

# Försvarsmaktens personalförsörjning – nuläge och framtid

av *Callis Amid*

## Résumé

Personnel is a key factor in any organization. From a military point of view, good tactics and preemptive countermeasures are useless in the absence of a satisfactorily staffed organization. With the introduction of an all-volunteer system in 2010, the Swedish Armed Forces (SAF) have found themselves in a situation where problems associated with retaining personnel have rendered large financial costs with severe effects on operational capability. Moreover, comparisons with an historical all-volunteer force in the early 1900s reveal that the hurdles associated with employment of a modern all-volunteer force are almost identical with the constraints that the SAF experienced 100 years ago. In this article, the current staffing problems are outlined and suggestions are made as to how to mitigate the constraints presented. Finally, a brief description of a hybrid system is drafted based on conscripts and volunteers. This hybrid system – used in Norway and Denmark with some discrepancies – is arguably the most plausible way for Sweden to meet increased global threats, keeping the parsimonious defence budget and the armed forces' capability of retaining their ever so needed personnel in mind.

FÖRSVARSMAKTEN HAR rekryteringsproblem. Främst beror det på att anställda soldater och sjömän inte tjänstgör i den omfattning som krävs. I denna artikel presenteras inledningsvis faktorer som påverkar bemanningen av Försvarsmakten sedan beslut fattades om att övergå till ett yrkesförsvar. Därefter beskrivs ett antal åtgärder som kan vidtas för att mildra Försvarsmaktens rekryteringsproblem genom att göra myndigheten attraktiv för arbetstagare. Slutligen rekommenderas ett kombinerat plikt- och yrkesförsvar som är en förutsättning för ett bemannat försvar relativt försvarsanslagen, omvärldsutvecklingen och Försvarsmaktens rekryteringspotential.

Försvarsmaktens svårigheter att rekrytera personal kan förklaras av en allt för hastig övergång till ett yrkesförsvar där Försvarsmakten – i en tid av nedskärningar och bristande förståelse för krisberedskap bland

folkvalda – gick i bräsch för ett försvar baserat på frivillighet utan närmare eftertanke. Det framgår bl a av Försvarsmaktens årsredovisning från 2010, bilaga 2: ”Vårt land har ingen egen erfarenhet om de mekanismer som påverkar personalförsörjningen i ett frivilligt försvar”.<sup>1</sup> Påståendet är felaktigt då Försvarsmakten har över fem decenniers erfarenhet “om de mekanismer som påverkar personalförsörjningen” i och med volontärinstitutionen, ett yrkesförsvar under 1900-talets första halva.<sup>2</sup>

Den försumlighet som ligger bakom sjösättandet av yrkesförsvaret har också politiska dimensioner, även om politiker inte kan förväntas ha samma insyn i en myndighets förehavanden som myndigheten självt. I de i närtid genomförda personalutredningar (SOU 2009:63, SOU 2010:86, och SOU 2014:73) där Försvarsdepartementet har

verkat sammanhållande, nämns inte erfarenheterna från volontärinstitutionen. Detta trots att det historiska yrkesförsvaret drogs med ständiga rekryteringsproblem under drygt 50 år och var föremål för flertalet statliga utredningar.<sup>3</sup>

Konsekvenserna av statsmakternas och myndighetens grunda analyser ser vi i dag när Försvarsmakten begränsas av samma rekryteringsproblem som för 100 år sedan.<sup>4</sup> Låga löner relativt civil arbetsmarknad, konjunkturkänslighet och frånvaron av civilt gångbara utbildningar med framtidsutsikt förklarar personalbortfallen då som nu.

Nu har det åter tillsatts en personalutredning (Direktiv 2015:98) där den särskilda utredaren förväntas inkomma med åtgärder för att få bukt med rekryteringsproblemen senast den 30 september 2016. Den rödgröna regeringens val av utredare är genomtänkt, då Annika Nordgren Christensen både har lång erfarenhet av försvarspolitik och är en uppskattad försvarsdebattör.

## Nuläge

Oberoende av vad Christensen rekommenderar för vägval i personalförsörjningen – ett renodlat yrkesförsvaret eller en kombination av plikt- och yrkesförsvaret – behöver försvarsintresserade och beslutsfattare förhålla sig till följande faktorer:

### **Attraktiva anställningsvillkor innebär merkostnader för en redan underfinansierad myndighet.**

Det finns i dag inga indikationer på att Försvarsmakten kommer erbjudas de finansiella medel som behövs för att täcka de allra mest grundläggande behoven. Det finns heller inte något som pekar på att våra folkvalda företrädare har för avsikt att betala för det försvar (insatsorganisation 2014) som de har

beställt genom ett riksdagsbeslut.<sup>5,6</sup> Under tiden kan försvarsvänner uttrycka sig i positiva ordalag över det ”trendbrott” som regeringens ytterligare miljarder innebär i anslagsökningar. Men faktum kvarstår, det finns ingen samlad politisk vilja att finansiera det försvar Sverige är i behov av och som har grund i ett blocköverskridande riksdagsbeslut.

## Intresse versus rekrytering

Just försvarsintresset brukar tas som intäkt för att rekryteringsunderlaget till yrkesförsvaret är fullgott. Men intresset för grundutbildning har minskat samtidigt som antalet dugliga sökande utgör en försvinnande del av antalet sökande. Det uppger Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) i sin årsredovisning från 2014: ”Antalet antagningsprövningar till GMU (Grundläggande militär utbildning) har minskat under 2014 jämfört med 2013. Minskningen motsvarar 43 procent och beror på att årskullarna med yngre ungdomar är mindre och att intresset för att antagningspröva och göra GMU förefaller ha minskat”.<sup>7</sup> Siffror för 2014 visar att 3 915 individer bedömdes dugliga för tjänstgöring av 29 751 sökande.<sup>8</sup> TRM har därutöver i samtal med försvarsutskottet uppgett att de bäst lämpade inte söker sig till Försvarsmakten. Det uppgav försvarsutskottets ordförande Allan Widman (L) under fjolårets Almedalsvecka när behovet av en återinförd partiell plikt-tjänstgöring diskuterades.<sup>9</sup> Intresse är alltså inte samma sak som förmåga att lösa av arbetsgivaren ställda uppgifter.

## Svårt behålla personal

Personalreformen genomfördes med antagandet att kontinuerligt tjänstgörande soldater och sjömän (GSS/K) och tidvis tjänstgörande soldater och sjömän (GSS/T) tjänstgjorde i sex respektive åtta år.<sup>10</sup> De årliga och icke

önskvärda avgångarna beräknades därutöver till fem procent.<sup>11</sup> Verkligheten visade sig bli något helt annat. Soldater och sjömän stannar i genomsnitt i 2,3 år för personalkategorin GSS/K och i 1 år för kategorin GSS/T enligt Försvarsmaktens årsredovisning 2014.<sup>12</sup> I sin försvarspolitiska inriktningsproposition för perioden 2016–2020 uppger regeringen att den prognosticerade medelanställningstiden för den kontinuerligt tjänstgörande personalkategorin är ca fyra år.<sup>13</sup> Därutöver redovisar Försvarsmakten en årlig avgång på 15 procent i årsredovisningen från 2014.<sup>14</sup> Enligt den känslighetsanalys som FOI genomförde 2010 innebär en halvering av tjänstgöringstid och trefaldigt större årliga avgångar, en årlig och fördyrande omkostnad på ca 1,5 miljarder kronor.<sup>15</sup>

De fördyrande omkostnaderna är sannolikt *underskattade* dels för att regeringens medelanställningstid inte är i linje med av Försvarsmakten redovisade tjänstgöringstider och dels för att de uppskattade 1,5 miljarder kronorna inte tar höjd för omkostnader förknippade med att utbilda rekryter som inte tar anställning. Eftersom Försvarsmakten förväntas hantera de fördyrande personalbortfallen inom befintlig ekonomisk ram, kommer pengarna sannolikt tas från den budgetpost som enklast kan regleras; den som innefattar myndighetens övningsverksamhet. I fallet Försvarsmakten är övningsverksamhet en omskrivning för operativ effekt. Finns det inte tillräckligt med finansiella medel för att öva personalen saknas det förutsättningar för att agera ändamålsenligt vid insats. För man inte träna tillräckligt kan man rimligtvis inte prestera önskvärt under match.

## Militär och civil kompetens

I samband med att utlandsstyrkan avvecklades i januari 2011<sup>16</sup> försvann även tillgången till högt efterfrågad civil kompetens vilken

länge styrde vilka soldater som plockades ut till internationella insatser. När utlandsstyrkan var i drift upprättades kontrakterade förband med en begränsad tjänstgöringstid. Militära befattningar bemannades från Försvarsmaktens stående förband och från det civila samhället. Den civila kompetensen var efterfrågad eftersom den ofta var associerad med en högre mognadsgrad, höjde kvaliteten på den militära verksamheten och underlättade nätverksskapandet med lokalbefolkningen. Mot slutet av utlandsstyrkans tid var det närmast en oskriven regel att rekrytera individer som var duktiga på något annat utöver sin militära befattning.

Det höga söktrycket på ett begränsat antal platser, gav rekryterande chefer en möjlighet att knyta till sig personal med civila och militära färdigheter. Fordonsförare, tillika ammunitionsröjare, rörmokare och elektriker. Ställföreträdande gruppchef, tillika operationsanalytiker på FOI. Signalist, tillika marinbiolog, språktolk och samtalsassistent. Ovanstående är tre exempel på färdigheter hos soldater som tjänstgjort i Afghanistan där den officiella befattningen soldaterna rekryterades mot nämns först. Med dagens yrkesförsvaret har soldater mer erfarenhet i militär befattning (fordonsförare, ställföreträdande chef, signalist) men saknar i stor utsträckning de civila kompetenser som fanns hos soldater när utlandsstyrkan var i drift.

## Behov av att försvara hela Sverige.

Ska man ta den föregående överbefälhavaren Sverker Göranson på orden räcker insatsorganisation 2014, om den nu någonsin blir förverkligad, till att ”försvara oss mot ett angrepp mot ett begränsat mål. Vi talar om ungefär en vecka på egen hand”.<sup>17</sup> Det uppgav Göranson till *Svenska Dagbladet* i en mycket uppmärksam intervju 2012-12-30. Vilka strategiska spel som ligger till grund

för detta uttalande lämnas därhän. Däremot kan konstateras att antalet soldater och sjömän behöver öka om hela Sverige ska kunna försvaras och är avhängigt Försvarmaktens produktionskapacitet. Denna ökning i personalvolym kommer inte vara förenligt med ett yrkesförsvaret med anställda och arbets-tidsreglerade soldater och sjömän. Den svenska regeringen kommer aldrig förse Försvarmakten med de finanser som krävs för att bemanna ett yrkesförsvaret som kan försvara hela Sverige. Om hela Sverige ska kunna försvaras fordras det därför en återinförd partiell plikttjänstgöring.

## Kombinerat plikt- och yrkesförsvaret

Försvarmaktens rekryteringsproblem i kombination med ett försämrat omvärldsläge ledde hösten 2014 till ett regeringsbeslut som återaktiverade den del av plikttagstiftningen som tillåter repetitionsutbildning av krigsplacerad men icke anställd totalförsvarspliktig personal. I den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen introducerades därutöver en ny personalkategori (GSS/P) bestående av soldater och sjömän som genomgått grundläggande militära utbildning men inte tagit anställning.<sup>18</sup> Personal tillhörande kategorin GSS/P krigsplaceras inom ramen för totalförsvarsplikt och repetitionsutbildas liksom de ca 6 500 individer som tidigare genomfört värnplikt<sup>19</sup>, är totalförsvarspliktiga och har sedan hösten 2015 börjat kallas till repetitionsutbildningar.

Regeringen har även beslutat att införa en ny militär grundutbildning på 9-12 månader som i princip är en återgång till den grundutbildning som genomfördes innan värnplikten avskaffades i fredstid.<sup>20</sup> Försvarmakten ska påbörja den nya grundutbildningen från och med 2016. Slutligen har Christensen i sina utredningsdirektiv blivit ombedd att särskilt granska det norska

och danska personalförsörjningssystemet som bygger på en kombination av plikt- och yrkesförsvaret.<sup>21</sup> Sammantaget ger dessa fyra variabler (repetitionsutbildningar, den pliktbaserade personalkategorin GSS/P, en ny gammal grundutbildning och direktivanvisningarna) vid handen att Sverige inom en snar framtid sannolikt har ett försvar baserat på just plikt- och yrkesförsvaret.

## Framtid

Vilka åtgärder kan myndighetsföreträdare och beslutfattare vidta för att mildra effekterna av de rekryteringsproblem som begränsar Försvarmaktens operativa förmåga?

## Högre löner.

Försvarmaktens egna målgruppsundersökningar visar att en bättre löneutveckling behöver komma till stånd för att behålla personalen. Här räcker det inte med att slentrianmässigt hänvisa till arbetsmarknadens parter med argument att lönen är tillräcklig relativt civil arbetsmarknad. Vill man ha kvar duglig personal behöver man betala för det också. Försvarmakten har att välja mellan att avsätta pengar till fördyrande nyrekrytering och tillhörande utbildning eller att investera pengar i redan befintlig personal vars erfarenheter är av stort värde för myndigheten.

## Ekonomiska tjänstgöringsincitament.

Premier med en progressiv värdeökning är ett sätt att motverka fördyrande avgångar hos anställd personal. I det norska försvaret tilldelas avdelningsbefäl en skattepliktig premie mot fullföljt kontrakt och en årlig bonus för varje år den anställde är kvar i tjänst efter det att kontraktstiden har förflutit.<sup>22</sup> Stöd för ekonomiska tjänstgöringsincitament riktade

till anställd personal finns i dag i försvarsutskottet för den kontinuerligt tjänstgörande personalkategorin<sup>23</sup> och kan inte uteslutas som ett tänkbart alternativ för att behålla personalen enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016: ”Vidare kan åtgärder som stimulerar en producerbar och ekonomiskt hållbar omsättningstakt för GSS för närvarande inte uteslutas, exempelvis i form av fullföljandepremie efter en anställning som GSS i 4,5 år”.<sup>24</sup>

### **Akademiska tjänstgöringsincitament.**

Såväl gamla (SOU 1941:35, SOU 1946:7) som nya (SOU 2014:73) personalutredningar pekar på civilt mervärde som en avgörande parameter för att möjliggöra en långsiktig militär personalförsörjning. Den kontinuerligt tjänstgörande personalkategorin (GSS/K) bör därför erbjudas betalda studier motsvarande en kandidatexamen efter sex års anställning. Kostnaderna för betalda studier bör relateras till de fördyrande omkostnader dagens årliga avgångar är associerade med (minst 1,5 miljarder kronor). Klarar Försvarsmakten av att behålla sin personal under en längre tid behöver myndigheten avsätta mindre resurser till fördyrande nyrekrytering, där förlusten av förvärvade erfarenheter hos tidigare anställd personal svårigen kan över sättas i reda pengar.

### **Olika typer av skatteavdrag.**

Skatteavdrag som följd av godkänd värnplikt, lägre arbetsgivaravgifter för huvudsaklig arbetsgivare till tidvis tjänstgörande soldater och sjömän (GSS/T) och lägre skattesatser för soldater och sjömän (oberoende av personalkategori) är exempel på skattelättnader som kan användas för att förbättra Försvarsmaktens rekryteringspotential.

### **Inför ett kombinerat plikt- och yrkesförsvaret.**

Utan att föregå den nu pågående personalutredningen med särskild fokus på just ett kombinerat system, redogör jag här för de stora dragen i ett personalförsörjningssystem som bedöms genomförbart. Grundläggande militär utbildning bör ske helt under plikt. Efter genomförd grundutbildning med godkänt resultat erbjuds soldater och sjömän en anställning i yrkesförsvaret. Därmed kan man fasa ut och på sikt avveckla den tidvis tjänstgörande personalkategorin GSS/T.

Enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 har myndigheten ett personalbehov motsvarande 10 000 GSS/T-anställningar.<sup>25</sup> Fram till och med 2014-12-31 uppger Försvarsmakten att myndigheten har bemannat 3 500 GSS/T-platser.<sup>26</sup> De kvarvarande 6 500 bemannas i dag av icke-anställd totalförsvarspliktig personal. Med införandet av personalkategorin GSS/P bestående av soldater som har genomgått grundläggande militär utbildning men inte tagit anställning och med befintlig tillgång till krigsplacerad totalförsvarspliktig personal som har genomgått värnplikt med godkänt resultat, torde det inte finnas något behov av personalkategorin GSS/T. För dem som vill tjänstgöra under några veckor per år bör det finnas en möjlighet att bli krigsplacerad, dock med godkänd militär utbildning som förbehåll. Med en krigsplacering följer en återaktiverad skyldighet att repetitionsutbildas och delta i krigsförbandsövningar.

Försvarsmakten har i dag ca 6 500 reservofficerare.<sup>27</sup> Likt de rekommendationer som framförs i regeringens försvarsproposition kan reservofficerare användas ”på befattningar som i första hand kräver tjänstgöring vid repetitionsövningar, aktivering eller mobilisering”.<sup>28</sup> Därmed skulle Försvarsmaktens yrkesofficerare erbjudas en avlastning

samtidigt som det växande behovet av reservofficerare i krigsförbanden<sup>29</sup> skulle kunna tillgodoses. Slutligen bör det pliktbaserade försvaret vara inriktat mot nationellt försvar medan internationella insatser fortsatt ska vara förbehållet yrkesförsvaret.

## Avslutning

Försvarsmaktens rekryteringsproblem är självförvållade. Beslutet att övergå till ett yrkesförsvaret fattades dock av folkvalda företrädare efter en längre tid av nedskärningar (försvarsbeslut 2000 och 2004) där politiker med stora kunskapsluckor i krisberedskap tog försvarspolitiska beslut med den eviga freden ständigt hägrandes i minnet. Det var en kraftigt åderlåten försvarsmakt som i början av 2009 i underlaget till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition rekommenderade ett yrkesförsvaret som inte skulle vara fullt bemannat förrän 2019.<sup>30</sup> Den bristande logiken i ett personalförsörjningssystem som skulle ta minst 10 år att bemanna går att likställa med demontering av säkerhetsbälten i en personbil med förhoppningen att inte krocka på 10 år. Innebörden av Försvarens rekommendation sjönk dock inte in hos gemene man eller hos alliansregeringen. I Alliansens valmanifest från 2010 framgår det att ”Den nya insatsorganisationen om ca 50 000 personer ska vara på plats under 2014”.<sup>31</sup> Detta trots förekomsten av 2009 års försvarspolitiska proposition där yrkesförsvaret inte bedömdes vara fullt operativt 2014, ”främst beroende på bristande personaluppfyllnad”.<sup>32</sup>

Nu befinner vi oss i ett försämrat omvärldsläge med ett litet och underbemannat försvar.

Beslutet att sjösätta yrkesförsvaret togs förhastat och tvingar myndighetsföreträdare och politiker att dra gamla och väldokumenterade lärdomar med grund i ett historiskt yrkesförsvaret. Volontärintitutionens rekryteringsproblem tycks tidlösa, då Försvarensmakten åter har samma rekryteringsproblem som myndigheten hade för 100 år sedan. När Försvarensmakten i sitt budgetunderlag för 2016 konstaterar att ”produktionskapaciteten i den nya organisationen är på lägsta acceptabla nivå”<sup>33</sup> är det i en tid då behovet av ett bemannat och samövat försvar är nödvändigt för att hantera påverkansoperationer från främmande makt. Sent omsider har vanvården av det svenska försvaret sjunkit in bland beslutsfattare som nu öppet kritiserar personalreformen.

I september 2016 redovisar Christensen utredningens åtgärder för att mildra Försvarensmakts rekryteringsproblem med särskild fokus på det dansk/norska personalförsörjningssystemet. Ett kombinerat plikt- och yrkesförsvaret är nödvändigt om Sverige ska kunna hantera de problem som kan skönjas i kombinationen av hittills otillräckliga försvarsanslag, ett starkt försämrat omvärldsläge och Försvarens begränsade attraktion som arbetsgivare. Förhoppningsvis hörsammar Christensen försvarsministerns uppmanande ”Gör inte om tidigare misstag” från årets Folk och försvar konferens i Sälen. Likaledes kan förhoppningen näras att myndighetsföreträdare och beslutsfattare har kommit till insikt, evig fred är lika troligt som en realiserad nollvision i trafiken.

Författaren är konsult i systemanalys och Afghanistanveteran.

## Noter

1. *Årsredovisning 2010*, Försvarsmakten, bilaga 2 Personalberättelse, Stockholm 2011, s 3-4.
2. Bergström, Claes: *Frivillig personalförsörjning*, inträdesanförande, KKrVAHT, 3. häftet 2011, s 22-35.
3. *Ibid*, s 24.
4. *Ibid*, s 25-27.
5. *Försvarets inriktning*, Försvarsutskottets betänkande, 2008/09:FöU10, Vällingby 2009, s 1-154.
6. Riksdagskrivelse: 2008/09:292, Stockholm 2009, s 1.
7. *Årsredovisning 2014*, Rekryteringsmyndigheten, Karlstad 2015, s 10.
8. *Ibid*, s 10.
9. ”Är det möjligt att återinföra värnplikten?”, Försvarspolitisk Arena, 2015-06-30, <https://www.youtube.com/watch?v=VdAB6V7QAB0> (2016-02-23).
10. *Frivilliga soldater istället för plikt – internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser*, rapport FOI-R--3053—SE, FOI, Stockholm 2010, s 46.
11. *Ibid*, s 46.
12. *Årsredovisning 2014*, Försvarsmakten, bilaga 2 Personalberättelse, Stockholm 2015, s 23-25.
13. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Regeringen, Prop. 2014/15:109, Stockholm 2015, s 92.
14. Op cit, *Årsredovisning 2014*, se not 12, s 22.
15. Op cit, *Frivilliga soldater...*, se not 10, s 46.
16. *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen, rapport RIR 2013:22, Stockholm 2013, s 25.
17. Holmström, Mikael: ”Försvar med tidsgräns”, *Svenska Dagbladet*, 2012-12-30, [http://www.svd.se/forsvar-med-tidsgrans\\_7789308](http://www.svd.se/forsvar-med-tidsgrans_7789308) (2016-02-23).
18. Op cit, *Försvarspolitisk inriktning*, se not 13, s 88.
19. *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*, Försvarsmakten, bilaga 1, beteckning FM2014-5882:46, Stockholm 2015, s 24.
20. Op cit, *Försvarspolitisk inriktning*, se not 13, s 18.
21. *En långsiktig hållbar personalförsörjning av det militära försvaret*, Kommittédirektiv. Dir.2015:98, Stockholm 2015, s 8.
22. *Betänkande av utredningen om Försvarsmaktens militära personalförsörjning*, Regeringen, SOU 2014:73, Stockholm 2014, s 171.
23. *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*, Försvarsutskottets betänkande, 2014/15:FöU1, Stockholm 2014, s 36.
24. Op cit, *Försvarsmaktens budgetunderlag*, se not 19, s 27.
25. *Ibid*, s 24.
26. *Ibid*, s 24.
27. *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, Försvarsmakten, bilaga 1, beteckning FM2014-5882:31, Stockholm 2014, s 30.
28. Op cit, *Försvarspolitisk inriktning*, se not 13, s 94.
29. *Ibid*, s 94.
30. *Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009*, Försvarsmakten, HKV beteckning 23 383:51503, Stockholm 2009, s 6.
31. *Valmanifest 2010–2014*, Alliansen, s 43.
32. *Ett användbart försvar – Regeringen*, Regeringens proposition 2008/09:140, Stockholm 2009, s 13.
33. Op cit, *Försvarsmaktens budgetunderlag*, se not 19, s 22.