrivning av ett önskat framtida tillstånd. En verksamhet kan inte fungera utan tydligt uppsatta mål, eftersom målen leder till hur anställda handlar och tänker i sitt arbete.⁸² Ett mål betonar vad verksamheten ska sträva efter.⁸³ Utan ett mål att sträva efter är styrning av verksamheten meningslös.⁸⁴ Verksamhetens formulerade mål tydliggör de åtgärder som verkligen är viktiga, och förtydligar samtidigt vad som ska ske i framtiden. Mål hjälper därmed till med prioriteringarna inom en verksamhet, eftersom det som har uppfyllts blir viktigare än något annat.⁸⁵ Anthony och Govindarajan menar att målen måste vara kända av medarbetarna för att de ska kunna uppfyllas. Det finns ofta en avsaknad av målkongruens då medarbetarna har personliga mål som inte överensstämmer med verksamhetens mål.⁸⁶

Mål skiljer sig från person till person och en målkonflikt som uppstår måste lösas av verksamhetens ledning. Chefer måste försäkra sig om att alla anställda hela tiden agerar för verksamhetens bästa och utför sitt arbete på ett sådant sätt att verksamhetens mål uppnås. Om alla anställda hela tiden arbetar och agerar utifrån verksamhetens bästa skulle det inte krävas någon form av styrning och även chefsrollen skulle vara överflödig. Men individer är

⁷⁹ Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*

⁸⁰ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

⁸¹ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁸² Jacobsen Dag Ingvar, Thorsvik Jan (1997, 2002) *Hur moderna organisationer fungerar*

⁸³ Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål*

⁸⁴ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁸⁵ Jäghult Bo, Philip Agneta, Selin Gunnar (2002) *Ledningsgruppens dynamik*

⁸⁶ Anthony Robert N, Govindarajan Vijay, (2003) *Management Control Systems*

naturligtvis inte alltid villiga att enbart agera i verksamhetens intresse och styrsystem är nödvändiga för att försäkra sig om att rätt aktiviteter utförs på rätt sätt.⁸⁷ Ett mål ska även ha en styrande funktion i verksamheten. Målen ska ge riktlinjer för arbetet och samtidigt sätta gränser för de anställdas beteende. När en anställd står inför en situation när ett beslut måste fattas, ska verksamhetens mål ha en styrande funktion och därmed tydliggöra vilka kriterier det främst bör läggas vikt vid. Mål ska även fungera som utvärderingskriterier för verksamhetens arbete. De hänger samman med effektivitet, eftersom det är svårt att tala om effektivitet om det inte finns några mål som verksamheten ska sträva mot.⁸⁸ Mål är ofta intressanta även för andra individer än verksamhetens egna medarbetare. Om verksamheten är ett företag kan det vara av intresse för potentiella kunder att veta vilka mål företaget har, när de avgör om företaget är en lämplig leverantör eller inte. Därmed kan det även sägas att mål kommunicerar verksamhetens avsikter externt.⁸⁹

Mål kan vara både på lång och kort sikt och ju längre tidsperspektiv målen har, desto vagare och otydligare upplevs de. När Skatteverket, som i vårt fall, har ”att bekämpa skattefusk” som budskap är det ganska tydligt att detta är ett mål verksamheten inte räknar med kommer att uppfyllas inom en snar framtid. Därmed hävdas det i litteraturen att långsiktiga mål inte är lämpliga som styrverktyg, utan bör istället anses som en grundidé för verksamheten och fungera som en slags vision. Eftersom långsiktiga mål är så vaga kan de istället leda till nytänkande och därmed ge handlingsfrihet som stimulerar improvisation för att uppnå denna typ av mål. Långsiktiga mål kan därmed leda till ökad flexibilitet inom en verksamhet.⁹⁰

3.6 Delaktighet

För att moderna organisationer ska kunna vara framgångsrika i dagens komplexa miljö så krävs det att de har lojala, flexibla, kreativa och framförallt motiverade medarbetare. Verksamheten måste locka till sig denna typ av individer och sedan behålla dem genom att erbjuda en hög nivå av frihet samt delaktighet i de beslut som påverkar deras dagliga arbetsmiljö. Denna delaktighet kräver att både chef och medarbetare är öppna för nytänkande.⁹¹

Ett grundkrav för att en verksamhet ska kunna fungera är att alla anställda är engagerade och känner sig delaktiga i vad som sker. Det är inget som ska åstadkommas med jämna mellanrum, utan det måste vara en ständigt pågående process där de anställda får ta del av information angående verksamhetens mål, kommande förändringar inom organisationen och liknande.⁹² Ekman Philips definierar delaktighet som en känsla av tillhörighet, en känsla av att medarbetaren är med om att skapa en förändring samtidigt som det finns en vilja att höra till.⁹³ Bland arbetslivsforskare finns det en gemensam syn som innebär att människors engagemang blir allt viktigare för organisationers produktivitet och effektivitet. En verksamhets konkurrenskraft beror till stor del på de individer som arbetar inom den och det är ett känt faktum att människor gör ett bättre arbete om de känner att de har möjlighet att påverka sin egen situation och har möjlighet att utvecklas. Därmed är det av stor vikt att det finns en hög grad av delaktighet i moderna verksamheter.⁹⁴ Forskning visar att medarbetare

⁸⁷ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

⁸⁸ Jacobsen Dag Ingvar, Thorsvik Jan (1997, 2002) *Hur moderna organisationer fungerar*

⁸⁹ Nilsson, Ulf, Wollin, Christian (1998) *Mått och mål – en introduktion till att mäta kvalitetsmål*

⁹⁰ Jacobsen Dag Ingvar, Thorsvik Jan (1997, 2002) *Hur moderna organisationer fungerar*

⁹¹ Potterfield, Thomas (1999) *Business of Employee Empowerment: Democracy & Ideology in the workplace*

⁹² Nyström John, Wallén Monica (2004) *Bättre möten på jobbet*

⁹³ Hägerfors Ann, Brattgård Bengt (1992) *Bred delaktighet i förändringsarbete*

⁹⁴ Ibid

som upplever att de är delaktiga på sin arbetsplats presterar upp till 20 % bättre, samtidigt som sannolikheten är hela 87 % högre att de ska stanna kvar inom verksamheten längre än medarbetare som inte upplever att de är delaktiga. Detta tyder på att delaktighet bland anställda har en positiv inverkan på verksamhetens totala prestation.⁹⁵ Delaktigheten ligger i att anställda ska ha möjlighet att påverka sin egen arbetssituation, trots att det är verksamhetens chef som har det slutliga beslutsfattandet.⁹⁶ En grundförutsättning för att verksamheten ska fungera framgångsrikt är att de anställda har en känsla av delaktighet i verksamhetens aktiviteter, att de känner ett ansvar samtidigt som de även känner en viss frihet över de egna arbetsuppgifterna.⁹⁷

Macintosh menar att det är ledningens ansvar att skapa ett klimat inom verksamheten som främjar delaktighet. Han hävdar att det främst är chefer högt i hierarkin som blir motiverade av enbart ökad delaktighet, men det krävs mer än bara delaktighet i viktiga moment som exempelvis budgetprocessen för att öka motivationen bland anställda och chefer lägre ner i hierarkin. De faktorer han anser är viktigast är kommunikation, tydliga och definierade mål samt uppföljning och ett rättvist bedömande från överordnade. Han menar att ledningen kan öka medarbetarnas engagemang bland annat genom en belöning då verksamhetens mål har uppfyllts.⁹⁸ För att verksamhetens mål ska kunna uppfyllas finns det tre grundkrav; dialog mellan chef och anställd, en tydlig målformulering och resultatuppföljning. Mål som är satta i samförstånd och genom dialog mellan chef och verksamhetens anställda uppfylls nästan alltid. Därför är det viktigt att det finns en hög grad av delaktighet när mål för en verksamhet sätts.⁹⁹

Medarbetarnas delaktighet är för det mesta grunden för en framgångsrik verksamhetsutveckling.

Det finns tre villkor som ska vara uppfyllda:

- Det är viktigt att ledningen möter medarbetarna i en öppen och ärlig dialog.
- Det utvecklande arbetet bygger på ett tydligt omvärldsperspektiv.
- Ett målinriktat arbete ska leda fram till konkret handling.¹⁰⁰

Verksamhetens anställda måste kunna uppträda självständigt i större delar av dagens arbete, men för att de ska kunna jobba självständigt måste de vara medvetna och känna till verksamhetens vision och utifrån denna ska de kunna göra egna överväganden. Genomförandet kommer att öka i verksamheten om de anställda får ta större ansvar för utvecklingen. Kihlblom förklarar att om medarbetarna inte är delaktiga i en verksamhet är det svårt för dem att ta sitt ansvar, medan om medarbetarna är delaktiga är det svårt för dem att *inte* ta sitt ansvar.¹⁰¹

Det är viktigt att ledningen behandlar de anställda på samma sätt som de själva vill bli behandlade, det vill säga som tänkande människor med en egen vilja som känner att de kan bidra till en utveckling i verksamheten. Då uppstår det en ömsesidig respekt och respekt är

⁹⁵ Lockwood, Nancy R (2007) *Leveraging Employee Engagement for Competitive Advantage: HR's Strategic Role* HR Magazine Vol. 52, Iss. 3; pg. S1, 11 pgs

⁹⁶ Jäghult Bo, Philip Agneta, Selin Gunnar (2002) *Ledningsgruppens dynamik*

⁹⁷ Nyström John, Wallén Monica (2004) *Bättre möten på jobbet*

⁹⁸ Macintosh, Norman B (1985) *The social software of accounting and information systems*

⁹⁹ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

¹⁰⁰ Kihlblom, Gunnar (2005) *Släpp medarbetarna loss*

¹⁰¹ Ibid

nyckeln till delaktighet. I de fall ledningen själva väljer att ta hela ansvaret för utvecklingen kommer de att tvingas att behålla det under hela genomförandet. Priset för detta kommer att bli mycket högt då de inte involverar de övriga anställda och genomförandet kommer med stor sannolikhet att misslyckas.¹⁰²

För att målstyrning ska fungera måste det finnas en djupare förståelse hos de anställda varför målen är formulerade på just det sätt som de är och inte på ett annat sätt. När ledningen bjuder in de övriga anställda för att skapa en bättre och djupare förståelse kring målen leder det till en ökad respekt hos de anställda och detta i sin tur leder till äkta motivation och delaktighet. Om ledningen däremot skulle uppträda utifrån ett kontrollperspektiv kommer de anställda att känna sig påverkade, eftersom de då inte ser helheten. Då styrning endast sker genom att ledningen själva formulerar mål skapas inte nödvändiga förutsättningar för motivation och delaktighet.¹⁰³

Då de anställda ska ha ett delat ansvar i verksamheten behöver de ha en djup förståelse för verksamhetens övergripande mål och visioner. Denna förståelse går inte att skapa enbart på ett stormöte utan den kräver en aktiv pedagogik. Det är först när de anställda förstår formuleringarna av målen och bakgrunden till dem som en förståelse av dem kan skapas och när de anställda själva kan göra samma kunskapsmässiga resa som ledningen redan gjort, kan även en egen förståelse skapas.¹⁰⁴

3.6.1 Svårigheter med delaktighet

I varje verksamhet finns det en stor utvecklingskraft och den stora utmaningen är att inneha kunskapen och modet att kunna släppa taget om den. Ledningen är naturligtvis orolig över hur de ska kunna kontrollera utvecklingen under en process med stor delaktighet hos de anställda. De verksamheter som lyckas bäst i framtiden är de med en förmåga att snabbt kunna utveckla sin verksamhet så att den hela tiden motsvarar omgivningens krav eller helst överträffar den. Utvecklingen kan ske först när de anställda är öppna för förändringar och verksamhetens ledning har förmåga att samla den kraft och kunskap som finns inom verksamheten och utnyttja den på bästa sätt.¹⁰⁵

De gamla tidernas chefer var ofta väldigt dominerande och skrämde sina anställda, men den typen av chef är i hög grad borta nu. Tyvärr finns fortfarande grundsynen och till viss del även beteendet kvar. Denna typ av synsätt gör det inte möjligt för mellanchefer och anställda att se helheten i verksamheten och det gör det svårt att omsätta planer och strategier till handling. Synsättet skapar inte heller den typ av delaktighet i arbetet som krävs för att kunna utveckla en verksamhet. Men dagens nya generation är betydligt mer öppen och ställer nya krav på ledarskapet där de kräver att få vara delaktiga i arbetet genom att vara med och forma framtiden för verksamheten.¹⁰⁶

3.6.2 Delaktighet och dess dimensioner

Delaktighet kan delas in i olika dimensioner:

1. *Vem är delaktig?* Delaktighet handlar mycket om olika nivåer i en verksamhet, till exempel kan det vara anställda, verksamhetens ledning och andra intressenter.

¹⁰² Kihlblom, Gunnar (2005) *Släpp medarbetarna loss*

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ Ibid

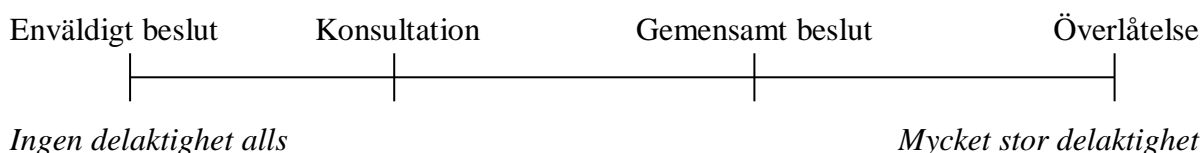
¹⁰⁶ Ibid

2. *Delaktig i vad?* Delaktighet i verksamheter kan variera mycket när det gäller vad de anställda är delaktiga i. Det kan bland annat handla om, rutiner för arbetsuppgifter, personalfrågor och arbetsförhållanden.
3. *I vilken grad är någon delaktig?* Delaktighet i verksamheter kan variera, från så gott som ingen delaktighet till full delaktighet.¹⁰⁷

Det finns olika former av delaktighet. Det kan variera allt ifrån att ledningen tar hjälp av de anställda att fatta viktiga beslut till att de inte rådfrågar dem alls om vad de tycker utan de bestämmer helt själva.¹⁰⁸

Yukl tar främst upp fyra olika nivåer då det gäller hur delaktiga de anställda kan vara i besluten.

1. *Enväldigt beslut* - Den första nivån beskriver att ledningen i verksamheten tar alla beslut själva utan att det tas hänsyn till de anställdas synpunkter. De anställda har ingen direkt inverkan på de beslut som fattas.
2. *Konsultation* - Under denna nivå rådfrågar ledningen och chefen de övriga anställda om olika åsikter och idéer men efter denna rådfrågning är det ledningen själva som tar det avgörande beslutet.
3. *Gemensamt beslut* - Ledningen träffar de övriga anställda i ett möte och diskuterar problemen och tar besluten tillsammans på denna nivå. Chefen och ledningen i verksamheten får efter detta möte inte ändra några beslut som tagits gemensamt med de övriga deltagarna.
4. *Överlåtelse* - Chefen och ledningen ger, individuellt eller i grupp, tillåtelse att ta ansvar för olika beslut som ska fattas i verksamheten. Ledningen använder bara speciella gränser som det slutliga avgörandet ska landa inom.¹⁰⁹



Figur 2, Dimensioner av delaktighet¹¹⁰

3.7 Modeller för att utforma mål

När mål formuleras och sätts i en verksamhet bör de ansvariga börja med att informera alla medarbetare om varför det är viktigt att införa nya former av mål och styrning. Orsakerna kan bland annat vara för att skapa en mer öppen dialog inom organisationen. Det är samtidigt viktigt att verksamhetens alla anställda är medvetna om vad ett mål är och hur de kan utformas.¹¹¹

Det finns två idealmodeller när det gäller att utforma mål och att skapa konsistenta mål. I den så kallade top-downmodellen sätts målen av överordnade, för att sedan brytas ner till underordnade enheter. Fördelen med denna modell är att ledningen sätter mål som är konsekventa för hela verksamheten. Med top-downmodellen finns det dock en betydande risk

¹⁰⁷ Yukl, Gary (2002) *Leadership in organizations*

¹⁰⁸ Ibid

¹⁰⁹ Ibid

¹¹⁰ Ibid

¹¹¹ Jäghult Bo, Philip Agneta, Selin Gunnar (2002) *Ledningsgruppens dynamik*

att de mål som sätts är orimliga för verksamheten att uppnå, samt att de anställda inte känner sig delaktiga i processen. Då kan målen istället ha en omotiverande funktion för underställda medarbetare.

I den andra modellen, bottom-up, börjar de lägsta organisatoriska enheterna med att sätta sina mål och sedan summeras dessa mål ihop högre upp i hierarkin. Följden av denna modell är att det finns en risk för att chefer på låg hierarkisk nivå sätter alltför låga mål för sin verksamhet, samt att målen inte blir konsekventa för hela verksamheten. Det som rekommenderas är en kombination av dessa två modeller; målen ska bestämmas gemensamt av över- och underordnade. Underställda enheters mål ska bestämmas av dem som leder den i samråd med högre ledning. Detta ska leda till att verksamhetens krav och medarbetarens ambitioner samordnas och därmed motivationen till att uppfylla målen som leder till verksamhetens bästa öka.¹¹² För att åstadkomma detta krävs det ofta att målen formuleras i flera varv, vilket speciellt i stora organisationer kan leda till en kostsam och långdragen process. Det måste finnas ett stort förtroende mellan överordnad och underordnad chef, så att ingen part utnyttjar situationen till sin fördel.¹¹³

När mål formuleras och fastställs i en statlig verksamhet ska effektmålen utarbetas i en dialog mellan de som ska utföra uppdraget och den närmsta ledningen. Dessförinnan ska uppdragsgivaren ha fastställt verksamhetens inriktningsmål.¹¹⁴ I Skatteverkets fall är det regeringen som styr processen genom det årliga regleringsbrevet.¹¹⁵ Den enhet som sedan är ansvarig för genomförandet ska sedan själv besluta om produktionsmålen.¹¹⁶

3.8 Sammanfattning teoriavsnitt

För att sammanfatta teoriavsnittet är det aldrig enkelt att styra en stor komplex organisation. För att målstyrning ska vara en lämplig styrform för en verksamhet krävs det att målen är tydliga och mätbara, vilket ofta inte överensstämmer med verkligheten i en offentlig organisation.¹¹⁷ Eftersom verksamheten finansieras av skatteintäkter är det svårt att tala om lönsamhet.¹¹⁸

En verksamhet kan inte existera om det inte finns ett mål att styra mot och för att målet ska uppfyllas krävs det att medarbetarna är medvetna om målen. Mål som sätts i dialog mellan anställd och ledning uppfylls nästan alltid och det är viktigt att de anställda är delaktiga i processen när målen sätts.

Vår studie har fokuserats på den problematik som kan uppstå då en offentlig verksamhet som Skatteverket som kan beskrivas som toppstyrda i den bemärkelsen att de anställda har begränsat inflytande i formuleringen av målen samtidigt använder sig av målstyrning som innebär ett krav på en hög grad av delaktighet för de anställda. Det är även väsentligt att de anställda känner att de har möjlighet att påverka sin arbetssituation¹¹⁹ Då de anställda ska ha ett delat ansvar i verksamheten behöver de ha en djup förståelse för verksamhetens

¹¹² Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål*

¹¹³ Ibid

¹¹⁴ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

¹¹⁵ Skatteverkets verksamhetsmål 2007

¹¹⁶ Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken*

¹¹⁷ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

¹¹⁸ Boyne, George A (2002) *Public and private management: what's the difference?* Journal of Management Studies 39:1 2002

¹¹⁹ Jäghult Bo, Philip Agneta, Selin Gunnar (2002) *Ledningsgruppens dynamik*

övergripande mål och visioner. Denna djupgående förståelse går inte att skapa enbart genom enstaka möten utan den kräver en aktiv pedagogik och en kontinuerlig dialog. Detta är ett väsentligt verktyg mellan ledning och anställda för att verksamheten ska nå sina mål.

I uppsatsens slutdel kommer de teoretiska begrepp och modeller som presenterats i detta avsnitt att kopplas ihop med vårt insamlade material för att analyseras. Processen med att uppfylla verksamhetens mål kommer att studeras med hjälp av dessa presenterade begrepp och modeller där delaktighet och dialog är de aspekter som ligger i fokus då vi genomför vår analys.

4. Övergripande information om Skatteverket

I detta avsnitt kommer vi att beskriva Skatteverkets organisation övergripande. Det kommer att inledas med en allmän presentation av Skatteverket och dess styrning och mål. Den information som inte bygger på vårt intervjumaterial har hämtats från broschyrer och faktablad från Skatteverket.

Den grundläggande uppgiften för Skatteverket är att finansiera offentliga utgifter. Det är av gemensamt intresse att detta sker på ett så effektivt sätt som möjligt för att medborgarna ska få så stor nytta av skattepengarna som möjligt. Det är politikerna i riksdagen, kommuner och landsting som bestämmer hur stora skatter det ska vara och även vilka skatter det ska finnas. Det är däremot Skatteverkets uppgift att se till att alla betalar skatt och att de får in alla skatter. Skatterna går till staten, kommunerna och landstingen och används för att betala samhällets utgifter för bland annat vård, utbildning och försvar. En stor del av skatten betalas tillbaka i form av olika bidrag och pensioner.¹²⁰

Skatteverket är en förvaltningsmyndighet som har hand om ärenden gällande skatt, bouppteckning och folkbokföring. Skatteverkets kontor finns över hela landet och här tar de emot och granskar deklARATIONER. De hanterar också skatteärenden åt medborgare och företag. Folkbokföringsärenden som till exempel flyttningar, personbevis och bouppteckningsärenden sköts också av Skatteverket. Skatteverket är en fristående myndighet men den tillhör regeringen. Då Skatteverket är en fristående myndighet kan inte regeringen påverka enskilda personer eller företagens skattefrågor.¹²¹

Skatteverkets vision är: ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig.” För att nå denna vision arbetar de med både service och kontroll. Med service försöker de underlätta för alla berörda genom att ge information i så stor utsträckning som möjligt för att alla ska ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Med kontroll försöker de visa att det inte lönar sig att fuska då kontrollen fungerar och de inte kommer igenom med sitt fusk samt att felen i kontrolluppgifterna upptäcks. De flesta är beredda att betala sin skatt så länge alla andra gör det. Skatteverket arbetar därför för att visa att fusk inte lönar sig genom att kontrollera så att kontrolluppgifterna som skickas ut från början är riktiga.¹²²

Skatteverket är indelat i sju regioner men ska så småningom bara vara fyra. Dessa regioner är indelade efter invånarantal och just nu består Skatteverkets regioner av Norra regionen, Mittregionen, Västra regionen, Mälardalsregionen, Stockholmsregionen, Östra regionen samt Södra regionen. Den Södra regionen, som Karlskrona och Karlshamn tillhör, består av en miljon invånare. Det är den fjärde största regionen och Skatteverket har cirka 800 anställda här.¹²³

Det sker förändringar väldigt snabbt just nu inom Skatteverket. I januari 2007 tillhörde Blekingekontoren Växjökontoret. I mitten av 2007 ändrades detta för att Skatteverket skulle centraliseras mer. Detta innebar för Blekingekontorens del att de blev ett gemensamt kontor som ska vara beläget i Karlskrona. De ska då samarbeta med kontoren i Kristianstad och Simrishamn. För många städer, bland annat i Karlshamn där det tidigare funnits kontor, kommer det endast att finnas ett så kallat servicekontor. Ett servicekontor är en

¹²⁰ Broschyren ”Deklaration och skatter i Sverige” - Skatteverket

¹²¹ Ibid

¹²² Ibid

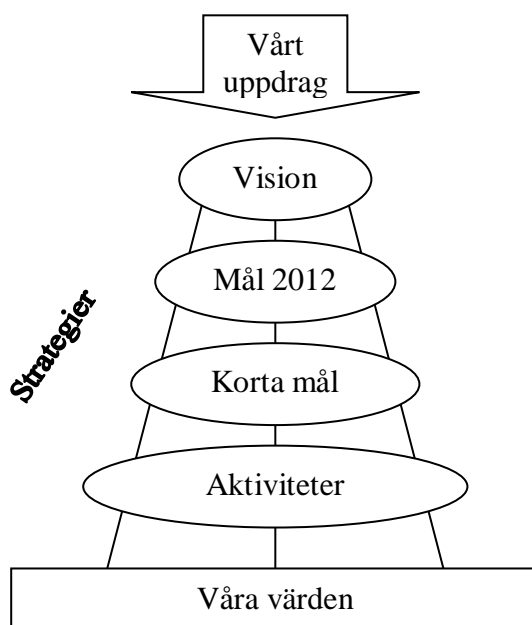
¹²³ Informationsblad och anteckningar från mötet på Skatteverket.

sammanslagning av de olika myndigheterna Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen och i vissa fall Migrationsverket, där det ska finnas broschyrer och blanketter som de besökande ska få hjälp att fylla i av personalen. Blanketterna skickas sedan till de större kontoren för vidare bearbetning. Dessa servicekontor medför att sekretessen mellan de olika myndigheterna hävs.¹²⁴

4.1 Skatteverkets styrning

Regeringen är Skatteverkets uppdragsgivare. När det gäller de ekonomiska ramarna och de övergripande målen för Skatteverket styr regeringen dessa på kort sikt genom det årliga regleringsbrevet och budgetpropositionen. Målen som finns i regleringsbrevet är för det mesta formulerade som effektmål. Regeringens viktigaste verktyg för att styra myndigheternas verksamhet är regleringsbrevet. Regeringen utövar sin styrning genom att formulera olika uppdrag som ska utredas. Dessa uppdrag varierar i antal och specificeringsgrad under åren. En del uppdrag kan vara återkommande varje år medan andra är snabbt avslutade uppdrag.¹²⁵

Skatteverket har nyligen, under 2006, ändrat styrningsstruktur för att detta ger större tydlighet kring målen.



Figur 3, Styrningsstruktur¹²⁶

Numera har Skatteverket bara sex långsiktiga mål vilket är betydligt färre än tidigare. De långsiktiga målen sträcker sig till 2012. Att ha få mål är för att skapa en fokuserad och tydlig bild av vart verksamheten är på väg. De korta målen har däremot utökats, de är alltid nivåsatta och uppföljningsbara. Anledningen till att de ändrat sin strategi är att de vill ha mer tydlighet kring målen och vad de står för både internt och externt. Interna mål ska snabbt och tydligt föras ut i hela organisationen och fortlöpande följas upp för att de ska kunna se att de är på rätt väg. De externa målen avser att tydligt visa deras uppdragsgivare hur de tar hand om sina uppdrag och att återrapportera vad de åstadkommit.¹²⁷

¹²⁴ Informationsblad och anteckningar från mötet på Skatteverket.

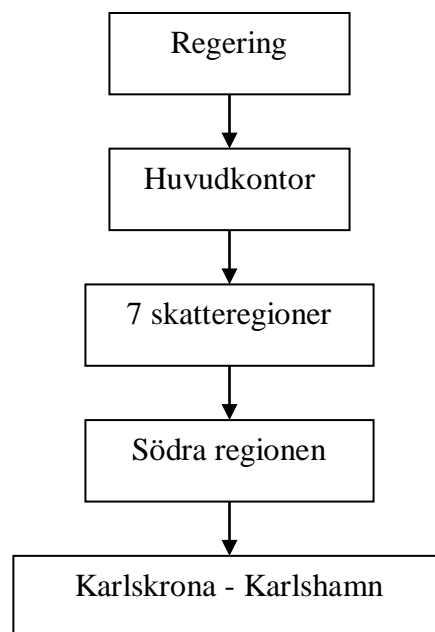
¹²⁵ Verksamhetens inriktning 2006-2012 - Skatteverket

¹²⁶ Skatteverkets verksamhetsmål 2007

¹²⁷ Ibid

4.2 Skatteverkets lokala mål

Skatteverket i Blekinge har inte själva satt några specifika mål på lokal nivå, utan de får sina mål tilldelade sig från huvudkontoret. De övergripande målen är satta av regeringen via regleringsbrevet. De bryts sedan ner och utarbetas till konkreta mål och aktiviteter för varje region av en riskanalysgrupp på Skatteverkets huvudkontor. Varje lokalt kontor får sedan de lokala målen tilldelade sig i pappersform. De mål som sätts för varje lokalt kontor består av olika så kallade aktiviteter som ska genomföras och som de anställda ska arbeta med under året. Dessa mål ska sedan i sin tur leda till att de övergripande målen som finns över alla skattekontor uppfylls. Varje skattekontor får även ett visst antal dagar tilldelade sig som de ska tillägna dessa nämnda aktiviteter. Det råder även kontroll på hur de använder dessa aktivitetsdagar.



Figur 4, Målens process från regering till lokalt kontor

Alla typer av redovisningar sker då genom vilka dagar och hur många dagar de har använt sig av till de olika aktiviteterna. Dessa lokala mål är inte officiella handlingar så vi fick tyvärr inte ta del av dem under vår undersökning. Vi har därmed inte möjlighet att specifikt redogöra för exakt vilka lokala mål som Blekingekontoren har blivit tilldelade, men ett exempel på ett lokalt mål som nämndes som ska uppfyllas under året är kontroll av personalliggare. Enligt det övergripande målet för alla skattekontor så ska 30 000 besök totalt genomföras och Blekinges procentuella andel landar på 600 besök. Detta lokala mål har då tilldelats ett visst antal dagar under vilka det ska genomföras. De lokala kontoren får själva bestämma hur dagarna ska utnyttjas och om tiden ska användas till information eller kontroll. Ett övergripande mål som är viktigt inom Skatteverket och som bör nämnas då det genomsyrar verksamhetens arbete är att motverka skattefusk och att förbättra skattefelen. Desto ”synligare” de lokala målen är desto lättare är det att uppnå de övergripande målen. Till exempel kan detta innebära att de anställda genomför företagsbesök där de informerar om olika svårigheter och frågetecken som kan uppstå. De försöker då hjälpa till så att missuppfattningarna minskar och felen blir färre.

De lokala kontoren har möjlighet att påverka hur arbetet med de tilldelade lokala målen ska genomföras. När de lokala målen har tilldelats kontoren är det upp till de anställda att välja vilken typ av aktivitet de vill arbeta med. De har då möjlighet att välja vad de vill arbeta med under kommande år för att på detta sätt ha möjlighet att arbeta med det som de tycker är roligast. Då en del aktiviteter är mindre lockande försöker de dela upp arbetet så det känns bra att arbeta med det ändå, då alla aktiviteter måste genomföras.

5. Mål- och målstyrning på Blekingekontoren

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för vår empiriska undersökning. Vi inleder med en presentation av dem som deltagit. Detta avsnitt kommer även att innehålla en del egna tolkningar som fördjupas i kommande analys.

5.1 Inledning av empirianalys och presentation av respondenter

I detta avsnitt fortsätter vi med att beskriva utifrån vår insamlade information hur de anställda upplever målen och målstyrningen på de lokala kontoren och försöker reda ut vad det är som påverkar hur meningsfulla målen anses vara. De data som vi själva samlat in och som kommer att presenteras i detta kapitel bygger på tre intervjuer samt en enkätundersökning som har genomförts på Skatteverkets Blekingekontor. De tre respondenterna som har intervjuats är:

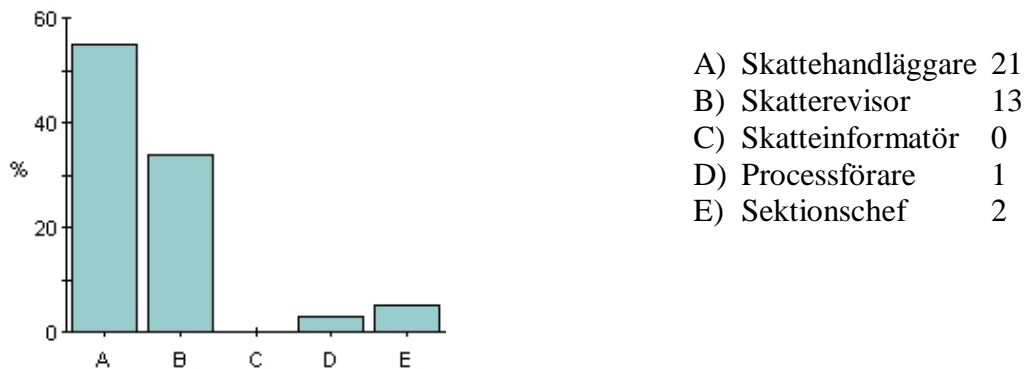
Sven Bondesson, sektionschef på Skatteverket i Karlskrona. Han har arbetat inom Skatteverket sedan 1976 och har varit sektionschef i ungefär 20 år.

Jörgen Andersson, arbetar som skatteinformatör i Karlskrona och har arbetat på Skatteverket i 32 år. Han började i Malmö och blev sedan sektionschef i Karlskrona men bytte 1998 chefsposten mot att bli skatteinformatör.

Eva Andersson arbetar också som skatteinformatör i Karlskrona. Hon har varit anställd på Skatteverket i 23 år och har arbetat som skatteinformatör de senaste sex åren.

Informatörernas arbetsuppgifter består av att informera privatpersoner och företag om vad Skatteverket arbetar med. De åker bland annat runt på skolor för att informera om Skatteverket och på företag för att informera om hur de ska deklarerat när det gäller deras verksamhet.

Enkätundersökningen har genomförts bland de anställda på Skatteverkets Blekingekontor. Totalt besvarade 37 personer vår enkät, 28 av dem arbetade i Karlskrona och 9 arbetade i Karlshamn. De anställda har i vår enkätundersökning delats in i yrkeskategorier så att läsaren på ett enkelt sätt ska kunna se om det föreligger någon skillnad mellan hur de olika yrkeskategorierna upplever vissa frågor. Vi har valt att endast presentera de jämförelser mellan yrkeskategorierna där det föreligger en skillnad och vi försöker sedan dra en slutsats utifrån detta.

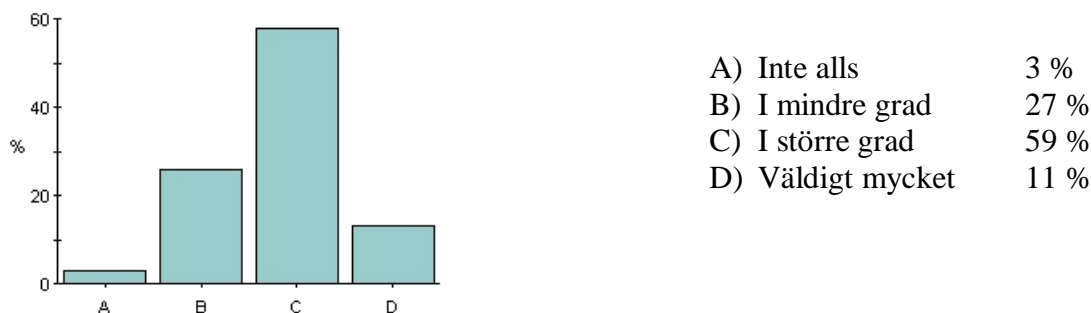


Figur 5, De som deltagit i vår enkätundersökning indelat i yrkeskategorier

5.2 Skatteverkets övergripande mål och dess betydelse

De övergripande målen och de lokala målen i form av aktiviteter utgör det dagliga arbetet för de anställda och har därmed stor betydelse. År 2008 har de lokala kontoren i Blekinge totalt åtta aktiviteter som ska genomföras. När mål beskrivs på den lokala nivån är det mycket planering som krävs för att komma fram till när och hur de ska genomföras.

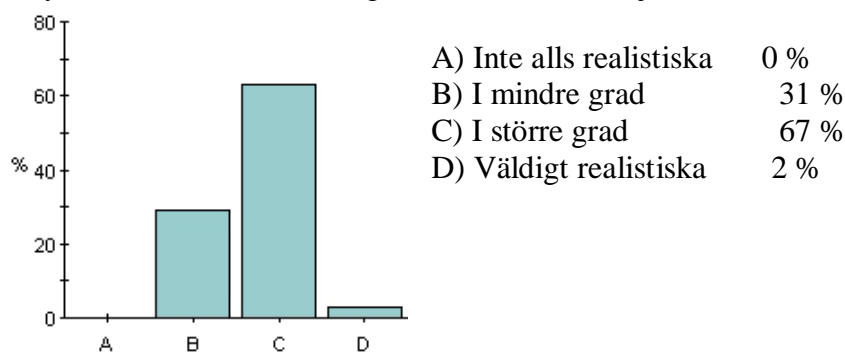
En stor del av de anställda tycker att de övergripande målen är betydelsefulla för deras dagliga arbete. Endast en person i vår undersökning anser att de övergripande målen inte alls har någon betydelse, medan 27 personer anser att de övergripande målen påverkar till stor del eller väldigt mycket.



Figur 6, Hur mycket tycker du att de övergripande målen påverkar ditt dagliga arbete?

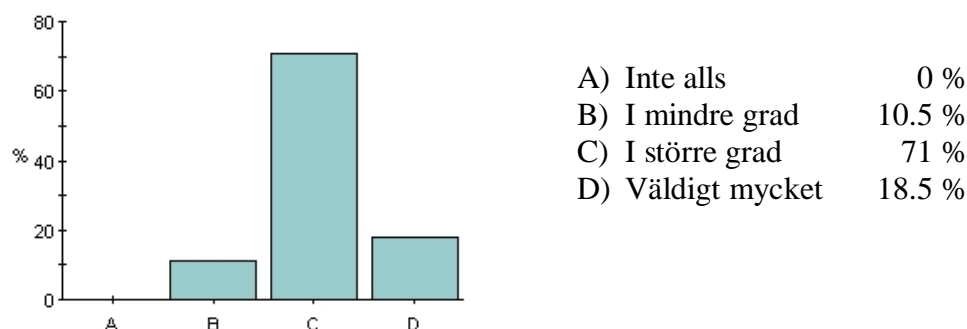
Det finns här en liten skillnad mellan yrkeskategorierna skattehandläggare och skatterevisorer där revisorerna i större grad anser att de övergripande målen påverkar deras dagliga arbete (77 %) medan endast hälften av handläggarna anser att de övergripande målen påverkar deras dagliga arbete (52 %).

För att de övergripande målen ska vara betydelsefulla på ett positivt sätt för de anställda krävs det att målen är realistiska. Det är viktigt att inte målen sätts för högt utan att det faktiskt är möjligt att uppnå dem. Något som inte anses vara realistiskt av alla anställda är visionen ”att vara det bästa Skatteverket inom OECD” (OECD - Organisationen för ekonomiskt samarbete). Visionen måste sättas på lagom nivå och inte sikta för högt. Tyvärr är det även en del övergripande mål som inte är realistiska men majoriteten är det ändå och de uppfylls för det mesta. Exempel på ett konkret mål som inte är realistiskt är att 45 % av deklARATIONERNA ska komma in till Skatteverket genom den elektroniska vägen år 2008. Sverige ligger mycket under om det jämförs med Danmark som får in totalt 80 % av sina deklARATIONER på det sättet. Motsvarande siffra i Sverige ligger mellan cirka 8-10 %. Samtidigt genomgår målen en lång process och de blir allt mer konkreta under resans gång. Eva berättar att de framarbetade övergripande målen är så tydliga och konkreta att de blir realistiska. Detta påstående kan styrkas av vår undersökning som visar att en majoritet av de tillfrågade anser detta stämma.



Figur 7, I vilken grad anser du Skatteverkets övergripande mål vara realistiska?

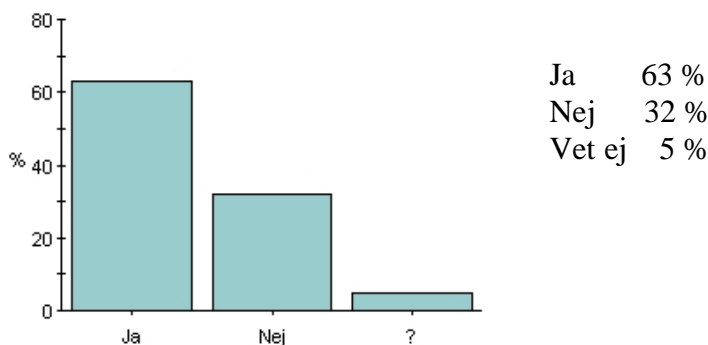
Då det gäller hur väl de anställda känner till de övergripande målen framkom ett positivt resultat då det var 71 % som ansåg sig känna till målen i större grad. Detta kan styrkas med att Sven berättar att samtliga anställda får den information som förväntas när det gäller de övergripande målen och vad de innebär. Vi noterar här att det är ett fåtal handläggare som har svarat att de anser att de inte känner till de övergripande målen. Detta kan förklaras med att det är två skattehandläggare som har arbetat på Skatteverket i mindre än två år och en som har arbetat på Skatteverket i mindre än fem år. Totalt ansåg 27 personer att de kände till de övergripande målen i större grad och sju personer att de kände till målen väldigt mycket.



Figur 8, Hur väl de anställda känner till de övergripande målen

5.3 De lokala målen och dess betydelse

När vi tittar på enkätfrågan, om de anställda hade upplevt de lokala målen mer betydelsefulla om de deltagit mer aktivt i utformningen skiljer det sig inte mellan de olika yrkeskategorierna. Två tredjedelar anser att målen hade känts mer betydelsefulla om de deltagit mer aktivt i utformningen medan en tredjedel anser att det inte påverkar dem. En av de båda sektionscheferna anser att målen hade upplevts mer betydelsefulla medan den andra har svarat att denne inte vet.



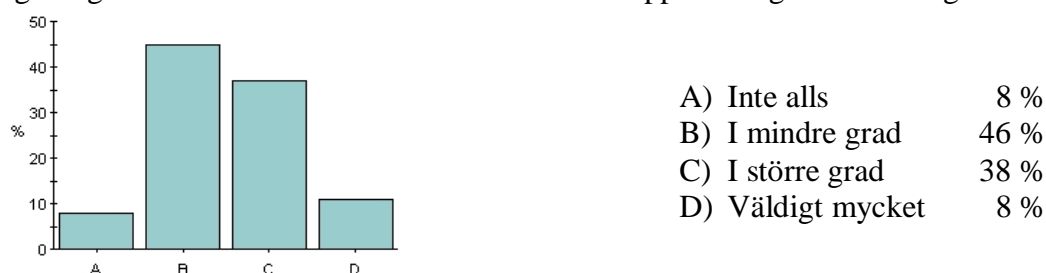
Figur 9, Upplever de anställda målen mer betydelsefulla om de deltar mer aktivt i utformningen?

Då Skatteverket är en tydligt målstyrd verksamhet är det mycket viktigt att det finns en ständig uppföljning av verksamhetens lokala mål. När det gäller uppföljning av de lokala målen är det främst tidsuppföljning som förekommer. All tid som spenderas på en viss aktivitet ska registreras och de anställda får fylla i vilka olika uppgifter de har för att genomföra de olika aktiviteterna. Detta kan till exempel vara företagsbesök och beroende på vad de anställda utför så finns det olika koder de ska fylla i. Därmed använder sig de lokala kontoren främst av tidsuppföljning men även lite resultatuppföljning. En gång i månaden sker det uppföljningsmöten och på dessa möten stäms det av hur långt de anställda har kommit med aktiviteterna. Det förekommer en regional uppföljning varje kvartal och då går de på regional nivå igenom hur de lokala kontoren ligger till när det gäller att genomföra

aktiviteterna och eventuellt varför de inte har kommit längre. När det uppstår sådana typer av frågor kan andra skattekontor hjälpa till och ge förslag på bättre lösningar.

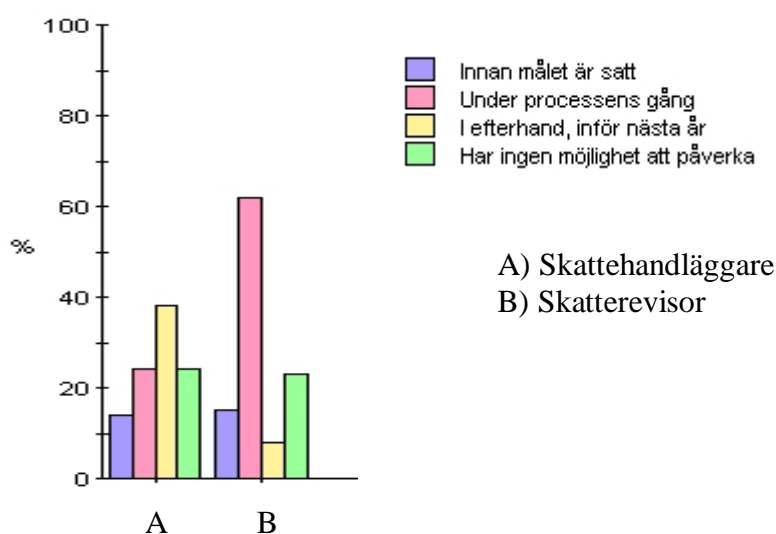
När det gäller mål och uppföljning i målstyrda offentliga verksamheter talas det ofta om den problematik som uppstår då målen ofta är kontinuerliga och samtidigt inte mätbara. Detta är märkbart på Skatteverkets kontor i Blekinge. Jörgen berättar att det kan finnas två typer av mål som de anställda arbetar för att uppfylla, kontrollmål och informationsmål. Kontrollmål är lätta att mäta då de innebär kontroll av ett företags verksamhet, medan informationsmål är svårare att kontrollera effekterna av. Ett exempel på svårigheter att mäta denna typ av mål kan vara att när Skatteverket förmedlar information till ett antal personer så vet de inte hur mycket informationen gav de som lyssnade och vad följderna blev av att informationen förmedlades. Jörgen berättar att det är större fokus på de mätbara målen då det givetvis är enklare att mäta antal och de på ett tydligare sätt kan se resultaten och jämföra om det går bra eller dåligt. Han berättar även att under senare år har målen inom Skatteverket blivit mer realistiska än tidigare och en bidragande orsak till detta är att uppföljningen av målen har blivit viktigare och det läggs mer tid på detta.

För att förtydliga menar vi här i hur stor grad de anställda kan påverka arbetet med de lokala målen och inte processen när de övergripande målen utformas. Här menas hur de anställda går tillväga för att genomföra aktiviteterna. När de anställda fick besvara frågan i hur stor grad de anser att de har möjlighet att påverka de lokala målen visas det enligt figuren nedan att de har skilda åsikter. 17 personer anser att de bara kan påverka målen i mindre grad medan 14 personer anser att de kan påverka målen i större grad. Det är även tre personer som har svarat att de kan påverka målen väldigt mycket, varav en av dessa var sektionschef. Framst är det handläggarna som anser att de inte kan påverka målen så mycket medan revisorerna har uppfattningen att de kan påverka dem mer, det vill säga i större grad. Det är främst ledningsgruppen och ibland även representanter ifrån personalorganisationen som är delaktiga då det gäller utformning av de lokala målen. Sven ingår i ledningsgruppen och har därför ganska stor möjlighet att påverka. Sven anser att de anställda är delaktiga till viss del i utformningen av hur de lokala målen ska genomföras då de deltar i detaljplaneringen varje år där de får vara med och bestämma vad de vill arbeta med under året, alltså vilka aktiviteter de vill delta i. Undersökningen visar att de flesta anställda vill vara mer delaktiga när det gäller processen att utforma de lokala målen. Orsaken till att de vill vara mer delaktiga i denna process är att de endast har möjlighet att påverka om de tillhör ledningsgruppen eller är med i personalorganisationen. De kan i nuläget endast påverka denna process genom att ge förslag till förbättringar. Sven säger också att han tror att det känns mer betydelsefullt för de anställda att arbeta mot de lokala målen om de får vara med och utforma dem. Vår undersökning visar dock att majoriteten av de anställda anser att de bara kan påverka i mindre grad. Detta kan bero på att ledningen anser att de anställda är tillräckligt delaktiga eller är ledningen kanske egentligen inte så medvetna om vad de anställda upplever sig vara delaktiga i och inte.



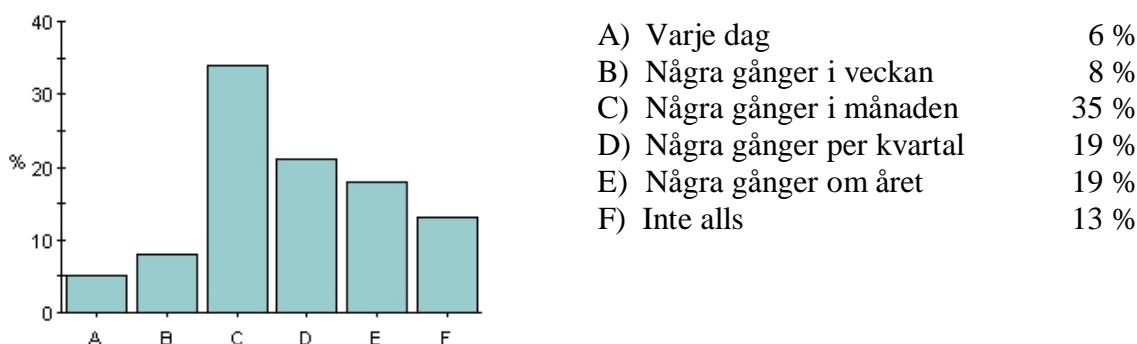
Figur 10, I hur stor grad anser du att du har möjlighet att påverka de lokala målen?

Det finns en skillnad när de anställda anser sig ha möjlighet att påverka de lokala målen beroende på vilken yrkeskategori de tillhör. Revisorerna anser sig kunna påverka mer än vad handläggarna anser att de kan. Detta kan bero på att handläggarnas arbete kanske är mer styrt än vad revisorernas arbete är eller att revisorerna har mer variation i sina uppgifter. När de anställda besvarade frågan när i processen de kan påverka anser en klar majoritet av revisorerna att de har möjlighet att påverka målen under hela processens gång. Majoriteten av handläggarna anser dock att de bara kan påverka målen i efterhand, det vill säga inför nästa år. Även här resonerar vi kring att det kan ha att göra med deras arbetsuppgifter. Revisorerna har en möjlighet att påverka utfallet av deras aktiviteter då de kan ha varierande möten med olika sorters verksamheter medan handläggarnas uppgifter troligen är mer specificerade och möjligheten att påverka utfallet är mindre.



Figur 11, När i processen anser du dig ha möjlighet att påverka de lokala målen?

När vi kommer till området kommunikation och hur ofta de anställda kommunicerar med varandra om de lokala målen anser majoriteten av de tillfrågade att de kommunicerar om dem i alla fall några gånger i månaden. Men enligt figuren nedan visas det tydligt att flertalet anställda snarare har valt att kryssa i att de kommunicerar om de lokala målen några gånger per kvartal eller mer sällan än att de gör det varje dag eller några gånger i veckan. Det förekommer även svar i enkäten som visar att de anställda inte alls kommunicerar om de lokala målen.



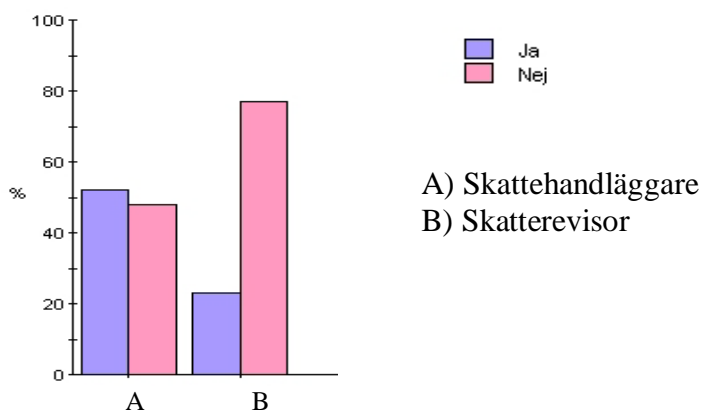
Figur 12, Hur ofta kommunicerar du med de övriga anställda om de lokala målen?

På frågan vid vilka tillfällen det kommuniceras om de lokala målen är det väldigt jämt i yrkeskategorin handläggare. De kommunicerar om målen lika ofta vid informella möten som

vid formella möten medan revisorerna främst kommunicerar om de lokala målen på formella möten. Sven anser att det kommuniceras ofta om de lokala målen och främst har han uppfattningen att det är på uppföljningen som det kommuniceras mest. Det sker uppföljningsmöten en gång i månaden där det stäms av hur långt de anställda har kommit med aktiviteterna. Det förekommer också regionala uppföljningar varje kvartal då regionchefen kommer och kontrollerar hur det går. En stor uppföljning sker vid årets slut.

När det gäller med vilka de anställda kommunicerar mest angående de lokala målen har majoriteten svarat att de kommunicerar mest med dem som de arbetar med inom samma aktivitet. På de så kallade planeringsmötena kommuniceras det väldigt mycket om målen då det är här alla aktiviteter ska fördelas mellan de anställda. Diskussionen rörande de lokala målen hålls vid liv under hela året eftersom de anställda gemensamt arbetar för att nå dem. Då det är många som arbetar med samma aktiviteter förekommer det mycket diskussioner dem emellan och främst sker detta på de så kallade arbetsmötena då de som arbetar med samma aktivitet träffas och går igenom vad de hittills åstadkommit och vad som ska hända längre fram. Därför blev vi förvånade av resultatet vi fick i enkätundersökningen där det visas att de kommunicerar om målen endast några gånger i månaden. Eva berättar att det var betydligt friare när det gällde de lokala målen förut. Nu är det mer styrt uppifrån huvudkontoret. De blir mer och mer styrda hela tiden och får mindre tid att styra sitt arbete själva.

Skattehandläggarna har skilda åsikter då det gäller frågan om de anser att de behöver kommunicera mer om de lokala målen. Figuren nedan visar att 52 % har svarat ja, det vill säga de vill kommunicera mer om de lokala målen medan 48 % anser att de inte behöver göra det. Även de två sektionscheferna var oeniga på denna punkt. De som kommunicerar mest om de lokala målen är enligt denna figur revisorerna, där majoriteten är eniga och har svarat att de anser att de redan kommunicerar tillräckligt om målen och behöver därför inte göra det mer. Här kan vi se ytterligare ett samband mellan yrkeskategorierna. Handläggarna upplever att de vill kommunicera mer om målen samtidigt som de vill vara mer delaktiga i utformningen av målen. Revisorerna däremot anser att de kommunicerar tillräckligt om målen och även att de inte behöver vara mer delaktiga i utformningen av de lokala målen.



Figur 13, Anser du att ni behöver kommunicera mer om de lokala målen?

Enligt Jörgen och Eva varierar kommunikationen mellan de anställda beroende på vad de arbetar med och hur intresserade de är av de lokala målen. Alla på Skatteverket försöker arbeta för att alla anställda ska vara så medvetna om målen som möjligt och Sven arbetar även han aktivt för att alla medarbetare ska arbeta mot målen. Jörgen och Eva anser också att det skulle vara positivt om det kommunicerades mer om målen men då skulle det främst vara med

någon överordnad. Det förekommer ibland en del otydligheter när det gäller vilka aktiviteter som ska förekomma och det hade då varit bra att kunna prata med någon överordnad. Det skulle då önskas att de på huvudkontoret även var ute på kontoren för att se hur verkligheten ser ut då det ibland förekommer orealistiska bestämmelser gällande aktiviteterna. När en del aktiviteter inte fungerar som huvudkontoret har bestämt måste skattekontoren visa olika metoder som de har provat för att bevisa att det inte gick. Ibland kan det förekomma att de kommer på någon bra metod som fungerade och som huvudkontoret inte tänkt på. Det är då viktigt att de får förklara vad det var som inte gick bra och vad den nya metoden innebar. Detta kan då förbättras till nästkommande år och tid kan sparas och på detta sätt kan även de anställda påverka de lokala målen i framåtsträvande syfte.

Jörgen och Eva berättar också att det är de anställdas ansvar att säga till om vad som är bra och mindre bra i organisationen på den lokala nivån för att kunna utveckla och förbättra de situationer som uppkommer då de lokala målen ska utformas och fördelas. Tidigare lämnades förslag från personal på lägre nivå i hierarkin som sedan bearbetades och kom tillbaka antingen med ett medgivande eller med ett avslag. De anställda var mer delaktiga då och de anser att det då fungerade bättre i organisationen.

6. Analys av mål- och målstyrning på lokal nivå

I detta avsnitt analyserar vi och diskuterar våra resultat av studien med hjälp av teoretiska modeller och begrepp. Delaktighet och dess dimensioner och olika styrningsbegrepp kommer att diskuteras. Även den kritik som riktas mot målstyrning inom offentlig verksamhet kommer att diskuteras.

6.1 Processen mot att uppfylla målen

Kihlblom nämner tre kriterier som ska vara uppfyllda för en framgångsrik verksamhetsutveckling:

- Det är viktigt att ledningen möter medarbetarna i en öppen och ärlig dialog.
- Det utvecklande arbetet bygger på ett tydligt omvärldsperspektiv.
- Ett målinriktat arbete ska leda fram till konkret handling.¹²⁸

Skatteverkets mål sätts enligt den så kallade top-downmodellen där målen sätts av överordnade, för att sedan brytas ner till underordnade enheter. De mål som skickas från huvudkontoret till de lokala kontoren organiserar de anställda tillsammans med sina chefer på planeringsmötena. På dessa möten kommuniceras det mycket om målen. De anställda diskuterar dock de lokala målen oftare eftersom det är aktiviteterna som utgör deras arbete. Eftersom många arbetar med samma aktivitet diskuteras det mycket dem emellan på arbetsmöten där de går igenom vad som hittills åstadkommit och vad som väntas. Sven menar att information kring de lokala målen förmedlas till de anställda och detta leder till en större måluppfyllelse. Enligt vår enkätundersökning anser de anställda att de kommunicerar ungefär lika mycket på informella möten som vid formella möten om de lokala målen. Att de kommuniceras bidrar också till en större måluppfyllelse. Sven anser att de lokala målen kommuniceras mest då uppföljning sker. Uppföljning sker främst i form av tidsuppföljning. Då de anställda arbetar med en aktivitet registrerar de tiden de använt till den aktiviteten med hjälp av koder. En gång i månaden sker uppföljningsmöten där det stäms av hur långt de kommit med aktiviteterna. Varje kvartal sker också en uppföljning på regional nivå för att se hur de lokala kontoren ligger till. Alla på Skatteverket försöker arbeta för att alla anställda ska vara så medvetna om de lokala målen som möjligt och Sven arbetar även han aktivt för att alla medarbetare ska arbeta mot målen. Jörgen och Eva anser också att det skulle vara positivt om det kommunicerades mer om målen men då skulle det främst vara med någon överordnad. Då de har många möten finns det en dialog mellan chef och anställd när de kommunicerar om de lokala målen. Vi gör då tolkningen att Skatteverkets lokala kontor uppfyller Kihlbloms första punkt då vi anser att ledningen möter medarbetarna i en öppen dialog.

Målen ska vara så tydliga och konkreta att de utgör grunden för vad det är som ska genomföras. Skatteverket har nyligen ändrat styrningsstruktur för att skapa en ökad tydlighet kring de övergripande målen. Denna nya styrningsstruktur innebär att de minskat antalet mål för att skapa en tydligare och mer fokuserad bild om vart verksamheten är på väg. Målen som förs ut i verksamheten är genomarbetade och genomgår en lång process, vilket medför att de konkretiseras under resans gång.¹²⁹ Eva menar att de framarbetade målen är så tydliga och konkreta att de blir realistiska. Detta kan styrkas av att vår undersökning visar att en majoritet av de tillfrågade anser att de övergripande målen är realistiska. Jörgen säger att det är först under senare år som målen på Skatteverket blivit mer realistiska och han menar att en bidragande orsak till detta är att det fokuseras mer på uppföljningen av målen nu än tidigare. Eftersom målen upplevs vara mycket realistiska är de väl förankrade i den verklighet som de

¹²⁸ Kihlblom, Gunnar (2005) *Släpp medarbetarna loss*

¹²⁹ Skatteverkets verksamhetsmål 2007

anställda på de lokala kontoren på Skatteverket arbetar i. Arbetet mot målen är strukturerat och det framgår tydligt vad som ska genomföras vilket medför en bra måluppfyllelse. Därmed gör vi tolkningen att Skatteverkets Blekingekontor även uppfyller Kihlbloms resterande två punkter för att verksamheten ska fungera framgångsrikt.

6.2 De anställdas delaktighet

Yukl har definierat tre väsentliga frågor när det gäller att bedöma nivåer av delaktighet i en verksamhet.

1. *Vem är delaktig?*
2. *Delaktig i vad?*
3. *I vilken grad är någon delaktig?*¹³⁰

Det är främst ledningsgruppen och ibland även representanter ifrån personalorganisationen som är delaktiga då det gäller utformningen av de lokala målen. Sven ingår i ledningsgruppen och har därför ganska stor delaktighet då det gäller planering av hur de lokala målen utformas. Ingår den anställda inte i ledningsgruppen eller i personalorganisationen har denne mindre möjlighet att påverka innan målen är fastställda och har konkretiserats.

Under planeringsmötena delas de anställda in i grupper i form av vilka aktiviteter de vill tillhöra. De får själva bestämma vilka aktiviteter de vill arbeta med under året och hur aktiviteten ska utföras så att aktiviteten blir genomförd på bästa sätt. De anställda har även enligt Sven en liten möjlighet att delta när de lokala målen ska sättas då de får medverka i detaljplaneringen varje år. Trots att de anställda känner sig delaktiga vill majoriteten av de anställda vara mer delaktiga i fastställandet av de lokala målen. Tidigare kunde de anställda lämna förslag på både övergripande och lokala mål som bearbetades av huvudkontoret och sedan kom tillbaka med ett medgivande eller ett avslag. De var mer delaktiga då och en del anställda anser att det var bättre då. Enligt Jörgen och Eva är det de anställdas ansvar att säga till om vad som är bra och mindre bra i organisationen på den lokala nivån för att kunna utveckla och förbättra de situationer som uppkommer då de lokala målen ska bearbetas.

När vi tittar på hur åsikterna skiljer sig mellan de olika yrkeskategorierna är det främst handläggarna som anser att de inte kan påverka arbetet med de lokala målen så mycket medan revisorerna har uppfattningen att de kan påverka dem mer. Revisorerna menar också att de har möjlighet att påverka arbetet med de lokala målen under hela processens gång då de arbetar med dem, medan majoriteten av handläggarna tycker att de bara kan påverka de lokala målen i efterhand, det vill säga inför nästa år.

De anställda är delaktiga i arbetet med att uppfylla målen men skulle vilja vara mer delaktiga i arbetet med att utforma dem. Anställda som tillhör ledningsgruppen är delaktiga i utformandet av de lokala målen. Detta besvarar Yukls två första frågor om vem som är delaktig och vad de är delaktiga i.

¹³⁰ Yukl, Gary (2002) *Leadership in organizations*

Fråga tre är en mer öppen fråga som är svår att ge ett konkret svar på. För att besvara denna fråga har vi valt att använda oss av Yukls fyra nivåer då det gäller hur delaktiga de anställda kan vara i beslutsfattandet.

1. *Enväldigt beslut*
2. *Konsultation*
3. *Gemensamt beslut*
4. *Överlåtelse*¹³¹

Skatteverket placerar sig mellan nivå två och tre i Yukls modell om delaktighet då ledningen träffar de anställda och diskuterar målen och beslutar vad som ska genomföras tillsammans på lokal nivå. På övergripande nivå fattas besluten av ledningen efter att de diskuterats i ledningsgruppen och med personalorganisationen. Utan denna befintliga dialog på lokal nivå då målen diskuteras och besluten fattas skulle Skatteverkets anställda inte uppleva samma grad av delaktighet som de i verkligheten gör utifrån vårt insamlade empiriska material. Om inte någon form av dialog mellan ledning och anställda existerade skulle Skatteverket placera sig på nivå ett i Yukls modell. Trots att målen är tydligt satta och formulerade när de når de lokala kontoren upplever de anställda trots allt att de har en möjlighet att påverka sin egen arbetssituation, vilket är ett grundkrav för att en verksamhet ska kunna fungera enligt Nyström och Wallén.¹³² Därmed gör vi tolkningen att Skatteverkets målstyrning är till viss del fungerande tack vare denna dialog, när det gäller de anställdas delaktighet trots att de övergripande besluten fattas högt i hierarkin.

6.3 Kritik mot målstyrning

Vi tog tidigare upp att det riktats en del kritik mot målstyrning inom offentliga organisationer. Exempelvis är det svårt att mäta resultat eftersom målen ofta är kontinuerliga eller att målen är i en form där resultaten inte kan mätas. Rombach menar att det är svårt att mäta resultat i offentlig verksamhet eftersom det är svårt att koppla samman en viss effekt med en viss aktivitet.¹³³ På Skatteverket är det tiden som är lagd på aktiviteten som registreras och som följs upp och därmed inte resultatet som ligger i fokus. Fokus hamnar på handling och inte på resultat. Kritiken mot målstyrning är till viss del befogad då uppföljningen på Skatteverket handlar om tidsuppföljning och inte resultatuppföljning. Pihlgren och Svensson menar att en tydlig resultatuppföljning med en formell och strikt process är en förutsättning för att målstyrning ska fungera. Uppföljningen ska sedan ligga till grund för framtida förbättringar.¹³⁴

Jörgen berättar att det kan finnas två typer av mål som de anställda arbetar för att uppfylla, kontrollmål och informationsmål. Kontrollmål är lätta att mäta då de innebär kontroll av ett företags verksamhet, medan informationsmål är svårare att kontrollera effekterna av. De mål som inte är mätbara får mindre uppmärksamhet. Detta är märkbart på Skatteverkets Blekingekontor då det kan uppstå svårigheter att mäta informationsmål. Till exempel när Jörgen och Eva förmedlar information till ett antal personer så vet de inte hur mycket informationen gav de som lyssnade och vad det blev för resultat av att informationen förmedlades. Svensson menar att det som inte är mätbart prioriteras bort vilket vi tydligt kan

¹³¹ Yukl, Gary (2002) *Leadership in organizations*

¹³² Nyström John, Wallén Monica (2004) *Bättre möten på jobbet*

¹³³ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

¹³⁴ Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*

se på Skatteverkets Blekingekontor då Jörgen berättar att det är större fokus på mätning av kontrollmål än informationsmål.

Enligt Rombach är det en förutsättning för att målstyrning ska fungera och för att mål ska anses vara meningsfulla att de anställda är delaktiga i den process där målen utformas.¹³⁵ På Skatteverkets Blekingekontor upplevs delaktigheten som begränsad men inte obefintlig då de anställda anser att de har möjlighet att påverka sin situation på andra sätt. Detta visar att en offentlig verksamhet kan använda sig av målstyrning samtidigt som målen formuleras högt i hierarkin.

6.4 Olika styrningsbegrepp

Emmanuel *et al* delar in styrning i tre olika styrsätt, result control (målstyrning), action control (handlingsstyrning) och personnel control (personlig styrning).¹³⁶ Vi fokuserar här på result control eftersom det är det begrepp som tydligast beskriver Skatteverkets styrning. Det finns tydliga spår av även de andra styrningsformerna på Skatteverket men det är result control som utmärker sig mest. Det finns en väsentlig del som Skatteverket inte uppfyller för att kunna kallas målstyrt enligt Emmanuel *et als* definition. Skatteverkets lokala mål överensstämmer med de övergripande målen och är en del i Skatteverkets vision. Målen är väldigt genomarbetade och anses tydligt definierade. Dock kan det ibland uppstå vissa ottydligheter när de lokala målen ska genomföras. Detta kan bero på att de som sätter målen inte är riktigt medvetna om hur verkligheten ser ut. Det som skiljer sig från Emmanuel *et als* definition om målstyrning är att alla mål inte är tydligt mätbara. Författarna menar då att det är meningslöst att arbeta mot ett mål som inte är mätbart. Är inte resultatet av aktiviteten mätbar får de anställda ingen information om hur arbetet gått och motivationen minskar. Samtidigt så indikerar inte ett uppfyllt mål om hur verksamheten har styrts på vägen dit.¹³⁷ Detta resonemang kan styrkas av att Jörgen berättar att de mål som är mätbara hamnar i större fokus och upplevs av de anställda som mer betydelsefulla att arbeta mot då de kan se ett tydligt resultat av sina handlingar.

Ett annat kriterium som ska uppfyllas är att de anställda ska ha en hög grad av självbestämmande och delaktighet och även ha inflytande över det slutgiltiga resultatet.¹³⁸ Detta överensstämmer med situationen på Skatteverkets Blekingekontor. Trots att de inte kan påverka de satta målen kan de själva bestämma vilka aktiviteter de vill arbeta med och på vilket sätt de ska genomföras. Detta anser Emmanuel *et al* leder till ökat engagemang samt att arbetet upplevs som mer betydelsefullt.¹³⁹

¹³⁵ Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål*

¹³⁶ Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management Control*

¹³⁷ Ibid

¹³⁸ Ibid

¹³⁹ Ibid

7. Slutsats

I detta avsnitt redogör vi för våra slutsatser. Vi besvarar vår frågeställning och tittar lite närmare på förslag vi har på förbättringar på Skatteverket för att öka delaktigheten bland de anställda. Vi ger även förslag till fortsatta studier.

7.1 Besvarande av frågeställning

1. *Vad får det för konsekvenser på lokal nivå att Skatteverket är en hierarkiskt uppbyggd organisation och besluten fattas på en högre nivå?*

En konsekvens är att de anställda upplever en begränsad delaktighet i utformningen av målen. Allt delegeras neråt i verksamheten vilket medför att de anställda inte är delaktiga i utformningen av målen vilket de tidigare har varit till viss del enligt Eva. Detta bekräftas av vår undersökning som visar att de anställda, främst handläggarna, vill vara mer delaktiga i utformningen av de lokala målen. Vi ställde också frågan om de anställda trodde sig uppleva målen mer betydelsefulla om de deltar mer aktivt i utformningen. Detta visade att två tredjedelar anser att målen hade känts mer betydelsefulla om de deltagit mer aktivt i utformningen medan en tredjedel anser att det inte påverkar dem. Av detta kan vi utläsa en tydlig effekt av att de anställda inte känner sig helt nöjda i situationen med att målen tilldelas dem utan att de får medverka vid utformningen. Merparten av revisorerna anser att de kan påverka arbetet mot målen i större grad och att de kan påverka under hela processens gång. Med detta får vi en tanke om att de inte är lika styrda i sitt arbete som handläggarna är som anser att de inte kan påverka målen i så stor grad och om de kan påverka så kan de endast göra det i framåtsträvande syfte. Ju mindre styrda de anställda är desto mer meningsfullt känns det att arbeta mot de lokala mål som de upplever att de varit delaktiga i att utforma. Detta visar att det inte leder till en tillräckligt stor grad av delaktighet bland de anställda att endast delta i detaljplaneringen varje år.

2. *Hur upplevs målen och målstyrningen av de anställda på Skatteverkets Blekingekontor?*

I denna del har vi gjort en koppling mellan de lokala målen och de övergripande målen. Vår motivering till detta är att de lokala målen tydligt mynnar ut i Skatteverkets övergripande mål och därmed har stor betydelse för det dagliga arbetet. Målen upplevs av de anställda till stor del som meningsfulla för det dagliga arbetet, då 27 personer anser att målen påverkar till stor del eller väldigt mycket. 71 % av de anställda upplever sig känna till målen i större grad, vilket understryks av att Sven berättar att samtliga anställda får ta del av den information som förväntas gällande de övergripande målen. Här kan vi dra slutsatsen att kommunikation är en betydande faktor. Om det finns en kontinuerlig dialog kring verksamhetens mål upplevs de mer betydelsefulla.

En förutsättning för att målstyrning ska fungera och för att mål ska anses vara meningsfulla är att de anställda är delaktiga i den process där målen utformas. De anställda upplever en viss grad av delaktighet på sin arbetsplats, vilket bekräftas av vår empiriska studie där endast 8 % av de tillfrågade inte anser sig ha någon möjlighet att påverka arbetet mot de lokala målen. I en verksamhet där målen sätts högt i hierarkin är graden av delaktighet mycket begränsad. På Skatteverkets Blekingekontor upplevs delaktigheten som begränsad men inte obefintlig vilket visar att en offentlig verksamhet kan använda sig av målstyrning samtidigt som målen formuleras högt i hierarkin. Samtidigt gör vi tolkningen att en del av den kritik som riktats

mot målstyrning i offentlig verksamhet är befogad. Vi syftar då till problematiken med icke mätbara mål och den resultatuppföljning som fokuserar på tidsuppföljning och inte aktivitetens resultat.

3. Vad är det som tycks påverka hur meningsfulla målen och målstyrningen anses vara?

Eftersom Skatteverket är en hierarkiskt styrd verksamhet råder det en begränsad delaktighet i utformningen av målen för de anställda då de lokala kontoren får målen tilldelade sig. För att målen ska kunna upplevas som meningsfulla bör det därmed finnas andra faktorer som påverkar de anställda.

Efter att ha genomfört vår undersökning av hur verksamheten fungerar och hur de anställda upplever sin situation har vi gjort en del tolkningar av vad som anses vara viktigt. De anställda upplever till viss del att de är delaktiga i att utforma sin egen arbetssituation, trots att de lokala målen tilldelas dem. Istället fungerar verksamheten som så att när målen väl blivit tilldelade har de anställda själva möjlighet att bestämma vilken aktivitet de vill delta i och till viss del även hur arbetet ska utformas. De anställda upplever därmed att de är delaktiga i vad som sker på arbetsplatsen och varför. Målet med arbetet upplevs därmed som mer meningsfullt.

Revisorerna som upplever sig ha möjlighet att påverka målen till stor del under hela processens gång anser samtidigt att det kommuniceras tillräckligt om målen. Handläggarna upplever att de inte har lika stor möjlighet att påverka målen, samtidigt som de anser att de behöver kommunicera mer kring målen. Vi gör då tolkningen att kommunikation kring mål är en bidragande faktor till hur meningsfulla de anses vara. Samtidigt leder kommunikation vanligtvis till att de anställda upplever en högre grad av delaktighet på sin arbetsplats. Därmed är båda viktiga faktorer för att mål ska upplevas som meningsfulla.

7.2 Förslag till förbättring på Skatteverket

Vårt förslag till förbättring är att ledningen i framtiden då förändringar ska genomföras bör titta på hur det förr fungerade i verksamheten gällande delaktighet i beslutsfattande, då många anställda anser att de var mer delaktiga. I vår studie har vi kommit fram till att delaktighet och dialog är en förutsättning för att verksamheten ska fungera på ett för alla tillfredställande sätt. Tidigare lämnades förslag från personal på lägre nivå i hierarkin som sedan bearbetades och kom tillbaka antingen med ett medgivande eller med ett avslag. Inom Skatteverket sker det ständiga omorganisationer och förändringar av arbetsformer och vi tycker det är viktigt att hänsyn tas till vad de anställda upplever som väl fungerande. De kan använda sig av det som har varit och fungerat väl istället för att genomföra förändringar för sakens skull.

7.4 Förslag på fortsatta studier

Vi är medvetna om att inga generella slutsatser om Skatteverket kan dras utifrån vårt material. Vi har ett väldigt litet urval då vi endast har studerat Blekingekontoren. Vi kan därför inte säga med säkerhet att våra resultat gäller övergripande för hela verksamheten. Vi valde att inte intervjua chefen på Skatteverket i Karlshamn då kontoren har ett mycket nära samarbete med varandra och att Karlshamnskontoret inom ett par veckor kommer att förflyttas till Karlskrona. Under intervjun med Jörgen låg fokus främst på hur verksamheten fungerar och vi ansåg det inte nödvändigt att få samma information från sektionschefen i Karlshamn då verksamheten fungerar övergripande på samma sätt på alla Skatteverkets kontor. Därmed genomfördes endast en enkätundersökning på kontoret i Karlshamn.

För att ge något förslag på fortsatta studier tycker vi att det skulle vara intressant att se om det kan finnas några skillnader mellan olika Skattekontor gällande hur betydelsefulla målen anses vara inom olika regioner. Det hade även varit intressant att jämföra två olika offentliga verksamheter för att de flesta offentliga verksamheter är toppstyrda och även målstyrda. Det hade därför varit intressant att titta på detta för att se om det finns några skillnader i hur betydelsefulla målen anses vara beroende på vilken myndighet det gäller. Samtidigt skulle det vara intressant att undersöka om det finns en skillnad mellan olika myndigheter gällande de anställdas delaktighet och om målen upplevs som mer eller mindre betydelsefulla beroende på graden av delaktighet.

8. Källförteckning

8.1 Litteratur

Anthony Robert N och Govindarajan Vijay (2003) *Management Control Systems*
Eleventh edition, New York: McGraw-Hill Education

Bell, Judith (2000) *Introduktion till forskningsmetodik* Studentlitteratur

Christensen, Lars, Engdahl, Nina, Carlsson, Carin, Haglund, Lars (2001)
Marknadsundersökning - En handbok Studentlitteratur

Ejvegård, Rolf (2003) *Vetenskaplig metod* Studentlitteratur

Emmanuel Clive, Otley David, Merchant Kenneth (1995) *Accounting for Management
Control* International Thomson Business Press

Gustavsson, Bengt (2004) *Kunskapande metoder - inom samhällsvetenskapen*
Studentlitteratur

Holme, Magne, Idar, Solvang, Krohn, Bernt (1997) *Forskningsmetodik- Om kvalitativa och
kvantitativa metoder* Studentlitteratur

Hägerfors Ann, Brattgård Bengt (1992) *Bred delaktighet i förändringsarbete* NUTEK
Arbetsmiljöfonden

Jacobsen Dag Ingvar, Thorsvik Jan (1997, 2002) *Hur moderna organisationer fungerar*
Studentlitteratur

Jäghult Bo, Philip Agneta, Selin Gunnar (2002) *Ledningsgruppens dynamik* Liber Ekonomi

Kihlblom, Gunnar (2005) *Släpp medarbetarna loss* Uppsala Publishing House AB

Kullén, Håkan (2001) *Ekonomisk styrning – grunder och perspektiv*

Kvale, Steinar (1997) *Den kvalitativa forskningsintervjun* Studentlitteratur

Lindvall, Jan (2001) *Verksamhetsstyrning – Från traditionell ekonomistyrning till modern
verksamhetsstyrning* Studentlitteratur

Lundahl, Ulf, Skärvad, Per-Hugo (1999) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*
Studentlitteratur

Macintosh, Norman B (1985) *The social software of accounting and information systems*
John Wiley & Sons

Nilsson, Ulf, Wollin, Christian (1998) *Mått och mål – en introduktion till att mäta
kvalitetsmål* SIS Forum

Nyström John, Wallén Monica (2004) *Bättre möten på jobbet* Studentlitteratur

Ramberg, Ulf (1997) *Utformning och användning av kommunala verksamhetsmål*, Kristianstads boktryckeri AB

Rombach, Björn (1991) *Det går inte att styra med mål* Studentlitteratur

Pihlgren Gunnar och Svensson Arne, (1991) *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Malmö: Liber ekonomi

Potterfield, Thomas (1999) *Business of Employee Empowerment: Democracy & Ideology in the workplace*, Greenwood Publishing Group, Incorporated

Svensson, Arne (1997) *Målstyrning i praktiken* Liber Ekonomi

Söderholm, Johan (1998) *Målstyrning av decentraliserade organisationer - styrning mot finansiella och icke finansiella mål* Stockholm EFI (Handelshögskolan)

Yukl, Gary (2002) *Leadership in organizations – Fifth Edition* New Jersey: Prentice-Hall international

8.2 Artiklar

Boyne, George A (2002) *Public and private management: what's the difference?* Journal of Management Studies 39:1 2002 Cardiff Business School, Cardiff University

Lockwood, Nancy R (2007) *Leveraging Employee Engagement for Competitive Advantage: HR's Strategic Role* HR Magazine Vol. 52, Iss. 3; pg. S1, 11 pgs. Alexandria. March 2007

8.3 Övriga källor

Skatteverkets verksamhetsmål 2007

Verksamhetens inriktning 2006-2012 - Skatteverket

Broschyren "Deklaration och skatter i Sverige" – Skatteverket
Informationsblad och anteckningar från mötet på Skatteverket

Mailintervju med sektionschef Sven Bondesson på Karlskronakontoret 18 december, 2007

8.3.1 Muntliga källor

Intervju med informatörerna Eva B Nilsson och Jörgen Andersson 13 december, 2007

Bilaga 1 Enkätbrev



Enkätundersökning från Blekinge Tekniska Högskola

Hej!

Vi är tre studenter från Blekinge Tekniska Högskola som nu slutför vår treåriga Civilekonomutbildning med att skriva en kandidatuppsats.

Vi har valt att genomföra en undersökning hos er här på Skatteverket som behandlar mål och delaktighet inom er verksamhet.

Enkäten består av kryssfrågor och går snabbt att besvara.

Tack på förhand för din medverkan i denna undersökning!

Annika Abrahamsson

Angelica Bernström

Jonna Gustafsson

Bilaga 2 Enkät till de anställda

Enkätundersökning gällande mål och delaktighet på Skatteverket

Allmänna frågor

1. Vilket Skatteverkskontor arbetar du på?

Karlskrona

Karlshamn

2. Hur länge har du arbetat på Skatteverket?

< 2 år

2-5 år

6-10 år

> 10 år

3. Vilken yrkeskategori tillhör du?

Skattehandläggare

Skatterevisor

Skatteinformatör

Processförare

Sektionschef

Annat _____

Medvetenhet om Skatteverkets övergripande mål

4. Hur väl känner du till Skatteverkets mål?

Inte alls

I mindre grad

I större grad

Väldigt mycket

5. Hur mycket tycker du att målen påverkar ditt dagliga arbete?

Inte alls

I mindre grad

I större grad

Väldigt mycket

6. I vilken grad anser du Skatteverkets mål vara realistiska?

Inte alls realistiska

I mindre grad

I större grad

Väldigt realistiska

I kommande delar menar vi de lokala aktiviteterna då vi talar om mål och inte de övergripande målen för Skatteverket.

Delaktighet i målutformning

7. I hur stor grad anser du att du har möjlighet att påverka målen?

Inte alls

I mindre grad

I större grad

Väldigt mycket

8. Tror du att du hade upplevt målen mer betydelsefulla om du deltagit mer aktivt i utformningen?

Ja

Nej

9. När i processen anser du dig ha möjlighet att påverka målen?

Innan målet är satt

Under processens gång

I efterhand, inför nästa år

Har ingen möjlighet att påverkar

10. Vill du vara mer delaktig i hur målen och aktiviteterna utformas?

Ja

Nej

Kommunikation om mål

11. Hur ofta kommunicerar du med de övriga anställda om målen?

Varje dag

Några gånger i veckan

Några gånger i månaden

Några gånger per kvartal

Några gånger om året

Inte alls

12. Vid vilka tillfällen kommunicerar ni om målen?

Vid formella möten

Vid informella möten

Endast under planeringsdagarna

Inte alls

13. Med vem kommunicerar du mest om målen?

Chefen

Medarbetare som arbetar med samma aktivitet

Andra medarbetare

Kommunicerar inte alls

14. Anser du att ni behöver kommunicerar mer om målen?

Ja

Nej

Bilaga 3 Intervjufrågor till chef

- Berätta allmänt om vem du är, hur länge du har arbetat här och vad din position innebär?
- Upplever du att målen är motiverande att arbeta mot? Varför/Varför inte?
- Anser du att målen är realistiska?
- Hur stor delaktighet har du när de lokala målen ska sättas?
- Om inte så stor delaktighet, skulle du vilja vara mera delaktig?
- Vilka är delaktiga i målsättningsprocessen?
- Varför just dessa personer?
- Hur ofta pratar ni om målen och på vilket sätt pratar ni om målen?
- Får de anställda vara delaktiga när de lokala målen ska sättas?
Om nej: Varför är de inte delaktiga?
Om nej: Hur tror du att arbetssituationen hade förändrats om de hade fått vara delaktiga?
Om ja: På vilket sätt?
- Får samtliga anställda ta del av samma information då det gäller mål?
Varför/Varför inte?
- Hur ser arbetsgången ut i målsättningsprocessen/nedbrytningsprocessen?
- Utifrån vilka uppgifter sätts målen?
- Upplever du som chef att de anställda arbetar bättre om de får vara delaktiga i målsättningsprocessen?
- Upplever du att dina underställda vet vad du vill åstadkomma med verksamheten?
- Tror du att de anställda upplever målen som betydelsefulla att arbeta efter?
Om ja: På vilket sätt?
Om nej: Varför tror du inte det?

Med de lokala målen menar vi de tilldelade målen ni får i form av aktiviteter.

Bilaga 4 Intervjufrågor till informatörer

- Hur länge har du varit anställd på Skatteverket?
- Hur länge har du haft de arbetsuppgifter som du har nu?
- Vilka arbetsuppgifter har du?
- Vilka lokala mål har ni här på Skatteverket i Karlskrona?
- Hur påverkar de lokala målen ditt dagliga arbete?
- Hur medverkar de lokala målen till att göra ditt arbete mer viktigt?
- Vilka mål upplever du som mest betydelsefulla?
- Vilka mål anser du vara mer eller mindre realistiska?
- Hur arbetar du utifrån de satta målen?
- Hur kommunicerar du med de övriga anställda då det gäller målen?
- Tycker du att ni behöver prata mer eller mindre om målen?
- Vilka är det som pratar om målen? De som har samma typ av anställningar, eller går ni över "gränserna"?
- Hur ofta pratar ni om målen?
- Vid vilka tillfällen pratas det om målen?
- Vem bestämmer målen?
- På vilket sätt har du möjlighet att själv påverka målen på lokal nivå?
- Vill du vara delaktig i processen när målen utformas?
 - Om ja: varför?
 - Om nej: varför inte?
- Hur får du ta del av de lokala målen?
- Hur känner du dig delaktig då det ska sättas nya mål?