

ULF JONSSON, PETER NORDLUND



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.

Ulf Jonsson, Peter Nordlund

Frivilliga soldater istället för plikt

– internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser

Titel	Frivilliga soldater istället för plikt -internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser
Title	Transformation from Conscription to an All Voluntary Force – international experiences and economic consequences
Rapportnr/Report no	FOI-R--3053--SE
Rapporttyp Report Type	Underlagsrapport Base Data Report
Sidor/Pages	78 p
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2010
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
Projektnr/Project no	A12015
Godkänd av/Approved by	Per Sundström
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI, Swedish Defence Research Agency Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Förord

Denna rapport är del av ett arbete som vi bedrivit på uppdrag av Försvarsdepartementet. I uppdraget har också ingått att vara bollplank och underlagslämnare till den regeringstillsatta Personalförsörjningsutredningen.

Vi har tidigare avrapporterat delar av resultaten i muntliga presentationer samt genom en PM till Försvarsdepartementet och Personalförsörjningsutredningen i juni 2010.

Bakom denna rapport ligger förutom författarna även kollegorna Karsten Bergdahl, Bengt-Göran Bergstrand, Helge Löfstedt och Joakim Persson och Bernt Öström som tagit fram underlag, deltagit i projektmöten och skrivit PM som denna rapport delvis bygger på.

Ett tack ska också riktas till Johan Falkholt och Göran Algernon på Försvarsmaktens högkvarter för såväl underlag som intressanta diskussioner.

Vi har haft flera intressanta och inspirerande diskussioner med Anders Oltorp på Försvarsdepartementet samt Anna Sandahl och Hanna Kristiansson på Personalförsörjningsutredningen under arbetets gång.

Vi har även blivit väl emottagna av försvarsattachéerna för USA, Bruce H Acker, Storbritannien, Benedikt Falk, och Tyskland, Manfred Gronewold, vid besök och intervjuer hos dessa.

Peter Nordlund
Projektledare

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	7
1.1	Huvudsakliga slutsatser.....	7
1.2	Sammanfattning av resultat, analyser och slutsatser.....	7
2	Inledning	10
2.1	Bakgrund	10
2.2	Metod.....	10
2.3	Definitioner.....	11
2.4	Disposition	11
3	Tidigare forskning	13
3.1	NATO's övergång till frivillig personalförsörjning.....	13
3.1.1	USA.....	13
3.1.2	Europa.....	14
3.2	Utvecklingen av det frivilliga försvaret i USA.....	15
3.3	Nederländernas övergång och första årtionde.....	17
4	Studerade länder – sammanfattande länderbeskrivningar	19
4.1	Länderöversikt med jämförelser	19
4.2	Landbeskrivningar	23
5	Lärdomar från studiens länderkartläggningar	32
5.1	Reserver som fenomen	32
5.2	En svensk lösning.....	33
5.3	Systemövergång - militärt motstånd och minskade volymerna	33
5.4	Attraktion – marknadsföring.....	34
5.5	Rekrytering och karriärvägar	35
5.6	Konjunktorens inverkan	35
5.7	Utbildning - avgångsprocent.....	36
5.8	Nyttja – anställning	37
5.8.1	Specialregler, incitament och inlåsnings effekter	37
5.8.2	Lönenivåer	38
5.8.3	Särskilda befattningar	38
5.8.4	Kvinnor i försvaret	39
6	Den svenska referensen och känslighetsanalyser	40
6.1	Den svenska referensen.....	40
6.2	Känslighetsanalyser av den svenska referensen.....	43
6.2.1	Kostnadsberäkningar – på "kort" och "lång" sikt.....	44
6.2.2	Översikt – känslighetsanalyser	45
6.2.3	Möjlig rekrytering?.....	46
6.2.4	Avgångsprocent under utbildning	46
6.2.5	Avgångsprocent under anställnings- /kontraktstid.....	47
6.2.6	Kontraktstider	48
6.2.7	Befattningsutbildningens längd.....	49

6.2.8	Lönenivåer för soldater/sjömän	49
6.2.9	Kostnaderna för utbildning och tjänstgöring	49
6.2.10	Tjänstgöringstid för tidvis tjänstgörande soldater/sjömän (GSS/T)	49
6.2.11	Operativt tempo	50
6.2.12	"Återanvändning" av personal	51
6.2.13	Hemvärn/Nationella skyddstyrkor	51
6.2.14	Proportioner GSS/K och GSS/T	51
6.2.15	Kombinationsalternativ	52
6.2.16	Behov av en plan B	53
7	Personalkostnadernas utveckling	54
7.1	Personalkostnader vid övergång från plikt till frivillighet – internationell betraktelse	54
7.2	Försvars- och personalkostnader - grundantaganden	55
7.3	Personalkostnaders utveckling – "Före och Efter-analys"	56
7.3.1	Yrkesofficerare	57
7.3.2	Gruppbefäl/Soldater/Sjömän (GSS)	61
7.3.3	Civilanställda	66
7.3.4	Grundorganisation	67
7.3.5	Ökade ambitioner i internationella insatser	67
7.3.6	Produktivitetskrav i pris- och lönekompensationen	68
7.3.7	Sammanfattning av personalkostnadernas utveckling till 2019	69
7.4	Utvecklingen fram till år 2019	70
7.5	Kostnader för utbildning och övning samt tjänstgöring – "Verksamhetsmedel"	71
7.6	Regulatorer om kostnaderna blir högre än förväntat	73
Bilaga 1.		74
Litteratur- och källförteckning		75
Sammanfattning	77
Summary	78

1 Sammanfattning

1.1 Huvudsakliga slutsatser

Efter beslut i riksdagen 19 maj 2010 lämnade Sverige den 1 juli 2010 den tillämpade värnplikten vilande och övergick till en personalförsörjning för Försvarsmakten som i sin helhet är grundad på frivillighet. FOI har studerat andra länder som genomfört en övergång från plikt till frivillighet eller på annat sätt testat soldatlösningar av intresse för den svenska soldatförsörjningen. De internationella erfarenheterna har använts för att testa realismen i de antaganden om bl.a. rekrytering, personalflöden, kontraktstider och avgångar samt för att identifiera och kvantifiera ekonomiska risker i den nya svenska lösningen.

Vi konstaterar att planeringen av rekryteringsbehov och kostnader i många fall vilar på osäkra antaganden. Om antagandena varierar inom rimliga gränser kan rekryteringsbehovet bli väsentligt större än planerat, ca 4 000 personer per år, och t.o.m. på gränsen till vad som, inom bibehållen utgiftsnivå, är möjligt på frivillig grund.

Kostnaderna för rekrytering, utbildning och tjänstgöring kan också bli väsentligt högre än vad som ryms i nuvarande planer. En kostnadsökning på 1 – 1 ½ miljard kr/år (mdkr/år) utöver plan är inte osannolik.

En väsentlig del av den nya personalförsörjningen bygger på tidvis tjänstgörande soldater som normalt arbetar i det civila samhället men som tidvis tjänstgör för övningar, missionsutbildning och i internationella och andra insatser. Denna lösning innebär, om den fungerar, betydande ekonomiska fördelar. Sådana soldater är i de flesta andra länder till för att förstärka det nationella försvaret och utgöra frivillig rekryteringsbas för internationella insatser. I den svenska lösningen ingår de internationella insatserna som en del i ett planerat åtagande. För delar av USA:s reservstyrkor ingår nu tillfälligt också internationella insatser för att lösa de stora personalbehoven i samband med insatserna i Irak och Afghanistan. Det enda land som regelmässigt infört och testat en lösning som liknar Sveriges, Danmark med sin internationella brigad, har lämnat denna lösning då den inte bedömdes fungera tillfredsställande. Den danska erfarenheten pekar på osäkerheter rörande effektiviteten i den svenska lösningen för tidvis tjänstgörande soldater.

De påtalade osäkerheterna i personalförsörjningen och kostnaderna för att realisera denna talar för behov av en plan B om utvecklingen inte blir som i den nu liggande planeringen. Denna plan B kan innebära en ändrad struktur på fördelningen av gruppbefäl, soldater och sjömän, ambitionsanpassningar i personalvolym, behov av ökat ekonomiskt utrymme, sänkta internationella ambitioner och/eller andra prioriteringar inom samma ekonomiska utrymme.

En återgång till ett värnpliktssystem är emellertid inte ändamålsenligt med den inriktning mot ett tillgängligt insatsförsvaret, ”här och nu”, som utgör nuvarande försvarspolitiska prioritering.

1.2 Sammanfattning av resultat, analyser och slutsatser

Projektet har på uppdrag av Försvarsdepartementet studerat ett antal länder som tidigare övergått från värnplikt till frivillighet eller på annat sätt varit intressanta att studera inför det nya svenska systemet för soldatförsörjning. Vi har haft ambitionen att översiktligt studera ett större antal länder (16 st.) och ett mindre antal av dessa (4 st.) mer på djupet.

Projektet har löpande även avtappat resultat till den pågående Personalförsörjningsutredningen.

I övrigt har projektet gjort känslighetsanalyser av de antaganden som gjorts i planeringen av det nya svenska systemet med frivilligt rekryterade och tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän s.k. GSS. Antagandena rör bl.a. möjlig rekrytering, avgångar under utbildning och tjänstgöring, kontraktstider och löner/ersättningar. Känslighetsanalyserna har gjorts i perspektiven av de erfarenheter som framkommit i studierna av de andra länderna.

Utöver känslighetsanalyserna av antagna personalflöden har även en ekonomisk värdering och realiserbarhetsprövning av planerade framtida personalkostnader gjorts.

Systemet för personalförsörjning siktar på att attrahera och rekrytera erforderligt antal personer, utbilda dessa, behålla dessa under en ändamålsenlig tidslängd för tjänstgöring och nyttjande för olika arbetsuppgifter samt att vid lämplig tidpunkt avveckla anställningen

Försvarsmakten räknar med att årligen kunna rekrytera ca 4 000 personer till frivillig grundläggande utbildning. Detta motsvarar 3,5 - 4 % av en åldersklass, män och kvinnor, i 20-årsåldern (eller annorlunda uttryckt 0,35 - 0,4 % av individerna i mellan 20-30 år som sagts vara målgruppen för rekrytering). Detta är i internationell jämförelse en hög siffra där många länder speciellt i högkonjunktur med hård konkurrens om arbetskraften har svårt att uppnå även lägre rekryteringstal. Paradoxalt nog kan det negativa faktum att Sverige har en internationellt sett hög ungdomsarbetslöshet vara positivt för försvarets rekryteringsmöjligheter.

För såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten gäller att försöka nå en förståelse och skapa en beredskap för att justera de resurser som avdelas för rekryteringsåtgärder. Förståelse skapas med kunskap om vilka samband som råder och kunskapen skapas genom att kontinuerligt mäta och utvärdera hur rekrytering och behållande av personalen utvecklas. Beredskap skapas t.ex. genom att inte in-teckna all resurstilldelning till fasta eller trögrörliga kostnadsslag. Beredskapen kan också skapas genom att införandet av den nya personalförsörjningsprincipen medför förändringar i hur mycket Försvarsmaktens anslagstilldelning kan tillåtas variera, uppåt såväl som nedåt, över en konjunkturcykel.

De initiala avgångarna under den första utbildningstiden är ofta höga i de studerade länderna och ofta högre än de 15 % som antagits i planeringen av det svenska systemet. Högre avgångar skulle skapa ett än större årligt rekryteringsbehov än tidigare nämnda ca 4 000.

Erfarenheter från andra länder pekar på att avgångarna efter den inledande perioden av utbildning avklingar. Ofta uppgår avgångarna under kontraktstiden till en nivå på 2-3 % per år. De låga avgångarna bygger dock ofta på att olika incitament gör det fördelaktigt att fullgöra tjänstgöringen enligt kontrakten. Incitament kan vara ersättningar, civil utbildning och andra förmåner men också negativa incitament såsom återbetalningskrav, ofördelaktiga anställningsbetyg och andra "straff" förekommer. De låga avgångarna uppnås på så sätt genom olika "inlåsningseffekter" i form av incitamenten. I den svenska planeringen antas nettoavgångarna för kontinuerligt tjänstgörande soldater vara ca 2,5 %, dvs. i nivå med iakttagelserna från andra länder. Detta kan emellertid komma att kräva olika incitament, inte minst för den tidvis tjänstgörande personalen, vars nettoavgångar antas bli 3,75 %, och som dessutom kan ha en lojalitet till en annan ordinarie arbetsgivare.

Med ledning av de internationella erfarenheterna är det rimliga att Försvarsdepartementet och Försvarsmakten behöver utveckla ett aktivt användande av incitament. Det gäller sannolikt såväl vilka incitament som kan användas och när de bör användas.

De svenska anställningstiderna för soldater/sjömän förefaller i ett internationellt perspektiv som rimliga.

Grundlönen för soldater/sjömän ligger också på en nivå som väl överensstämmer med liknande länder om denna lön sätts i relation till den genomsnittliga heltidslönen för hela arbetskraften i landet. Den svagare lutande lönetrappan i Sverige med en mindre lönespridning skulle emellertid kunna indikera ett behov av något högre löner för soldater/sjömän.

Det operativa tempot, frekvensen i internationella och andra insatser, är rimlig i jämförelse med andra länder. Länder med högre operativt tempo har konstaterat tecken på utmattnings hos berörda individer. I de flesta länder upplever vissa personalgrupper med specialkompetenser att efterfrågan är så stor att det operativa tempot blir för högt och det driver i sin tur upp avgångsprocenten.

En stor del av den svenska insatspersonalen ska komma från tidvis tjänstgörande soldater genom att sådana åtaganden ingår i anställningen som tidvis tjänstgörande soldat. Danmark har testat en sådan lösning i form av den danska internationella brigaden, DIB, men har numera valt andra lösningar. I USA och Storbritannien kan, dock först efter särskilda beslut, reservpersonal kallas in till internationella insatser vilket bl.a. skett i samband med Irak- och Afghanistankonflikterna. I normalfallet har personal i reserven uppgifter i de nationella försvaren och utgör endast rekryteringsbas för frivilligt deltagande i internationella insatser. Den svenska modellen, framförallt i omfattningen av att regelmässigt lita till reservpersonal för planerade insatser, framstår därför som unik.

Sverige inför nu ett system med tidvis tjänstgörande soldater, som i andra länder skulle ingå bland kategorin reserver. Denna personalkategori ska i stor utsträckning, upp till ca 45 % av de insatta soldaterna, regelmässigt bemanna internationella insatser. Detta manar till att noga studera utvecklingen. Det manar också till att ha beredskap för att t.ex. se över volymerna och fördelningen mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater.

Känslighetsanalyser som baseras på erfarenheter från andra länder pekar på att rekryteringsbehov och kostnader kan bli betydligt högre än de planerade. Rekryteringsbehovet kan vid ofördelaktig utveckling av avgångar under utbildning och tjänstgöring växa till uppemot 6 000 personer per år.

Det finns risker för att det nya personalförsörjningssystemet kan vara underfinansierat. Kostnadsökningar på 1 – 1 ½ mdkr i årlig effekt utöver plan förefaller inte orimliga och vid ofördelaktig utveckling av påverkande faktorer finns risker för än större kostnadsökningar.

Osäkerheterna i antaganden rörande soldatförsörjningen och riskerna för oplanerade kostnadsökningar gör att det bör finnas en beredskap för alternativplanering hos såväl Försvarsdepartementet och Försvarmakten. Alternativplaneringen kan innebära

- ökat ekonomiskt utrymme genom ökade försvarsanslag,
- ändrad struktur på försörjningen av gruppbefäl, soldater och sjömän
- ambitionsanpassningar i personalvolym
- sänkta internationella ambitioner
- överföring av pengar från materiel, anläggningar och stödmyndigheter till personal
- avveckling av enheter i grundorganisationen ("förbandsnedläggningar")
- eller en kombination av flera av dessa åtgärder.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Efter inriktningspropositionen 19 mars 2009¹ och beslut i riksdagen 19 maj 2010² la Sverige den 1 juli 2010 värnplikten vilande och övergår nu till en personalförsörjning för Försvarsmakten som i sin helhet är baserad på frivillighet. Övergången kan sägas vara en logisk konsekvens av ominriktningen av Försvarsmakten från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Övergången kan ur många aspekter sägas vara den mest fundamentala förändringen myndigheten Försvarsmakten ställts inför på väldigt länge. Överbefälhavaren menade under Folk och Försvars rikskonferens i januari 2010

”Men systemet är en utmaning och vi, inte minst jag, är ödmjuka inför uppgiften. Det är ingen som vet exakt hur vår personalförsörjning kommer att se ut om fem år. Exempelvis vet vi inte med säkerhet hur kostnaderna utvecklas för att rekrytera personalen vi behöver, för vi kommer vara helt konjunkturberoende. Därför krävs det att vi alla är ödmjuka inför den frågan.”

Försvarsmakten har relativt begränsad erfarenhet av att anställa soldater, men sett i ett internationellt perspektiv så håller värnpliktsystemet på att tillhöra undantagen. Det finns därför många länder att studera för att samla erfarenheter som kan tjäna till stöd i övergången och efter införandet. FOI genomför därför, på uppdrag av Försvarsdepartementet, en internationell komparativ studie av personalförsörjning baserad på frivillighet för att svara på frågor om bl.a. tillgänglighet, kostnader och rekryteringsmöjligheter.

De länder som studerats och utgör underlag för analys och efterföljande slutsatser samt rekommendationer vi lämnar i denna rapport är Australien, Danmark, Estland, Frankrike, Irland, Kanada, Lettland, Litauen, Nederländerna, Nya Zeeland, Polen, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland samt USA. Inhämtningen av underlag har genomförts till olika djup för olika ländergrupper, alltifrån skriftliga källor till besök i länderna och intervjuer med relevanta respondenter. För att komplettera detta underlag har tidigare genomförd forskning studerats där t.ex. erfarenheter från fler länder ingår.

I uppdraget från Försvarsdepartementet ligger förutom att inhämta internationella erfarenheter också göra känslighetsanalyser av den svenska planeringen för soldatförsörjningen utifrån dessa internationella jämförelser samt att göra en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av det nya personalförsörjningssystemet.

2.2 Metod

De anmärkningar och rekommendationer som lämnas i denna rapport grundar sig på de kartläggningar som gjorts av de ovan nämnda länderna. Länderna har kartlagts till olika djup med avseende på mängden källor som använts. På den grundaste nivån har tillgänglig litteratur och källor på Internet utgjort hela underlaget. För flertalet länder har även ett eller flera svar från svenska militärattachéer i länderna på ett frågeformulär utskickat i samverkan med Personalförsörjningsutredningen funnits att tillgå. För ett fåtal länder har ländernas attachéer i Sverige intervjuats. Det gäller för Storbritannien, Tyskland och USA. Även den franska ambassaden har varit behjälplig i att besvara ett antal frågor. Slutligen har intervjuer företagits till två länder, Danmark och Nederländerna. Urvalet av länder har huvudsakligen gjorts i samverkan med Personalförsörjningsutredningen.

Den insamlade informationen har samlats i ett PM med ett antal länderbeskrivningar³. Ett urval av tidigare genomförd forskning avseende erfarenheter av frivillig personalförsörjning, såväl själva övergången från värnplikt som tiden efter frivillighetens införande, har studerats och de mest centrala finns sammanfattade i denna rapport.

¹ Prop 2008/09:140, ”Ett användbart försvar”, Försvarsdepartementet.

² Riksdagens protokoll 2009/10:121.

³ För den intresserade läsaren går dessa att beställa genom att hänvisa till FOI PM diarienummer FOI-2010-1080.

Studier av planeringsdokument från Försvarsmakten och kontakter med handläggare på Högkvarteret har genomförts för att i detalj kunna beskriva och värdera de föreslagna lösningarna för primärt försörjningen av gruppbefäl, soldater och sjömän.

Ett par seminarier har genomförts, där projektets forskare tillsammans diskuterat vilka generella eller specifika sakförhållanden från de i undersökningen ingående länderna och deras troliga/eventuella påverkan på en frivillig soldatförsörjning i Sverige som bör påtalas speciellt i denna rapport. Till stöd för de analysen angående antaganden om alternativa utvecklingstrender för t.ex. personalvolymerna har ett enkelt beräkningsstöd tagits fram. Det har sedan använts för att, med stöd av de samlade resultaten av länderkartläggningarna, testa vissa av de antaganden som ligger till grund för planeringen av det svenska införandet av en frivillig personalförsörjning. Det arbetet har också genererat ett antal bedömningar och rekommendationer.

Studier av detta slag, när länder från olika kontinenter och olika kulturer sätts under lupp och ska jämföras, låter sig inte genomföras med mindre än att en erfaren forskare tvingas tolka och justera den data som finns eller görs tillgänglig. Ett banalt exempel på detta är att i vissa länder har gruppchefer korpralers rang medan de i andra länder har sergeants rang. Det är alltså inte möjligt att lämna någon heltäckande garanti för att insamlade uppgifter inte tolkats fel eller att inte alla fakta legat till grund för de slutsatser och rekommendationer som lämnas i denna rapport. Det är också sedan tidigare väl känt att studier av denna karaktär tar relativt lång kalendertid att genomföra. Att hitta rätt kontakt inom en utländsk försvarsmakt, även med stöd av Sveriges militärattaché, och att därefter arrangera besök, medför ofta att veckor och inte sällan månader förflyter.

2.3 Definitioner

När vi beskriver **operativt tempo**, ofta bara **op.tempo**, menar vi den frekvens med vilken förband eller soldater tjänstgör i insatser, oftast internationella. Internationellt sett och även i Sverige har flera olika sätt att uttrycka op.tempo använts. Op.tempo beskrivs i denna rapport som antal perioder på insats per något totalt antal perioder i tjänst (övning, vila, etc.). Förhållandet 1:4 beskriver på så sätt ett förhållande där en insats om vanligtvis sex månader genomförs under en period av fyra stycken sexmånaders perioder, eller med andra ord sex månader i insats och arton månader i annan verksamhet eller ledighet, innan nästa insats genomförs.

När vi skriver **NCO** avser förkortningen non-commissioned officer, dvs. underofficerare eller officerare som i de flesta länder rekryteras från soldatnivån. Den nya svenska officerskategorin, specialistofficerare, kan ses som en typ av NCO.

GSS/K avser de gruppbefälen, soldaterna och sjömännen som kontinuerligt tjänstgör i det svenska systemet medan **GSS/T** avser de gruppbefälen, soldaterna och sjömännen som tidvis tjänstgör. Emellanåt skriver vi även kontinuerligt respektive tidvis tjänstgörande soldater.

Ibland använder vi förkortningen **AVF** (All-Volunteer Forces) för att omnämna ett personalförsörjningssystem, oftast USA:s, baserat helt på frivillighet.

När vi skriver **GMU** avser vi soldaternas första grundläggande militära utbildning under vilken de är planerade att ersättas i stort enligt dagens värnpliktsförmåner och när vi skriver **KMU** avser vi den kompletterande militära utbildning för de individer som tänker utbilda sig till officerare genomgår, efter avslutad GMU och inför utbildningen till officer eller specialistofficer kan inledas.

Personår eller **årsarbetskrafter (ÅaK)** utgörs av den totala arbetsinsatsen omräknat till heltider.

2.4 Disposition

Inledningsvis kommer kapitel 3 med urval av tidigare forskning inom området där intressanta erfarenheter ur svenskt perspektiv noteras. I kapitel 4 redovisas de studerade länderna relativt kortfattat. Redovisningen görs dels i form av en översiktstabell och dels genom sammanfattande länderbeskrivningar. Det därefter följande kapitel 5 summerar de för Sverige relevanta erfarenheterna som kan dras ur de länderkartläggningar som genomförts inom projektet och ett antal förutsägelser görs om påverkan för det svenska systemet i övergången och efter införandet. Kapitel 6 innehåller en redogörelse av hur personalflöden och -stockar är beskrivna för det svenska systemet

samt känslighetsanalyser av olika antaganden såsom initiala avgångar, årliga avgångsprocent, kontraktstider, lönenivåer och operativt tempo. Det avslutande kapitlet 7 innehåller en ekonomisk realiserbarhetsbedömning av de beslutade förändringarna inom personalförsörjningen.

Om dispositionen kopplas till uppdraget från Försvarsdepartementet kan kapitlen 3-5 ses som resultat och analyser av internationella erfarenheter, kapitel 6 utgörs av känslighetsanalyserna av den svenska modellen för soldatförsörjning utifrån de internationella erfarenheterna och kapitel 7 som bedömningen av ekonomiska konsekvenser och risker.

3 Tidigare forskning

3.1 NATO's övergång till frivillig personalförsörjning

I en artikel i *Naval War College Review* 2005 analyserar Cindy Williams⁴ övergången från värnplikt till frivillighet i 12 europeiska NATO-länder⁵ efter kalla krigets slut och jämför med erfarenheterna från övergången i USA under 1970- och 1980-talen.

En första slutsats från USA är att övergången tar längre tid och kostar mer än förväntat innan fördelarna med frivillighet framträder.

Besluten att växla över från värnplikt till frivillighet är nationella och det finns många varierande och delvis överlappande argument för beslutet i olika länder. Besluten baserades ofta på att kombinationer med olika vikt för de nedanstående orsakerna betonades:

- Samhällsekonomiska analyser som betonar alternativkostnaden av att värnpliktiga inte kan utföra civilt arbete. (Fokus i USA)
- Frivillighet mer kostnadseffektiv för försvaret på grund av längre tjänstgöring och minskad andel träning/övning.
- Användningen av fler och mer avancerade tekniska system möjliggörs eftersom personalen är bättre utbildad.
- Neddragning av antalet soldater efter kalla kriget (minskade kostnader för försvarsbudget) urholkar politiskt stöd för värnplikt när allt färre kallas in. (Fokus i Europa)
- Ökat behov av personal för internationella insatser och snabbinsatser som lättare uppfylls med frivilliga än värnpliktiga. Det var ofta olagligt att använda värnpliktiga utanför hemland eller allierat territorium. (Fokus i Europa)
- Kollektiva säkerhetsarrangemang och interoperabilitetskrav på grund av NATO-medlemskap. (Fokus i Östeuropa och Baltikum)

3.1.1 USA

Erfarenheterna från USA (och UK) talar för att *AVF* (All-Volunteer Forces) möjliggör en ökad kapitalandel i försvarskostnaderna och mer resurser till modernisering av materiel. Samtidigt visar sig övergången i sig att vara svårare och mer kostnadskrävande än man väntat sig.

Personalomsättningen i USA ökade under de första åren (efter 1973) och personalandelen av försvarskostnaderna ökade trots mindre personalvolym. Militära löner hängde inte med civila och kvaliteten på personalen rasade kraftigt (enligt kognitiva tester). Problemen åtgärdades under början av 1980-talet framför allt genom lönehöjningar (över 75:e percentilen av löner för civila med samma utbildnings- och erfarenhetsnivå).

Vidare infördes generösa förmåner och bonusar för civil utbildning efter tjänstgöring för att locka mer attraktiva rekryter. Föråldrade militära traditioner som sågs som förnedrande av rekryter avskaffades eller mildrades, t.ex. tvångsklippningar och "kitchen police"⁶.

För att öka livskvaliteten för soldatfamiljer fokuserade man på bostäder, sjukvårdsförmåner, barnpassning mm. Samtidigt som detta ökat rekryteringsunderlaget innebär det också att andelen soldater med familjer ökat med ökade kostnader som följd.

Andelen kvinnor och etniska minoriteter i försvaret höjdes kraftigt.

⁴ Hela avsnitt 3.1 bygger på Williams, Cindy, *From Conscripts to Volunteers – NATO's Transitions to All-Volunteer Forces*, *Naval War College Review*, Winter 2005, Vol. 58, No. 1.

⁵ Genomförd övergång i Belgien, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien, Ungern, samt planerad övergång i Italien, Lettland, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien.

⁶ Köksstädning

Slutligen satsade USA mycket mer på professionella rekryterare, marknadsanalys och annonsering. Man fokuserade på budskap om utbildningsmöjligheter, familjeförmåner, bra lön, äventyr, ordning i livet, patriotism och chansen att få vara med i något viktigt.

3.1.2 Europa

Även i europeiska länder visar sig övergången till AVF vara svårare och mer kostnadskrävande än man väntat sig.

Neddragningen av personalvolymen var en utmaning i sig. Strategin att dra ner genom naturlig avgång, minskad rekrytering, (otillräckligt riktade) ekonomiska incitament att sluta innebar ofta en allt äldre personal som är olämplig eller ovillig till insatser samt överskott på officerare med hög rang. En europeisk tradition av starkare anställningsskydd och generösa pensioner bidrog.

Enligt Williams var typiska erfarenheter:

- Lönenivåer för att göra militären attraktiv var högre än man förutsett.
- Konkurrensen från civil sektor om rekryter av hög kvalitet eller med specialistkunskaper (t.ex. IT) extra svår.
- Dyrare än väntat att förbättra arbetsmiljö och anläggningar.
- Kostnadsbesparingar tog längre tid än väntat att realisera, t.ex. då stängning av baser inte var möjligt på grund av politiska hänsyn.
- Utbildningskostnader per soldat ökar (vilket förstås också innebär mer välutbildade soldater, ett av argumenten för AVF).
- Oförutsedda kostnader och budgetnedskärningar försvårade investeringar för att möjliggöra övergången.
- Initialt svagt stöd och motivation från militära beslutsfattare för att lyckas med övergången.

Grundläggande skillnader i arbetsmarknaden

Det finns dock viktiga skillnader som gör att erfarenheterna från USA inte kan tillämpas rakt av i Europa. Faktorer som försvårar rekryteringssituationen i Europa är att befolkningstillväxten är mycket lägre eller negativ, andelen vapenvägrare högre och opinionsstödet för militära insatser utomlands svagare.

Ett större socialt skydd vid t.ex. arbetslöshet och statssubventionerad barnpassning kan också innebära försvårad rekrytering i och med att fördelen att tillhöra militären minskar. Bidrag till utbildning och sjukförsäkring är mindre relevant i länder där universitetsutbildning och sjukvård är gratis.

Rörligheten på arbetsmarknaden är lägre i Europa, både mellan arbeten och geografiskt. Bl.a. på grund av anställningsskyddsregler och starka officersfackförbund finns en tradition av livstidsanställningar även inom det militära. Mindre rörlighet på den civila arbetsmarknaden kan också göra det svårare att komma in efter avslutad tjänstgöring som militär.

Etniska minoriteter har ofta svårare på arbetsmarknaden i Europa än i USA vilket kan gynna rekryteringen om försvarsmakterna förmår ge större möjligheter än den civila arbetsmarknaden.

Nedan följer områden där de europeiska NATO-länderna generellt sett gjort insatser för att öka tillgången till duktig personal.

Höjda löner

Militära löner har höjts i Europa, men oftast ännu inte indexerats mot privata löner, vilket sker i länder med lång erfarenhet av AVF som USA och UK. Däremot är lönejämförelser eller indexering mellan försvaret och annan offentlig sektor vanlig i Europa, vilket kan göra det svårare att höja militära löner utan att krav uppstår att höja andra offentliga löner. Detta har medfört ett europeiskt fokus på andra militära löneförmåner, snarare än direkta löneökningar, t.ex. subventionerade

bostäder. Ett problem med detta är att investeringskostnaderna är höga och det är sannolikt att kostnaden för staten är högre än värdet för den militära personalen.

Förbättrad arbetsmiljö

Investeringar i förbandsmiljö och infrastruktur är kostnadskrävande. Något som däremot kan göras utan stora kostnader är att avskaffa eller förändra militära traditioner som är förnedrande eller irriterande för personal utan att ge förbättrad militär effektivitet. Exempel är formella eller outtalade normer kring utseende (frisyr, tatueringar, piercing) eller sexuell läggning. Förbättrade rutiner att ta hand om klagomål och mobbning är också en del av detta arbete.

Nya karriärmöjligheter

Man skapar mer utvecklingsmöjligheter i form av utbildning, nya grader och höjd lön för nya kategorier av personal som NCO:er, specialister och personal med tidigare civil utbildning eller erfarenhet.

Familjeförmåner

Flera länder arbetar med att förbättra situationen för personalens familjer med tjänster som hjälp att söka skolor för barnen, bostäder, daghem, flyttbidrag, sjukvårdsförmåner, rabatterade inköp. Nackdelar för försvaret med dessa initiativ är ökade incitament att skaffa familj (vilket kan minska insatsvilligheten), dolda kostnader, samt att kostnaderna sannolikt är högre än värdet för mottagarna.

Utökad rekryteringsbas

De flesta länder öppnar fler tjänster och karriärvägar för kvinnor. En annan trend är ett ökat fokus på att rekrytera minoriteter, invandrare eller till och med utlänningar. T.ex. rekryterar Spanien ett begränsat antal från Sydamerika och Belgiens långsiktiga plan rekommenderar att tillåta rekrytering av alla europeiska medborgare (vilket förstås riskerar att försvåra rekryteringen i EU-länder med lägre levnadsstandard).

Förbättrad civil anställningsbarhet efter tjänstgöring

I USA är yrkesutbildning inom försvaret och bidrag till college-utbildning efter tjänstgöring starka incitament, men i Europa är det vanligare med välorganiserad civil yrkesutbildning (yrkesgymnasier) samt gratis utbildning. Därför är det vanligare att man möjliggör civil utbildning eller praktik på betald arbetstid i slutet av tjänstgöringsperioden. Garanterad anställning inom civil offentlig sektor efter den militära tjänstgöringen används också i t.ex. Italien (polis, gendarmeri, brandkår) och Spanien (gendarmeri). I USA ger anställning i försvaret meritpoäng som kan ha betydelse vid anställningsförfarande hos andra, främst statliga, arbetsgivare. Det är inte otroligt att den europeiska modellen med avsevärd tid för betald utbildning i slutet av tjänstgöringen och mer eller mindre garanterade statligt betalda arbeten efteråt blir dyrare än den amerikanska.

Professionaliserad rekrytering

Slutligen satsar även europeiska länder mer på professionella rekryterare, marknadsanalys och annonsering.

3.2 Utvecklingen av det frivilliga försvaret i USA

Bernard Rostker,⁷ med lång och djup erfarenhet från förhållandena i USA, skriver att det finns fyra avgörande lärdomar att dra från USA:s erfarenheter av personalförsörjning baserad på frivillig grund. De är att en framgångsrik personalförsörjning vilar på:

1. Fokusering från och engagemang hos den allra högsta ledningen.
2. Förståelse för problemet - kontinuerlig forskning och utvärdering, med kvantitativa metoder, av hur förmågan att rekrytera och behålla personalen utvecklas.
3. Hantering av problemet - möjlighet att förändra och skraddarsy rekryteringspaket så att rätt antal och typer av individer kan rekryteras.

⁷ Rostker, Bernard, *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force*, 2006, RAND Corporation.

4. Övertygelse och åtagande för lösningen - tillgång till finansiella medel för att kunna betala det arbetsmarknaden kräver.

Han skriver bl.a. att Nixon redan som presidentkandidat offentligt uttalade sig för en övergång till helt frivillig personalförsörjning för försvaret och att han ett par månader efter sitt tillträde som president tillsatte en kommission för att utverka en plan för avvecklingen av värnplikten och införandet av en personalförsörjning baserad helt på frivillighet. Under 70-talets sista år när rekryteringsmålen inte möttes, t.ex. underskred armén sitt volymmål med 17 % 1979, och debatten gick hög kring bristande kvalitet på rekryterna, tillskrivs de två senatorerna Nunn och Warner avgörande initiativ för att förbättra lönenivåerna för militär personal och därmed undvika en återgång till värnplikten. Dessutom sägs armégeneralen Thurman vara den officer som först formulerade behovet av att konkurrera om den amerikanska ungdomen på den civila arbetsmarknaden och för att göra det behövdes de rätta verktygen baserade på marknadsundersökningar och statistisk analys.

Det leder över till forskningens betydelse, där Rostker skriver att framgången för det frivilliga systemet till del vilar på forskning om mätning och värdering av arbetsprestationer och om optimering mellan kvalitet och kostnad. Nästan varje förändring av systemet har föregåtts av att forskning visat på förändringens troliga effekter och de flesta program har formellt utvärderats genom forskningsinsatser. Ett flertal mer eller mindre specialiserade forskningsprogram och – institut för personalförsörjningen av försvaret har funnits genom åren. Viktigt för forskningen har tillgång till rutinmässigt insamlad data varit. Detta har underlättats av att The Defense Manpower Data Center etablerats för att samla, lagra och tillhandahålla de tidsserier och longitudinella data som samlats in såväl inom försvaret som bland den civila befolkningen.

Policymakarna har insett att användandet av incitament snarare än regler skulle vara viktigt för en framgångsrik rekrytering. De har även funnit att möjligheten att utveckla varierande erbjudanden underlättat rekryteringen för vissa tjänster som var svåra att bemanna t.ex. i farliga miljöer eller på impopulära orter. Förutom en konkurrenskraftig grundlön har bonusar, ersättningar, militära karriärvägar och karriärvägar som innebar civilt meritvärde samt möjlighet till avsteg från standardlängden på kontrakten använts. Särskilt viktigt har rätt till betald civil utbildning visat sig vara. Att kunna behålla den bästa personalen som rekryterats uppfattas vara nyckeln till en högkvalitativ personalkår. För dessa individer har så kallade quality-of-life incitament använts, såsom bostäder, barnomsorg, hälso- och sjukvård och särskilda militära butiker med förmånliga priser.

Slutligen måste det finnas tillräckligt med finansiella resurser för att stödja det frivilliga systemet. Försvarsbudgeten måste kunna innefatta löneökningar för att hålla jämna steg med inflationen och med den civila sektorns löner. Det är avgörande att förstå att den arbetskraft som ska rekryteras har alternativa möjligheter och att såväl ekonomiska som och icke-ekonomiska incitament styr den tillgängliga arbetskraftens val av arbetsgivare. Även för själva rekryteringen måste det finnas resurser i försvarsbudgeten. Det gäller t.ex. resurser för marknadsföring, löner till rekryterare, bonusar eller utbildningsförmåner. Ett par gånger har lönenivåerna tillåtits sjunka för mycket eller för lite resurser satsats på rekrytering och det har resulterat i stora bemanningssvårigheter. Åren 1980 och 1981 höjdes alla militära grundlöner med 11,7 respektive 14,3 procent för att rätta till den militär-civila lönekvoten och i slutet av 70- respektive 90-talen tillfördes militären mer resurser för rekrytering efter att dessa skurits ned eller tillåtits falla efter under de närmast föregående åren.

Överfört till Sverige skulle Rostkers fyra ovan listade lärdomar kunna innebära att:

Lärdomar 1. & 4.

Från ÖB och neråt i Försvarsmakten ägnas särskild uppmärksamhet och energi till att genomföra övergången till en frivillig personalförsörjning och att därefter fortsatt ägna området stor uppmärksamhet. Det innebär också att stödja övergången vid de tillfällen den kan komma att ifrågasättas. Även Försvarsdepartementet såväl som finansdepartementet behöver visa stöd för övergången. Det kan t.ex. ske genom att möjliggöra att anslag skjuts till på ett ordnat sätt, om det visar sig att det är nödvändigt för att, likt i USA:s fall, justera lönenivåer med syfte att underlätta rekryteringen, eller att tillföra själva rekryteringsprocessen mer personella resurser. Tillskott av finansiella medel kan även komma att behövas för att hålla takten med den civila sektorns (konkurrerande yrkens) löneutveckling och på så sätt behålla personalen. Det är värt att överväga i

vilken utsträckning det svenska statsfinansiella systemet, med bl.a. utgiftstak, är utformat att hantera behovet av denna typ av flexibilitet.

Lärdomar 2. & 3.

Kunskap och anpassningsförmåga är två ledord som måste få inverka på hur processer och organisation för rekrytering och kvarhållande utformas. Kunskapen ackumuleras genom att systematiskt, med såväl kvantitativa som kvalitativa mätningar, testa och analysera hur väl rekryteringen fungerar och utvecklas samt varför den stöter på problem. Det ger underlag för att göra de korrekta förändringarna av t.ex. vilket budskap rekryteringen ska sända samt hur kontraktserbjudanden ska utformas, t.ex. möjlighet till olika kontraktslängd eller speciella incitamentspaket för vissa typer av befattningar.

3.3 Nederländernas övergång och första årtionde

Vad gäller Rostkers lärdom nummer två, att forskning är viktigt för förståelsen av personalförsörjningens sammanhang och problem, är det något som bekräftas av Bos-Bakx och Soeters⁸ som skriver om erfarenheter från Nederländerna och konstaterar att nära och återkommande uppföljning och analys av rekryterings- och urvalsprocesserna och dess resultat krävs för att kunna implementera justeringar och förbättringar och därmed vara framgångsrik med rekryteringen. Tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden samt idéer och beteenden hos de primära målgrupperna måste man ha uppsikt över och därtill ha beredskap och förmåga till förändringar inom rekryterings- och urvalsprocesserna. Van de Ven och Rikman beskriver⁹ också att mycket forskning lades ner för att få kunskap om den nederländska försvarsmaktens image, dess relativa position på arbetsmarknaden, unga personers intressen, samt varför personer som initialt visade intresse för försvarsmakten sedan inte skickade in en ansökan. De redogör också för ett antal åtgärder som vidtogs i Nederländerna för att förbättra rekryteringsförmågan hos försvarsmakten. En av de viktigaste åtgärderna var att över en treårsperiod från 1999 kraftigt höja lönerna samt förbättra de övriga förmånerna för de anställda. De anger ett flertal andra exempel på åtgärder för att underlätta rekryteringen. Ett exempel är att för de soldater som tjänstgjorde i den nederländska armébrigaden i Tyskland infördes bonus samt möjlighet att gratis ta lektioner för bilkörkort. Ett annat exempel är ett pilotprojekt som genomfördes år 2000 där 320 personer som inte klarat de fysiska testerna med godkänt resultat deltog. Individerna skickades hem med ett personligt träningsprogram och en voucher att betala träning i tre månader på ett träningscenter i deras grannskap. Efter tre månader återvände 70 % av de sökande och 70 % av dessa genomgick denna gång testerna med godkänt resultat. Den genomsnittliga kostnaden för ett tremånaders träningskort var 140 Euro. Det får betecknas som en rimligt låg kostnad för att hålla kvar intresset hos en sökande samt att troligen framstå som en krävande arbetsgivare men också en som månar om sina anställda.

Bos-Bakx och Soeters hänvisar till Baron och Kreps¹⁰ och skriver att rekrytering, utveckling och avveckling av personal måste ses som ett sammanhållet system av Human Resources management, något som för övrigt den svenska Försvarsmakten kan sägas redan anammat med sin processbeskrivning i fem steg från attraktion till avveckling.¹¹ De menar också att en av de viktigaste förutsättningarna för en övergång till frivillig personalförsörjning är en minskning av försvarets volym och att Nederländerna lyckats hålla nere kostnaderna just tack vare att minska personalvolymerna. De övriga framgångsfaktorer som Bos-Bakx och Soeters sammanfattningsvis noterar för en framgångsrik personalförsörjning av den nederländska försvarsmakten är att;

⁸ Bos-Bakx, Miepke, Soeters, Joseph, The Professionalization of the Netherlands' Armed Forces i Malesic, Marjan (ed.), Conscriptio vs. All-Volunteer Forces in Europe, Militär und Sozialwissenschaften, Band 33, 2003. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

⁹ Van de Ven, Cyril, Bergman, Rik, Recruiting and Retention of Military Personnel: The Netherlands, i Recruiting and Retention of Military Personnel – Final Report of Research Task Group HFM-107, NATO Research and Technology Organisation, Technical report HFM-107, oktober 2007.

¹⁰ Baron, J.N., Kreps, D.M., Strategic Human Resources. Frameworks for general managers. 1999, Wiley & Sons, New York.

¹¹ Se t.ex. Försvarsmaktens Årsredovisning 2009, Bilaga 2 Personalberättelse, HKV 23 386:51392, 2010-02-19. De fem stegen är; Attrahera; Rekrytera; Utveckla; Nyttja; Avveckla.

- Den image som försvaret sänder behöver anpassas till målgruppen genom att arbetsmarknaden regelbundet övervakas, gärna genom lokal närvaro.
- Rekryteringsprocessen genom organisationen av rekrytering och urval måste anpassas till de nya villkoren.
- Kontraktslängden måste kunna varieras för att passa såväl mot den potentielle anställdes behov som mot försvarsorganisationens.
- Kunna erbjuda utbildningsmöjligheter är avgörande för social och politisk acceptans för ett system som bygger på att unga tjänstgör under en begränsad tidsperiod och sedan förutsätts gå vidare till en annan karriär.

4 Studerade länder – sammanfattande länderbeskrivningar

I detta kapitel redovisar vi studierna av soldatförsörjningen i andra länder och gör jämförelser med det svenska systemet. Initialt genom en översiktsbild över samtliga studerade länder. Därefter följer en landvis beskrivning av de studerade länderna.

Vi har studerat personalförsörjningen i ett antal länder. Studierna har gjorts med olika djup och olika metoder. Vi har nyttjat skrivna källor, information på Internet, information från Sveriges försvarsattachéer i olika länder, intervjuer med olika länders försvarsattachéer i Sverige samt i några fall, Danmark och Nederländerna, besök i länder.

Det land som studerats djupast är Danmark som bl.a. har viss erfarenhet av att använda tidvis tjänstgörande soldater i internationella insatser. Därefter kommer Nederländerna som har ca 15 års erfarenhet av frivillig rekrytering och tjänstgöring av soldater.

Storbritannien avviker från Sverige genom att vara relativt befolkningsrikt och ha en av världens största försvarsutgifter men har lång erfarenhet av frivillig rekrytering. USA är världens dominerande försvarsaktör med höga försvarsutgifter, stor befolkning och relativt lång erfarenhet av frivillig rekrytering. Dessa båda länder har därför också studerats djupare med bl.a. intressanta och givande besök hos ländernas försvarsattachéer i Stockholm.

Ett intressant besök har även gjorts hos den tyske försvarsattachén. För övriga länder består materialet av skrivna dokument, Internet och svar från svenska försvarsattachéer.

Det finns ett omfattande underlag i form av länderbeskrivningar, PM, arbetspapper och sifferunderlag m.m. som vi inte redovisar i denna rapport. De som är intresserade av fördjupat underlag är välkomna att kontakta författarna.

De länder som, med olika ambition och djup, studerats är Danmark, Nederländerna, Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrike, Kanada, Irland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ungern, Tjeckien, Australien och Nya Zeeland.

4.1 Länderöversikt med jämförelser

I sammanställningen på nästa sida presenteras vissa data om de studerade länderna i tabellform där även vissa relationstal är framräknade. Tabellen ger en översikt över storheter som är intressanta i samband med studier av ländernas personalförsörjning. Siffrorna har så långt möjligt gjorts jämförbara med motsvarande svenska siffror. Vissa osäkerheter i informationen, skilda avgränsningar och principer i olika länder samt i vissa fall skilda tidpunkter för uppgifterna kan emellertid försvåra jämförelserna.

Sverige redovisas både som ”värnplikt”, där år 2006 kan sägas vara det sista jämförbara värnpliktsåret innan nya lösningar såsom treterminssystemet och övergången till frivillighet började introduceras, och som ”FMUP” som bygger på de mål för personalvolymen som enligt Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) ska uppnås år 2019.

(Tabellkommentar: Valutorna har omräknats till internationella, köpkraftsjusterade US-dollar, USD PPP. Reservpersonalens roll i internationella insatser har definierats som REKR, där reservpersonalen utgör en frivillig rekryteringsbas för insatser eller som INS, där insatsen ingår/kan ingå som del av åtagandet att tillhöra reserven (eller en viss del av reserven). INS (beslut) innebär att reserverna i normalfallet inte har något åtagande i internationella insatser utan normalt är en rekryteringsbas men där särskilda politiska beslut kan medföra kallelse till internationella insatser.)

Låt oss jämföra Sverige med de studerade länderna utifrån tabellens länderöversikt.

I allmänhet har de befolkningsstarka länderna varit tidiga med att övergå från plikt till frivillighet. Detta är naturligt då dessa även på frivillig väg har goda förutsättningar att få en stor numerär. Länder med lägre befolkningstal har i allmänhet först under 2000-talet tagit steget mot ett frivilligt rekryterat försvar. De flesta länder har dock fortfarande en plikttag som medger att plikt kan bli aktuell om större konflikts- och krigshot blir aktuella. Tyskland utgör ett undantag i form ett land med stor befolkning som ändå fortfarande har tillämpad värnplikt. Denna är dock nu föremål för diskussion. Irland är ett annat om än motsatt undantag, ett land med liten befolkning som ändå länge byggt försvaret på frivillighet. Irland har dock strategiskt valt att ha ett litet försvar och mycket låga försvarsutgifter. Den militära personalen ses främst som en expeditionär styrka som kan göra både internationella och nationella insatser.

Nationalinkomsten per capita är relativt lika i de västeuropeiska länderna samt Kanada, något högre i USA men lägre i de östeuropeiska länderna.

Arbetslösheten totalt är relativt likartad och ligger mellan 3 – 8 % (år 2008) med Sverige något över mitten av detta intervall. Sverige sticker dock ut vad gäller ungdomsarbetslöshet där Sverige har en av de högsta nivåerna. Detta negativa faktum kan paradoxalt nog vara till försvarets fördel när det gäller möjligheten att kunna rekrytera personal på frivillig väg.

USA:s försvarsutgifter som andel av bruttonationalprodukten, BNP, ligger klart över övriga länder med 4,3 %. Frankrike och Storbritannien följer därefter med ca 2,5 %. Övriga länder har en BNP-andel på 1,2 – 1,8 % med undantag av Irland som med sina 0,5 % ligger klart lägst. Sverige ligger jämförelsevis lågt i BNP-andel.

Andelen av försvarsutgifterna som utgörs av personalkostnader är klart högst i Irland medan Sverige har en av de lägsta personalkostnadsandelarna. Denna kan dock förväntas öka med det nya personalförsörjningssystemet. En låg personalkostnadsandel är ofta kombinerad med en hög andel materielkostnader vilket är fallet i länder som Sverige och USA.

Försvarspersonalens andel av den totala arbetskraften är högst i Frankrike medan Sverige har en av de lägre andelarna försvarsanställda. Denna andel kommer dock att öka i samband med implementeringen av det frivilligt rekryterade försvaret.

Sverige har en låg andel kvinnor bland den militära personalen. Detta kan till stor del förklaras av den manligt baserade värnplikten. Övergången till frivillighet innebär nästan alltid en ökad kvinnoandel bland den militära personalen.

Länder som nyligen lämnat värnplikten eller behållit värnplikten i någon form har ofta relativt stora reserver i förhållande till den aktiva militära personalen. Sifferunderlaget rörande reserver är dock osäkert då länder kategoriserar sina reserver på olika sätt.

Vad gäller strukturen på den aktiva militära personalen finns några olika utformningar. USA och Storbritannien har soldattunga styrkor där ca 60 % av den aktiva militära personalen utgörs av soldater. Nederländerna och Frankrike har en underofficerstung personalstruktur. I Sverige kommer strukturen på den militära personalen efter genomförd reform hamna mellan dessa ytterligheter. Sverige har dock i nuläget en mycket officerstung struktur. Det kan vara intressant att notera den mycket stora likheten mellan Sverige och Danmark vad gäller struktur på den aktiva militära personalen efter att Sverige genomfört personalreformerna. Under värnpliktstiden överensstämde vår struktur istället mycket väl med den norska (återfinns inte i tabellen). Norge har ca 10 000 officerare, ett antal anställda soldater för internationella insatser, ca 7 000 civilanställda och utbildar ca 10 000 värnpliktiga vilket stämmer väl med de svenska siffrorna i kolumnen "Sverige Värnplikt".

Några av länderna har värnplikten kvar men tillämpar den selektivt vilket innebär att mellan 5 – 8 % av en årskull, män och kvinnor, kallas in till värnpliktsutbildning (och räknat som andel av manlig åldersklass mellan 10 – 15 %). Danmark har en kort utbildning på fyra månader som snarare är utbildning för samhällsuppgifter än militära uppgifter. Tyskland har en anställd soldatstyrka vid sidan av de värnpliktiga och en diskussion om värnpliktens framtida tillämpande har aktualiserats. Även Estland har värnplikt men med låga utbildningsvolymerna.

Uppdelningen på mer kvalificerade och övriga reserver är osäker då definitionerna av reserver och utformningen av dessa varierar mellan länderna. För många länder är det svårt att utan djupare analyser göra denna uppdelning.

Den årliga rekryteringen till försvaret motsvarar normalt 2-4 % av en åldersklass i 20-årsåldern. USA sticker ut med ca 6 % men är också det land i världen som satsar mest pengar på försvar i både absoluta termer och, möjligen med undantag av någon militärdiktatur eller krigförande land, också i relativa termer. Irland med sitt lilla och billiga försvar rekryterar endast ca 1 % av en åldersklass. Sveriges framtida årliga rekryteringsbehov, 3,5 - 4 %, ligger relativt högt i förhållande till åldersklassen vilket kan antyda att det kan bli en utmaning att nå rekryteringsmålen.

Personal i internationella insatser tas oftast från dels den aktiva militära personalen som en del av tjänstgöringen och dels från reserverna vanligtvis genom att dessa utgör rekryteringsbas. På grund av dataosäkerheterna rörande reserverna har vi emellertid valt att relatera de internationella insatserna till den kontinuerligt tjänstgörande militära personalen. Sverige tillsammans med USA hamnar i en sådan jämförelse högt. Detta förklaras dock av att insatserna till stor del görs av sådana som inte är kontinuerligt tjänstgörande. Under värnplikstiden i Sverige skedde det genom rekrytering av värnpliktiga som fullgjort utbildning och i framtiden genom de tidvis tjänstgörande soldaterna.

Anställda, kontinuerligt tjänstgörande soldater och sjömän har normalt en grundutbildning på ca tre månader följt av en befattningsutbildning av varierande längd. De svenska utbildningstiderna i det nya frivilliga systemet ansluter väl till andra länders utbildningstider. Kontrakt- och anställningstiderna ligger också relativt nära genomsnittet för de studerade länderna. Den tidigare tvåårsgränsen var däremot mycket kort i jämförelse vilket drev upp rekryterings- och utbildningsbehovet. Denna korta period berodde på lagar och avtal som reglerade korttidsanställningar.

Vad gäller det operativa tempot, uttryckt som tid i insats relativt total tid, ligger Sverige också i mitten där USA, Kanada och Nederländerna sticker ut med relativt högt operativt tempo. Dessa länder, liksom många andra, har också märkt tendenser till utmattning hos den aktuella personalen.

Insatstiden för en soldat är i allmänhet ca sex månader, men även fyra månader förekommer. Ibland är denna tid differentierad så att exempelvis armépersonal gör sex månader och marin- och flygpersonal fyra månader. En insats föregås av några månaders missionsutbildning och avslutas med ca en månad på hemmaplan för "avrustning".

Tillförlitlig avgångsstatistik har varit svårt att få tag i varför endast några länder kan jämföras med rimlig precision. Dessa jämförelser indikerar dock att de svenska antagandena om 15 % i initiala avgångar under utbildningsfasen kan vara väl optimistiska.

De årliga avgångarna under kontraktstid är ofta relativt låga och ligger i nivå med de svenska antagandena vad gäller nettoavgångar till verksamheter utanför försvaret. Antagandet är 5 % per år brutto varav hälften avgår till annan befattning i försvaret varför "nettot" är 2,5 %.

De låga avgångarna i andra länder uppnås dock ofta genom "inlåsnings effekter" i form av såväl belöningar om kontrakten fullgörs och straff om de inte fullgörs. De svenska officerarnas avgångar på egen begäran har i genomsnitt de senaste 15 åren legat på ca 2-2,5 %.

Lönesiffrorna måste också ses som underlag för ungefärliga jämförelser. Ibland ingår värdet av andra förmåner, såsom bostads-, utbildnings- och skatteförmåner, i siffrorna, ibland inte. De indikerar dock att den militära personalen i genomsnitt tjänar mer än en genomsnittlig heltidslön för alla anställda i landet. Procentsiffran har där så varit påkallat justerat för skilda prislägen vad gäller nationen och den militära personalen.

En ingångsgrundlön för en soldat/sjömän ligger i allmänhet på drygt 60 % av genomsnittslönen för hela arbetskraften oavsett ålder, typ av arbete, utbildning och erfarenhet. Det är därför naturligt att procentsatsen hamnar relativt lågt för med tanke på förhållandevis låg ålder och erfarenhet på soldaterna/sjömännen. Den antagna svenska lönenivån ansluter härvid relativt väl till andra länder. Den svenska lönetrappan är emellertid relativt platt i jämförelse med andra länder med relativt höga löner i låglönesegmenten och internationellt sett låga löner för högavlönade. Detta skulle kunna indikera ett behov av högre soldatlöner i Sverige. Med lönetillägg, inte minst under insatser, kommer soldaten dock upp i en betydligt högre ersättning än vad som framgår av grundlönen.

Reservpersonal används huvudsakligen som en frivillig, utbildad rekryteringsbas för internationella insatser. I USA och Storbritannien kan reserverna efter särskilda politiska beslut tas i anspråk för internationella insatser. I USA har detta använts under operationerna i Irak och Afghanistan och även Storbritannien har tidvis utnyttjat sådana undantag. Danmark hade tidigare, den danske internationella brigaden (DIB), som bestod av tidvis tjänstgörande soldater som hade internationella åtaganden. Denna har numera ersatts av andra lösningar och rekrytering av reservpersonal sker nu på frivillig grund. Den nya svenska lösningen med tidvis tjänstgörande soldater som har ett internationellt åtagande i form av planerade insatser framstår därför internationellt som relativt unik.

Reserverna övar i genomsnitt ca 14-40 dagar per år och erhåller då en dagarsättning som oftast beror på grad och befattning.

4.2 Landbeskrivningar

Nedan följer en kort länderbeskrivning av studerade länder. Strukturen i beskrivningarna utgörs av en initial beskrivning av försvarets inriktning och huvudsakliga princip för soldatförsörjning, därefter följer stegen: rekrytering, utbildning, anställning samt tjänstgöring.

Danmark

I "Forsvarsförlik 2010 – 2014", motsvarigheten till försvarsbeslut, sägs: "Det danska försvaret har som grundläggande uppgift att hävda rikets suveränitet och att säkra landets fortsatta existens och integritet".

Samtidigt har försvaret i ljuset av de senaste årtiondenas säkerhetspolitiska utveckling i ständigt ökande utsträckning intagit rollen som ett av flera väsentliga redskap i en aktiv dansk utrikes- och säkerhetspolitik, som kan bidra till förebyggande av konflikter och krig samt främja demokrati och frihet i världen med respekt för de mänskliga rättigheterna.

Danmark hade fram till år 2005 ett försvar som till stor del var baserat på värnplikt. Sedan närmare 30 år har dock endast en begränsad del av antalet vapenföra män tagits ut till utbildning. Värnpliktsuttaget har baserats på en kombinerad modell med frivillighet och lottdragning. Danmark har också sedan länge haft ett system med anställda soldater ("konstabler") parallellt med värnplikten.

Basen för de internationella markinsatserna var tidigare den danske internationella brigaden (DIB). DIB bestod av övade hemförlovade förband där personalen var knuten till förbanden med s.k. rådighetskontrakt. Kontrakten innebar en skyldighet att inställa sig för insats vid behov och krav på deltagande i "repetitionsutbildning" ca två till tre veckor per år. DIB avskaffades i samband med övergången till anställda förband av ungefär motsvarande omfattning.

Den primära målgruppen för rekrytering är åldrarna 18-24 och den Danske försvarsmakten försöker nå de som ännu inte bestämt sig för en utbildning. Det har konstaterats att efter ett sådant val är gjort är det mycket svårare att intressera ungdomarna för att söka anställning hos försvarsmakten.

Fram till för ett par år sedan fanns stora problem med vakanser. På grund av det förändrade konjunkturläget har dessa problem minskat.

Den nuvarande rekryteringsvolymen antas inte vara möjlig att nämnvärt öka. Strävan är därför främst att behålla rekryterad personal längre och att minska avgångar under utbildningen vilka uppgått till ca 30 %.

Det danska försvaret strävar också mot en mer flexibel syn på anställningstider. Ökade möjligheter att stanna även efter 35 års ålder diskuteras då vissa soldater antas kunna vara äldre. Man eftersträvar här en lämplig kombination av unga och äldre. Här bör påpekas att Danmark har en arbetsmarknadslagstiftning som gör det lättare än i Sverige att i efterhand korrigerar en felaktig åldersstruktur genom riktade åtgärder.

Årligen rekryteras ca 2 600 personer varav ca 1 900 till soldatutbildning (konstabler) och ca 700 till officers- och sergeantutbildning.

Rekryteringen av konstabler genomförs i princip i följande steg

- Värnplikt (4 månader)
- Konstabelelev (8 månader)
- Mark – Genomförande av mission (6 månader)
- Anställd konstabel i de stående enheterna
- Beredskapskontrakt

Danmark har kvar en begränsad värnplikt. Värnpliktsutbildningen omfattar totalt fyra månader och genomförs i två omgångar per år. Utbildningen syftar till tjänst med plikt i en mobiliseringsbar totalförsvarsstyrka som har som uppgift att stödja samhället vid kriser och svåra påfrestningar. De som genomfört värnpliktsutbildning är också en viktig grund för rekrytering av konstabelelever.

Härens ”reaktionsstyrkeuddannelse” genomförs i direkt anslutning till värnpliktsutbildningen och omfattar 8 månader. Utbildningen påbörjas två gånger per år och syftar till tjänst som soldat i internationella missioner och till tjänst som konstabel.

Missioner genomförs till del av de stående insatsförbanden och till del av särskilt uppsatta förband öronmärkta för en viss mission och som sedan upplöses. Stående förband anses kunna sändas ut ca en gång per tre år (operativt tempo 1:6). Då de stående förbanden inte räcker till för att täcka insatsbehovet skapas de särskilt uppsatta förbanden för att täcka merbehovet. Grunden för de särskilt uppsatta förbanden är reaktionsstyrkeuddannelsen. Denna syftar direkt till tjänst i en rotationsmission.

Ett nytt utbildnings- och beredskapssystem är under införande och kommer att innebära en betydande ambitionsminskning avseende förmågan att genomföra internationella snabbinsatser.

En anställd soldat stannar i genomsnitt ca 7 - 8 år. Då relativt många slutar efter kort tid innebär detta att vissa stannar avsevärt längre.

Anställda konstabler har rätt till utbildning med lön 25 % av anställningstiden. Man försöker skapa ett civilt meritvärde för försvarets interna utbildningar.

Den tidigare danska modellen att huvudsakligen genomföra internationella missioner med övade och hemförlovade förband (DIB) var ett system som starkt påminner om de planerade svenska förbanden bemannade med tidvis tjänstgörande soldater. Denna modell övergavs vid omställningen med början år 2004 till ett i praktiken helt anställt försvar. Meningen var att DIB successivt skulle fasa ut under uppbyggnadsfasen av den stående brigaden. Förbanden upplevdes dock som relativt oanvändbara då andelen soldater som inte kom vid inkallelse var relativt hög och många av de soldater som inställde sig var i dålig fysisk eller operativ kondition. Systemet med kontrakt upplevdes som dyrt i förhållande till vad det gav och avskaffades mer eller mindre direkt vid övergången. I nuvarande modell kan DIB sägas ha ersatts av de under reaktionsstyrkeuddannelsen direktutbildade tillfälliga förbanden för planerade rotationsmissioner.

Nederländerna

Huvuduppgifterna för det nederländska försvaret är sedan 2000 att försvara nationellt och allierades territorium, inklusive Nederländska Antillerna och Aruba, stärka internationell rättsordning och stabilitet samt stödja och hjälpa civila myndigheter i upprätthållandet av lag och ordning, tillhandahålla katastrofhjälp och humanitär hjälp såväl nationellt som internationellt.

Parlamentet beslöt år 1993 att avskaffa värnplikten som sedan fasades ut fram till slutet av år 1996.

I Nederländerna är en central rekryteringsorganisation, *Personnel Service Agency Group (PSAG)*, ansvarig för rekrytering och urval. Runt om i Nederländerna finns ca 200 rekryteringskontor för att säkerställa den lokala närvaron. Det upplevs också viktigt att soldaterna har möjlighet att genomföra sin grundutbildning i närheten av sin hemort.

Under högkonjunktur har svårigheter funnits att rekrytera enligt uppställda mål och även att behålla personal som istället försvinner till civila arbetsgivare.

Den årliga rekryteringen uppgår normalt till ca 7.000 personer per år. Detta har under högkonjunkturen visat sig mycket svårt att uppnå. Rådande lågkonjunktur har inneburit förbättrade rekryteringsmöjligheter. Målgruppen för rekrytering är 17-27 åringar.

Utbildningen av manskap startar med en allmänmilitär utbildning om 3 månader. Därefter följer en funktionsutbildning.

Som svar på de rekryteringsproblem som det nederländska försvaret ställts inför implementeras sedan 2008 stegvis det som kallas Flexible Personnel System (FPS). Tanken är att soldatförsörjningssystemet ska göras just flexiblere och kunna anpassas bättre till varje soldats egna förutsättningar.

FPS är indelat i tre faser; 1, 2 och 3. För Fas 1 skriver soldaten ett kontrakt som är 2,5 – 5 år. I slutet av Fas 1 har såväl arbetsgivaren som arbetstagaren möjlighet under tre månader att avbryta anställningen, men om det inte sker övergår soldaten automatiskt till Fas 2. För Fas 2 skrivs också ett kontrakt som är 2,5 – 5 år men som i alla händelser sträcker sig som längst till soldaten blir 35 år. Under Fas 2, någonstans när soldaten är mellan 28 och 32 år, kommer också en dialog mellan soldaten och försvaret att ske för att fastställa om en övergång till Fas 3 är möjlig. För övergången till Fas 3 väljer försvaret ut de soldater de vill skriva kontrakt och den anställningen är en tillsvidareanställning.

Lönerna vid rekryteringstidpunkten och närmast efterföljande år är generellt sett högre i försvarsmakten än för jämförbara civila kategorier. Lönepolicyn innebär att upprätthålla förhållandevis höga löne- och ersättningsnivåer i yngre åldrar och löneutvecklingskurvan planar efterhand ut. En nyrekryterad soldat under grundutbildning tjänar dock bara

€1.000/månad. I snitt tjänar en soldat €25.000 om året, givet att han/hon genomför en 4 månaders insats och/eller normal övningsverksamhet.

Det operativa tempot är högt, 1:3 till 1:4.

Genomsnittliga anställningstider 2008 för soldater är drygt 5 år. De initiala avgångarna är höga och uppgår det första året till närmare 30 %. Därefter avklingar avgångarna till en nivå på 2-3 %.

Soldater erbjuds ett brett utbud av kompetensutveckling. Det finns praktiskt inriktad utbildning och stöd att påbörja högre utbildning vid universitet eller högskola erbjuds. Utbildningen sköts av den enskilde på sin fritid och försvarsmakten betalar för genomförd utbildning då betyg eller intyg på genomförd utbildning kan uppvisas.

Under soldatens sista år under kontrakt ges stöd, via lokala servicecenter, till karriärväxling och introduktion i det civila samhället. Enligt uppgifter får 85 % av alla soldater en civil anställning inom ett år, dvs. 15 % av soldaterna är fortfarande arbetslösa efter ett år.

Det förefaller uppenbart att såväl förmågan att rekrytera som att behålla anställd personal tydligt påverkas av upp- och nedgångar i konjunkturen.

Nederländernas försvar har, när det ställts inför problem, visat på en förmåga att söka nya lösningar. FPS är ett sådant initiativ som innebär att den militära karriären ska kunna utformas för att bättre anpassas till den enskilde soldatens eller officerens livssituation och önskemål.

Storbritannien

De brittiska väpnade styrkorna skall skydda Storbritanniens hemland och dess mera avlägsna territorier, främja dess vidare säkerhetsintressen och stödja fredsbevarande ansträngningar.

Personalförsörjningen i Storbritanniens väpnade styrkor vilar sedan lång tid helt på frivilligt anställda, med korta uppehåll för värnplikt i samband med världskrigen samt det första decenniet av kalla kriget och övergavs senast i början av 1960-talet.

Storbritannien har inte en försvarsmakt utan tre försvarsgrenar: Royal Navy, British Army och Royal Air Force. Dessa är tre självständigt fungerande organisationer med helt olika personalförsörjningssystem och kulturer. Varje försvarsgren ansvarar för den egna rekryteringen. Uppdelningen på försvarsgrenar innebär en fördel ur rekryteringshänseende – försvaret är som begrepp mera abstrakt och svårt att associera sig med.

Annonsering och reklam riktar sig naturligtvis i första hand till potentiella kandidater men man riktar sig också till föräldrar och lärare som bedöms ha inflytande på möjliga kandidater.

Den årliga rekrytering som eftersträvas är 24 500 personer per år. Det motsvarar 3,5 % av en årskull 20-åringar på drygt 700 000 (män och kvinnor).

Normala åldergränser för rekrytering är 17 till 24 år.

Utbildning till soldat i armén är för blivande infanterisoldater 24 veckor. Därefter placeras personalen i stående förband och deltar i den utbildning och tjänstgöring som där genomförs. Övriga truppslag börjar med en grundkurs – phase 1 – på 14 veckor. Därefter följer en trupp- och befattningsanpassad utbildning – phase 2- från 26 veckor till ett år. Efter denna placeras personalen liksom för infanteriet i stående förband. Väsentliga delar av den militära utbildningen inom Storbritanniens försvar har civilt meritvärde.

Alla rekryter till *Navy* genomgår grundläggande utbildning under 8 veckor, därefter befattningsutbildning av mycket varierande längd.

I Royal Air Force finns ett stort antal befattningar där det är svårt att ange tydliga gemensamma drag.

Anställningstiderna varierar avtalsmässigt mellan försvarsgrenarna. I *Army* anställs soldater initialt för en tid av 4 år (inklusive grundutbildning). Därefter kan soldaterna fortsätta i tjänst till totalt 12 år i en första etapp och eventuellt till 24 år om man i *Army* så vill. Arbetsgivaren har således rätt att avbryta anställningen efter 12 års tjänst. I *Navy* är första anställning till 22 års tjänst och i *RAF* till 9 års tjänst med fortsatt anställning till 55 års ålder beroende på befordran.

Lönerna i det brittiska försvaret är fast reglerade i anslutning till grader och med ett antal nivåer inom respektive grad. Redan i graden Corporal överskrider den brittiska genomsnittslönen för alla sektorer.

Även det ”operativa tempot” skiljer mellan försvarsgrenarna. I *Army* tjänstgör enheterna i 6 månader i en operation och därefter i 24 månader ”hemma”. I *Navy* är motsvarande regler att ett fartyg är ute högst 60 % under en 3-årscykel och resten i fredsbas. I *RAF* är förbandsregeln 4 månader ute följt av 16 månader hemma.

Det finns två väsentliga grupperingar av reserver nämligen den styrka som kan disponeras i ”normala” omständigheter som omfattar ca 75 000 personer och den styrka som kan disponeras vid en omfattande mobilisering och som omfattar närmare 200 000 personer.

Vidare finns reservister som tjänstgör som aktiv personal – vanligen i ett åtagande på 12 månader.

Som exempel nämns att för närvarande utgörs 7 % av styrkan i Afghanistan av mobiliserade reserver. Detta utöver de reserver som frivilligt gör aktiv tjänst.

De formella uppgifterna för reserverna togs bort när det kalla kriget slutade i början av 1990-talet men uppgifterna ovan framhålls sedan av Reserve Forces Act 1996. Där finns tre paragrafer som styr hur reserver kan mobiliseras:

- Paragraf 52: Drottningen (dvs. regeringen) kan vid nationell fara eller då allvarlig kris har inträffat eller vid en attack mot Storbritannien mobilisera reserver upp till tre år. Denna paragraf har aldrig tillämpats.
- Paragraf 54: Försvarsministern kan beordra mobilisering upp till ett år om krigsliknande operationer ”are in preparation or progress”. Denna paragraf tillämpades för operationer på Balkan 1999, i Irak från 2003 till 2009 och i Afghanistan från 2006.
- Paragraf 56: Försvarsministern kan beordra mobilisering i upp till 9 månader för att skydda liv eller egendom, för fredsbevarande insatser, för att bekämpa terrorism och för katastrofhjälp. Denna paragraf tillämpas för fredbevarande insatser på Cypern och i Afrika, för att utbilda lokala styrkor i Afrika, Mellersta Östern och Södra Asien, för att möta pirater i Indiska Oceanen, i Irak från 2010 och för att stödja inhemska myndigheter i översvämningar hösten 2009.

Sedan 2003 har 21 000 reservister mobiliserats för tjänst runt om i världen.

Generellt gäller att man lägger stor möda på att få arbetsgivares acceptans och stöd för deltagande i reserver. Bland annat finns nu möjligheter för arbetsgivare att få ersättning för kostnader som kan uppstå när anställda kallas in – t ex utgifter för övertid för kvarvarande personal.

Ett väsentligt intryck är att Storbritannien ägnar stora resurser åt att rekrytera personal till försvaret. Var och en av de tre försvarsgrenarna har en självständig rekryteringsorganisation samtidigt som man engagerar grundorganisationen i rekryteringsaktiviteter. Det anses då som en fördel att ha verksamhet utspridd på många platser i det brittiska samhället.

Vidare har ett avancerat system med reserv eller tidvis tjänstgörande personal vuxit fram. Syftet är många gånger att utnyttja speciella kompetenser utan att behöva heltidsanställa i stor omfattning.

Grundregeln för närvarande är att man inte sätter in en hel förbandsenhet i en internationell insats. Helt dominerande är således att reservsoldater och befäl utgör en personalpool ur vilken man rekryterar frivilliga för insatser.

I Storbritannien ägnas stor uppmärksamhet åt att få personalen att stanna i tjänst under rätt tid, dvs. både att få yngre att stanna och att få äldre att övergå till civil tjänst. Ett komplext system av bonus som betalas ut vid olika tillfällen skapar då ekonomiska incitament. Detta gäller både aktivt tjänstgörande och tidvis tjänstgörande personal.

De ekonomiska fördelarna med reservpersonal jämfört med aktiva är något som framhålls tydligt på ministerienivå. I den aktiva organisationen verkar attityden till reserver vara svalare.

USA

USA är den nation som lägger överlägset mest pengar på försvar. USA står för drygt 40 % av världens försvarsutgifter. I den nuvarande strategin betraktas bekämpandet av terroristorganisationer som den mest primära uppgiften där operationerna i Irak och Afghanistan ses som led i denna strategi. Parallellt med de ökade försvarsutgifterna har även personalkostnaderna ökat dramatiskt såväl genom ett ökat antal anställda som genom ökade kostnader per anställd.

USA lämnade värnplikten år 1973 men genom beslut i kongressen kan värnplikten vid behov återinföras.

Erfarenheterna från den amerikanska övergången från plikt till frivillighet är att övergången både tar längre tid och är mer kostnadskrävande än förväntat.

USA har efter lämnandet av värnplikten byggt upp stora reservstyrkor i form av försvarsgrensvisa reserver och nationalgardet (National Guard). Dessa har huvudsakligen en roll i det nationella försvaret men kan efter presidentbeslut kallas in för internationell tjänstgöring vilket skett i Irak och Afghanistan för att minska belastningen på de ordinarie styrkorna.

I nuläget skapar operationerna i Irak och Afghanistan ett avsevärt tryck på den militära personalen främst inom armén då insatserna till stor del har karaktären av "boots-on-the-ground".

Det ökade personalbehovet, inom främst armén, har successivt medfört sänkta krav på personal. Den negativa trenden i rekryteringen och kraven på de rekryterade bröts emellertid under 2008 som dels en följd av den ekonomiska krisen som minskade konkurrensen om personalen, dels förbättrade personalvillkor i form av bostads- och familjeförmåner, barnomsorg och vidareutbildning.

Situationen i Irak och Afghanistan har, framför allt för arméns personal, inneburit ett mycket högt operativt tempo. I nuläget är soldater i internationell tjänst under ett år för att sedan tillbringa 1 ½ år på hemmaplan innan det är dags för nästa rotation. För armépersonal kan ett operativt tempo på 1:3 (ett år i insats följt av två år på hemmaplan) bli aktuellt de närmaste åren men den mer långsiktiga ambitionen är 1:4 för anställd militär personal och 1:6 för reservstyrkorna.

Försvaret har stor frihet i att självständigt utforma egna anställningsvillkor och regler. Kraven på att villkor och regler i försvaret ska vara likformigt utformade i jämförelse med andra arbetsgivare är låga jämfört med Sverige. Försvarets särart bejakas. I USA har t.o.m. försvaret egna domstolar som även äger rätt att döma i arbetsrättsliga ärenden.

Rekrytering sker decentraliserat genom att respektive försvarsgren svarar för sin egen rekrytering. Decentraliseringen accentueras ytterligare genom att rekryteringen dessutom är geografiskt spridd över landet. Rekryteringstal på mellan 180 000 – 320 000 per år innebär att ca 4-7 % av en

genomsnittlig åldersklass män och kvinnor i åldern 20-25 år rekryteras vilket är betydligt högre än de rekryteringstal som uppvisas av de flesta övriga länder som är relevanta för svenska jämförelser.

Rekryteringen är som nämnts starkt påverkad av konjunkturen, läget på arbetsmarknaden och arbetslöshet. Detta gäller såväl kvantitet som kvalitet på rekryterad personal.

Primär målgrupp för marknadsföringen är ungdomar i åldern 17-24 år men vissa insatser riktas också mot s.k. "influencers" (t.ex. föräldrar, lärare, idrottstränare). Personer som i Sverige benämns som "militärt överintresserade personer" och som i rekryteringshänseenden ses på med stor försiktighet, anses i USA som fullt rekryteringsbara. Den tuffa militära utbildningen och disciplinkraven bedöms räcka för att göra sådana personer såväl användbara för försvaret som goda samhällsmedborgare i övrigt.

Alla som rekryteras skriver på ett kontrakt. Kontraktet blir "bindande" när den initiala utbildningen, "Boot Camp", påbörjas och många ångrar sig innan starten av utbildningen.

Kontraktstiden är på 8 år men har olika tjänstgöringstider vanligtvis 2, 4 eller 6 år. Den tid då soldaten inte tjänstgör tillhör man reservstyrkorna eller den individuella reserven som "Individual Ready Reservist" (IRR).

Efter att kontraktstiden gått ut kan ett nytt kontrakt tecknas. Förlängd tjänstgöring med förnyade kontrakt är vanligare inom marinen och flygvapnet än inom armén och marinkåren.

Efter presidentbeslut kan s.k. "backdoor draft" tillämpas varvid soldater kan förhindras lämna försvaret trots att de tjänat hela kontraktstiden. Detta nyttjades av Bush-administrationen för att underlätta insatser och rotationer i Irak.

Utbildning påbörjas med en grundutbildning som skiljer sig mellan försvarsgrenarna men som i normalfallet är ca 9 veckor. Under denna period lär sig rekryterna grundläggande militära färdigheter, disciplin och militär lydnad och tränas fysiskt. Utbildningen kan vara såväl mentalt som fysiskt tuff och avgångarna under denna period är stora, mellan 12-15 % med undantag av flygvapnet som har lägre avgångar. Man ser hellre att en person slutar tidigt innan man har hunnit investera avsevärda belopp i personens utbildning.

Efter grundutbildning tar "Advanced Individual Training" vid. Denna skiljer sig mycket mellan såväl mellan försvarsgrenar, som truppslag och förband. Utbildningens längd skiljer sig också väsentligt från 6 veckor till närmare 2 år. Avgångarna sjunker kraftigt efter att grundutbildningen är avklarad och ses också med betydligt mer oblidat ögon då investeringen i personens utbildning därefter börjar bli avsevärd.

Lönerna för militär personal är relativt konkurrenskraftiga. För en nyexaminerad gymnasie- (high school"-) elev är det svårt att få en bättre ingångslön inkl. förmåner.

Medianlönen inkl. förmåner för en aktiv militär (motsvarar ungefär en "Staff Sergeant", OR-6, med ca 12 års anställning) ligger ca 15 % högre än den genomsnittliga heltidslönen för alla anställda i USA oavsett sektor.

När grundutbildningen är avklarad önskar försvaret behålla personalen. Avgångarna sjunker också kraftigt efter grundutbildningen. Detta beror på starka "inlåsnings effekter" i form av förmåner, bonusar och olika "avgångshinder".

Soldaterna erhåller olika förmåner såsom fria eller subventionerade bostäder, fri sjuk- och tandvård, utbildning, fri eller subventionerad kost, barnomsorg eller bidrag till barnomsorg och tillgång till "taxfree"/rabatterade inköp. Många av förmånerna är dessutom skattefria vilket stärker värdet av dem som "inlåsnings effekt".

Försvaret erbjuder personalen möjligheter att påbörja, fortsätta och/eller fullgöra utbildning vid universitet/högskola ("college").

Ett kontrakt kan också förnyas/förlängas om både soldaten och försvaret så önskar. I samband med detta kan bonus för tecknande av nytt kontrakt utgå i synnerhet inom områden som anses underbemannade eller kritiska ("critical skills").

Det finns också ofta en minimirelation mellan utbildningstid och förlängd kontraktstid. I den mån vidareutbildning ingår sätts kontraktstiden till minst 3 gånger utbildningstiden.

Pensionsförmånerna i försvaret ses som en annan konkurrenskraftig del av en försvarsanställning och innehåller också incitament ("inlåsningseffekter") att stanna kvar i försvaret. Pensionerna kan börja betalas ut så tidigt som 20 år efter anställning, så en 37-38-åring skulle tekniskt sett kunna börja leva på pension.

Vid sidan av de aktiva, reguljära styrkorna har USA också betydande reservstyrkor. Totalt omfattar dessa ca 900 000 personer uppdelade på försvarsgrenvisa reserver på sammanlagt drygt 400 000 personer och National Guard på totalt närmare 500 000 personer. National Guard består huvudsakligen av arméstyrkor men har också en flygvapendel.

Reservstyrkorna ses också som en del av katastrofberedskapen och används vid orkaner, översvämningar och andra naturkatastrofer.

Genom presidentbeslut kan reservstyrkorna med pliktkrav kallas in till internationell tjänstgöring. Så har skett i samband med kriget mot Irak och insatserna i Afghanistan.

Nedan redovisas i punktform vissa iakttagelser/slutsatser i jämförelse med det planerade svenska systemet:

- Den årliga rekryteringen är högre (ca 6 %) än det svenska antagandet (ca 3,5-4 %) relaterat till en åldersklass. Siffran i USA är dock i ett internationellt sammanhang unikt hög.
- Det finns ett starkt konjunkturberoende i rekryteringen som periodvis påverkat både kvantitet och kvalitet på rekryterade soldater
- Försvarets särart som arbetsgivare bejakas och försvaret har stor frihet att fastställa anställningsvillkor/regler som gagnar försvaret utan krav på likriktning med andra sektorer
- De initiala avgångarna under grundutbildning är höga, ca 20 % att jämföra med det svenska antagandet på ca 15 %
- Avgångarna i övrigt under kontraktstiden är låga delvis beroende på "inlåsningseffekter" genom både förmåner och avgångshinder
- "Anställningspaketet" bestående av lön, förmåner, pension är relativt sett konkurrenskraftigt jämfört med andra sektorer
- Soldaterna har ett mycket högt operativt tempo, betydligt högre än antagandena i den svenska modellen, men det höga tempot påverkar rekrytering/avgångar på ett negativt sätt
- Reserver/National Guard används, efter presidentbeslut, för internationella rotationer och insatser vilket har likheter med tidvis tjänstgörande soldater i det planerade svenska systemet.
- Incitament i form av bonusar och betald utbildning förstärker önskvärd utveckling inom personalområdet

Tyskland

År 1956 införde den dåtida västtyska riksdagen allmän värnplikt. I Östtyskland infördes den allmänna värnplikten först 1962 – efter byggandet av Berlinmuren. I samband med återföreningen av Väst- och Östtyskland skrevs 12 september 1990 *The Treaty on the Final Settlement With Respect to Germany* (eller *Two Plus Four Agreement*) under i Moskva. Avtalet förhandlades fram mellan Väst- och Östtyskland (därav *Two*) och de fyra allierade – USA, Sovjetunionen, Frankrike och Storbritannien. Avtalet reglerar bland annat de tyska styrkornas storlek, som begränsats till 370 000.

Tyskland har alltså kvar den allmänna värnplikten men långt framskridna planer finns på att avskaffa värnplikten. Tyska väpnade insatser genomförs endast tillsammans med allierade inom ramen för FN, NATO och EU. Fokus för de internationella insatserna ligger på fredsbevarande snarare än fredsframtvängande insatser.

Nyligen togs även beslut om att reducera värnpliktsutbildningen från 9 månader till 6 månader. Ett viktigt element i grundutbildningen är att förmedla grundläggande medvetenhet om internationella insatser. Värnpliktiga som är villiga att tjänstgöra utomlands kan på frivillig basis förlänga sin tjänstgöring med upp till 14 månader och kommer då att utgöra ett viktigt bidrag i utlandsmissionerna. Det tyska personalförsörjningssystemet i övrigt bygger till stor del på

tidsbegränsade anställningar – för såväl soldater och sjömän som officerare och underofficerare. Med hjälp av mångsidiga utbildnings- och vidareutbildningserbjudanden ges den militära personalen en grund till en civil karriär när de senare lämnar försvaret. Dessa generösa utbildningsmöjligheter är kopplade till fullgörande av åtaganden enligt anställningskontraktet och bidrar därför till låga avgångar under kontraktstiden.

Nära hälften av dem som rekryteras till det tyska försvaret värvas direkt via värnplikten. Ytterligare motiv som framförs till värnpliktens försvar är den så kallade folkförankringen, den medborgerliga insyn i försvaret som värnplikten ger och att plikten ger försvaret tillgång till hela den utbildnings- och kunskapsbredd som finns i samhället. Den allmänna värnplikten har dock som nämnts börjat ifrågasättas och dess fortlevnad är osäker.

Man är aktsam vad gäller rekrytering av s.k. militärt överintresserade personer och personer med tendenser till extrema politiska uppfattningar.

Frankrike

Under den franska revolutionen infördes allmän värnplikt i Frankrike. Värnplikten kom att få en mycket stark ställning i landet. Trots detta tog Frankrike i maj 1996 beslutet att värnplikt inte längre skulle tillämpas från och med 2001.

Under tiden fram till 2001 inkallades således successivt allt färre till värnpliktstjänstgöring. Värnplikten är vilande och kan börja tillämpas om omvärldssituationen så påkallar.

I sammanhanget skall först påminnas om att Frankrike inte enbart är ett land i Europa, utan också omfattar fler län ”bortom haven” i Stilla Havet, Karibien jämte Franska Guyana och Indiska Oceanen.

Den franska paramilitära landsortspolisen, gendarmeriet, ingår i försvaret.

I Frankrike finns två slag av reservstyrkor, den ”operativa reserven” (*Réserve opérationnelle*) och ”medborgarreserven” (*Réserve citoyenne*). Fram till dess att värnplikten avskaffades 1997, bestod den operativa reserven främst av krigsplacerade värnpliktiga som kallades in för viss repetitionsutbildning eller mobiliserades i samband med kris och krig. Medborgar-reserven består av personer som till följd av sina kunskaper eller civila arbete är av intresse att koppla till försvaret, och som frivilligt ställer sig till det franska försvaret förfogande.

För att sprida försvarsinformation och underlätta rekrytering finns en inkallelsedag ”JAPD”, *Journée d'Appel de Préparation à la Défense* (”Inkallelsedagen för försvarsförberedelse”). Att delta i en sådan, JAPD, är sedan 2004 – som en sorts ersättning för den upphävda värnplikten.

I försvaret ingår också Främlingslegionen, vilken torde vara en av det franska försvarets mest berömda styrkor, och en i fråga om just rekrytering och personalpolitik den enda av sitt slag i världen. Det bör även påpekas att Främlingslegionen är en del av den franska armén och inte separat samling av internationella legosoldater. Främlingslegionen upprättades 1831, och har sedan dess utgjort en elitstyrka inom det franska försvaret, och deltagit i de flesta av de krig och strider som Frankrike utkämpat sedan dess.

Kanada

Kanadas väpnade styrkor har som framträdande uppgift att försvara nordamerikanska kontinenten och det egna territoriet inklusive dess arktiska delar och att leda eller delta i större internationella operationer under längre perioder samt att kortare tider delta med styrkor i samband med kriser.

Kanada har haft frivilligt anställd personal sedan lång tid med undantag för världskrigen då värnplikten infördes.

Kanadas väpnade styrkor är kända för att från 1968 verkat utan uppdelning på försvarsgrenar. Sedan ett antal år finns dock försvarsgrensvisa kommandon.

Från 2006 sker en satsning på försvar med gradvis utökning och modernisering efter kraftiga nedskärningar som genomfördes under 1990-talet. Målet är att komma upp till en aktiv styrka på 75 000. Nuvarande styrka är drygt 65 000.

Utöver försvarets militära personal finns en civilt bemannad kustbevakning på drygt 9 000 personer.

Det finns två typer av reserver. Primary Reserve består av personal som tränar och upprätthåller förmåga att förstärka de aktiva styrkorna. Supplementary Reserve består av tidigare aktiva och reservpersonal som accepterar att stå till förfogande för reaktivering i händelse av nationell kris.

Canadian Rangers är en styrka som närmast motsvarar svenskt hemvärn och fjällräddning. Uppgiften är att bevaka, patrullera och visa militär närvaro i de vidsträckta arktiska områdena.

Kanada deltar i internationella insatser och i nuläget utgörs dessa till dominerande del av Afghanistan med 2 800 personer. De internationella insatserna är emellertid, satt i relation till total militär personal, begränsade.

Irland

Irland har i stort sett utformat sitt försvar för att utgöra en militär expeditionsstyrka för internationella insatser. Detta innebär ett kraftigt reducerat försvar med begränsad nationell förmåga. Den begränsade försvarssatsningen resulterar i en mycket låg BNP-andel för försvarsutgifter ca 0,5%. En mycket stor del av den begränsade försvarsbudgeten består av personalkostnader och materielkostnaderna är mycket låga.

Irland är inte medlem i NATO (deltar i NATO/Partnerskap för Fred) men väl i EU och deltar tillsammans med Sverige, Norge, Finland och Estland i samarbetet för Nordic Battle Group.

Den aktiva militära personalen består av 10 500 fördelad på 8 500 i armén, 1 100 i flottan och 900 i flygvapnet. Reservstyrkorna utgörs av 12 500 personer.

Irland har i genomsnitt de senaste åren haft ca 700 personer i internationella insatser

Baltstaterna

Lettland och Litauen har nyligen lämnat den tillämpade värnplikten. Estland har behållit en, låt vara, begränsad värnplikt. Samtliga är medlemmar i NATO och EU och har betydande ryskspråkiga minoriteter. Förhållandet till Ryssland är den avgörande säkerhetspolitiska aspekten. Erfarenheterna från den nyligen lämnade värnplikten är kort och några slutsatser för svenskt vidkommande är svåra att dra.

Östeuropa

Vi har översiktligt studerat Polen, Ungern och Tjeckien. Polen har nyligen lämnat värnplikten och Ungern och Tjeckien har endast några års erfarenhet av en frivillig personalrekrytering. Även dessa länder är medlemmar i NATO och EU. Polen är landet med högst befolkning och också störst försvar såväl i absoluta som relativa tal.

Ungern och Tjeckien har en folkmängd som ligger nära Sveriges men det är trots detta vanskligt att dra några slutsatser för svenskt vidkommande vid jämförelser med dessa länder.

Australien och Nya Zeeland

Australien är en lokal stormakt som siktar på att grantera stabiliteten i närområdet. Australiska trupper har sedan en tid tillbaka varit insatta i Öst-Timor. Australien har också trupper i Afghanistan och deltog i invasionen mot Irak år 2003. Nya Zeeland har ett mindre försvar och siktar på ett nationellt försvar mot hot från lägre konfliktnivåer, bidra till stabilitet i närregionen och att delta i internationella insatser som prioriterats av bl.a. FN.

5 Lärdomar från studiens länderkartläggningar

I detta avsnitt sker en fördjupning av de internationella jämförelserna inom vissa områden i form av lärdomar från andra länder. Inledningsvis presenteras ett antal lärdomar som är av mer generell karaktär. Därefter övergår presentationen till att förflytta sig genom personalförsörjningsprocessens steg, från attraktion till avveckling.



Figur 5.1 Försvarsmaktens personalförsörjningsprocess

5.1 Reserver som fenomen

Sett i ett brett internationellt perspektiv är de soldater som i det svenska nya systemet benämns som tidvis tjänstgörande soldater att jämföras med reserver. De flesta andra länder har en eller flera typer av reserver, t.ex. sådana som övar med någon regelbundenhet respektive sådana som inte övar. Det kan t.ex. gälla personal som under de första åren efter att ha lämnat aktiv tjänst har skyldighet att fullgöra någon form av repetitionsövningar för att behålla sitt kunnande, eller personal som inte har skyldighet att träna men att kvarstå som reserv till 45 års ålder. Dessa typer av reserver är oftast inte förbandssatta, dvs. personalen är inte organiserade i förbandsenheter utan de funktionsövar och nyttjas i stor utsträckning som bemanningsreserv för internationella insatser. I de flesta fall där reserverna är förbandsorganiserade har de nästan uteslutande beredskap för nationella uppgifter.

Det finns även exempel på reservstyrkor som består av organiserade förbandsenheter som övar tillsammans och även har en planerad insatslinjal, dvs. är planerade att genomföra och också faktiskt genomför internationella insatser. De exempel vi funnit gäller USA där delar av Reserves och National Guard efter ett presidentbeslut i början av 00-talet har genomfört insatser i Irak och Afghanistan. Omfattningen har tidvis varit stor. I Irak var i november 2005 drygt 40 % av personalen från reservstyrkorna och i Afghanistan bemannades samtidigt insatsen till ca 55 % av personal från reservstyrkorna. Personalstyrkan i de amerikanska reservstyrkorna utgör drygt 40 % av USA:s samlade militära personal. 2005 utgjordes 58 % av de amerikanska armébrigaderna av reservbrigader. Två tredjedelar av dessa var Army National Guard och en tredjedel Army Reserve. Denna lösning för det amerikanska försvaret är dock alltså resultatet av en extraordinär åtgärd (presidentbeslut) och bör inte betraktas som det långsiktigt vanliga förhållandet. Då det mesta talar för en återgång till ordningen före presidentbeslutet när behoven i Irak och Afghanistan minskat i tillräcklig omfattning.

Övriga anglosaxiska länder, Storbritannien, Kanada, Australien, Irland samt även Frankrike har övade reservförband, men dessa reservförband har inte någon planerad insatslinjal utan de soldater ur dessa förband som deltar i internationella insatser gör det på frivillig basis. I Storbritannien finns emellertid undantagslagstiftning som efter parlamentariska beslut möjliggör att reserven kallas in till internationella insatser. Det har emellertid ännu inte gjorts.

Den "High readiness reserve" som finns i Australien har en beredskap på 28 dagar och är på 3 000 personer (totala antalet anställda i australiensiska försvarsmakten/armén är 55 000/28 000). Den består av förhållandevis små enheter (kompani) och ingår i större enheter från de aktiva (stående) styrkorna när de skickas på internationella insatser.

Att Sverige nu inför ett system med tidvis tjänstgörande soldater, som i andra länder skulle ingå bland kategorin reserver, och i så stor utsträckning, upp till ca 45 % av de insatta soldaterna, tänker låta denna personalkategori regelmässigt bemanna internationella insatser manar till att noga studera utvecklingen. Det manar också till att ha beredskap för att t.ex. se över volymerna och fördelningen mellan kontinuerligt och tidvis tjänstgörande soldater.

5.2 En svensk lösning

Det system med tidvis tjänstgörande soldater med tjänstgöringsplikt i internationella insatser som Sverige är på väg att lansera är inte unikt, men den stora tillit som ställs till dess förmåga att klara personalförsörjningen av internationella insatser kan sägas vara det. Det finns exempel på snarlika lösningar i USA, med deltidstjänstgörande soldater, placerade i förband med en insatslinjal. Det finns dock inget land där ca 3/5-delar av (den planerade) soldatvolymen utgörs av deltidstjänstgörande soldater som planeras genomföra internationella insatser. Danmark har provat ett system, Danska Internationella Brigaden – DIB, för att försörja internationella insatser mycket snarlikt det planerade svenska. DIB var baserad på tidigare värnpliktiga med ”rådighetskontrakt” för internationell tjänst och samtidigt som den svarade för såväl internationell snabbinsatsförmåga som rotationsmissioner utgjorde en del av det nationella försvaret. De danska erfarenheterna av DIB är att det var ett dyrt system som inte gav den effekt som efterfrågades och den har därför övergivits. Att den inte levererade tillräcklig effekt berodde bl.a. på att vissa av de soldater som kallades in för att genomföra internationella insatser var i för dålig form, antingen operativt i sin befattning eller i rent fysisk status. Den lösning som Danmark förlitat sig till efter DIB:s avskaffande har inneburit ett system med ett flertal anställningstidpunkter. Värnpliktiga korttidsanställs efter genomförd värnplikt för att genomföra en utbildning för en särskild mission och korttidsanställs därefter för den missionen. Därefter har soldaterna möjlighet att söka fast anställning i de stående förbanden. Detta system skulle möjligen kunna fungera även i Sverige för att försörja de internationella insatserna, men det skulle med största sannolikhet innebära att färre soldater stannade för att kvarstå i insatsorganisationen och därför skulle full bemanning av insatsorganisationen inte vara möjlig att uppnå. Om full bemanning av förbanden var ett mål skulle insatsorganisationen tvungen att krympa än mer än planerat.

Med det i åtanke måste man fundera över om det finns en beredskap hos Försvarmakten och Försvarsdepartementet att hantera en situation där systemet med deltidstjänstgörande soldater (GSS/T) inte fungerar tillfredsställande, dvs. inte levererar målsatta volymer och kvaliteter, dels för internationella insatser men också för nationell beredskap. Beredskapen hos Försvarsdepartementet kan antingen vara för att tillföra ökade anslag för att växla över volymer av tidvis tjänstgörande till fler heltidstjänstgörande soldater, som är dyrare och kräver ytterligare anslag. Beredskapen kan också vara för att acceptera lägre volymer soldater och därmed antingen inte fullt bemannade förband eller en mindre förbandsvolym. Beredskapen kan även gälla för att som vi påpekat tidigare skapa ett system med reserver, som finns i många andra länder, där volymen direkt gripbara förband minskar, men den totala förbandsvolymen kan hållas uppe utan att mer anslag behöver tillföras.

Ett av de uttalade syftena i regeringens proposition¹² med att växla över till en försvarsmakt helt försörjd av frivilligt rekryterad personal är för att på så sätt öka tillgänglighet och användbarhet och skapa förband direkt gripbara och bemannade med professionellt tränad personal. Där skrivs också att kontraktsförbanden kan åsättas snabbinsatsberedskap genom att aktiveras, men hur detta kommer att kunna realiseras, om en uttalad förutsättning bland arbetsgivarna som anställer de tidvis tjänstgörande soldaterna är att deras nyttjande i Försvarmakten kommer att genomföras med en relativt lång förvarning,¹³ återstår att se.

5.3 Systemövergång - militärt motstånd och minskade volymer

I ett flertal fall (exempelvis USA, Frankrike och Belgien) har den högsta militära ledningen mer eller mindre uttalat varit emot övergången från ett värnpliktsbaserat försvar till ett baserat helt på frivilligt rekryterad personal. Det militära motståndet kan säkerligen till viss del förklaras med att övergångarna i de flesta fall sammanfallit med betydande neddragningar av förbandsvolymer och personalvolymer. Flera länder har under en övergångsperiod kört systemen parallellt, dvs. under ett antal år fasat ut värnplikten under uppbyggnad av ett frivilligt system. Det gäller t.ex. Frankrike, Nederländerna, Estland, Italien. Fördelarna är att man bygger upp det nya systemet lugnt och kan dra

¹² *Ett användbart försvar*, regeringens prop. 2008/09:140.

¹³ Se t.ex. Folk och Försvars seminarium, 2010-02-24, *Försvarets framtida personalförsörjning*.

erfarenheter under tiden. Tyskland har fortfarande ett blandat system, eller om man så vill två system parallellt och om det danska systemet ska betecknas som ett frivilligt system med värnplikt i rekryteringssyfte låter vi just här vara osagt.

Övergångarna har också inte sällan skett inom oförändrade budgetramar, vilket tyder på att politikerna har ansett att de minskade volymerna finansierar ett, om inte samhällsekonomiskt så i alla fall för den aktuella försvarsmakten, kostsammare personalförsörjningssystem. Bos-Bakx och Soeters sträcker sig, som vi påpekat i föregående kapitel, så långt som att säga att en minskning av volymen är ett av de viktigaste villkoren för en övergång till frivillig personalförsörjning och att Nederländerna lyckats hålla nere kostnaderna genom att minska personalvolymerna.

Det är också kanske främst på ministerienivå som fördelarna med reserver uppmärksammas mest. Fördelarna av att kunna visa på stora volymer militär personal och militära förband, låt vara att en andel utgörs av reserver, vida uppväger ”kostnaden” av den lägre beredskapen och i vissa fall operativa förmågan. Regeringen uttrycker det som:

”De stående förbanden är kostsamma. För att möjliggöra en tillräcklig förbandsvolym och handlingsfrihet, måste det finnas förband med en något lägre tillgänglighet i form av kontraktsförband.”¹⁴

De danska förbanden var redan innan beslutet om omställning 2004 till del bemannade med anställda konstabler. Dessa tjänstgjorde bl.a. på mera krävande befattningar inom armén som stridsvagnsförare, signalister etc. Antalet växte successivt och uppgick år 2004 till ca 6 900 jämfört med nuvarande ca 7 500. Den danska övergången innebar således i stor utsträckning snarast ett avskaffande av plikttjänstgöringen kombinerat med en omfördelning av konstabler. Detta torde i stor utsträckning ha underlättat omställningen i Danmark.

I Sveriges fall förutsätts övergången inte ske samtidigt med ansevärd minskningar av personal- och förbandsvolymerna. Dessa har redan genomförts. Övergången motiveras som en logisk följd av Försvarsmaktens ändrade uppgifter och att den ska ge ökad tillgänglighet och användbarhet genom direkt gripbara välutbildade förband.

Att övergången förutsätts kunna ske inom budget utan de volymminskningar som genomförts i de flesta andra länder, Danmark undantaget enligt ovan, går det att resa frågetecken kring. Volymen anställda (egentligen årsarbetskrafter) och personer under grund- och befattningsutbildning ökar i princip i samma omfattning som antalet värnpliktiga som tidigare utbildats vilket skapar ett tryck uppåt på personalkostnaderna. Personer som tidigare värnpliktutbildades med värnpliktsersättning ersätts till övervägande del av anställd personal i tjänst eller i befattningsutbildning. Detta tryck uppåt i personalkostnaderna kommer sannolikt inte heller att motverkas av de minskningar av officersvolymen som är indikerade, även om vissa av de förskjutningar av officersvolymen från taktiska officerare till specialistofficerare kan komma att realisera betydande kostnadsbesparingar. Det borde för övrigt vara möjligt att förändra faktorintensiteterna, dvs. relationen mellan olika tillverkningsfaktorerers andelar i produktionen, när den typ av tekniksprång, som det kan sägas vara när värnpliktiga byts ut mot kontinuerligt tjänstgörande soldater sker.

5.4 Attraktion – marknadsföring



Med övergången till frivillig personalförsörjning är mönstret tydligt att marknadsföring av försvaret som en potentiell och attraktiv arbetsgivare är av yttersta vikt. Det yttrar sig på flera sätt. Dels i vilka grupper som söks upp och informeras, men också vilket budskap som förmedlas till de potentiella arbetstagarna. Frankrike har en stor decentraliserad organisation för information och rekrytering och Nederländerna har ca 200 rekryteringskontor spridda över landet (1/10-del av Sveriges yta och nära 75 procent större befolkning). En av anledningarna till detta är att skapa närvaro på arbetsmarknaden för att kunna sprida information. Flera länder, som t.ex. Danmark och Frankrike, har upplysning i skolorna. I Danmark är Forsvarets Personeltjeneste också utställare på landets alla utbildningsmässor.

¹⁴ Ett användbart försvar, sida 49, regeringens prop. 2008/09:140.

Det är i stort sett uteslutande försvarsmakten i respektive land som är ansvarig för att ta fram det budskap som skickas och oftast är det även försvarsmakten som är ansvarig för rekrytering och urval.

Det budskap som försvarsorganisationen sänder i marknadsförings- och rekryterings-sammanhang är något som måste förändras över tiden. Frågan om vilket budskapet ska vara är med andra ord inte ett problem som går att lösa en gång för alla. Det beror bl.a. på att den målgrupp man vänder sig till för rekrytering förändras över tiden när nya individer kommer till och att uppfattningen av vad begrepp som t.ex. auktoritet står för därmed också förändras över tiden.

För Sveriges del betyder detta att det kraftigt bör övervägas att arrangera så att hela processen, från marknadsföring till rekrytering och urval ägs och styrs av Försvarsmakten. På så sätt skapas närhet till processen och förståelse för organisationens behov. Det är också helt i linje med internationella erfarenheter.

5.5 Rekrytering och karriärvägar



På samma sätt som marknadsföring blir en viktig del av verksamheten efter en övergång till frivillig personalförsörjning kommer också rekrytering behöva ägnas stor uppmärksamhet i bemärkelsen att tillräckligt med personal och andra resurser avdelas för rekrytering. Det är också mycket tydligt av de undersökta länderna att döma att inte heller det sätt som rekryteringen genomförs på är något som har en en-gång-för-alla-lösning. Den behöver kunna förändras över tiden och den behöver också kunna användas flexibelt i så måtto att till vissa befattningar sker rekryteringen på sätt som inte annars används eller med hjälp av löne- och förmånspaket som inte erbjuds för andra befattningar. Flera länder ser t.ex. också mer flexibelt på kontraktstider.

Det är också mycket tydligt att utbildning under tjänstgöringstiden samt civilt meritvärde av utbildningen och tjänstgöringen starkt kan påverka möjligheterna att rekrytera. Försvaret kan ses som en väg in på arbetsmarknaden och en möjlighet att också skaffa sig en utbildning som har civil relevans. Det är också tydligt att dessa faktorer starkt bidrar till att framgångsrikt kunna växla över soldater från en militär karriär efter fullgjorda kontrakt till en civil och att det måste göras uppenbart för soldaten redan vid anställningstillfället att det är ett naturligt förfarande, dvs. att en livslång militär karriär inte är normalfallet för det stora flertalet anställda.

De internationella erfarenheter från jämförbara länder som övergått från plikt till frivillig rekrytering pekar på att det är svårt att rekrytera mer än 4 % av en årskull ("åldersklass") män och kvinnor. Rekrytering sker inte enbart från en åldersklass men för att jämföra länder som har olika åldersintervall som huvudsakliga målgrupper för rekrytering är det praktiskt att relatera rekryteringen till en åldersklass. I Försvarsmaktens planering har man talat om en årlig rekrytering på upp till 0,4 % från tio åldersklasser (20-29 år) vilket relaterat till en åldersklass blir 4 %. Det enda någorlunda jämförbara land som med råge uppnår 4 % är USA som dock också satsar mycket pengar, bl.a. för rekryteringskraft, på försvar (ca 4,3 % av BNP).

De internationella erfarenheterna pekar på en stor konjunkturpåverkan på rekryteringen där situationen på arbetsmarknaden och arbetslöshet är starkt påverkande faktorer på rekryteringsmöjligheterna och vi återkommer till detta nedan. Den i internationell jämförelse höga, och i för sig inte önskvärda, svenska ungdomsarbetslösheten kan dock tala för relativt sett goda rekryteringsmöjligheter för det svenska försvaret.

Rekryteringsmöjligheter har dock en "prislapp" och en underkritisk rekrytering kan stimuleras med högre löner och andra rekryterings- och anställningsincitament. Detta kommer dock behöva betalas med, allt annat lika, ökade försvarsutgifter som följd.

5.6 Konjunktorens inverkan

Det är ett tydligt mönster över konjunkturcyklerna i alla länder att högkonjunktur betyder såväl ett besvärligare rekryteringsläge som ökade avgångar bland den anställda personalen. Det senare ställer i sin tur högre krav på rekryteringen genom att högre volymer måste rekryteras. Att rekryteringen är svårare har sin förklaring i att färre personer är utan arbete eller arbetssökande och att konkurrensen

därmed är hårdare om de arbetssökande som finns tillgängliga på arbetsmarknaden. Att fler anställda slutar sin anställning vid en högkonjunktur har sin grund i samma förhållande, dvs. att efterfrågan på arbetsmarknaden är högre och det finns fler möjligheter att hitta andra anställningar.

Omvänt innebär lågkonjunktur färre avgångar bland den anställda personalen och förbättrade rekryteringsmöjligheter. Försvaret ses som en möjlighet att skaffa sig både utbildning som har civil relevans och kanske en första viktig yrkeserfarenhet att visa upp för kommande arbetsgivare.

Ett försvarat rekryteringsläge eller ökat rekryteringsbehov kan leda till att de kvalitativa kraven sänks för att kunna hålla upp volymerna. USA har från mitten av 00-talet och fram till lågkonjunkturen slog till, främst inom armén, successivt rekryterat med sänkta krav vad gäller

- utbildningsnivå (år 2005 var andelen med fullgjord gymnasieutbildning, "high school, ca 84 % för att sjunka till just över 70 % år 2007)
- testresultat
- ålder (fler över 40 år rekryteras)
- kriminalitet (fler med brottsligt förflutet accepteras)

Tidigare rekryteringsproblem i USA har inte lett till att man på motsvarande sätt tillåtit sig sänka kvalitetskraven. Inte heller i Nederländerna har man mött volymmässiga rekryteringsproblem med sänkta kvalitetskrav. Det går alltså inte att tala om något entydigt mönster, men det är en risk som måste övervägas och övervakas.

Förhållandena vid högkonjunktur måste mötas med tillskott av resurser för såväl rekrytering som ersättningspaket till anställda. Dessa tillskott kan ske genom omfördelning inom de vanliga tilldelade budgetarna eller genom tillskott till budgeten. Många länder har, efter en period med minskade försvarsbudgetar, under de senaste åren haft ökande budgetar.¹⁵ Till följd av den finanskris och påföljande lågkonjunktur som drabbade världen under 00-talets sista år och de budgetunderskott som många länder dragit på sig genom krisbekämpning eller strukturella brister går det att göra troligt att ett område som kan komma att drabbas av nedskärningar och nedtryckta budgetar är det militära försvaret.¹⁶ Det kan inte heller hållas för osannolikt att nästa högkonjunktur kommer att nyttjas för att sanera statsbudgetar och att minska statsskulden som andel av BNP, inte bara genom att BNP stiger utan även genom att amortera av på statsskulden. Det kan innebära att när konjunkturen återigen vänder uppåt och rekryteringsläget blir besvärligare kommer inte de nödvändiga resurserna att finnas för att satsa på högre löner och övriga rekryteringsfrämjande åtgärder, utan att andra verksamheter blir lidande.

För såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten gäller att försöka nå en förståelse och skapa en beredskap för att justera de resurser som avdelas för rekryteringsåtgärder. Förståelse skapas naturligtvis med kunskap om att dessa samband råder. Beredskap skapas t.ex. genom att inte in-teckna all resurstilldelning till fasta eller trögrörliga kostnadslag. Den kan också skapas genom att införandet av den nya personalförsörjningsprincipen medför förändringar i hur mycket Försvarsmaktens anslagstilldelning kan tillåtas variera, uppåt såväl som nedåt, över en konjunkturcykel. Det senare är naturligtvis en betydligt radikalare åtgärd att implementera.

5.7 Utbildning - avgångsprocent



Inför övergången till frivilligt rekryterade soldater i Sverige arbetar Försvarsmakten med ett planeringsantagande för hur många soldater som kommer att avbryta sin utbildning (GMU och befattningsutbildning) om ca 15 %. Det grundar sig i stor utsträckning på den genomsnittliga avgångsprocent som varit gällande de senaste åren med värnplikt. I jämförelse har Danmark uppvisat ca 30-procentiga avgångstal under utbildningstiden och Nederländerna 30-procentiga avgångstal under det första året av anställning (inklusive utbildning). Inom delar av den nederländska

¹⁵ Se Bergstrand, B-G, *Personal- och försvarsutgifternas utveckling i NATO- och EU- länderna (en förstudie)*, bilaga 6, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

¹⁶ The Economist, September 11th - 17th 2010, s 31 f, The Future of British Defence.

marinkåren har avgångstal på upp till 60 % under tiden de genomgår grund- och funktionsutbildning samt är placerade på sin praktikplacering rapporterats.

Det förefaller som att det svenska antagandet kan antas vara optimistiskt om inte även de som ansluter till hemvärn/nationella skyddsstyrkor istället för att bli GSS/K och GSS/T också ses avgångar under utbildning (12,5 %). Valet att till synes basera antaganden om avgångstal för det frivilliga systemet på avgångstal som gällt under värnpliktsystemet kan ifrågasättas. Det verkar vara rimligt att anta att en person som frivilligt sökt sig till Försvarsmakten har betydligt lägre motstånd mot att avbryta sin utbildning jämfört med en soldat som tagits in i Försvarsmakten med plikt som grund, speciellt som pliktsoldaten inte helt frivilligt kunnat avbryta sin utbildning. Vi redovisar i nästa kapitel resultat av känslighetsanalyser kring denna faktor, där systemet stressas genom ökade avgångstal såväl under utbildningstiden som även sedan under tjänstgöringsperioden som GSS/K eller GSS/T.

Slutsatsen blir att detta är mycket viktig faktor att noga följa utvecklingen av och söka kontrollera. Avgångsprocenten kan påverkas via ett antal variabler, där ersättningsnivåer bara är en av dem. Som TNO¹⁷ visat i sin forskning är även en förändrad inställning bland utbildningsofficerarna en viktig faktor att arbeta med.

5.8 Nyttja – anställning



5.8.1 Specialregler, incitament och inlåsningseffekter

Det är inte alls ovanligt att arbetsrätten för försvarsområdet i de studerade länderna omfattas av speciella regler. I USA finns det t.o.m. egna domstolar i försvaret som även äger rätt att döma i arbetsrättsliga ärenden. Försvaret har också stor frihet i att självständigt utforma egna anställningsvillkor och regler.

En viss koppling kan finnas mellan dessa specialregler och den incitamentsstruktur som byggts upp för rekrytering av ny personal och möjligheterna att behålla redan anställd personal. Det finns t.ex. ett flertal exempel på användandet av bestraffande incitament. I Nederländerna har tidigare, vid förtida avgångar, funnits en återbetalningsskyldighet för utbildningskostnader. Denna återbetalningsskyldighet har gällt för personer som avbrutit sina kontrakt innan vissa stipulerade tider som i sin tur bestämts av vilken typ av utbildning man fått. Längre tid har gällt för t.ex. piloter än för soldater. Ett annat exempel är USA där möjligheterna att ge individen ett sämre anställningsbetyg om t.ex. inte kontraktet fullgörs används och ett sämre anställningsbetyg från det militära kan försvåra möjligheterna att hitta annat arbete.

Även många former av belönande incitament förekommer. Exempel är fria eller subventionerade bostäder, fri sjuk- och tandvård, fri eller subventionerad kost, barnomsorg eller bidrag till barnomsorg och tillgång till ”taxfree”/rabatterade inköp. Dessutom är utbildning, inom försvarsorganisationen eller vid andra utbildningsanstalter, under eller efter kontraktets fullgörande vanliga. Förmånerna kan dessutom vara skattefria vilket stärker värdet av dem som ”inlåsningseffekt”.

Oavsett om incitamenten är av belönande eller bestraffande natur, medför de att det i systemet skapas inlåsningseffekter. Dessa inlåsningseffekter verkar återhållande på avgångstalen under kontraktstiden och t.ex. en omsigneringsbonus för teckna ett nytt kontrakt efter fullgjort kontrakt i kombination med kortare kontraktstider kan ha större positiva effekter än längre kontraktstider och bestraffande incitament. Det kan sannolikt också inverka positivt på genomsnittliga anställnings- och tjänstgöringstider, något vi i nästa kapitel kommer att se är mycket viktigt för balansen i systemet och dess kostnader. Starka inlåsningseffekter, särskilt av bestraffande karaktär, kan dock inverka negativt på rekryteringskraften. Om man upplever att man skriver på ett kontrakt som man inte kan komma ur utan att ”betala dyrt”, kommer sannolikt fler att dra sig för att skriva kontrakt.

¹⁷ Delahajj, Roos och Six, Caroline, presentationer under beök hos TNO Defence, Security and Safety i Soesterberg, 2010-05-28. TNO kan sägas vara den nederländska motsvarigheten till FOI.

Med ledning av de internationella erfarenheterna är det rimliga att Försvarsmakten behöver utveckla sitt användande av incitament. Det gäller sannolikt såväl vilka incitament som kan användas som när de bör användas. Huruvida det betyder att bestraffande incitament bör införas och vilka de skulle kunna vara har vi med anledning av de erfarenheter vi samlat, inte tillräckliga kunskaper att uttala oss om. Besträffande incitament får anses vara en relativt ovanlig företeelse på den svenska arbetsmarknaden och hur det skulle påverka rekryteringsförmågan behöver utredas djupare inför ett eventuellt införande.

5.8.2 Lönenivåer

Flera länder har rapporterat att för låga lönenivåer negativt påverkat både rekrytering och förmågan att behålla anställd personal. Med *för låga löner* menas då att lönenivåerna inte är konkurrenskraftiga i förhållande till civila, privata såväl som statliga, alternativa anställningsmöjligheter. Dessa konkurrerande civila anställningar kan tänkas utgöras av t.ex. polisen, eller säkerhets- och väktarbranschen. I Belgien jämfördes lönenivåerna, förutom med polisens, med andra yrkeskategorier för lågutbildad arbetskraft, nämligen posten och järnvägsbolag. Ökningar av lönenivåer, ibland betydande ökningar, har i vissa fall, t.ex. USA och Nederländerna, genomförts för att rätta till vad som uppfattats som strukturella problem. Generellt sett verkar lönenivåer som är något högre än genomsnittet för motsvarande grupper vara ett riktvärde som stödjer en framgångsrik rekrytering och förmåga att behålla personal. Ett mönster är också att ingångslönerna är relativt höga, men att sedan är löneutvecklingstakten inte så hög.

Bilden är inte entydig. I Danmark säger man sig inte rekrytera på lön utan på upplevelsen och utbildningen. Den grundlön som den danske soldaten får är i jämförelse inte så hög, men sammantaget över en insatscykel kommer han upp i en lönenivå som är högre än genomsnittet för motsvarande åldersgrupper.

Vad detta kan antas innebära för svenska förhållanden är inte helt lätt att uttala sig om. Det finns erfarenheter som talar för att löneläget för tidigare genomförda rekryteringar till internationella insatser kunnat hållas på en rimlig nivå. Om det med dessa erfarenheter som grund innebär att de danska erfarenheterna ska tillåtas att väga tyngst i en förutsägelse om ett framtida läge i Sverige är dock att göra det för enkelt för sig. Här behövs marknadsanalys och sannolikt praktisk erfarenhet från kommande rekryteringar. Det är också så att ett löneläge som etableras på en "onödigt hög" nivå kommer att bli svårt att sänka på annat sätt än genom att låta löneutvecklingen vara sämre än på resten av arbetsmarknaden. Därför kan det vara välbetänt att starta lågt. Det betyder å andra sidan att lönenivåerna kan behöva höjas senare och därmed kräva omplanering.

5.8.3 Särskilda befattningar

Ett genomgående mönster bland studiens länder är att vissa befattningar är särskilt svåra att kontinuerligt hålla tillsatta. Det gäller t.ex. teknisk och medicinsk personal. En orsak som ofta nämns är att den alternativa arbetsmarknaden för personal med denna typ av utbildning och erfarenhet är stor och därmed bjuds lönerna upp på ett sätt som försvarsmakter har svårt att kunna matcha eller hinna justera. Till detta kommer också att försvarsmakterna i många fall rekryterar personal med löften om utbildning för dessa personalkategorier. Utbildningen används för dessa kategorier och många andra i ett rekryteringsfrämjande syfte samtidigt som utbildning generellt sett också används för att kunna växla över personal från en militär till en civil karriär. Det ligger med andra ord i systemets natur att personalen ska växla över till en civil karriär, men kanske sker det väl så snabbt ibland utifrån försvarets önskemål och behov.

Att lyckas behålla personal i de grupper som i många länder kan betecknas som kroniska bristyrken kan sägas vara en ständigt närvarande utmaning. För Sveriges vidkommande bör detta innebära att Försvarsmakten måste mäta och föra statistik på vilka typer av befattningar som över tiden (även över konjunkturcyklerna) kommer att vara de som regelmässigt är svårast att tillsätta. Men kunskap om vilka befattningarna är måste paras med kunskap om hur arbetsmarknaden i övrigt ser ut och vad den erbjuder de som potentiellt skulle kunna anställas för bristbefattningarna. Med denna samlade kunskapen kan rekryterings- och anställningserbjudanden kontinuerligt anpassas. Sannolikt måste höjda lönenivåer tillåtas som ett verktyg för att kunna nöjaktigt bemanna dessa kategorier, samtidigt som utbildning under anställning erbjuds. Eftersom arbetsmarknaden förändras är detta inte heller ett

arbete som någonsin kan anses avslutat, utan kunskap om arbetsmarknad och bristyrken måste kontinuerligt uppdateras.

5.8.4 Kvinnor i försvaret

Försvarsorganisationer vars bemanning vilar på frivillighet har generellt sett en högre andel kvinnor i sina led än de som vilar på värnplikt. Anledningen till detta är sannolikt att värnplikten uteslutande varit en plikt för den manliga delen av befolkningen och även om kvinnor inte varit helt utestängda från möjligheten att göra en militär karriär har detta lett till ett skevt urval. Det har i sin tur medfört att andelen kvinnor pressats tillbaka mer än vad som annars skulle varit fallet. Det stöds alltså av att de frivilligt försörjda försvarsorganisationernas andelar kvinnligt anställda är markant högre. Vi kan konstatera att länder som lämnat plikten i allmänhet uppvisar kvinnoandelar på mellan 10-15 % och länder som har eller tills nyligen har haft plikten kvar ligger på 5-10 %. I Sverige är andelen under 2009 ca 7 %, i Norge ca 9 %. Finland ligger på ännu lägre tal. Det skulle kunna uttryckas som att en övergång från manligt baserad plikt till könsneutral frivillighet nästan med automatik leder till ökad kvinnlig representation.

Det går alltså att förutse att andelen kvinnor i det den svenska försvarsmakten kommer att stiga när inte längre män på ett lika påfallande sätt har företräde in via en, låt vara en allt annat än allmän, värnplikt.

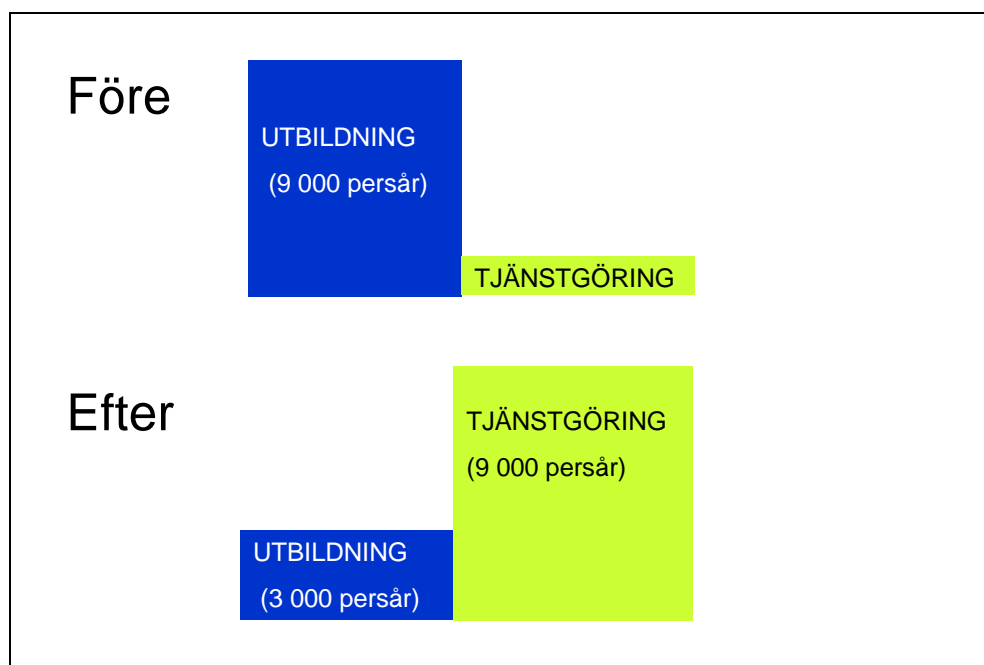
6 Den svenska referensen och känslighetsanalyser

I detta kapitel beskrivs det beslutade systemet för den svenska soldatförsörjningen ("den svenska referensen") som den kommer till uttryck i Försvarmaktens Utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP)¹⁸ och de antaganden den baseras på. Därefter görs en känslighetsanalys av dessa antaganden och deras effekt på rekryteringsbehov och kostnader.

6.1 Den svenska referensen

Vid de internationella jämförelserna och känslighetsanalyserna av gjorda antaganden rörande rekrytering och anställning har vi utgått från "den svenska referensen". Den "svenska referensen" beskriver det planerade svenska systemet när det är intaget och i ett s.k. "steady state-läge". Åren fram till detta läge kommer att behandlas i en senare analys.

Förändringarna innebär en markant förskjutning i verksamhetstyngdpunkt från utbildning av värnpliktiga till tjänstgöring av anställda soldater och sjömän (GSS), se figur nedan (avrundade siffror).



Figur 6.1 Från utbildning av värnpliktiga till tjänstgörande soldater

Den svenska referensen bygger på FMUP och olika underlagsdokument till denna.

Rekryteringen ska sikta till att hålla ett bestånd av 6 900 kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän,¹⁹ fortsättningsvis benämnda GSS/K, 9 200 tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän fortsättningsvis benämnda GSS/T, 3 900 yrkesofficerare med taktisk inriktning, 4 900 yrkesofficerare med specialistinriktning och 2 500 reservofficerare. Härutöver tillkommer hemvärn/nationella skyddsstyrkor på 22 000. Dessa består dels av 5 000 rekryterade från frivilligorganisationerna och 400 reservofficerare. Resterande del, 16 600, utgörs av hemvärnsavtal, gruppbefäl och soldater som ska rekryteras på frivillig grund. Antalet civilanställda planeras till 5 300.

¹⁸ Försvarmaktens Utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP 2011), Försvarmakten, Bilaga 1, 23 320:51391, Februari 2010.

¹⁹ FMUP:s siffra är ursprungligen 6 800, men har enligt uppgifter från Personalstaben vid Högkvarteret senare reviderats till 6 900. När vi i den fortsatta framställningen refererar till FMUP gäller det med detta tillägg.

Vi kan notera att FMUP avviker från de personalvolymerna som presenteras i inriktningspropositionen från mars 2009²⁰ som låg till riksdagsbeslutet i juni 2009, se nedanstående sammanställning:

Tabell 1 Jämförelse mellan Inriktningspropositionen 2008/09:140 och FMUP 2011-2020

Personalkategori (antal)	Inriktningsprop	FMUP
Yrkesofficer - taktisk	3 300	3 900
Yrkesofficer - specialist	5 200	4 900
Reservofficer (betydligt färre personår)	2 500	2 500
Soldater/Sjömän - anställda	6 450 ↓	6 900
Soldater/sjömän - kontrakterade	9 200 ↑	9 200
Årlig rekrytering till soldater/sjömän	4 000	4 000
Hemvärn	22 000	22 000
Civila	5 050	5 300

(Kommentar till pilarna i tabellen. Inriktningspropositionen påtalar att man gärna ser ett lägre tal anställda soldater/sjömän (GSS/K) och ett högre antal kontrakterade tidvis tjänstgörande soldater/sjömän (GSS/T) än vad Försvarsmakten i det läget bedömt vara behovet, 6 450 resp 9 200).

FMUP innehåller sålunda betydligt fler GSS/K än vad propositionen pekar på och även ett ökat antal yrkesofficerare med taktisk inriktning delvis på bekostnad av ett lägre antal yrkesofficerare med specialistinriktning. Antalet civilanställda har också ökat något i jämförelse med propositionen. (I pågående arbete inom HKV tycks dock officersantalen åter närma sig de tal som nämns i Inriktningspropositionen och också vad gäller mellan taktiska officerare och specialistofficerare.)

En annan avvikelse är att inriktningspropositionen anger att andelen GSS/K i armén inte bör uppgå till mer än 25 %. I Försvarsmaktens planering utgör de dock ca 35 %.

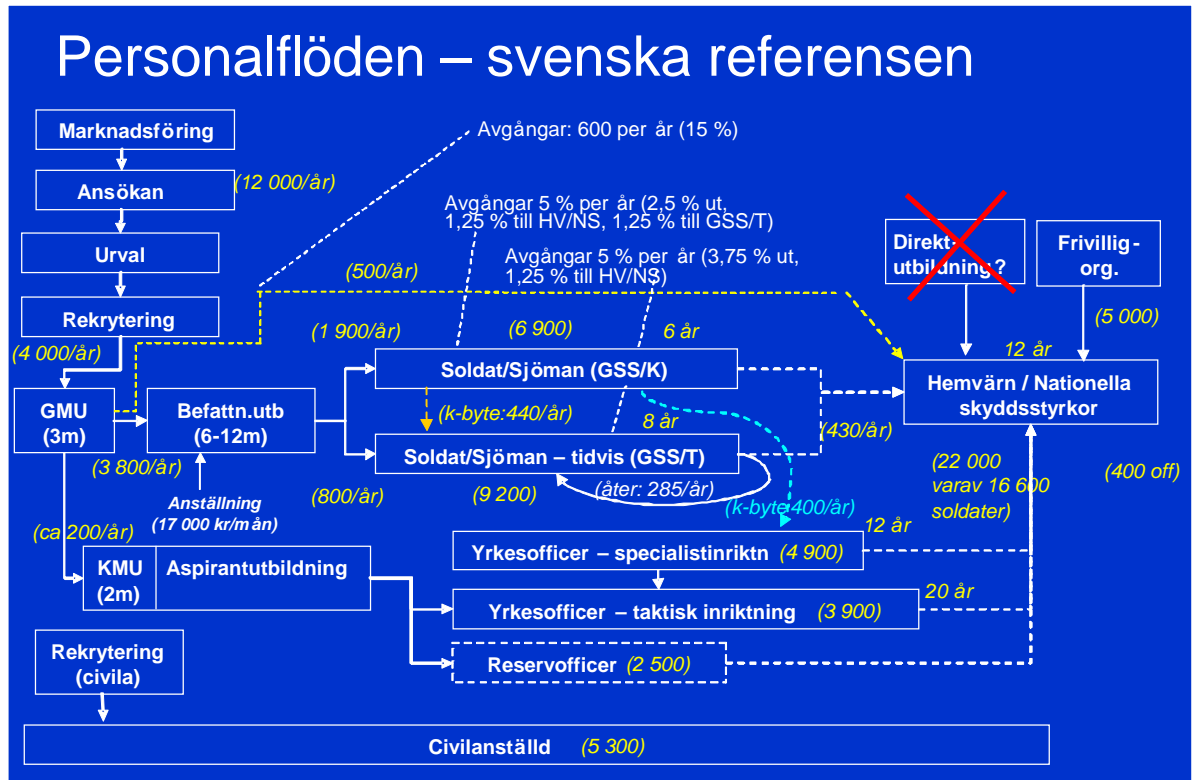
Den svenska referensen, dess antaganden och de rekryterings- och personalflöden som behövs för att hålla den planerade personalvolymen åskådliggörs i Figur 6.2 nedan:

Årligen bedöms ca 4 000 rekryteras och påbörja militär utbildning. För att få 4 000 lämpliga bedöms antalet ansökningar behöva vara ca tre gånger större dvs. runt 12 000.

Utbildningen startar med grundläggande militär utbildning (GMU) på 3 månader. Ersättningen under GMU består av dagpenning likt tidigare ”pliktförmåner”. Efter GMU sker vissa karriärval varvid 500 per år, motsvarande 12,5 % av rekryteringen, avbryter fortsatt utbildning och istället ansluter till hemvärn/nationella skyddsstyrkor.

De som har ambitioner att bli officerare med taktisk inriktning (eller reservofficerare), ca 200 per år, efter GMU genomgår kompletterande militär utbildning (KMU) innan aspirantutbildning påbörjas.

²⁰ Prop 2008/09:140, ”Ett användbart försvar”, Försvarsdepartementet.



Figur 6.2 Schematisk framställning av personalstockar och – flöden i den svenska referensen

Efter GMU anställs personerna, med en initial provanställning på sex månader, och får en månadslön (snitt ca 17 000 kr/månad). Befattningsutbildning av varierande längd påbörjas.

Under GMU antas ca 15 %, dvs. 600, avbryta utbildningen och helt lämna försvaret.

Detta innebär att efter fullgjord GMU och befattningsutbildning och efter ”avskiljning” av ca 200 som påbörjar officersutbildning återstår 2 700. Dessa rekryteras huvudsakligen till GSS/K men vissa direktrekryteras till GSS/T. Behoven av GSS/T fylls eljest av avgångna och/eller GSS/K som övergår till GSS/T.

Kontraktstiden för GSS/K är i genomsnitt sex år. Under kontraktstiden bedöms de årliga förtidsavgångarna vara 5 % varav 2,5 % helt lämnar försvaret (170 per år), 1,25 % byter till GSS/T (85 per år) och 1,25 % ansluter till hemvärn/nationella skyddsstyrkor (85 per år).

Härutöver bedöms 6,52 % per år (figurens ”k-byte”: ca 440/år”) byta till tjänst som GSS/T.

Efter fullgjorda kontrakt antas ca 226 personer per år gå till hemvärn/nationella skyddsstyrkor.

GSS/K är också rekryteringskällan till yrkesofficerare med specialistinriktning och ca 400 per år antas byta till en karriär som specialistofficerare.

Vi kan sålunda se att GSS/K ses som ingång och rekryteringskälla till flera andra personalkategorier (specialistofficerare, GSS/T och hemvärn/nationella skyddsstyrkor).

Nettoförlusterna i form av att de helt lämnar försvaret, utan att först byta till någon annan personalkategori, är enligt planeringen mycket små.

Kontraktstiden för GSS/T bedöms i genomsnitt vara 7-8 år. Årliga avgångar bedöms årligen bli 5 % varav 3,75 % (384 individer) helt lämnar försvaret och 1,25 % (115 individer) ansluter till hemvärn/nationella skyddsstyrkor. GSS/T fylls dels av direktrekrytering och dels av avgångna GSS/K som istället blir GSS/T enligt ovan beskrivna antaganden. Dessutom antas 34 % av dem som fullgjort en första kontraktstid vara beredda att skriva på ytterligare ett kontrakt vilket innebär att tillflöde på ytterligare 284 personer per år.

Efter fullgjorda kontrakt antas ca 209 personer per år gå till hemvärn/nationella skyddsstyrkor.

Kontrakt för gruppbefäl, soldater och sjömän inom hemvärn/nationella skyddsstyrkor antas i genomsnitt vara på 12 år. Hemvärn/nationella skyddsstyrkor antas inte behöva direktrekrytera utan tillflödet ska lösas av avgångna rekryter (500 per år), förtidsavgångna GSS/K (85 per år), förtidsavgångna GSS/T (115 per år), GSS/K som ansluter efter avslutade kontrakt (226 per år) och GSS/K som ansluter efter avslutade kontrakt (209 per år) i enlighet med tidigare redovisade antaganden. Dessutom antas ca 60 % vara villiga att teckna kontrakt för ytterligare en period i hemvärn/nationella skyddsstyrkor vilket innebär ett årligt tillskott på drygt 600 individer.

Fokus i denna rapport är försörjningen av gruppbefäl, soldater och sjömän, GSS, därför berör vi endast kortfattat officerarna. Antalet yrkesofficerare med taktisk inriktning planeras till 3 900 med en årlig rekrytering på ca 200. Denna rekrytering innebär att antalet kan uppnås om en officer i genomsnitt stannar 19 ½ år i försvaret (=3900/200). Idag är genomsnittlig anställningstid ca 21 år. Den årliga rekryteringen ska dock också täcka behovet av reservofficerare vilket kan innebära att 200 blir underkritiskt.

Yrkesofficerare med specialistinriktning rekryteras från GSS/K med en årlig övergång på ca 400. Detta innebär att behovet täcks om dessa individer utöver sin tid som GSS/K dessutom i genomsnitt stannar som specialistofficerare i 12 ¼ år (=4900/400). Om de byter till specialistofficerare efter fullgjort kontrakt som GSS/K blir den genomsnittliga totala anställningstiden 18 ¼ år. Om vi dessutom antar 5 % förtidsavgångar bland specialistofficerarna innebär detta att vissa officerare måste stanna mycket länge för att personalvolymen ska kunna nås.

Vi har inte djupare analyserat hemvärn/nationella skyddsstyrkor. I våra känslighetsanalyser har vi inte låtit dessa styrkors behov vara dimensionerande för rekryteringen. Vi har dock gjort vissa översiktliga beräkningar och kan konstatera att med gjorda antaganden rörande möjlig rekrytering så räcker inte det årliga tillflödet till hemvärn/nationella skyddsstyrkor (om man även här antar med årliga förtidsavgångar på 5 %) för att fylla behovet. Det finns ett kompletterande behov av årlig ”direktrekrytering” utöver de 500 som kommer från fullgjord GMU. Detta är i referensalternativet inte så stort (uppmot 200 per år). Om inte gjorda rekryteringsantaganden håller växer detta behov av ”direktrekrytering” snabbt.

6.2 Känslighetsanalyser av den svenska referensen

I detta avsnitt redovisas resultaten från känslighetsanalyser av personalförsörjningen i Försvarsmakten.

Referensalternativet för de känslighetsanalyser av gjorda rekryterings- och anställningsantaganden är den planering enligt FMUP som redovisats ovan.

De s.k. beroendevariablerna i känslighetsanalysen är dels det årliga rekryteringsbehovet, dels påverkan på personal-, och utbildnings- och tjänstgöringskostnader och i detta skede av analysen endast utbildningskostnader. Kostnaderna redovisas som differenskalkyler i förhållande till FMUP, dvs. som skillnad (+ / -) i förhållande till kostnadsnivån i FMUP. Bedömningar av absolutnivån på personal-, utbildnings-, övnings- och tjänstgöringskostnader kommer i senare analys.

De variabler vars påverkan på de beroende variablerna som testas i känslighetsanalyserna är:

- Anställnings- och kontraktstider (tid i snitt, ”avtal”)
- Avgångar under utbildning
- Avgångar under anställning/kontrakt
- Lönenivåer, ersättningar
- Utbildnings-, övningskostnader i olika skeden av soldatkarriären
- Operativt tempo
- Byte till annan personalkategori inom försvaret/karriärväxling till andra sektorer

Känslighetsanalysen ska inte ses som en kritik av de rimligt realistiska antaganden som ligger till grund för det ovan beskrivna referensalternativet utan ska ses som en analys av effekter av

alternativa, också rimligt realistiska, antaganden. Syftet med känslighetsanalyserna är bl.a. att identifiera potentiella "flaskhalsar" i försörjningen av gruppbefäl, soldater och sjömän.

Ett trovärdigt utfall att jämföra dessa antaganden kommer att finnas först efter några år då systemet stabiliserats och effekterna av en hel konjunkturcykels påverkan på rekryteringen kan studeras.

Den ekonomiska utgångspunkten är antagna kostnader år 2014 (det sista året som innehåller ekonomiska uppgifter, de därpå följande antas vara en prolongering) enligt budgetunderlaget för 2011 (BU11).²¹ BU11 är koordinerad med FMUP. Prisläge är 2010.

- 40 870 mnkr i försvarsutgifter
- 20 829 mnkr i kostnader för förbandsverksamhet (anslag 1.1)
- 2 137 mnkr i anslag för fredsfrämjande förbandsinsatser (anslag 1.2)
- 10 500 -11 000 mnkr i personalkostnader (dessa anges inte explicit men antas vara i nivå med tidigare utfall enligt bilaga 1)

6.2.1 Kostnadsberäkningar – på "kort" och "lång" sikt

Kostnadsberäkningarna i detta kapitel avser endast effekter på utbildningskostnaderna (GMU och befattningsutbildning). Kostnadskonsekvenserna anges som ökade (+) kostnader eller minskade kostnader (-) i förhållande till referensen, FMUP. De sammanlagda avgångar på 27,5 % under och efter utbildning (de som slutar helt och de som istället rekryteras till hemvärn/nationella skyddsstyrkor) antas ske under de inledande tre månaderna, GMU. Under befattningsutbildningen, som i genomsnitt antas vara åtta månader, sker endast marginella avgångar. Den sammanlagda utbildningstiden blir därmed i genomsnitt 11 månader i likhet med utbildningstidens längd under värnpliktsystemet. En kostnad per utbildningsdag under GMU antas på kort sikt vara 720 kr/dag (dagsersättning och övriga personalförmåner på 320 kr plus vissa direkt rörliga utbildningskostnader s.k. verksamhetsmedel på 400 kr) och 1 800 kr/dag på "lång sikt" (där även behovet av utbildningsofficerare, stödpersonal, FMLOG, lokalhyror, utbildningsanordningar och andra på längre sikt påverkbara, rörliga kostnader förändras). Under befattningsutbildningen erhåller rekryterna en månadslön på 17 000 kr som med sociala avgifter blir ca 25 500 kr i lönekostnader. Detta innebär att dagskostnaden på "kort sikt" stiger till 1200 kr och på "lång sikt" till ca 2300 kr.

De olika komponenterna i dagskostnaden illustreras i nedanstående figur:

²¹ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 med särskilda redovisningar, 23 383:51394, Försvarsmakten mars 2010.

Utbildningskostnader/dag under GMU

Dagpenning, utryckningsbidrag, resor, kost, övriga förmåner = 320 kr	} 720 kr/dag Avrundat: 1 800 kr/dag
Rörliga kostnader (verksamhetsmedel): ammunition, drivmedel, rörliga lönetillägg, visst materielunderhåll = 400 kr	
Tillkommer på "lång sikt": Långsiktig anpassning av behov av utbildningsofficerare, stödpersonal, FMLOG, lokalhyror, utbildningsanordningar = ca 1100 kr	

Utbildningskostnader under befattningsutbildning

Månadslön = 17 000 kr (25 500 kr inkl. sociala avgifter) = 850 kr (per dag)	} Avrundat: 1 200 kr/dag Avrundat: 2 300 kr/dag
Rörliga kostnader (verksamhetsmedel): ammunition, drivmedel, rörliga lönetillägg, visst materielunderhåll = 400 kr	
Tillkommer på "lång sikt": Långsiktig anpassning av behov av utbildningsofficerare, stödpersonal, FMLOG, lokalhyror, utbildningsanordningar = ca 1100 kr	

Figur 6.3 Dagskostnader för utbildning och tjänstgöring

Dagskostnaderna är ungefärliga och bygger på principen hellre ungefär rätt (genom att de innehåller relevanta kostnader vars exakta nivå är svår att fastställa) än exakt fel (då relevanta kostnader exkluderas genom att de inte exakt går att fastställa och enbart exakt mätbara kostnader påverkar beräkningarna.) Dagskostnaderna är skattade utifrån beräkningar baserade på uppgifter från Försvarmakten, verksamhetsuppdrag (VU) till utbildningsställen inom Försvarmakten och uppgifter i årsredovisningar.

6.2.2 Översikt – känslighetsanalyser

Nedan redovisas en översikt som beskriver vad varje "förändringsenhet" i form av $\pm 1\%$, ± 1 år, ± 1 000 kr i månadslön, ± 1 utbildningsmånad i befattningsutbildning etc. betyder för rekryteringsbehov och kostnader. Kostnaderna anges i Miljoner kr (mnkr). Alla kostnadsförändringar uttryck som årliga belopp inte över tiden ackumulerade belopp.

Tabell 2 Översiktstabell avseende känslighetsanalyser

Variabel	Grund- antagande	Förändring:	Påverkan på rekryterings- behov	Påverkan på utbildnings- kostnader ("kort sikt")	Påverkan på utbildnings- kostnader ("lång sikt")
Avgångar under utbildning	15 %	1 %	50	15 mnkr	30 mnkr
Årliga avgångar under kontrakt/anställning	5 %	1 %	160	45 mnkr	90 mnkr
Kontraktstider	6 år GSS/K, 8 år GSS/T	1 år	340	95 mnkr	195 mnkr
Månadslön för soldater/sjömän	17 000 kr	1 000 kr	-----	185 mnkr	185 mnkr
Befattningsutbildningens längd	Snitt 8 månader	1 månad	-----	110 mnkr	210 mnkr
Utbildnings- och tjänstgöringskostnader	Se avsnitt 4.2.1	100 kr/dag	-----	400 mnkr	400 mnkr
Genomsnittlig tid i tjänst för GSS/T	15 %	1 %	-----	40 mnkr	65 mnkr
Förändrat operativt tempo (op.temp)	1:5 (GSS/K) 1:8 (GSS/T)	Till 1:6 resp 1:9	300	360 mnkr	810 mnkr

Tabellkommentar: En ökning av antaganden för avgångar under utbildning från 15 till 16 % ökar det årliga rekryteringsbehovet med ca 50 och kostnaderna på "kort sikt" med 15 mnkr och på "lång sikt" med 30 mnkr. På samma sätt redovisas de andra variablerna i steg motsvarande kolumnen "Förändring".

6.2.3 Möjlig rekrytering?

Vi har i tidigare kapitel berört internationella erfarenheter från jämförbara länder som övergått från plikt till frivillig rekrytering och de pekar på att det är svårt att rekrytera mer än 4 % av en årskull ("åldersklass") män och kvinnor. Rekrytering sker inte enbart från en åldersklass men för att jämföra länder som har olika åldersintervall som huvudsakliga målgrupper för rekrytering är det praktiskt att relatera rekryteringen till en åldersklass. I Försvarsmaktens planering har man talat om en årlig rekrytering på ca 0,4 % från tio åldersklasser (20-29 år) vilket kan jämföras med 4 % från en åldersklass.

Det enda någorlunda jämförbara land som med råge uppnår 4 % är USA som dock också satsar mycket pengar och därmed rekryteringskraft på försvar (ca 4,3 % av BNP).

Nuvarande åldersklasser i 20-29-årsåldern är på ca 115 000 – 120 000. Den närmaste tioårsperioden sjunker dessa tal från en toppnivå om några år på 134 000 till om tio år ca 95 000. Genomsnittet bland 10-19-åringar är dock knappt 115 000.

En möjlig maximal rekrytering på 4 % skulle sålunda, med en vikande tendens, peka på ca 4 600 per år.

6.2.4 Avgångsprocent under utbildning

Den svenska referensen utgår från att 15 % av de som rekryteras hoppar av innan utbildningen (GMU och befattningsutbildning) är fullgjord. I denna siffra ingår också sådana som tvingas lämna av medicinska skäl och sådana som Försvarsmakten av olika skäl inte önskar anställa. Siffran på 15 % stämmer väl med avgångarna under utbildning i värnpliktsystemet. Dessa var i allmänhet mellan

12-14 % där ca 10 % hoppade av utbildningen och uppemot 5 % av olika skäl inte bedömdes kunna krigsplaceras.

Det faktum att rekryteringen nu bygger på frivillighet skulle tala för lägre avgångar medan det större åtagandet att utbildas för en längre anställning skulle tala för högre avgångar.

De internationella erfarenheterna talar ofta för högre avgångar än antagna 15 %. Erfarenheter från Nederländerna och Danmark pekar på uppemot 30 % och erfarenheter från USA på ca 20 %.

Nedanstående tabell redovisar rekryteringsbehov och kostnadskonsekvenser (\pm) vid några alternativa antaganden. Variationer sker endast av avgångsprocent under utbildning. Övriga antaganden är fortsatt identiska med den svenska referensen enligt FMUP.

Tabell 3 Resultat av känslighetsanalys för avgångsprocent under utbildning

Avgångsprocent under utbildning	Rekryteringsbehov per år	Påverkan på utbildningskostnader ("kort sikt")	Påverkan på utbildningskostnader ("lång sikt")
15 % (referens)	4 000	----	----
20 %	4 250	+75 mnkr	+150 mnkr
30 %	4 850	+ 245 mnkr	+500 mnkr

Om man även betraktar de som istället för att bli GSS/K eller GSS/T direkt ansluter till hemvärn/nationella skyddsstyrkor som avgångar blir den planerade avgången totalt 27,5 % istället för ovannämnda referens på 15 %. Avgångarna hamnar i så fall i nivå med de avgångar som observerats i jämförelseländerna.

6.2.5 Avgångsprocent under anställnings-/kontraktstid

Den svenska referensen antar årliga förtidsavgångar på 5 % såväl från GSS/K som från GSS/T men detta är bruttoavgångar. En stor del antas istället avgå till en annan personalkategori bland försvarets militära personal. Nettoavgångarna, de som helt lämna försvaret, är lägre: 2,5 % för GSS/K och 3,75 % för GSS/T.

De internationella erfarenheterna tyder på att många länder tar till starka "inlåsningseffekter" för att behålla personalen. Dessa "inlåsningseffekter" är av både positiv natur (bonusar, utbildningsbidrag, bostadsförmåner, goda pensionsvillkor etc.) och i vissa fall negativ natur (återbetalning av bekostad utbildning, tvång att stanna viss tid efter genomgången utbildning, mediokra/dåliga anställningsbetyg om du inte fullgör kontrakt etc.).

Genom dessa "inlåsningseffekter" hålls avgångarna nere. Erfarenheterna tyder på att liknande "inlåsningseffekter" kan behövas för att uppnå de låga nettoavgångar som antagits i den svenska försvarsplaneringen.

Tabell 4 Resultat av känslighetsanalys för avgångsprocent under kontrakt

Årliga förtidsavgångar under kontrakt/anställning (GSS/K resp GSS/T)	Rekryteringsbehov per år	Påverkan på utbildningskostnader ("kort sikt")	Påverkan på utbildningskostnader ("lång sikt")
5 % (referens), netto 2,5 resp 3,75 %	4 000	----	----
10%, netto 7,5 % resp 8,75 %	4 880	+255 mnkr	+515 mnkr

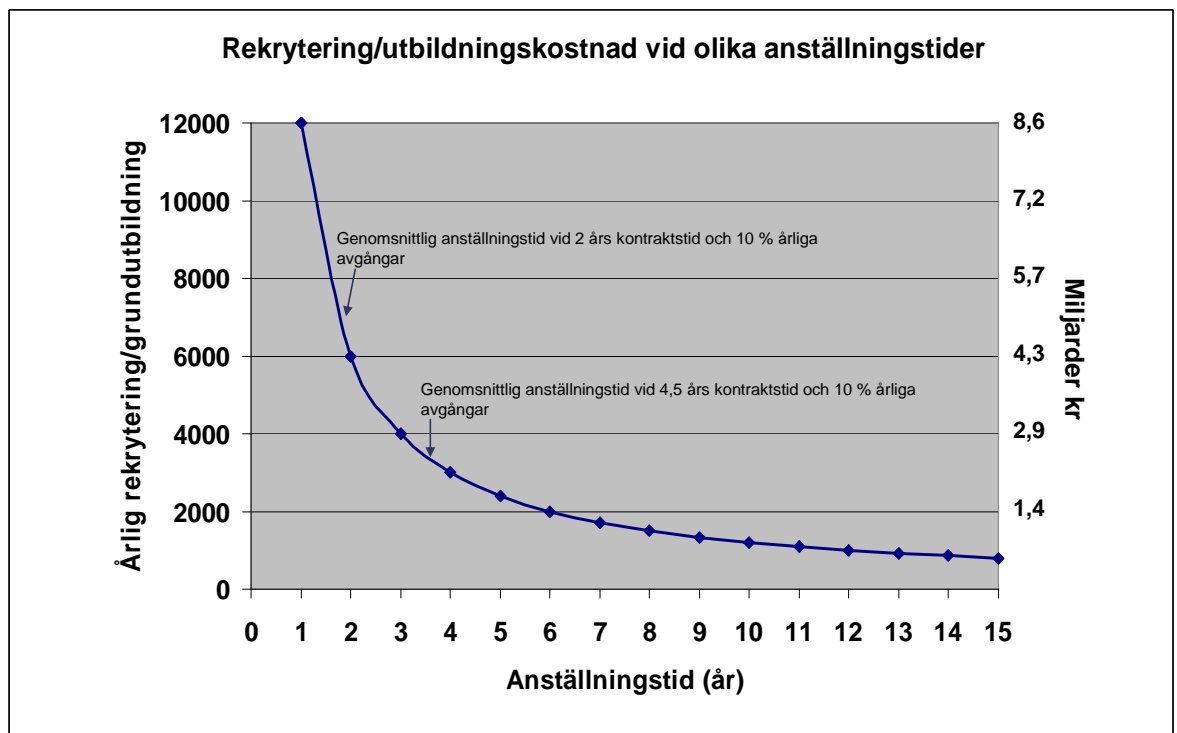
Höga årliga förtidsavgångar kommer också att försvåra rekryteringen till hemvärn/nationella skyddsstyrkor som till viss del kommer från GSS/K och GSS/T efter fullgjorda kontrakt.

6.2.6 Kontraktstider

Kontraktstiderna har i FMUP i genomsnitt antagits vara 6 år för GSS/K och 8 år för GSS/T. I de nyligen slutna kollektivavtalen talas det om kontrakt på upp till 8 år med möjlig förlängning på upp till ytterligare 4 år. En maximal tid på 12 år har stipulerats.

Kontraktstiderna har mycket stor påverkan på rekryteringsbehov och kostnader vilket påvisades av FOI-forskarna Peter Nordlund och Bernt Öström i deras underlag till Pliktutredningen år 2008.

Nedanstående bild från detta underlag visar effekter på rekryteringsbehov och kostnader vid olika kontraktstider (egentligen anställningstider). De i figuren redovisade rekryteringsbehoven och kostnadsnivåerna rör ett annat referensalternativ, nämligen Försvarsmaktens förslag enligt rapporten från perspektivstudierna från december 2007,²² men det principiella utseendet på kurvan är likartat även vid studierna av andra alternativ.



Figur 6.4 Anställningstid – effekt på rekryteringsbehov och kostnader

Kurvan visar att den tidigare tillämpade maximala kontraktstiden för tidsbegränsade anställningar på två år var extremt drivande för rekryteringsbehov och kostnader och således mycket kostnadsineffektiv. Kan kontraktstider och anställningstider förlängas till 6-7 år planar kurvan ut och varje ytterligare förlängning betyder på marginalen mindre för att ytterligare sänka rekryteringsbehov och kostnader. Ytterligare förlängningar har dock fortfarande effekter på rekryteringsbehov och kostnader om än reducerade. Figuren visar också att om anställningstiderna blir kortare jämfört med de planerade, kommer kostnaderna att stiga relativt snabbt, vilket också går att läsa ut av tabell 5 nedan.

Flexibla möjligheter till kontraktstider och på varandra följande möjligheter att förnya kontrakt kan, som vi argumenterade för i föregående kapitel, vara nyckelfaktorer för en lyckad framtida svensk försörjning av gruppbefäl, soldater och sjömän.

Nedan redovisas rekryteringsbehov vid olika variationer av kontraktstider i förhållande till den nu aktuella referensen från FMUP.

²² Försvarsmakten, *Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, HKV 23 382:63862.

Tabell 5 Resultat av känslighetsanalys för kontraktstider

Kontraktstider GSS/K resp GSS/T	Rekruteringsbehov per år	Påverkan på utbildningskostnader ("kort sikt")	Påverkan på utbildningskostnader ("lång sikt")
4 år resp 6 år	5120	+325 mnkr	+655 mnkr
6 resp 8 år (referens)	4 000	----	----
8 år resp 8 år	3 640	- 100 mnkr	- 205 mnkr
10 år resp 10 år	3 200	- 225 mnkr	- 460 mnkr

6.2.7 Befattningsutbildningens längd

Befattningsutbildningen för soldater och sjömän kommer att ha varierande längd beroende på befattning. Vi har antagit en genomsnittlig längd på 8 månader vilket innebär att den sammanlagda tiden för grundläggande militär utbildning (GMU) och genomsnittlig tid för befattningsutbildning blir 11 månader vilket överensstämmer med utbildningstiden för värnpliktiga i det tills nyligen tillämpade pliktssystemet.

En ökning/minskning av den genomsnittliga tiden för befattningsutbildningen påverkar kostnader med ca *110 mnkr* på "kort sikt" och med *210 mnkr* på "lång sikt".

6.2.8 Lönenivåer för soldater/sjömän

Månadslönen för soldater/sjömän har antagits vara 17 000 kr månad. Till detta kommer sociala avgifter på närmare 50 %. Under insatser och övningar tillkommer lönetillägg vilket gör att den faktiska lönen blir betydligt högre. En förändring av månadslönen med 1 000 kr motsvarar kostnader på *185 mnkr*. I beräkningar har GSS/T i genomsnitt antagits tjänstgöra 15 % av kontraktstiden.

Känslighetsanalys:

En lönenivå på 20 000 kr (exkl. tillägg) skulle medföra ökade kostnader på *555 mnkr*.

Ersättningen under GMU består av pliktförmåner.

Känslighetsanalys: Om istället en låg månadslön på 12 000 kr skulle utgå under GMU växer kostnaderna med drygt *90 mnkr*.

6.2.9 Kostnaderna för utbildning och tjänstgöring

Det nya personalförsörjningssystemet innebär som nämnts att fokus flyttats ifrån att utbilda värnpliktiga till att nyttja tjänstgörande soldater/sjömän. Verksamhetskostnaderna för de anställda soldaterna/sjömännen kommer att vara en mycket väsentlig kostnadspåverkande faktor i den nya personalförsörjningen. Kostnaderna för soldaternas/sjömännens utbildning och tjänstgöring består utöver lön också av andra verksamhetskostnader (se avsnitt 6.2.1 och 7.6).

I föregående avsnitt redovisade vi effekter av förändringar i månadslönen. En förändring av övriga utbildnings- och tjänstgöringskostnader med 100 kr per dag påverkar kostnaderna med 400 mnkr.

Känslighetsanalys: En ökad utbildnings- och tjänstgöringskostnad på 100 kr per dag skulle innebära ökade kostnader på *400 mnkr*. Ca 100 kr är ungefär vad dagskostnaden ökade under befattningsutbildningen jämfört med genomsnittet under hela utbildningsfasen under den tidigare värnpliktsutbildningen (se även avsnitt 7.5).

6.2.10 Tjänstgöringstid för tidvis tjänstgörande soldater/sjömän (GSS/T)

GSS/T tjänstgör under delar av sin totala kontraktstid. Andelen tjänstgöring har varierat i antagandena från Försvarmakten och i den politiska debatten. Siffror mellan 15 – 40 % har nämnts i dessa sammanhang. Skillnaden mellan dessa antaganden är omräknat till personår (årsarbetskrafter)

så stor som 2 300 motsvarande en kostnadsskillnad på en dryg miljard kr. Rent teoretiskt skulle ett tidsuttag hamna på ca 21-22 % om vi antar ett halvår i insats vart fjärde år (op.tempo 1:8), ca två månaders missionsutbildning och en månads "avrustning" i samband med insats samt en krigsförbandsövning, KFÖ, vart tredje år. I de senaste uppgifterna vi erhållit från Försvarsmakten sägs att tjänstgöringsuttaget i genomsnitt inte bör överstiga 15 %. En förändring av tjänstgöringsandelen med 1 % motsvarar ca 40 mnkr på "kort sikt" och 65 mnkr på "lång sikt".

Känslighetsanalys: En ökning av tjänstgöringsandelen till 20 % innebär ökade kostnader på 200 mnkr på "kort sikt" och på 325 mnkr på "lång sikt".

Om en ökad tjänstgöringsandel för GSS/T istället för att hamna på toppen av ett givet antal GSS/K "växlas in" mot ett minskat antal GSS/K kan istället kostnadsminskningar uppnås. Ett sådant alternativ innebär dock färre GSS till insatsorganisationen.

6.2.11 Operativt tempo

Förband med GSS/K ska i normalfallet ha ett operativt tempo på 1:5 med ett halvt års insats vart femte halvår (en insats vart 2 ½ år). Motsvarande tempo för GSS/T är 1:8. Detta ger med 6 900 GSS/K och 9 200 GSS/T en kontinuerlig, teoretisk insatsförmåga i antal soldater på 2 530 GSS ($6\,900/5=1380$ plus $9\,200/8=1\,150$). Kravet är en förmåga att kunna ha i 2 000 personer i insatser varav ca 1 600 utgörs av GSS och resten av främst yrkesofficerare). Personal till Nordic Battle Group antas ingå i kravet på att ha en insatsförmåga på 2 000 personer.

Kraven på insatser är delvis dimensionerande för rekrytering och tillgång av GSS. Att det teoretiska antalet är högre än kraven har dels att göra med att operativt tempo är förbandens operativa tempo inte personalens, att vissa förband och därmed GSS sällan eller aldrig kommer att göra internationella insatser. Insatser kommer sannolikt främst att göras av GSS i mark- och amfibiestyrkorna tillsammans med funktionsförbanden. Om vi dock bara antar att det är dessa som ska göra insatser i ovannämnda operativa tempon blir antalet ca 1 400-1 500 i insats vilket är lägre än behovet på 1 600. Om alla GSS inräknas blir det "matematiska överskottet" på GSS ca 4 000. Detta "överskott" har frysts till denna nivå i beräkningar av konsekvenser av ett minskat operativt tempo.

Nedan redovisas resultatet av dessa approximativa beräkningar av ett minskat operativt tempo från 1:5 till 1:6 för GSS/K och från 1:8 till 1:9 för GSS/T. Resultatet visas för ett behov av 1 600 GSS i insats. Till skillnad från tidigare beräkningar påverkas i detta fall inte endast det årliga rekryteringsbehovet utan också det totala behovet av GSS/K resp. GSS/T som ökar med minskad insatsfrekvens.

Tabell 6 Resultat av känslighetsanalys av operativt tempo

Operativt tempo (GSS/K resp GSS/T)	Rekryteringsbehov per år	Behov av GSS/K resp GSS/T	Påverkan på kostnader ("kort sikt")	Påverkan på kostnader ("lång sikt")
1:5 resp 1:8 (referens)	4 000	6 900 resp 9 200	----	----
1:6 resp 1:9 (behov 1 600 GSS)	4 300	7 800 resp 9 900	+ 360 mnkr	+810 mnkr

Ett operativt tempo för GSS/T på 1:8 är, som vi beskrivit ovan, att beteckna som ett genomsnittstempo för förbanden och kan variera betydligt för den enskilde soldaten. Om också den totala volymen GSS/T som tjänstgör tillåts variera över tiden kommer den totala anslagsbelastningen även att variera, under förutsättning att alla GSS/K tjänstgör i en över åren stabil omfattning. Exempelvis skulle effekten av en variation mellan två år där 1/7-del av alla GSS/T tjänstgör i internationella operationer år 1, medan år 2 endast 1/9-del av alla GSS/T tjänstgör vara att antalet tjänstgörande GSS/T i utlandsoperationer varierade mellan 1 314 och 1 022 stycken. Variationen mellan åren av enbart lönedel som denna ryckighet i tjänstgöringen för GSS/T om knappt 300

personer skulle resultera i är ca 85 mkr. Genomsnittet av tjänstgörande personer för de två åren i detta enkla räkneexempel är i stort lika med att en 1/8-del tjänstgjort under de bägge åren.

Det är alltså inte frågan om någon fördyring totalt sett utan en planeringsmässig utmaning att tillåta volymerna tjänstgörande GSS/T att variera mellan åren. Det skulle också innebära en ytterligare påfrestning för myndigheten att klara anslagsutfallen inom det band av anslagssparande och anslagskredit som är tillåtet att föra mellan olika budgetår. Resonemanget är naturligtvis giltigt för hela den tjänstgöring som GSS/T kommer att göra. Samma typ av ryckighet i anslagsbelastning kommer att uppstå om volymen tjänstgörande GSS/T varierar mellan åren mellan t.ex. 15 % och 20 %.

6.2.12 "Återanvändning" av personal

Att rekryterade personer erbjuds möjligheter till kontraktsförlängningar och/eller möjligheter att förlänga karriären genom byte till annan tjänst minskar rekryteringsbehov och utbildningskostnader. En sådan återanvändning av militär personal sker också i stor utsträckning enligt FMUP inte minst av GSS/K. Planeringen förutsätter en mycket hög återanvändning av GSS/K genom att förtidsavgångna GSS/K istället blir GSS/T eller rekryteras till hemvärn/skyddsstyrkor. GSS/K byter även i hög utsträckning till specialistofficerare och GSS/T. GSS/K fyller även efter fullgjorda kontrakt på inflödet till hemvärn/nationella skyddsstyrkor.

Antaganden om en reducerad återanvändning av GSS/K skulle innebära höjda rekryteringsbehov och ökade kostnader men inte så dramatiska då en minskad övergång från GSS/K till GSS/T och därmed ökat behov av nyrekrytering till GSS/T kompenseras av reducerat behov av nyrekrytering till GSS/K. Det är främst i det sista steget av "återanvändning", Hemvärdet och de nationella skyddsstyrkorna, som effekterna av lägre "återanvändning" blir mer kännbara.

6.2.13 Hemvärn/Nationella skyddsstyrkor

Hemvärdet/Nationella skyddsstyrkorna ska enligt plan inte "direktrekryteras" utan personalförsörjas genom soldater/sjömän som avgår efter fullgjord GMU (ca 500 per år), förtidsavgångar från GSS/K och GSS/T (ca 200 per år), soldater/sjömän som ansluter efter fullgjorda kontrakt som GSS/K och GSS/T (ca 430 per år), reservofficerare och frivilligorganisationerna totalt ca 1 130 per år. De 500 som ansluter direkt efter GMU kan möjligen ses som en typ av "direktrekrytering". De behovsberäkningar vi gjort indikerar dock att ett ytterligare behov av "direktrekrytering" finns även i referensalternativet som bygger på FMUP. Detta behov är med gjorda antaganden närmare 200 individer per år vilket totalt indikerar ett årligt behov av rekrytering på sammanlagt drygt 1 300 personer. (Uppgifter från Hemvärdet finns om ett behov av ca 1 450 personer vilket nära ansluter till våra överslagsberäkningar).

I de olika känslighetsanalyser vi gjort med varierande antaganden rörande GSS/K och GSS/T varierar behovet av ytterligare "direktrekrytering" mellan ca 200-300. Om vi dessutom lägger till ett antagande om kortare kontraktstid på 8 år istället för 12 år för soldater/sjömän i hemvärn och nationella skyddsstyrkor och dessutom antar att inte 60 % skriver på för en andra kontraktperiod utan istället 45 % växer det tillkommande behovet av "direktrekrytering" till 700 per år.

Man kan möjligen i sammanhanget diskutera om det inte är, åtminstone delvis, skilda målgrupper som söker anställning som anställning som "vanlig" GSS resp. tjänst i Hemvärdet. Detta skulle tala för delvis skilda processer för marknadsföring och rekrytering även om GMU skulle kunna samordnas.

Personal i Hemvärdet/nationella skyddsstyrkorna bör också kunna utgöra en rekryteringsbas för att kunna personalförsörja internationella insatser.

6.2.14 Proportioner GSS/K och GSS/T

Kostnadsmässigt går det, med gjorda antaganden, ca fyra GSS/T på en GSS/K om man tar hänsyn till kostnader under både utbildning och tjänstgöring. Det finns alltså stora kostnadsfördelar med en stor andel GSS/T. Det finns dock frågetecken rörande effekten i form av användbarhet och

tillgänglighet vilket gör att Försvarsmakten ofta önskat öka andelen kontinuerligt tjänstgörande, GSS/K.

I detta avsnitt räknar vi dels på den proportion som framgår av Inriktningspropositionen där det sägs att maximalt 25 % av soldaterna i markförbanden ska vara GSS/K. Detta innebär i förhållande till FMUP ca 900 färre GSS/K och motsvarande 900 fler GSS/T.

I ytterligare ett räkneexempel redovisar vi vad en kostnadsneutral effekt med bara GSS/K och utan GSS/T skulle innebära.

Endast 25 % kontinuerligt tjänstgörande i markförbanden

Fördelningen skulle i ett sådant alternativ bli ca 6 000 GSS/K och ca 10 100 GSS/T.

Det årliga rekryteringsbehovet minskar ytterst marginellt men kostnaderna sjunker med 335 *mnkr* ("kort sikt") -530 *mnkr* ("lång sikt") vid antagande om en genomsnittlig tjänstgöring på 15 % för GSS/T.

Det lägre antalet GSS/K gör att rekryteringen till specialistofficerare försvåras. En knappt märkbar skärpning av op.tempot blir också nödvändig, allt annat lika, för en oförändrad ambition avseende antalet GSS i internationella insatser.

Endast kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl/soldater/sjömän, GSS/K

Kostnaderna är oförändrade och de pengar som frigörs från GSS/T används för att öka antalet GSS/K.

Med oförändrad kostnadsnivå skulle antalet GSS/K kunna vara ca 9 400, vilket är en ökning med 2 500 jämfört med referensalternativet. Det årliga rekryteringsbehovet minskar från 4 000 till 2 600.

Den lägre rekryteringen och det totalt lägre antalet soldater/sjömän innebär dock att bemanningen av befattningar i insatsorganisationen och rekryteringen till hemvärn/nationella skyddsstyrkor försvåras.

Om förmågan till insatser alltjämt ska vara 2 000 varav 1 600 utgörs av GSS behöver det operativa tempot för GSS/K höjas från planerade 1:5 till ca 1:3,5.

6.2.15 Kombinationsalternativ

Hittills har vi i känslighetsanalyserna endast testat konsekvenserna av en variabel i taget. Nu testar vi olika kombinationer av antaganden av avgångsprocent under utbildning, förtidsavgångar under kontrakt/anställning och kontraktstider. Om vi blandat in ytterligare variabler skulle spridningen bli än större från referensalternativet.

Kombinationerna utgörs av ett "**worst case-alternativ**" där vi valt att inom rimliga gränser testa ofördelaktiga antaganden. Det kan också finnas en korrelation mellan ofördelaktiga utvecklingar – infinner sig det ena negativa utfallet kan risken öka för att även andra inträffar. Vi testar också **tre kombinationer av "sannolika antaganden"**.

Worst case-alternativet bygger på ett antagande om 30 % avgångar under utbildning, 10 % förtidsavgångar (varav netto, 7,5 % resp. 8,75 %, som helt lämnar försvaret) och kontraktstider på 6 år för såväl GSS/K som GSS/T.

I samtliga sannolika alternativ (1)-(3) är antagandet att avgångarna under utbildning är 20 % och förtidsavgångarna 7,5 % (netto 5 % resp. 6,25 %) medan kontraktstiderna i (1) är 6 år resp. 8 år, i (2) 7 år resp. 9 år och i (3) 8 resp. 9 år.

Tabell 7 Resultat av känslighetsanalys för kombinationsalternativen

Kontraktstider GSS/K resp GSS/T	Rekryteringsbehov per år	Påverkan på utbildningskostnader ("kort sikt")	Påverkan på utbildningskostnader ("lång sikt")
Worst case (30 %, 10 %, 6 år/6 år)	6 370	+685 mnkr	+1 390 mnkr
Sannolikt (1) (20 %, 7,5 %, 6 år/8 år)	4 670	+195 mnkr	+395 mnkr
Sannolikt (2) (20 %, 7,5 %, 7 år/9 år)	4 300	+ 90 mnkr	+ 180 mnkr
Sannolikt (3) (20 %, 7,5 %, 8 år/9 år)	4 150	+45 mnkr	+90 mnkr

Rekryteringsbehovet i "worst case-alternativet" uppgår till nästan 6 % av en åldersklass och kommer sannolikt vara mycket svårt att uppnå utan kraftiga rekryteringsstimulanser till höga kostnader. De olika "sannolika alternativen" innebär också rekryteringsbehov som ligger på nivåer som erfarenhetsmässigt från andra länder innebär stora utmaningar att nå.

6.2.16 Behov av en plan B

Känslighetsanalyserna visar att främst rekryteringsbehov vid rimliga variationer av antaganden kan komma upp i kritiska nivåer men också att kostnaderna kan stiga dramatiskt. Vi har i tidigare kapitel propagerat för att skapa en beredskap för utvecklingar som inte följer det planerade. Försvarsmakten och Försvarsdepartementet bör således ha en plan B i de fall den föreslagna planen och dess antaganden inte uppnås. Denna plan B kan innebära en ändrad struktur på fördelningen av gruppbefäl, soldater och sjömän och/eller ambitionsanpassningar i personalvolym och/eller behov av ökat ekonomiskt utrymme och/eller andra prioriteringar inom samma ekonomiska utrymme.

7 Personalkostnadernas utveckling

I detta kapitel görs en bedömning av kostnadsutvecklingen för personal fram till år 2019 då omställningen av personalförsörjningen och målvolymerna för alla personalkategorier i stort sett uppnått. Detta innebär till skillnad mot tidigare att inte bara kostnader för soldatförsörjningen studeras utan kostnaderna för alla personalkategorier.

7.1 Personalkostnader vid övergång från plikt till frivillighet – internationell betraktelse

Vi har låtit göra en analys av försvarsutgifternas utveckling och påverkan på personalandelen av utgifterna i 33 Nato- och EU-länder och därvid jämfört länder som övergått från plikt till frivillighet med länder som haft plikten kvar. Resultatet återfinns i separat PM.²³ Bilden som framkommer är inte entydig. I tabellen nedan redovisas dessa länder utifrån dels om försvarsutgifterna har ökat, i stort varit oförändrade eller minskat och dels efter om personalandelen ökat, varit oförändrad eller minskat.

		Total Military Expenditures		
		Declining / 7 countries	Stable / 14 countries	Rising / 12 countries
"Personnel Share": Share (%) of Total Military Exp allocated to Personnel Exp.	Decreasing / 9 countries	(I) Germany Portugal	(II) Denmark Netherlands Luxembourg USA	(III) Spain Poland Albania
	Stable / 16 countries	(IV) Italy	(V) France Hungary Czech Republic Slovak Republic Latvia Lithuania Croatia Austria	(VI) Norway United Kingdom Canada Slovenia Estonia Finland Malta
	Increasing / 8 countries	(VI) Belgium Greece Turkey Sweden	(IX) Bulgaria Romania	(IX) Ireland Cyprus

Figur 7.1 Matris över trend i försvarsutgifter och andel personalkostnader

²³ Bengt-Göran Bergstrand, Personal- och försvarsutgifternas utveckling i NATO- och EU- länderna (en förstudie), FOI, Bilaga till FOI PM FOI-2010-1080, juni 2010.

Fram till kalla krigets slut hade de flesta länder en tillämpad värnplikt för att kunna hålla stora väpnade styrkor. Av de studerade NATO- och EU-länderna var det endast USA, Storbritannien och Luxemburg som lämnat den tillämpade värnplikten före kalla krigets slut. Därutöver fanns några länder som aldrig i modern tid haft tillämpad värnplikt: Irland, Kanada och Malta.

För länder med liten eller medelstor befolkning är det svårt att uppnå en stor väpnad styrka på med en rekrytering baserad på frivillighet.

Efter kalla krigets slut minskade behoven av en stor försvarsorganisation i form av mobiliseringsbara soldater. Detta har lett till en ansenlig minskning av de väpnade styrkornas numerär vilket i sin tur skapat förutsättningar för länder att lämna den tillämpade värnplikten. Så har också skett i mycket stor utsträckning med Nederländerna och Belgien i bräschen vid mitten av 90-talet. Snart följde Frankrike och Spanien och därefter många andra länder. I nuläget är länder med tillämpad värnplikt en tydlig minoritet: Cypern, Danmark (dock i en mycket kort, begränsad form), Estland, Finland, Grekland, Norge, Turkiet, Tyskland (blandsystem) och Österrike.

Vid övergången till frivillighet från plikt har det aldrig varit fråga om att ersätta värnpliktsförsvaret med ett lika stort försvar av anställda soldater. Den minskade personalvolymen har fått finansiera de högre kostnader per person i det frivilligt rekryterade försvaret. Man har sålt ”volym” och köpt ”tillgänglighet”.

Många av länderna har också haft en successivt minskad värnplikt där plikten blivit allt mindre allmän och allt mer selektiv. Detta gör att det är svårt att urskilja ett tydligt ”Alexander-hugg” i försvarsutgifter och personalandelar.

Att detta som i Sveriges fall innebär att flera anställda soldater i tjänst och under utbildning planeras i det nya frivilligt rekryterade försvaret än under värnpliktsperioden fr.o.m. år 2005 är dock ovanligt. Detta talar för att Sverige kommer att se ett kostnadstryck uppåt som vanligtvis inte syns i de övriga länderna.

Noteras bör dock att i Sverige och länder som tillämpat värnplikt har de verkliga samhällsekonomiska kostnaderna för värnplikten varit större än de som syns i försvarsutgifterna.²⁴ Den samhällsekonomiska kostnaden (”alternativkostnaden”) för att med låg ersättning disponera arbetskraft som haft ett värde för andra arbetsgivare som varit högre än ersättningen från Försvarsmakten har varit en ”dold värnpliktskostnad”.

7.2 Försvars- och personalkostnader - grundantaganden

Vi har gjort en analys av personalvolym och personalkostnader under perioden 2001-2009. Analysen har gjorts utifrån Försvarsmaktens årsredovisningar för de olika åren.

Utfallet har sedan fungerat som en utgångspunkt för jämförelser med planen för 2019.

I tabeller och figurer i bilaga 1 – Personalkostnadsanalys - Utfall 2001-2009- redovisas dessa siffror.

Den ekonomiska utgångspunkten är antagna kostnader år 2019 (det sista ekonomiskt redovisade året är 2014, de därpå följande antas vara en prolongering) enligt BU11.²⁵ BU11 är koordinerad med FMUP. Prisläge är 2010.

- 40 870 mnkr i försvarsutgifter
- 20 829 mnkr i kostnader för förbandsverksamhet (anslag 1.1)
- 2 137 mnkr i anslag för fredsfrämjande förbandsinsatser (anslag 1.2)
- 10 500 - 11 000 mnkr i personalkostnader (dessa anges inte explicit i BU11 men antas vara i nivå med tidigare utfall enligt bilaga 1)

²⁴ Peter Nordlund, Helge Löfstedt, Bernt Öström, ”Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser”, FOI-R--2543--SE, Maj 2008 (kap 11).

²⁵ Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 med särskilda redovisningar, 23 383:51394, Försvarsmakten mars 2010.

7.3 Personalkostnaders utveckling – ”Före och Efter-analys”

I denna analys jämförs Försvarsmakten efter genomförd förändring av personalförsörjningen med situationen före förändringarna. De kostnadspåverkande skillnaderna identifieras och analyseras och värderas i ekonomiska termer. Därefter beskrivs och kommenteras hur dessa skillnader hanterats i FMUP och andra planer. Slutligen görs en bedömning av ekonomiska risker/potential som inte fullt beaktats i planeringen. Resultaten av analysen sammanfattas i tabellform.

Det är dock svårt att på detaljerad nivå ta del av hur potentiella kostnadseffekter hanterats i den ekonomiska planeringen i FMUP och budgetunderlag (BU11).

Analysen fungerar både som en ekonomisk realiserbarhetsprövning av FMUP och FM:s planering och som en ”checklista” för Försvarsdepartementet att särskilt beakta vid ekonomisk uppföljning av utvecklingen inom personalområdet. Listan över risker/potential som inte fullt ut beaktats i planeringen kan öka medvetandet om dessa hos såväl Försvarsdepartementet och Försvarsmakten och innebära att de tydligare adresseras i fortsatt planering.

”Efter” är personalläget i Försvarsmakten när förändringarna är genomförda. Detta läge motsvaras av år 2019. Aktuella indikationer från Försvarsmakten tyder dock på att förändringarna kommer att dra ut på tiden så att det nya ”stabila läget” efter förändring enligt FMUP 2019 inträffar några år senare.

”Före” är personalläget i Försvarsmakten år 2006 som var det sista någorlunda stabila året innan en övergångsperiod som startade med treterminssystemet och avslutades med avvecklingen av tillämplig plikt innevarande år. År 2007-2010 är därför inte representativa för situationen före förändringsperioden.

De ekonomiska värderingarna är gjorda utifrån ett helikopterperspektiv för att ge en strategisk överblick över de större ekonomiska konsekvenserna enligt mottot hellre ”ungefär rätt” än ”exakt fel”.

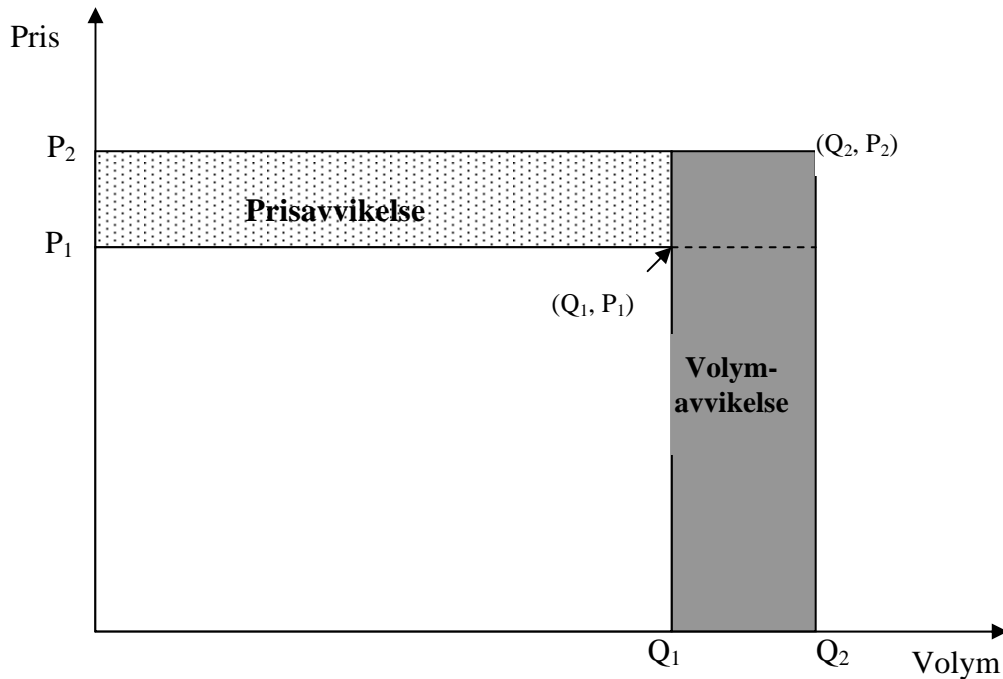
Analysen görs delvis med hjälp av en ekonomisk avvikelseanalys där skillnaderna hänförs till volym- resp prisavvikelser.

Förfarandet illustreras i figuren nedan. År 1 (”Före”) var volymen Q_1 och priset P_1 . Ytan som ges av rektangeln Q_1-P_1 var de totala kostnaderna för denna kombination av volym och pris. År 2 är volymen Q_2 och priset P_2 . Ytan Q_2-P_2 motsvarar de totala kostnaderna för denna kombination av volym och pris (hela rektangeln från origo till punkten Q_2 på volymaxeln, till punkten P_2 på prisaxeln, till ”spetsen” som motsvaras av (Q_2-P_2) i figuren).

Volymavvikelsen kan nu beräknas som $(Q_2-Q_1)*P_2$, den gråtonade delen i figuren.

Prisavvikelsen blir $(P_2-P_1)*Q_1$, den rastrade delen i figuren.

Egentligen utgörs den övre högra delen av en s.k. kombinationseffekt där både volym och pris påverkar avvikelsen. Kombinationseffekten uppstår bara när både volym och pris är högre vid en av de studerade tidpunkterna. Vi har i förekommande fall i våra beräkningar fört inkluderat kombinationseffekten i volymavvikelsen.



Figur 7.2 Avvikelseanalys – pris- och volymavvikelse

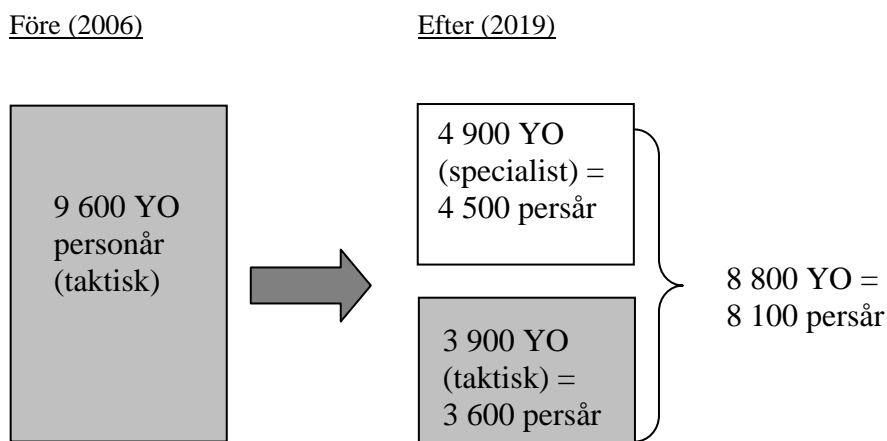
Personalvolymerna för olika kategorier av personal i försvaret före och efter förändring studeras tillsammans med löner och andra personalkostnader före och efter förändring för att analysera vilka ekonomiska effekter i form av volym- och prisavvikelser som borde uppstå och beaktas i den ekonomiska planeringen för Försvarsmakten.

Metoden medför en strukturerad analys av ekonomiska konsekvenser av reformeringen av personalförsörjningen i Försvarsmakten. Beräkningarna är gjorda på aggregerad nivå och ger ungefärliga uppskattningar av ekonomiska konsekvenser för att kunna identifiera de största ekonomiska riskerna/möjligheterna.

Avvikelseanalysen sammanfattas i tabellform där händelsen beskrivs i kolumn ett, dess bedömda ekonomiska konsekvens eller avvikelse anges i kolumn två, hur dessa skillnader hanterats i FMUP och andra planer anges i kolumn tre och slutligen i kolumn fyra görs en bedömning av hur stora ekonomiska risker som inte fullt beaktats i planeringen.

7.3.1 Yrkesofficerare

År 2006 svarade yrkesofficerare för ca 9 600 personår i Försvarsmakten motsvarande drygt 10 000 i antal yrkesofficerare. Enligt FMUP ska antalet yrkesofficerare år 2019 vara 3 900 yrkesofficerare (YO) med taktisk inriktning och 4 900 med specialistinriktning. Omräknat till personår med koefficienten 0,92 (HKV/ProdS antagande) blir detta avrundat 3 600 resp 4 500. Detta ger följande före- och eftersituation.



Figur 7.3 Yrkesofficerare – 2006 och FMUP 2019

Det minskade antalet innebär en lägre lönekostnad i efter-läget (år 2019) genom en volymavvikelse. I beräkningen av lönekostnader ingår sociala avgifter.

Tabell 8 Volymavvikelse - yrkesofficerare

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Minskat antal yrkesofficerare (effekt på lönekostnader)	- 860 mnkr	Beaktad. I pågående planarbete skissas ytterligare minskningar och en officersstruktur som mer påminner om förslagen i Inriktningspropositionen.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

Strukturförändringen inom officerskåren där införandet av yrkesofficerare med specialinriktning med i allmänhet både lägre befälsgrader och lägre genomsnittsålder innebär, allt annat lika, att genomsnittslönen bör minska. Detta innebär ytterligare potential för sänkta lönekostnader (inkl. sociala avgifter).

Den genomsnittliga befälsnivån år 2006 var kapten och genomsnittsåldern drygt 40 år. År 2009 hade genomsnittsåldern stigit ytterligare till närmare 42 år. Genomsnittslönen för en kapten ligger också nära genomsnittet för alla officerare på drygt 32 000 kr per månad. Motsvarande efter förändring är sannolikt fanjunkare och en lön i nivå med dagens genomsnitt för fänrik-/löjtnantsgraderna och uppskattningsvis en ca 5 år lägre genomsnittsålder, ca 35 år-36 år.

Löneskillnaden mellan en kapten och en fänrik/löjtnant är idag knappt 6 000 kr per månad (högre i flygförbanden). Vi antar här att medellönen för en fänrik/löjtnant kommer att motsvara medellönen när genomsnittsgraden på officerare blivit lägre och räknar här med en potential på 6 000 kr per månad (9 000 inkl. sociala avgifter).

Tabell 9 Prisavvikelse - teoretisk effekt av lägre genomsnittlig befälsgrad

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Lägre genomsnittlig befälsgrad (lönekostnader, prisavvikelse)	- 875 mnkr	Ej beaktad.	Upp till – 875 mnkr om löneglidning kan undvikas.

Denna potential är långsiktig och kan fullt realiseras först när alla specialistofficerare nyrekryterats och inte består av officerare som fått ”konvertera” till specialistofficerare med bibehållen lön. Om löneglidning kan undvikas kan denna potential successivt realiseras allt eftersom arsenalen av nyrekryterade specialistofficerare växer. Självklart kan det faktum att ”snedsitsar” med konverterade officerare med hög lön som gör samma jobb som nya specialistofficerare med lägre lön leda till en löneglidning. Den höga lönen från den konverterade officeren ”smittar” till den nya specialistofficeraren.

Den stora ekonomiska potentialen på närmare miljarden i att undvika löneglidning innebär att det är viktigt att Forsvarsdepartementet håller kontroll på lönebildningen för officerare så att inte onödig löneglidning uppstår. Att realisera denna potential kan vara ett verksamt sätt att möta de produktivetskrav som ställs i försvarsprisindex (FPI) vid uppräknings av anslaget till följd av löne- och prisförändringar.

En sänkt genomsnittsålder på yrkesofficerarna blir en annan sannolik och eftersträvd effekt av införandet av specialistofficerarna. Det finns också en koppling mellan ålder och lön, som allt annat lika, innebär att lönen stiger med ålder. En sänkt genomsnittsålder innebär sålunda en potential för lägre lönekostnader. Vi har antagit en ca 5 år lägre genomsnittsålder, ca 35-36 år. Den genomsnittliga åldern på officerarna kommer i hög grad vara beroende av en karriärväxling till det civila samhället främst bland specialistofficerarna. Fem år lägre genomsnittsålder innebär ca 2 500 kr genomsnittlig månadslön (3 750 kr inkl. sociala avgifter).

Tabell 10 Prisavvikelse – teoretisk effekt av lägre genomsnittlig ålder

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Lägre genomsnittlig ålder på officerare (lönekostnader, prisavvikelse)	- 365 mnkr	Ej beaktad.	Upp till – 380 mnkr om löneglidning kan undvikas.

Det finns emellertid en korrelation mellan befälsgrad och ålder vilket gör att den kombinerade potentialen av lägre befälsnivå och lägre ålder inte kan summeras till 1 240 mnkr som annars vore fallet. Men en sådan beräkning innehåller dubbelräkning genom kopplingen mellan ålder och grad. Vi räknar med att ålderseffekten på lönen utöver det som kan hänföras till befälsgraden är begränsad (ca 1/3) och antar därför att den kombinerade effekten avrundat blir ca 1 000 mnkr. (Då de tidigare tabellerna varit ”underlagstabeller” till nedanstående tabell har de annat utseende).

Tabell 11 Prisavvikelse – kombination av lägre genomsnittlig befälsgrad och ålder

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Ändrad befälsstruktur: grad och ålder (lönekostnad, prisavvikelse)	- 1 000 mnkr	Ej beaktad.	Upp till – 1 000 mnkr om löneglidning kan undvikas.

Dessa beräkningar visar vikten av att balansera det tryck på löneglidning som kan uppstå under förändringen av befälsstrukturen. Det ligger i Forsvarsmaktens arbetsgivarintresse och Forsvarsdepartementets styrintresse att hålla omotiverad löneglidning i schack.

Den ändrade befälsstrukturen innebär också ett minskat behov av högre befälsutbildning. Detta innebär att elevantalet på Forsvarshögskolan kommer att minska vilket innebär en potential för kostnadsminskningar. Forsvarshögskolan är tillsammans med andra stödmyndigheter under utredning genom Forsvarsstrukturkommittén. För att undvika dubbelräkning av möjliga besparingar utelämnar vi denna besparingspotential i vår bedömning av personalkostnaderna år 2019.

Tabell 12 Officersutbildning - Försvarshögskolan

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Minskat behov av högre officersutbildning - Försvarshögskolan	Ej värderad.	Hanteras i nuläget av Försvarsstrukturkommittén.	Ej värderad.

Beläggningen på Försvarsmaktens skolor kommer sannolikt också att minska bl.a. på militärhögskolorna. Avveckling av en av de två militärhögskolorna är beaktad i Försvarsmaktens planering. Resterande besparingspotential bedöms vara låg.

Tabell 13 Officersutbildning – Försvarsmaktens skolor/centra

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Minskat behov av officersutbildning – FM:s egna skolor/centra	- 50 – 100 mnkr	Hanteras i planerna som avveckling av en militärhögskola.	Ingen större resterande besparingspotential.

Officersutbildningen är under översyn och förslag (bl.a. från Stödutredningen) har framförts på att officerare med taktisk inriktning ska ha en civil akademisk examen innan de anställs vid Försvarsmakten. Efter anställning kompletteras de civila studierna, enligt förslaget, med ett års militär utbildning i regi av Försvarsmakten.

En sådan lösning innebär ett ytterligare minskat tryck på Försvarsmaktens skolor/centra, inte minst den kvarvarande militärhögskolan, och Försvarshögskolan och även att en stor del av studierna finansieras av individen genom utbildning utanför det militära systemet med egen finansiering/studiemedel/ studielån. I nuläget sker utbildningen inom det militära systemet med vissa ersättningar/förmåner från Försvarsmakten, i princip pliktförmåner.

Finansiering genom studiemedel/studielån har även diskuterats i dagens lösning med officersutbildningen inom det militära systemet.

Tabell 14 Officersutbildning – utbildning sker i huvudsak civilt

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Officerarna (taktisk) utbildas i huvudsak civilt	Ca - 50 mnkr Svårbedömd. Ett år i st f tre år i militära skolor. Minskad beläggning på MHS.	Ej hanterad utöver redan planerad avveckling av en av militär-högskolorna.	Ännu inget ställningstagande till förslaget därför ingen risk/potential i nuläget.

Om officersutbildningen ska finansieras av individen uppstår minskar Försvarsmaktens kostnader.

Tabell 15 Officersutbildning – individen finansierar utbildningen

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Officersstudierna finansieras av individen på egen hand/studiemedel /studielån.	Ca - 50 mnkr	Ej hanterad.	Ännu inget ställningstagande till förslaget därför ingen risk/potential i nuläget.

Ökade inträdeskrav i form av civil akademisk utbildning för officerare och finansiering av studier genom egna insatser, studiemedel och/eller studielön kommer sannolikt medföra krav på kompensation genom höjda löner och kan därför vara lönedrivande främst för officerare med taktisk inriktning.

Om tre års egenfinansierad civil utbildning med ska tas igen på i genomsnitt en 20 årig officerskarriär för taktiska officerare innebär detta i runda tal ca 4 500 kr månad i ökade lönekrav (6 750 kr inkl. sociala avgifter).

Tabell 16 Officersutbildning – ökade lönekrav vid egenfinansiering

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Ökade lönekrav hos officerare (taktisk) vid krav på civil examen och egenfinansiering av utbildning	Ca - 315 mnkr	Ej hanterad.	Ännu inget ställningstagande till förslaget därför ingen risk/potential i nuläget.

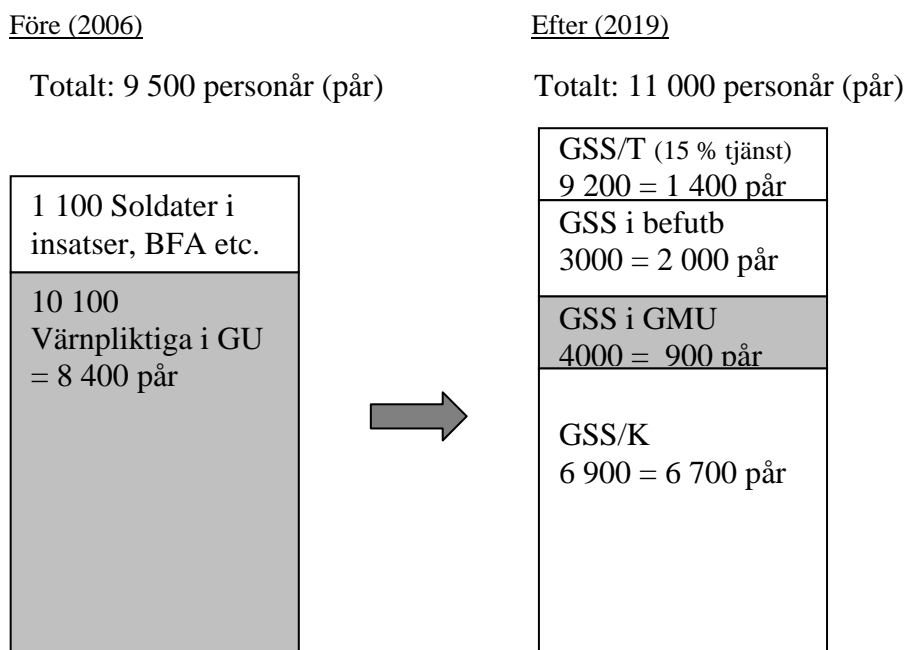
Om sådana kompensationskrav uppkommer behöver betydande kostnadsbesparingar identifieras genom bl.a. reducerad utbildningsorganisation inom Försvarsmakten och Försvarshögskolan. Ett av skälen till detta är att det i ett sådant system skulle ta fyra år istället för tre år att bli officer med taktisk inriktning.

7.3.2 Gruppbefäl/Soldater/Sjömän (GSS)

År 2006 ryckte drygt 10 000 värnpliktiga in med elva månaders utbildning och vilket efter förtidsavgångar motsvarar 8400 personår. Samtidigt tjänstgjorde soldater internationell tjänst och som beredskaps-, förstärkningssoldater och som befälstärkning (BFA) motsvarande drygt 1 100 personår. Sammanlagt ca 9 500 personår.

År 2019 kommer 6 900 kontinuerligt tjänstgörande GSS/K (med koefficienten 0,97, HKV/ProdS antagande) stå för ca 6 700 personår. 4 000 potentiella GSS under tre månaders grundläggande militär utbildning med pliktförmåner motsvarar efter förtidsavgångar drygt 900 personår. GSS i befattningsutbildning på i genomsnitt antagna åtta månader motsvarar ca 2 000 personår. Slutligen kommer tidvis tjänstgörande GSS med en antagen tjänstgöring på

15 % för övning, missionsutbildning och insats producera ca 1 400 personår. Totalt motsvarar detta ca 11 000 personår.



Figur 7.4 Värnpliktiga/GSS år 2006 och FMUP 2019

Antalet ökar sålunda med ca 1 400 personår. Inom denna totala förändring minskar dock antalet som har "pliktförmåner" (gråtonade delar i figuren) medan antalet med månadslön ökar markant (övriga delar i figuren). Vi delar upp avvikelseanalysen av volymer och priser på personal med pliktförmåner och personal med månadslön.

Det är oklart vilken tjänstgöringsandel för tidvis tjänstgörande GSS som antagits i Försvarmaktens ekonomiska planer fram till 2019. Skillnaden mellan 15 % och 25 % motsvarar minst 400 Milj.kr i årliga kostnader. Denna osäkerhet är inte inkluderad i avvikelseanalysen.

Det minskade antalet värnpliktiga/soldater med pliktförmåner innebär närmare 900 mnkr i minskade kostnader för förmåner i samband med grundutbildning/ grundläggande militär utbildning.

Tabell 17 Volymavvikelse – GSS/värnpliktiga med pliktförmåner

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Minskat antal soldater/värnpliktiga med pliktförmåner (volymavvikelse på förmåner)	- 860 mnkr (Ingen pris-avvikelse då förmånerna antas vara på ungefär samma nivå i reala termer år 2006 och 2019)	Beaktad.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

Det ökade antalet GSS med månadslön skapar en motsatt volymavvikelse i form av ökade kostnader på en dryg miljard kr. Effekten är en ren "volymavvikelse" som ska studeras tillsammans med en stor kombinationseffekt (se nedan).

Tabell 18 Volymavvikelse – GSS med månadslön

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Ökat antal soldater med månadslön (volymavvikelse, lönekostnader)	+ 1035 mnkr i ren ”volymavvikelse” (beräknat på en månadslön på 17 000 kr)	Beaktad.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

Förutom volymeffekten av ökat antal GSS med månadslön uppstår en priseffekt och en kombinationseffekt. Nu beräknar vi priseffekten av att övergå från pliktförmåner till månadslön på GSS efter grundläggande militär utbildning (GMU). För personal under GMU uppstår ingen prisavvikelse då förmånerna i reala termer antas likvärdiga med värnpliktsförmånerna år 2006. Beräkningen görs baserat på en månadslön på 17 000 kr (25 500 inkl. sociala avgifter). Om vi även skulle ta med tillägg för övningar och insatser m.m. blir prisavvikelsen än större. Då kombinationseffekten av volym och pris för just GSS med månadslön är mycket stor väljer vi i detta fall att särredovisa denna.

Först den ”rena” prisavvikelsen utan kombinationseffekt.

Tabell 19 Prisavvikelse – övergång från pliktförmåner till månadslön

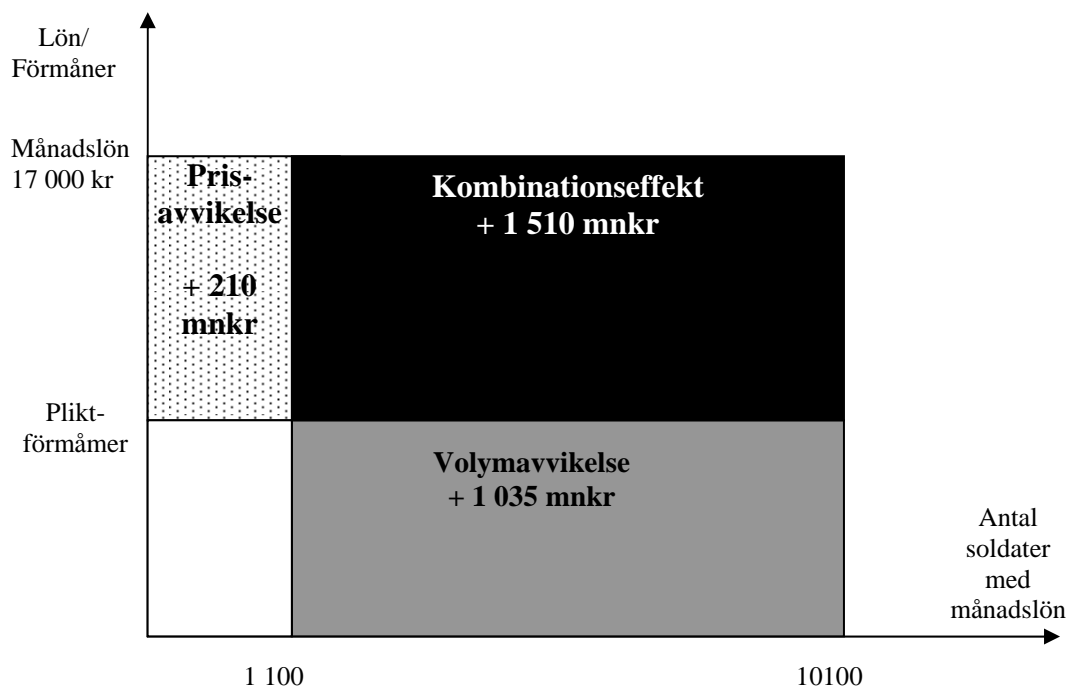
Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Övergång från pliktförmåner till månadslön (”ren” prisavvikelse)	+ 210 mnkr i ”ren” prisavvikelse.	Beaktad.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

Därefter den tillkommande ”kombinationseffekten” av volym- och prisförändringar på ca 1 ½ mdkr.

Tabell 20 Kombinationseffekt av volym och pris – GSS med månadslön

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
GSS med månadslön kombinationseffekt	+ 1 510 mnkr i ”ren” prisavvikelse.	Beaktad.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

För att tydliggöra hur den totala avvikelsen (volym- och prisavvikelse samt kombinationseffekt) på drygt 2,7 mdkr genom övergång till månadslön för GSS efter GMU uppstår åskådliggör vi detta i nedanstående figur.



Figur 7.5 Sammanfattning av avvikelse och kombinationseffekt för GSS med månadslönen

Om vi hade tagit hänsyn till att lönetillägg vid övningar och insatser innebär högre ersättningar än den normala månadslönen på 17 000 kr ökar lönekostnaderna ytterligare med uppemot 1 mdkr.

Utbildningskostnaderna i form av s.k. verksamhetsmedel (ammunition, drivmedel, visst materielunderhåll och rörliga lönetillägg för instruktörer) har tidigare bedömts vara ca 400 kr per utbildningsdag. Den minskade volymen utbildning av värnpliktiga/soldater innebär att kostnaderna kan minska.

Tabell 21 Volymavvikelse – utbildningskostnader för GSS/värnpliktiga

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Minskad utbildning för värnpliktiga/soldater (volymeffekt på utbildningskostnader)	- 790 mnkr.	Beaktad.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

Som tidigare påtalats utgör omvandlingen inom personalförsörjningen till stor del en transformation från utbildning av värnpliktiga till tjänstgöring för anställda soldater/sjömän. Medan antalet utbildningsdagar minskar så ökar istället antalet tjänstgöringsdagar. En mycket kostnadspåverkande faktor är vad tjänstgöringskostnader/dag i form av verksamhetsmedel kommer att vara för tjänstgörande GSS. Vi behandlar därför denna frågeställning i ett separat avsnitt 7.5. Utbildningskostnaderna under värnpliktsperioden antogs vara ca 400 kr/dag i genomsnitt under hela utbildningen men steg från ca 150 kr/dag de första månaderna till ca 500 kr/dag under befattningsutbildningen. Volymen GSS ökar successivt fram till år 2019 och bör innebära successivt ökade kostnader för verksamhetsmedel. Vi gör här en avvikelseanalys baserad på volymförändringar och ett antagande om ca 100 kr/dag i ökade behov av verksamhetsmedel.

Volymeffekten blir ca en mdkr i ökade kostnader.

Tabell 22 Volymavvikelse – tjänstgöringskostnader för GSS

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Ökad volym tjänstgörande soldater/sjömän (volymavvikelse på tjänstgöringskostnader)	+ 1030 mnkr.	Ingen spårbar kostnadsökning.	Betydande risk för oförutsedda kostnadsökningar.

Priseffekten vid ett antagande om 500 kr/dag (jämfört med 400 kr/dag) i tjänstgöringskostnader innebär ytterligare risker för kostnadsökningar.

Tabell 23 Prisavvikelse – tjänstgöringskostnader för GSS

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Högre tjänstgöringskostnad/dag för soldater/sjömän (prisavvikelse på tjänstgöringskostnader)	+ 300 mnkr.	Ingen spårbar kostnadsökning.	Betydande risk för oförutsedda kostnadsökningar.

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att kostnaderna under tjänstgöring i form av verksamhetsmedel (ammunition, drivmedel, visst materielunderhåll och rörliga lönetillägg) innehåller betydande risker för oplanerade kostnadsökningar på över en mdkr. Kontakter och diskussioner med Försvarmakten indikerar att alla dessa risker inte har hanterats i den långsiktiga planeringen. Överslagsmässigt finns det skäl att åtminstone ”reservera” ca 500 mnkr för ökade tjänstgöringskostnader.

Tjänstgöring för tidvis tjänstgörande soldater/sjömän, GSS/T, innebär komplikationer för deras civila arbetsgivare. Det är inte orimligt att tro att det kommer kompensationskrav från dessa. Vi har överslagsmässigt antagit att dessa skulle uppgå till ca 10 % av lönekostnaderna. GSS/T antas tjänstgöra 15 % av kontraktstiden.

Tabell 24 Kompensation till arbetsgivare

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Arbetsgivarkrav på kompensation för tjänstgörande GSS/T	+ 50 mnkr.	Inte hanterad.	Om inte kraven blir högre är risken låg och kostnaderna begränsade.

Värnpliktsystemet innebar samhällsekonomiska kostnader genom s.k. alternativkostnader. Alternativkostnaderna är värdet av den produktion de värnpliktiga skulle ha kunnat medverka till om de inte hade varit värnpliktiga. Denna approximeras ofta med vad en annan arbetsgivare skulle ha varit beredd att betala för denna arbetskraft. Denna kostnad har uppskattats i en tidigare FOI-rapport²⁶ till mellan 1,5 – 2 mdkr för en värnpliktsvolym runt 10 000. Det finns sålunda en samhällsekonomisk vinst på uppemot två mdkr genom avveckling av pliktsystemet. Denna vinst kommer dock inte till uttryck genom försvarsbudgeten.

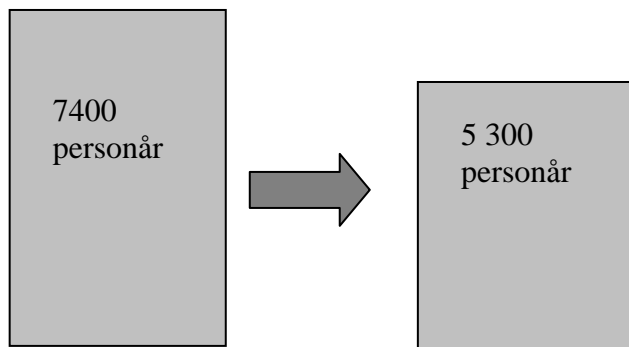
²⁶ Peter Nordlund, Helge Löfstedt, Bernt Öström, ”Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser”, FOI-R--2543--SE, Maj 2008.

7.3.3 Civilanställda

Antalet civilanställda har successivt minskat och dessa minskningar planeras fortsätta. De civilanställda återfinns till stor del inom stöd- och logistikverksamheten i FMLOG.

Före (2006)

Efter (2019)



Figur 7.6 Civil personal 2006 och FMUP 2019

Ett ökat utnyttjande av ”outsourcing” är en av förklaringarna till personalreduceringarna inom Försvarsmakten. Det finns därför skäl att studera minskade personalkostnader för civil personal tillsammans med kostnaderna för externa tjänster, konsulter och inhyrd personal.

Den civila personalen planeras i personår att minska med drygt 2 000 mellan 2006 och 2019. Detta ger en kostnadsminskning på ca en mdkr med en genomsnittslön på 26 000 kr.

Tabell 25 Volymavvikelse – civil personal

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Minskat antal civilanställda (volymavvikelse på lönekostnader)	- 980 mnkr	Beaktad.	Begränsade utöver de som redan hanterats i planerna.

Personalminskningarna tenderar huvudsakligen att ske i de lägre lönenivåerna. Detta kan medföra en strukturförändring som ger en högre genomsnittlig månadslön. Vi har här räknat på ca 1 000 kr (1 500 kr inkl. sociala avgifter).

Tabell 26 Prisavvikelse – strukturförändring av civil personal

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Strukturförändring inom civil personal (prisavvikelse, ökad genomsnittslön)	+ 100 mnkr	Ej beaktad.	Ca + 100 mnkr

Det är svårt att i planerna kunna härleda vilka ökade kostnader för ”outsourcing” som inräknats som en konsekvens av minskningarna av den civila personalen.

Tabell 27 Utnyttjande av "outsourcing"

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Ökat utnyttjande av "outsourcing"	?	Svårbedömt.	Svårbedömt.

7.3.4 Grundorganisation

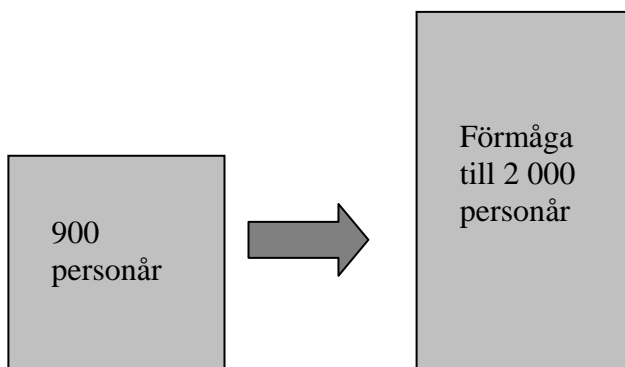
Vi har tidigare under 7.3.1 diskuterat skolor/centra i samband med yrkesofficerare och konstaterat att en av militärhögskolorna enligt planerna ska avvecklas. Tankar från Försvarmakten har också framförts, i BU11,²⁷ om ytterligare reduceringar inom grundorganisationen varvid bl.a. ett regemente, en flygflottilj och ca 10 utbildningsgrupper (stöd till hemvärn och frivilligverksamhet) har förekommit i diskussionerna. I BU11 sägs det att sådana förändringar är en förutsättning för den ekonomiska planen ska hålla. Försvarmakten avser återkomma i budgetunderlaget för 2012.

Ytterligare avvecklingar ger avtagande besparingseffekter då en allt större del av personalbehovet motiveras av insatsorganisationen snarare än grundorganisationen. Rena nedläggningar med avveckling av personalbehov utan att verksamheten flyttar och utan att infrastruktur behöver byggas upp på annan ort kan dock fortfarande ge besparingar.

Vi lämnar därför grundorganisationen oberäknad vad gäller risker och potential i den kostnadsbedömningen av framtida personalförsörjningen men konstaterar att den ekonomiska realiserbarheten av soldatförsörjningen till del vilar på ett antagande om genomförda förändringar i grundorganisationen.

7.3.5 Ökade ambitioner i internationella insatser

De internationella insatserna har oftast inneburit att 800-1000 personer varit insatta varav ca 600-800 soldater. Den internationella ambitionen avses höjas och det ska finnas förmåga till insatser motsvarande 2 000 personer (varav ca 1 600 soldater).



Figur 7.7 Internationella insatser 2006 och FMUP 2019

Särkostnaderna för insatser har redovisats på anslaget 1.2 (tidigare 6.1.2) och har i allmänhet uppgått till 1,6 – 1,8 mdkr fr.o.m. år 2006. Dessa kostnader består inte bara av personalkostnader varför det en ökning av ambitionerna vad gäller personal i insatser automatiskt innebär motsvarande ökning av särkostnaderna för insatserna.

Hittillsvarande relation mellan utfallet på 1.2 (6.1.2) och antalet personår motsvarar 1,7 – 1,8 mdkr per person i insats. Med samma kostnadsrelation skulle 2 000 personer innebära 3,4 – 3,6 mdkr i särkostnader för internationella insatser.

²⁷ Försvarmaktens budgetunderlag för 2011 med särskilda redovisningar, 23 383:51394, Försvarmakten mars 2010.

Personal som gör insatser har redan analyserats som en delmängd av analysen av varje personalkategori varför en kompletterande avvikelseanalys endast omfattar kostnader utöver ”normal lön”.

Principerna för vad som ska ingå i anslag 1.2 har också förändrats i utfallet över tiden och i de framtida planerna vilket försvårar analysen.

Tabell 28 Ökad internationell ambition

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Ökad internationell ambition (effekt utöver löne-kostnader)	+ 500 mnkr	Beaktad.	Svårbedömt.

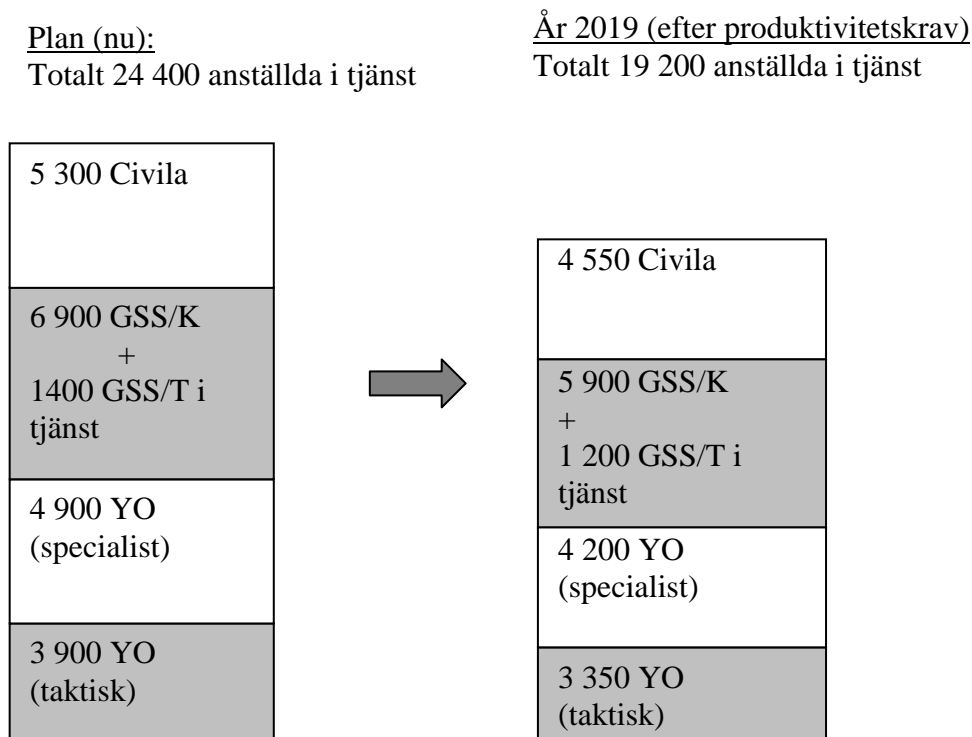
En ökad internationell ambition kommer sannolikt också få effekter på kostnader utöver anslag 1.2, inte minst genom ett ökat materiellt slitage.

7.3.6 Produktivitetskrav i pris- och lönekompensationen

Om Försvarsmakten ska kunna möta de produktivitetskrav som återfinns i försvarsprisindex (FPI) på närmare 2 % per år på lönekostnaderna måste personalen successivt minska. Produktivitetskraven innebär att försvaret ska klara av en oförändrad prestation med successivt minskade personalresurser. Produktivitetskravet bestäms av produktivitetsutvecklingen inom den privata tjänstesektorn under de tio senaste åren (glidande medeltal).

I beräkningarna har vi antagit ett genomsnittligt produktivitetsavdrag på 1,5 % vilket är lägre än nuvarande nivå. Produktiviteten i den privata tjänstesektorn har dock varit negativ de senaste åren vilket kommer att sänka produktivitetskraven på Försvarsmakten de kommande åren.

Produktivitetsavdraget innebär att år 2019 måste 19 200 försvarsanställda klara av vad i nuläget antas kräva 24 400 anställda, se figur nedan. (Siffrorna avser antalet anställda med undantag av civila som anges som personår.)



Figur 7.8 Effekt av produktivitetskrav på personalvolymen

Om inte produktivetskraven kan mötas leder detta till kostnadsökningar och/eller ambitionsminskningar.

Produktivetskraven år 2019 kan uppskattas vara ca 1 500 mnkr på årsbasis. Försvarsmakten har reserverat medel i den kortsiktiga planeringen motsvarande 1,7 %. Därefter har inga reserveringar för uppnådda produktivetskrav gjorts varför en planeringsrisk år 2019 på ca 1 000 mnkr kan identifieras.

Tabell 29 Produktivetskrav i pris- och lönekomensationen

Händelse	Ekonomisk effekt (avvikelse)	Hantering i FM:s planer	Risk/Potential (oförutsedd)
Produktivetskrav år 2019 - vid antagande om 1,5 % per år.	+ 1500 mnkr	Reserver planerade (1,7 %/år) under de närmaste tre åren därefter inga reserver.	+ 1 000 mnkr.

Intressant är att FOI i en tidigare rapport hävdade att Försvarsmakten haft svårt att uppnå en positiv produktivetsutveckling under det neddragningskede Försvarsmakten varit i sedan åtminstone mitten av 90-talet. FOI har inte uteslutit att produktivetsutvecklingen i försvaret t.o.m. skulle ha kunnat vara negativ under denna period genom bl.a. reducerade stordriftsfördelar. Just detta händer nu i den privata tjänstesektorn under den finansiella krisen de senaste åren. Produktiviteten har minskat de med 1,1 % under 2007, 2,4 % under 2008 och 2,8 % under 2009 beroende lägre kapacitetsutnyttjande och efterfrågeminskningar. Detta stärker hypotesen att Försvarsmakten i det långvariga neddragningskede man varit i haft svårt att möta produktivetskraven i FPI och t.o.m. kanske haft en negativ produktivetsutveckling.

Den sänkta produktiviteten i den privata tjänstesektorn bidrar dock till att reducera produktivetskraven i FPI i nuläget. Det finns dock potential för en stark rekyll uppåt i produktiviteten i privat tjänstesektor när ekonomin får upp ångan igen. Då kommer också produktivetskraven i FPI att åter växa.

Vi kan också konstatera att produktivetskraven också kommer att påverka de ekonomiska möjligheterna att behålla personal i insatsorganisationen då de träffar personalkostnaderna oavsett om dessa dimensioneras av insats- eller grundorganisationen. FOI studerar för närvarande dessa frågor i annat projekt.

7.3.7 Sammanfattning av personalkostnadernas utveckling till 2019

Nedan görs en aggregerad sammanställning av de påverkansfaktorer på personalkostnaderna som redovisats i detta kapitel varvid en uppskattning av den samlade ekonomiska risken i personalkostnaderna till år 2019 görs.

Tabell 30 Sammanfattning av analys av personalkostnadernas utveckling

Händelse	Ekonomisk effekt (Milj.kr)	Risk/ potential (Milj.kr)
Officerare - minskat antal	- 860	-----
Officerare - effekt på genomsnittslön av lägre grad/lägre ålder	- 1 000	Upp till - 1 000, uppskattn – 500
Minskad officersutbildning – konsekvenser för FM:S skolor/centra	- 50 – 100	-----
Gruppbefäl/soldater/sjömän - sammanlagd effekt på kostnader för löner/förmåner av övergång från till frivillig utbildning/tjänstgöring	+ 1 895	-----
Gruppbefäl/soldater/sjömän - effekt på utbildningskostnader (verksamhetsmedel)	- 790	-----
Gruppbefäl/soldater/sjömän - effekt på tjänstgöringskostnader (verksamhetsmedel)	+ 1 240	+ 500
Gruppbefäl/soldater/sjömän – arbetsgivarkrav på kompensation för GSS/T	+ 50	+ 50
Tid i tjänst för GSS/T (andel i tjänst)	+ 500	?
Civil personal – minskat antal	- 980	-----
Civil personal – effekt på genomsnittslöner	+ 100	+ 100
Ökade kostnader för ”outsourcing”	?	?
Ökad internationell ambition – förmåga till 2 000 personer i insats	+ 1 000	-----
Produktivitetskrav i pris- och lönekomensation	+ 1 400	+ 1 000
Summering		+ 1 150

En samlad bedömning av den ekonomiska risken för personalkostnadernas utveckling inklusive verksamhetsmedel för utbildning och tjänstgöring uppgår till drygt ca en mdkr utöver det som hanterats i Försvarsmaktens planering. I denna första bedömning har vi utgått från antaganden de i form av rekrytering, avgångar under utbildning och anställning, lönenivåer samt anställningstider som gjorts i planeringen av soldatförsörjningen. Läger vi därtill den osäkerhet som visats i känslighetsanalysen (avsnitt 6.2) av antagandena i personalflödena m.m. är en bedömd risk på ca 1 ½ mdkr inte orimlig.

Vi har i dialoger med Försvarsmakten påpekat de risker som vi identifierat i känslighetsanalyserna och den ekonomiska realiserbarhetsbedömningen. Visst arbete pågår inom Försvarsmakten för att ytterligare studera dessa och andra risker. Det pågår också ett löpande planeringsarbete i Försvarsmakten där planeringen revideras och anpassas. Vi har gjort dessa jämförelser på de senaste officiella planeringsdokumenten FMUP och BU11.

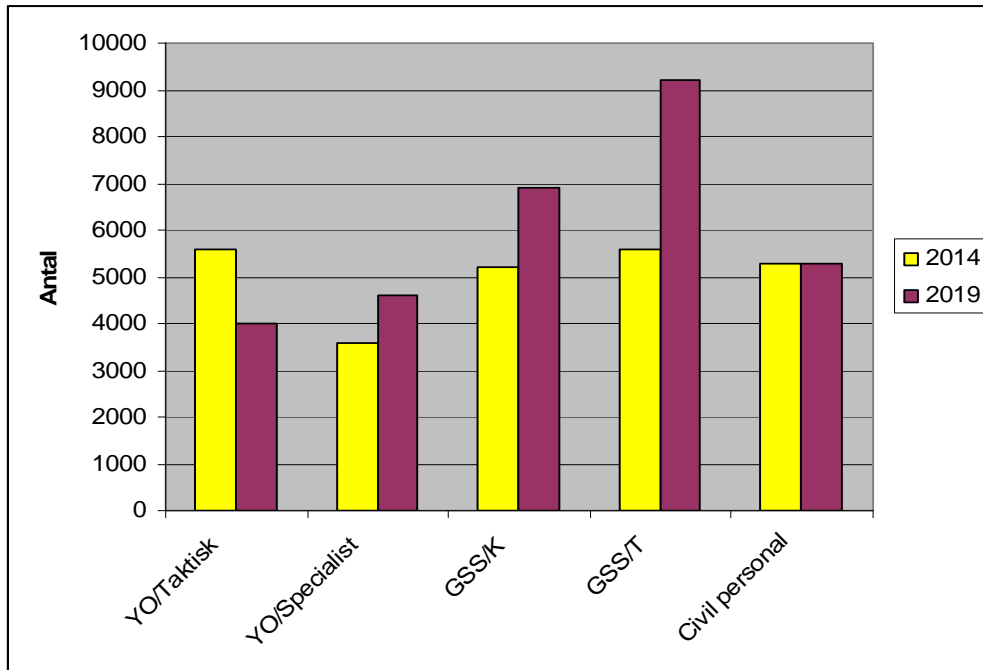
7.4 Utvecklingen fram till år 2019

FMUP bygger i allt väsentligt på en prolongering av utgiftsnivån från den nivå som redovisas för år 2014 i BU11. Det är svårt att komma åt ekonomiska siffror och antaganden för perioden efter år 2014. I FMUP framgår dock volymutvecklingen för olika personalkategorier.

Mellan år 2014 och år 2019 fortgår uppbyggandet av volymer för GSS/K och GSS/T. Omstruktureringen av officerskåren till en ökad andel specialistofficerare pågår. Det totala antalet yrkesofficerare minskar något. Antalet civila är samtidigt på en stabil nivå. Totalt ökar antalet

avlönade personår med närmare 2000 vilket rimligen skapar ett kostnadstryck som bidrar till de risker som påtalats i den ekonomiska realiserbarhetsbedömningen. De ökade GSS-volymer bör medföra både ökade lönekostnader och ökade tjänstgörings- och övningskostnader på ca 1 mdkr/år 2019 jämfört med 2014 (se också avsnitt 7.5).

Att även antalet soldater ökar i hemvärn och nationella skyddsstyrkor (framgår inte av figuren) med närmare 2 000 förstärker ytterligare detta kostnadstryck.



Figur 7.9 Personalantal 2014 och 2019 enligt FMUP

I nuläget när verksamheten befunnit sig i en period mellan plikt och frivillighet har Försvarmakten kunnat anslagsspara. År 2007 i samband med införandet av treterminssystemet och etablerandet av Nordic Battle Group överskred å andra sidan Försvarmakten anslaget med 1,5 mdkr. De obehagliga ekonomiska överraskningarna har ofta kommit i samband med strukturella förändringar vilket i nuläget med stora förändringar vid dörren manar till viss eftertanke.

Vi kan konstatera att antalet soldater successivt byggs upp under perioden fram till år 2019 med successivt ökade kostnader som följd. Till del kompenseras detta av ett minskat antal officerare och civilanställda. Våra beräkningar av kostnadsutvecklingen avser år 2019 när förändringarna ursprungligen bedömdes vara genomförda. (I pågående planering tycks denna tidpunkt dock förskjutas in på 20-talet.) Det kan finnas perioder dessförinnan som medger ytterligare anslagssparande innan de högre soldatvolymer antagits. Det kan finnas skäl att tillåta Försvarmakten att reservera medel, utöver det som normalt tillåts i förskjutning mellan budgetår, för att åtminstone initialt kunna balansera en högre kostnadsnivå år 2019 och följderna av successivt ökade produktivetskrav.

7.5 Kostnader för utbildning och övning samt tjänstgöring – ”Verksamhetsmedel”

En nyckelfråga för kostnadsutvecklingen i den nya personalförsörjningen är vad det utöver löner och sociala avgifter kostar att ha tjänstgörande soldater/sjömän. Vad gör dessa när de inte är i insats? Vilka kostnader för utbildning, övning och daglig tjänstgöring orsakar de? Vissa internationella erfarenheter tyder på att dessa kostnader blivit högre än förväntat och planerat.

Försvarmaktens utvecklingsplan (FMUP) innehåller i stort sett inga ekonomiska beräkningar varför det inte varit möjligt för författarna i sina roller som utredare att få tillgång till de ekonomiska antaganden som ligger till grund för de ekonomiska beräkningarna för personalområdet bortom den

period som beskrivs i BU11. Efter år 2014 antas i stort sett en prolongering av ekonomiska nivåer. BU11 innehåller inte heller detaljerade uppgifter om utvecklingen av personal-, utbildnings- och verksamhetskostnader. FMUP ger uppgifter om personalvolymen men inga uppgifter om personalkostnader. En fullständig analys av i vilken utsträckning den plan för utvecklingen av volymerna för olika personalkategorier som Försvarsmakten har och de kostnader som är förknippade därmed kan således inte presenteras. Det gäller alldeles särskilt i fråga om övnings- och driftskostnader. På relativt aggregerad nivå har författarna tagit del av underlag och kan redovisa analyser som visar trender och indikationer. Kring dessa kommer vi att resonera i detta avsnitt. Diskussionen kommer att anknyta till de känslighetsanalyser som redovisats tidigare beträffande de verksamhetsmedel som beräknats till 400 kronor, se avsnitt 6.2.1 och dess figur och de s.k. rörliga kostnaderna (verksamhetsmedel).

Det har rått delade meningar kring i vilken omfattning och till vilka kostnader de anställda soldaterna kommer att bedriva övning och utbildning. Någon samlad bild av vilken aktivitetsnivå och till den kopplad kostnadsnivå som kan komma att vara nödvändig och önskvärd för att dels upprätthålla och utveckla soldaternas kompetens samt att sysselsätta soldaterna med intressanta och utmanande uppgifter över tiden har inte kunnat fastställas. Någon sådan ensad nivå för Försvarsmakten som helhet kommer inte att kunna och bör sannolikt inte heller fastställas. Hur många särskilda utbildnings- och övningsdygn den anställda soldaten kommer att genomföra kommer att skilja sig åt beroende på om han ingår i ett marinförband, flygvapenförband eller arméförband. Det kommer även att skilja sig högst avsevärt inom vapengrenarna. Inom t.ex. arméförbanden kommer övnings- och utbildningsintensiteten, typerna av verksamheter samt kostnaderna för detta att skilja sig åt om soldaten tjänstgör i ett ledningsförband eller i ett mekaniserat verkansförband.

En jämförelse kan göras till kostnaderna förknippade med termin tre och fyra för NBG 08. Termin tre skulle grovt kunna jämföras med befattningsutbildning medan termin fyra grovt skulle kunna jämföras med ett långsiktigt vidmakthållande. Under hösten 2007 innebar termin tre en relativt omfattande övnings- och utbildningsverksamhet för att förbanden skulle nå anbefalld beredskap och soldaterna målsatta personliga kompetensnivåer (PersQ 5). Termin 4 under våren 2008 omfattade definitionsmässigt en sexmånadersperiod i beredskap för att kunna genomföra en insats. Soldaterna skulle redan vara fullt utbildade och den övningsverksamhet som ansågs nödvändig var snarast till för att underhålla uppnådda kompetensnivåer eller för att höja kompetensen inom något område som inte uppnått målsatt nivå av någon anledning under termin tre. Föga förvånande var kostnaderna därmed också betydligt högre för termin tre än för termin fyra.

Att förhållandena mellan Försvarsmaktens personalkategorier kommer att förändras över den kommande tioårsperioden står utom all tvivel, med den successiva tillväxten av volymen anställda soldater och införandet av ett tvåbefälssystem. Det senare kommer, som vi diskuterat tidigare, kunna verka dämpande på personalkostnadernas utveckling under perioden, men det kräver att löneglidningen för nyanställda specialistofficerare hålls under kontroll.

Soldaterna kan antas vara den enskilt viktigaste personalkategorin för utbildnings- och övningsvolymen och därmed relaterade verksamhetskostnader. Den volymtillväxt, mätt som årsarbetskrafter, som planeras för tjänstgörande soldater under de kommande tio åren, enligt FMUP, kommer att innebära att fler ska utbildas till och tjänstgöra som GSS/K eller GSS/T. När soldatvolymen ökar bör också aktivitetsvolymen, i form av utbildnings- och övningsvolym, kunna förväntas öka och därmed kommer kostnaderna också att öka. Det är alltså ytterst rimligt att anta en större soldatvolym och högre aktivitetsnivå jämfört med de senaste åren samt en stigande aktivitetsnivå under den kommande tioårsperioden därmed också kommer att innebära att kostnaderna kommer att uppvisa en stigande trend.

Mellan 2011 och 2019 ökar soldatvolymen, mätt som årsarbetskrafter (ÅaK) med 96 % och mellan 2014 och 2019 ökar den med 33 %. För samma perioder ökar totala militära personalvolymen, mätt som ÅaK, med 25 % respektive 9 %. Våra relativt försiktiga uppskattningar ger därmed vid handen att en aktivitetsökning som svarar upp mot den ökade soldatvolymen, mätt som årsarbetskrafter GSS/T samt GSS/K (då har vi exkluderat GMU), bör innebära ökade verksamhetskostnader med i storleksordningen 45-80 % i perioden 2011 till 2019.

Inom en given budget innebär detta att om inte dessa medel avdelas kommer aktivitetsintensiteten (utbildning, övning, träning) per soldat att sjunka i takt med att soldatvolymerna ökar. Det skulle

kunna tänkas vara en medveten policy då det är rimligt att anta att en allt större andel av soldaterna kommer att vara utbildade och erfarna, såväl från tjänstgöring i Sverige som från internationella insatser och att antalet kostnadskrävande övningar per år och soldat kan minskas. Om det inte är möjligt att upprätthålla soldaternas kompetenser med sjunkande aktivitetsnivå kommer mer resurser behöva satsas och inom en given budget kommer det att behöva ske på bekostnad av något annat. Vid ökade personalvolymerna och därmed ökade personalkostnader samt ökande eller oförändrade verksamhetskostnader måste andra kostnadslag minskas, t.ex. infrastrukturkostnader eller kostnader för inköpta tjänster. Vår bedömning är dock att detta skulle innebära oöverstigliga svårigheter.

7.6 Regulatorer om kostnaderna blir högre än förväntat

Om personalkostnader kraftigt överstiger planerna finns ett antal ”strategiska” sätt att anpassa verksamheten till ekonomin om inte ekonomin kan anpassas till verksamheten och dess faktiska kostnader.

En anpassning av anslagen till konstaterad kostnadsnivå i form av en justering av nivån på försvarsanslaget medför statsfinansiella konsekvenser men innebär att planerad verksamhet kan bedrivas. Våra bedömningar av kostnadsrisker och känslighetsanalyser av personalantaganden pekar på att sådana justeringar för förbandsverksamheten kan uppgå till 1 – 1 ½ mdkr i perspektivet år 2019.

Om inte ekonomin kan anpassas blir olika former av ambitionssänkningar enda lösningen om de ekonomiska risker vi pekat på blir verklighet.

En minskning av insatsorganisationen är en möjlig om än inte önskad utväg. Insatsorganisationen är redan rejält minskad och många förbandstyper förekommer bara i ental vilket innebär att förmågebredden måste offras.

Ytterligare överföring av pengar från materielanskaffningen till förbandsverksamheten är en annan möjlig väg att säkerställa att planerna inom personalförsörjningen kan realiseras. Förbanden bör dock vara väl avvägda vad gäller personal- och materielinnehåll vilket kan äventyras i en sådan lösning.

Lägre internationella ambitioner är en annan möjlig budgetregulator även om en del av förändringarna av personalförsörjningen frammanats av de högre internationella ambitionerna. En sådan lösning skulle därför kunna ses som ett misslyckande och ett logiskt brott mot de politiska mål som initierat förändringarna.

En sänkt beredskapsnivå på förbanden skulle innebära lägre kostnader och skulle innebära minskade behov av kontinuerligt tjänstgörande soldater/sjömän. Detta skulle kunna innebära flera tidvis tjänstgörande soldater/sjömän. Detta kan dock vara svårövertygande med de högre internationella ambitionerna och innebär ett steg mot ett ”mobiliseringsförsvar” snarare än ”insatsförsvar”.

Avveckling av enheter i grundorganisationen, ”förbandsnedläggningar”, kan om de är rena nedläggningar utan att motsvarande verksamhet flyttas eller byggs om på annat ställe ge besparingar men redan nu är antalet utbildningsplattformar begränsat. En rekrytering av soldater/sjömän på frivillig grund underlättas sannolikt också av lokal närvaro av försvaret.

Försvarsstrukturkommittén studerar i nuläget stödverksamheten i stödmyndigheterna till Försvarsmakten och delvis också försvarsmaktsintern stödverksamhet såsom FMLOG. Höjda sparkrav på dessa verksamheter är en väg att frigöra pengar för att kunna realisera förändringarna i personalförsörjningen. Redan nu är dock de förväntade besparingarna höga och det kan ifrågasättas hur mycket ytterligare som kan sparas.

Det finns självklart också mer kortsiktiga budgetregulatorer såsom inställda övningar, uppskjutna materielbeställningar och anslagskrediter. Dessa har just begränsningen att de inte är långsiktigt hållbara utan så småningom kommer att kräva att en mer strategisk budgetregulator aktiveras.

En återgång till ett värnpliktsystem är emellertid inte ändamålsenligt med den inriktning mot ett tillgängligt insatsförsvar, ”här och nu”, som utgör nuvarande försvarspolitiska prioritering. De överväganden som lett fram till denna inriktning framgår av inriktningspropositionen.²⁸

²⁸ Försvarsdepartementet, Ett användbart försvar, Prop 2008/09:140.

Bilaga 1.

BILAGA 1

PERSONALKOSTNADSANALYS UTFALL 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Utgifter (T.kr)									
Lönekostnader - yrkesofficerare	3 221 978	3 260 400	3 319 915	3 360 963	3 422 024	3 271 518	3 281 185	3 325 846	3 365 889
Lönekostnader - civil personal	2 108 835	2 086 182	2 090 170	2 240 742	2 149 169	2 023 229	1 923 210	1 902 032	1 635 065
Lönekostnader - reservofficerare, övriga	42 078	90 096	59 586	59 167	47 328	61 027	56 909	44 677	40 940
LÖNEKOSTNADER	5 372 891	5 436 678	5 469 671	5 660 872	5 618 521	5 355 774	5 261 303	5 272 555	5 041 894
Fasta lönetillägg - yrkesofficerare	200 515	124 236	118 081	123 490	123 619	161 110	139 314	122 877	117 019
Fasta lönetillägg - civil personal	69 117	60997	52 107	65 947	58 255	81 456	56 435	52 422	40 061
Fasta lönetillägg - reservofficerare, övriga	5 710	5 138	5 162	5 573	3 752	3 919	4 924	3 408	2 321
FASTA LÖNETILLÄGG	275 342	190 371	175 350	195 010	185 626	246 485	200 674	178 707	159 401
Rörliga lönetillägg - yrkesofficerare	308 284	292 201	293 472	282 977	302 441	321 695	271 141	193 889	218 686
Rörliga lönetillägg - civil personal	62 333	69 941	70 694	107 238	68 941	81 910	74 937	51 688	55 555
Rörliga lönetillägg - reservofficerare, övriga	913	10 196	11 874	12 767	8 874	12 702	13 633	7 302	6 314
RÖRLIGA LÖNETILLÄGG	371 530	372 338	376 040	402 982	380 256	416 308	359 710	252 880	280 555
Sociala avgifter - yrkesofficerare	1 858 673	1 831 800	1 859 017	1 872 412	1 749 339	1 706 715	1 678 219	1 824 949	1 843 394
Sociala avgifter - civil personal	1 116 110	1 104 569	1 102 502	1 199 722	1 034 835	994 026	934 013	1 005 077	861 879
Sociala avgifter - övriga	24 263	29 960	38 173	38 521	27 255	35 299	34 307	27 749	24 689
SOCIALA AVGIFTER	2 999 046	2 966 329	2 999 692	3 110 655	2 811 429	2 736 040	2 646 539	2 857 775	2 729 961
(Sociala avgifter - %)	49,82%	49,82%	49,82%	49,70%	45,46%	45,46%	50,10%	49,80%	
Summa Lönekostnader - yrkesofficerare	5 589 450	5 508 637	5 590 485	5 639 842	5 597 423	5 461 038	5 369 858	5 467 561	5 544 988
Summa Lönekostnader - civil personal	3 356 394	3 321 689	3 315 473	3 613 649	3 311 200	3 180 621	2 988 595	3 011 219	2 592 559
Summa Lönekostnader - reservofficerare, övriga	72 965	135 390	114 795	116 028	87 209	112 948	109 773	83 137	74 264
LÖNEKOSTNADER	9 018 809	8 965 716	9 020 753	9 369 519	8 995 832	8 754 607	8 468 226	8 561 917	8 211 811
Löner och tillägg, soldater/sjömän GSS							504 859	754 208	691 437
Sociala avgifter, soldater/sjömän GSS							229 509	377 858	344 335
LÖNEKOSTNADER, SOLDATER/SJÖMÄN							734 368	1 132 066	1 035 772
PERSONALKOSTNADER (Totalt)	12 016 598	12 550 086	12 377 323	11 729 141	12 526 886	11 583 123	11 478 102	11 042 735	10 708 297
Värnplikts- och HV-kostnader	975 612	1 072 311	1 243 904	1 176 971	1 041 877	967 758	946 416	1 254 309	965 431
Kostnad -värnpliktsdag (från ÅR)									
Utbildningskostnad ÅR - FM TOT	1686	1919	2304	2094					
Utbildningskostnad ÅR - Mark	1087	1206	1366	1370					
Utbildningskostnad ÅR - Sjö	2191	2354	2557	1765					
Utbildningskostnad ÅR - Luft	3608	5725	7651	6676					
Utbildningskostnad för officerare	1 039 140	423 000	442 426	511 642	459 931	206 060	377 736		
Kostnad per YO i utb	1 568	509	372	389	3 670				
Driftskostnad per årsarbetare	1 575	1 611	1 662	1 607	1 798	1 717	1 837	1 970	1 854
Anslag 6.1.1 (1.1) - Förbandsverksamhet, T.kr	18 530 553	18 964 922	20 412 642	20 285 564	19 840 371	20 053 107	19 184 310	18 429 672	18 864 067
Anslag 6.1.2 (1.2) - Insatser, T.kr	1 075 168	1 050 814	1 185 938	1 126 445	1 326 333	1 707 283	1 875 627	1 664 620	1 614 825
Försvarsutgifter - Utfall (Totalt)	41 077 491	40 667 953	41 069 594	38 929 334	39 628 251	39 340 040	41 528 914	37 882 352	39 358 019
									NBG, Utb-förändr (tretermssystem).
Genomsnittslöner (beräknade genom löner dividerat med personår, från ÅR)									
Genomsnittslöner Officerare, Grundlön (ÅR)	23 850	24 986	25 717	25 724	27 221	28 351	30 459	32 442	31 976
Genomsnittslöner Officerare, inkl. tillägg (ÅR)	27 616	28 178	28 905	28 835	30 610	32 535	34 269	35 532	35 165
Genomsnittslöner Officerare (SCB)	25 900	27 800	28 700	29 200	29 800	29 900	31 100	32 000	31 800
Genomsnittslöner, inkl. tillägg Civila (ÅR)	21 234	20 683	21 064	23 475	23 422	24 634	25 535	26 860	
Volvmuppgifter									
Yrkesofficerare, personår (taktisk)	11 258	10 874	10 758	10 888	10 476	9 616	8 977	8 543	8 772
Yrkesofficerare, personår (specialist)									[529]
Civil personal, personår	8 792	8 933	8 755	8 569	8 099	7 397	6 705	6 224	6 468
Reservofficerare, personår	179	128	165	159	131	175	127	86	33
Soldater/sjömän, BFA m.m (GSS), personår					66	242	1 177	1 348	441
Utlandsstyrkan Soldater/Sjömän, personår	763	830	727	567	910	868	615	606	462
(Utlandsstyrkan, Yrkesofficerare)	205	185	174	304	299	304	267	228	
(Utlandsstyrkan, Reservofficerare)	58	81	81	119	80	66	54	47	
(Utlandsstyrkan, Civil personal)	27	6	16	28	43	0	30	44	
Antal värnpliktiga (inryckande)	13 859	14 015	13 837	14 446	9 225	10 129	4 730	7 908	7 339
Värnpliktsdagar	4 157 370	4 065 553	4 294 488	4 402 472	3 215 051				
Hemvärnsutbildning, tjugdagar	183 834	199 027	176 821	177 924	181 408	170 000			
Antalet yrkesofficerare i utbildning	1 199	1 038	1 127	1316	1 278	81	308		
Utbildningsdagar, Yrkesofficerare	233 182	103 800	112 700	131 600	143 300	81 900	3 923		
Nyrekrytering, officersutbildning	523	523	486	0	0	361			
Nyanställning, yrkesofficerare	338	394	449	505	27	172	176	304	570
Gångtimmar	17 883	19 020	19 696	20 360	20 776	=	=	Kraftigt ned	Kraftigt upp
Flygtimmar	29 091	33 506	31 753	30 497	32 948	=	Något ned	Ned	Upp

Litteratur- och källförteckning

Litteratur/Källor

Baron, J.N., Kreps, D.M., *Strategic Human Resources. Frameworks for general managers*, 1999, Wiley & Sons, New York.

Bos-Bakx, Miepke, Soeters, Joseph, *The Professionalization of the Netherlands' Armed Forces*, Militär und Sozialwissenschaften, Band 33, 2003. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Folk och Försvar, Seminarium, 2010-02-24, *Försvarets framtida personalförsörjning*.

Försvarsdepartementet, *Ett användbart försvar*, Prop 2008/09:140.

Försvarsmakten, *Försvarsmaktens Utvecklingsplan 2011-2020 (FMUP 2011)*, Försvarsmakten, Bilaga 1, 23 320:51391, Februari 2010.

Försvarsmakten, Försvarsmaktens budgetunderlag för 2011 med särskilda redovisningar, 23 383:51394, Försvarsmakten mars 2010.

Försvarsmakten, Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, HKV 23 382:63862

Försvarsmakten, årsredovisningar för åren 2001-2009.

Försvarsmakten, Underlag från HKV/Personalstaben.

Försvarsmakten, Underlag från Produktionstaben.

International Institute for Strategic Studies (IISS), *Military Balance*, årgångarna 2008 och 2009.

Malesic, Marjan (ed.), *Conscription vs. All-Volunteer Forces in Europe*, Militär und Sozialwissenschaften, Band 33, 2003. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Nordlund, Peter, Löfstedt, Helge, Öström, Bernt, *Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser*, FOI-R--2543--SE, Maj 2008.

Nordlund, Peter, Öström, Bernt, Underlag till Pliktutredningen, 2008.

Riksdagen, Riksdagens protokoll 2009/10:121.

Rostker, Bernard, *I Want You!: the Evolution of the All-Volunteer Force*, 2006, RAND Corporation.

The Economist, September 11th - 17th 2010, *The Future of British Defence*.

Van de Ven, Cyril, Bergman, Rik, *Recruiting and Retention of Military Personnel: The Netherlands*, i *Recruiting and Retention of Military Personnel – Final Report of Research Task Group HFM-107*, NATO Research and Technology Organisation, Technical report HFM-107, oktober 2007.

Weitz, Richard, *The reserve policies of nations – a comparative analysis*, Strategic Institute, September 2007.

Williams, Cindy, *From Conscripts to Volunteers – NATO's Transitions to All-Volunteer Forces*, Naval War College Review, Winter 2005, Vol. 58, No. 1.

Försvarsattachéer, Svar från frågor till de svenska försvarsattachéerna i de studerade länderna.

Internet, hemsidor för de studerade ländernas försvarsdepartement och försvarsmakter.

Statistik från Eurostat, OECD, NATO, EDA, Bureau of Labor Statistics, Världsbanken.

PM från projektet

Bergstrand, B-G, Personal- och försvarsutgifternas utveckling i NATO- och EU- länderna (en förstudie), Bilaga 6, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Bergstrand, B-G, *Landbeskrivning – Frankrike*, Bilaga 2, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Jonsson, Ulf, Nordlund, Peter, Soldatförsörjning – en internationell utblick och en svensk känslighetsanalys, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Jonsson, Ulf, *Landbeskrivning – Nederländerna*, Bilaga 3, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Löfstedt, Helge, *Landbeskrivning – Storbritannien*, Bilaga 4, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Nordlund, Peter, *Personalförsörjning i USA*, Bilaga 5, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Öström, Bernt, *Landbeskrivning- Danmark*, Bilaga 1, FOI PM FOI-2010-1080, 2010-06-22.

Interna arbets-PM, länderbeskrivningar.

Intervjuer

Acker, Bruce H, försvarsattaché för USA, Kronström, Per-Olof och Lawson, William vid amerikanska ambassaden.

Delahajj, Roos och Six, Caroline, presentationer under besök hos TNO Defence, Security and Safety i Soesterberg, 2010-05-28.

Falk, Benedikt, försvarsattaché för Storbritannien.

Falkholt, Johan och Algernon, Göran, Försvarsmakten HKV/PersS.

Gronewold, Manfred, försvarsattaché för Tyskland.

Hallström, Stefan, Försvarsmakten HKV/INS.

Besök vid Forsvarets Personaltjenste, Danmark.

Besök vid Haerens operative kommando, Danmark.

Sammanfattning

Den svenska riksdagen beslöt maj 2010 efter regeringens s.k. inriktningsproposition och Pliktutredningens betänkande att den tillämpade värnplikten skulle avskaffas och ersättas med frivilligt rekryterade och tjänstgörande soldater.

Beslutet grundades på inriktningen av försvaret mot ett tillgängligt insatsförsvaret med ökad förmåga till bl.a. internationella insatser. Detta tillsammans med ett minskat behov av att hålla en numerärt stor insatsorganisation gjorde det ändamålsenligt att avskaffa den tillämpade värnplikten till förmån för frivillighet.

De svenska erfarenheterna av frivilligt rekryterade soldater är begränsade varför FOI av Försvarsdepartementet ombetts studera internationella erfarenheter och använda dessa erfarenheter för att analysera rekryteringsmöjligheter och kostnader.

FOI har även ombetts bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förändringarna inom personalförsörjningen i det svenska försvaret. En ekonomisk realiserbarhetsbedömning av den ekonomiska planeringen har därför genomförts.

Denna rapport innehåller resultaten av dessa studier.

Nyckelord: Värnplikt, frivilliga soldater, personalförsörjning, soldatförsörjning, FMUP, budgetunderlag, försvarsekonomi, känslighetsanalys.

Summary

The Swedish Parliament decided in May 2010 that the conscription would be abolished and replaced with an all voluntary force acc.

The decision was based on the aim for a defence with high readiness and an increased capacity for international operations. This, together with a reduced need to maintain a numerically large defence organisation made the abolition of the applied conscription in favor of voluntariness a natural step.

The Swedish experience of voluntarily recruited soldiers are limited why the Ministry of Defence asked FOI to study international experiences and use these experiences to analyze the recruitment and retention options and costs.

FOI has also been asked to assess the economic impact of changes in manpower supply in the Swedish defence why an economic assessment of the economic planning assumptions has been performed.

This report contains the results of these studies.

Keywords: Military service, conscription, volunteer soldiers, all voluntary force, AVF, manpower, defence planning, budget, defence economics, sensitivity analysis.