

Ansvar eller lönsamhet

En studie av Svenska Spel och Systembolaget

21544 Oscar Karlsson & 21555 Emil Källström

Handledare: Mats Jutterström

Framläggning: 1/6 2011 kl. 15:15

This paper examines Systembolaget and Svenska Spel, two Swedish state-owned enterprises, both functioning as monopolies. Systembolaget is the state owned monopoly for marketing of alcoholic beverages. Svenska Spel is the state owned gaming operator. Svenska Spel's task is to provide citizens with gaming products. Both companies are expected to market their products and services while taking caution and minimize damages, but are also supposed to deliver various degrees of economic revenue.

Using theories such as Rombach's objectives on performance management, Brunsson's theories on the firm and political organizations and others we try to explain how operatives' reflect on these issues. Is there a conflict between the two targets? If so, how do operatives handle that conflict? Systembolaget and Svenska Spel are facing different levels of competition. Systembolaget has seen some degree of competition from internet-based private distribution and customers going abroad to stock up on alcoholic beverages. Despite this, Systembolaget is still by far the main player in its field. Svenska Spel however, is facing competition from a large number of players on every field.

We have found that Systembolaget and Svenska Spel handle their goals in different ways, much because of their different competitive situation.

Innehåll

Innehåll	1
Tack	3
Inledning	4
Avgränsning	5
Teori	6
Företag eller politisk organisation?	7
Mål	8
Målstyrning	8
Målförskjutning	9
Målkonflikter	10
Hantering av målkonflikter	10
Metod	11
Textanalys	12
Urval	13
Reliabilitet och validitet	13
Empirisk bakgrund	14
Systembolaget	14
Lagen	15
Ägardirektiven	15
Avtalet	15
Interna styrande dokument	16
Ekonomiskt resultat	16
Praktiskt arbete	17
Svenska Spel	17
Lagar och förordningar	18
Ägardirektivet	19
Interna styrande dokument	19
Praktiskt arbete	20
Empiri	21
Svenska Spel	21
Målsättningar med verksamheten	21
Upplevd målkonflikt?	23
Uppföljning av mål	23
Marknadsföring	24
Konkurrens	25
Systembolaget	25
Målsättningar med verksamheten	25
Upplevd målkonflikt?	26
Avkastning	26
Hantering av mål på butiksnivå	27

Uppföljning av mål	27
Analys.....	29
Mål	29
Systembolaget	29
Svenska Spel.....	30
Jämförelse	30
Målstyrning	31
Systembolaget	31
Svenska Spel.....	32
Jämförelse	33
Målkonflikt	34
Systembolaget	34
Svenska Spel.....	35
Jämförelse	36
Målförskjutning	36
Systembolaget	37
Svenska Spel.....	37
Jämförelse	38
Slutsats.....	39
Olika omvärldar ställer olika krav	39
Omvärldens förväntningar	40
Olika ekonomisk syn.....	40
Förslag på ytterligare forskning	41
Referenslista	43
Appendix 1.....	46
Intervjuade Systembolaget:	46
Intervjuade Svenska Spel:	46

Tack

Vi vill rikta ett stort tack till vår handledare Mats Jutterström som tålmodigt givit oss goda råd under hela denna process. Stort tack även till ett antal personer inom Systembolaget och Svenska Spels organisationer som tagit sig tid och svarat på våra frågor.

Denna uppsats hade aldrig varit möjlig att skriva utan er hjälp.

Inledning

Systembolagets och Svenska Spels existensberättigande är att de marknadsför varor som av olika anledningar anses vara skadliga och beroendeframkallande. De är konstruktioner som syftar till att begränsa konsumtion av och skadeverkningar från alkohol respektive spel- och tippningstjänster. Bolagen verkar båda på marknader som i modern tid varit hårt reglerade och åtnjuter båda ett relativt stort förtroende hos svenska folket.

Trots de socialpolitiska målen och förutsättningarna är Svenska Spel en stor reklamköpare och i Systembolagets ägardirektiv finns bara ett mätbart mål - att bolaget ska leverera en viss ekonomisk avkastning. Båda bolagen är statliga kassakor. Svenska Spel genom miljardöverskott och statens skatteintäkter på företagets produkter, Systembolaget främst genom de höga skattesatser som läggs på de produkter som säljs tillsammans med bolagets mer modesta vinster.

Staten har i någon mån ett intresse av att dessa inkomstkällor består. När det gäller Svenska Spel har också idrottsrörelsen i allra högsta grad ett intresse av att överskottet, i förlängningen spelandet, ligger kvar på höga nivåer. Det kunde få stora effekter på möjligheten till stöd åt föreningslivet om spelandet sjönk eller i än högre utsträckning flyttade till aktörer som varken betalar skatt i Sverige eller på olika sätt sponsrar eller donerar pengar till svensk idrott.

Styrning av verksamheter, inte minst i offentlig sektor, är ständigt aktuellt. Ofta präglas verksamheter av en mångfald av ofta motstridiga mål som verksamheten ska styras efter och i bästa fall uppnå. Detta gäller givetvis även många av de offentligt ägda bolagen. Organisationer så som Systembolaget och Svenska Spel förväntas både agera ansvarsfullt och generera överskott. Både begränsa skadan av de produkter och tjänster som marknadsförs och bedriva sin verksamhet så att vinst uppnås. Dessa mål är så pass motstridiga mål att de skulle kunna antas vara oförenliga.

Men är detta ett verkligt problem i den praktiska verksamheten? Sätter denna problematik käppar i hjulet för de som arbetar operativt inom organisationerna och på daglig basis måste fatta beslut, prioritera och göra viktiga vägval? Om så är fallet: Hur hanterar dessa personer, praktikerna, inom Systembolaget och Svenska Spel denna svårighet?

Systembolaget och Svenska Spel är två företag med stora olikheter men också betydande likheter. De är båda statligt helägda aktiebolag sprungna ur socialpolitiska ändamål. De möter dock en olik konkurrenssituation då Svenska Spel i hög grad utmanas av internetbaserade konkurrenter som tagit en stor del av marknaden. Systembolaget å andra sidan är fortfarande den med god marginal dominerande aktören på sin marknad. Spelar konkurrenssituationen någon roll för hur företagen hanterar sina olika mål?

Dessa frågetecken leder till denna uppsats huvudsakliga frågeställningar:

- Hur ser praktikerna inom Systembolaget respektive Svenska Spel på avvägningen mellan att å ena sidan de ekonomiska målsättningarna och å andra sidan att begränsa skadeverkningarna av de produkter som marknadsförs? Upplever de att det finns en målkonflikt?
- Hur hanteras och prioriteras mellan dessa olika målsättningar?

Med praktiker menas här personer i beslutsfattande ställning på olika nivåer, vars avvägningar och beslut i hög grad avgör vilken emfas och energi som läggs på att uppnå respektive målsättning. Studien syftar till att undersöka och jämföra dessas syn på och hantering av ovanstående frågeställningar inom Systembolaget respektive Svenska Spel.

Avgränsning

Denna uppsats syftar till att undersöka hur praktikerna inom Systembolaget respektive Svenska Spel ser på och hanterar företagens olika målsättningar om ekonomiskt resultat kontra att begränsa de marknadsförda produkternas skadeverkningar givet de två organisationernas socialpolitiska målsättningar.

Denna uppsats syftar inte till att dra slutsatser kring eller vara ett debattinlägg angående de två företagens monopol- eller monopolliknande ställning på respektive marknader. Detta sammanhang tas som givet. Uppsatsen kommer heller inte att närmare undersöka de aktuella politiska strömningar som finns kring dessa frågor. För att ta reda på vad den politiska nivån vill med respektive bolag används de styrdokument och lagar som staten antagit med bäring på respektive verksamhet.

Uppsatsen kommer att beröra men inte gå djupare i faktumet att de statliga monopolen blir allt mer av kvasi-monopol i och med den utbredda privatimporten av alkohol och spelande på Internet. Detta gör att det inte riktigt går att kalla bolagen för reella monopol i meningen i att de har 100% marknadsandel inom sitt område.

Upplägget innebär även att omfånget av uppsatsen inte sträcker sig till att undersöka de mer kortsiktiga mål verksamheten har eller andra mer långsiktiga mål, som till exempel miljöhänsyn eller arbetsmiljö, utöver ekonomisk avkastning och socialt ansvarstagande för produkternas skadeverkningar.

Teori

Den teoretiska referensramen som vi bygger inför denna uppsats ska försöka lägga fram de teorier som ska hjälpa till att bygga grunden för den avslutande analys som ska besvara denna uppsats frågeställning om hur praktikerna inom Systembolaget och Svenska Spel ser på och hanterar de eventuella målkonflikter som finns i företagen.

Litteraturen som används är till stor del teoribildning kring målstyrning generellt och målkonflikter samt målförskjutning specifikt. Vi ser även till teori kring företag och politiska organisationer för att försöka få djupare insikt i frågan och ge bakgrund till varför konflikten uppstår i de fall de finns.

När det gäller teoribildning kring mål har vi bland annat tittat på övergripande klassiska teorier från Weber (1971) men även på mer specifika teorier av till exempel Gabrielsen (1986). Detta för att få en övergripande bild såväl som en mer specifik bild på hur målen formas i och över en organisation. Uppsatsen använder även målstyrningsteorier där Rombach ställer upp kriterier som krävs för att målstyrning ska fungera, som Rombach menar är svåra för offentliga organisationer att uppfylla.

När dessa företag ställs inför dessa motstridiga mål blir det lätt att se likheterna med andra branscher som på senare tid ställs inför ökat externt tryck där till exempel tillverkande bolag ställs inför ökat ifrågasättande av deras miljöpåverkan. Kring detta finns många intressanta teorier där bland andra Nils Brunsson tagit upp Hypocrisy som ett sätt att lösa dessa motstridigheter (Brunsson, 1993). Brunsson diskuterar här kring företag som säger sig agera på ett visst sätt men sedan jobbar vidare på det sätt som man gjort tidigare.

Att fånga in problematiken med hjälp av teori från blandat beslutsteori, organisationsteori och målhantering, kommer att låta oss komma åt den eventuella underliggande problematiken i dessa till synes motsäridiga mål.

Företag eller politisk organisation?

Det finns gott om forskning och teoribildning kring institutionerna "företaget" respektive "den politiska organisationen" (Brunsson). Av naturliga skäl finns det inte lika mycket skrivet kring företag ägda av och delvis drivna som politiska organisationer. Svenska Spel och Systembolaget bör betecknas som en hybrid mellan de två institutionerna eftersom de kombinerar vinstdrivande verksamhet med socialpolitiskt ansvar som sträcker sig långt över det som ett vanligt aktiebolag vanligen får av sina aktieägare. Därför är det relevant att analysera de två organisationerna med hjälp av teorier som ursprungligen tagits fram på och för offentliga organisationer. Detta för att komma till botten med de drivkrafter som driver bolagen.

Både Svenska Spel och Systembolaget har, liksom politiska organisationer, tydliga socialpolitiska uppdrag. De syftar till att främja folkhälsan och att skydda svenska medborgare mot ett alltför extensivt bruk av spel och dobbel respektive alkohol. De lyder också under folkvalda politiker på finans- respektive socialdepartementet. Dess verksamhet regleras av dokument och genom mål. Allt detta har tydlig offentlig prägel.

Å andra sidan är de aktiebolag med syfte att bereda sina ägare vinst, vilken i båda fallen är svenska staten. Inom sina organisationer fungerar de också som sådana, med en ansvarig verkställande direktör, mer eller mindre självstyrande fram tills dess att hon eller han befrias från sitt uppdrag.

Nils Brunsson tar i sitt arbete upp det som kännetecknar en politisk organisation (Brunsson 1991). De har medborgare i sin omgivning som alla har rättmätiga krav de upplever som rättmätiga på verksamheten, de får legitimitet genom demokrati och får sina intäkter genom andra medel än produktförsäljning. Dessa kriterier är svåra att applicera på Svenska Spel och Systembolaget. Samtidigt uppfyller de en av dem i våra ögon tyngsta kriterierna, att vara tjänstgörande mot hela befolkningen och därmed styras av den allmänna opinionen snarare än av sina kunder. Detta problem är något även statliga organisationer som Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen fått kämpa med sedan de ska ta hand om sina "kunder" och samtidigt följa förordningar till punkt och pricka.

Företaget sitter i en annan båt med sin möjlighet att aktivt låta bli att tillgodose vissa behov, detta på grund av att de ska befinna sig i en konkurrensutsatt marknad. Denna konkurrens gör att en kund alltid kan gå till en konkurrent då de känner att ett företag inte uppfyller kraven.

Mål

Grundläggande teori i ledarskap säger att för att få en organisation att röra sig åt samma håll behövs mål, vilka är att betrakta som en beskrivning av ett önskat framtida tillstånd (Etzioni 1982). Dessa önskade tillstånd kan delas upp beroende på tidshorisont, konkretisationsgrad och realism och då beskriva en organisations syfte, vision, huvudmål och delmål. Detta brukar kallas en målhierarki. (Weber, 1971)

Långsiktiga, vagare målsättningar har kritiserats för att vara dåliga styrverktyg (Simon 1964). Detta påstående har dock också bestridits, andra har menat att långsiktiga, vaga mål kan främja improvisation och inte onödigt låsa beslutsfattare. Denna diskussion kan låsa in vårt arbete då de politiska, ofta vaga, målen i toppen av organisationen kan komma att bli tydliggöras längre ner i hierarkin. (Holbek, 1984).

Vissa målsättningar kan man svårligen avgöra när de är uppfyllda eller ej. Systembolagets vision om "ett samhälle där alkoholdrycker njuts med omsorg om hälsan så att ingen tar skada" är ett exempel på detta. Detta är enligt vissa ett fenomen som särskilt präglar offentliga organisationer (Gabrielsen, 1986). Detsamma gäller för Svenska Spel med deras vision att "bedriva spelverksamhet på ett ansvarsfullt sätt".

Målstyrning

I början av 1990-talet utropade Björn Rombach att "Det går inte att styra med mål!" (Rombach, 1991). Rombach syftade här på offentlig sektor och pekade på en rad komplikationer med målstyrning:

1. Målstyrning kräver klara målsättningar
2. Målstyrning kräver aktivt engagemang från anställda och chefer
3. Målstyrning kräver att resultat mäts och följs upp
4. Måluppfyllelse ska belönas

Rombach menar dock att i verkligheten klarar inte offentliga organisationer att möta dessa krav. Verksamheterna lyder ofta under oklara mål, inte sällan i konflikt med varandra. Anställda och chefer är ofta ointresserade att medverka till måluppfyllelse och måste dessutom förhålla sig till folkvalda politiker som i sin tur förhåller sig till den allmänna opinionen. De oklara målen är svåra att följa upp och resultaten är svåra att mäta. Dessutom saknar ofta offentliga organisationer viljan och/eller möjligheten att belöna anställda och chefer efter måluppfyllelse. Med Rombachs ord: "Bom på alla punkter".

I artikeln "Det går inte att styra med resultat" spinner Karin Brunsson (Brunsson, 2000) vidare på Rombachs resonemang. Brunsson menar bland annat att målens övergripande och otydliga natur gör att de sällan är lika intressanta som restriktionerna.

Målförskjutning

Ett väl belagt dilemma när det gäller målstyrning är att människor inom en organisation börjar arbeta mot andra mål än de som är organisationens egentliga mål (Etzioni 1982). Dessa står i vissa fall helt eller delvis i strid med organisationens mål. Tre former av målförskjutning är *suboptimering*, *överdriven regelfokusering* och *övermätning*.

Suboptimering uppstår när medarbetarna fokuserar mer på sitt eget bästa än på företagets. Ett exempel är administratörer som eftersträvar stora organisationer att styra över eller säljare som prioriterar kortsiktig vinst på långsiktig dits bekostnad. (Downs 1967 m.fl.). Suboptimering riskerar att uppstå när verksamheter delas upp i olika avdelningar för till exempel olika produkter eller olika verksamhetsområden med egna mål eller delmål. Arbetet för måluppfyllelse kan på de separata avdelningarna bli så starka att det övergripande målet för organisationen ignoreras.

Överdriven regelfokusering innebär att de anställda blir alltför upptagna med att tillämpa regler korrekt eller att dessa blir mål i sig snarare än att främja den egentliga målsättningen (Bozeman 1993 och 2000). Detta kan uppstå när anställda känner en trygghet i att man i alla fall följer reglerna i situationer när det råder osäkerhet om huruvida olika beslutsalternativ leder till måluppfyllelse eller ej.

Övermätning är en risk när en organisation har att hantera otydliga eller alltför övergripande mål. Då kan fokus lätt förflyttas till de aspekter av verksamheten som lätt kan mätas från de egentliga, kanske vagare målsättningarna (Kaplan och Norton, 1992). Bra exempel är många offentliga verksamheter, inte minst skolan. Det är många aspekter som är svårämata, som till

exempel elevens förmåga till kritiskt tänkande eller en lärares pedagogiska förmåga. Därför fokuserar man ofta på att mäta det som är lätt att mäta, som till exempel betyg eller frånvaro. Ett annat exempel är de senaste årens fokus på att minska köerna i den svenska vården. Detta har resulterat i att viktigt arbete som inte direkt bidrar till mindre köer, som till exempel klinisk forskning, får mindre resurser.

Målkonflikter

Målkonflikter, situationer där olika uppfattningar om vilka som är de viktigaste målen eller hur målen ska nås, var föremål för forskning redan 1938 (Barnard 1938). Det har konstaterats att offentliga institutioner i högre grad än privata företag måste förhålla sig till motstridiga mål. Detta eftersom de ofta har att förhålla sig till ideal och samhällsvärderingar som står i kontrast till effektivitet och vinstmaximering. (Thorsvik 2000a och 2001b)

Litteraturen pekar på två möjligheter att hantera en situation där en organisation ska prioritera mellan olika målsättningar.

Ena alternativet är att kompromissa för att uppnå en jämviktssituation där man gör både och (Busch 1993). En organisation kan då till exempel satsa på flera olika marknadsföringskanaler eller flera olika produkttyper, istället för att fokusera på en eller några få.

Det andra alternativet är att man sekventiellt tillfredsställer de olika målen vid olika tidpunkter. (Cyert & March, 1963). Ett exempel är att en organisation ena året tillfredsställer ekonomikontoret genom att spara in på julfesten, för att nästa år gå marknadsavdelningen till mötes och bjuder in både anställda, kunder och leverantörer till en hejdundrande, påkostad fest.

Hantering av målkonflikter

Hypocrisy tas upp av Brunsson (Brunsson, 1993) där han hävdar att kontroll i en organisation är svårt att uppnå när det man gör inte går att säga och det man säger inte går att göra. Det blir ett problem mellan att vara konsekvent och att ha kontroll. Då kan hypocrisy vara en lösning. En ledning säger då helt enkelt saker och sätter upp mål som inte kan uppnås och inte ska uppnås, bara för att det ser positivt ut. I våra fall skulle detta då kunna ta sig uttryck i att Systembolaget presenterar planer för framtiden, om minskad försäljning inom vissa riskområden, samtidigt som man är fullt medveten om att detta kommer inte att ske, för det finns ingen möjlighet för det eller vilja till det inom organisationen.

Decoupling är även det ett sätt att hantera de krav som ställs på organisationen som syftar till att skapa och underhålla ett gap mellan formell policy och vad man faktiskt gör i organisationen (Meyer & Rowan, 1977). De hävdar att vissa organisationer använder decoupling för att få legitimitet hos sin omvärld medan man samtidigt försöker behålla flexibiliteten inom bolaget. Det har också visat sig genom senare forskning att decoupling kan ske när kraven på legitimitet inte stämmer överens med ledarens ideologi (Tilcsik, 2010)

Metod

Denna uppsats är en beskrivande och jämförande studie. Syftet är att beskriva och analysera hur de två organisationerna Systembolaget och Svenska Spel agerar i en verklighet där de måste hantera olika, till synes motstridiga målsättningar. Studien syftar också till att jämföra likheter och skillnader mellan hur de två organisationerna hanterar dessa frågor. Att lyfta motstridigheter i praktik och uttalad strategi i de fall de uppkommer är även det en viktig förklaringsfaktor som också kan hjälpa till att förstå skillnad mellan de olika organisationerna.

Att välja Systembolaget och Svenska Spel för en jämförande studie föll sig ganska naturligt, då det först och främst inte finns så många statliga monopol kvar och dessa är de två som sysslar med den mest likartade verksamheten i den mening de säljer produkter med stor efterfrågan men samtidigt uppenbara skadeverkningar i form av risk för missbruk med de direkta och indirekta skador som detta innebär.

Den kanske viktigaste jämförelsepunkten för empirin är tidigare teoretiska konstruktioner kring målstyrning, målhantering och målkonflikter. Här kommer studien analysera de svar och resultat som uppkommer mot bakgrund av teorin, i syfte att sätta svaren i en teoretisk kontext och att om avvikelser mellan teori och praktik märks eventuellt göra anspråk på att göra inspel till litteraturen med förslag på fortsatt forskning.

Denna studie kommer inte i sin helhet gå att generalisera men kan ändå ge en god insikt i de problem som finns kring målstyrning både i offentlig verksamhet och i näringsliv, eftersom de undersökta organisationerna befinner sig i gränslandet mellan dessa områden. Det finns en möjlighet att resultatet ger ökad insikt kring hur bolag som ägs privat i näringslivet men som arbetar tätt med offentliga organisationer hanterar de politiska krav som ställs. Resultaten kommer troligen också vara intressanta och relevanta för många grenar av den offentliga

sektorn, som ofta förväntas sträva efter en rad politiska, ickemonetära målsättningar men samtidigt uppnå en ekonomi i balans.

För att svara på frågeställningen - hur praktikerna ser på och hanterar de olika målen inom organisationerna - görs kvalitativa intervjuer med befattningshavare på olika nivåer inom de undersökta företagen. Vi tror att en blandning mellan operativa och icke-operativa befattningshavare såväl som operativ ledning på olika höjd i företaget kan skapa en god bild av hur bolaget hanterar frågorna som tagits upp.

Inom Systembolaget har totalt fem befattningshavare intervjuats, däribland Magdalena Gerger, VD och Cecilia Seidegård Schelin, ordförande. I Svenska Spel är fem befattningshavare intervjuade, däribland Margareta Winberg, f.d. ordförande. Margareta Winberg var ordförande när hon intervjuades, men har vid tiden för uppsatsens färdigställande lämnat sin post.

De intervjuade har blivit meddelade syfte och övergripande frågeställningar i förväg. Intervjuerna har sedan utförts som samtal där frågorna legat till grund. Följdfrågor och liknande har därför varierat mellan olika intervjuer. I undantagsfall har intervjuerna hållits över telefon, av hänsyn till avstånd.

Ett alternativt angreppssätt hade varit att komplettera detta med en kvantitativ undersökning bland de undersökta grupper av större volym, så som till exempel ett större urval Systembolagets butikschefer eller Svenska Spels produktchefer. Avvägningen som gjorts är dock att detta inte skulle innebära kvalitets- eller validitetsvinster i en sådan utsträckning att det vore försvarbart med hänsyn till för uppsatsens färdigställande tillgängliga resurser.

Textanalys

Inhämtning av empirisk bakgrund har skett genom insamling och analys av dels de styrande dokument som Systembolaget och Svenska Spels verksamheter lyder under, dels de dokument som företagen själva publicerar angående sina respektive visioner och målsättningar. I den förra kategorin märks avtal, ägardirektiv och lagtext. I den senare kategorin återfinns årsredovisningar, ansvarsredovisningar, olika dokument om företagens värdegrunder samt presentationsmaterial. Dessa kan antas ge en till viss del tillrättalagd bild av bolagen, då de har att vinna på att framställa sig positivt gentemot den allmänna opinionen samt andra intressenter. Det blir dock inte mindre intressant i en jämförelse med agerande och interna målsättningar.

Årsredovisningar ger en enkel verifikation på påståenden från de intervjuade ifall de hänger upp påståenden på resultat. Då lönsamhet är ett av målen uppsatsen ämnar studera så kommer detta så klart att stå för en av de större källorna för verifikation och faktainsamling.

Urval

Valet föll på Systembolaget och Svenska Spel för att de har många gemensamma aspekter, men också intressanta skillnader. De har båda sitt existensberättigande hos den politiska makten samt hos den allmänna opinionen i att de marknadsför varor som av olika anledningar anses vara skadliga och beroendeframkallande. De är socialpolitiska konstruktioner som syftar till att begränsa konsumtion av och skadeverkningar från alkoholkonsumtion respektive spel- och lotteritjänster.

Det finns också intressanta olikheter. Svenska Spel har de senaste åren fått en betydligt tuffare konkurrenssituation än tidigare på grund av den tillväxt som skett i det nätbaserade spelandet där många internationella såväl som nationella konkurrenter tagit mark. Det finns fog för att säga att Svenska Spel verkar på en betydligt mer konkurrensutsatt marknad än Systembolaget, vars konkurrens från privatimport varierat under 2000-talet, men som ändå får betraktas som marginellt i sammanhanget.

Dessa olikheter ger dock förutsättningar till intressanta kontraster. Det ger möjlighet till att analysera skillnaderna och att föra en diskussion kring huruvida dessa skillnader påverkar möjligheten att verka i den anda som de grundläggande socialpolitiska målsättningarna stipulerar. Givet likheterna - hur påverkas avvägningen mellan de olika målen av de olika konkurrenssituationerna?

Reliabilitet och validitet

Begreppet reliabilitet innebär att en studies resultat ska vara detsamma om studien i fråga upprepas vid ett senare tillfälle. Denna uppsats är utöver öppna källor i form av styrdokument och Systembolagets och Svenska Spels egna redovisningar av olika sorter byggd på kvalitativa intervjuer med ett begränsat antal befattningshavare inom företagen.

Detta kan eventuellt ha implikationer för reliabiliteten i studien. Intervjupersoner utvecklas med tiden och kan ändra inställning till sin arbetsplats, sin ledning och företagets mål. Dessa

inställningar och avvägningar är också tätt sammankopplande med den ständigt skiftande verklighet som Systembolaget och Svenska Spel verkar i. Denna risk bör dock inte överdrivas och antalet alternativa arbetssätt för att begränsa sannolikheten för låg reliabilitet är få. En uppsats av detta slag har det med sig att resultat, analys och empiri i viss mån är dagsfärska. Sammantaget anses reliabiliteten i studien vara god, givet förutsättningarna.

Validitet innebär att en studie ska mäta det som faktiskt avses mätas. I denna studies fall betyder detta att frågor och följdfrågor formuleras och ställs så att intervjupersonerna förstår och svarar på det frågeställaren avser och vill ha svar på. Detta har studien försökt åstadkomma genom att intervjuer och frågor har inletts med ett samtal om uppsatsens övergripande syfte, frågeställningar och andra ingångsvärden.

Vi försöker med vår frågeställning besvara frågan om målkonflikter och då blir även uppföljning av mål en central del. I fallet Systembolaget har vi fått en genomgående förståelse vilket tyvärr inte är fallet i Svenska Spel. Den exakta mätbarheten i alla de strategiska målen har vi fallit kort om att förstå, vilket till viss del skulle kunna påverka arbetets förklaringsfaktor.

Validiteten i rapporten påverkas också av risken att intervjupersonerna i viss mån har intresse av att framställa sig själva och sin organisation i så god dager som möjligt. Intervjupersonerna kan till exempel ha intresse att spela ner betydelsen av ekonomiska resultat och ekonomisk måluppfyllelse, till förmån för ansvarstagande och socialpolitisk hänsyn. Detta har uppsatsen i möjligaste mån försökt att hantera genom att i frågor och följdfrågor efterlyst konkretion i till exempel vilka avvägningar praktiker inom organisationerna tvingas göra och vilka överväganden som ligger till grund för dessa. Sammantaget anses validiteten i rapporten vara god.

Empirisk bakgrund

Systembolaget

Systembolaget är ett av svenska staten helägt aktiebolag. Bolaget är det enda företaget i Sverige som i detaljhandeln får försälja alkoholhaltiga drycker över 3,5 volymprocent. År 2010 omsatte bolaget drygt 24 miljarder kronor och hade ett rörelseresultat om 331 miljoner kronor. Systembolaget sorterar under socialdepartementet och regleras genom alkohollagen och lagen

om alkoholskatt, ett avtal mellan staten och Systembolaget samt de statliga ägardirektiv som gäller för bolaget.

Lagen

Alkohollagen är det kanske viktigaste dokumentet som Systembolaget har att rätta sig efter. Alkohollagen är en bred lag som täcker bland annat detaljhandel, partihandel och särskilda marknadsföringsbestämmelser för alkoholhaltiga produkter. Den stipulerar bland annat att:

“Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter skall särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol får inte företas.” (4 kap [8 §](#))

“Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av detaljhandelsbolaget.

Detaljhandelsbolaget beslutar om försäljningsställets förläggning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget” (5 kap [2 §](#))

Ägardirektiven

Statens ägardirektiv till Systembolaget är ett tvåsidigt dokument som främst beskriver det ekonomiska mål som bolagets verksamhet ska uppnå. Det nuvarande ägardirektivet började gälla i november 2008. I ingressen till direktivet fastslås att:

“Systembolaget AB [...] innehar i Sverige ensamrätten till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna ensamrätt har ett socialpolitiskt syfte och begränsar alkoholens tillgänglighet”.

Utöver detta citat är tonvikten på ägardirektivet är främst på ekonomiska målsättningar, så som ett soliditetsmål på 35 % och ett räntabilitetsmål på den tioåriga obligationsräntan med ett tillägg av fyra procentenheter, beräknad som årets resultat i procent av genomsnittligt eget kapital.

Ägardirektivet slår också fast att

“... om räntabiliteten varaktigt överstiger räntabilitetsmålet, bör detta på sikt komma kunderna till godo genom att anpassa handelsmarginalen”

Avtalet

I november 2007 undertecknades det nu gällande avtalet mellan Systembolaget och svenska staten.

Avtalet trycker hårt på att Systembolaget i sitt produkturval ska vara neutralt och inte favorisera inhemska produkter. Avtalet ger också att bolagets marknadsföring ska vara opartisk och oberoende av produkternas ursprungsland. Bolaget ska informera allmänheten om alkoholens risker men även verka för att nya produkter blir kända för konsumenterna.

Avtalet stipulerar även att principen minst en butik per kommun ska gälla. I de fall butik saknas inom rimligt avstånd ska Systembolaget ombesörja försäljning genom ombud.

Interna styrande dokument

I sina "Grundläggande etiska värderingar och principer" säger Systembolaget att:

"... uppdrag är att sälja alkoholdrycker så att skador orsakade av alkoholkonsumtion i möjligaste mån undviks. För att vi framgångsrikt ska klara av uppdraget ställer det stora krav på att vi i Systembolaget alltid agerar ansvarsfullt."

<http://systembolaget.se/Applikationer/Knappar/OmSystembolaget/Etiskavarderirngar.htm>)

Ekonomiskt resultat

Systembolagets ägardirektiv slår som tidigare nämnt fast att:

"Räntabiliteten i koncernen, beräknad som årets resultat i procent av genomsnittligt eget kapital, ska långsiktigt motsvara den tioåriga obligationsräntan (genomsnittligt beräknad för räkenskapsåret) med ett tillägg av fyra procentenheter."

Detta har under 2000-talet överträffats under samtliga år utom ett, år 2000. Tabellen nedan illustrerar resultatutvecklingen.

År	Genomsnittlig tioårig obligationsränta	Förväntad räntabilitet	Faktisk räntabilitet	Skillnad mellan förväntad och faktisk räntabilitet
2000	5,3681	9,3681	8,0	-1,3681

2001	5,1026	9,1026	10,1	0,9972
2002	5,3011	9,3011	10,3	0,9989
2003	4,6408	8,6408	10,0	1,3592
2004	4,4189	8,4189	11,5	3,0811
2005	3,3778	7,3778	17,7	10,3222
2006	3,7012	7,7012	20,6	12,8988
2007	4,1654	8,1654	13,9	5,7346
2008	3,8977	7,8977	36,6	28,7023
2009	3,2505	7,2505	16,1	8,8495
2010	2,8844	6,8844	13,8	6,9156

Källa: Systembolagets ansvarsredovisning för åren 2009 och 2010.

Praktiskt arbete

Bland Systembolagets praktiska arbete för att begränsa alkoholens skadeverkningar märks främst projektet IQ, som vill "skapa en bred folkrörelse i Sverige med målet att etablera måttfullhet som en betydande värdering och avhållsamhet som en tydlig och självklar norm i trafiken, på arbetet, bland barn, ungdomar och gravida" (<http://www.iq.se/content/om-iq/vad-gor-iq.aspx>)

IQ arbetar bland annat genom hemsidan iq.se, samarbeten med Riksidrottsförbundet och reklamkampanjer. Det framgår inte i ansvarsredovisning eller liknande exakt hur stora belopp som Systembolaget lägger på projektet IQ årligen. Bolaget själva anger själva att den del av kampanjen som gäller reklamköp uppgår till "ett antal miljoner" årligen.

Svenska Spel

Svenska Spel bildades 1996 genom sammanslagning av dåvarande AB Tipstjänst och Svenska Penninglotteriet AB. Bolaget omsatte år 2010 knappt 7,9 miljarder kronor och levererade en vinst på knappt 4,7 miljarder kronor.

Svenska Spel sorterar under finansdepartementet och företagets verksamhet regleras av lotterilagen, kasinolagen, lagen om lotteriskatt och lotteriförordningen samt statens ägardirektiv till Svenska Spel. Detta direktiv är i form av ett dokument som Svenska Spels ägare, staten, anmäler vid företagets bolagsstämma. Tillsynsmyndigheter är Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut.

Utöver Svenska Spel har hästsportens spelorganisation ATG samt några av Sveriges folkrörelser, främst arbetarrörelsen och nykterhetsrörelsen, bedriva spel och lotterier. Svenska Spel har en andel om 54 % av den svenska spelmarknaden. (Finansdepartementets utredning om Spelmarknaden, 2009)

Den svenska spelmarknaden definieras här som de produkter och tjänster som marknadsförs av de aktörer som lagligen får verka inom landet. Nätbaserade kasinon, pokertjänster och liknande utöver de som Svenska Spel tillgängliggör hör inte till dessa.

Lagar och förordningar

Lotterilagen stipulerar bland annat att *“värdet av vinsterna [i ett lotteri ska motsvara] minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde”*, när och på vilket sätt man får inneha olika spelautomater samt att det är förbjudet för en arrangör av ett lotteri att låna ut pengar till den som deltar i lotteriet. Lotterilagen innehåller även främjandeförbudet som säger att de som inte har tillstånd av Lotteriinspektionen inte heller har tillstånd att främja användandet av deras tjänster i Sverige.

Kasinolagen, som medger att det får finnas högst sex kasinon inom landets gränser, reglerar Sveriges idag fyra kasinon. Dessa har givits i uppdrag till Svenska Spel att etablera och driva de på *“ett från allmän synpunkt lämpligt sätt”*. Kasinolagen innefattar inte så kallade restaurangkasinon utan enbart verksamheter vars huvudsakliga syfte är att erbjuda spel.

Lotteriförordningen är ett dokument som ger direktiv till hur förhållandet mellan lotteriinspektionen och tillståndssökande och -innehavare skall bedrivas. Mer detaljerat anger den till exempel på vilket sätt det ska ansökas om tillstånd för att anordna ett lotteri och vilka avgifter som gäller för olika slags tillstånd.

Ingen av dessa lagar och förordningar säger dock någonting om begränsningar vare sig i försäljning eller i marknadsföring av spel- eller lotteritjänster för de aktörer som väl fått tillstånd och lagligen kan verka inom landet. Det som nämns i det avseendet är styrdokumentet till Svenska Spel angående Vegas, där Vegas-maskinernas omsättning på en restaurang inte får överskrida 35 procent av restaurangens totala omsättning.

Ägardirektivet

Svenska Spel får sina direktiv från ägaren, Staten, i form av ett dokument under benämningen "Information till styrelsen" som presenteras vid Svenska Spels årsstämma. I det senaste dokumentet, daterat 20 april 2010, slås fast att "sociala skyddshänsyn ska prioriteras när spelformer utvecklas och i övrig verksamhet". Man ska också "anta en försiktighetsprincip när det gäller nya spel och nya marknader" och "... i sin marknadsföring av verksamheten ha en ansvarsfull inriktning som också innebär ett socialt åtagande, i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande".

Dokumentet slår också fast att Svenska Spels vinster ska gå till staten där en del av vinsten länge gått till föreningslivet, de senare representerade av Riksidrottsförbundet och statliga Ungdomsstyrelsen, som ger bidrag till Sveriges ungdomsorganisationer. Förr gick pengar från Svenska Spel direkt till föreningslivet men sedan 2009 så går all vinst in i statskassan och fördelas sedan enligt samma principer som andra medel staten får in.

Intressant i sammanhanget är att regeringen så sent som i 2011 års vårproposition höjde det förväntade inlevererade överskottet från Svenska Spel med 900 miljoner kronor, upp från de knappt 4,9 miljarder kronor som prognosticerades för 2011 i den senaste statsbudgeten.

Interna styrande dokument

Hemsidesfliken med Svenska Spels "vision och värdegrund" inleds med orden:

"Vårt övergripande mål och vår vision bygger på det uppdrag vi har från vår ägare, det vill säga bedriva spelverksamhet på ett ansvarsfullt sätt."

Man fortsätter och anger som övergripande mål att:

"Vi ska vara de svenska spelarnas förstahandsval genom produktinnovation, service och spelansvar i världsklass, så att vi skapar och säljer attraktiva

spelupplevelser för de många människorna på ett ansvarsfullt sätt - till glädje för kunderna och samhället.”

Här anger således både socialpolitiska inslag med produktorienterade, marknadsmässiga inslag som sina övergripande prioriteringar. Det skrivs på ett sätt som att ingen målkonflikt finns och att när de sitt mål så gagnar det alla i samhället. Man använder uttryck som “attraktiva spelupplevelser” tillsammans med “spelansvar i världsklass”.

I företagets etikpolicy slås fast att:

“Det sociala ansvaret är en av grundpelarna i vår verksamhet. Vi arbetar aktivt för att minimera negativa sociala konsekvenser som kan uppstå i samband med spelverksamhet.

- *Vi sätter åldersgräns för spel som är särskilt känsliga ur spelansvarssynpunkt och accepterar inte minderårigt spelande.*
- *Vi motverkar minderårigt spelande genom ansvarsfull marknadsföring, information och effektiva ålderskontroller.*
- *Vi verkar för sunda spelmiljöer och följer branschens och våra egenupprättade etiska riktlinjer för marknadsföring av spel.*
- *Vi samarbetar med frivilligorganisationer som arbetar för att motverka spelberoende och skadeverkningar av spel.”*

Praktiskt arbete

För det nätbaserade spelandet erbjuder Svenska Spel verktyg för att begränsa spelandet, så som veckobudget och konceptet “Spelkoll”, ett självtestningsverktyg för kunden att använda för att se om han eller hon har “riskabla” spelvanor eller inte. Spelkoll lanserades 2007. Den 31/3 2011 var närmare 49 000 kunder anslutna, av totalt 490 000 aktiva på Svenska Spels hemsida www.svenskaspel.se och 1 250 000 registrerade användare.

Svenska Spel bidrar till bland annat beroendeforskning inom spel och annan hjärnforskning där Hjärnfonden är en stor mottagare av bidrag där 25 miljoner kommer att betalas ut över fem år. De har även instiftat ett forskningsråd med målet att stödja universitetsvärlden med fem miljoner årligen också detta för att stödja beroendeforskningen. Första utbetalningen till forskningsrådet gjordes 2011. En utvärdering av dessa medels effektivitet är det således för tidigt att göra.

Empiri

Svenska Spel

Målsättningar med verksamheten

Svenska Spel ska på ett ansvarsfullt sätt erbjuda spel till svenska folket i affärer och via internet. Svenska Spels före detta ordförande uppger att det när denne tillträdde ställdes krav på ökat ansvarstagande med ett inofficiellt godkännande i och med det sänka vinsten. Detta har sedan en tid enligt denne blivit mer förankrat i organisationen vilket lett till ökat ansvarstänkande. Detta har medfört att bolaget samtidigt förlorat 250-300 miljoner kronor över den senaste treårsperioden vilket varit alltså har accepterats även från ägarens håll, enligt Margareta Winberg.

Finansministern uttryckte 2008, vid tiden för den intervjuade före detta ordförandens tillträde, att socialt ansvar skulle prioriteras högre. Som ett led i detta gör Svenska Spel nu olika satsningar för att stödja de som har problem med spel. Svenska Spel driver sajten "Spela lagom", med en stödlinje och länkar till organisationer och sajter där hjälp till spelberoende erbjuds. Företaget har bland annat varit med och startat ett forskningsråd och bidrar med fem miljoner kronor årligen till hjärnfonden för forskning kring bland annat spelmissbruk.

Ser man på de finansiella siffrorna har dessa gått neråt de senaste åren, samtidigt har de populäraste spelen legat förhållandevis konstant. Man kan också se i den senaste statsbudgeten att vinstprognosen för Svenska Spel är uppskruvad vilket tyder på ett förväntat ökat spelande eller högre produktivitet från företaget av ägaren, staten.

När praktiker på olika nivåer i företaget ombes besvara frågan om vilka mål som verksamheten ska agera i linje med återkommer två centrala begrepp - "sunt spelbeteende" och "lönsamhet".

"Jag arbetar för en långsiktigt lönsam verksamhet där intäkter kommer från spelare med ett sunt spelbeteende vilket innebär att de har kontroll över sitt spelande. Svenska Spel ska vara ett affärsdrivet och lönsamt företag och skapa värde för ägaren" - befattningshavare med produktansvar på Svenska Spel

Befattningshavare på operativ nivå anser att det finns ett ansvarstänkande i företaget och att avvägningen mellan ekonomiska resultat och socialt ansvarstagande sker på ett bra sätt. Detta tror den före detta ordföranden kan ha ändrats sedan hon tillträdde år 2008 och att det innan skulle varit större skillnad beroende på var i organisationen en enskild anställd befann sig. Detta bekräftas av en person som var konsult inom bolagets toppskikt år 2006, då personen inte kunde komma ihåg en enda gång som ansvar nämnts, men att ökade intäkter var ett frekvent samtalsämne.

Svenska Spel samarbetar med Spelinstitutet, spelberoendeföreningar, Folkhälsoinstitutet, Lotteriinspektionen och forskare inom spelberoende. Detta görs genom regelbundna avstämningsmöten för att hålla organisationen uppdaterad.

När spelande sker via internet kan spelarna välja att sätta en veckobudget, vilket många valt. Denna möjlighet har, enligt Svenska Spels informationsavdelning, inte påverkat antalet spelare i någon mätbar utsträckning. Detta anser ordföranden bero på att många spelar för spänningen och därmed är veckobudgeten bara ett sätt till självkontroll och alltså uppskattat.

Upplevd målkonflikt?

En merpart av de inom Svenska Spel som intervjuats i studien menar att det inte är säkert att det finns någon målkonflikt för företaget. Det kan alltså enligt detta synsätt mycket väl i enlighet med styrdokumentet säljas och marknadsföras attraktiva spel som ger vinst samtidigt som man är ansvarsfull.

“Svenska Spels kommersiella satsning ska alltid vara i balans med vårt ansvarstagande.” – Svenska Spels årsredovisning 2008.

Ordföranden Margareta Winberg menar att det finns en konflikt som måste hanteras. En intervjuperson på operativ nivå uppger att då dennes verksamhet inom Svenska Spel inte behöver vinstmaximera så kan de göra avkall på intäkter till fördel för ansvarsfullhet.

I Styrelsens handlingar om bolagsstyrning som återfinns i årsrapporten står det att i de fall som ekonomiska mål och ansvarstagande står i konflikt så går ansvar alltid före. Det finns en tydlig dokumentation kring styrelsens och bolagets hantering och övergripande riktlinjer när det kommer till målkonflikter.

Det finns dock ett tydligt fokus på försäljning, marknadsandelar och ekonomisk avkastning hos många av de intervjuade praktikerna.

“Om vi förlorar andelar kan vi inte uppfylla vårt ansvarstagande uppdrag. Detta gör att vi måste göra vissa avvägningar.” - befattningshavare på Svenska Spel

Enligt resonemanget måste Svenska Spel satsa på marknadsföring och produktutveckling för att vinna kundernas gunst. Detta för att i ett nästa steg kunna agera ansvarsfullt, bland annat genom att bidra till spelforskningen.

Uppföljning av mål

Svenska Spel gör årligen en analys av deras intressenter syfte att ta reda på vilka förväntningar som ställs på bolaget och huruvida de lever upp till förväntningarna på bolaget samt om dessa har ändrats över tiden. Bland dessa intressenter märks medarbetare, kunder, spelombud och ägare. Undersökningen från 2010 visade att Svenska Spel förväntas definiera mål och måttetal och tydliggöra det sociala ansvarets innebörd samtidigt som de ska vara transparenta och se till

att intäkterna kommer från spelare med sunda vanor. För att minska intresset av större intäkter har Svenska Spel likt Systembolaget inga bonusar utan enbart fasta löner.

Inom Svenska Spel jobbar man med en strategisk plan för uppföljning av mål där ansvar finns som en del av planen. Denna plan arbetas efter genom hela organisationen för att sedan mätas upp internt.

"Strategiska planen anger ramarna som sedan ska kommuniceras mätas och följas upp längre ner i organisationen. Vi har ett målområde för vårt ansvarsarbete som en del av denna plan." – Befattningshavare med produktansvar på Svenska Spel

Marknadsföring

Enligt en person i Systembolagets ledning säger Folkhälsoinstitutet att 1,6–2,0 % av spelkonsumenterna får problem med att de spelar mer än vad de borde. I och med Svenska Spels uppdrag om ansvarstagande resulterar detta i att företaget bör se till att de som drabbas av olika grader av spelmissbruk gör så lite skada som möjligt mot sig själva och sin omgivning. Detta gör att annonsering krävs för att kanalisera kunder till Svenska Spels mer ansvarsfulla verksamhet.

Enligt direktiv ska marknadsföringen ske med en närvaro av ansvarstagande och enligt samma person är den viktigaste uppgiften med marknadsföringen att kanalisera kunderna från andra, mindre ansvarstagande spelbolag, till Svenska Spel.

Olika spel marknadsförs olika mycket. En huvudanledning sägs vara hur hög risken för missbruk av spelen anses vara. Där faller till exempel Vegas-maskinerna in som enligt en intervjuad inte marknadsförs hårt då det anses ha högre risk än andra spel. Man anser även att begränsad marknadsföring är en åtgärd. Samtidigt finns det människor inom organisationen som tycker att man med Vegas inte når upp till det spelansvar man har fått i uppdrag att ha.

Svenska Spel anser även att det är förbjudet att marknadsföra andra spel än de som har tillstånd i Sverige enligt främjandeförbudet, som innebär att medier baserade i Sverige inte får göra reklam för lotterier eller spelbolag som inte verkar i enlighet med tillstånd från Lotteriinspektionen. Idag sänder dock ett flertal medier, främst Engelsbaserade tv-kanaler, reklam för just detta. Detta arbetar Svenska Spel aktivt för att stoppa och hittills har ett antal medier dömts till böter.

Konkurrens

“Vi har inget strikt monopol på något längre” - anställd på Svenska Spel

Svenska Spel agerar sedan ett antal år, trots sitt monopol på många typer av spel, på en konkurrensutsatt marknad. Mot aktörer som Ladbrokes, Betsson, Unibet med flera har man förlorat stora marknadsandelar och satt företaget i en mer ifrågasatt position än tidigare. Spelmarknaden har enligt Svenska Spel växt med 7-8 procent årligen de senast tio åren. Enligt en intervjuad på Svenska Spel så finns det inte något monopol kvar i strikt mening, alltså att alla deras spel har konkurrenter, främst via de internetbaserade spelbolagen. Dessa konkurrenter är också i folklig mening legitimerade enligt en intervjuad, vilket gör att de inte agerar i de dolda på ett sätt som illegitima aktörer så som till exempel svartklubbar skulle kunna tänkas göra.

En person i Svenska Spels ledning hänvisar till en kartläggning som företaget gör som anger att 86 procent av svenska folket är positiva till den svenska spelregleringen som den ser ut med Svenska Spels ställning.

Systembolaget

Målsättningar med verksamheten

De intervjuade på Systembolaget har en samstämmig bild när de ombes att beskriva bolagets syfte och mål. Samtliga tillfrågade intervjupersoner inleder med att medvetet eller omedvetet, om än inte ordagrant, citera bolagets ”grundläggande etiska värderingar och principer”.

Intervjupersonerna lyfter alltså samtliga fram uppdraget att sälja alkoholdrycker med ansvar och därigenom minimera alkoholens skadeverkningar. Samtliga poängterar också att det handlar om både direkta och indirekta skador, så som offer för våld och annan alkoholrelaterad brottslighet.

När intervjupersonerna ombes svara mer utförligt om vilka delmål och kompletterande mål som finns upprepas mönstret. Samtliga svar är olika varianter på och hänvisningar till de målsättningar och nyckeltal som finns i Systembolagets balanserade styrkort: ålderskontroll, arbetsproduktivitet och kostnadsproduktivitet, nöjd medarbetarindex och nöjd kundindex.

Upplevd målkonflikt?

I Systembolagets ägardirektiv finns ett mätbart mål - det om en viss avkastning på eget kapital. Detta ska hanteras samtidigt som de lite vagare, socialpolitiska målen. Upplevs detta som ett problem?

“För oss finns ingen otydlighet. Vi har varit och vi ska vara kundnära och snäppa upp vårt löfte till kunderna. Vi ser inte bara till ägardirektivet utan även till alkohollagen och de kontakter vi har med regeringen.” – Magdalena Gerger, VD

Inte heller på andra nivåer i bolaget upplever praktikerna problem med målkonflikter. Praktikerna är i hög grad medvetna om de socialpolitiska målen och anger dessa som de viktigaste. En butikschef verkar omedveten om existensen av ett ekonomiskt avkastningskrav för företaget.

En områdeschef tillstår dock att han tycker att verksamheten borde styras med mätbara mål även på andra områden än det ekonomiska. Denne säger dock att bristen på detsamma inte är ett problem i den dagliga verksamheten.

Avkastning

Systembolaget har sedan år 2001 haft en avkastning på eget kapital som överstiger det krav om fyra procentenheter över den tioåriga obligationsräntan som ägardirektivet slår fast. Ägardirektivet säger också att eventuella överskott ska gå tillbaka till kunderna. Enligt Systembolagets ordförande gjordes i mitten av 2000-talet ett försök att marginellt sänka priserna för att därigenom minska avkastningen. Detta kom dock inte kunderna till godo, eftersom bolagets leverantörer samtidigt höjde priserna.

Ledningen i Systembolaget är dock tydlig med att avkastningsnivåerna nu är på väg nedåt, till följd av en minskad försäljning. En områdeschef kompletterar bilden och anger den starka kronan som en anledning till att privatimporten återigen ökar i södra Sverige, efter att ha minskat ett antal år. Man tillägger också att dessa minskade avkastningsnivåer inte uppfattas som ett problem av ägarna och inte föranleder några större förändringar i verksamheten.

Hantering av mål på butiksnivå

När intervjupersoner på ledningsnivå ombes beskriva hur målen hanteras och prioriteras på butiksnivå blir svaren i stil med vad som illustreras av nedanstående citat:

“Våra ålderskontroller, att klara sig bra i dessa, är helt klart viktigast. Det är prestige i att ligga i topp på listan. Ingen butikschef vill ju heller spräcka budgeten. Det är viktigt med hög produktivitet och kundnöjdhet.” – Magdalena Gerger, VD

“Jag vet ganska väl när en butikschef är nöjd. Nöjdkundindex är viktigt, butikschefer blir stolta om det är bra. De blir också stolta när de klarar de ålderskontroller vi har. Tvärtom blir de också ganska förbannade om någon slinker igenom en kontroll.” – Cecilia Seidegård Schelin, ordförande

När butikschefer ombes att svara på samma fråga är svaren i linje med hur ledningen yttrar sig.

“Svårt att svara på vad som är viktigast för alla [mål] hänger samman i varandra. När något går snett måste man analysera vad som hänt för att kunna vända på trenden. Det är svårt att rangordna mellan de olika måtten. Ålderskontrollen är kanske viktigast. Faller den behöver vi inte finnas. Nöjd kundindex minst lika viktig.” – Butikschef

Dessa citat illustrerar väl den samsyn som finns angående målhantering inom organisationen. Att klara ålderskontroller och att sköta sitt uppdrag gentemot kunderna är det som värderas högst. Detta motiveras med att man vill värna acceptansen och stödet för monopolet för att tillgången på alkoholdrycker i sin tur ska kunna begränsas, inte minst gentemot ungdomar.

Utöver de målsättningar som återspeglas i det balanserade styrkortet framhåller butikscheferna egna mål så som att det dagliga arbetet med logistik och personalförsörjning som viktiga för huruvida man är en glad butikschef eller ej.

Uppföljning av mål

Systembolaget har ett system för måluppföljning som involverar återkommande opinionsmätningar, kontroller och möjlighet att i realtid följa upp nyckeltal med hjälp av ett internt datoriserat system.

Opinionsundersökningarna innefattar bland annat allmänhetens inställning till bolaget och till detaljhandelsmonopolet som sådant, ett nöjd kundindex och ett nöjd medarbetarindex. Bland kontrollerna syns ålderskontroller och kontroll av svinn.

Dessa resultat ligger till underlag för intern, till synes delvis spontan benchmarking mellan butiker men även till återkommande uppföljnings- och utvecklingssamtal. Samtliga intervjuade på ledande positioner framhåller det arbete som sker för att ständigt följa upp och utveckla chefer och anställda. En butikschef bekräftar detta genom att ange att denne har kontakt med sin områdeschef minst tre gånger i veckan. Samme butikschef svarade så här på frågan om vilka som är det främsta motiven för hans arbete för måluppfyllelse:

“Jag vet att vi gör skillnad – vi är inte vilken butik eller kedja som helst. Bara den anledningen gör att jag jobbar med det och trivs med det. Jag har jobbat i privat sektor och haft bonussystem tidigare men meningen med att vi finns väger tyngre än ekonomisk bonus. Prestige kan vara en drivkraft men även vara ett sätt att hjälpa kollegorna på andra butiker. Märker vi att vi är bättre än andra kan vi rikta hjälp mot andra. Ett sätt att kolla och jämföra oss. Vi pratar öppet och det är bra.”

Systembolaget använder även karriärmöjligheter som ett incitament för chefer och anställda - ett styrmedel som fungerar i båda riktningar. Samtidigt som möjligheter till att göra karriär inom bolaget finns får enligt uppgift ungefär 30 av butikschefer sluta årligen, inte sällan efter att ha bedömts som mindre lämpliga för sin uppgift.

“Vi jobbar med styrmedel så som karriärmöjligheter och kanske främst prestige - kraften i att vara ett gott exempel. Det finns även lite piskor eller var man ska kalla det, vi har dels den röda listan över de butiker som måste förbättra sig. Vi är även lite religiösa när det gäller utvecklingssamtalen med våra medarbetare och chefer” – Magdalena Gerger, VD

Analys

Mål

Systembolaget och Svenska Spels socialpolitiska mål är både långsiktiga, vaga och är svåra att avgöra när de är uppnådda. Då inte i avseendet att de är pågående utan det finns inget sätt att på ett exakt sätt avgöra om företagen är ansvarstagande eller inte, eller exakt i vilken grad de är detta.

Litteraturen och annan aktuell teori är oense huruvida sådana mål är bra eller dåliga styrverktyg - inte minst i offentliga organisationer. I detta stycke analyseras om de undersökta organisationernas mål fungerar som styrverktyg eller ej.

Systembolaget

Systembolagets ägardirektiv slår fast att "Systembolaget AB [...] innehar i Sverige ensamrätten till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna ensamrätt har ett socialpolitiskt syfte och begränsar alkoholens tillgänglighet"

Systembolaget självt slår fast som övergripande vision och målsättning att bolagets "... uppdrag är att sälja alkoholdrycker så att skador orsakade av alkoholkonsumtion i möjligaste mån undviks". Detta bryts sedan ner till målsättningar som återfinns i Systembolagets balanserade styrkort, vilka är ålderskontroll, arbetsproduktivitet, kostnadsproduktivitet, nöjd medarbetarindex och nöjd kundindex.

Denna studie har visat att praktiker inom Systembolaget har en god bild av och samsyn i vilka mål det är som gäller för företaget. Chefer på olika nivåer arbetar i hög grad för att nå de målsättningar som återspeglas av det balanserade styrkortet. Detta fungerar alltså trots att de i ägardirektivet satta målen präglas av både långsiktighet, vaghet och svårighet att avgöra när de uppnås.

Detta tyder på att den del av litteraturen som hävdar att vaga, långsiktiga mål trots allt fungerar som styrmedel har rätt. Detta måste dock analyseras mot grund av att Systembolaget backar upp sina övergripande socialpolitiska målsättningar med ytterst konkret uppföljning av aspekter som i stort drar åt samma håll som de långsiktiga målen.

Svenska Spel

Svenska Spel har fått i uppdrag att *“bedriva spelverksamhet på ett ansvarsfullt sätt”*. Samtidigt är företaget en källa till stora vinster, vinster som denna studie visat förväntas öka.

Detta något oklara mål i kombination med ett högst konkret mål om stor och ökande avkastning skapar ett problem för de anställda på Svenska Spel då de ska försöka hantera de mål de har att sträva mot. De tydligare, finansiella målen kan i sin tydlighet lätt tillflyktsort för de i beslutande ställning. Det är på Svenska Spel ganska otydligt hur det ansvarstagande arbetet ska fungera i praktiken - då är det naturligt att prioritera arbete för måluppfyllelse av det konkreta.

Samtidigt så är de anställda väldigt insatta i det ansvarsarbete som pågår och det finns närvarande genom organisationen. Dock så verkar den gängse bilden vara att ansvarstagande förhållningssätt inte sker i början, när spelprodukter och marknadsföring utformas, utan i slutet av kedjan, när en kund väl drabbats av ett spelberoende.

Det finns alltså ett problem i att målen om ekonomisk avkastning är klart och lätt att följa upp, medan de socialpolitiska målen om ansvarstagande är vaga och långsiktiga. Här finns en tydlig tendens att vaga, långsiktiga mål blir ineffektiva styrmedel när dessa står i kontrast till klara, kortsiktiga mål när de ska konkurrera om anställdas och chefers gunst.

Jämförelse

Fallet med Systembolaget tyder på att den del av litteraturen som hävdar att aldrig så vaga, långsiktiga och svårutvärderade mål faktiskt fungerar som styrmedel. Detta faktum hjälps dock av ett batteri med högst konkreta och uppföljningsbara mål som alla verkar i samma riktning som den övergripande målsättningen. De mål som skulle kunna stå i motsats till de socialpolitiska målen är de om ekonomisk avkastning och produktivitet. Detta är dock inte fallet eftersom dessa mål uppnås utan ett större behov av fokus från Systembolagets sida.

I fallet Svenska Spel, som har precis lika vaga och långsiktiga mål som Systembolaget, visar det sig dock att de vaga målen får stå tillbaka för de tydliga, kortsiktigare målen om ekonomisk avkastning. I Svenska Spel är inte ekonomisk avkastning en hygienfaktor, som så länge den är över en viss nivå inte måste prioriteras. Här ses istället vinster som något som ska öka även från redan höga nivåer, precis som i vilken vinstmaximerande verksamhet som helst.

Sammanfattningsvis tecknar sig en bild där vaga, långsiktiga mål fungerar som styrmedel så länge de kortsiktiga, mer konkreta målen verkar i samma riktning som de övergripande. Kombinationen långsiktiga, vaga mål och kortsiktiga, konkreta mål som står i kontrast till varandra verkar dock ha små möjligheter att fungera väl.

Målstyrning

Rombach slår som tidigare nämnts i teoridelen fast fyra kriterier för att målstyrning ska fungera:

1. Målstyrning kräver klara målsättningar
2. Målstyrning kräver aktivt engagemang från anställda och chefer
3. Målstyrning kräver att resultat mäts och följs upp
4. Måluppfyllelse ska belönas

Dessa kriterier har enligt Rombach särskilt offentliga organisationer svårt att uppfylla. I detta stycke analyseras hur väl Systembolaget respektive Svenska Spel uppfyller Rombachs kriterier och hur väl de trots eller tack vare detta lyckas med sitt målstyrningsarbete.

Systembolaget

Av Rombachs fyra kriterier uppfyller Systembolaget åtminstone tre. De har enligt sina egna praktiker på olika nivåer klara målsättningar. Det finns en bred samsyn över vilka aspekter som är viktiga för bolagets verksamheter.

Det finns också ett aktivt engagemang bland chefer och anställda att jobba för måluppfyllelse. Butikshefer vittnar om att de har en genuin vilja att verka till ständiga förbättringar inom inte minst ålderskontroller och nöjdkund-index.

Systembolaget är också noga med att följa upp resultaten på de olika parametrarna ner på butiksnivå. Chefer på olika nivåer kan i närmast realtid följa hur väl måluppfyllelsen fungerar.

Däremot finns inte tydliga belöningssystem för måluppfyllelse. Utöver prestige är den lätt vaga utsikten till belöning som "karriärvägar" utgör är det enda inom företaget som liknar ett belöningssystem. Det finns också en form av närvarande negativa belöningar genom att de på chefsnivå som inte klarar att leverera goda resultat befrias snart från sina arbetsuppgifter.

Systembolaget är alltså ett exempel på hur man på ett framgångsrikt sätt kan arbeta med måluppfyllelse utan att kunna bocka av alla fyra av Rombachs kriterier för att målstyrning ska fungera.

Fallet Systembolaget ger att det finns fog för att hävda att det engagemang som det sociala ansvarstagandet tar fram ur de anställda skulle kunna kompensera för avsaknaden av belöningssystem i någon direkt bemärkelse. Detta bör dock ytterligare belysas innan det kan fastställas med säkerhet.

Svenska Spel

När det gäller målstyrning har Svenska Spels implementering av ägardirektiven fungerat så att de kanaliserats ner genom organisationen. De klara målsättningar som Rombach eftersträvar verkar dock skjutas mot varsin sida av rummet när praktikerna tar tag i måluppfyllnaden. Man hamnar i en situation där målet delas upp i två och måluppfyllnaden blir tudelad i stil med å ena sidan "var ansvarsfull" och å andra sidan "var lönsam", jämfört med det ursprungliga "var ansvarsfullt lönsamma". Svenska Spel misslyckas i stort med att uppnå Rombachs första kriterium.

Detta misslyckande hindrar dock inte de intervjuade för att tydligt visa hur de arbetar hårt för att uppfylla vad de uppfattar som målen de förväntas nå. Ett flertal intervjupersoner nämner Svenska Spels socialpolitiska målsättningar om ansvarstagande och att dessa finns med i praktikernas medvetanden. Rombachs andra kriterium om engagemang från anställda och chefer förefaller alltså uppfyllas.

Som tidigare nämnts utför Svenska Spel intressentundersökningar för att teckna en bild om hur företagets intressenter, kunder, ombud, ägare och anställda, ser på hur målen anses uppfyllas - även utanför organisationen. Detta är ett bra sätt att uppfatta omvärldens syn på graden av genomförd målstyrning. Systembolagets interna uppföljning är dock mer inriktad på ekonomiska resultat än på de socialpolitiska målen. Rombachs tredje kriterium kan inte anses uppfyllt, även om arbete sker i den riktning som kriteriet anger.

Inga bonussystem finns för belöning av måluppfyllelse, vilket med utgångspunkt i Rombachs målstyrningskriterier är en brist i målstyrningen.

Hur fungerar då målstyrningen i Svenska Spel? Enbart ett av Rombachs kriterier är till fullo uppfyllt. Hos Svenska Spel skulle man kunna se målstyrningen som väluppbyggd och

fungerande med en bredd som tar in även yttre intressenters åsikter. Dock faller det lite kort då de från början riskerar särkoppling mellan målen och mellan bilden man visar upp och vad man utövar. De anställdas engagemang och uppföljningen av deras nuvarande mål fungerar men bristen på konkreta, kortsiktiga mål i linje med det långsiktiga huvudmålet om lönsamt ansvar och belöning som följer dessa saknas för att målstyrningen ska fungera tillfredställande.

Noteras bör att denna analys utgår från att de socialpolitiska målen är de som väger tyngst, eller i alla fall lika tungt som de ekonomiska målen, i Svenska Spel. I ett scenario där företaget i själva verket främst strävar efter vinstmaximering, men tillämpar hypocrisy för att behålla sin legitimitet som spelare och monopolist skulle analysen kunna falla ut på ett annat sätt.

Jämförelse

I detta avsnitt har undersökts hur väl Systembolaget och Svenska Spel lyckas i sitt målstyrningsarbete. Sammantaget kan konstateras att Systembolaget lyckas väl med att implementera sina socialpolitiska målsättningar i organisationen, medan Svenska Spel har en betydligt vanskeligare hantering av dessa. När det i Systembolaget finns en bred samsyn om vilka aspekter som är prioriterade finns det i Svenska Spel en tydlig ambivalens kring hur arbetet med ansvarstagande ska ske, mätas och implementeras. Det ska dock inte uteslutas att detta är ett utslag av hypocrisy, att praktiker på beslutsfattande position i Svenska Spel i själva verket inte prioriterar sina socialpolitiska målsättningar om ansvarstagande så högt som man ger sken av utåt.

Att båda företagen ägs och genom direktiv styrs av politiska organisationer verkar inte heller påverka möjligheten till målstyrning nämnvärt. Måhända är detta på grund av det avstånd som den operativa verksamheten har till den politiska ledningen. Det kan bli ett problem med avståndet till ägaren, vilket i detta fall är politikerna. En ägare som sätter lösa mål utan operativ kontrol riskerar att se målen vridas och förändras när det når organisationen. Detta kan vi se hos Svenska Spel där de vrider på uppdraget något och därmed särkopplar ansvarstagande och försäljningen något. Ett problem som kan antas uppstå högt upp i ledningen eller rent av på ägarsidan när finansdepartementet planerar inför sin ägarstyrning. Även detta är dock ett resonemang som är svårt att underbygga då vi saknar information nog för att följa måluppbyggnaden genom organisationen och historien.

Målkonflikt

I detta stycke analyseras hur de undersökta organisationerna hanterar konflikter mellan motstridiga mål. Det främsta verktyget är tidigare nämnda teorier om sekventiell måluppfyllelse, att tillfredsställa olika behov vid olika tidpunkter, respektive att kompromissa mellan olika mål för att eftersträva att göra "både och".

Systembolaget

Frågeställningen i denna undersökning är hur praktikerna ser på och hanterar eventuella målkonflikter i de undersökta organisationerna. Det enkla svaret på den första delen av frågan är att praktikerna inom Systembolaget inte anser sig behöva hantera någon målkonflikt. Ingen intervjuperson på någon nivå i bolaget har velat medge att de mål man förväntas sträva mot står i motsats till varandra.

Detta måste analyseras gentemot det faktum att Systembolaget inte under 2000-talet har haft några svårigheter att nå sina ekonomiska målsättningar – tvärtom. Hur bolaget hade agerat om de befunnit sig i en pressad ekonomisk situation eller på en i högre grad konkurrensutsatt marknad är svårt att bedöma. Ekonomiska resultat är dock till synes inte prioriterad i verksamheten. När resultaten nu väntas minska till följd av lägre försäljning möts detta inte med några större motåtgärder men däremot konstateranden att ägarna inte har några problem med denna utveckling. Sammantaget står det klart att så länge de ekonomiska resultaten håller sig över den av ägarna satta lägstanivån ligger Systembolagets prioriteringar på de socialpolitiska målsättningarna.

Det kan vid en snabb anblick verka som att Systembolaget medvetet eller omedvetet uppnått en kompromiss mellan sina ekonomiska och socialpolitiska målsättningar. Det finns dock tydliga sekventiella drag i hur Systembolaget förhåller sig till sina målsättningar. Det ekonomiska målet om en viss avkastning på eget kapital uppnås visserligen med god marginal under 2000-talet, men till synes inte på grund av medvetna strategier från bolagets sida. De främsta prioriteringarna för Systembolaget är uppenbart kundnytta, opinionsstöd och socialpolitiska målsättningar. Det finns dock en viss hönan-och-ägget-problematik i detta. Prioriterar inte Systembolaget ekonomin just för att ekonomin är god?

Samtantaget framstår de ekonomiska målsättningarna som hygienfaktorer. Så länge Systembolaget når upp till den acceptabla nivån är man nöjda. När det gäller målsättningar som

ålderskontroller, nöjdhetsindex och att utveckla kundmötet fortsätter bolaget att sträva mot nya, tuffare mål.

Svenska Spel

På Svenska Spel hanteras målkonfliktproblematiken på olika sätt inom organisationen. Hos ordföranden uttalades att det finns en målkonflikt inbyggd i uppdraget vilket tyder på en skillnad mellan åsikten i den operativa ledningen och åsikten hos åtminstone delar av styrelsen. Detta eftersom denna insikt inte verkar finnas hos en del av de mer operativa beslutsfattarna.

Denna skillnad är å ena sidan förståelig på ett sätt, då den operativa ledningen har ett mer reellt ekonomiskt ansvar för sina enskilda områden, å andra sidan så går det emot påståenden att bolaget har en gemensam syn på det uppdrag man har från staten. Det är tydligt hur det i gränslandet mellan det privata och det offentliga lätt uppstår dessa svåra avvägningar. På samma sätt som Thorsvik (2000a) nämner så blir avvägningen mellan vinstmaximering och samhällsideal en problematik som är väldigt närvarande.

En anställd nämner att de som en följd av sitt samhällsansvar inte marknadsför produktområdet Vegas särskilt hårt. Samtidigt så är det svårt att påstå att Vegas-maskinerna på krogar runt om i Sverige är särskilt diskreta eller att de inte är designade att framkalla behov av och lockelse till spelande. Denna typ av reell problematik och diskussion kring den har lyst med sin frånvaro i samtal med praktiker inom Svenska Spel. Samtidigt finns det intervjuade som anser att produktområdet Vegas inte lever upp till det ansvar man förväntas ha som ansvarstagande statligt ägt bolag. Det finns alltså inom organisationen en insikt om att vissa produktområden och strävan mot försäljning inom dessa står i konflikt med Svenska Spels socialpolitiska målsättningar om ansvarstagande.

Sammantaget ter det sig som att Svenska Spel i förhållande till sina målsättningar agerar sekventiellt i det stora och kompromissande i det lilla. Företagets marknadsföring, fokus på försäljning och nya produkter och inte minst avkastningsnivåer tyder alla starkt på att det är ekonomisk avkastning som är det prioriterade målet för verksamheten. Trots detta så sätts årligen resurser till forskning om och rehabilitering av offer för spelberoende. Det är här kompromissandet ligger. Svenska Spel försöker "göra både och" i den mån att man kompenserar sina stora vinster med strävan efter sina socialpolitiska målsättningar.

Jämförelse

Både Systembolaget och Svenska Spel agerar i huvudsak sekventiellt i sin måluppfyllelse, med vissa kompromissinslag. Dessa ageranden får dock helt olika utfall.

I Systembolagets fall är målen om ekonomisk avkastning att betrakta som en hygienfaktor som när den är uppfylld inte prioriteras vidare. Istället är det mål med bäring på de övergripande, långsiktiga socialpolitiska målsättningarna som är i fokus, bland dessa ålderskontroller och nöjdhetsindex.

När det gäller Svenska Spel finns ett, om än inte totalt, fokus på att leverera mesta möjliga försäljning och vinst. Detta kombineras dock med satsningar på åtgärder som syftar till att förebygga och motverka spelberoende.

Teorier om hantering av målkonflikter syftar inte till att avgöra rätt och fel när det gäller vägval och utfall. Det måste dock påpekas att Systembolaget är sina övergripande, långsiktiga målsättningar, de som motiverar monopolet som konstruktion, betydligt mer troget än Svenska Spel.

Detta måste analyseras gentemot vad vi skulle kunna kalla för "graden av monopol". Det kan vara så att då Systembolaget i stor utsträckning har kvar sitt monopol kan de ägna sig mer åt ansvarstagande än det hårt konkurrensutsatta Svenska Spel. Svenska Spel ställs inför problematiken ifall de ska tumma på ansvarstänkandet och vara mer aggressiva för att kanalisera kunder för att sedan kunna ta maximalt möjliga ansvar, eller ska de stå fast vid principer om ansvarstagande och skadebegränsning och se marknadsandelarna fortsätta minska.

Målförskjutning

Ett relativt vanligt sätt att hantera mål för praktiker inom en organisation är att helt sonika sträva mot andra, i bästa fall snarlika målsättningar än de ursprungliga. Exempel på detta är suboptimering, överdriven regelfokusering och övermätning. I detta stycke analyseras om och i så fall i vilken mån några av dessa fenomen uppstått inom Systembolaget och Svenska Spel.

Systembolaget

Systembolaget jobbar efter en relativt vag övergripande målsättning, nämligen att sälja alkohol på ett sätt som minimerar risken för direkta och indirekta alkoholskador. Bolaget har en mängd regler att efterfölja varav många anses mycket viktiga av både ägare och praktiker. Dessutom sker många mätningar och kontroller av hur bolagets enheter klarar sig. Här föreligger en klar risk för att målförskjutning i form av överdriven regelfokusering och övermätning.

När det gäller överdriven regelfokusering finns det visserligen ett stort fokus på mätningar och regelefterföljelse i organisationen men dessa till synes totalt sett verka mot uppfyllelse av det ursprungliga målet – givet att detta mål gynnas av till exempel stränga ålderskontroller och nöjda kunder.

Det finns dock fog för att säga att det sker ett visst mått av övermätning inom Systembolaget. Målsättningen är vag, komplex och ogripbar. Detta får till följd att Systembolaget mäter de aspekter som låter sig mätas, i det här fallet främst graden av avklarade ålderskontroller.

Ett alternativt scenario hade varit mätning av mål som syftade till att minimera försäljning till vissa riskgrupper, men några sådana finns inte. Ett annat exempel vore utvärdering gentemot Sveriges totala alkoholkonsumtion eller de skador som alkoholen orsakar. Detta hade dock varit extremt komplicerat att på något sätt härleda till enskilda butikens eller ens företagets som helhets faktiska arbete. Alltså mäts det som låter sig mätas. Denna uppsats har dock inga konkreta förslag på vad som skulle kunna åtgärda denna övermätning.

Svenska Spel

Det blir lätt subjektivt om man ska se till Svenska Spels mål och eventuell målförskjutning. Vad som kommuniceras i skrift och vad som sägs bakom stängda dörrar kan vara helt olika saker.

Svenska Spel har i sitt uppdrag från staten fått uppgiften att med hänsyn till bland annat hälsa ta fram och sälja speltjänster. En snäv tolkning är att Svenska Spels uppdrag är att ta hänsyn till skadeverkningarna när spelen tas fram för att en så liten andel som möjligt ska hamna i missbruk. Detta är dock ett ansvar som idag verkar tas först i efterhand i och med företagets stöd till forskning om spelberoende. Företaget tar dock främst fram speltjänster på grundval av vilka som blir populära och därmed ger hög vinst.

Det tidigare nämnda fallet med Svenska Spels restriktiva marknadsföring för Vegasmaskinerna tyder på att de ansvariga för produkten inte ändrar på spelet för att sänka risken, trots att det klassas som ett högriskspel. Detta är en typ av suboptimering där kärnverksamheten jobbar med vinstmaximerande verksamhet och en speciell del jobbar med att motverka de negativa aspekterna av grundprodukten, som att till exempel minska reklamen för produkten.

Genom att syssla med ansvar särkopplat från riskminimering av spelen i sig gör det även målens uppfyllande svårare att mäta. Det blir en fråga om omdöme snarare än objektiv bedömning om man kan kompensera ett riskfyllt spel med ökade insatser i missbruksforskning eller neddragen marknadsföring. Frågan är om spelaren i riskzonen ändå kommer att söka upp spelen så länge de finns tillgängliga och om då lägre marknadsföring skulle få lägre effekt än ändrat spel.

När Margareta Winberg blev ordförande år 2008 så skulle hon skapa ett ansvarsfullare Svenska Spel. Att vinsten minskade under efterföljande år ges som ett bevis på denna ansvarsfullhet. Ändå så har exempelvis högriskspelet Jack Vegas inte minskat. Trots direktiv om ökat socialpolitiskt ansvar skedde uppenbarligen ingen märkbar förändring i ett av de spel som anses vara värst ur skadeverkningssynpunkt. Detta ger en än tydligare bild av att suboptimering skett inom Svenska Spel. Praktiker i de avdelningar som utformar spelprodukterna har inte nåtts av de strävanden mot ansvarstagande som ledningen fått i uppdrag och signalerat.

Jämförelse

I Systembolaget har man medvetet eller omedvetet hanterat riskerna med målförskjutning genom att konstruera delmål och andra styrmedel så att de verkar i samma riktning som den övergripande, långsiktiga målsättningen.

Detta har motverkat de uppenbara risker till överdriven regelfokusering som föreligger. Däremot har studien visat att Systembolaget systematiskt ägnar sig åt övermätning, i likhet med många andra sektorer och organisationer som står inför liknande, komplexa, övergripande målsättningar.

I Svenska Spel syns istället vissa tendenser till suboptimering, där vitala delar av organisationen verkar mot mål som står i skarp kontrast mot de socialpolitiska målsättningarna. Utveckling av nya produkter och brist på förändring i gamla, beroendedrivande spelformer som till exempel Vegas-maskinerna visar att målet för stora delar av organisationen tydligt är vinstmaximering.

Att andra delar av organisationen, genom finansiering av beroendeforskning och nedprioritering av marknadsföring av vissa spelslag, agerar i motsatt riktning förtar inte den övergripande bilden.

Här syns en tydlig och relevant skillnad mellan de två bolagen. Systembolaget arbetar väldigt mycket med prevention och begränsning innan köp, medan Svenska Spel arbetar med begränsning under och efter.

Slutsats

Denna uppsats syftar till att besvara två övergripande frågeställningar

- Hur ser praktikerna inom Systembolaget respektive Svenska Spel på avvägningen mellan att å ena sidan de ekonomiska målsättningarna och å andra sidan att begränsa skadeverkningarna av de produkter som marknadsförs? Upplever de att det finns en målkonflikt?
- Hur hanteras och prioriteras mellan dessa olika målsättningar?

Studien visar att det finns stora skillnader i hur praktikerna inom de båda företagen ser på sin roll och vilka mål som ska sättas i främsta rummet. Vi kan se att konkurrensen ställer helt andra krav på hur bolagen prioriterar målen och vilka utmaningar bolagen ställs inför.

Olika omvärldar ställer olika krav

Praktiker inom båda företagen framhåller alla sina respektive bolags socialpolitiska, ansvarstagande mål. Företagens syn på ansvarstagande varierar något. I Systembolaget framhålls arbetet med ålderskontroller och andra konsumtionshämmande aspekter av verksamheten som en viktig del av företagets existensberättigande.

Svenska Spel ser tvärtom sin möjlighet till ansvarstagande genom att kanalisera kundernas köp av speltjänster genom det egna företagets produkter. Detta betyder dock att de samtidigt måste vara erbjuda produkter inom högriskspel samt ägna sig åt en ganska aggressiv marknadsföring vilket fundamentalt går emot deras uppdrag. Vad denna motsättning och prioriteringen av de ursprungliga målens ursprung beror på är i mångt och mycket en fråga för framtida studier, men

vi vill ta oss friheten att spekulera i banor kring politisk motsättning mot krafttag. När de tidigare politiska besluten om spelmonopol fattades var det i stort sett enbart svartklubbar och illegal dobbel som var alternativen. När marknaden började konkurrensutsättas av mer legitima utländska aktörer med marknadsföring i respekterade media och liknande avstod ägaren staten från att fullt ut adressera problemen. Svenska Spel har därför hamnat i en ofrivillig konkurrenssituation där de saknar medel och mål för att till fullo hantera det. Bolaget måste spela på marknadens villkor, samma marknad som en gång sågs skadlig nog att motivera ett monopol.

Omvärldens förväntningar

Förväntningarna på Svenska Spel kan skifta när intressenterna får möjlighet att jämföra prestationer med andra spelbolag verksamma på samma marknad. Det finns möjlighet att konkurrensen på marknaden gjort att intressenternas förväntningar på avkastning och marknadsaggressivitet har ökat. Med det kommer då följa, av den målkonflikt vi visat på, att restriktiviteten i marknadsföring och hälsoansvaret minska.

Systembolaget, har vi redan konstaterat, möter en helt annan konkurrenssituation än Svenska Spel. Detta ter sig som den huvudsakliga förklaringen till att företaget har möjlighet att agera med så pass stort fokus som man gör på sina socialpolitiska målsättningar, med bibehållen lönsamhet. Ett intressant eventuellt studieobjekt är att fortsatt följa Systembolagets utveckling om ökad konkurrens från något håll uppkommer. Hur kommer då företaget agera?

Vad man kan konstatera är att båda bolagen säljer produkter förknippade med högre risk och missbruk, exempelvis så kallade "elefantöl" respektive Vegas-maskiner. Detta kan vara en nödvändighet för att kunna behålla även riskpersoner i bolagets närhet och därmed uppfylla sitt uppdrag. Det kan också vara ett led i en avtrappning av det ansvar de givits eller ett krav från kunderna vilket tyder på en typ av företagisering (Brunsson, 1991) - detta givet att organisationerna i fråga inte till fullo är att betrakta exemplar av institutionen "företaget", trots sin status som aktiebolag.

Olika ekonomisk syn

Synen på ekonomisk avkastning är fundamentalt olika i företagen. I Systembolaget betraktas dessa mål som en hygienfaktor, som så länge den når en viss nivå inte är föremål för större

prioriteringar när det gäller förbättring. I Svenska Spel höjer ägaren staten glatt den förväntade vinstutdelningen med nära en miljard från ett år till ett annat. Där är det inte tal om att vinsten över en viss nivå ska komma spelare eller offer för spelberoende tillgodo. Vinst är helt enkelt något som ska maximeras, som i vilket vinstdrivande företag som helst.

Att bolagen styrs via staten av olika departement har vi i stort uteslutit ur denna studie, då det varit irrelevant varifrån de fått de mål de ska följa. Det är dock i förlängningen intressant att se på de över tid politiska skillnaderna som kan finnas mellan att styras av socialdepartementet kontra finansdepartementet och hur de påverkat bolagens riktning. Vad som är lätt att anta är att socialdepartementet är mer engagerade i socialansvarstagande frågor medan finansdepartementet är detsamma i statsfinansiella frågor. Det finns dock en risk för att en sådan slutsats blir för grund - en regering ska också förväntas ha ett helhetsgrepp över dess departements verksamheter och inriktningar.

Förslag på ytterligare forskning

Systembolaget är ett exempel på hur målstyrning fungerar väl, trots brist på belöningar. Personalen uppger att de trivs väl och inspireras av den upplevt betydelsefulla arbetsuppgiften. Är detta tillämpligt på andra verksamheter med andra mål än vinstmaximerande? Kan Systembolagets arbete med tydlig målstyrning och -uppföljning vara en modell för delar av den offentliga sektorn?

Denna uppsats har kommit fram till att Svenska Spel, till skillnad från Systembolaget, ger avkall på dess egentliga, konsumtionsbegränsande uppdrag. Det kan antas att detta har att göra med Svenska Spels konkurrenssituation. För att ytterligare belysa detta skulle en historisk studie göras av hur företaget och dess föregångare agerat under tidigare decennier när konkurrensen var mindre. Agerade då företaget mer i linje med de socialpolitiska målen? På samma sätt har Systembolaget potential att fortsatt vara ett intressant studieobjekt. Givet att företagets konkurrenssituation förändras till det sämre, på grund av ökad privatimport eller politiska beslut, kan företaget fortsätta agera som de gör, eller kommer vinstmaximerande inslag att göra inträde?

Av Rombachs fyra kriterier för vad som krävs för att målstyrning ska kunna fungera uppfyller Systembolaget tre. Trots detta fungerar målstyrningen väl. Ytterligare forskning bör utföras för

att studera mer i detalj i vilken grad Rombachs olika kriterier måste uppfyllas för att nå en välfungerande målstyrning. Kan till exempel kriteriet om belöningar vara utbytbart mot upplevt engagemang för organisationens syfte bland de anställda?

Referenslista

Alkohollagen, Stockholm. Alkohollag (2010:1622)

Avtalet mellan Systembolaget och svenska staten, 2011.

http://www.systembolaget.se/ImageVaultFiles/id_15029/cf_364/avtal_staten_maj2011_slutversion.pdf, hämtad 14:17, 23 maj -2011

Barnard, C. 1938. The Functions of the Executive, Harvard University Press.

Bilaga 1 till Vårpropositionen, Stockholm. Specifikation till 2011 års ekonomiska vårproposition.

Bozeman, B. 1993. A Theory of Government "Red Tape", Journal of Public Administration Research and Theory, 3, s. 273-303.

Bozeman, B. 2000. Bureaucracy and Red Tape, Prentice Hall.

Brunsson, K. 2000. Det går inte att styra med resultat, Statsvetenskaplig Tidskrift, Vol 103

Brunsson, N. 1991. Politisering och företagisering – om institutionell förankring och förvirring, Ledning av företag och förvaltning, s. 20-40.

Brunsson, N. 1993. Ideas and actions: justification and hypocrisy as alternatives to control, Accounting, Organizations and Society, Vol. 18, Nr. 6, s. 489-506.1993.

Busch, T., Johnson, E. & Vanebo J.O. 1993. Foretagets ledelse og økonomi. Fra nåtid til nytid, Tano.

Cyert, R.M. & March, J.M. 1963. A Behavioral Theory of the Firm, Prentice-Hall.

Downs, A. 1967. Inside Bureaucracy, Little, Boston.

Etzioni, A. 1982. Moderna organisationer, Aldus.

Gabrielsen, R. 1986. Sætrekk ved offentlig ledelse, Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 2, s. 351-369.

Grundläggande etiska värderingar och principer, Systembolaget.

<http://systembolaget.se/Applikationer/Knappar/OmSystembolaget/Etiskavarderingar.htm>, hämtad 14:18, 23 maj -2011

Holbek, H. 1984. Foretaksstrategi, Bedriftsøkonomens Forlag.

IQ-projektets mål, 2011. <http://www.iq.se/content/om-iq/vad-gor-iq.aspx>, Systembolaget.

Kaplan, R.S. & Norton, D.P. 1992. The Balanced Scorecard – Measures that Drives Performance, Harvard Business Review, 21, s. 134-147.

Kasinolagen, Stockholm. Kasinolag (1999:355).

Lotteriförordningen, Stockholm. Lotteriförordningen (1994:1451).

Lotterilagen, Stockholm. Lotterilagen (1994:1000).

Meyer, J.W. & Rowan, B. 1977. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, s. 340-363.

Om Svenska Spel, 2011. <http://svenskaspel.se/p4.aspx?pageid=193>, hämtat 14:33 23 maj - 2011, Svenska Spel.

Rombach, B. 1991. Det går inte att styra med mål!, Samhällsvetenskapliga fakulteten, Göteborgs Universitet.

Statens ägardirektiv till Systembolaget, 2008.
http://www.systembolaget.se/ImageVault/Images/id_5830/ImageVaultHandler.aspx, hämtad 14:17, 23 maj -2011

Svenska Spel, 2009, Årsredovisning 2008.

Svenska Spel, 2010, Årsredovisning 2009.

Svenska Spel, 2011, Årsredovisning 2010.

Svenska Spels etikpolicy, 2010.
http://svenskaspel.se/img/omsvs/2010/svensk/hallbarhetsredovisn/affarsetikochsake/affarsetik_och_sake.html, hämtad 14:40 23 maj -2011.

Systembolaget, 2009, Årsredovisning 2008.

Systembolaget, 2010, Ansvarsredovisning 2009.

Systembolaget, 2010, Årsredovisning 2009.

Systembolaget, 2011, Ansvarsredovisning 2010.

Systembolaget, 2011, Årsredovisning 2010.

Thorsvik, J. 2000a. Rettssikkerhetsproblemer i forvaltningen og betingelser for ivaretagelsen av rettssikkerhet, *Norsk Statsvitenskapelig tidsskrift*, 16:2.

Thorsvik, J. 2001b. Styringslogikk og reformer I skolesektoren i Norge, *Nordisk administrativ tidsskrift*, 82, s. 270-284.

Tilcsik, A. 2010, From Ritual to Reality: Demography, Ideology, and Decoupling in a Post-Communist Government Agency, *Academy of Management Journal*, 53: 6, 1474-1498

Uppdrag från ägaren, 2011. <http://svenskaspel.se/p4.aspx?pageid=1390>, hämtat 14:33 23 maj - 2011, Svenska Spel

Utredning om Spelmarknaden, 2010. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/5820/a/48779>, hämtat 14:33 23 maj -2011, Finansdepartementet.

Vårpropositionen, Stockholm. 2011 års ekonomiska vårproposition (2010/11:100).

Weber, M. 1971. Makt og byråkrati, Gyldendal.

Appendix 1

Intervjuade Systembolaget:

Magdalena Gerger, VD, 5 maj 2011

Cecilia Seidegård Schelin, ordförande, 5 maj 2011

Göran Boman, chef, södra försäljningsområdet, 16 maj 2011

Person A, butikschef, 28 mars 2011

Person B, butikschef, 10 maj 2011

Intervjuade Svenska Spel:

Margareta Winberg, 2011, ordförande, 16 Mars 2011

Person C, 2011, kundtjänst, 17 Mars 2011

Person D, 2011, konsult på Svenska Spel år 2006, 18 Mars 2011

Person E, 2011, mellanchefer, 7 April 2011

Person F, 2011, områdeschef, 11 Maj 2011

Person G, 2011, informationsavdelningen, 22 Maj 2011