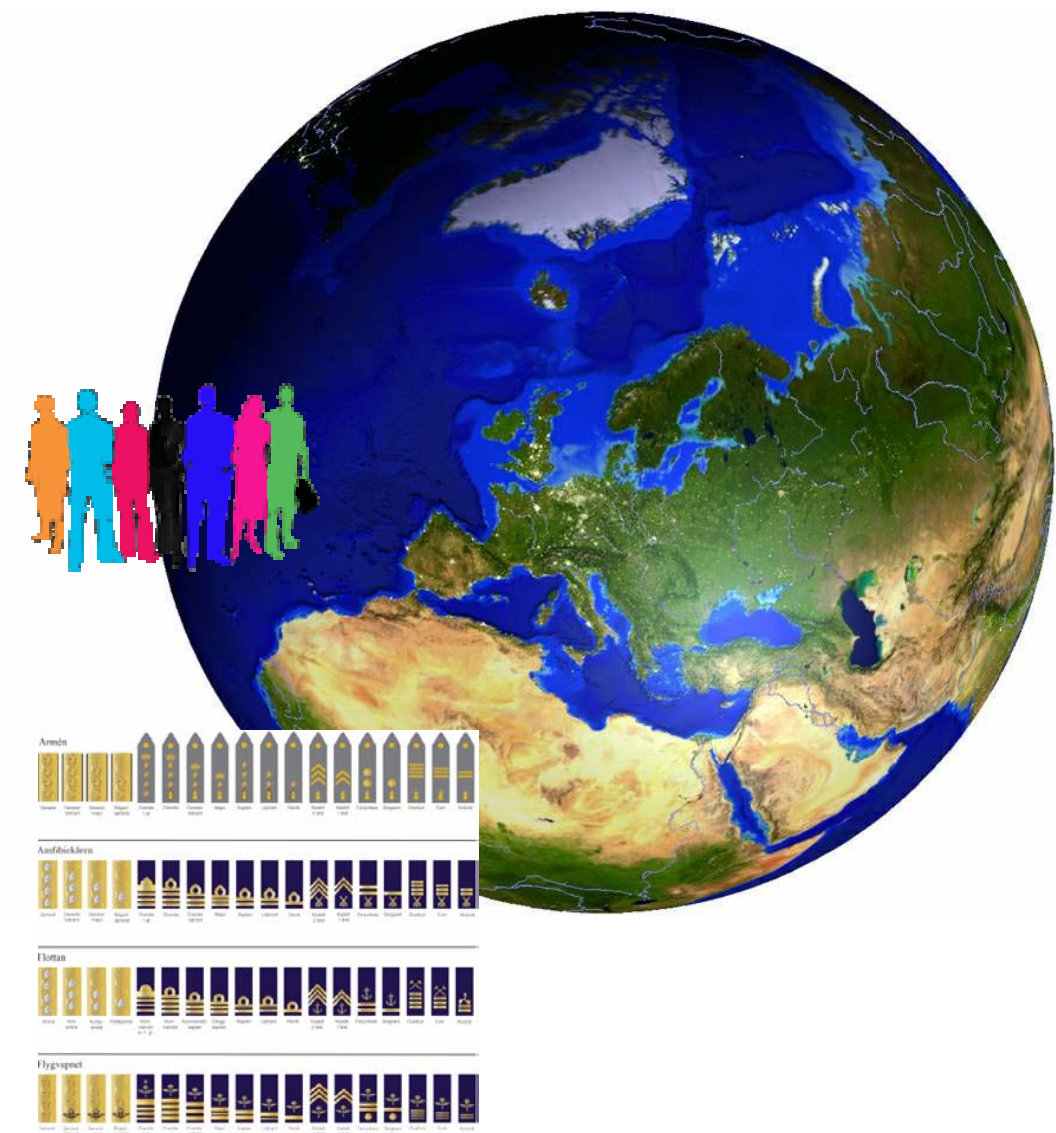


PETER NORDLUND, HELGE LÖFSTEDT, BERNT ÖSTRÖM



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. 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.

Peter Nordlund, Helge Löfstedt, Bernt Öström

Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser

Titel	Personal och förbandsverksamhet – internationella jämförelser
Title	Manpower in Defence – international comparisons
Rapportnr/Report no	FOI-R-2453--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport User report
Sidor/Pages	99 p
Månad/Month	Maj
Utgivningsår/Year	2008
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde Programme area	1. Analys av säkerhet och sårbarhet 1. Security, safety and vulnerability analysis
Delområde Subcategory	11 Forskning för regeringens behov 11 Policy Support to the Government.
Projektnr/Project no	A12015
Godkänd av/Approved by	Sara Gullbrandsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut Avdelningen för Försvarsanalys	FOI , Swedish Defence Research Agency

Sammanfattning

Denna rapport innehåller resonemang, analyser och internationella jämförelser inom försvarets personalförsörjning. En ändamålsenlig, kostnadseffektiv personalförsörjning är en av de viktigaste förutsättningarna för ett väl fungerande försvar. Personalförsörjning, personalstruktur, personalutnyttjande jämförs med andra länder varvid skillnader konstateras och effektiviseringsmöjligheter indikeras.

Värnpliktsutbildningen har under de senaste femton-tjugo åren successivt reducerats. Den allmänna värnplikten har i hög grad blivit en selektiv värnplikt där endast en liten minoritet genomgår utbildning. Försvarmakten har i den senaste perspektivplanen lagt fram ett förslag om frivillig rekrytering till utbildning och tjänstgöring där värnplikten i fredstid är vilande. Detta förslag diskuteras och kommenteras.

Det svenska försvaret är i nuläget inte i ekonomisk balans. Förslag på åtgärder och effektiviseringar för att uppnå en ekonomisk balans diskuteras i rapporten.

Nyckelord:

Personal, personalförsörjning, officerare, befäl, värnpliktiga, soldater, sjömän, kontraktsanställda, civilanställda, försvarsmyndigheter, kostnadseffektivitet, löner, alternativkostnad.

Summary

This report contains discussions, analysis and international benchmarking in recruiting, training and using manpower resources. A suitable, cost-efficient manpower strategy is one of the most important conditions for a well functioning defence. Recruiting, training, manpower structure and costs are compared with other countries in order to specify differences, find ideas and/or indicate potential improvements for the Swedish defence within manpower solutions.

The number of conscripts in training has gradually decreased during the last fifteen-twenty years. The general compulsory military service has become a selective, but still compulsory, military service where only a little minority of the men undergoes training. The long-term planning of the Swedish Armed Forces has proposed a system based on voluntary recruitment and service where the compulsory recruitment and training is resting in peacetime. This proposal is being discussed and commented.

The Swedish defence is, at present, not in economic balance. The planned activities of the Swedish defence costs more than the funding from the Government and the Parliament allows. The report gives a short-list of proposals for action in order to achieve an economic balance and “more defence for the money”.

Keywords:

Personnel, manpower, officers, conscripts, conscript system, compulsory military service, soldiers, civil employees, defence agencies, cost-efficiency, salaries, wages, opportunity cost.

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	6
2.	Inledning.....	11
3.	Försvarets personalförsörjning i Sverige.....	13
4.	Val av personalförsörjningssystem och försvarets användning.....	19
5.	Kort beskrivning av jämförelseländer	23
6.	Övergripande jämförelser – försvarsuppgifter.....	33
6.1	Jämförelser internationella insatser.....	34
6.2	Jämförelser nationellt försvar	38
7.	Förbandsproduktion.....	42
7.1	Jämförelser utbildningssystem.....	42
7.2	Förbandsverksamhet - kostnadsproduktivitet	45
7.3	Befälstäthet.....	51
7.4	Övningsberoende utgifter	53
7.5	Effektivitetsjämförelser från Norge – Danmarksstudien – slutsatser för Sverige.....	54
8.	Kontraktlösningar.....	57
8.1	Inledning.....	57
8.2	Militär personal i Danmark	57
8.3	Militär personal i Norge	61
8.4	Militär personal i Nederländerna	62
8.5	Faktorer som påverkar förmåga att tjänstgöra utomlands	63
8.6	Erfarenheter vid införande av kontraktlösningar	64
8.7	Löner vid internationella insatser.....	65
9.	Personalstruktur och löner.....	66
9.1	Inledning.....	66
9.2	Personalstruktur - allmänt.....	66
9.3	Struktur – officerare.....	68
9.4	Nytt befälssystem	72
9.5	Löner i försvaret.....	73
9.6	Övrigt inom personalområdet.....	78
10.	Reformerad personalförsörjning – perspektivplaneringens förslag	81
10.1	Perspektivplaneringens förslag jämfört med tidigare personalförsörjning	81
10.2	Reflektioner över perspektivplaneringens förslag	84
10.3	Ett försvar i balans med medborgarnas krav och ekonomin.....	87
11.	Alternativkostnader för värnpliktiga	94

Förord

I denna rapport diskuteras personalförsörjningen inom försvaret och internationella jämförelser görs. En del av underlaget kommer från en NATO-studie där Sverige deltar inom ramen för partnerskapet för fred, NATO SAS-063 ”Benchmarking Studies and Capability Costing”. Den svenska representationen i studien utgörs av undertecknad som också är huvudsaklig författare till denna rapport. Jag vill rikta ett tack till kollegorna i de andra deltagande länderna: Norge, Nederländerna, Storbritannien, Kanada, Bulgarien och Italien för det underlag jag fått tillgång till. Jag vill även rikta ett tack till:

Helge Löfstedt, FOI, medförfattare (kapitel 7 om kostnadseffektivitet i förbandsproduktionen) och i övrigt bollplank och inspirationsgivare,

Bernt Öström, FOI, medförfattare (kapitel 8 om kontraktsanställda soldater i andra länder) och även han en viktig diskussionspartner vid utformningen av övriga kapitel,

Karsten Bergdahl, FOI, för mycket värdefull hjälp med underlag inom personalområdet,

och

Marie-Louise Räsänen på Försvarmaktens Högkvarter för att hon mycket välvilligt har tagit fram underlag ur Försvarmaktens personalsystem till gagn för såväl arbetet inom NATO SAS-studien, som denna rapport.

Peter Nordlund, projektledare

1. Sammanfattning

Denna rapport innehåller resonemang, analyser och internationella jämförelser inom försvarets personalförsörjning. Rapporten är en del av avrapporteringen för projektet ”Internationella försvarsjämförelser” med Försvarsdepartementet som uppdragsgivare. En ändamålsenlig, kostnadseffektiv personalförsörjning är en av de viktigaste förutsättningarna för ett väl fungerande försvar. Det sätt man väljer att lösa personalförsörjningen på är i stor utsträckning beroende av inriktningen på försvaret. Vi kan notera att ett försvar med inriktning på internationella insatser ställer helt andra krav på personalförsörjningen än ett traditionellt nationellt försvar som till stor del bygger på styrketillväxt över tiden genom mobilisering. En tydlig inriktning av försvaret är därför en avgörande förutsättning för att kunna skapa en ändamålsenlig personalförsörjning inom försvaret. Det är inte bara personalförsörjningen som är beroende av svaret på frågan vad vi skall ha försvaret till utan även andra beslut påverkas starkt av försvarsinriktningen. Det föreligger dessutom i många fall en målkonflikt mellan internationella insatser och nationellt försvar i traditionell mening vilket visas av följande tabell:

Beslutsområde:	Internationella insatser	Nationellt försvar
Storlek på försvarsorganisation	Ambitions-/Viljestyrd. Försvarsorganisationen kan vara relativt liten men behöver vara tillräckligt stor för att kunna klara de internationella insatser man väljer att delta i.	Hotbildsstyrd. Försvarsorganisationen måste vara stor särskilt om den ska kunna möta större väpnade angrepp.
Förmågebredd	Försvaret behöver inte ha alla förmågor utan förmågebredden kan hållas smalare .	Ett nationellt försvar byggt på alliansfrihet och neutralitet behöver vara självförsörjande på förmågor ock måste därför ha en bredd vad avser förmågor.
Beredskap på förband	Förbanden måste ha en relativt hög beredskap för att kunna möta uppkomna behov av insatser i synnerhet snabbinsatser.	En stor del av förbandsmassan kan ha relativt låg beredskap för att vid behov kunna mobiliseras.
Personalförsörjning	Den militära personalen bör vara anställda soldater/sjömän och officerare.	En stor del av personalförsörjningen kan bygga på värnpliktiga som kan mobiliseras vid behov.

Beslutsområde:	Internationella insatser	Nationellt försvar
Materielförsörjning	Materielen bör vara internationellt interoperabel och ska klara skiftande klimat och terräng . De internationella insatserna behöver i mindre utsträckning de större vapensystemen . Materielsamarbete istället för egen utveckling.	Svensk profil. Materielen ska fungera i svenskt klimat, svensk terräng och Östersjön med dess speciella krav. De större vapensystemen är viktiga . De specifika svenska kraven medför ibland egenutveckling .
Typ av förband	Huvudsakligen efterfrågas ”infanteri” – ”boots on the ground” . Tyngre markförband, stridsflyg och ubåtar efterfrågas sällan .	Alla typer av förband behövs för förmågebredden. Stridsflyg, ubåtar, korvetter viktiga för att kunna skydda Sverige från intrång.

En tydlig inriktning av försvaret är således av största vikt för effektiva beslut inom många områden, inte enbart personalområdet. Internationella insatser har på senare tid betonats alltmer men utan att man tydligt nedprioriterat det nationella försvaret. Om man ska göra både och blir det svårare att anpassa lösningarna inom t.ex personal- och materielförsörjning. Risken är stor att kostnaderna ökar genom denna målkonflikt.

Det finns emellertid tolkningar av nationellt försvar som i högre grad är kompatibelt med en försvarsinriktning för internationella insatser. Om man betraktar behovet av nationellt försvar som ett försvar mot snabba, ”kuppartade” förlopp med en motståndare som prioriterat snabbhet och överraskning snarare än stora styrkor så blir samstämmigheten mellan de nationella och de internationella behoven större.

I Försvarsmaktens perspektivplan från 2007 tas ett steg i riktning mot ett försvar med högre internationell förmåga. Värnplikten blir vilande och en personalförsörjning byggd på frivillighet med kontraktsanställda soldater föreslås. Givet en sådan försvarsinriktning går det att instämma i mycket av det som föreslås i perspektivplanen. Vissa tveksamheter finns dock rörande bristen på differentiering inom förbandsmassan. Alla förbandstyper ska ha förband i hög beredskap för internationella insatser även om den internationella efterfrågan på vissa typer av förband varit låg eller obefintlig. Bristen på differentiering är kostnadsdrivande. Officersbehovet tycks dessutom vara mycket väl tilltaget och här borde en väsentlig antals- och kostnadsminskning vara möjlig. Frivillighet är en oprövad rekryteringsmetod i Sverige. Det är därför tveksamt om man kan uppnå de önskade rekryteringsflödena till grundutbildning och kontraktsanställning. Internationella erfarenheter tyder också på att rekryteringsproblematiken inte ska underskattas vare sig till möjligheter att uppnå önskad rekrytering eller till kostnader i form av ersättningsnivåer för att säkerställa denna rekrytering.

Det finns möjliga åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten i försvaret där statsmakterna och Försvarsmakten med förenade ansträngningar kan skapa ett mer kostnadseffektivt försvar som motsvarar medborgarnas, eller statsmakternas som representerar medborgarna, preferenser.

Möjligheterna till att effektivisera försvaret är också kopplade till om man kan optimera försvarsproduktionen mot ett tydligt strategiskt val. Om vi utgår från perspektivplaneringens förslag finns vissa effektiviseringsmöjligheter som skulle öka den ekonomiska realismen i en försvarsmaktslösning som överensstämmer med eller påminner om perspektivplaneringens förslag.

Dessa effektiviseringsmöjligheter är:

1) Förmågebredden är i hög grad bestämmande för kostnadsnivån. Om man kan avstå en del av förmågebredden kan kostnaderna påverkas väsentligt genom att såväl rörliga som fasta kostnader kan påverkas. Bredd kostar oftast mer än djup.

2) Om både nationell och internationell kapacitet ska upprätthållas så kan utformningen av olika förbandstyper och förband differentieras med hänsyn till gjorda avvägningar så att de förband som endast behövs i ett nationellt perspektiv enbart utformas för denna uppgift. Dessa avvägningar kan innebära att man bestämmer vilka förbandstyper som ska kunna användas internationellt så att inte alla förbandstyper utformas för internationella insatser och ges en hög kostnadsdrivande beredskap. En differentiering gör att förbandstypen/förbandet kan produceras på ett sätt som kan optimeras till förbandstypens/förbandets uppgift. Beredskapsnivå, personal- och materielförsörjning m.m kan anpassas så att det passar för denna uppgift.

3) Det svenska försvaret är relativt officerstungt. ”Kårintressen” kan leda till att antalet officerare drivs upp till en högre nivå än vad som är motiverat av kostnadseffektivitet. Ett minskat behov av officerare i såväl grund- som insatsorganisation skulle innebära betydande besparingar i form av lägre löne- och utbildningskostnader.

4) En möjlighet till längre totala kontraktstider för anställda soldater/sjömän har en stor påverkan på kostnaderna genom att den årliga nyrekryteringen och grundutbildningen därmed kan hållas nere på en lägre nivå. Påverkan på försvarsutgifterna av kontraktstiden kan totalt röra sig om miljardbelopp. Detta skulle tala för en mer generös tolkning av LAS (lagen om anställningsskydd) och andra lagar/regler som styr anställningstider. Försvarets krav är så specifika och de ekonomiska effekterna av en större frihet i kontraktstidens längd så stora att det skulle kunna motivera vissa undantag utan att dessa skulle bli prejudicerande.

5) Öka försvarets möjligheter att styra officersstrukturen så att den blir ändamålsenlig vad gäller både nivåfördelning (fördelning på militära grader) och åldersfördelning. Den nya karriären för officerare med specialinriktning (den nya ”underofficerskategorin”) bygger på att många av dessa officerare genomför en karriärväxling vid en ålder av ca 35 år. Karriärväxlingen förväntas huvudsakligen ske till det civila samhället. Verktyg för att stimulera eller alternativt avtala om en karriärväxling skulle underlätta den önskade personalomsättningen. Detta kan också innebära en mer generös tolkning av LAS och liknande lagar/regler. En felaktig officersstruktur är i hög grad kostnadsdrivande och kostnadsineffektiv.

6) En materielstrategi som har lägre moderniseringsambitioner och beaktar att minskad serielängd gör egenutveckling allt mindre kostnadseffektiv kan bidra till att materielkostnaderna och de s.k materielnära kostnaderna kan hållas nere. Det finns också skäl att avväga prestanda mot kostnader på ett sätt som inte alltid gjorts vid beslut om materielutveckling och anskaffning. En differentiering av krav på materiel så att man undviker dyra kostnader för internationell anpassning av materiel som sällan kommer att användas internationellt kan också bidra till en lägre kostnadsnivå.

7) Det finns även tendenser till ambitiösa och kostnadsdrivande lösningar inom förbandsproduktionen där ambitionerna inte på ett systematiskt sätt ställs mot kostnaderna för

dessa ambitioner. Treterminssystem kan ses som ett sådant exempel. Ett minskat inslag av binärt tänkande (allt eller inget) till förmån för lägre, kostnadseffektiva ambitioner skulle innebära lägre kostnader.

8) Minska på den centrala administrationen och anpassa storleken på stödmyndigheterna till behovet. Såväl Försvarsmaktens högkvarter (HKV) som stödmyndigheterna bör kunna minskas väsentligt i synnerhet om ambitionerna vad avser materielanskaffning reduceras med minskad egenutveckling som en sannolik följd därav.

Om alla dessa eller åtminstone några av dessa åtgärder för en ökad ekonomisk balans genomförs kan medborgarna få mycket försvar för pengarna eller åtminstone mycket mer än nu för samma pengar. Nya ekonomiska bekymmer riskerar dock att dyka upp om inte synsättet på och tillämpningen av ekonomistyrning inom försvaret ändras från såväl statsmakternas som Försvarsmaktens sida. Det behövs i ökad utsträckning ekonomiska analyser baserade på ett effektivitetsperspektiv där ambitioner balanseras mot kostnader. Ekonomistyrningen ska vara integrerad i verksamhetsstyrningen och inte vara en egen process som primärt syftar till kameral redovisning.

I de internationella jämförelserna inom personalområdet och de påföljande analyserna har ett antal observationer kunnat göras bl.a:

- Den allmänna värnplikten har blivit alltmer ovanlig. Många länder har lämnat värnplikten och har övergått till system med kontraktsanställda soldater. Andra länder har successivt gjort värnplikten allt mindre allmän och alltmer selektiv däribland Sverige som i nuläget utbildar drygt 15 % av de manliga åldersklasserna.
- Den genomsnittliga anställningstiden för soldater under kontrakt är internationellt i allmänhet betydligt längre än de två år Sverige nu tillämpar inom ramen för det nyligen introducerade treterminerssystemet. En längre genomsnittlig tjänstgöringstid minskar behovet av årlig nyrekrytering och grundutbildning och kan därmed bidra till lägre kostnader.
- Andelen ”veteraner”, soldater som gör mer än en internationell insats, är bl.a till följd av den längre tjänstgöringstiden högre i de flesta andra länder.
- Officersandelen i Sverige är internationellt sett hög i Sverige i förhållande till värnpliktiga under grundutbildning och verksamma soldater. Denna andel har också ökat kraftigt i takt med den reducerade värnpliktsutbildningen.
- Officersstrukturen i Sverige är allt annat än kostnadseffektiv. Gradfördelningen med en hög genomsnittlig befälsgrad och åldersfördelningen gör strukturen dyr och samtidigt svår använd i utbildning och insatser. Officersstrukturen innehåller snarare en inbyggd drivkraft till en tung organisation för ledning och administration. Det nya befälssystemet med införandet av en ny officerskategori, officerare med specialinriktning, kommer dock att förbättra denna situation.
- Löneutvecklingen i försvaret står sig relativt väl i jämförelse med andra sektorer, åtminstone offentliga, i Sverige. Löneutvecklingen sammanfaller väl med löneutvecklingen i den statliga sektorn.
- De internationella jämförelserna indikerar att Sverige får ut en låg internationell effekt av försvaret (mätt som antal personer i internationella insatser) i relation till försvarsutgifterna. Den nationella effekten av det svenska försvaret är svårare att jämföra men inget indikerar att Sverige skulle vara klart bättre än andra länder.

- Grova indikativa jämförelser mellan Sverige och de nordiska länderna inom förbandsproduktionen tyder på att Danmark och Finland förmår få ut mer personal per krona för sina utgifter medan Norge presterar i nivå med Sverige eller sämre.
- Sverige och Norge uppvisar överhuvudtaget mycket stora likheter vad gäller utformning av försvaret, personalstruktur och personalförsörjning. Detta gör att det nyligen påbörjade samarbetet framstår som naturligt.
- Internationella erfarenheter tyder på att försvaret genom ekonomiska och andra incitament kan påverka och styra personalförsörjningen på ett sätt som kan öka kostnadseffektiviteten. En ökad medvetenhet om incitamentsstrukturen i personalförsörjningen är därför av vikt.
- Samhällsekonomiska effekter och s.k alternativkostnader bör beaktas av statsmakterna vid val av olika personalförsörjningssystem. Ett värnpliktsystem med låga ersättningsnivåer till de värnpliktiga har samhällsekonomiska effekter som inte går att avläsa i försvarsbudgeten. Den osynliga ”samhällsekonomiska merkostnaden” kan i Sverige grovt uppskattas till minst 1,3 Miljarder kr per år.

Rapportens innehåll / Läsanvisning

Kapitlen 2-9 och kapitel 11 kan i stort ses som resonemang, analyser och jämförelser utifrån dagens situation även om vissa framåtblickande resonemang förs. Kapitel 10 handlar i större utsträckning om framtiden och illustrerar behovet av en tydlig försvarsinriktning för att kunna utforma personalförsörjningen på ett lämpligt sätt. Kapitlet innehåller också förslag till hur försvaret ska kunna utformas i balans med medborgarnas krav och ekonomin. Många av dessa förslag är härledda ur de jämförande analyser som gjorts i de tidigare kapitlen därför kan kapitel ses som essensen av de utförda jämförelserna och analyserna.

2. Inledning

Denna rapport är en del av avrapporteringen från projektet ”Internationella försvarsjämförelser” som till del utgörs av Sveriges medverkan i NATO-studien, NATO SAS-063 Benchmarking Studies and Capability Costing.

NATO-studiens syfte är att göra metodiska jämförelser mellan deltagande länders försvarsmakter avseende strategisk inriktning, förmågor, produktion och resursutnyttjande. Studien ska avslutas med en s.k teknisk rapport under våren 2009.

Det underlag som framkommer för Sverige och övriga deltagande nationer används tillsammans med kompletterande underlag om andra intressanta jämförelseländer för fristående studier/analyser ur svensk horisont. Denna rapport är en produkt av en sådan fristående analys inom personalområdet.

Syftet med verksamheten är att öka kunskapen om och få idéer från andra länders försvarsmakter. Genom dessa jämförelser kan de svenska lösningarna och prestationerna inom försvarsområdet jämföras och utvärderas och förbättringspotential identifieras.

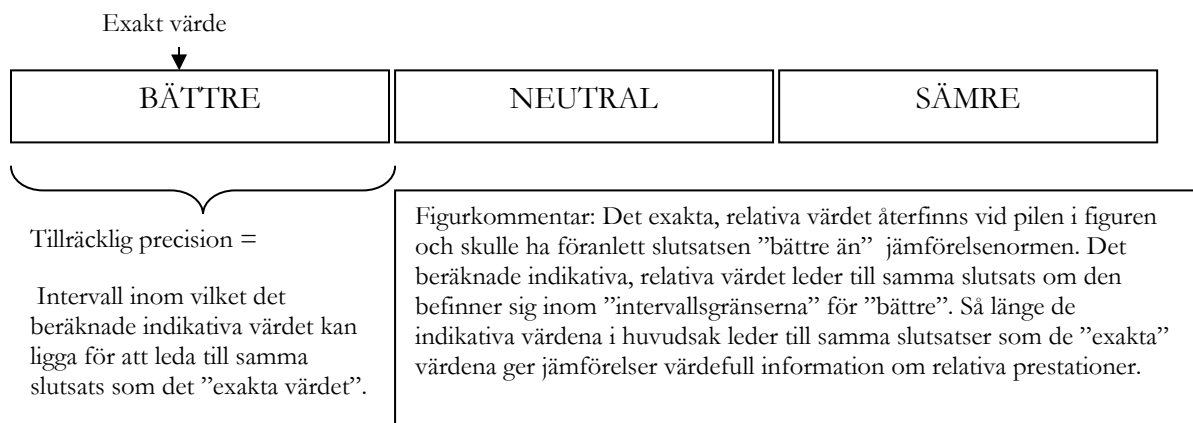
De jämförelser som redovisas i denna rapport gör inte anspråk på att utgöra exakta sanningar utan ska snarare ses som indikationer på områden som förtjänar ytterligare analys för att utröna huruvida indikationerna pekar på potentiella förbättringar.

Att göra internationella jämförelser är inte problemfritt. Även inom ett det egna landet kan data vara svåra att få tag på, sättet att redovisa kan ha förändrats över tiden och tidsserier kan ha blivit utsatta för strukturella brott genom principförändringar i t.ex organisationen. När jämförelseperspektivet utökas till andra länder ökar dessa svårigheter. Länder kan ha skilda sätt att redovisa statistik och kan ha helt olika uppbyggnad vilket försvårar jämförbarhet. Definitioner av olika statistikbegrepp som försöker mäta resurser och prestationer kan också skilja sig åt.

Detta gör att det är svårt att göra internationella jämförelser på absoluta sanningar och exakt jämförbara värden.

Är det då meningsfullt att göra sådana jämförelser? Jo, det är trots svårigheterna värdefullt att försöka göra dessa jämförelser för att kunna få indikationer på olika länders relativa prestationer och i synnerhet det egna landets prestationer i jämförelse med andra länder.

Jämförelserna kan som nämnts inte alltid baseras på exakt sanna, identiskt jämförbara värden utan måste ofta baseras på indikativa värden och jämförelser. Inom rimliga precisionsintervall torde indikativa värden vara tillräckliga för att göra trovärdiga internationella jämförelser. Låt oss illustrera detta schematiskt:



Att avstå från att göra sådana jämförelser genom att kräva ”perfekt jämförbarhet” skulle innebära att värdefulla signaler om möjlighet till potentiella förbättringar och effektiviseringar skulle riskera att utebli. Indikativa värden kan också användas för att gallra fram ett antal områden som synes vara intressanta att studera djupare. Vissa av dessa kan vid djupare studier visa att indikationen inte hade rimlig precision och att den brist som indikerades inte fanns medan andra indikationer vid djupare studier visar sig ha identifierat förbättringsmöjligheter. Detta sätt att använda indikativa värden för att hitta områden för mera grundliga analyser är ett annat skäl att, trots svårigheterna, göra internationella jämförelser.

Precisionen i jämförelserna påverkas också av urvalet av länder som jämförelser görs med. Om man väljer länder med liknande förutsättningar för, inriktning och uppbyggnad av försvarsverksamhet så ökar precisionen i jämförelserna. Detta förhållande har påverkat urvalet av länder för jämförelser i denna rapport.

3. Försvarets personalförsörjning i Sverige

Den allmänna värnplikten avlöste år 1901 de tidigare indelningsverken som den främsta källan till det svenska försvarets personalförsörjning. Det äldre indelningsverket (introducerat under Gustav Vasa) och det nya indelningsverket (introducerat av Karl XI) hade inneburit att riket var uppdelat i geografiska områden där varje område benämndes ”rote”. Varje rote ansvarade för att förse försvaret med en soldat initialt genom slumpvis tvångsinskrivning sedermera genom frivillighet mot att gårdarna som ingick i roten försörjde soldaten med ett torp, jordbruksland, boskap och en kontantlön.



Karl XI – kungen bakom det nya indelningsverket.

Den allmänna värnplikten har sedan under drygt hundra år varit ett fundament i den svenska försvarspolitikerna i allmänhet och personalförsörjningen i försvaret i synnerhet. ”Folkförsvaret” har varit en bärande tanke i försvarsutformningen tillsammans med en ambition om en så långtgående nationell enighet som möjligt om försvars- och säkerhetspolitiken.

Den allmänna värnplikten, alliansfrihet i fred och neutralitet i krig har varit de starkaste algoritmerna för försvarsutformningen tillsammans med en hög självförsörjningsgrad av försvarsmateriel anpassad till svenska förhållanden.

Det senare har skapat en i förhållande till landets storlek stor och betydande försvarsindustri vilket är ytterligare ett signum i den svenska försvarspolitikerna.

Sverige har undvikit att bli indraget i krig under hela den period vi haft allmän värnplikt däribland de två världskrigen. Tiden efter det andra världskriget kan delas upp i tre huvudsakliga faser – kopplat till fallen av olika byggnadsverk:

- (1) ”kalla kriget” som mer eller mindre upphörde med Berlinmurens fall,
- (2) ”efter kalla kriget-perioden” som mer eller mindre upphörde med WTC-tornens fall i New York,
- (3) ”transformationsperioden” – den nuvarande perioden då omvandlingen av försvaret från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar pågår.

Under det kalla kriget var försvarets verksamhetsidé klar och tydlig – produkten var ett invasionsförsvar, kunderna var svenska medborgare på svenskt territorium och som en bonus (om än inte officiellt uttalat med hänsyn till alliansfrihet och neutralitet) hade man också en tydlig uppfattning om varifrån den potentielle fienden kom. Ett sådant försvar krävde en försvarsorganisation som kunde mobilisera ett stort antal soldater och ett värnpliktsystem där i stort sett alla friska män gjorde sin värnpliktsutbildning var ett ändamålsenligt sätt för ett land med förhållandevis liten befolkning att bemanna den stora försvarsorganisationen.

Efter Berlinmurens fall var inte den tidigare verksamhetsidén inte lika självklar länge. Statsmakterna och försvaret hamnade i vad som kan beskrivas som en "identitetskris": Vad var meningen med det svenska försvaret? Vissa hävdade fortfarande behovet av ett stort nationellt invasionsförsvar medan andra hävdade att hotet mot svenskt territorium var så litet att försvaret borde utformas för andra uppgifter än det nationella försvaret. Under denna period av ambivalens eroderades den allmänna värnplikten successivt genom att en allt mindre andel av männen gjorde sin värnpliktsutbildning. Antalet yrkesofficerare och civilanställda minskade parallellt men i en lägre minskningstakt än värnpliktsutbildningen. Fredsförband i grundorganisationen avvecklades.

Attacken på World Trade Centre i New York katalyserade en utveckling mot en mer internationellt orienterad försvarspolitik. Internationella insatser har blivit mer betonade som en väsentlig uppgift för försvaret och omvandlingen av invasionsförsvaret till ett insatsförsvar har initialt långsamt men med successivt ökande tempo påbörjats. Idag påverkas utformningen av försvaret av både behovet av nationellt försvar och kraven på förmåga till internationella insatser. Denna multi-målsstrategi gör det svårt att skraddarsy försvarets personalförsörjning för en dominerande försvarsuppgift. Till viss del sammanfaller kraven från det nationella försvaret och de internationella insatserna när det gäller personalförsörjningslösningar men till stor del kräver de olika personallösningar vilket gör det svårt att hitta en optimal personalförsörjning som tillfredsställer både de nationella och de internationella behoven.

Ovanstående beskrivning summeras i nedanstående tabell med uppgifter om utvecklingen inom personalområdet under de olika skedena.

Tabell 3.1. Personalförsörjning efter andra världskriget

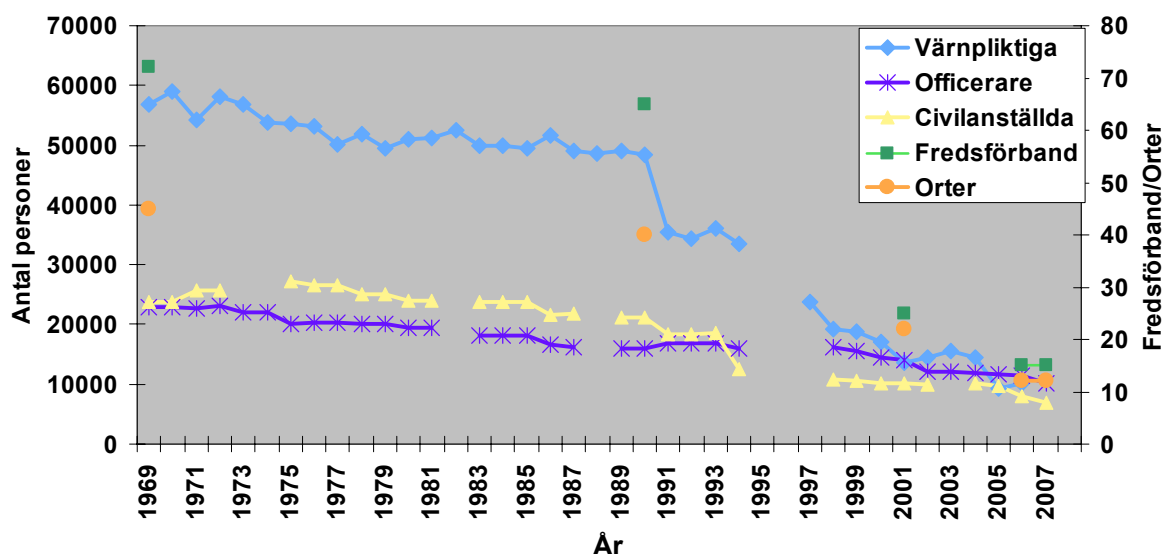
		Kalla kriget		"Efter Kalla kriget"		Idag	
		Berlinmurens fall		Tornens fall i New York			
		Tydlig verksamhetsidé för svenska försvaret		Ambivalens – Vad är meningen med ... ?		Ny verksamhetsidé växer fram	
		Stor men ändå över tiden minskande försvarsorganisation		Värnpliktsystemet urholkas successivt – reduceringar		Ytterligare reduceringar-transformation	
	Mitten av 70-talet	Mitten av 80-talet	Tidigt 90-tal	Sent 90-tal	2001	2007	
Officerare	20 000	19 000	17 000	15 000	13000	10 000	
Reserv-officerare	15 000	12 000	12 000	12 000	12 000	12 000	
Värnpliktiga (inryckande)	55 000	50 000	35 000	20 000	17 000	10 000	
Civil-anställda	25 000	20 000	15 000	11 000	9 000	7 000	
Försvars-organisation	700 000	700 000	600 000	200 000	150 000	40 000	
Hemvärn	130 000	100 000	90 000	60 000	40 000	30 000	

(Siffror på försvarsorganisationens storlek innehåller inte den "allmänna personalreserven" som inte är krigsplacerad).

Figuren nedan illustrerar personalvolymen och antalet fredsförband/orter med förband under perioden 1969-2007. Siffrorna är ungefärliga och innehåller vissa ”strukturella” statistikbrott.

Exempelvis kan den kraftiga minskningen av civil personal relateras till att stödmyndigheterna till Försvarsmakten därefter inte ingår i statistiken.

Figur 3.1. Tidsserier 1969 - 2007



Den allmänna värnplikten har som nämnts varit en grundsten i den svenska försvarspolitiken men ses inte som lika självklar som tidigare. En parlamentarisk utredning har nyligen tillsatts ("Pliktutredningen") som ska studera den framtida utformningen av värnplikten. Enligt direktiven till utredningen kan andra system än allmän värnplikt komma i fråga i det framtida försvaret.

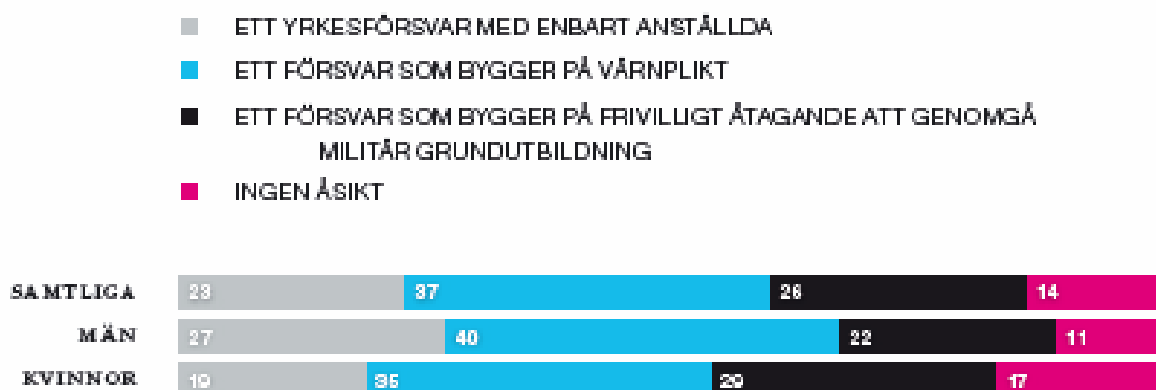
Perspektivplaneringen inom Försvarsmakten studerar andra personalförsörjningsalternativ och i den senaste perspektivplanen¹ föreslås ett system som i allt väsentligt bygger på frivillighet istället för plikt.

I en opinionsundersökning från Styrelsen för psykologiskt försvar² (som årligen gör opinionsundersökningar av den svenska befolkningens åsikter i försvarsfrågor) pekar på att mindre än hälften (37 %) av befolkningen stöder den allmänna värnplikten. Stödet för den allmänna värnplikten är lägst i de yngre åldrarna (18-29 år) och högst bland äldre (65-74 år). Stödet uppvisar en över åren minskande trend.

¹ Försvarsmakten, *Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, HKV 23 382:63862

² Styrelsen för Psykologiskt Försvar, *Opinion 2007*, SPF:s skriftserie 2007:2, Styrelsen för Psykologiskt Försvar

Figur 3.2 . Stöd för olika typer av personalförsörjning till det militära försvaret.³



I korthet kan emellertid konstateras att den allmänna värnplikten i ökad utsträckning ifrågasätts av Försvarsmakten, statsmakterna, politikerna och befolkningen. Ett konceptuellt övergivande av den allmänna värnplikten skulle innebära en ”revolution” när det gäller svenska försvaret och dess personalförsörjning även om ordet allmän redan kraftigt ändrat innebörd och det snarare handlar om selektiv värnplikt redan idag.

Det svenska försvaret har sedan 1983 haft ett **enbefälssystem**. Detta system ersatte det tidigare trebefälssystemet med regements-, kompani- och plutonsofficerare. Motsvarande enbefälssystem har tidigare funnits i åtminstone Finland och Norge men där har man nu återgått till tvåbefälssystem. Det svenska enbefälssystemet är således nu ovanligt och kan betraktas som en svensk särlösning inom personalområdet. Nu är detta system under avveckling och ska ersättas med ett tvåbefälssystem där två olika officerskarriärer blir möjliga, officer med taktiskt inriktning och officerare med specialinriktning där den senare kategorin kan ses som underofficerskategori.

En annan princip som styr personalnyttjandet i det svenska försvaret är principen om **förbandsvis omsättning**. Internationellt är individ omsättning vanligare. Vid förbandsvis omsättning behålls samma personal i förbandet för att så långt det är möjligt erhålla samtränade förband. Vid individvis omsättning tillförs förbanden enskilda befattningshavare då behovet i förbandet uppstår. Förbandsvis omsättning gagnar samträning men är ett mindre flexibelt och ofta mer kostsamt sätt att sköta personalförsörjningen till förbanden. En individs kompetens kan ofta utnyttjas längre tid vid individvis omsättning.

I det nuvarande treterminssystemet anses en normal värnpliktig behöva 11 månaders utbildning (två terminer) för att kunna tjänstgöra i det nationella försvaret. För att dessutom komma ifråga för anställning för att göra internationella insatser anses, med undantag av sjöförbanden, ytterligare en termins utbildning, tredje terminen, med varierande längd behövas. Detta gör att de svenska utbildningstiderna för soldater som rekryteras för internationella insatser är längre än vad man bedömer erforderligt i våra grannländer.

Ett problem med treterminslösningen är också att den medför risker för ineffektivt resursutnyttjande på grund av stora variationer i beläggningen i grundorganisationen och därmed risker för tomgångskostnader.

³ Styrelsen för Psykologiskt Försvar, *Opinion 2007*, SPF:s skriftserie 2007:2, Styrelsen för Psykologiskt Försvar.

I den nyligen inlämnade perspektivplanen (december 2007) från Försvarsmakten⁴ föreslås stora förändringar i personalförsörjningen. Rekryteringen till det svenska försvaret föreslås i allt väsentligt baseras på frivillighet istället för plikt, den huvudsakliga omsättningsprincipen blir individvis omsättning, enbefälssystemet är ersatt av ett tvåbefälssystem och den tredje utbildningsterminen är borta.

Sverige – fakta om personal

I detta avsnitt görs en kortfattad beskrivning av personal i svenska försvaret. Beskrivningen ansluter till strukturen på de beskrivningar som görs av jämförelseländerna i kapitel 5.

Faktaruta:

BNP (2006): 2 810 Mdr.SEK
Försvarsutgifter (2006): ca 43 Mdr.SEK
(Utgiftsområde 6)
BNP-andel – försvar (2006): 1,5 %
Befolkning (2006): 9,0 Milj.

Grunddata i faktarutorna är hämtade från Military Balance⁵ för att säkerställa viss standardisering av dessa uppgifter.

Sverige har på senare tid gått från ett nationellt fokus i sin försvarsutformning till ett alltmer internationellt fokus. Det nationella försvaret beaktas fortfarande varför man kan prata om en multimålsstrategi. Sverige är inte medlem i NATO men samarbetar med NATO inom ramen för Partnerskap för Fred. Sverige är inte med i EU:s försvarspolitiska samarbete men deltar i EU:s stridsgrupper genom ”Nordic Battle Group” (NBG).

Sverige tillämpar ”sektiv, allmän värnplikt” där värnplikten också fungerar som rekryteringsbas för soldater till internationella insatser.

Antalet yrkesofficerare uppgår till ca 10 000 och antalet civilanställda till ca 7 000. Antalet värnpliktiga har minskat under åren och de senaste åren har ca 10 000 värnpliktiga utbildats. Treterminssystemet innebär en mer ojämn intagning av värnpliktiga men ett genomsnitt förväntas ligga på 8 000 – 9 000 värnpliktiga. Utbildningstiden för de värnpliktiga är 11 månader. De som söker och antas för en tredje termin får ytterligare förlängd utbildning (med undantag av sjöförbanden).

Sverige har normalt haft ca 900 soldater i olika internationella insatser. I nuläget är denna siffra något lägre – ca 830. Merparten av dessa är kontraktsanställda soldater där värnplikten fungerar som rekryteringsbas. Afghanistan och Kosovo är i nuläget de största insatserna med vardera drygt 350 soldater.

Den totala styrkan för nationellt försvar består av ca 20 000 aktiva (inkl. värnpliktiga/soldater under utbildning). Insatsorganisationen är minskande och var år 2006 ca 65 000 men har under år 2007 minskat till ca 47 000. Insatsorganisationen består av anställda och värnpliktiga med placering i ett insatsförband. Insatsorganisationen består till dominerande del av mobiliserande förband med hemmavarande personal. Härutöver finns en personalreserv bestående av tidigare utbildade värnpliktiga. Sverige har dessutom s.k reservofficerare, totalt drygt 11 000 som till del ingår i insatsorganisationen (ca 2 500) och som i övrigt ingår i personalreserven. Nyrekryteringen av reservofficerare är dock mycket liten eller har helt upphört. Personalreserven uppgår totalt till ca 200 000 personer.

⁴ Försvarsmakten, *Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, HKV 23 382:63862

⁵ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2007*.

Hemvärnet i Sverige består av ca 40 000 män och kvinnor varav ca 9 000 kommer från frivilligorganisationerna. Hemvärnet rekryteras från tidigare värnpliktsutbildade men bedriver också viss egen grundläggande soldatutbildning. Denna utbildning är på 3 månader.

Frivilligorganisationer utför uppdrag åt och lämnar stöd till försvaret. I Sverige finns inga paramilitära styrkor utan en relativt strikt åtskillnad görs mellan militära och polisiära uppgifter där bl.a bekämpning av terrorism primärt är en polissak.

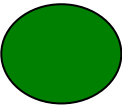


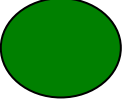
4. Val av personalförsörjningssystem och försvarets användning

Valet av lösning för personalförsörjningen i olika länders försvar beror självklart på vilka försvarsuppgifter respektive land anser att deras försvar ska lösa och därmed vilka försvarsförmågor som ska finnas. Försvarsuppgifter och förmågekrav påverkar försvarsutformningen och kraven på de förband som ska lösa uppgifterna och som ska tillägna sig de önskvärda förmågorna.

Ofta handlar dessa beslut dels om avvägningen mellan nationellt försvar och internationella insatser och dels om beredskapsnivå – mobiliseringsförband (förband med lägre beredskap) eller stående förband.

Om vi förenar dessa två avvägningsdimensioner fås en matris:

Figur 4.1 Nationellt försvar – internationella insatser

	Nationellt försvar	Internationella insatser
Mobiliseringsförband (lägre beredskap)		
Stående förband		

Det kan finnas behov av mobiliseringsförband för både nationellt försvar och för internationella insatser (som en rekryteringsbas) på samma sätt som det kan finnas behov av stående förband för såväl nationellt försvar som internationella insatser. Det finns dock ett huvudmönster som innebär att nationellt försvar ofta innebär en tyngdpunkt på mobiliserande förband medan internationella insatser har en tydlig tyngdpunkt på stående förband.

Mobiliseringsförband är billigare än stående förband genom att en stor del av personalen kan vara hemförlovad med ingen eller begränsad lönekostnad. Det är därför möjligt att ha en större försvarsorganisation i antal personer om en stor del av förbandsmassan består av mobiliseringsförband. Ju fler förband som är stående desto mindre försvarsorganisation fås för samma mängd pengar. Det handlar sålunda om en avvägning mellan antal (kvantitet) och tillgänglighet (beredskapskrav). Ett, åtminstone försvarsekonomiskt, billigt sätt att hålla stora nationella mobiliseringsförsvar var att utnyttja allmän värnplikt.

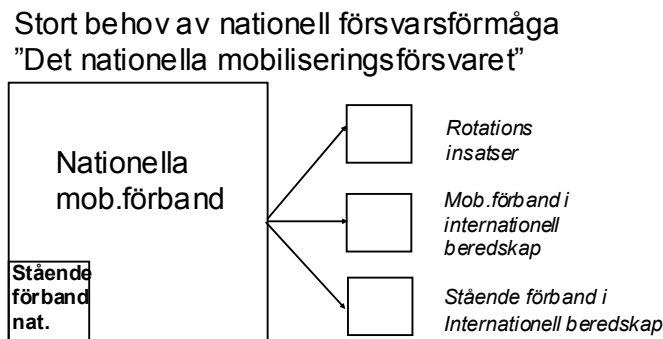
Det minskande behovet av ett stort nationellt mobiliseringsförsvar som blev följden av kalla krigets upphörande gjorde att många länder påbörjade en transformation av sina försvarsmakter. Ute i Europa har en efter en av värnpliktsarméerna avvecklats. Nederländerna, Frankrike, Belgien, Spanien, Portugal och nyligen Italien har övergått till yrkesförsvar. Även länder i det forna östblocket har övergått till rena yrkesförsvar. Länder som Storbritannien, USA och Kanada hade redan lämnat värnpliktssystemet på 1960-talet. Andra länder har efter kalla krigets slut successivt reducerat värnplikten genom att kalla in allt färre personer till värnplikt. Den allmänna värnplikten blev allt mindre allmän och alltmer selektiv. Så skedde i de nordiska länderna med undantag av Finland.

När behovet av ett stort nationellt mobiliseringsförsvar blev mindre blev istället kraven på deltagande i internationella insatser större och en viktig uppgift blev att hitta personalförsörjningssystem som kunde tillhandahålla soldater för internationella insatser. Ett av skälen till att värnpliktssystemet lämnades var att de flesta länderna har juridiska begränsningar beträffande utnyttjandet av värnpliktiga innebärande att värnpliktiga inte kan användas för internationella insatser utan bara till nationellt försvar.

Under det kalla kriget hade de flesta länderna ett behov av ett stort nationellt försvar samtidigt som kraven på internationella insatser var relativt lågt. Många länder byggde sina försvarslösningar på nationella mobiliseringsförsvar som bemannades med hjälp av allmän värnplikt. Detta gällde framför allt länder med lägre befolkning såsom de nordiska länderna.

Nedanstående figurer är hämtade från presentationsmaterial från FOI:s stöd till perspektivplaneringen⁶.

Figur 4.2 Det nationella mobiliseringsförsvaret



Internationella missioner utförs av för missionen särskilt sammansatta förband vars resurser (personal och materiel) hämtas ur insatsorganisationen

Vanligtvis förbandsvis omsättning

- Utbildning av alla mot nationellt försvar; kompletterande utbildning av vissa mot internationella missioner

Ett stort nationellt mobiliseringsförsvar byggt på en allmän värnplikt som verkligen kan göra anspråk för namnet gör att det finns gott om värnpliktiga med relativ färsk utbildning som kan utgöra rekryteringsbas till stående förband för internationella insatser, för rotationer av internationella insatser och för beredskapskontrakt för mobilisering med kort förvarning. Om behoven av internationella insatser dessutom är begränsade så räcker ofta denna stora rekryteringsbas ganska väl för att personalförsörja de internationella insatserna. De värnpliktiga som frivilligt rekryteras till internationella insatser får en kompletterande missionsutbildning. Finland kan ses som ett exempel på ett land som med relativt strikt tillämpning av allmän värnplikt förmår personalförsörja internationella insatser som i sammanlagt soldatantal ligger på Sveriges nivå.

⁶ Öström, Bernt, *Reformerade soldatförsörjningssystem*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FoRMA-projektet (Presentationsmaterial 2007).

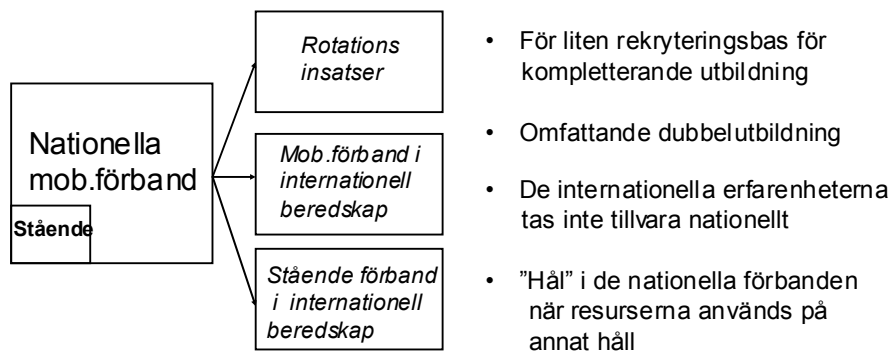
När man däremot som Sverige sedan 1990-talet behåller men reducerar storleken på det nationella mobiliseringsförsvaret samtidigt som ambitionerna att uppträda internationellt uppstår problem i personalförsörjningen.

Den reducerade värnpliktsutbildningen som i realiteten går från allmän värnplikt till en selektiv värnplikt där endast en mindre del av ålderskullarna utbildas innebär att rekryteringsbasen för internationella insatser minskar. Att med en mindre rekryteringsbas kunna möta en ökad ambition när det gäller internationella insatser skapar givetvis problem och det blir mycket svårt att personalförsörja de internationella insatserna. En obalans mellan minskade rekryteringsmöjligheter och ökade ambitioner vad gäller rekrytering till internationella insatser uppstår.

Figur 4.3 Det reducerade nationella mobiliseringsförsvaret

"Det nationella mobiliseringsförsvaret"

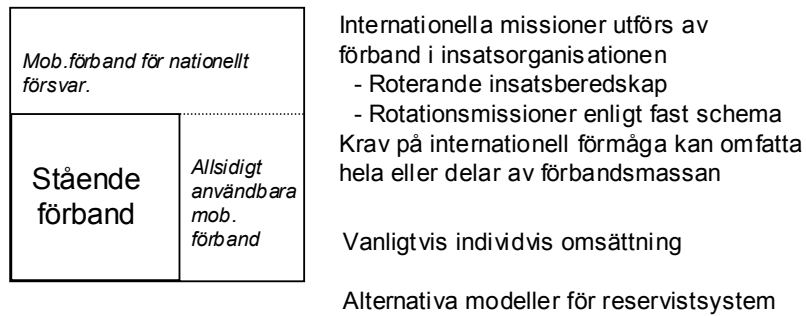
Problem när balansen mellan behoven förändras



För att lösa dessa personalförsörjningsproblem har som nämnts många länder övergått till ett yrkesförsvaret med stående förband även om ett land som Danmark behåller en lågambitionsvärnplikt för att bl.a skapa en rekryteringsbas till de stående förbanden.

Figur 4.4 Det stående yrkesförsvaret

Stort behov av internationell förmåga och stående förband
”Det stående yrkesförsvaret”



Ett stort antal stående förband med kontrakterade soldater skapar goda förutsättningar för att både klara pågående internationella insatser, rotationer av insatser och med komplement av soldater med beredskapskontrakt även att kunna mobilisera förband eller personal som inte är stående men som har relativt hög beredskap för att genomföra internationella insatser.

Det stående yrkesförsvaret kompletteras sedan med ett reservistsystem som dels bidrar med en kompletterande rekryteringsbas och dels säkerställer att det nationella försvaret kan stärkas inom en rimlig tidsrymd.

5. Kort beskrivning av jämförelseländer

I denna rapport jämförs det svenska försvarets personalförsörjning med ett antal andra länder. Urvalet av länder är dels gjorda utifrån relevans och dels utifrån deltagandet i den NATO SAS-studie som detta projekt deltar i – NATO SAS-063 – ”Benchmarking Studies and Capability Costing”.

De nordiska länderna, *Norge*, *Danmark* och *Finland* har många karakteristika som gör det intressant och relevant att jämföra med det svenska försvaret: tradition, kultur, storlek på befolkning etc. *Irland* är ett land som mycket tydligt gjort ett strategiskt val att utforma sitt försvar för internationella insatser där det åtminstone i vissa avseenden är intressant att göra jämförelser. *Nederländerna* är ett annat land som är intressant att jämföra med då man bl.a för drygt tio år sedan lämnade värnpliktsystemet.

De länder som deltar i ovan nämnd NATO SAS-studie är Norge, Nederländerna, *Kanada*, *Storbritannien*, *Bulgarien*, *Italien* och Sverige inom ramen för partnerskapet. Italiens medverkan har varit sporadisk varför det italienska dataunderlaget är mer knapphändigt.

Grunddata i faktarutorna är hämtade från Military Balance⁷ för att säkerställa viss standardisering av dessa uppgifter. Övriga data i kommentarerna härrör dels från Military Balance, dels från arbetsmaterial och presentationer från pågående NATO SAS-studie, dels från försvarsdokument och hemsidor från de olika länderna samt från data och presentationer från FOI:s stöd till perspektivplaneringen.

Norge

Faktaruta:

BNP (2006): 2 370 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 34 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 1,5 %

Befolkning (2006): 4,6 Milj.

Det norska försvaret uppvisar stora likheter med det svenska försvaret. Personalstrukturen är mycket lik den svenska. Antalet yrkesofficerare och antal värnpliktiga som utbildas ligger mycket nära varandra. Även antalet civilanställda ligger relativt nära varandra. Gradstrukturen inom officerskåren stämmer också mycket väl överens. De norska effektivitetsproblemen är mycket lika de svenska.

De huvudsakliga skillnaderna finns på alliansområdet där Norge är medlem av NATO men inte i EU. Norge deltar dock i samarbetet runt ”Nordic Battle Group” (NBG). Norge har en relativt hög ambition inom materielområdet och har också en mindre försvarsindustri men kan inte jämföras med de materiella ambitionerna och den förhållandevis betydande försvarsindustri som finns i Sverige. Det finns även vissa skillnader i myndighetsstrukturen, inte minst sedan den norska försvarsmaktens strategiska planering införlivats i det norska försvarsdepartementet.

De stora likheterna mellan Norges och Sveriges försvar gör det nyligen påbörjade försvarssamarbetet, trots skillnaderna i allianstillhörighet, naturligt.

⁷ International Institute för Stategic Studies, *The Military Balance 2007*.

Norge försöker också, utan tydlig prioritering, utforma försvaret för både nationellt försvar och internationella insatser. Möjligen har den nationella dimensionen en något högre prioritet än i Sverige. Upplevelsen är att allmän värnplikt och folkförsvaret har en något starkare ställning i Norge än i Sverige bland såväl försvarsföreträdare, som politiker och befolkning.

Detta kommer bl.a till uttryck i ett relativt stor hemvärnsstyrka (ca 80 000).

Antalet yrkesofficerare uppgår till knappt 10 000 och antalet civilanställda till ca 7 000. Norge hade tidigare, liksom Sverige, ett enbefälssystem. Inom ramen för detta hade man dock vissa drag av tvåbefälslösning genom en tydlig skillnad på så sätt att stor del av blivande officerare utbildades vid befälsskolor medan andra utbildades vid krigsskolor. Norge övergick år 2005 till ett renodlat tvåbefälssystem och införde en underofficerskategori (avdelningsbefäl). Liksom i många andra länder har försvaret varit föremål för kraftiga personalminskningar under den senaste 10-15-årsperioden.

Värnpliktsvolymen har minskat under åren och nu utbildas ca 9 000 värnpliktiga per år. Utbildningstiden är 12 månader och denna utbildningstid anses också räcka för att få tjänstgöra som soldat i internationella insatser. Norge har härutöver ca 700 soldater under kontrakt utöver de som är i insats.

Norge har normalt haft ca 600 soldater i olika internationella insatser där Afghanistan och Libanon i nuläget är de största insatserna. Normalt har Norge prioriterat kvalitet snarare än kvantitet i de internationella insatserna och man försöker få en ledande roll i de insatser man deltar. I den norska militärledningens studie FS 07⁸ och som motsvarar den svenska perspektivstudien föreslår man att Norge skall anställa soldater i stående förband. Dessa skall också fungera som huvudsaklig rekryteringsbas för internationella insatser. Den allmänna värnplikten bibehålls på nuvarande nivå och tjänar som rekryteringsbas till de stående förbanden. Norge har däremot valt att inte använda beredskapskontrakt. Därigenom ställer man sig utanför den ordning med deltidsanställda reservsoldater som sedan länge är en företeelse i Storbritannien, Kanada, USA och som införts i Danmark sedan något år och föreslås av Sverige i perspektivplanen. Man kan finna en ökande trend när det gäller utnyttjande av denna personalkategori i flera länder.

Norge föreslås i studien FS 07 bibehålla en aktiv nationell styrka som genomför årliga övningar därutöver en passiv styrka av personal som inte har fått ut utrustning och inte övar. Den totala styrkan för nationellt försvar består av drygt 20 000 aktiva (inkl. värnpliktiga/soldater under utbildning). Övriga ej övande personalreserver som består av tidigare utbildade värnpliktiga uppgår till ca 130 000.

Det norska hemvärdet har nära status som egen försvarsgren. Man har egen inspektör som nämns helt jämställt med försvarsgrensinspektörerna. Det består i dagsläget av ett aktivt övande hemvärn på ca 50 000 och ett passivt hemvärn på ca 30 000. I den norska försvarspropositionen 2008⁹ föreslås emellertid att det norska hemvärdet skärs ner till 45 000, fördelat på en insatsstyrka som omfattar 5 000, ca 15 000 i en förstärkningsstyrka och 25 000 i en uppföljningsstyrka.

⁸ FS07 - Forsvarssjefens Forsvarsstudie 2007, Forsvarsdepartementet i Norge

⁹ Det Kongelige Forsvarsdepartement; Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, intresser og verdier, St. prp nr. 49

Finland

Faktaruta:

BNP (2006): 1 550 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 20 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 1,3 %

Befolkning (2006): 5,2 Milj.

Finland har en tydlig försvarsinriktning med fokus på nationellt försvar. En lång landgräns, 132 mil, mot den tidigare herren och angriparen Ryssland bidrar till denna prioritering. Där Norge alliansmässigt vad gäller NATO och EU är Sveriges motsats är istället Finland dess parallell. Finland är inte medlem i NATO men samarbetar landet med NATO inom ramen för Partnerskap för fred och Euroatlantiska partnerskapsrådet. Finland har däremot till skillnad från Sverige även valt att gå med i den monetära unionen inom EU.

Finland är ett av få länder som upprätthåller allmän värnplikt innebärande att majoriteten av de finska männen gör sin värnplikt och inte den typ av selektiv, ”allmän” värnplikt som de övriga nordiska länderna tillämpar. Orsaken är att man vill upprätthålla en stor försvarsorganisation i förhållande till folkmängden. Finland tillämpar också repetitionsutbildning av värnpliktiga.

Antalet yrkesofficerare uppgår till ca 9 000 och antalet civilanställda till ca 7 000.

Antalet värnpliktiga som utbildas uppgår till ca 28 000 per år. Utbildningstiden är 6, 9 eller 12 månader beroende på befattning. Den kortare utbildningstiden anses normalt tillräcklig för att ingå i de nationella förbanden om du inte har en befattning som kräver speciella kunskaper. Efter 12 månaders utbildning anses du kunna ta anställning för att tjänstgöra i internationella insatser. Ca 27 000 värnpliktiga genomför årligen repetitionsutbildning.

Finland har även en paramilitär styrka, Gränsbevakningen, som har varit ca 3 000 anställda och med en värnpliktig personalreserv på ca 20 000 minskar till totalt 8 500 före utgången av 2008.

Finland har normalt haft ca 800-900 soldater i olika internationella insatser där Kosovo i nuläget är den största insatsen. Finland har trots en prioritering av nationellt försvar haft en relativt god förmåga att personalförsörja internationella insatser. Det alltjämt stora antalet män som gör sin värnplikt bidrar till detta genom att den allmänna värnplikten härigenom skapar en stor rekryteringsbas för internationella insatser.

Finland har en stor nationell styrka vars färdigheter upprätthålls genom återkommande repetitionsövningar. Den totala styrkan för nationellt försvar består av drygt 29 000 aktiva (inkl. värnpliktiga/soldater under utbildning). Finlands arméstridskrafter, utgörs av åtta operativa brigader och sju regionalt rörliga brigader. Vidare finns lokala territoriella styrkor. Totalt är personalstyrkan i armén, marinen och flygvapnet ca 350 000 i de ”krigstida” trupperna. Sedan något år omvandlas en mindre del av de lokala territoriella styrkorna till landskapstrupper som är att likna vid hemvärn i de övriga tre länderna.

Finland har aviserat att man gärna ser ett försvarssamarbete med Sverige och även gärna ansluter till det påbörjade svensk-norska samarbetet.

Danmark

Faktaruta:

BNP (2006): 2 000 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 24 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 1,2 %

Befolkning (2006): 5,5 Milj.

Danmark är det nordiska land som tydligast valt att i nuvarande omvärldsläge orientera sin försvarsverksamhet mot internationella insatser. I princip är dock nationellt försvar i den omfattning omvärldsläget kräver det en angelägen uppgift.

Danmark lägger nästan lika mycket pengar som Sverige på personal men betydligt mindre pengar på materiel och övriga driftskostnader.

Danmark har en flerårig erfarenhet av anställda soldater. Systemet med anställda soldater har vuxit fram ur ett system med allmän värnplikt. Formellt har Danmark ett värnpliktssystem, men plikten är mycket reducerad och fungerar som en slags allmän beredskapsutbildning och som en rekryteringsbas för yrkessoldater.

I den svenska försvarsmaktens nyligen presenterade perspektivplanen¹⁰ föreslås personalförsörjningslösningar som har likheter med den danska personalförsörjningen med ett stort antal kontraktsanställda soldater i stående förband samt ett antal beredskapskontrakt för övriga förband med hög beredskap.

Antalet yrkesbefäl uppgår till drygt 8 000, varav knappt hälften utgörs av officerare och drygt hälften av sergeanter, antalet anställda soldater till ca 7 000 och antalet civilanställda till ca 8 000. Danmark tillämpar som nämnts härutöver beredskapskontrakt.

Den ”allmänna” värnplikten och det nationella försvaret upprätthålls med förhållandevis låg ambition genom att ca 7 000 utbildas årligen men huvudsakligen genom korttidsutbildning på 4 månader till hemvärnuppgifter. Den stående och beredskapskontrakterade styrkan innebär emellertid att det nationella försvaret förfogar över ett antal förband med hög beredskap. Utbildningstiden för de soldater som genomgår längre utbildning är 12 månader. De anställda soldaterna rekryteras från värnpliktiga med den längre utbildningstiden. Denna utbildningstid anses räcka för att få anställning som soldat.

Danmark har till följd av det stora antalet anställda soldater kunnat ha många soldater i internationella insatser, normalt ca 1100-1300 inkl.officerare. De största pågående insatserna är i Irak, Afghanistan och Kosovo. Danmark har primärt deltagit i NATO och/eller USA-ledda operationer. Överhuvudtaget är försvarskopplingen starkare med NATO än med EU. Danmark står utanför EU:s försvarspolitiska samarbete och deltar inte heller i EU:s stridsgrupper. Danmark har dock nyligen aviserat ett intresse att delta i samarbetet runt Nordic Battle Group. När USA 2001 inledde sitt krig mot al-Qaida i Afghanistan ställde Danmark upp med specialstyrkor. I samband med USA:s och Storbritanniens anfall på Irak 2003 deltog Danmark upp med en ubåt. Danmark har uttalat ambitionen att kunna uppträda internationellt med 2 000 personer kontinuerligt.

¹⁰ Försvarsmakten, *Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, HKV 23 382:63862

Den totala styrkan för nationellt försvar består av ca 22 000 aktiva (inkl. värnpliktiga/soldater under utbildning). Hemvärnet i Danmark omfattar fyra grupper. Den mest övade gruppen består av ca 3 000. Därutöver finns grupp ”aktivt hemvärn” som övar ”normalt” och en passiv styrka, totalt ingår i dessa tre grupper omkring 50 000 personer. Därutöver ingår korttidsutbildade värnpliktiga under något år efter genomförd utbildning i en totalförsvarsstyrka på omkring 12 000 personer och som vid insats leds av hemvärnets ledningsorganisation.

En del hävdar att den förhållandevis låga ambitionen i nationellt försvar beror på att man räknar med att NATO-medlemskapet kommer att bidra till att det nationella försvaret kommer att ske som en gemensam insats med övriga medlemsländer.

Ansvar för Grönland och Färöarna med omkringliggande havsområden innebär också utmaningar och speciella uppgifter för det danska försvaret.

I Danmark innebär beslutet i juni 2004 en mer ingående samordning mellan försvarsmaktens stödstruktur och hemvärn. Bl.a utvecklas förutom arméns även marinens och flygvapnets baser och flottiljer så att de fasta anläggningarna/baserna och hemvärnet i större utsträckning utgör stöd för varandra. Det danska hemvärnet har en tydlig inriktning mot skydd av sjö- och flygbaser.

I Danmark finns en ledningsorganisation på fem regioner tidigare benämnda lokalförvarsregioner och i försvarsbeslutet 2004 omdöpta till totalförsvarsregioner. Som ledning i dessa regioner sätter hemvärnet upp en ledningsstruktur där ”det övriga försvaret” bidrar med 800 – 1200 befäl med reservstatus som dock ofta har förflutet som aktivt befäl. Både officerare och underofficerare ingår¹¹.

Den norska systerorganisationen till FOI, Forsvarets Forskningsinstitut (FFI)¹² genomförde under år 2004 en komparativ studie mellan det norska och danska försvaret som p.g.a likheterna mellan Norge och Sverige inom personalområdet med stor sannolikhet också kan användas för att dra slutsatser mellan Sverige och Danmark. Studien pekar på att Danmark får mycket försvar för pengarna och att på att Danmark håller stängen mot ”over-headkostnader” och materiella överambitioner. Befälsstrukturen innebär också en betydligt lägre andel av officerare i högre befälsgrader – i genomsnitt ligger befattningarna en befälsgrad under motsvarande befattningar i Norge (och sannolikt därmed även Sverige). I Danmark gör kaptener det som majorer gör i Norge osv.

¹¹ *Aftale om forsvarets ordning 2005 – 2009*, Forsvarsministeriet, 10 juni 2004

¹² Forsvarets Forskningsinstitut, *Komparativ analyse av det danske og norske forsvar*, 2005-01-31.

Nederländerna

Faktaruta:

BNP (2006): 4 950 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 72 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 1,5 %

Befolkning (2006): 16,5 Milj.

Det nederländska försvaret har tydligt orienterats mot internationella insatser. Som ett led i detta övergav Nederländerna den allmänna värnplikten år 1996 till förmån för ett yrkesförsvar. Det nederländska försvaret har sedan 90-talets början reducerat försvarsorganisationen kraftigt.

Nederländerna har en mycket stor andel personalkostnader. Närmare 60 % av försvarets kostnader utgörs av personalkostnader. I detta avseende liknar man Danmark. Även i övrigt finns vissa likheter med dansk personalförsörjning med den skillnaden att Danmark upprätthåller någon form av värnpliktssystem med låg ambition.

Antalet officerare uppgår till närmare 10 000, annan militär personal (underofficerare, kontrakterade soldater) uppgår till ca 40 000 och antalet civilanställda till ca 19 000.

I dessa siffror ingår den paramilitära styrkan – Marechaussee, en militär styrka som i fredstid utför civila polisuppgifter. Marechaussee har totalt drygt 6 000 anställda.

Mer än 50 % av den militära personalen i Nederländerna arbetar på korttidskontrakt på normalt 3-5 år (som kan förnyas till längre totala tjänstgöringstider). I nuläget reformeras personalsystemet till FPS (Flexibelt PersonalSystem) där man inte gör någon åtskillnad mellan kort- och långtidskontrakt. Genom att införa olika incitaments- och styrmekanismer syftar systemet till att kunna påverka in- och utflöde av personal så att en ändamålsenlig personalstruktur uppnås i termer av befattnings-, grad- och åldersfördelning.

Grundutbildningen som soldat är 6 månader eller längre för personal med specialtjänst. Därefter placeras nyutbildade soldater i förband och deltar i dess tjänstgöringsrytm som omfattar förbandsutbildning och tjänstgöring. Rimligen går inget förband till krävande tjänstgöring med personal som har kortare tid för utbildning och tjänstgöring än ett år.

Nederländerna har normalt 2 000 – 2 500 soldater i internationella insatser oräknat de ca 3000 som är stationerade i Tyskland och Nederländska Antillerna. Den dominerande insatsen är insatsen i Afghanistan. Nederländerna uttalade 2003 att taket på samtidigt tjänstgörande i internationella sänkts från fyra bataljoner (motsvarande) till tre vilket skulle kunna motsvara omkring 3 000 personer.

Försvarsorganisationen består av ca 50 000 aktiva och reservstyrka på ca 32 000 personer bestående dels av en frivillig övande reservstyrka på 6 000 med en årlig tjänstgöringsskyldighet på 14 dagar och en övrig reservstyrka på ca 26 000 f.d soldater utan tjänstgöringsskyldighet.

Kanada

Faktaruta:

BNP (2006): 9 660 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 100 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 1,0 %

Befolkning (2006): 33,1 Milj.

Det kanadensiska försvaret har huvudsakligen inriktats mot internationella insatser. Det nationella försvaret har en lägre prioritet. Många hävdar att Kanada är en "free rider" vad gäller nationellt försvar på grannen USA. USA-kopplingen är stark och närheten till USA och USA:s militära dominans har ett betydande inflytande på försvarsutformningen i Kanada.

Den kanadensiska försvarsbudgeten och antalet anställda i försvaret reducerades kraftigt under 1990-talet. Inskränkningar i försvarsbudgeten blev ett verktyg för att reducera det kanadensiska budgetunderskottet som 1993 utgjorde 6 % av BNP. Antalet anställda i det kanadensiska försvaret minskade från drygt 120 000 i början av 90-talet till ca 78 000 vid millennieskiftet. Därefter har personalantalet åter ökat till ca 85 000. Kanada går därmed mot den minskande trend i försvarssysselsättningen som kan observeras i de flesta andra länder sedan millennieskiftet. Det handlar emellertid återtagning av en kraftigare minskning under 90-talet än i andra länder. Nuvarande planer är att förstärka försvaret ytterligare och öka den aktiva militära styrkan med ytterligare drygt 10 000 personer. De stora svängningar i försvarsbudgeten och antalet anställda beror på regeringsskiftet där olika regeringar haft olika prioriteringar i försvarsfrågorna.

Personalkostnaderna utgör drygt 40 % av försvarskostnaderna. Antalet officerare uppgår till ca 18 000, övrig militär personal (non-commissioned officers, soldater) utgör ca 45 000 och antalet civilanställda är ca 22 000.

Kanada har ca 2 700 soldater i internationella insatser där det dominerande flertalet återfinns i Afghanistan. Man har även vissa utlandsstyrkor i Storbritannien.

Försvarsorganisationen består av ca 63 000 aktiva och reservstyrkor på ca 37 000.

Storbritannien

Faktaruta:

BNP (2006): 17 640 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 400 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 2,2 %

Befolkning (2006): 60,6 Milj.

Storbritannien är världens näst största försvarsmakt efter USA om man utgår från försvarsutgifter till officiella valutakurser. Om justering görs för köpkraftspariteter kommer även Folkrepubliken Kina, Ryssland och Indien före.

Storbritannien har sedan relativt länge haft en inriktning mot internationella insatser och denna förstärktes i den SDR som utkom år 1998¹³. Man försöker emellertid med olika reservistlösningar också hålla uppe personalnumerären i det nationella försvaret.

Antalet officerare i brittiska försvarsmakten uppgår till drygt 30 000, övrig militär personal uppgår till ca 160 000 och antalet civilanställda är drygt 90 000.

Storbritannien har stora styrkor utomlands totalt drygt 50 000. De internationella insatserna utgörs emellertid av en mindre del av utomlands stationerade styrkor. Storbritannien har stora styrkor i Tyskland (22 000), på Cypern, på Falklandsöarna och i forna kolonier. Antalet soldater i internationella insatser är drygt 16 000 där Irak och Afghanistan är de dominerande insatserna.

Den totala försvarsstyrkan är ca 190 000 aktiva och 200 000 reservister. Reservstyrkorna består av Volunteer Reserve Forces och Regular Reserve Forces. Under de senare åren har man lagt ökad vikt Volunteer Reserve Forces som helt bygger på frivillig rekrytering och som får kontinuerlig träning på mellan 20 – 30 dagar per år. Denna styrka var tidigare en territorialförsvarsstyrka men fungerar nu som personalreserv för de reguljära förbanden och ses som en rekryteringspotential för internationell tjänstgöring. Den största delen av reservstyrkan har tidigare varit Regular Reserve Forces som utgörs av personal med bakgrund i aktiv tjänst. Volunteer Reserve Forces omfattar ca 45 000 personer. Regular Reserve Forces är uppdelad i en styrka med tjänstgöringsplikt som omfattar ca 60 000 och en Long Term Reserve på ca 100 000. Dessa har som inte längre någon tjänstgöringsplikt utom möjligen i ”stor mobilisering”.

I Storbritannien har också sedan något år inrättat en ”Civil Contingency Reaction Force” bestående av frivilliga ur reservstyrkorna. I detta fall förefaller en jämförelse med hemvärn vara rimlig.

Bulgarien

Faktaruta:

BNP (2006): 215 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): 5,4 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 2,5 %

Befolkning (2006): 7,4 Milj.

Det bulgariska försvaret har genomgått stora förändringar under de senaste decennierna. Från att ha varit en del av Warszawa-pakten till att år 1999 bli medlem i NATO och år 2007 bli medlem i EU. Från slutet av 1990-talet har även personalförsörjningen förändrats från allmän värnplikt som gjorde skäl för namnet med närmare 50 000 värnpliktiga i utbildning till successivt minskad selektiv, ”allmän värnplikt” som de senaste åren inneburit ca 10 000 för att slutligen vid årsskiftet 2007/08 helt övergå till ett yrkesförsvar. Antalet kontrakterade soldater har successivt ökat under samma period som värnpliktsintagningen minskat och är i nuläget ca 17 000 och ökande.

Låga födelsetal, åldrande befolkning, stor emigration och urbanisering är faktorer som påverkar och försvårar försvarets personalförsörjning.

Bulgarien har hittills haft en huvudsakligen nationell försvarsinriktning men har ambitionen att i ökad utsträckning delta i internationella insatser. Omvandlingen från ett värnpliktsförsvar till ett yrkesförsvar är en logisk följd av den ändrade balansen mellan nationellt försvar och

¹³ Ministry of Defence, *The Strategic Defence Review – 1998*, Cmnd 3999.

internationella insatser. Ett yrkesförsvaret bestående av ca 40 000 officerare/soldater innebär emellertid i förhållande till folkmängden ett stort försvar som även skapar ett förhållandevis starkt nationellt försvar.

Antalet aktiva militärer ska efter genomförda förändringar uppgå till ca 40 000 fördelat på ca 11 000 yrkesofficerare och 29 000 underbefäl/soldater. Antalet civilanställda är i nuläget ca 9 000 men ska efter genomförda förändringar reduceras till 6 000 – 7 000.

Bulgarien delar i nuläget med ca 650 soldater i internationella insatser relativt jämnt fördelade på Irak, Libanon och Afghanistan.

Försvarsorganisationen består av ca 40 000 aktiva militärer och en reservstyrka på i nuläget ca 300 000 till följd av det höga värnpliktsantalet kring millennieskiftet. Personalreserven är emellertid kraftigt minskande.

Bulgarien har en paramilitär gränsbevakningsstyrka på ca 12 000 personer.

Italien

Faktaruta:

BNP (2006): 13 720 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 235 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 1,7 %

Befolkning (2006): 58,1 Milj.

Italien har också lämnat värnpliktsförsvaret och övergick helt till yrkesförsvaret år 2005. Övergången från ett värnpliktsförsvaret till ett yrkesförsvaret återspeglar ett ökat fokus på internationella insatser.

Den militära, numera yrkesutövande, personalen uppgår till ca 190 000. Italien har en stor paramilitärstyrka, militärpolisstyrkan Carabinieri, på ca 110 000 personer. Personal från Carabinieri deltar ofta i internationella insatser.

Personalreserven uppgår till ca 60 000 personer.

Italien har ca 6 500 soldater ute på olika internationella insatser. De största insatserna utgörs av Kosovo, Libanon och Afghanistan.

Irland

Faktaruta:

BNP (2006): 1 605 Mdr.SEK

Försvarsutgifter (2006): ca 7 Mdr.SEK

BNP-andel – försvar (2006): 0,4 %

Befolkning (2006): 4,1 Milj.

Irland har i stort sett utformat sitt försvar för att utgöra en militär expeditionstyrka 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 på drygt 0,4 %. 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 militära personalen består av 10 500 fördelad på 8 500 i armén, 1 100 i flottan och 900 i flygvapnet. Reservstyrkorna utgörs av 14 500 personer.

Irland har i genomsnitt de senaste åren haft ca 670 personer i internationella insatser. I början på år 2008 är denna siffra ovanligt låg, ca 520, då man relativt nyligen hämtat hem en relativt stor styrka från Liberia. De största insatserna idag är Kosovo och Libanon.

6. Övergripande jämförelser – försvarsuppgifter

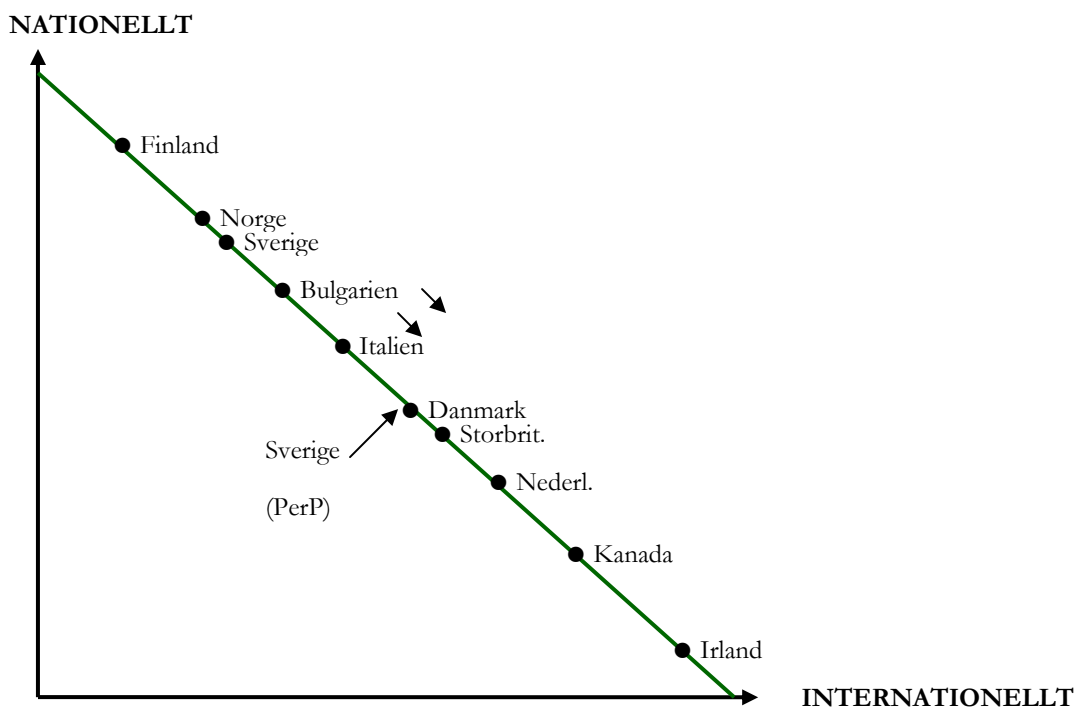
I kapitel 4 förekom följande figur (dock utan den diagonala linjen). Den diagonala linjen åskådliggör det huvudsakliga sambandet mellan valet av försvarsinriktning (nationellt försvar eller internationella insatser) och vald beredskap på förband (mobiliseringsförband eller stående förband).

Figur 6.1 Nationellt försvar – Internationella insatser

	Nationellt försvar	Internationella insatser
Mobiliseringsförband	●	●
Stående förband	●	●

Om vi använder den diagonala linjen och flyttar in den i ett diagram för att förenklat illustrera det val av försvarsinriktning som Sverige och jämförelseländerna gjort så erhålls följande figur. Placeringen på linjen är inte vetenskapligt gjord utan subjektivt gjord för att indikera respektive lands balans mellan nationellt försvar och internationella insatser. Sveriges placering om perspektivplaneringens förslag skulle förverkligas indikeras med en pil liksom den riktning som nyligen genomförda reformer i Bulgarien och Italien innebär.

Figur 6.2 Avvägning: Nationellt försvar – Internationella insatser



Internationella insatser har fått en växande betydelse för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsmakten har huvudsakligen inom ramen för de traditionella lösningarna för personalförsörjningen försökt möta denna ökade efterfrågan på internationella insatser men resultatet har varit blandat och kostnaderna har tenderat att skena iväg.

6.1 *Jämförelser internationella insatser*

I detta avsnitt jämförs Sverige med de tidigare beskrivna jämförelseländerna vad gäller relativ förmåga till internationella insatser. Prestationsmättet är antalet personer (soldater, officerare och annan personal) i internationella insatser dock i fortsättningen av kapitlet kollektivt benämnda som ”soldater”. Länder med stor övrig utlandsrepresentation som Storbritannien och Nederländerna tillgodoräknas bara de personer som deltar i internationella insatser inte övriga utlandsstationerade. Prestationsmättet personer i internationella insatser relateras till BNP, försvarsutgifterna och befolkningen. Ingen distinktion har gjorts mellan insatser som görs genom snabbinsatsstyrkor resp. rotationsinsatser (Military Balance innehåller inte dessa uppgifter). Länder med hög snabbinsatsförmåga såsom Storbritannien, Nederländerna och Kanada skulle i så fall ha fått bättre jämförelsevärden medan Norge, Sverige och framför allt Finland skulle ha fått försämrade jämförelsevärden.

Soldaternas utrustning och materiel och insatsens svårighetsgrad vägs inte in i beräkningarna då denna är svår att kvantifiera på ett jämförbart sätt. Detta gör att insatser utförda med förband med avancerad utrustning riskerar att bli för lågt värderade liksom insatser med högre svårighetsgrad t.ex ett större inslag av fredsframtvängande insatser. Svenska förband är normalt relativt väl utrustade men deltar å andra sidan andra sidan (åtminstone hittills) inte så ofta i fredsframtvängande insatser. Vi har även simulerat svenska värden för en personalförsörjning enligt den nyligen presenterade perspektivplanen (SE/PerP i figurerna) som innehåller förslag till personalförsörjning som är bättre anpassad till internationella insatser och som även har en hög förmåga till snabbinsatser.

Ett mål satt som antal soldater i internationella insatser kan ha en styreffekt till att välja ”billiga insatser per person”. En insats med soldater med lättare beväpning och viss skyddsutrustning inkl. fordon s.k ”boots on the ground” är billigare per person att skicka på insatser än förband med komplicerade vapensystem. Försvarsmakten har tolkat statsmakternas mål med ca 2000 personer i insats. Statsmakternas anvisningar talar dock om två större insatser av ”bataljons storlek” och tre mindre insatser av ”kompanis storlek”. Styreffekten att skicka ”billiga soldater” motverkas dock av Försvarsmaktens ambitioner att alla typer av förband ska kunna göra internationella insatser. ”Alla får påsar i den internationella utdelningen”.

Det är också rimligt att anta att länder som prioriterat internationella insatser i förhållande till nationellt försvar (länder i det nedre högra hörnet i ovanstående figur) ska uppvisa höga indikationstal.

Bidraget inom NATO till insatserna i Afghanistan har varit föremål för livlig diskussion där vissa länder såsom USA och Storbritannien dragit ett tungt lass. Man önskar därför en större insats från andra NATO-länder. En insats i proportion till landets ekonomiska kapacitet har då diskuterats¹⁴ bl.a föreslår den internationella tankesmedjan The Senlis Council¹⁵ att varje NATO-land ska bidra med trupper i proportion till bruttonationalprodukten (BNP). Bakgrunden är då att Nato vill öka insatserna för att motverka den utbredning av talibaner och andra grupper som önskar störta den nuvarande afghanska regeringen. I USA diskuteras en direkt koppling av

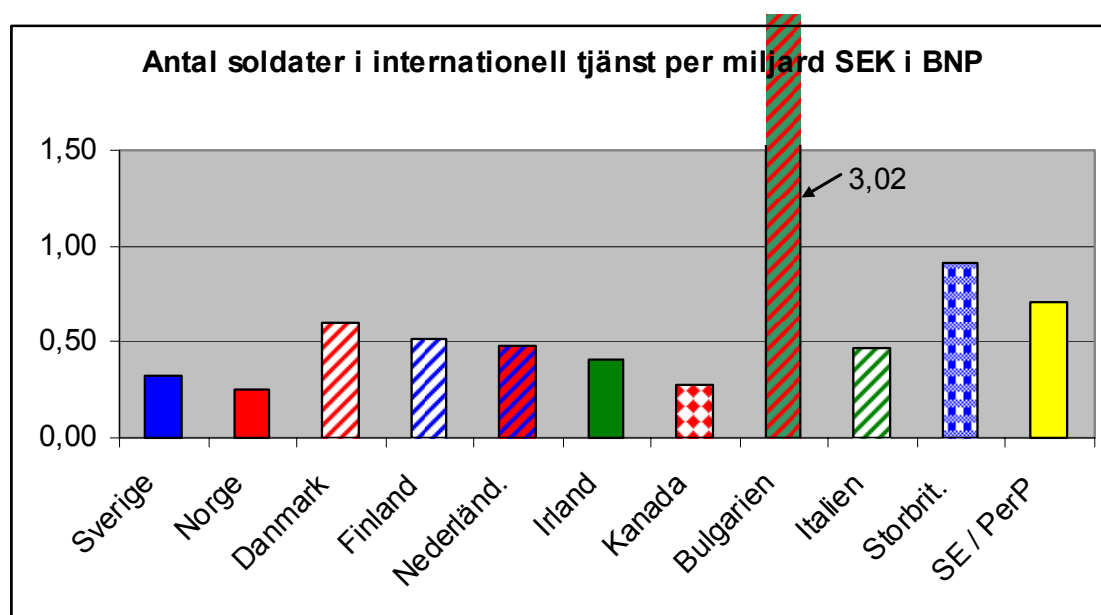
¹⁴ Dagens Nyheter, ”Talibansk comeback”, artikel 23 november 2007

¹⁵ Senlis Council, ”Stumbling into Chaos - Afghanistan on the Brink”, November 2007.

försvarsutgifterna till BNP där en nivå på 4 % har nämnts i diskussionerna. Författarna har många invändningar mot ett sådant förfarande som innebär att man överlåter en viktig del av beslutsfattandet till en automatiserad beslutsfattare i form av BNP istället för att ta medvetna explicita beslut som beaktar det aktuella beslutsläget och den relevanta beslutsinformationen. Det visar dock att kopplingar mellan BNP och försvarsutgifter och försvarsambitioner förekommer såväl inom NATO som i USA.

Utifrån denna bakgrund kan det vara intressant att göra en jämförelse av antal soldater i internationell tjänst i relation till ekonomisk styrka (BNP). Beräkningarna anger hur många soldater (inkl. officerare och i förekommande fall civila) som landet har ute i internationella insatser per Miljard svenska kronor (SEK).

Figur 6.3 Antal soldater i internationella insatser per miljard kr i BNP.



De svenska värdena för detta jämförelsetal är låga och endast Norge och Kanada ligger under de svenska värdena. Övriga nordiska länder Danmark och Finland uppvisar konkurrenskraftiga värden vilket i Danmarks fall åtminstone delvis är naturligt då de sedan en tid tillbaka prioriterat stående styrkor för att bl.a öka förmågan till internationella insatser. Att Finland däremot trots ett fokus på nationellt försvar ligger högt kan synas mer förvånade men beror till del på att de genom att behålla en allmän värnplikt med hög inryckningsprocent får en stor rekryteringsbas av värnpliktiga med relativt färsk utbildning för internationella insatser. Finland har en situation som i detta avseende påminner om den som åskådliggörs i figur 4.2 i kapitel 4 . För att Sverige skall ha lika många ute i internationell tjänst i förhållande till ekonomisk styrka som Finland och Danmark skulle antalet behöva höjas till drygt 1 500. Det norska värdet är däremot sämre än det svenska, vilket kanske kan förklaras av den norska ekonomin är stark genom de höga oljeinkomsterna. Sannolikt skulle Norge hamna något högre om BNP inte värderades till officiella växelkurser utan med köpkraftspariteter. Norge har också haft en ambition att hellre skicka färre soldater med högre kvalifikationsnivå och därmed prioriterat kvalitet snarare än kvantitet i insatserna. Det mycket höga bulgariska värdet påverkas också, fast i motsatt riktning genom överskattning, av att BNP anges i officiella växelkurser och inte i köpkraftspariteter.

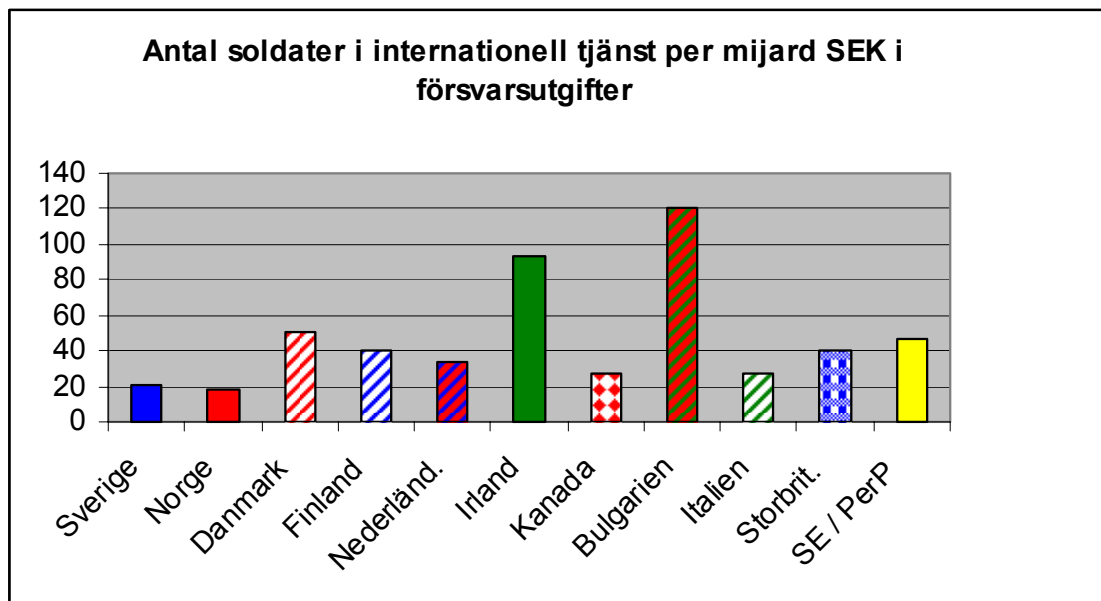
Det kan tyckas förvånande att det irländska värdet inte är särskilt högt i jämförelse då Irland så tydligt inriktat sitt försvar på internationella insatser. Samma reflektion kan göras beträffande

Kanada. Detta beror på att dessa länder totalt sett lägger relativt lite pengar på försvar oavsett inriktning.

Sveriges position förbättras avsevärt med perspektivplanens förslag givet att detta förslag förmår prestera de 2 000 soldater i internationell tjänst som är målsättningen. Även om måluppfyllelsen skulle hamna på 75 % (1 500 soldater) skulle denna lösning vara konkurrenskraftig i jämförelse med övriga länder.

Det kan också vara av intresse att titta på soldater i internationell tjänst relaterat till försvarsutgifternas storlek. Då försämras Sveriges relativa position något i jämförelse med övriga länder och endast Norge hamnar efter. Figuren anger antalet soldater i internationell tjänst per Miljard SEK i försvarsutgifter.

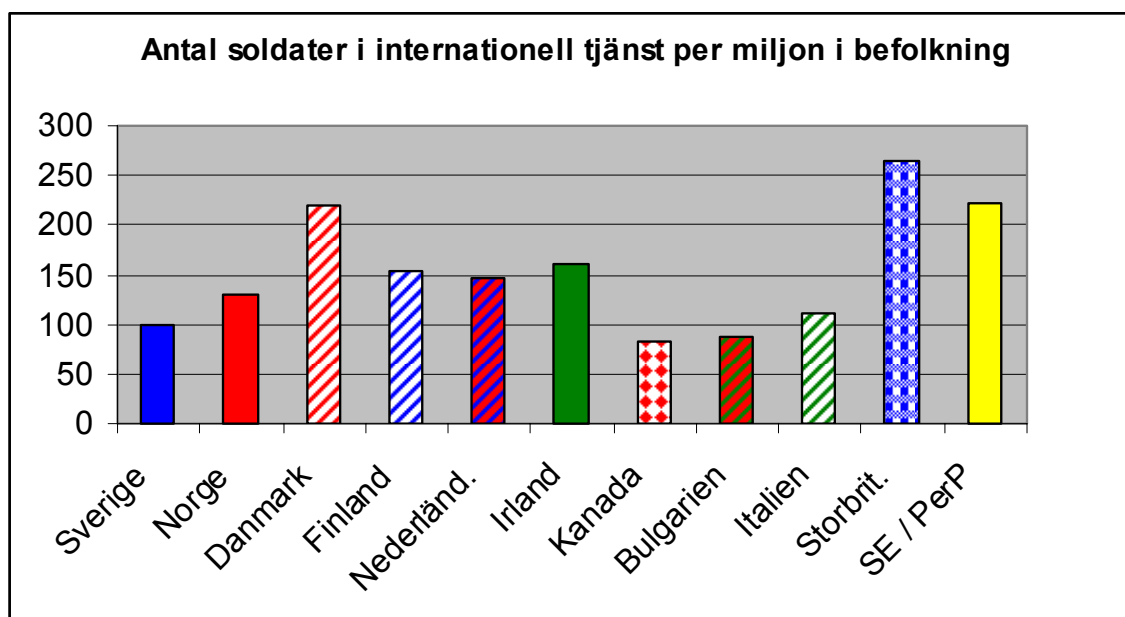
Figur 6.4 Antal soldater i internationella insatser per miljard kr i försvarsutgifter.



Med detta jämförelsetal framträder Irland (med undantag av Bulgarien där växelkursproblematiken påverkar jämförelsetalen) som ledare med drygt 90 soldater per Miljard SEK. Här synliggörs Irlands tydliga prioritering av internationella insatser inom ramen för en mycket begränsad försvarsbudget.

Om man betraktar ett tredje jämförelsetal och relaterar soldater i internationell tjänst till befolkningens storlek fås drygt ca 100 internationella soldater per Miljon invånare i Sverige vilket innebär att Sveriges relativa position förbättras något i jämförelse med ovanstående jämförelsetal. Detta gäller i ännu större utsträckning Norge. Vi kan här se att Bulgariens position försämras avsevärt vilket illustrerar att när jämförelsen inte inkluderar växelkursproblematik uppstår en annan bild avseende Bulgarien.

Figur 6.5 Antal soldater i internationella insatser per miljon i befolkning



Finland ligger högt i båda avseenden. Detta kan verka förvånande eftersom Finland har en försvarsmakt som är inriktad på nationellt försvar. Att man likaväl förmår få ut stor styrka i internationell tjänst är en tydlig indikation på att nationellt försvar och internationella insatser går att kombinera. Finland har under lång tid förmått uppträda med större styrka i internationell tjänst. Under tiden 1996 till 2005 hade man årligen i genomsnitt mer än 1 000 soldater i internationell tjänst, vilket är 25 % flera än Sverige. Detta beror huvudsakligen på att Finland i enlighet med resonemangen i kapitel 4 genom att hålla värnpliktsvolymerna uppe får en stor rekryteringsbas av utbildade värnpliktiga för internationella insatser. Finland har dock begränsad förmåga till snabbinsats då man endast förfogar över en liten stående organisation.

Om man då beaktar att Sverige har väsentligt högre försvarsutgifter får man att Danmark och Finland har närmare två gånger så hög förmåga som Sverige att omvandla försvarsutgifter till internationella insatser.

Sverige har även haft svårt att få ut officerare i internationella insatser delvis p.g.a att tidigare anställningsavtal för officerare inte innefattade internationella insatser. Normalt har de årliga internationella insatserna för officerare stigit från ca 200 till 300 personår sedan millennieskiftet. Totalt motsvarar yrkesofficerare ca 10 000 personår. Detta innebär att en genomsnittlig officer under 2000-talet har tjänstgjort ett personår i internationella insatser per 33-50 år i tjänst (d.v.s mindre ca ett personår över en livslång officerskarriär på ca 40 år).

Officersstrukturen gör det också svårt att bemanna de internationella insatser med officerare då det huvudsakliga behovet är "soldattjänster". De flesta officerare är att betrakta som "överkvalificerade" för huvuddelen av de soldattjänster som efterfrågas. Införandet av tvåbefälssystem med en "underofficerskategori" kommer att underlätta möjligheterna att få ut officerarna på internationella insatser.

Intrycket är också att lönerna och förmåner vid internationell tjänst är låga i Sverige jämfört med Danmark och Finland.

I både Danmark och Sverige finns ett tak för maximalt antal internationellt kontinuerligt tjänstgörande på 2 000 personer. Om man relaterar detta till respektive lands ekonomiska styrka

uttryckt BNP så finner man att det danska värdet är 40 % högre än det svenska. För att det svenska taket skall nå motsvarande relation skulle taket höjas till ca 2 800 personer.

Irlands lilla försvarsmakt har sedan åtskillig tid inriktats på internationell tjänstgöring. De irländska försvarsutgifterna är mindre än 20 % av de svenska. Observera att senhösten 2007 hade man mindre styrka i internationell tjänst än vad genomsnittet 1996-2005 visar. Detta skall inte ses som en långsiktig minskning utan troligen som en förberedelse för kommande uppgifter. Man planerar nämligen en insats med en styrka på 400 personer i Tchad. Man anger inte att någon ytterligare neddragning är aktuell och kommer därmed att, åtminstone för viss tid, att ha en styrka på 900-1 000 soldater i internationell tjänst. Noteras kan också att Irland genom åren fått 85 soldater dödade i internationelltjänst.

En förklaring till jämförelsetalen och Sveriges relativt svaga position i de jämförelsetal som presenterats ovan att Sverige liksom andra länder också lägger pengar på annat än internationella insatser nämligen nationellt försvar. Då bör det nationella förvarets behov också tydligt diskuteras så att vi gör medvetna ställningstaganden.

6.2 Jämförelser nationellt försvar

Att hitta enkla jämförelsetal inom personalområdet för nationellt försvar är inte enkelt. Olika länder har olika utformning och ibland helt egna lösningar med speciella personalkategorier som inte finns i andra länder. Yrkesförsvar ska vägas mot pliktförsvar. Stående förband ska vägas mot förband med lägre beredskap än stående. Personalreserver och hemvärn bidrar också till nationellt försvar liksom olika frivilliginsatser från civilbefolkningen. Vi gör nedan några olika matematiska ansatser för att försöka hitta indikationer på relativa prestationer för olika länder. Vi varierar antagandena för att se om variationer inom rimliga intervall påverkar jämförelsetal och slutsatser.

Ett sätt att väga är att utgå från tid och kostnader för utbildning men då hamnar man lätt i ett cirkelresonemang där prestationsmättet påverkas av de kostnader man försöker relatera till prestationen.

Några utgångspunkter för värderingen är att:

- värdet av förband för nationellt försvar sammanhänger med tillgänglighet och beredskap vilket innebär att stående förband kan anses som mest värdefulla, därefter förband med successivt minskade beredskap.
- att en rimlig förvarningstid i allmänhet är möjlig för att kunna öka försvarsnumerären genom att kunna kalla in och öva soldater som befinner sig i förband med lägre beredskap
- och följaktligen att hög tillgänglighet betyder relativt sett mindre i nationellt försvar än för internationella insatser
- en stor inom rimlig tidshorisont gripbar styrka, oavsett om den är stående eller utgörs av förband med olika beredskapsnivåer eller personalreserv, påverkar nationell försvarsförmåga positivt.
- och att konsekvensen av detta är att stående förband trots att de har ett större nationellt värde än förband i lägre beredskap i allmänhet är dyrare i förhållande till värdet för det nationella försvaret

Jämförelser som ensidigt fokuserar på personalantal missgynnar förband med avancerad materiel och de svenska värdena kan därför antas bli underskattade vid internationella jämförelser baserade på personalantal.

Då jämförelserna inte beaktar medlemskap i allianser, de specifika säkerhetspolitiska riskerna för varje land, behoven av nationellt försvar m.m så blir jämförelserna snarare jämförelser av s.k inre effektivitet (produktionseffektivitet, ”efficiency”) snarare än jämförelser av s.k yttre effektivitet (”effectiveness”) där den nationella försvareffekten ställs i relation till de för varje land specifika behoven av ett nationellt försvar.

I de beräkningar som utförts har ett antal variationer gjorts:

- (1) all nationellt tillgänglig personal redovisas utan viktning
- (2) viktade personalstyrkor beräknas där tillgänglighet, utbildning och färdigheter tillåts påverka vikterna. Vikterna varierar inom vissa intervall för att testa om resultatet är känsligt för variationer i antaganden

Allianstillhörighet har inte räknats in som mervärden i beräkningarna av det nationella försvarets förmåga.

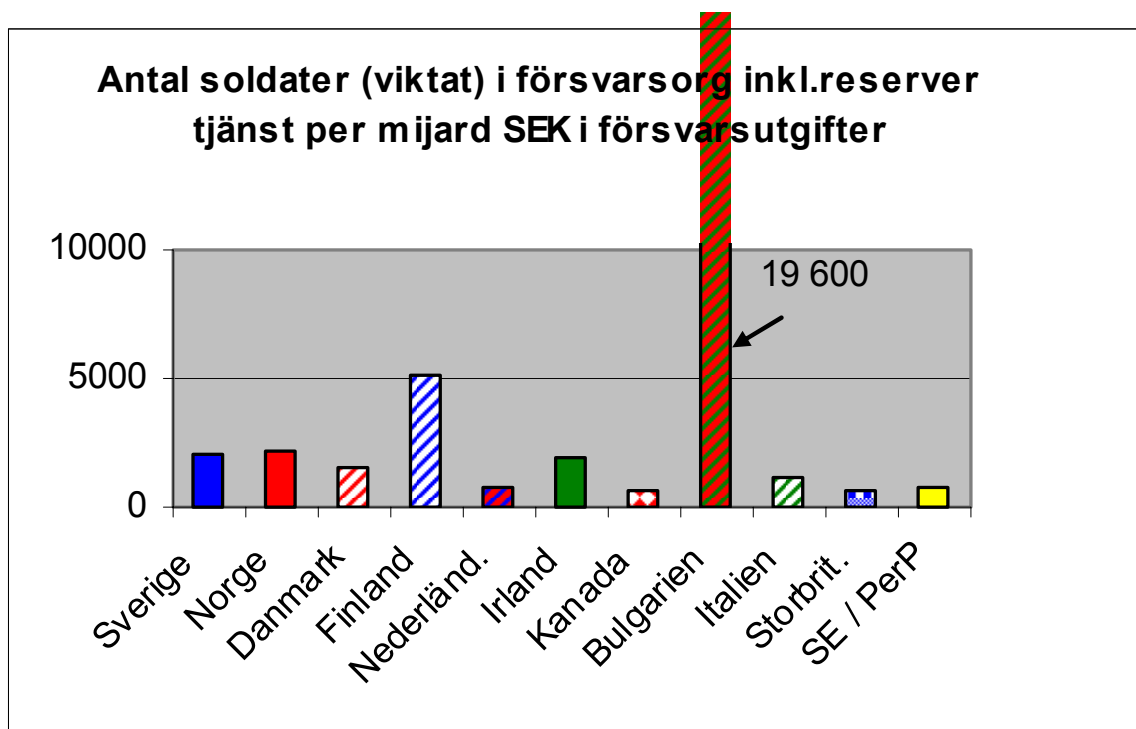
Det är värt att påtala att beräkningarna avser nationell försvarsförmåga relaterad till BNP, försvarsutgifter samt befolkning och inte absolut försvarsförmåga eller försvarsförmåga relaterad till potentiella fiender och hot.

I räkneexemplen visar sig en relativt stabil bild inom relativt stora variationer av antagandena för värdet av förband i olika beredskap. Rangordningen är relativt stabil länderna emellan även om relationerna påverkas av olika antaganden. Det enda som kraftigt skulle påverka rangordningen är om stående förband viktas upp mycket i förhållande till främst personalreserv. Det stora antalet Carabinieri i Italien och hur man betraktar dessa styrkor i det nationella försvaret har betydelse för Italiens relativa position. För Bulgarien blir åter talen svårtolkade p.g.a valutakursproblematiken. Den bild som framträder, om man bortser från Bulgarien, är att Finland har det starkaste nationella försvaret i förhållande till BNP, försvarsutgifter och befolkning följt av Norge och Sverige. Därefter kommer Danmark följt av Italien om Carabinieri inräknas. Italien har dock nyligen genomfört förändringar som kan innebära försvagningar i det nationella försvaret. Irland kommer därefter men här bör hållas i åtanke att Irland har en mycket liten budget för försvarsmateriel vilket sannolikt innebär att den nationella försvarsförmågan är mer begränsad än vad som framgår av jämförelserna. Kanada intar oftast den lägsta placeringen och detta kan möjligen vara ett uttryck för den anklagelse som ibland riktas mot Kanada för att dra växlar och vara en ”free rider” på USA:s försvarsutgifter och styrkor.

Om Sverige anpassar organisationen enligt perspektivplanens förslag försämrar Sveriges position och vi hamnar i nivå med flertalet av jämförelseländerna och efter alla våra skandinaviska grannar.

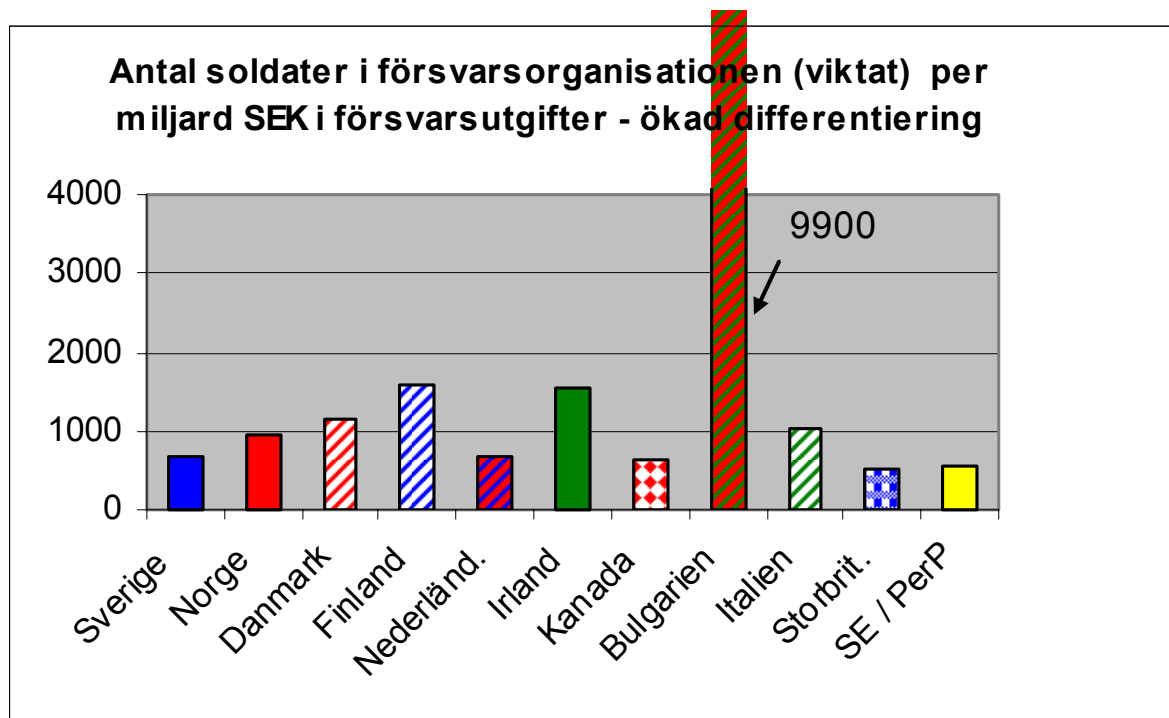
Vi redovisar här grafiskt endast ett beräkningsalternativ där en viktad personalvolym relateras till försvarsutgifternas storlek. I viktningen är stående soldat värd 5 ggr mer än en person i personalreserven. Detta innebär att en tillräcklig förvarningstid för inkallelse, mobilisering och repetitionsutbildning normalt anses möjlig.

Figur 6.6 Antal soldater (viktat) i försvarsorganisationen per miljard i försvarsutgifter



Om stående soldater ytterligare viktas upp i relation till personal i förband med lägre beredskap i allmänhet och ej övande personalreserv i synnerhet försvagas Sveriges relativa position jämfört med resultatet enligt ovanstående diagram medan bl.a Irlands, Danmarks och Italiens (om man räknar Carabinieri som en stående styrka) relativa position förstärks. Ett skäl att vikta upp stående soldater i förhållande till lägre beredskapsnivåer i allmänhet och personalreserv i synnerhet skulle kunna utgå från scenarier som inte ser potentiell styrketillväxt som det viktigaste för det nationella försvaret utan snarare möjligheter till preventiva insatser i närområdet och försvar mot ”kuppattade”, men begränsade ingrepp mot landet. Nedan har därför beräkningar utförts som bättre stämmer överens med en sådan syn på behovet av nationellt försvar.

Figur 6.7 Antal soldater i försvarsorganisationen (viktat med högre differentiering) per miljard kr i försvarsutgifter.



Dessa räkneexempel för att hitta indikationer för produktionseffektiviteten för nationellt försvar visar att resultaten är rimligt stabila så länge man rör sig inom en bestämd syn på vad som är viktigt för det nationella försvaret – förmåga till styrketillväxt för att på sikt kunna möta större angrepp mot landet eller förmåga till snabba insatser i närområdet och vid snabba, begränsade aktioner mot landet. Däremot blir resultatet i hög grad påverkat av vilket av dessa två olika synsätt på nationellt försvar som anses viktigast.

Vi kan notera att indikationerna säger att Sverige i nuläget inte på ett effektivt sätt förmår producera internationella insatser och inte heller ett insatsorienterat nationellt försvar. Positionen förbättras om man betraktar potentialen att mobilisera ett nationellt försvar med en längre förvarning om försämrad omvärldssituation.

Indikationerna är helt gjorda inom personalområdet vilket innebär att en eventuellt högre materiell utrustningsnivå per soldat inte beaktas i beräkningarna. Å andra sidan vägs personalreserven in i de nationella beräkningarna trots att den befintliga materietillgången sannolikt inte räcker för att materieförsörja denna personalreserv.

7. Förbandsproduktion

7.1 Jämförelser utbildningssystem

Allmänt

Nedan beskrivs kortfattad de utbildningstider och utbildningssystem som används i andra länder vid grundutbildning. System för kontraktsanställda soldater beskrivs i kapitel 8.

Följande matris anger de utbildningstider som tillämpas vid grundutbildning i några olika länder.

Tabell 7.1 Utbildningstider vid grundutbildning

Utbildningsmatris

	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Neder- länderna	Storbritannien Infanteriet	Storbritannien Territorial
1 mån	(Civila specialister i internat. tjänst)						Veckoslut 25-40 tillfällen
2 mån							
3 mån	Hemvärn (beväpnat)						
4 mån		Hemvärn (obeväpnat)					2 v kurs, grund- utb soldat
5 mån							
6 mån			Soldat	Hemvärn	Soldat, personl färdighet		Fortsatt utb enl individuella val
7 mån							
8 mån						Soldat, personl färdighet	
9 mån			Specialist				
10 mån							
11 mån	Vpl soldat sjöman						
12 mån		Soldat/sjöman Sergeantelev	Värnpl. befäl Internat. soldat	Soldat/sjöman	Soldat i förband	Soldat i förband	
13 mån	Internationell soldat Armé o Flyg I I V						
17 mån							
18 mån		Färdig serg med praktik för ansökan till officersskola					

Utbildningsmatrisen visar att Sverige med treterminerssystemet har en längre grundutbildning för internationella insatser än de flesta andra länder som i de flesta fall nöjer sig med ett års utbildning. Detta beror på att soldaterna ”dubbelutbildas”, först till tjänst i förband för det nationella försvaret och sedan till tjänst i ett förband för internationella insatser. Synen på ”inlärningskurvan” tycks annars vara relativt lika länderna emellan. Man kan emellertid anta att en successiv inläring sker så att den värnpliktige/soldaten fortlöpande höjer sin färdighetsnivå under utbildningstiden vilket gör att utbildningstiderna delvis kan ses som styrda av ambitionen. Det finns dock ofta ett binärt tänkande när det gäller inlärningskurvan så att den värnpliktige inte ”duger till något” efter 7 eller 10 månader men till ”allt” efter 11 månader. En mer kontinuerlig syn på inlärningskurvan öppnar upp för en differentiering av utbildningstiderna beroende på förband och uppgift. En övergång till individvis omsättning istället för förbandsvis omsättning underlättar också en ökad differentiering av utbildningstiderna.

En differentiering av utbildningstiderna kan också öppna upp för s.k förstegsutbildning där värnpliktigt befäl/soldater ges ett utbildningsförsteg till övriga värnpliktiga/soldater och därför kan utnyttjas för utbildningsuppgifter och även ges befälspraktik. Detta förekommer i bl.a i Finland där värnpliktigt befäl och i Danmark där sergeantelever kan hjälpa till vid grundutbildning av soldater/värnpliktiga.

Grundutbildningen i länder presenterade i matrisen kommenteras kortfattat nedan.

Sverige

Sverige har i dag tre olika former för grundläggande soldatutbildning:

- a) Elva månader som plikttjänstgörande företrädesvis ung man utbildad av unga yrkesofficerare. Observera att här ingår förbandsutbildning vilket leder till att soldaten eller helst hela förband kan placeras i en operativ fältorganisation. Därefter förbandsutbildas de soldater som ska ingå i förband för internationell tjänst under en tredje termin. Utbildningen genomförs decentraliserat i stor utsträckning vid markstyrkornas regementen. Vid utbildning av sjö- och flygförbanden förekommer i större utsträckning centraliserad utbildning. Sjöförbanden har dock med undantag av amfibiestyrkorna valt att avstå från den tredje terminens utbildning.
- b) Tre månaders grundläggande soldatutbildning-hemvärn (GSU-hemvärn) som frivillig och ofta med en majoritet kvinnliga deltagare på orter där regementet lagts ner (t ex Falun, Kiruna, Visby och Östersund) utbildade av äldre yrkesofficerare och korttidsinhyrt reserv- och hemvärnsbefäl. Syftet är att dessa soldater efter sin grundutbildning skall teckna avtal som t ex bevakningslottor och tjänstgöra i hemvärnsförband under lång tid i gärna tio år eller mer. De är också meriterade för att söka vissa befattningar (”icke stridande”) i Forsvarsmaktens utlandsstyrka.
- c) Tre veckors grundläggande soldatutbildning utlandsstyrkan (GSU US) genomförs två gånger per år vid Livgardet i Kungsängen för civila specialister, som blivit uttagna till Forsvarsmaktens utlandsstyrka, men inte genomfört någon av ovanstående militära grundutbildningar. Noteras kan att efter en internationell insats om vanligtvis sex månader, så kvarstår inte denna personal i någon av staten organiserad form t ex genom krigsplacering.

Danmark

I Danmark genomför ca 7 000 värnpliktiga fyra månaders utbildning som omfattar även grundläggande vapenutbildning. Personal som genomfört endast denna utbildning utnyttjas dock inte i väpnade förband (möjligen kan vissa undantag finnas). Personal är däremot efter utbildningen under tre år pliktig att stå till förfogande i upp till tre månader i den mån totalförsvaret behöver stödja samhället i större utsträckning än vad stående styrkor och ordinarie hemvärn förmår.

Ovanstående utbildning har också karaktär av praktik och provotid. Därefter fortsätter utbildning för personal som är villig och lämplig med soldatutbildningen i ytterligare åtta månader för att efter ett års sammanlagd utbildning ingå i stående förband i hemlandet eller i internationellt insatt styrka.

Noteras kan att personal efter den ettåriga utbildningen utnyttjas olika lång tid i de tre försvarsgrenarna. För armén blir den genomsnittliga tjänstgöringen i stående styrka, internationellt insatta och i styrka med beredskapskontrakt omkring fem år. Anställningstiderna varierar dock mycket då ca hälften endast stannar under några få år och vissa ända upp till pension vid 60 års ålder. För marinen och flygvapnet där de som tjänstgör under kort tid är betydligt färre bedöms motsvarande tid vara ca 15 år.

Danmark har också en sergeantutbildning med ett års utbildning och ca ett års praktik. Under praktiken kan sergeanterna hjälpa till med grundutbildning. Efter denna praktik genomför sergeanterna inom armén en sex månaders internationell mission varefter de kan anställas som sergeant i de stående förbanden. Efter minst ett halvt års praktik kan sergeanterna gå vidare till officersutbildning.

Finland

I Finland är grundläggande utbildning 6 mån för meniga, 9 månader för vissa specialister, mest militärpolis, samt 12 månader för värnpliktigt befäl. Det värnpliktiga befälet kan i viss mån användas för grundutbildning av övriga värnpliktiga. Personal som skall göra internationell tjänst gör 12 månaders utbildning.

Norge

I Norge har man en sju veckors lång centraliserad rekrytskola. Därefter går personalen till stående förband som till stor del finns i norr. Tjänstgöringen för värnpliktiga omfattar totalt ett år. Efter denna tid är personalen klar för internationell tjänstgöring. Den personal som skall göra internationell tjänst sammanförs under den andra halvan av den obligatoriska tjänstgöringstiden till särskilda enheter och kan efter denna tids slut gå enhetsvis till internationell tjänstgöring.

I Norge har man också en tvåårig utbildning till avdelnings- eller specialistbefäl i särskilda befälsskolor varav en vid hemvärnet. Efter denna utbildning utnämns eleverna till sergeant för vidare befordran till fänrik efter ett antal års erfarenhet.

Nederländerna

Soldatutbildningen är 27 veckor, där normalt 16 veckor ägnas åt grundutbildning, 7 veckor åt förbandsutbildning och 4 veckor åt fortsatt funktionsutbildning. Efter denna tid går soldaterna till förband och deltar i deras verksamhet. Vanligt förekommande i system med stående förband är att man ägnar sig åt utbildnings- och övningsverksamhet under åtminstone ett år efter att ha tagit emot ny personal. Under senare delen av denna tid är dock förbandet i beredskap, vilket innebär att förband sätts in operationer tidigare.

Storbritannien

Utbildningstiden för all personal i den stående armén är minst 34 veckor innan placering i de stående enheterna. Gemensamt för alla är soldatutbildning som infanterist i 20 eller 24 veckor beroende på vilken skola eleverna väljer respektive hamnar i. Därefter fortsätter utbildningen truppslagsvis. För infanterister är utbildningen ytterligare 14 veckor innan soldaterna går till stående förband. För övriga truppslag är utbildningen längre men den maximala tiden är två år vilket gäller för ingenjörssoldater.

Storbritannien har också utbildning till den territoriella armen. Den genomförs decentraliserat under veckoslut och avslutas med en två veckors kurs som rimligen innehåller element av examen eller slutprov på uppnådd färdighet. Här anger man att denna grundläggande soldatutbildning tar åtminstone ett år kalendertid. Noteras kan att även Territorial Army deltar i internationella insatser. Storbritannien strävar tydligt efter att inordna de stående förbanden och Territorial Army i en organisk enhet under begreppet One Army.

7.2 Förbandsverksamhet - kostnadsproduktivitet

Allmänt kan konstateras att förbandsverksamheten vid de svenska förbanden framstår som dyr i jämförelse med våra grannländer Danmark och Finland. De årliga utgifterna för förbandsverksamheten i Försvarsmakten motsvarade år 2006 omkring 2 400 miljoner Euro. För dessa utgifter genomfördes bl.a utbildning som motsvarar 9 700 personår i utbildning av värnpliktiga och korttidsanställda i Nordic Battle Group (NBG). I genomförd verksamhet inom dessa utgifter ligger dock även utgifter för övning och träning av de till stor del officersbemannade sjö- och luftstridsförbanden, annan personalutbildning och allmän ledning av myndigheten etc. Anledningen till att uppgifter för år 2006 redovisas är att detta är det senaste år där utgiftsuppgifter föreligger i den statistik som årligen ges ut av FN¹⁶. Uppgifter för 2007 bedöms bli tillgängliga hösten 2008.

¹⁶ FN:s hemsida, United Nations ; www.un.org/ga/59/documentaton/

De svenska värdena och motsvarande värden för Danmark, Finland och Norge återfinns i följande sammanställningstabell.

Tabell 7.1 Indikativ jämförelse - förbandsverksamhet

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
- Personår utb och tjg soldater	9 700 ¹⁷	11 500 ¹⁸	18 000 ¹⁹	10 400 ²⁰
- Utgifter förbandsverksamhet (milj €)	2 400	2 150	1 650	2 900
- Soldatpersonår per milj €	4,1	5,4	10,9	3,6

Som resultat används ett nyckeltal som anger prestationer i form av summan ”soldatpersonår” dividerat med utgifter för förbandsverksamhet. Soldatpersonåren utgör summan av personår för värnpliktiga under utbildning och elever i utbildning till soldater som är redo för internationell tjänst samt för Danmark och Norge även personår för soldater tjänstgörande i stående förband i hemlandet.

Resultatet i tabellen skulle kunna vara en indikation på att produktiviteten i detta avseende relativt sett är låg i Sverige. En förklaring till skillnaderna kan vara att fördelningen av utgifterna för förbandsverksamheten på soldatutbildning och hemmavarande stående soldater varierar mellan länderna. Att Finland använder en relativt större andel av utgifterna till grundutbildning av värnpliktiga förefaller sannolikt vilket delvis kan förklara det goda resultatet vid jämförelsen. Ett problem är också att kvotens täljare består av tre sinsemellan mycket olika komponenter (grundutbildning, soldater i tjänst hemma och soldater i internationella insatser). Då utgiftsskillnaderna inom samma land mellan dessa komponenter torde vara betydande och komponenterna produceras i olika proportioner i de länder som här jämförs komplicerar detta tolkningen av måttet.

Observera också att här kan diskuteras den norska värnpliktsutbildningen. Den resulterar inte som i Finland i en stor organisation utan är ett resultat av ett politiskt ställningstagande med andra mål än operativ förmåga.

Noteras bör då att här inte har beaktats att personåren för de danska korttidsanställda soldaterna är dyrare än värnpliktspersonåren på grund av de anställdas lön är högre än de värnpliktigas förmåner.

De finländska värdena hänför sig till omfattande utbildning inom ramen för allmän värnplikt.

Skillnaderna i de värden som erhålls på de angivna prestationerna är dock mycket stora.

Även om man i Finland skulle minska värnpliktsuttaget och införa stående förband för de medel som frigörs skulle den här använda indikatorn visa gynnsamma värden för Finland. Om t ex

¹⁷ Den svenska utbildningsprestationen beräknas enligt följande: 300 anställda och 8 500 vplår årligen i genomsnitt över en treårsperiod enligt BU 06. Därutöver utgör antalet internationellt tjänstgörande omkring 900

¹⁸ Den danska utbildningsprestationen är: 2 450 vplår. Därtill utbildas 1 900 soldatelever i 8 månader efter värnplikts-tjänstgöringen. Avgångarna är i storleksordning 30 % under utbildningen. Därtill kommer ”repetitionsutbildning av beredskapskontrakterad personal och summan blir 3 550 årsverken. Till detta kommer 6 600 tjänstgörande i stående förband samt 1 350 internationellt tjänstgörande. Summan blir 11 500 årsverken.

¹⁹ Den finska utbildningsprestationen beräknas enligt följande: 27 600 vpl utbildas och förbrukar 17 240 vplår. Till detta kommer 780 internationellt tjänstgörande och summan blir 18 000 vpl- och tjgår

²⁰ Den norska utbildningsprestationen är 9 000 vpl. Därtill kommer 700 värvade och 670 soldater i internationell tjänst.

värnpliktsuttaget minskas till hälften sjunker indikatorn soldatpersonår per milj € för Finland från närmare 11 till mellan 8,0 – 9,0 vilket fortfarande är högre än det svenska värdet. Observera då att antalet anställda soldater i den stående styrkan blir mindre än det antal värnpliktspersonår som frigörs. Detta på grund av att lönerna till anställda soldater är högre än ersättningen till värnpliktiga.

I det finska värdet på personår är vidare inte inräknat det som presteras vid repetitionsövningar. Omkring 25 000 övas årligen i drygt en vecka. De finska jämförelsetalen blir ännu högre om man dessutom beaktar att i Finland förvaltas en ”krigstida organisation” som, även efter den reduktion som nu genomförs, omfatta 360 000 personer. Vidare har Finland en territoriell ledningsorganisation, som efter pågående minskning omfatta sju militärlänsstaber.

Sammantaget blir intrycket att försvarsmakten i Finland bedriver förbandsverksamhet till väsentligt lägre utgifter än i Sverige och att detta inte är begränsat till att gälla strikt allmän värnplikt. Man bör dock beakta att Finlands förbandsverksamhet till övervägande del avser infanteri, medan både den svenska och danska verksamheten avser mekaniserade enheter som är dyrare i drift.

Jämförelser med perspektivplanen

I perspektivplanen från december 2007 presenterar Försvarsmakten en struktur som innebär förändringar i ett antal avseenden – värnplikten ersätts av frivillig soldatutbildning, stående förband och förband med beredskapskontrakt införs. För en struktur enligt perspektivplanen förbättras de svenska värdena nedanstående tabell. För underlätta jämförelser visas de svenska värdena för 2006 samt det danska värdet

Tabell 7.2 Indikativ jämförelse – Förbandsverksamhet i perspektivplanen (PerP)

	-----Sverige-----		
	2006	Perp	Danmark
- Personår utb och tjug soldater	9 700	11 100 ²¹	11 500
- Utgifter förbandsverksamhet (milj €)	2 400	2 500	2 150
- Soldatpersonår per milj €	4,1	4,4	5,4

Den struktur som försvarsmakten föreslår i perspektivplanen innebär en förbättrad produktivitet, men förmår inte nå till den nivå som Danmark hade 2006.

I det följande beskrivs omständigheter som kan bidra till att söka lösningar som visar en kostnadseffektivitet jämförbar med vad Danmark och Finland åstadkommer. Det är kan finnas skäl för det svenska försvaret att inhämta erfarenheter från grannländerna för att jaga produktivitetshämmande flaskhalsar i verksamheten.

Förklarande omständigheter

En förklaring till de höga utgifterna i Sverige är att *beläggningen på arméregementena växlar* kraftigt under de tre terminer man nu arbetar med. Treterminssystemet var dock inte infört jämförelseåret 2006 men skulle (allt annat lika) ha medfört försämrade jämförelsetal för Sverige.

²¹ Utbildnings- och tjänstgöringsprestationen enligt perspektivplanen är: 6 800 anställda soldater och 4 300 årligen utbildade. Summan blir 11 100 årsverken.

Våren 2008 kommer de svenska arméregementena att ha över 6 000 nyinryckta även med de nedskärningar som nämnts i massmedia. Till detta kommer närmare 2 000 i den stående styrkan till NBG. Hösten 2007 däremot hade man omkring 1 500 före detta värnpliktiga (under utbildning till NBG) tjänstgörande.

Sådana kraftiga växlingar leder naturligtvis till att man upplever toppbelastningen som påfrestande. Summan av personal – nyinryckta, NBG och internationellt tjänstgörande - blir närmare 9 500. Dessa skall direkt ledas av befäl i graderna upp till och med kapten som är i storleksordning 3 000. Till bilden hör då att Sverige har stor andel av befälet i högre grader – major och högre – vilket leder till att mindre andel än i grannländerna tar den direkta löpande kontakten med de nyinryckta värnpliktiga. Det svenska truppbefälet upplever således en kraftig belastning under våren 2008. En översiktlig beräkning tyder på att denna belastning är större än vad förhållandena är i Danmark.

I Finland är antalet tjänstgörande värnpliktiga per befäl större än i Sverige. Här finns dock en skillnad genom att man utnyttjar det värnpliktiga befälet som biträde för att ta hand om och utbilda nyinryckta värnpliktiga. Finland utbildar två omgångar per år vilket medger att värnpliktigt befäl i en inryckningsomgång kan delta i utbildning av nyinryckta i nästa omgång. Observera att huvudmotivet för att utnyttja värnpliktigt befäl i utbildningen inte är ekonomiskt utan att det är ett sätt att ge denna befälskategori praktisk erfarenhet som ett led i dess utveckling.

Genomsnittliga utnyttjandet av anställda och anläggningar i treterminssystemet är ca 67 % av toppbeläggningen i de svenska arméregementena. Motsvarande värde på kapacitetsutnyttjandet blir i Danmark över 90 % och i Finland kring 97 %. Under tider med få eller inga tjänstgörande soldater måste försvaret i alla fall betala löner till fast anställda samt tomgångsdriftkostnader för anläggningarna.

Förbandsvis omsättning som nu eftersträvas synes vara förenat med så stora nackdelar att de överväger fördelarna. Fördelen är att enheter som är väl samtrimmade kommer in i organisationen, vilket är värdefullt inte minst vid internationell tjänst. En nackdel är att hela enheter består av mycket unga soldater utan tidigare erfarenhet av internationell tjänst. En annan nackdel är också att förbandsvis omsättning till internationell tjänst var orsak till att man i Sverige ansåg sig behöva ett och ett halvt års utbildning av soldater innan de är mogna för sådan tjänst. Förbandsvis omsättning bidrog till att skapa ett utbildningssystem som är oregelbundet och medför tidvis dåligt utnyttjande av utbildningsresurser och således på flera sätt är förenat med omständigheter som är kostnadsdrivande och leder till försämrat utnyttjande av resurserna.

I länder med stående förband finns mer eller mindre uttalat en motsatt princip nämligen att nyutbildade soldater blandas med mer erfarna. Dvs nyutbildade går till en enhet som fått vakanser och går in som biträden till mer erfarna. Det innebär bl.a att grundutbildningstiden för ny personal kan vara så kort som ett halvt år. Därefter går personalen in i en stående enhet och efter viss tid för samtrimning av den nya personalen är enheten beredd att gå ut till krävande beredskapsinsatser bland annat internationella sådana. Hela systemet innebär att man bejaktar ett samspel mellan nyutbildad och erfaren personal.

Vi har också sett exempel som tyder på att det i Danmark betraktas som en fördel att andelen veteraner i internationell tjänst är högre än 50 %. I Sverige är eller var åtminstone normen högst 25 % veteraner. Vill man ha personal med god utbildning och erfarenhet till internationell tjänst är det lämpligare att hålla en hög andel veteraner än att förlänga utbildningen för de nyutbildade. Om 2 000 soldater kontinuerligt skall finnas i internationell tjänst innebär

50 % veteraner att 2 000²² behöver utbildas varje år. 25 % veteraner innebär att 3 000²³ behöver utbildas varje år dvs 50 % flera.

Vill man ha en större andel ”mogen” personal kan man se till att en viss andel av veteranerna besitter denna mognad t ex genom att ange lönevillkor som premierar erfarenhet och mognad. Det danska lönesystemet ger i någon mån exempel på premiering av erfarenhet. De danska beredskapskontrakten erbjuder också en form för att behålla personal ”i systemet”.

I Danmark finns flera erfarenheter som ger möjligheter att minska den utbildning som erfordras för att upprätthålla önskvärd personalstruktur. En erfarenhet där är att flygsoldater och sjömän stanna i tjänst väsentligt längre tid än soldaterna i markstridskrafterna. Det innebär att utbildningsbehovet i förhållande till önskvärd personalstyrka blir väsentligt lägre i danska flottan och flygvapnet än i markstridskrafterna. Om denna erfarenhet appliceras på den svenska strukturen enligt perspektivplanen borde utbildningsbehovet totalt sett kunna minskas med närmare 1 000 personår vilket lämnar möjligheter för minskning av utgifterna för förbandsverksamhet.

De danska uppgifterna antyder som nämnts att soldater och sjömän stannar länge i tjänst, dvs här kan det bli befogat att använda benämningen yrkespersonal, framför allt inom flottan och flygvapnet. Här blir också rimligen steget från soldat- och sjömansnivån till sergeantnivån mindre än i markstridskrafterna, något som indikeras av att soldat- respektive sjömansgrundutbildning och sergeantutbildning sker vid samma skola i danska flygvapnet respektive flottan.

Om denna erfarenhet med längre anställningstider för soldater och sjömän utnyttjas i ett nytt svenskt utbildningssystem skulle rimligen färre behöva utbildas och besparingar kunna göras. Det faktum att befäl på mellannivå och personal på soldatnivå stannar längre tid i befattning skulle också bidra till att officersantalet kan hållas lågt.

Viktigt är också att finna lösningar som bättre utnyttjar *utbildningstiden* främst för markstridsförband. Det svenska treterminssystemet innebär att 11 månader samt upp till ytterligare 4 månaders tjänstgöring förbrukas per soldat som utbildats till kompetens *för internationell tjänstgöring*. I övriga tre nordiska länder bedöms två terminer dvs ett år som tillräckligt för att ge soldater denna kompetens. Ett första steg som ökar öka kostnadseffektiviteten i den svenska försvarsmakten är modifiera utbildningssystemet så att alla värnpliktiga/soldater ges *11 – 12 månaders utbildning*. Verksamheten kan då lättare organiseras med jämn beläggning och befälstillgång och anläggningar kan dimensioneras efter denna beläggning. Systemet är då inspirerat av verksamheten i Norge.

Om man nöjer sig med *en termins värnpliktsutbildning* och därefter endast utbildar personal beredd att tjänstgöra internationellt ytterligare en termin kan förbrukningen av personår för att producera en soldat minskas. Systemet är då inspirerat av verksamheten i Danmark.

Noteras kan då att Danmark för utgifter för förbandsverksamhet som är mindre än de svenska har stående *arméförband* som omfattar ca 4 000 soldater samt soldater med reservkontrakt till ett antal av ca 2 000. Det innebär att Danmark har en stående personalstyrka som motsvarar drygt *två heldanska battle groups* samt en hemförlovad personalstyrka med beredskapskontrakt som motsvarar ytterligare *två battle groups*.

Ytterligare ett steg som sparar medel som satsas på utbildning är att *övergå till frivillighet* med en vilande värnplikt. Genom att endast utbildar personal för det behov som finns sjunker

²² Beräknas som 2*2000*0,5

²³ Beräknas som 2*2000*0,75

utbildningsinsatsen till drygt ett personår per soldat. Det enda behov av ”överutbildning” som erfordras är det som uppstår med hänsyn till avgångar under utbildningen. Det är också ett sådant system som förslås i den perspektivplan som försvarsmakten lämnade i december 2007.

De förändringar i utbildning av personal i olika steg som ovan redovisats innebär att resurser frigörs som kan utnyttjas för att bygga upp en stående styrka och en styrka med beredskapskontrakt. Redan första steget till ca ett års utbildning både för de värnpliktiga som inkallas och de soldater som skall gör internationell tjänst innebär besparingar.

Utbildning av värnpliktiga syftar också till att förse *det nationella försvaret* med personal.

Finland är där mest utpräglat av de fyra nordiska länderna och utbildar årligen ca 20 000 värnpliktiga till armén. De utnyttjas i en operativ fältorganisation som omfattar ca 280 000 personer. Dvs de värnpliktigas utbildning utnyttjas i ca 14 år. Svenska värnpliktiga utnyttjas i operativ fältorganisation betydligt kortare tid, ofta endast i några enstaka år.

För att fylla behovet av värnpliktiga till de svenska arméförbanden, som år 2006 utgjordes av färre än 20 000, skulle det approximativt räcka med utbildning av 2 000 om året, om man låter personalen stå i organisationen i tio år. Mer exakt skulle mer än 2 000 erfordras för att kompensera de avgångar under utbildning och krigsplacering som alltid finns i sammanhanget. Observera att exemplifieringen här avser arméförband. Detta innebär att därutöver fordras utbildning av värnpliktig personal till marin- och flygförband samt lednings- och underhållsförband.

I sammanhanget måste också observeras att en längre tids utnyttjande av den utbildning som i nuvarande treterminssystem genomförs kan utnyttjas till större styrkor än nu.

Den korta tid utbildningsinvesteringen utnyttjas i Sverige hänger bl.a samman med en hög ambition beträffande det värnpliktiga manskapets fysiska status – man vill ha manskap i organisationen med en ålder av högst 25 år. I många länder accepteras personal äldre än 25 år. Vidare skall anställd personal kunna verka i operativ organisation till 40 års ålder. Logiken bakom regeln att värnpliktiga bör vara högst 25 år blir då tveksam. Om man accepterar högre ålder även i Sverige räcker nuvarande utbildning utan kostnadshöjning (utom för de personalberoende materielbehoven) till en mobiliseringsbar personalstyrka som är väsentligt större än dagens. Det är också möjligt att minska utbildningen och ändå få tillgång till personal som medger en större organisation än dagens.

Räkneexempel (något förenklade): dansk-finsk värnplikt i de svenska arméförbanden

Genom att kombinera intryck från den danska och finska verksamheten erhålls följande utbildningssystem som exempel. Dagens antal värnpliktiga till arméförband – ca 5 000 – delas på två utbildningsnivåer på en respektive två terminer. Den ena som omfattar exempelvis 2 000 utbildas i ett år. Den andra delen som då omfattar 3 000 utbildas bara ett halvt år. De som utbildas ett år fullgör därefter tjänst i stående styrka i ett och ett halvt år, ett år i internationell tjänst och två år i styrka med beredskapskontrakt och där personalen övar årligen. Därefter registreras denna personal i genomsnitt i 10 år i ett personalmagasin som omfattar 20 000 personer. Observera att personalen i denna styrka har i genomsnitt tre och ett halvt års erfarenhet genom utbildning och tjänstgöring samt ett och ett halvt års erfarenhet från tjänst med beredskapskontrakt. Med dessa erfarenheter som grund bör denna personal kunna utnyttjas som ledning för personal som utbildats i ett halvt år. Vi har då tagit ett steg mot den finska bedömningen av vad som kan åstadkommas med ett halvt år utbildning. De som utbildas ett halvt år blir då med utnyttjande i 10 år en styrka på 30 000.

I en sådan lösning frigörs utbildningsresurser som kan läggas på en stående styrka i markstridskrafterna med närmare 3 000 korttidsanställda soldater och dessutom införa en personalpool av samma storleksordning (dvs 3 000) med beredskapskontrakt av dansk modell. Sådana beredskapskontrakt innebär att personalen övar någon vecka per år och sedan står i beredskap under ett år efter en sådan övning. För detta får man en månatlig ersättning. Vidare antas här en kontinuerlig insats internationellt på 2 000.

Med styrkan 3 000 korttidsanställda soldater i arméförbanden skulle rimligen de personella förutsättningarna för två nationella Battle Groups vara uppfyllda.

Avvägningen mellan personalstyrka i den stående styrkan och i beredskapspoolen bestäms naturligtvis av beredskapsaspekter. En politisk aspekt som också bör vägas in är att om beredskapspoolen i storlek dominerar över den stående styrkan bör det bli lättare att avvisa tankarna på att strukturen skulle utgöra ett yrkesförsvaret. Detta eftersom huvuddelen av personalen är verksam i det civila samhället precis som de värnpliktiga i dagens system. Det är inte möjligt att här ange exakta växlingstal, men en grov bedömning är att 5 000 beredskapskontrakterade soldater borde kunna erhållas genom att avstå från 1 000 soldater i stående styrka.

Ett väsentligt skäl till att Danmark och Finland kan driva verksamheten så billigt är att man kan använda befäl med kortare utbildning: i Finland värnpliktigt befäl och i Danmark befälsuttagna bland de korttidsanställda soldaterna (konstaplarna) och sergeanter under praktik efter ett års utbildning. Man tar ut befälslämpliga med hög inlärningsförmåga som man ger befälsansvar efter kort utbildningstid. I Sverige är den generella trenden sedan viss tid att befälsuppgifter i allt större utsträckning övertas av personal med väsentligt längre utbildning.

7.3 *Befälstäthet*

En väsentlig fråga är om förbandsverksamheten genomförs med lämpligt antal anställt befäl, som utgör en stor personalutgift. Ett led i att besvara en sådan fråga är att betrakta arbetsproduktiviteten dvs verksamhetens resultat i förhållande till insatt arbetskraft.

Bedömningen av arbetsproduktiviteten består i att relatera antalet befäl till de indikativa mått på prestationer som dessa utför. Många befäl har emellertid andra uppgifter än utbildning och övning av värnpliktiga/soldater. Om denna andel skiljer sig åt mellan länderna kan detta skapa vissa skevheter i jämförelserna. Man kan anta att en större andel av befälen i Finland är sysselsatt med utbildning av värnpliktiga/soldater vilket gynnar Finland i en jämförelse enligt tabellen nedan. Det är emellertid svårt att hitta så detaljerad information om befälsanvändningen att jämförelsen kan göras mer precis.

De värden på *arbetsproduktiviteten* som erhålls framgår av nedanstående tabell.

Tabell 7.3 Befälstäthet

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
- Personår utb och tjg soldater	9 700	11 500	18 000	10 400
- Antalet anställda befäl	10 000	8 300	9 000	10 800
- Soldatpersonår per tjg befäl	1,0	1,4	2,0	1,0

Som resultat används nyckeltal som anger prestationer i form av summan soldatpersonår dividerat med antalet tjänstgörande befäl. Soldatpersonåren utgörs, liksom tidigare, av summan av personår för värnpliktiga/soldater under utbildning, soldater i stående förband och antalet soldater i internationell tjänst. Även här består en osäkerhet i att ”täljaren” består av tre sinsemellan olika kategorier av personår som förekommer i olika proportioner i de olika länderna.

Nyckeltalen visar att de svenska prestationerna i förbandsverksamheten i förhållande till tjänstgörande befäl är betydligt lägre än de finska och skulle sannolikt vara så även om mer precisa jämförelser baserad på mer detaljerad information gjorts.

Den danska arbetsproduktiviteten är ca 40 % högre än den svenska. För att få samma arbetsproduktivitet erfordras en svensk befälskår på drygt 7 000. Ett alternativ är att organisationen presterar flera personår soldater för det antal befäl som nu anges .

I *den svenska perspektivplanen* ökar den prestation som användes i jämförelsen av kostnadsproduktivitet till 11 100 som redovisats i avsnitt 7.2 . Detta värde skall då relateras till befälsantalet som anges i perspektivplanen nämligen 11 200. Relationen skulle med här angivna värden bli i nivå med dagens och något bättre om en del av dessa officerare tjänstgör i befattningar som inte avlönas av Försvarsmakten (dvs inte ger upphov till personår avlönade av Försvarsmakten).

Perspektivplaneringens soldatvolym skulle med den danska analogin motivera en befälskår på drygt 8 300 officerare.

En förklaring till den svaga arbetsproduktiviteten synes vara att det i svenska försvarsmakten finns större andel befäl i högre grader än i grannländerna. Detta och några beräkningar redovisas i följande tabell. Med högre befäl menas här personal i de militära graderna från major och uppåt.

Tabell 7.4 Andel befäl i högre grader

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
Andel högre befäl av totalt ²⁴	33 %	15 %	15 %	22 %
Differens jmf Dk- Fin	18 %	0 %	0 %	7 %
”Merantal” ²⁵	1 800			700

Med ”merantal” i tabellen avses det antal flera högre befäl som finns i Norge och Sverige jämfört med andelen högre befäl i Danmark och Finland, dvs 15 %.

En slutsats är att mer än hälften av det svenska högre befälet, dvs i grader från major och högre, skulle bli ”övertaliga” om Försvarsmakten hade samma relationer mellan högre befäl och övrigt befäl som i Danmark och Finland.

De norska värdena är mera lika de svenska och kan således inte ge lika värdefull inspiration till andra relationer mellan befälskategorier.

²⁴ En effektiv förvaltning för insatsförsvaret, SOU 2005:96, Statens offentliga utredningar (SOU), november 2005, Försvarsdepartementet (Försvarsförvaltningsutredningen)

²⁵ Beräknas som $18/33 \cdot 3450$

Slutsatsen av ovanstående är att det är ekonomiskt fördelaktigt att i verksamheten ha stor andel befäl i lägre grader som är ”verksamhetsnära” dels p.g.a lägre genomsnittliga lönenivåer och dels för att en större andel av befälen kan användas i ”kärnverksamheten”.

7.4 Övningsberoende utgifter

Ytterligare en väsentlig fråga är hur förbandsverksamheten genomförs med avseende på hur mycket medel som läggs på övningar. Detta kan belysas genom att relatera de övningsberoende utgifterna till verksamheten. Här väljer vi till skillnad från de föregående avsnitten att endast betrakta verksamheten i hemlandet vilket innebär att internationellt tjänstgörande och motsvarande utgifter inte ingår i de värden som anges.

Vidare ingår endast försvarsmakten och inte de särskilda styrkorna för gränsskyddet i de finska värden som redovisas.

Beräkningarna innebär jämfört med avsnitt 7.2 att endast övningsberoende kostnader i hemlandet ingår i kostnadsmassan (inte hela förbandsverksamheten) och att endast personår i hemlandet relateras till denna kostnadsmassa.

De värden som erhålls framgår av nedanstående tabell:

	Sverige	Danmark	Finland	Norge
- Personår utb och tjug soldater	8 800	10 150	17 200	9 700
- Övningsberoende utgifter (milj Euro) ²⁶	840	800	600	1 000
- Soldatpersonår per miljon Euro	10,5	12,7	28,6	9,7

Som resultat används ett nyckeltal som anger prestationer i form av soldatpersonår per miljon Euro vilket erhålls genom att summan ”soldatpersonår” divideras med övningsberoende utgifter (i miljoner € år 2006). Personåren utgör, liksom tidigare, summan av personår för utbildning av värnpliktiga och elever under utbildning, soldater i stående förband dock inte antalet personår i internationell tjänst.

Indikatortalen visar att de svenska övningsberoende utgifterna i förhållande till genomförd verksamheten är jämförelsevis höga. De danska indikatortalen var år 2006 ca 20 % och de finska 2-3 gånger bättre än de svenska. De norska värdena är liksom i de föregående avsnitten likvärdiga eller något sämre än de svenska.

Det fördelaktiga intrycket av de finska och danska verksamheterna när det gäller kostnadseffektivitet bekräftas således även av denna jämförelse.

Man kan dock konstatera att jämförelse av verksamhet på en nivå som omfattar hela försvarsmakten innebär att ta fram sammanfattad information på mycket hög nivå där förbandsstrukturen i respektive land kan skilja sig åt. Det vore därför av intresse att också titta på försvarsgrensnivå där det blir lättare att bilda sig en uppfattning grundad på verksamheter av likartad natur. Ett försök att göra en sådan jämförelse relaterad till försvarsgrenar och motsvarande visar sig dock svår att genomföra beroende på att det kostnadsunderlag som finns i

²⁶ Källa: FN, sammanställning av försvarsutgifter sommaren 2007.

FN-statistiken innehåller väsentliga olikheter i sätt att fördela kostnader i de länder som här behandlas.

Ett allmänt intryck från de översiktliga försök som gjorts att genomföra försvarsgrensvisa jämförelser tyder på att de, i förhållande till Finland och Danmark, sämre jämförelsetalen primärt förklaras av den svenska arméns och marinens övnings- och förbandsverksamhet medan däremot flygvapnet står sig väl i jämförelserna.

Den allmänna slutsatsen är att övningsverksamheten i svenska försvarsmakten framstår som relativt kostsam när man jämför med förhållandena i grannländerna med undantag av Norge. Jämförelsen tyder på att man i verksamheten har högre ambitioner än i grannländerna vad avser genomförande av omfattande och därmed dyrbara övningar. En uppsats från Försvarshögskolan²⁷ visar på väsentliga skillnader i ambition och kostnad när det gäller missionsinriktad utbildning inför internationell tjänst. I en avgränsad undersökning fann man där att svenska och finska förband hade likvärdig förmåga, medan den svenska kontingenten hade högre kostnader för tillkommande personal samt för hyror, varor och tjänster. Vidare fann man att de svenska metoderna för rekrytering och utbildning av personal för internationell tjänst var mer komplicerade och därmed också mer kostnadsdrivande än motsvarande finska.

Den generella förklaringen till att de svenska övningsberoende kostnaderna är dyra i förhållande till resultatet kan då bedömas vara att de professionella militära ambitionerna är högre. Man kräver mer omfattande utbildning och övning för att nå fram till ett resultat som man betraktar som godtagbart. De sista stegen mot toppambition innebär ofta höga marginalkostnader att vägas mot den ofta relativt begränsade marginalnytta som dessa steg är förenade med. Att väga marginalnytta mot marginalkostnad är centralt i ekonomisk analys. Brister i detta avseende leder till obalanser och bristande produktivitet och effektivitet.

Det översiktliga försök till försvarsgrensvisa jämförelser som gjorts visar också på att det är angeläget att gå in och mer detaljerat analysera på djupet för att kunna påvisa obalanser som ibland kan jämnas ut varandra vid mer övergripande betraktelser.

7.5 Effektivitetsjämförelser från Norge – Danmarksstudien – slutsatser för Sverige

Norge och Danmark genomförde år 2004 en jämförande studie av de båda ländernas försvar. Studiens rapport ”Komparativ analyse av det danske og norske forsvar” utkom i januari år 2005. Rapporten pekar på ett antal skillnader mellan Norge och Danmark.

Det föreligger stora likheter mellan det svenska och norska försvaret vad gäller försvarsinriktning och försvarets uppbyggnad trots skillnader i NATO- och EU-medlemskap. Det finns också stora likheter i förbandsproduktion, personalförsörjning och personalstruktur och till viss del även inom materielområdet. Båda länderna satsar en förhållandevis stor andel av försvarsutgifterna på försvarsmateriel även denna tendens är ännu starkare i Sverige. Förekomsten av en relativt betydande försvarsindustri i Sverige utgör emellertid en av de mest framträdande skillnaderna.

De stora likheterna mellan Norge och Sverige gör det sannolikt att de slutsatser som dras i den jämförande studien mellan Danmark och Norge i stor utsträckning också skulle motsvaras av liknande skillnader mellan Danmark och Sverige.

²⁷ Schöön, Urban: *Insats eller föresats – Varför säkerhetspolitiska ambitioner inte alltid kan omsättas i militäreffekt eller förmåga*, FHS C-uppsats 19 100:2038, Stockholm 2004.

Nedan görs en kortfattad beskrivning med kommentarer av de resultat som framkom i Norge-Danmark-studien.

Danmark har betydligt lägre försvarskostnader än såväl Norge som Sverige. De danska försvarsutgifterna utgör ca 2/3 av Norges och ca 60 % av Sveriges. Den huvudsakliga orsaken är att Norge och i synnerhet Sverige har högre materielkostnader.

Antalet anställda i försvaret i Danmark är väsentligt högre än såväl Norge som Sverige. Danmark har ca 4 000 fler anställda än Norge men har trots detta något lägre totala personalkostnader.

Danmark har gjort ett tydligare strategiskt val; där en inriktning, i nuvarande omvärldsläge, mot internationella insatser är tydlig. Nationellt försvar kommer dock att vara en prioriterad uppgift när omvärldssituationen så påkallar. Mobiliseringsförsvaret är emellertid i stort sett borta. Norge upprätthåller relativt höga ambitioner avseende nationellt försvar samtidigt som försvaret också i ökande utsträckning ska uppträda internationellt.

De danska prioriteringarna innebär att man inte har ambitioner att upprätthålla hela den s.k. ”förmågebredden”. Danmark har prioriterat bort en hel förbandstyp såsom ubåtarna medan Norge istället för att helt avstå från vissa förmågor istället reducerar verksamheterna utan att ta bort några förmågor.

Danmark har i stor utsträckning anpassat sitt försvar till de förhållanden som följer av NATO-medlemskapet och därmed kunnat reducera såväl förmågebredd som försvarsutgifter.

Danmark har också till följd av sin tydligare inriktning mot internationella insatser haft betydligt fler soldater ute i olika internationella insatser än Norge vilket möjliggörs genom att Danmark har betydligt fler kontraktsanställda soldater och dessutom en befälsstruktur med underofficerare som underlättar personalförsörjningen av internationella insatser.

Det danska försvaret har som nämnts ovan fler anställda än det norska (och det svenska). Trots detta så är personalkostnader något lägre i Danmark än i Norge. Detta beror på en annan personalstruktur där underofficerare och kontrakterade soldater utgör en stor andel av den militära personalen vilket tillsammans med ett lägre allmänt löneläge innebär lägre genomsnittliga lönenivåer. Det svenska försvaret har en personalstruktur som i mycket påminner om den norska vilket gör att dessa jämförelser till stor del även är giltiga även för svenskt vidkommande.

Vad gäller befälsstruktur så konstaterar studien att Danmark i stort sett ligger en befälsnivå under Norge när det gäller koppling mellan arbetsuppgift/befälsansvar och befälsgrad. Detta innebär t.ex att en kapten i Danmark gör det en major gör i Norge osv. Då Sverige har en befälsstruktur som påminner om Norges men t.o.m har ännu högre andel höga officerare kan man anta att Sverige generellt ligger drygt en befälsgrad över Danmark vad gäller kopplingen mellan ansvar och befälsgrad.

Den högre andelen höga officerare i Norge bidrar även till att göra kostnader för befälsutbildning högre.

Förekomsten av en andelsmässigt stor underofficersgrupp gör att karriärsystemet i Danmark är mer horisontellt vilket sannolikt innebär lägre takt i personalrotationer. Detta gör att officerare i högre grad kan utveckla specialkompetenser och att ett ”organisatoriskt minne” byggs upp.

Lönetilläggen är betydligt högre i Norge än i Danmark. Då lönetilläggen även i Sverige är ca 10 % av den totala lönen för officerare kan vi anta att denna slutsats också kan gälla för Sverige.

Det finns dessutom starkare löneincitament att delta i internationella insatser i Danmark än i Norge (och i Sverige).

Danmark har betydligt lägre s.k ”försvarmaktsgemensamma kostnader” vilket troligen tyder på lägre ”over-headkostnader”. Danmark har en betydligt mindre materieladministration, ett försvarshögkvarter som är ca $\frac{1}{4}$ av det svenska²⁸, en mindre myndighetsstruktur vad gäller försvarsmyndigheter och lägre utgifter för forskning och utveckling. Nyligen har emellertid Danmark genomfört en omorganisation som gör att bl.a logistiken numera betraktas som försvarsgemensam. Detta påverkar dock inte slutsatsen om lägre ”over-headkostnader”.

²⁸ Ojusterat för olikheter i organisationsstruktur, ansvarsfördelning etc. Efter justering torde det svenska försvarshögkvarteret var ca dubbelt så stort som det danska enligt Försvarsförvaltningsutredningen (FFU).

8. Kontraktslösningar

8.1 *Inledning*

I detta kapitel beskrivs olika länders militära personalsystem omfattande korttidsanställda soldater samt olika kategorier befäl. Redovisningen börjar med en beskrivning av militära personalsystem i Danmark. Historiken bakom nuvarande system och de likartade politiska värderingarna gör att de danska förhållandena bedöms som intressanta att redovisa i sammanhanget. Därefter redogörs kort för personalsystemen i Norge och Nederländerna. Norge kan ses som ett system där man försökt effektivisera personalomsättningen inom den allmänna värnpliktens ram. Nederländerna är ett exempel på ett traditionellt system som med vissa variationer tillämpas inom de flesta yrkesförsvaret. Även andra länder behandlas om än mera översiktligt och inriktat på intressanta delar.

Vidare behandlas sätt att skapa incitament för korttidstjänstgörande att under viss tid tjänstgöra i någon form. Detta för att bättre än i dagsläget utnyttja de investeringar som utbildning av dessa utgör. En form av incitament utgörs av mera utvecklade system med militära grader och status som soldater kan uppnå genom fortsatt tjänstgöring. Andra former är bonus som utfaller efter viss tid.

8.2 *Militär personal i Danmark*

Danmark har en flerårig erfarenhet av anställda soldater. Systemet med anställda soldater har vuxit fram parallellt med ett system med allmän värnplikt där värnpliktsuttaget successivt minskat.

Den danska soldatrekryteringen bygger på en värnpliktsutbildning som årligen omfattar ca 7 000 personer. Värnpliktsutbildningen som endast uppgår till fyra månader syftar till tjänst i en s.k. totalförsvarsstyrka med främst katastrofahjälpanande uppgifter.

Årligen rekryteras ca 1 900 personer till en frivillig soldatutbildning som oftast omfattar åtta månader. Av dessa rekryter utbildas ca 1 600 inom armén. Ca 70 % genomför utbildningen och rekryteras som soldater.

Efter genomförd soldatutbildning i armén är syftet att flertalet skall genomföra internationell tjänst under sex månader inom ramen för en pågående rotationsmission. Rotationsmissioner utförs till stor del av för missionen särskilt sammansatta förband som inte ingår i de stående styrkorna. Flertalet soldater i dessa förband är anställda på korttidskontrakt under 6 månader. Målet är att minst ca 50 % av soldaterna i pågående missioner skall vara "veteraner" som genomfört minst en mission tidigare. Det förväntas således att en utbildad soldat i genomsnitt genomför minst två missioner. Under hösten 2007 uppgick den danska internationella insatsen till ca 1300 man (inklusive underofficerare och officerare). Drygt 1000 av dessa ingick i arméförband. Målet att kontinuerligt kunna hålla ca 2000 soldater insatta utomlands innefattar såväl särskilt sammansatta förband som de stående förbanden inom alla tre försvarsgrenarna.

När soldaten genomfört sin första internationella mission kan han välja mellan att ta anställning som fastanställd soldat (konstapel) i de stående styrkorna eller att ingå ett s.k. rådighetskontrakt.

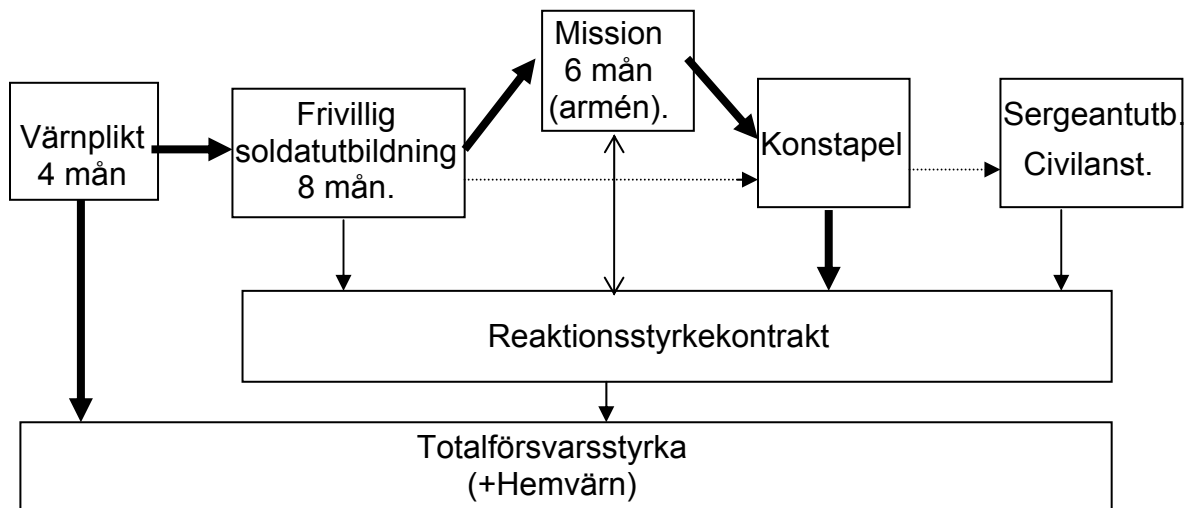
För närvarande finns drygt 8 000 konstaplar varav ca 7 000 i de stående styrkorna, ca 600 i korttidskontrakt för "rotationsmissioner" och ca 600 under utbildning. De stående förbanden omsätts på individbasis. En anställd konstapel kan kvarstå i tjänst tills dess att han är 35 år. Möjligheter finns att förlänga till 60 år. I övrigt finns inga tidsmässiga begränsningar. Den

genomsnittliga anställningstiden är ca fem till åtta år. Möjligheter finns att söka vidareutbildning till underofficer eller anställning som civil.

Personalen i rådighetskontrakt planerades till ca 2 000. Avsikten var att organisera dessa i en mobiliseringsbar brigad i lägre beredskap. Kontraktstiden är fyra år som kan förlängas. Repetitionsutbildning genomförs med sju dagar per år. Idag används den kontrakterade personalen främst som en bas för rekrytering av ”veteraner” till rotationsmissioner.

Principerna för det danska systemet för soldatomsättning illustreras i fig. nedan.

Nedanstående figurer är hämtade från presentationsmaterial från FOI:s stöd till perspektivplaneringen²⁹.



²⁹ Öström, Bernt, *Reformerade soldatförsörjningsystem*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FoRMA-projektet (Presentationsmaterial 2007).

Grundlöner för värnpliktiga och anställda soldater uppgår till följande belopp (svenska kronor, löneläge 2007):

- Värnpliktig 15 200 kr
(Varav 6 200 kr skattefritt)
- Konstapelelev 21 800 kr
- Konstapel 24 100 kr

Till detta kommer ca 900 kr per dag i tillägg under övningar för konstapelelever och ca 1 500 kr per dag för konstaplar.

I Danmark har man ett tydligt *incitament* i form av bonus för korttidsanställda i pengar och avlönad studietid, grader för anställda soldater, kontraktstid incitament för upprepad tjänstgöring och för tjänstgöring utomlands.

Efter två år som tjänstgöring som konstapel följer utnämning till överkonstapel och efter ytterligare två år utnämning till överkonstapel av första graden.

Konstaplar får förutom lön tillägg och bonusar i flera former. En konstapel som tjänstgör utomlands i FN tjänst får motsvarande ca 20 000 till 30 000 svenska kronor per månad i olika former av tillägg till grundlönen enligt ovan. En annan form av bonus består i rättighet att behålla full lön under viss tid för civila studier under eller efter den militära tjänstgöringen. Rätten till studier med full lön uppgår till en vecka per fullgjord tjänstgöringsmånad dvs ca 25 % av fullgjord tid. Till exempel innebär det att efter ca fyra års tjänstgöring har man rätt till ett års civila studier med full lön.

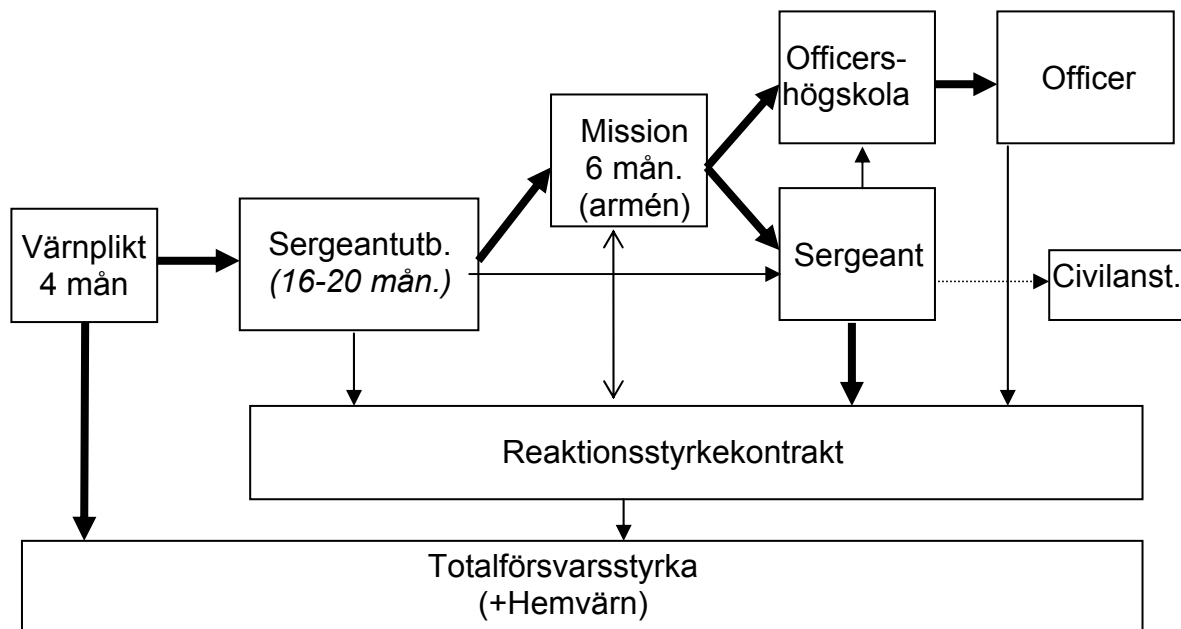
Konstaplar med beredskapskontrakt får en beredskapsersättning på drygt 1 000 kr i månaden om de inte tjänstgjort någon period i internationell tjänst, 1 900 kr i månaden efter en period och 2 700 efter två perioder. Under tjänst utgår samma lön som för konstaplar.

Danmark har ett tvåbefälssystem. Totalt finns ca 3 800 officerare och ca 4 800 underofficerare. Utbildningen till officer och underofficer är gemensam under de första två åren. Den som genomfört värnpliktsutbildning kan söka in på en s.k. sergeantskola. Utbildningen omfattar inklusive praktik ca 16 till 20 månader. Efter genomförd praktik genomförs i allmänhet en internationell mission som sergeant i ett rotationsförband (Gäller armén). Efter genomförd mission kan man söka anställning som fastanställd sergeant eller officersaspirant. . Därefter fortsätter personal som antagits till officersaspiranter med en treårig utbildning som resulterar i utnämning till löjtnant (på danska benämnd premierlöjtnant). En dansk sergeant erhåller en grundlön motsvarande ca 25 000 kr per månad och en premierlöjtnant ca 33 000 kr per månad. För en officer som avancerat till överstelöjtnant är månadslönen ca 53 000 kr. Tilläggen vid utlandsmissioner uppgår till kring 20 000 kr per månad beroende på grad.

Med start år 2008 har ett ”snabbspår” inrättats vid sergeantskolan för officersaspiranter. Detta medger att man kan söka in på officershögskolan redan efter 13 månader och utan genomförd mission.

Principerna för det danska systemet för officers- och underofficersutbildning illustreras i fig. nedan

Nedanstående figurer är hämtade från presentationsmaterial från FOI:s stöd till perspektivplaneringen³⁰.



Hösten 2007 återfinns en ny grupp befäl nämligen kontraktsofficer. Denna kategori ges en komprimerad sergeantutbildning följt av en kort officersutbildning på tillsammans två år. Därefter följer ett års praktik som avslutas med internationell tjänstgöring. Kontraktstiden är inte direkt angiven men indirekt tolkas den som tre år. Efter denna tid kan kontraktsofficerare fortsätta men måste räkna med internationelltjänst vart tredje år.

Den som vill (och accepteras) övergå till ordinarie officer

Det nya kontraktsofficerssystemet som liknar den äldre utbildningsgången tolkas här som att man vill stärka tillgången på yngre officerare som kan tjänstgöra internationellt.

Indikationer har också påträffats som pekar på plutonchefsbeftattningar som angelägna.

En skillnad mellan den äldre utbildningen och den nya kontraktsofficersutbildningen är också att praktiktiden efter sergeantsutbildningen kortats till förmån för ett sammanhängande avslutande år. Detta år skapar möjligheter för både praktik hemma och tjänstgöring ett halvt år i internationell mission. Där del av hemmatjänstgöringen består i samtrimning av nyutbildade och veteraner, vilket naturligtvis skapar möjligheter för att plutonsenheter med samtrimmade soldalter och chefer går ut.

³⁰ Öström, Bernt, *Reformerade soldatförsörjningsystem*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FoRMA-projektet (Presentationsmaterial 2007).

8.3 Militär personal i Norge

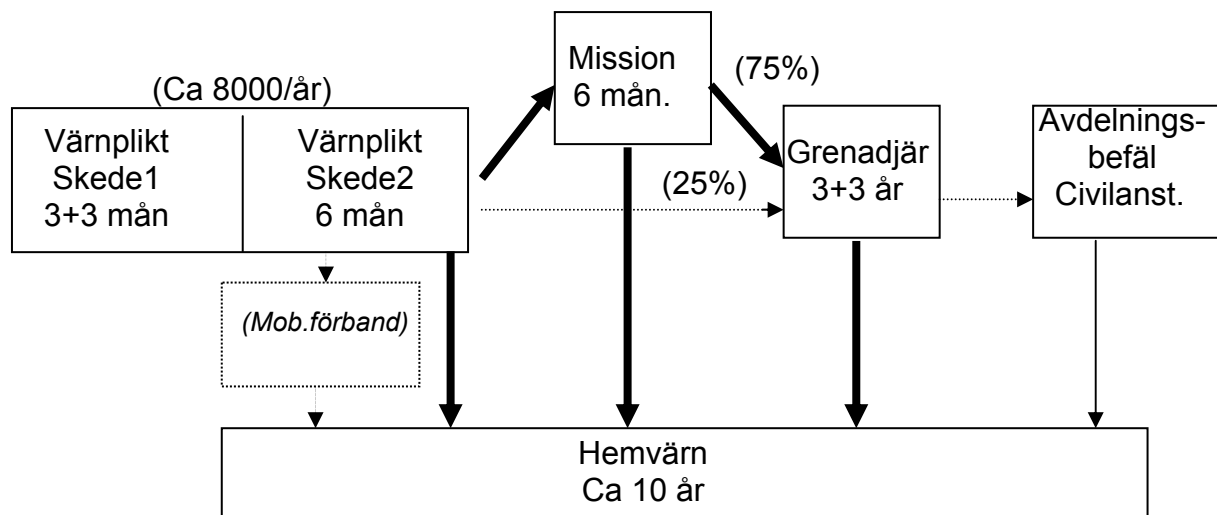
I Norge utbildas och tjänstgör årligen ca 8 000 värnpliktiga under ca 12 månader (år 2005). Antalet värnpliktiga varierar något mellan åren inom en fallande trend. De första sex månaderna består av grundutbildning och befattningsutbildning. De ca 3 500 värnpliktiga som utbildas inom marinen och flygvapnet tjänstgör därefter i stående förband under sex månader med individuvis omsättning. Knappt 1 000 värnpliktiga utbildas och tjänstgör årligen inom Grensevakten (bevakning av gränsen mot Ryssland) och inom Hans Majestets Kongens Garde (vakt av kungahuset). Av de resterande förbandsutbildas knappt 3 000 inom arméns reguljära förband och ca 500 inom ramen för hemvärnet.

De lämpliga värnpliktiga som senast efter genomförd befattningsutbildning meddelat att de önskar delta i en internationell insats placeras och förbandsutbildas i de förbandsenheter som enligt schema skall svara för den kommande roteringen av pågående missioner. Dessa genomför sedan en insats med förbandet som i allmänhet sker i direkt anslutning till avslutad utbildning. (Ambitionen är att kontinuerligt kunna hålla en roterande styrka på ca 600 soldater exklusive officerare och underofficerare.) Övriga värnpliktiga inom armén utbildas inom förband för nationellt behov varefter de efter något år överförs till hemvärnet.

I Norge finns även en stående bataljon som innehåller ca 500 anställda soldater (grenadjärer). Styrkan uppgift är att svara för snabbinsatsberedskap och förstärkningsoperationer. Rekryteringen sker främst bland soldater som deltagit i rotationsmissionerna. Omsättning sker individuvis.

Det norska systemet för soldatomsättning illustreras i fig. nedan.

Nedanstående figurer är hämtade från presentationsmaterial från FOI:s stöd till perspektivplaneringen³¹.



En norsk grenadiär får i genomsnitt ca 35 000 svenska kronor i ersättning per månad (inklusive tillägg). Ersättningen skall motsvara lönen för en fänrik.

³¹ Öström, Bernt, *Reformerade soldatförsörjningsystem*, Totalförsvarets Forskningsinstitut, FoRMA-projektet (Presentationsmaterial 2007).

I Norge finns ca 11 000 officerare som enligt plan skall minskas något. Norge har liksom Sverige haft ett enbefälssystem men detta är nu under förändring mot ett tvåbefälssystem. På sikt skall ca 50 % av officerarna bli underofficerare (avdelningsbefäl).

Som framgår ovan är den norska grundutbildningen relativt stor i förhållande till behovet av soldater. Detta hänger främst samman med den mycket snabba omsättningen av de värnpliktiga som tjänstgör inom de ”stående värnpliktsförbanden”. Genomströmningen i arméns mobiliseringsförband är också mycket hög (ca ett till två år). Dessa soldater placeras dock sedan under ca tio år inom hemvärnet.

8.4 Militär personal i Nederländerna

Den nederländska produktionsmodellen är uppbyggd på ett sätt som påminner om modellerna i de flesta länder med traditionella yrkesförsvaret. Försvarsmakten består av ca 10 000 officerare, drygt 20 000 underofficerare och knappt 20 000 soldater.

Årligen rekryteras ca 4 000 soldater. Kontraktstiden är primärt två år. Denna tjänst är obligatorisk för den som erhållit utbildning. Efter kontraktstiden kan man ta fortsatt anställning till en maximiålder på 35 år.

Soldaterna grundutbildas under ca sex till åtta månader varefter de på individbasis placeras och förbandsutbildas inom ramen för de stående förbandsenheterna. Förbanden genomför rotationsmissioner och står i beredskap för snabbinsats i ett rullande schema. Utbytet av delar av personalen sker vanligen vid starten av en regenereringsfas mellan missionerna och/eller beredskapsperioderna. Varje soldat förväntas kunna vara ute i insats ca fyra månader per år.

Grundlönen för en anställd soldat uppgår till ca 11 000 kr per månad. Till detta kommer en rad tillägg. Genomsnittslönen per månad för en nyanställd soldat inklusive tillägg uppgår till ca 20 000 kr. Efter några år i tjänst stiger lönen. En anställd korpral med ca 6 tjänsteår har exempelvis en grundlön på ca 20 000 kr per månad.

Nederländerna har ett traditionellt tvåbefälssystem med parallell rekrytering till officer och underofficer. Möjligheter finns för soldater att växla till en karriär som underofficer liksom för underofficerare att växla till officerskarriären.

I Nederländerna har soldaterna en internationellt sett mycket hög tjänstgöringsskyldighet utomlands. Detta gör att möjligheterna att hålla styrkor utomlands är hög (ca 10 % av förbandsmassan). Den årliga rekryteringen i relation till det totala antalet anställda soldater innebär att den genomsnittliga anställningstiden för en soldat är ca fem år.

Den korta grundutbildningen medför (som i de flesta stående försvarsmakter) att volymen utbildning utanför förbanden kan hållas låg (Normalt ca 3000 under utbildning samtidigt vilket motsvarar ca 15 % av antalet soldater i förbanden). Övrig förbandsövning sker huvudsakligen inom ramen för de operativa enheterna.

Nederländerna har i internationell jämförelse ett relativt stort antal underofficerare. En delförklaring till detta är att många äldre anställda soldater befordras till underofficerare i syftet att ge dem högre lön och kunna behålla dem under längre tid. En mera ”normal” fördelning för en stående försvarsmakt skulle vara ca 20 % officerare ca 30 % underofficerare och ca 50 % soldater. Denna fördelning hade erhållits om ca 5 000 underofficerare i stället hade varit soldater.

8.5 *Faktorer som påverkar förmåga att tjänstgöra utomlands*

Här följer några observationer från andra länder.

I de flesta försvar som bygger på anställda soldater eftersträvas en blandning mellan äldre och nyutbildade. Omsättningen i förbanden sker individvis. Den individuella utbildningen omfattar oftast ca ett halvt år. Därefter placeras soldaterna i förband där förbandsutbildning genomförs. De enheter som tar emot nyutbildade soldater är då i en rytm där de under viss tid genomför förbandsutbildning. Därefter kan enheterna gå in i ett beredskapsskede där de är beredda att gå ut i internationell tjänst för att sedan gå ut och avlösa annan enhet i en pågående mission. (Danmark utgör här delvis ett undantag då rotationsinsatserna till stor del utförs av för missionen särskilt sammansatta förbandsenheter som inte ingår i den stående förbandsmassan.)

Efter fullgjord utlandsmission går enheten till hemmabasen (regementet) för ”debriefing” och i förkommande fall underhåll. Vidar genomförs personalrotation, vilket innebär att personal lämnar för fortsatt utbildning, annan tjänst eller lämnar den militära tjänstgöringen. Detta samtidigt som ny personal tas emot så att normal personalstyrka uppnås.

Ovanstående innebär att huvuddelen av en stående styrka inte kan disponeras för tjänstgöring internationellt utan en längre tids förvarning. En uthållig insats kräver minst ca tre till fem gånger större förbandsmassa än den som är insatt. Under en kortare tid kan en större andel sändas ut efter viss förvarning. Detta innebär bl.a att USA fått problem med nuvarande höga antal personer ur krigsmakten som behövs för tjänstgöring i Irak och Afghanistan. För att lösa bemanningsproblemen rekryteras därför även personal ur reservförbanden. En stående styrka innebär dock att man oftast snabbt kan sända ut styrkor som förstärkning till pågående uppgifter eller till nya uppgifter.

Finland har samma sätt att rekrytera internationella styrkor som vi traditionellt haft i Sverige. Det stora antalet värnpliktiga gör att man har möjlighet att hålla relativt stora styrkor i kontinuerliga missioner. Man saknar dock den möjlighet till snabbinsats och snabb förstärkning som en stående styrka möjliggör.

I Norge föreslås i Försvarsstudie 07 att den styrka som kontinuerligt skall kunna hållas i internationell tjänst sätts till 600 soldater och befäl. Det är ett värde som är avsevärt lägre än de danska och finska värdena. Det låga värdet beror på att man huvudsakligen valt att direktutbilda nya värnpliktiga i särskilda enheter för rotationsmissionerna och att denna utbildning ges en relativt liten omfattning. Den stående styrka man infört på 500 soldater medger ett snabbt utsändande av dessa i nya uppgifter eller som tillfällig förstärkning. Taket för kontinuerligt tjänstgörande måste dock sättas så lågt som det angivna värdet. Genom att rekrytera direkt till pågående internationell verksamhet och därvid uppmuntra personer som tidigare gjort internationell tjänst att återkomma även från civil verksamhet på det sätt som man t.ex gör i dag i Danmark och Finland skulle förmågan öka att upprätthålla en större kontinuerlig styrka.

8.6 *Erfarenheter vid införande av kontraktslösningar*

Här redovisas några erfarenheter som gjorts i bl.a. Nederländerna och Spanien vid införandet av en stående försvarsmakt. Erfarenheterna avser här främst de underskattningar av vissa problem som gjordes i samband med förändringen. Underskattningarna avser främst problemområdena rekrytering, övnings- och materielbehov samt behov av kulturförändringar. Senare revideringar medförde härmed att kostnaderna blev högre än planerat.

Underskattad rekryteringsproblematik

I särskilt Nederländerna planerade man inledningsvis med för låga lönenivåer för soldaterna. För att förbättra rekryteringsförmågan fick lönenivån senare revideras med drygt 20 %. Liknande erfarenheter finns även från USA där uppfattningen nu är att grundlönen bör ligga i storleksordningen 25 % över medellönen för åldersgruppen om en tillräcklig rekrytering skall uppnås avseende volym och kvalitet. Till detta kommer sedan tillägg vid utlandstjänst etc.

En annan erfarenhet var att man hade underskattat betydelsen av att skapa attraktivitet kring soldatyrket. I dag arbetar man aktivt med att skapa en positiv bild av tjänstgöring i försvaret med hjälp av professionella marknadsföringsföretag. Den årliga kostnaden för att hantera och sprida denna form av marknadsföring uppskattas till ca 200 till 300 miljoner kr per år.

Ett sätt att öka attraktiviteten har även varit att öka karriärmöjligheterna och minska risken för arbetslöshet efter avslutad tjänst. Möjligheten för soldaten till en fortsatt karriär såväl inom som utom försvarsmakten med soldattjänsten som grund har ökats genom ökad internrekrytering av underofficerare och civila, förtur till andra statliga tjänster som exempelvis det spanska Guardia Civil och försök att skapa ökat meritvärde på den civila marknaden för försvarsinterna utbildningar. Möjligheterna för vissa soldater att stanna under längre tid inom försvarsmakten som specialister etc. har också ökat.

Underskattat övningsbehov och materielslitage

Med stående förband tenderar kvalitetskraven att växa såväl på personal som på materiel. Förbanden måste även tränas i övningar som upplevs som meningsfulla av soldaterna. Den ökade andelen av materielen som i en stående försvarsmakt används kontinuerligt i insatser och övningar sliter även mer på utrustningen vilket ökar underhållsbehovet och sliter ner viss materiel i förtid (d.v.s. innan den är tekniskt omodern).

Underskattat behov av kulturförändringar

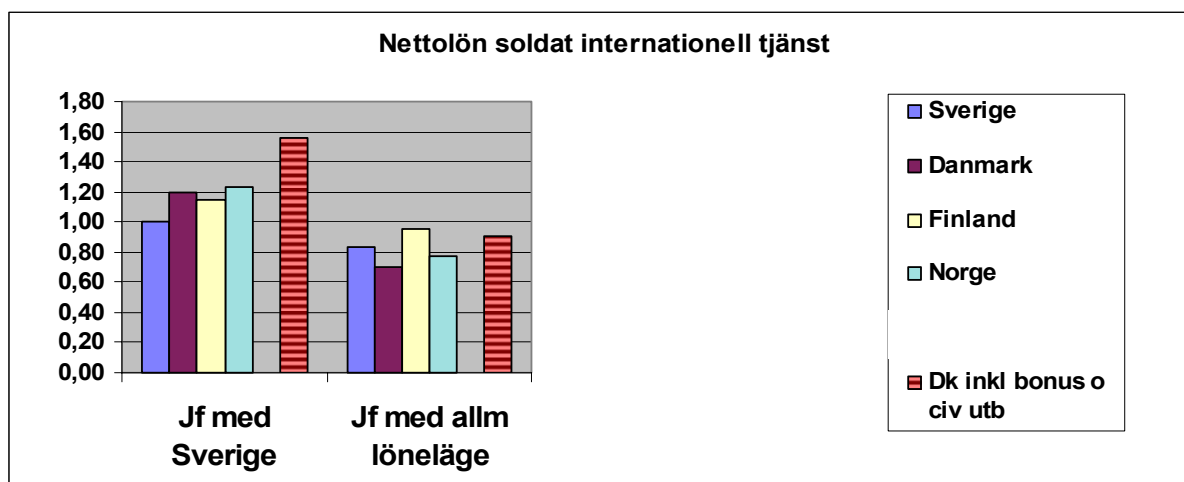
I en försvarsmakt som helt bygger på frivillighet ökar kraven på arbetsmiljön. Om tillräckligt många soldater skall kunna rekryteras och behållas krävs en utbildning och tjänstgöring som upplevs som meningsfull. Större krav ställs också på arbetsvillkoren och på den behandling soldaterna får av sina överordnade. Särskilt i länder där verksamheten främst byggt på tvång och kadaverdisciplin krävs ett nytänkande som tar tid att implementera.

I en värnpliktskontingent kan soldaterna tänkas vara ett tvärsnitt av individerna i en åldersklass. De individer som rekryteras till en stående försvarsmakt har oftast en mindre teoretisk utbildning och är oftare ”doers rather than thinkers”. Detta ställer ofta krav på en annan typ av ledarskap och en annan uppläggning av utbildningen.

8.7 Löner vid internationella insatser

Här redovisas en jämförelse av löner, traktamenten och andra ersättningar som militär personal erhåller vid internationell insats i Kosovo. Jämförelsen avser Sverige, Danmark, Finland och Norge

Resultatet är att den sammanlagda ersättning (lön och övriga ersättning) som den svenska personalen får vid internationell insats allmänt sett är lägre än i de tre nordiska grannländerna. Detta om man beaktar vad som erhålls efter avdrag för skatt (nettolön) och omräknat till gemensam valuta.



Bilden blir dock en annan när samma ersättning relateras till ett generellt löneläge i respektive land. Som jämförelse har då använts lön för heltidsanställda män i privat tjänst. De svenska ersättningarna utgör då en andel som är likvärdiga med eller i några fall högre än vad som gäller för Danmark och Norge. Detta beror då på att dessa länder har påtagligt högre allmänt löneläge än Sverige.

De finska lönerna och ersättningarna framträder som mest gynnsamt i båda jämförelserna.

För danska soldater och gruppchefer bör dock beaktas det tillägg i form av *bonus* och *betald studietid* som korttidsanställda får. När man gör detta framträder den danska ersättningen som mycket gynnsam eller åtminstone i klass med de finska, även om man beaktar löneläget.

Chefers påslag (relativt soldater) är störst i Finland. För plutonchefer och kompanichefer är påslaget där i storleksordning dubbelt så stor som i de övriga tre länderna. För gruppchefer är påslaget i jämförelsen ca 14 % för den finska personalen, medan det är ca 5-6 % i de övriga tre länderna.

9. Personalstruktur och löner

9.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs personalstruktur och löner i det svenska försvaret. Den svenska personalstrukturen och de svenska försvarslönerna kommenteras utifrån jämförelser med andra länder och/eller med andra svenska sektorer. Källorna till statistik och siffror i detta kapitel kommer från Försvarsmaktens årsredovisningar, statistik från Försvarsmaktens högkvarter, arbetsmarknads- och lönestatistik från Statistiska Centralbyrån, statistik från Medlingsinstitutet och underlag från NATO SAS-studien.

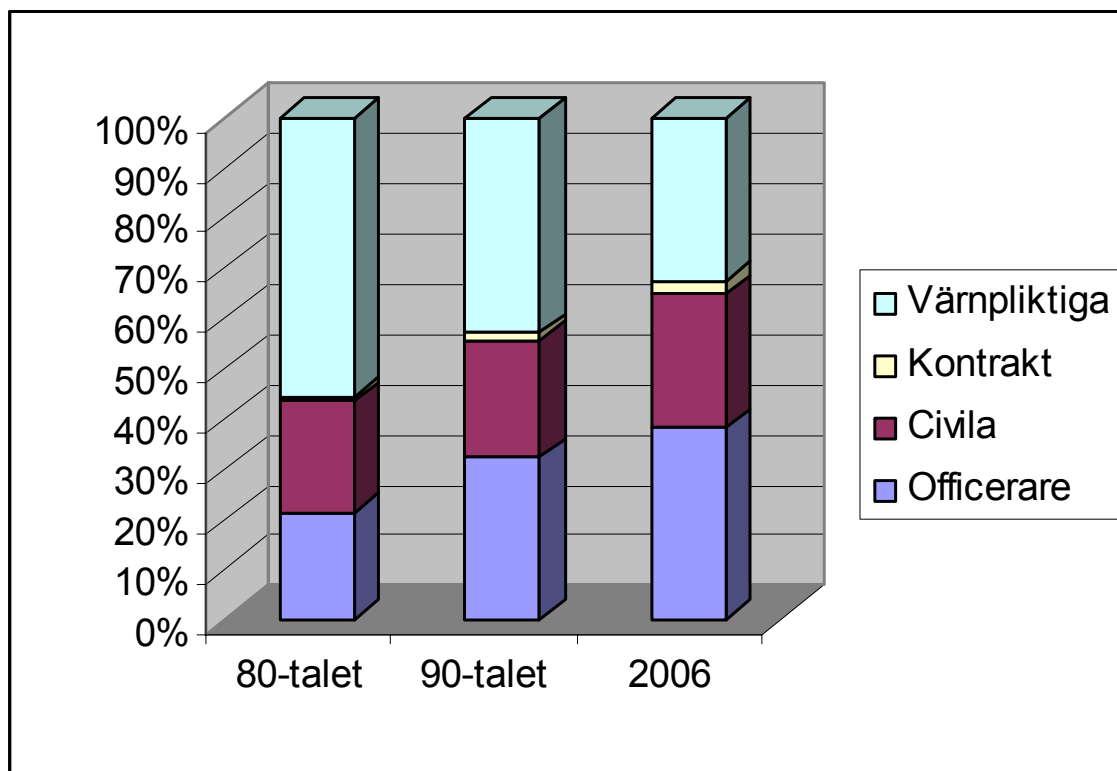
9.2 Personalstruktur - allmänt

Den anställda försvarspersonalen i Sverige består av huvudsakligen av officerare och civilanställda. Härutöver finns ett mindre antal kontraktanställda soldater för internationella insatser och Nordic Battle Group.

Insatsorganisationen består härutöver av krigsplacerade värnpliktiga och reservofficerare. Reservofficerarna ger varje år upphov till begränsat antal (några hundra) personår medan ca 8 500 värnpliktiga utbildas årligen i genomsnitt.

Nedan redovisas hur proportionerna mellan olika personalkategorier i det svenska försvaret utvecklats över tiden. Värnpliktiga utgörs av antalet inryckande. Vi har inte räknat om till årsarbetskrafter för värnpliktiga vilket skulle ha reducerat andelen ”värnpliktiga” och ökat andelarna för övriga personalkategorier.

Figur 9.1 Personalstruktur de senaste decennierna



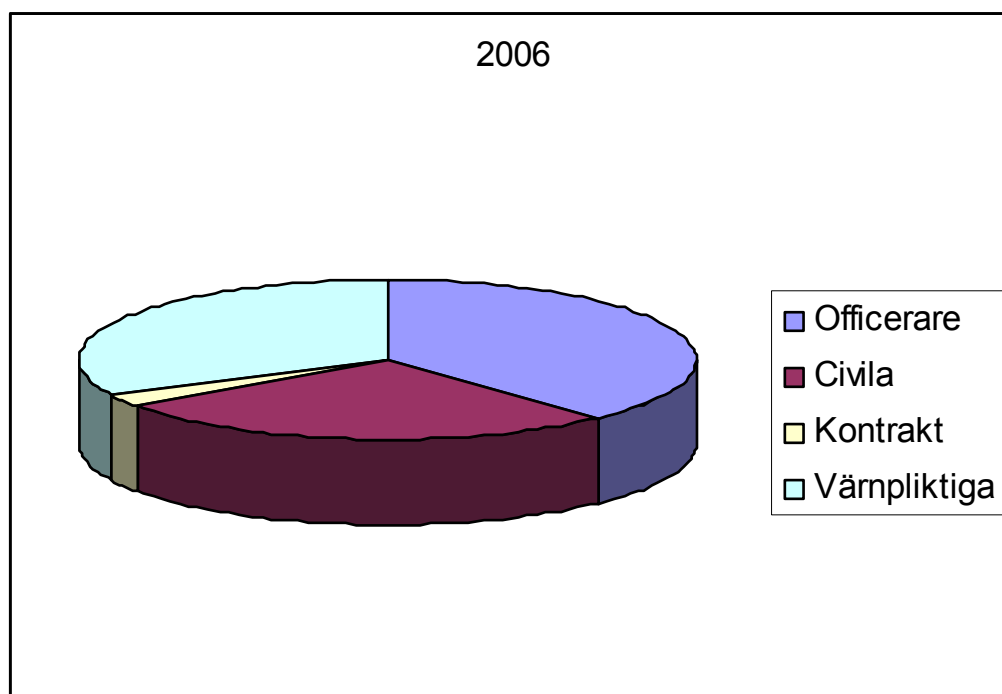
Den kraftigt minskande värnpliktsvolymen har trots vissa minskningar i övriga personalkategorier inneburit en kraftig proportionell ökning av främst andelen officerare.

Detta har bl.a kommit till uttryck i en ökad befälstäthet i värnpliktsutbildningen. Sverige har vilket nämnts i avsnitt 7.3 en hög befälstäthet. Trots detta kommer signaler från Försvarsmakten att just utbildningsbefälen är hårt arbetsbelastade. I detta perspektiv framstår nuvarande befälsstruktur i ålder och fördelning på olika befälsgrader som allt annat än effektiv.

Vid jämförelser av personalstrukturen med andra länder som huvudsakligen inte har värnpliktsystem blir jämförelsen skev om man inte tar med åtminstone den årliga volymen värnpliktiga under utbildning. I annat fall kommer andra länders kontrakterade soldater göra jämförelser med Sverige svårtolkade.

Den nuvarande (år 2006) i Sverige fördelningen åskådliggörs nedan.

Figur 9.2 Personalstruktur 2006



Närmare 40 % av personalen utgörs av officerare och drygt 25 % av civilanställda. Sverige har i nuläget inga underofficerare och endast ett begränsat antal kontraktsanställda soldater.

Värnpliktiga har inte räknats om till årsarbetskrafter. En sådan omräkning skulle göra officersandelen till drygt 40 % och andelen civilanställda till strax över 28 %.

I andra länder finns inte alltid värnpliktiga utan istället finns ofta kontraktsanställda soldater. En uppdelning av strukturen på officerare, underofficerare, kontrakterade soldater och civilanställda har kunnat göras för vissa jämförelseländer. Officerare (högre) särredovisas oftast (de redovisas i NATO-nomenklaturen som OF = officers) medan underofficerare och kontrakterade soldater ofta inte går att särskilja (de redovisas i NATO-nomenklaturen som "OR = other ranks") utan att gå ner i mer detaljerat sifferunderlag. För jämförelsens skull betraktar vi också de värnpliktiga som utbildas under året som "other ranks".

Vår personalstruktur är som tidigare påtalats lik den norska men Norge ligger före Sverige i införandet av underofficerare vilket gör att andelen officerare blir något lägre i Norge. Sverige

och Norge avviker i sin tur från andra länder genom att ha en hög officersandel på bekostnad av en låg underofficers-/soldatandel. I länder som Nederländerna och Storbritannien är underofficerarna/soldaterna 4-5 gånger så många som officerarna. Även Danmark och Finland har väsentligt fler underofficerare/soldater än officerare. Finland är i övrigt svårjämförbart genom att de fortfarande tillämpar en värnplikt som i hög grad kan beskrivas som allmän.

Andelen civilanställda ligger i de flesta länder nära den svenska andelen på runt 25 %.

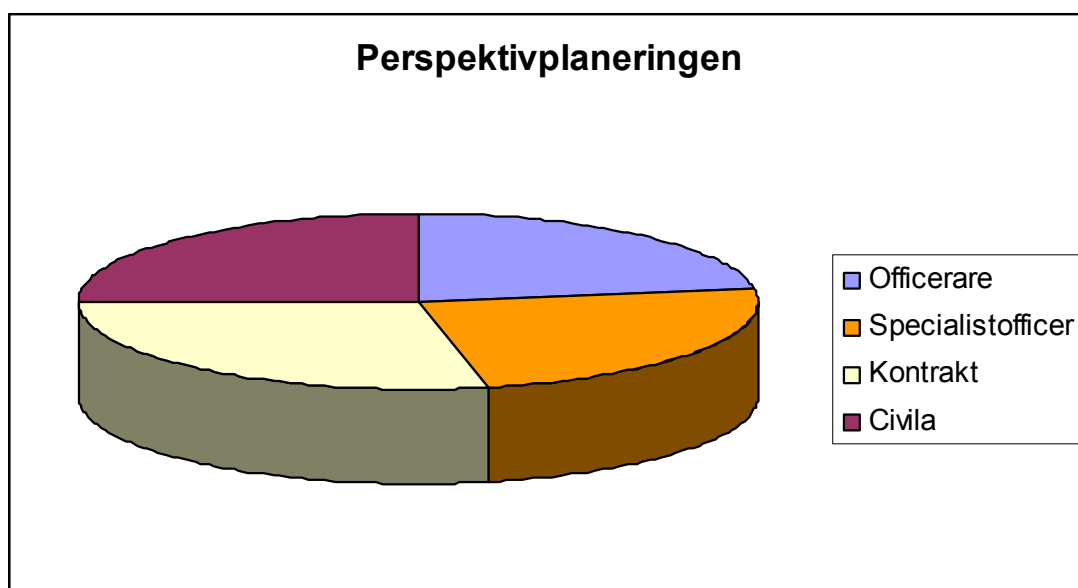
I Storbritannien utgörs dock de civilanställda ca 1/3. Finland har lika många civilanställda som i Sverige och har en större andel civilanställda i jämförelse jämför med anställd militär personal. Om man emellertid räknar in värnpliktsvolymen blir andelen för alla personalkategorier låg i internationell jämförelse.

I jämförelserna ovan har vi som nämnts räknat in antalet inryckande värnpliktiga i de svenska (och skandinaviska) siffrorna för att jämföra personalstrukturen. Om vi exkluderar dessa blir den redan höga svenska andelen officerare mycket hög i internationell jämförelse och även andelen civilanställda blir hög.

Andelen civilanställda i Sverige påverkas också av myndighetsstrukturen där försvarsmyndigheterna, vars personal till dominerande del är civilanställda, inte ingår i Försvarsmakten personalantal. Detta motverkas i någon mån av att de andra länderna ofta har större försvarsdepartement med en stor andel civilanställda som gör en del av de uppgifter som i Sverige utförs inom myndigheten Försvarsmakten.

I perspektivplaneringens förslag ändras dessa relationer så att ”soldatandelen” och ”underofficersandelen” ökar medan ”officersandelen” minskar, se figur nedan. Om man även inkluderar frivilliga under grundutbildningen minskar officersandelen ytterligare. Den svenska personalstrukturen närmar sig därmed den internationella men har fortfarande en jämförelsevis betydande andel officerare.

Figur 9.3 Personalstruktur enligt perspektivplaneringen



9.3 Struktur – officerare

I detta avsnitt behandlas strukturen inom officerskåren vad gäller befälsnivåer och ålder.

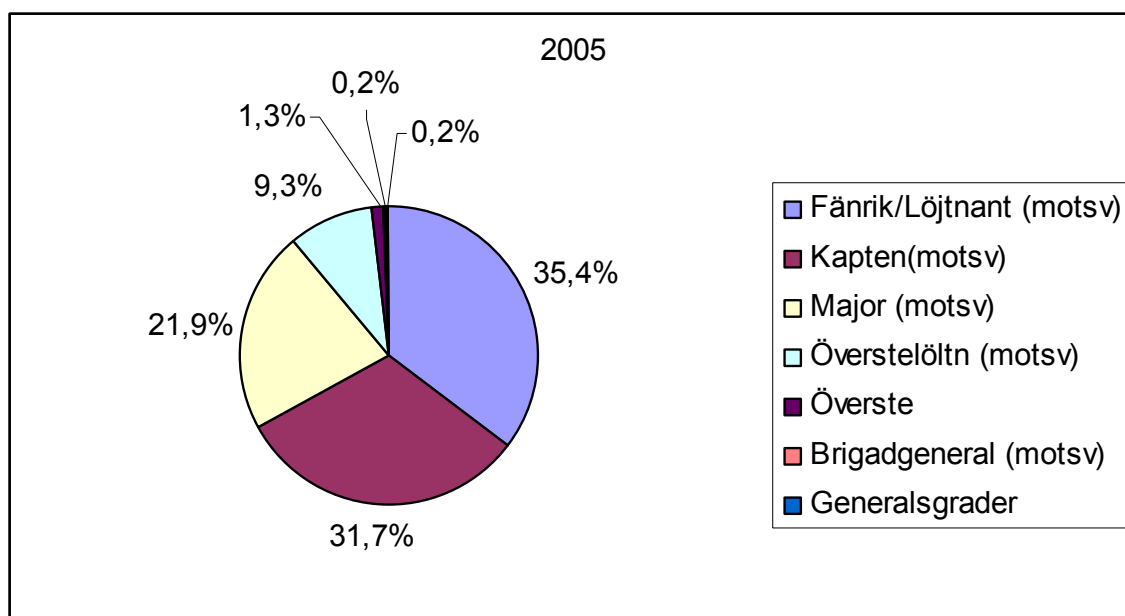
Siffrorna avser oftast år 2005 då detta var det sista helt tillgängliga året när NATO-SAS-studien samlade in personaldata. En hel del personaldata har uppdaterats till år 2006, dock inte alla siffror. Vi väljer därför normalt att återge siffrorna för år 2005. Om år 2006 har inneburit en avvikelse som påverkar slutsatserna anges detta specifikt i det aktuella avsnittet i rapporten. Vi har för avsikt att uppdatera resterande delar av år 2006 och komplettera med år 2007 och utge dessa siffror i en egen statistikbilaga i slutet av år 2008.

Vi kan notera att Sverige har en relativt stor andel arméofficerare i jämförelse med de länder som deltar i NATO-SAS-studien. Detta har sannolikt sin förklaring i att de flesta värnpliktiga rycker in till markförbanden och skapar ett behov av utbildningsofficerare i grundorganisationen. Övriga länder i studien med undantag av Norge har övergått till anställda soldater istället för värnplikt.

Nivåfördelning

Vi har redan varit inne på att Sverige har en hög andel höga officerare. Nedan redovisas nivåstrukturen på de svenska officerarna år 2005.

Figur 9.4 Nivåfördelning - officerare

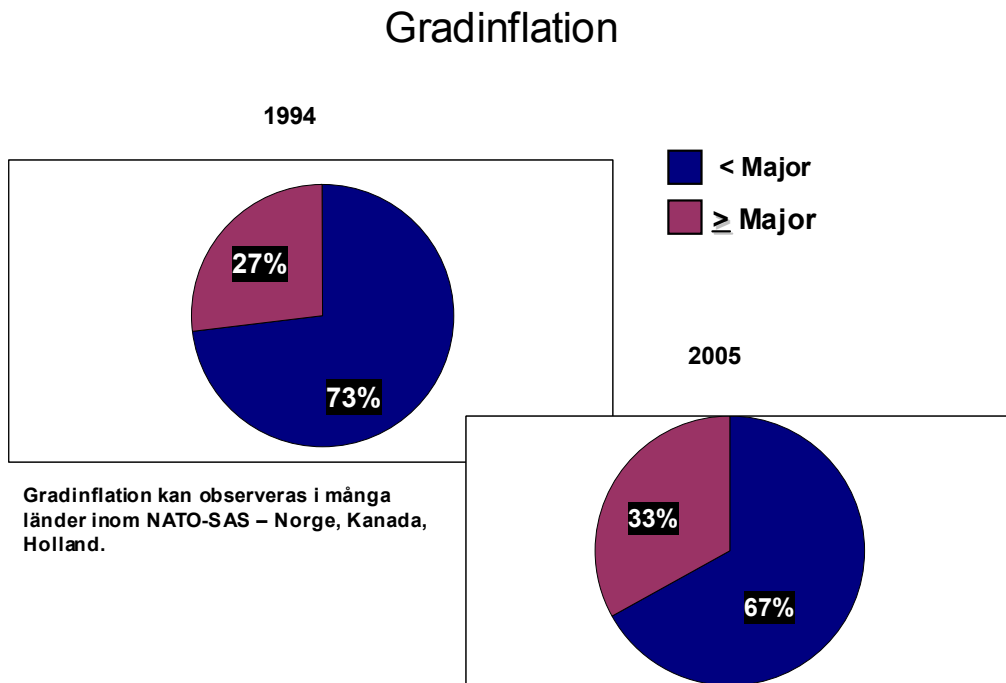


Det huvudsakliga skälet till varför andelen högre officerare är mycket stor i internationell jämförelse, med undantag av Norge där skillnaden är mindre, är avsaknaden av underofficerare. Det svenska enbefälssystemet som infördes i 80-talets början har internationellt varit ovanligt och blir allt ovanligare. Norge som också haft ett liknande system har nyligen infört en underofficerskategori. Sverige står också i begrepp att göra detsamma.

Om man bortser från avsaknaden av underofficerare och endast betraktar nivåstrukturen på officerare (NATO-nomenklatur: OF = officers) så blir andelen högre officerare (major eller motsvarande) och uppåt snarare låg i jämförelse. Medianen blir ofta major och inte som i Sverige kapten. Det är dock tveksamt om man kan bortse från underofficerarna vid dessa jämförelser.

Det har även skett en inflation i befälsgrader. Allt större andel officerare återfinns i de högre befälsnivåerna. I diagrammet nedan visas andelen med majors grad eller högre år 1994 i jämförelse med år 2005. Andelen major eller högre steg från 27 % till 33 % år 2005.

Figur 9.5 Gradinflation - officerare



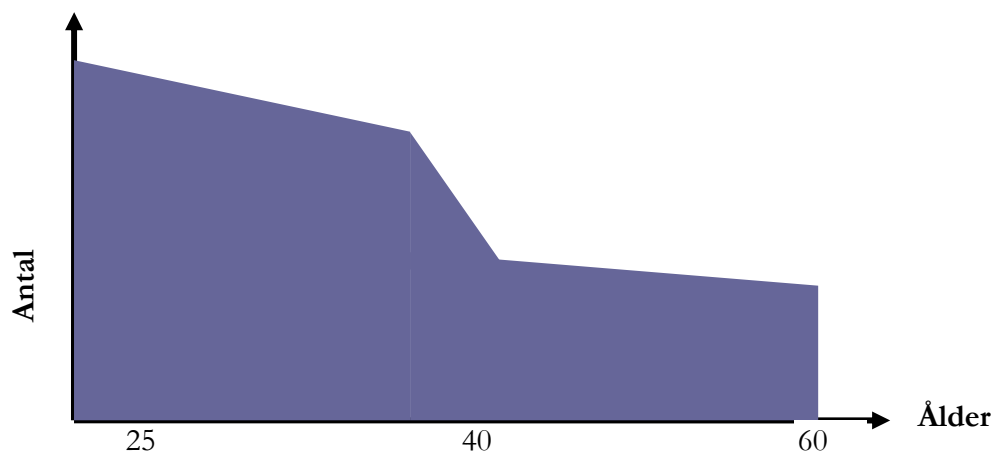
Det finns skäl att anta att den begränsade nyrekryteringen de senaste åren ytterligare bidragit till gradinflationen.

Gradinflation är emellertid inte unikt för Sverige. Många av de studerade jämförelseländerna uppvisar liknande utveckling – Norge, Kanada, Nederländerna och sannolikt även Storbritannien under 1990-talet och sannolikt även efter 2000 där den inte syns tydligt i graderna men däremot genom att ”tilläggsgraderna” (”increments”) som är upp till nio stycken för varje befälsgrad ofta har en stark tyngdpunkt i de höga tilläggsgraderna.

Åldersfördelning

En principiell skiss av en optimal åldersstruktur för officerare (inkl. ”underofficerare”) kan se ut på följande sätt:

Figur 9.6 Optimal åldersstruktur



En tyngdpunkt på åldrarna strax över 20 år till ca 35-40 år vilket är den ålder då officerarna anses förlora i fysisk status och inte längre kan vara lika aktiva i utbildning av värnpliktiga/soldater och inte lika aktiva i övningar och insatser. Därefter minskar behovet av officerare fram till pensionsåldern.

Medelåldern för den svenska officerskåren har ökat de senaste dryga 10 åren. Detta åskådliggörs genom nedanstående diagram som visar åldersstrukturen på officerarna år 1994, år 2000 och år 2005. Medelåldern steg under denna tidsperiod från 38 år till 40 år.

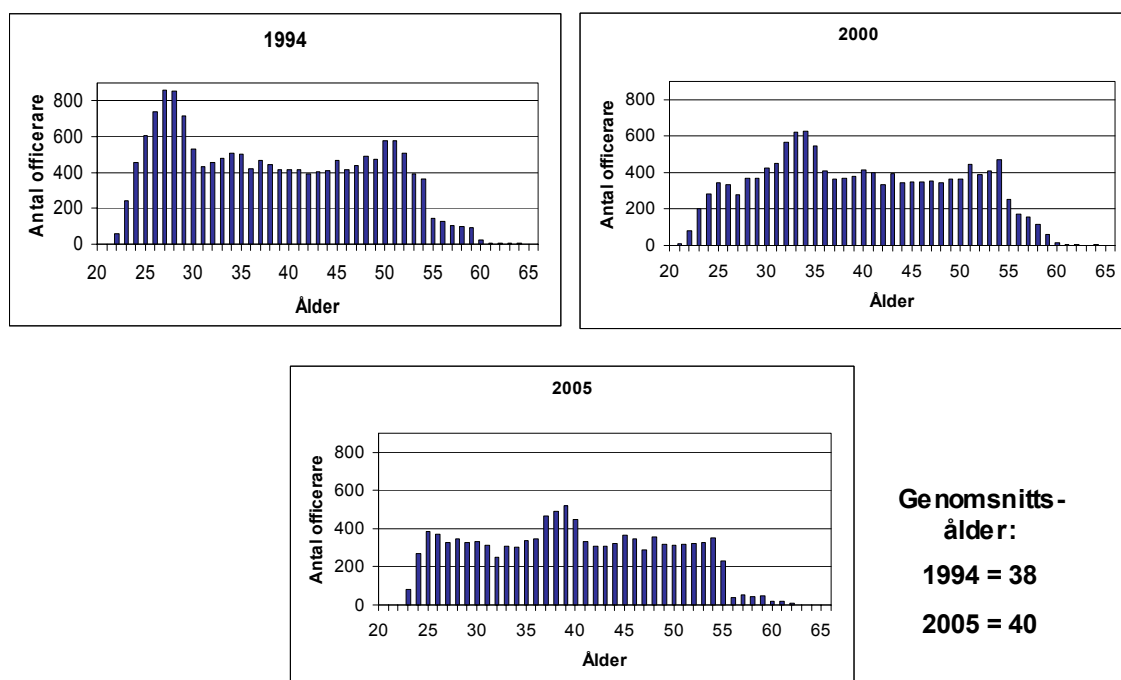
Åldersdiagrammen innehåller några intressanta observationer.

- Utgångsläget år 1994 är en hyggligt balanserad åldersstruktur med förhållandevis många yngre befäl. En topp på grafen mellan 25 – 30 år kan observeras. I takt med att tiden går förflyttas denna topp och dessa 25-30 åringar har år 2000 blivit mellan 30-35 år. Denna förflyttning fortsätter sedan fram till år 2005 då toppen blivit 35-40 år. Toppen blir också allt mindre framträdande med åren p.g.a att avgångar reducerar storleken. År 2005 har vi nästan en ”platt” kurva och inte den optimala lutande kurvan med många yngre och färre äldre.
- Vi kan också se effekterna av pensionserbjudandena till officerarna i försvaret. År 2000 finns färre 55 – 60-åringar än vad en framskrivning av åldersgrafan för år 1994 skulle förutsäga och år 2005 finns väldigt få officerare över 55 år. Många tycks ha nappat på de generösa pensionserbjudandena som till höga kostnader erbjöds äldre officerare. Erbjudandena har nu emellertid upphört. Dessa erbjudanden har kostat försvaret åtskilligt med pengar och kostar fortfarande ca 700 – 800 milj.kr per år men dessa kostnader kommer snart emellertid att avklinga i takt med att de som har dessa förmåner når normal pensionsålder.

Den kraftigt minskade officersrekryteringen sedan år 2005 har inneburit att medelåldern bland officerarna fortsatt att stiga och den är idag över 41 år.

Figur 9.7 Åldersstruktur officerare 1994, 2000 och 2005

Åldersstruktur - Yrkesofficerare



Förekomsten av underofficerare och kontrakterade soldater gör att de flesta länder har en betydligt mer gynnsam åldersstruktur för officerare än den svenska. Det är emellertid relativt vanligt att den högre officerskategorin (NATO-nomenklatur: OF = officers) i andra länder, liksom i Sverige, har en medelålder på runt 40 år. Skillnaden i medelålder beror med andra ord till mycket stor del på avsaknaden av underofficerare i Sverige.

9.4 Nytt befälssystem

Ett nytt befälssystem är under införande i Sverige där en ny officerskategori, officer med specialinriktning, introduceras vid sidan av den ordinarie officerskarriären, i den nya nomenklaturen benämnd officer med taktisk inriktning. Sverige lämnar därmed enbefälssystemet och den nya befälskategorin kan ses som ett återinförande av underofficerare eller vad som internationellt benämns "non commissioned officers" (NCO).

Införandet av denna officerskategori kommer successivt att innebära att andelen högre officerare minskar och därmed skillnaden i officersstruktur jämfört med andra länder.

Genom införandet av denna officerskategori är det också tänkt att åldersstrukturen ska bli mer gynnsam. Försvaret hoppas att en stor del av dessa officerare ska välja att lämna försvaret genom "karriärväxling" efter ca 15 års anställning.

Det tar ca 35 år innan arvet av en befintlig personalstruktur helt försvunnit så effekterna av den nya officerskategorin på nivå- och åldersstruktur kommer successivt att växa fram. En aktiv personalpolitik kan med incitament och andra åtgärder påskynda denna utveckling.

Det nya befälssystemet förutsätter att officerare med specialinriktning i hög utsträckning ska lämna försvaret efter ca 15 års anställning. För att uppnå de önskade avgångarna efter dessa 15 år kommer sannolikt någon form av ”stimulans” i form avgångsvederlag, betald utbildning etc och/eller t.o.m möjligheter att kunna säga upp officerarna behövas. Utan sådana åtgärder riskerar även specialistofficerarna ”rulla in” i de högre åldersskikten och de tänkta effekterna av det nya befälssystemet går delvis förlorade. Försvarets hittillsvarande åldersproblem har varit en kostnadsdrivare och riskerar att alltjämt vara det om inte de önskade avgångarna kan uppnås.

9.5 Löner i försvaret

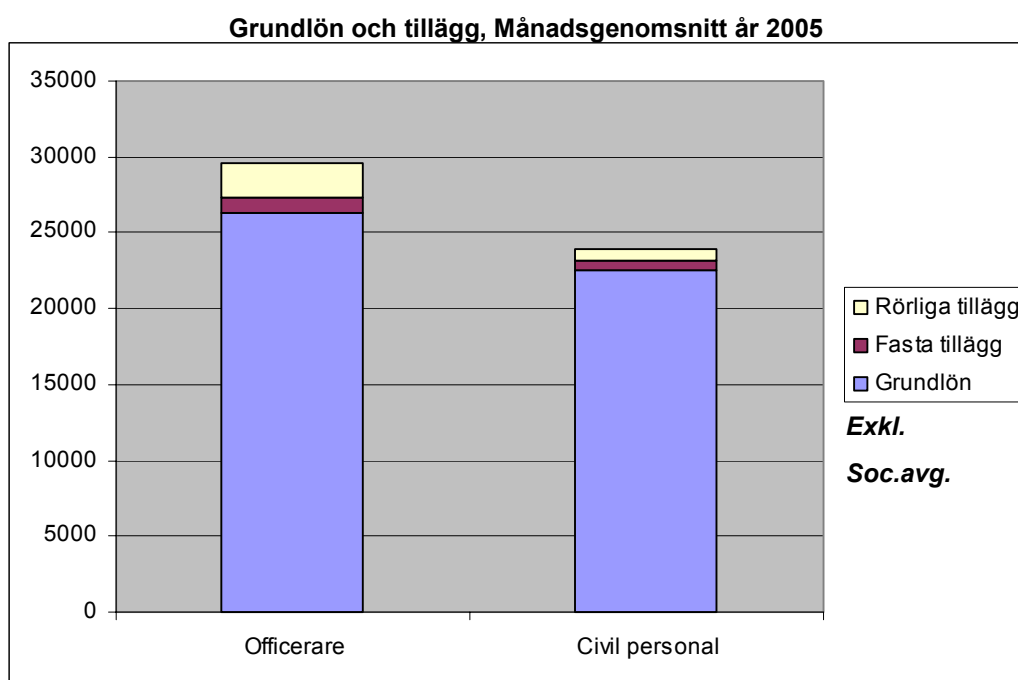
Lönenivåer för officerare och civil personal

Detta avsnitt behandlar lönerna i försvaret. Även här finns mest detaljerade uppgifter för 2005 vilket innebär att djupare lönesiffror fördelade på grader, ålder etc redovisas för detta år. Siffrorna kommer att kompletteras och uppdateras och utges i den tidigare nämnda statistikbilagan.

Officerare har en betydligt högre medellön än den civila personalen i försvaret. Figuren nedan redovisar lönenivåerna år 2005 inom Försvarsmakten uppdelat på grundlön, fasta lönetillägg och rörliga lönetillägg.

Figur 9.8 Månadslöner år 2005 - Försvarsmakten

Månadslöner år 2005



En del av förklaringen till denna skillnad ligger i att tilläggsdelen är mycket högre hos officerarna. Andra förklaringar ligger i att stora delar av den civila personalen har mindre kvalificerade uppgifter. Karriärmöjligheterna för civil personal inom Försvarsmakten har också varit begränsade vilken gjort det svårare att attrahera kvalificerad civil personal. Många befattningar som huvudsakligen kräver civil kompetens har hållits av officerare p.g.a åldersstrukturen och tidigare för att säkerställa insatsorganisationens (tidigare benämnd krigsorganisationen) behov av

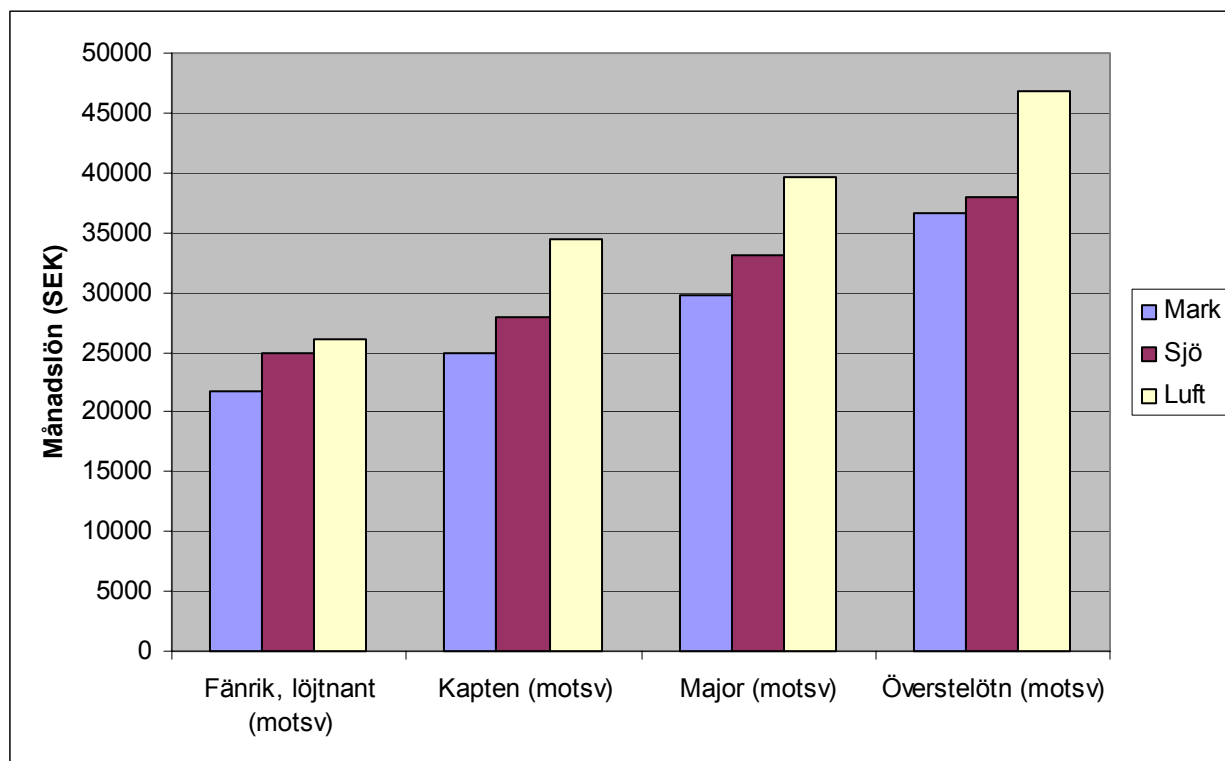
officerare. Insats-/krigsförbandens behov av yrkesofficerare påverkar bemanningen i insats-/krigsorganisationen. Tidigare var insats-/krigsorganisationens behov av yrkesofficerare dimensionerande för officersantalet. Detta innebar att man måste bereda plats för dessa officerare i grundorganisationen (tidigare benämnd fredorganisationen). Ett antal befattningar i fred var därför ”tingade” av yrkesofficerarna för att säkerställa insats-/krigsorganisationens behov av officerare. I nuläget med en mindre insats-/krigsorganisation är officersbehovet lägre vilket innebär att fredsbefattningar kan tillsättas med större handlings- och valfrihet. Det är t.o.m så att nu är snarare grundorganisationen dimensionerande för officersbehovet. Ett sätt att minska detta dimensionerande behov är att i högre utsträckning anlita civil kompetens. I vissa av dessa befattningar behöver man inte nödvändigtvis vara officerare utan det kan mycket väl vara civilt anställda. Tillsättningen kan göras efter den specifika befattningens kompetensbehov och inte för att bereda plats för en officer som ändå behövs för krigs-/insatsorganisationen. En arbetsgrupp inom Försvarsmakten, Ag Pers, har också föreslagit åtgärder i denna riktning.

Att officerslöner är högre än de civila lönerna i försvaret är den allmänna bilden när man jämför med andra länder.

Officerslöner

Lönenivån för officerare påverkas av ett antal faktorer såsom befälsgrad, förbandstillhörighet och ålder. Nedan redovisas lönenivåerna för de vanligast förekommande befälsnivåerna för mark-, sjö och luftförbanden år 2005.

Figur 9.9 Löner för officerare fördelad på grad och förbandstyp, år 2005



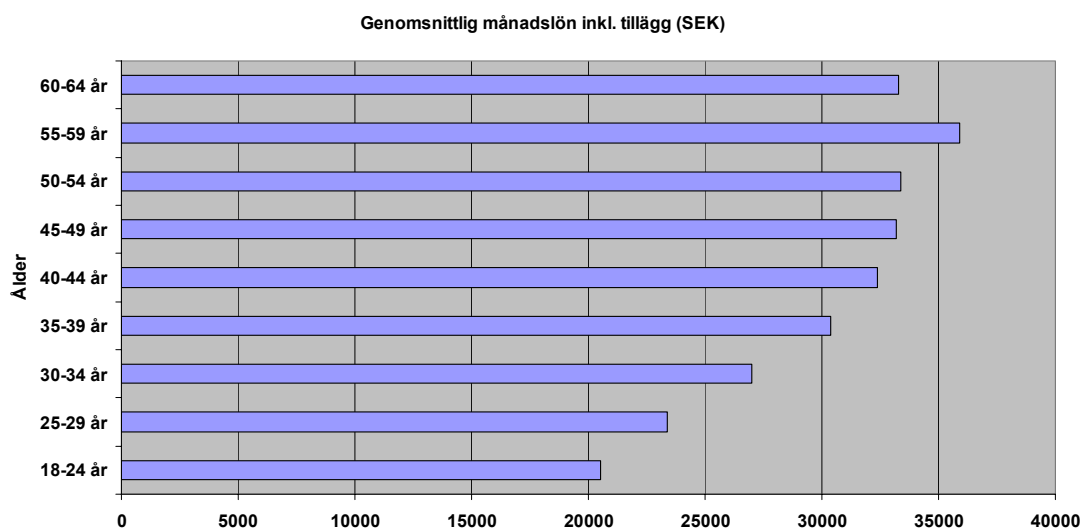
Befälsgraden påverkar självklart lönenivån. Lönespridningen mellan befälsgraderna är i ett internationellt perspektiv relativt låg.

Officerare i flygförbanden har de högsta lönerna följt av sjöförbanden. Officerare i markförbanden har de lägsta lönerna. Denna bild återkommer i de flesta andra länder.

Ålder är en annan faktor som påverkar lönen. Dessutom finns en samvariation mellan ålder och befälsgrad som bidrar till detta förhållande. Även lönespridningen mellan åldrarna är förhållandevis låg i Sverige vilket delvis återspeglar en allmänt relativt liten lönespridning i Sverige jämfört med andra länder.

Figur 9.10 Genomsnittliga officerslöner per månad inkl. tillägg fördelad på ålder

Officerare – ålder och lön år 2005

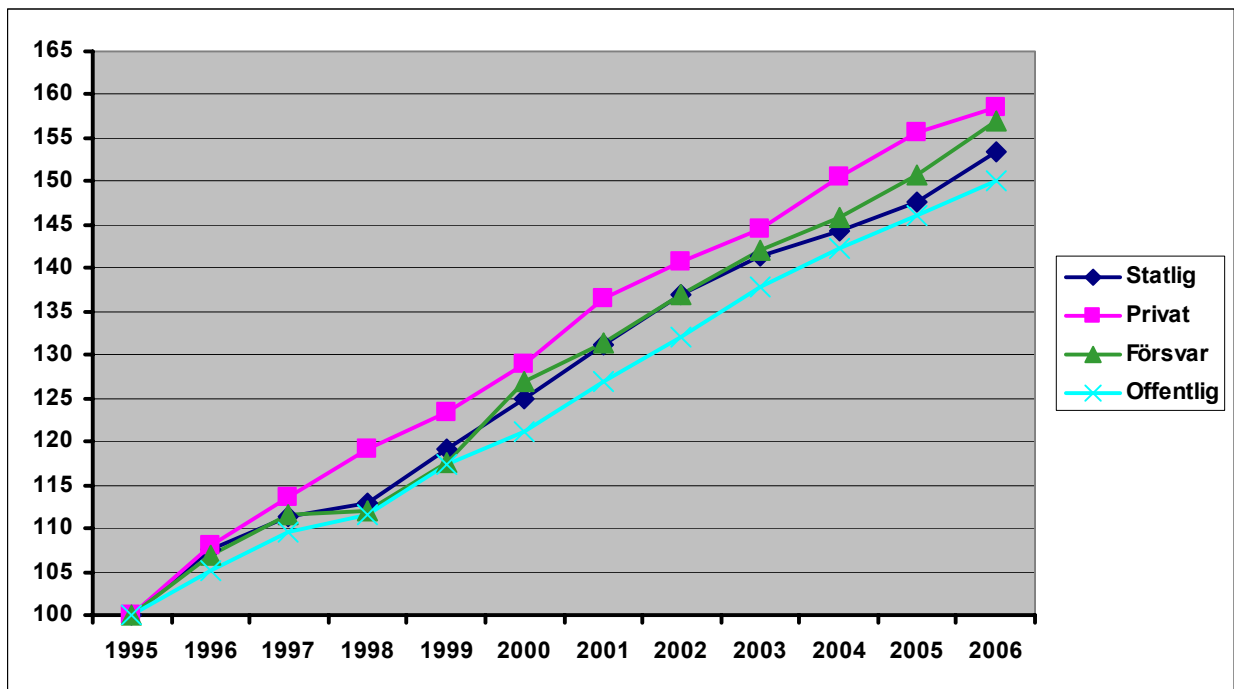


Försvarets löner i jämförelse med andra sektorer

Försvärslönera har sedan 1995 haft en relativt sett gynnsam utveckling jämfört med andra sektorer. Försvärslönera innebär i detta avseende hela försvärssektorn inkl. försvärsmyndigheterna. Strukturförändringar påverkar resultaten som utgörs av ett genomsnitt för personal inom respektive sektor och således inte utgör löneutvecklingen för över tiden "identiska individer".

Figur 9.11 Löneindex för olika sektorer (1995=100)

Löneindex - Sektorer



Den privata sektorn uppvisar den snabbaste löneutvecklingen. Löneutvecklingen i försvärssektorn ansluter relativt nära till utvecklingen inom den statliga sektorn men har varit något mer gynnsam sett över hela perioden. Löneutvecklingen i Försvärsmakten synes ha varit något lägre än i försvärssektorn i sin helhet vilket kan tyda på att försvärsmyndigheterna har haft en starkare genomsnittlig löneutveckling främst sedan millennieskiftet.

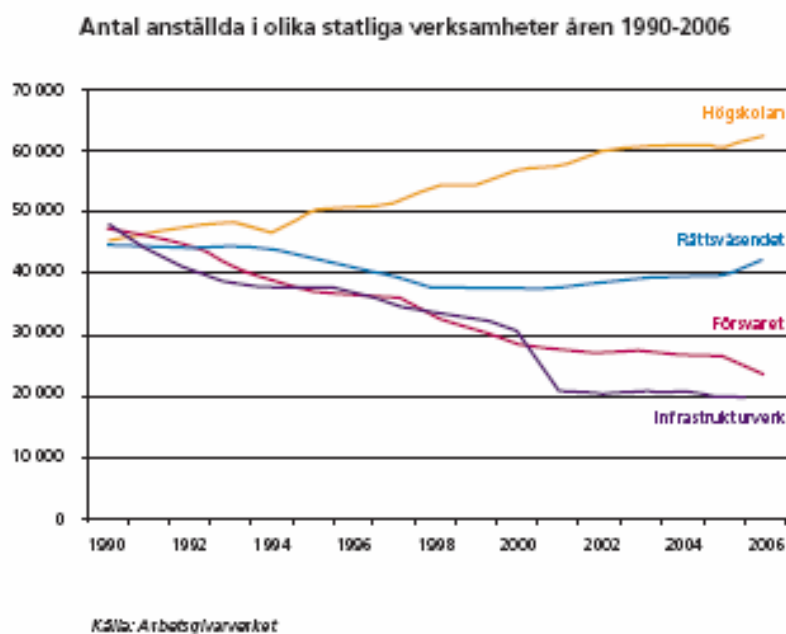
Den offentliga sektorn i sin helhet (statlig, primärkommunal och landstingskommunal sektor) uppvisar emellertid en svagare löneutveckling än såväl försväret som hela den statliga sektorn. Detta förklaras av att kommunerna haft en betydligt lägre utveckling av genomsnittslönen vilket möjligen kan förklaras av strukturförändringar inom den kommunala personalen. Den landstingskommunala sektorn har emellertid samtidigt haft en högre löneutveckling än den statliga.

Att försvärssektorn står sig relativt väl i löneutveckling jämfört med andra sektorer är en bild som går igenom i många av jämförelseländerna såsom Norge, Nederländerna, Storbritannien och

Kanada. I synnerhet i Norge har försvarssektorn haft en klart mer gynnsam utveckling än andra sektorer inte minst p.g.a av en kraftig ökning av lönetilläggen.

Utvecklingen av antalet anställda påverkar lönebildningen och ger också en indikation om hur stora strukturförändringarna kan ha varit. Försvaret har varit föremål för kraftiga personalminskningar från 1990 och även från 1995 (då ovanstående löneindex har sin bas).

Figur 9.12 Anställda i olika statliga verksamheter



Inom den statliga sektorn är det endast delsektorn "infrastrukturverk" som uppvisar ännu mer dramatiska personalreduceringar. Denna minskning beror dock mer på bolagisering av infrastrukturverk, såsom SJ, än faktiska personalminskningar.

Officerslönerna står sig väl i jämförelse med andra statligt anställda yrkesgrupper. De enda statliga yrkesgrupper som har en högre månadslön (inkl. tillägg) är rena chefsgrupper och högutbildade akademiska grupper såsom civilingenjörer, jurister, läkare, fysiker och matematiker. Officerarna är en av de större yrkesgrupperna i den statliga sektorn och bland stora yrkesgrupper är det endast universitets- och högskolelärare som har en något högre månadslön (+1,5 % år 2006). Tar man dessutom hänsyn till att officersutbildningen fram till nyligen också varit betald och till en lägre pensionsålder än flertalet yrkesgrupper så förbättras det relativa löneläget dessutom ytterligare. Omräknat till månadslön över arbetslivet kan dessa förmåner kanske värderas till runt 10 %.

Att officerslönerna står sig väl i konkurrensen med andra yrkesgrupper tycks emellertid vara vanligt även i andra länder. I Bulgarien är t.o.m de militära lönerna för officerare och soldater styrda av minimilöner som relateras till ett basbelopp som bygger den landets genomsnittliga lönenivå så att t.ex en soldat ska ha minst 1,2 gånger, en underofficer minst 1,4 gånger och en officer minst 2,1 gånger basbeloppet. "Löneförsprånget" för officerarna i Sverige och andra länder tenderar dock att bli mindre med ökad befälsnivå om man tar hänsyn till utbildning och ansvar. I Nederländerna har en studie konstaterat att flertalet av officerarna får bättre betalt inom försvaret än för motsvarande utbildning, ålder och ansvar utanför försvaret. De högre utbildade

officerarna med lång utbildning och erfarenhet samt stort ansvar skulle istället få en högre lön utanför försvaret för motsvarande meriter.

En del av förklaringen till att officerslönerna är relativt sett höga kan vara att lönebildningen påverkas av "kårintresset". Försvarmakten har fått kritik för att man varit svag i sin roll som arbetsgivare och tidigare utredare³² har konstaterat att arbetsgivaren tenderar att bli relativt svagare i sin arbetsgivarroll i verksamheter där kårintressen har en stark ställning.

Officerskåren är en sådan kår som både omfattar personer som ska agera i rollen som företrädare för arbetsgivarna och som genom kåren har en samhörighet med det stora officersantalet bland arbetstagarna. Detta riskerar att skapa en dubbel lojalitet som försvagar arbetsgivarrollen. Det är också känt att Officersförbundet, som representerar det dominerande flertalet av officerarna, har haft ett stort inflytande på personalfrågorna i Försvarmakten. Kåren utgör en relativt homogen grupp som har en stark samhörighet genom bl.a gemensam utbildning och starka traditioner.

Genom kårintresset och Officersförbundets starka förhandlingsposition finns risker för att såväl antalet yrkesofficerare hålls uppe på en nivå som är högre än det egentliga behovet, som att lön och lönetillägg drivs upp mer än motiverat. Man kan till del säga att officerskåren till del bestämmer marknaden för officerare genom stort inflytande över Försvarmaktens efterfrågan på officerare vilket i sin tur påverkar lönerna. Kåren har till stor del också inflytande över utbudet på officerare genom inflytandet över krav på utbildning och utbildningssystem för officerare. En annan sak som påverkar utbudet och därmed konkurrensen om tjänster som innehas av officerare i försvaret är att officerssystemet är slutet. Du måste genomgå officersutbildningen för att bli officer och detta gör du nästan undantagsvis vid ung ålder. Det är därmed svårt för andra yrkesgrupper att konkurrera om befattningar i försvaret genom rekrytering "från sidan". Vissa öppningar för sådana möjligheter kan emellertid skönjas i pågående arbete inom personalområdet.

De starka kårintressena är emellertid inget unikt för Sverige med undantag av att enbefälssystemet ytterligare ökat homogeniteten i befälskåren och därmed sannolikt även intressegemenskapen.

En del av resultaten från de internationella jämförelserna i denna rapport tyder på att officersantalet i Sverige är för högt i förhållande till andra personalkategorier, att gradinflationen i Sverige varit hög och att officerslönerna står sig väl i konkurrens med andra yrkesgrupper för att nämna några iakttagelser som kan tyda på att det har varit svårt att balansera kårens intressen.

Det har även i tidigare utredningar påtalats att lönetilläggen och täta befattningsbyten kan skapa en kostnadsdrivande löneglidning. I Norge kan man t.ex observera en mycket kraftig löneökning just genom lönetilläggen.

9.6 Övrigt inom personalområdet

Några övriga observationer kan ytterligare göras inom personalområdet:

- Försvarmaktens Högkvarter, HKV är relativt stort i jämförelse med våra nordiska grannländer. En helt rättvisande jämförelse är dock svår att göra då organisationsstruktur, ansvar- och arbetsfördelning ser olika ut i nordiska länderna vilket gör att siffror som inte justerar för detta kan leda till felaktiga slutsatser. Försvarsförvaltningsutredningen gör dock ett försök att justera för dessa olikheter och kommer härvid fram till att HKV är dubbelt så stort som det danska och ca 50 % större än det norska och finska.

³² Riksdagens Revisorer, Giv akt på lönebildningen! – arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten, Rapport 2002/03:6.

- De svenska försvarsmyndigheterna, de s.k stödmyndigheterna, finansieras huvudsakligen via uppdragsfinansieringen och via materielinköpen av Försvarsmakten utan att dessa myndigheters anställda ingår i personalantalet för Försvarsmakten. Detta leder bl.a till att materielandelen i det svenska försvaret framstår som högre i en internationell jämförelse än vad den är om man vid jämförelsen beaktar detta förhållande.

Nedan presenteras antalet anställda i vissa stödfunktioner i olika länder (för att inte ge intryck av falsk precision är siffrorna avrundade):

	SVERIGE	NORGE	DAN- MARK	FIN- LAND	NEDER- LÄND.	STOR- BRIT.	KANADA
Forsknings- institut	1000 (FOI)	600 (FFI)	50 (inom FMT)	160 (FTA)	1100 (TNO Försvar/ Säkerhet)	3500 (DSTL)	1500 (DRDC- RDDC)
Materiel / Logistik	1700 (FMV) 4300 (FMLOG)	3600, mål ultimo 2008 (FLO)	2300 (FMT)	2200 (FMV)			
Högre militär utbildning	300 (FHS) 150 (MHS)		350 (Forsv.akad)				
Högkvarter ³³ (justerat)	450 (ojusterat ca 900)	335	235	300			
Mönstring / inskrivning ³⁴	300 (Pliktverk.)	165	50				
Total försvars- budget ³⁵ (Mdr.kr)	43	34	24	20	72	400	100
Anställda i försvaret	20 000	18 000	17 000	23 000	69 000	250 000	85 000

Kommentarer:

I Danmark finns inget specifikt forskningsinstitut för försvaret. Den tidigare Forsvarets Forskningstjenst är numera inordnat i FMT (Forsvarets Materieltjenste). De övriga nordiska länderna har en materielorganisation som innehåller både de uppgifter som i Sverige utförs av Försvarets Materielverk (FMV) och inom delar av FMLOG. Forsvarsakademiet i Danmark är närmast jämförbar med den utbildning som både Försvarshögskolan i Sverige och militärhögskolorna i Karlberg och Halmstad ombesörjer. Den svenska siffran för anställda är ökad med ca 2 000 för att justera för att personal inom vissa myndigheter i Sverige normalt ingår i resp. försvarsmakts anställda i andra länder.

Precisa jämförelser utifrån ovanstående tabell låter sig inte med enkelhet göras. Även här påverkas jämförelsen av olika organisationsstruktur och ansvarsfördelning. De slutsatser som med rimlig säkerhet kan dras är att stödmyndigheterna för materielutveckling och materielanskaffning är stora om de relateras till de totala försvarsanslagen och antalet anställda i försvaret. Sveriges förhållandevis höga ambitioner inom materielområdet med en

³³ Uppgift från Försvarsförvaltningsutredningen (FFU), En effektiv förvaltning för insatsförsvaret, SOU 2005:96, Statens offentliga utredningar (SOU), november 2005, Försvarsdepartementet.

³⁴ Uppgift från Försvarsförvaltningsutredningen (FFU).

³⁵ Military Balance 2007, uppgifter avseende år 2006.

betydande del egenutveckling är en förklaring till det större behovet av myndigheter såsom Försvarets Materielverk (FMV) och Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI).

En förändrad materielförsörjningsstrategi med ökat inslag av direktköp, med ökat internationellt samarbete och minskad egenutveckling bör, allt annat lika, innebära minskade behov av delar av dessa myndigheters verksamhet. Denna slutsats kan dras från ett försvarsproduktionsperspektiv. Materielbeslut styrs även av industripolitiska, vidgade säkerhetspolitiska och sysselsättningsperspektiv. Dessa perspektiv kan möjligen föranleda andra slutsatser.

Officersstrukturen med förhållandevis många högre officerare skapar ökat behov av högre befälsutbildning vilket ökar elevantalet vid Försvvarshögskolan (FHS). En förändrad officersstruktur med en lägre andel och minskat antal högre officerare bör långsiktigt minska behovet av högre, militär utbildning jämfört med ett normalår med nuvarande officersstruktur.

En förändrad syn på värnplikten och den hittillsvarande minskningen av värnpliktsvolymen bör möjliggöra rationaliseringar inom mönstrings- och inskrivningsverksamheten men kommer att ställa krav på förändrade rekryterings- och urvalsprocesser.

De pågående och kommande förändringarna inom personal- och materielförsörjningen skapar en ny situation för stödmyndigheterna som kan påverka såväl storleken på verksamheten som verksamhetens innehåll och inriktning vilket bör föranleda fördjupade analyser av myndighetsstrukturen.

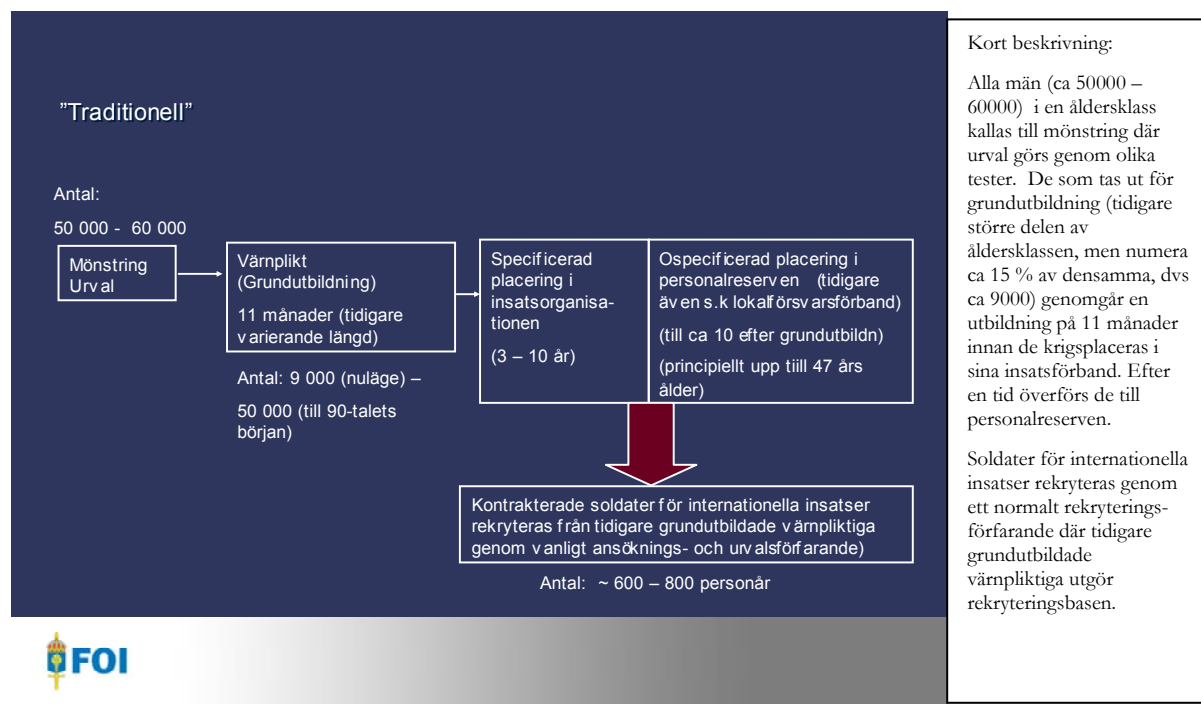
10. Reformerad personalförsörjning – perspektivplaneringens förslag

10.1 Perspektivplaneringens förslag jämfört med tidigare personalförsörjning

Den i december 2007 publicerade perspektivplanen från Försvarmakten³⁶ föreslår ett nytt personalförsörjningssystem som till stor del bygger på frivillighet även om mönstringsplikt och vissa pliktinslag.

Det traditionella värnpliktssystemet har haft följande utformning.

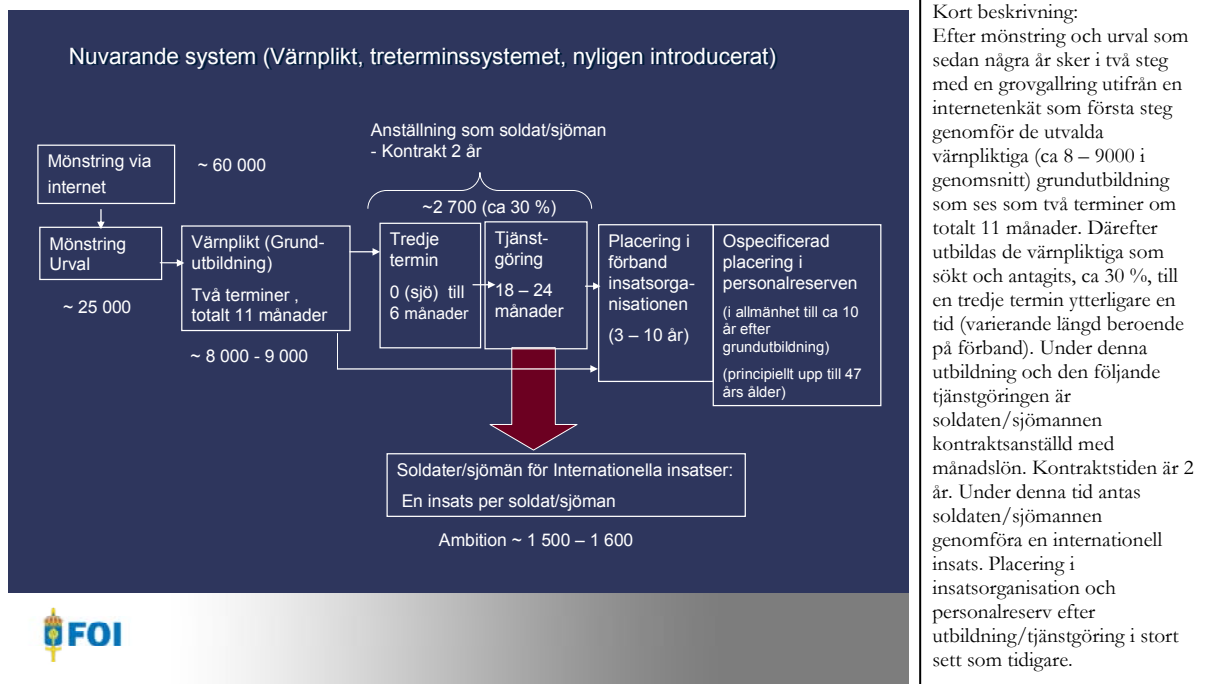
Figur 10.1 Den svenska, traditionella värnplikten



Nyligen introducerades det s.k treterminerssystemet som är en utveckling av det traditionella systemet där värnpliktiga under grundutbildningen erbjuds möjlighet att söka till en tredje termins utbildning. Den tredje terminen är frivillig och under den tredje terminen och den därefter kommande tjänstgöringsperioden är soldaten/sjömannen anställd med kontrakt och får månadslön. Genom systemet hoppas Försvarmakten lättare kunna rekrytera soldater till internationella insatser där en ambition är att ha totalt ca 2 000 personer ute på olika insatser varav ca 1 500 – 1 600 kontrakterade soldater. Systemet presenteras i nedanstående figur.

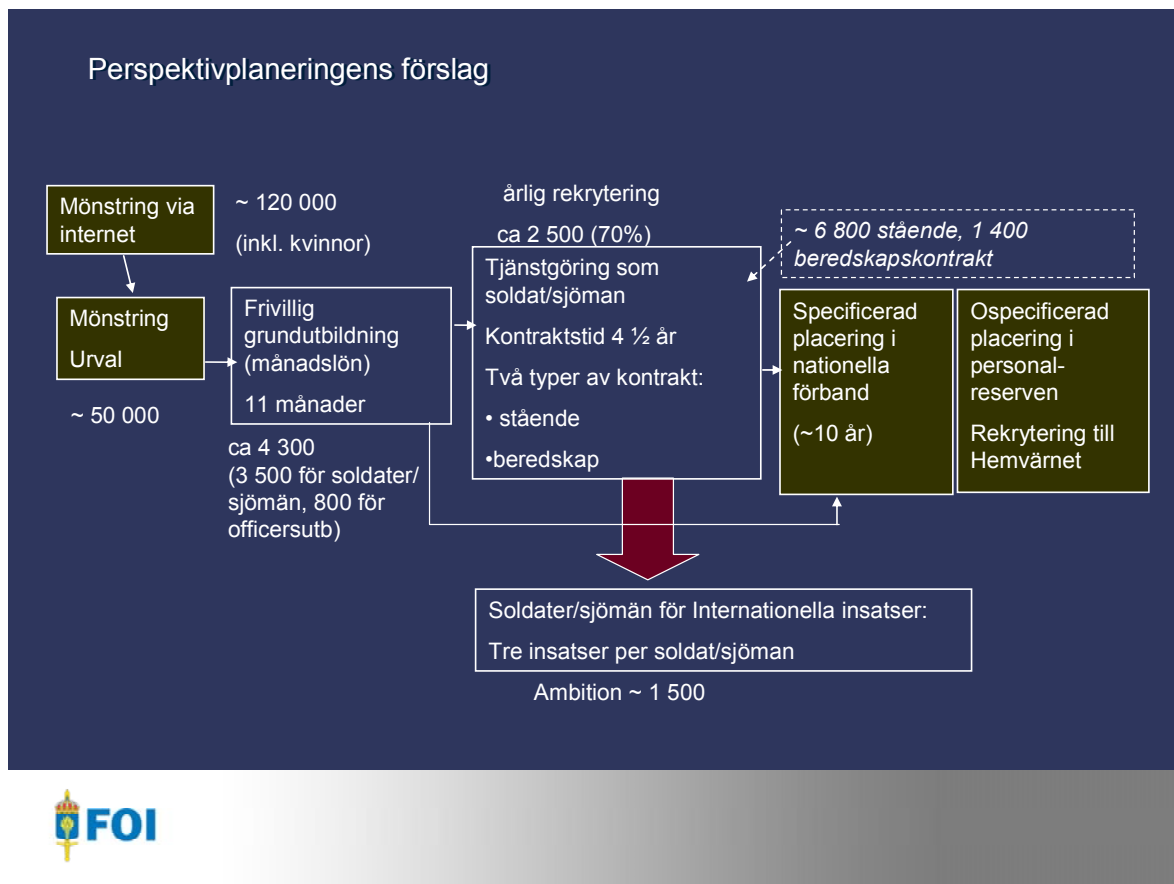
³⁶ Försvarmakten, *Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet*, HKV 23 382:63862

Figur 10.2 Nuvarande system - treterminerssystemet



Perspektivplaneringens (PerP) förslag innebär betydande förändringar och presenteras nedan. Kvarvarande pliktdelar är markerade med grönt.

Figur 10.3 Perspektivplaneringens förslag



Mönstring sker som de senaste åren med en inledande, grovgallrande mönstring via Internet. Denna föreslås bli könsneutral så att såväl män som kvinnor i en åldersklass genomgår mönstring. Mönstringsplikten bibehålls sålunda och utvidgas dessutom till att omfatta även kvinnor. Mönstringen är dels en urvalsaktivitet men kanske framför allt en rekryteringsaktivitet till den frivilliga grundutbildningen som i sin tur siktar på att rekrytera kontraktsanställda soldater/sjömän. Plikten, att under normala förhållanden, göra grundutbildning som värnpliktig ersätts sålunda med frivillighet. De som anmält intresse för och antagits till den frivilliga grundutbildningen (ca 4300 per/år varav 800 behövs för officersrekryteringen) får en månadslön under grundutbildningen (enligt PerP: 14 000 kr). Grundutbildningen är på 11 månader. Efter fullgjord grundutbildning antas ca 70 % vara intresserade av att skriva kontrakt med Försvarsmakten om anställning vid stående förband eller om beredskap för förband med hög beredskap (ca 30 dagars beredskap). I det senare fallet är soldaten/sjömannen ute i det civila livet med undantag av vissa årliga övningar. Kontraktstiden är i båda fallen på 4 ½ år (i perspektivplaneringens rapport står 3 – 5 år). En stående soldat/sjöman får en månadslön (enligt PerP: 21 000 kr i grundlön) medan en soldat/sjöman får 25 000 kr om året för att stå i beredskap förutom lön vid övningstillfällena.

Totalt ska det finnas ca 6 800 stående soldater/sjömän (6 200 för internationella uppgifter och 600 för nationella uppgifter) och ca 1 400 beredskapskontrakterade. Detta innebär att flertalet av de 70 % som förväntas fortsätta efter grundutbildning kommer att tjänstgöra som soldater/sjömän i stående förband.

Under kontraktstiden på 4 ½ år antas de stående soldaterna/sjömännen göra tre insatser om ca ett halt år vardera. Av kontraktstiden på 4 ½ år så utgör således då internationella insatserna

1 ½ år (dvs en tredjedel av kontraktstiden). Soldater/sjömän med beredskapskontrakt kan också bli aktuella för internationella insatser.

Genom detta system hoppas man kunna möjliggöra att ha ca 2 000 personer ute på olika internationella insatser där ca 1 400 – 1 500 utgörs av kontrakterade soldater/sjömän.

Personalsystemet innebär att man tillämpar individvis omsättning där del av förbandets personal regelbundet byts ut. I nuläget tillämpas främst förbandsvis omsättning.

Efter kontraktstiden övergår soldaterna/sjömännen till civil tjänst (eller söker annan tjänst inom Försvarsmakten) och i samband därmed överförs också soldaterna/sjömännen till förband med lägre beredskap (primärt för det nationella försvaret). Denna överföring av de tidigare soldaterna/sjömännen avses ske med plikt som grund.

I förband med lägre beredskap placeras också de personer som genomfört frivillig grundutbildning utan att vara intresserade av att skriva kontrakt. Dessa utgör en kompletterande rekryteringsbas för internationella insatser på samma sätt som grundutbildade värnpliktiga utgör i nuläget.

Tidigare grundutbildade och kontraktsanställda utgör också en allmän personalreserv och utgör också rekryteringsbas för Hemvärnet.

Värnplikten finns alltjämt men är, om inte omvärldssituationen och hotbilden påkallar det, vilande.

10.2 *Reflektioner över perspektivplaneringens förslag*

Perspektivplaneringens förslag är ett steg i rätt riktning om man utgår från en verksamhetsidé för försvaret som inte betonar ett starkt nationellt försvar i termer av en stor mobiliseringsbar försvarsorganisation utan snarare beaktar möjligheterna till snabba insatser.

Vi har kunnat se att perspektivplaneringens förslag förbättrar de indikativa nyckeltalen för internationella insatser. Förslaget innebär dock såväl en minskad insatsorganisation, som en minskad storlek på personalreserven av tidigare utbildade soldater/värnpliktiga. Även Hemvärnet reduceras i förslaget. Detta kan innebära en minskad kapacitet till styrketillväxt vid hot såsom större väpnade angrepp. De stående soldaterna kan dock både användas för internationella insatser och insatser vid mer begränsade aktioner mot Sverige.

Övergången till individvis istället för förbandsvis omsättning ökar flexibiliteten i personalförsörjningen och innebär även att utbildningsinvesteringarna kan utnyttjas längre tid. Denna ökade ”avskrivningstid” innebär att behovet av årlig nyrekrytering kan hållas nere med minskade kostnader som följd. Återanvändningen av utbildningsinvesteringarna genom att kontrakterade soldater efter sin anställning krigsplaceras i förband med lägre beredskap och i personalreserven innebär att utbildningskostnader får ytterligare förlängd avskrivningstid till gagn för sänkta kostnader.

Perspektivplaneringen har också tagit i beaktande att ekonomiska incitament kan behövas för att ”stimulera” bort flaskhalsar i personalförsörjningssystemet – ca 200 Milj.kr per år har avsatts för sådana incitament. Flaskhalsarna kan uppstå i rekryteringen till den frivilliga grundutbildningen. De kan uppstå när man vill få de utbildade att skriva på anställnings- och/eller beredskapskontrakt. De årliga spontanavgångarna bland kontrakterade soldater kan hållas nere genom att vissa förmåner kopplas till tjänstetiden. De kan användas för att öka intresset att delta i insatser.

Det finns emellertid också vissa frågetecken förutom de osäkerheter som naturligt ligger i långsiktplaneringens natur vad gäller att förutsäga såväl omvärldsutveckling, behov av insatsorganisation och kostnader på 10 – 20 års sikt. En del av perspektivplaneringens kostnadsantaganden är dessutom härledda ur planerings- och budgetdokument som de senaste månaderna visat sig ha underskattat kostnaderna för den befintliga organisationen. Andra osäkerheter rör s.k försvarsspecifik kostnadsutveckling vilket kan föranleda att pris- och kostnadsökningar inte kompenseras genom motsvarande anslagshöjningar och möjligheterna att göra sig av med det s.k arvet från nuvarande organisation och materielstock. En så kraftig transformation av försvaret som perspektivplaneringen föreslår kan innebära perioder av dubbla kostnader genom att den ”gamla organisationen/materielen” fortfarande kostar pengar samtidigt som den nya genererar kostnader.

Brist på differentiering

Det finns ingen tydlig prioritering ur användnings- och/eller beredskapssynpunkt mellan olika typer av förband. Alla förbandstyper ska ha stående enheter för att bl.a kunna delta i internationella insatser. Det finns ingen differentiering i om behoven av olika förband primärt är nationellt eller internationellt motiverade. Det finns en tendens till att alla förband skall kunna verka överallt. Det kan emellertid konstateras att vissa förbandstyper aldrig eller sällan varit efterfrågade för internationella insatser. Det finns möjligen en ovilja att prioritera bland olika särintressen i Försvarmakten som bevakar de egna förbandstyperna vilket leder till att alla förband ska ha hög internationell beredskap. Att hålla en hög beredskap för förband som sällan efterfrågas för insatser innebär ökade kostnader. Att anpassa materielen i sådana förband för de krav som tillkommer vid internationella insatser skapar ytterligare merkostnader.

De stående soldaterna är fördelade på i stort sett alla förbandstyper, med undantag för vissa fartygs- och flygförband. Om efterfrågan för internationella insatser fortfarande huvudsakligen skulle bestå av ”infanteriförband”, s.k. ”boots on the ground” måste soldater i andra förband kunna användas för sådana insatser. Soldaterna behöver i stor utsträckning vara generiska soldater med en viss gemensam, grundläggande soldatutbildning för insatser av typ ”boots on the ground” oavsett förbandstillhörighet.

Officersbehovet

Vi har tidigare i denna rapport visat att det svenska försvaret har en hög andel officerare i relation till andra personalkategorier, en hög andel av officerare i högre grader, hög genomsnittsålder bland officerarna samt att officerarna har relativt sett goda lönevillkor. I perspektivplaneringen räknar man med att den nya officerskategorin, officerare med specialistinriktning, är införd och att officersantalet är relativt jämnt fördelat mellan denna kategori som kan betecknas som underofficerare och nuvarande officerskategori som benämns officerare med taktisk inriktning. Det totala officersantalet ökar i perspektivplaneringen till 11 200 officerare. Det finns dock skäl att ifrågasätta det ökande antalet officerare och kanske även att fördelningen mellan officerare och underofficerare är relativt jämn.

Införandet av den nya officerskategorin borde innebära att genomsnittsgraden bland officerare blir lägre än idag liksom genomsnittsåldern. Denna förändring av strukturen på den totala officerskåren borde även innebära lägre genomsnittlig lön (i relativa, reala termer) bland officerarna. Genomsnittsofficeren är inte längre en kapten/major på drygt 40 år utan kanske en fänrik/löjtnant på ca 35 år.

Officersbehovet på 11 200 synes innebära att den s.k. nya befattningsstrukturen införd i perspektivplaneringen. Den nya befattningsstrukturen innebär att värnpliktiga och reservofficerare i plutons- och kompanichefsbefattningar i insatsförbanden ersätts med yrkesofficerare. Detta förslag har tidigare motiverats med att tillgängligheten på ”stående” personal genom detta ökar. I perspektivplaneringen finns emellertid 6 800 stående soldater/sjömän som ökar tillgängligheten. Att i det läget ändå implementera den nya befattningsstrukturen blir dyrt i synnerhet om fast anställda yrkesofficerare även ska inneha dessa befattningar i förband med lägre beredskap. En del av de soldater som utbildats i ett år och tjänstgjort i 4 ½ år torde ha förvärvat kunskaper och färdigheter att kunna sköta dessa befattningar i åtminstone förbanden med lägre beredskap. Tidigare ansågs värnpliktiga kunna ha denna förmåga. Dessa befattningar skapar då inte ett behov av yrkesofficerare som ska löpande månadslön. Behovet av officerare i insatsorganisationen skulle därmed kunna minska.

Även behovet av yrkesofficerare i grundorganisationen skulle kunna minskas genom att använda de kontraktsanställda soldaterna, åtminstone under den senare hälften av deras kontraktsanställning, för att bistå vid utbildningen av nyinryckande. De kontrakterade soldaterna är endast i internationell tjänst i ca 1 ½ år av de 4 ½ år de är anställda. Resterande tid skulle bl.a. kunna användas för att bistå vid utbildning av nya soldater. De har ju fått en mycket lång ”förstegsutbildning” i förhållande till nyinryckta.

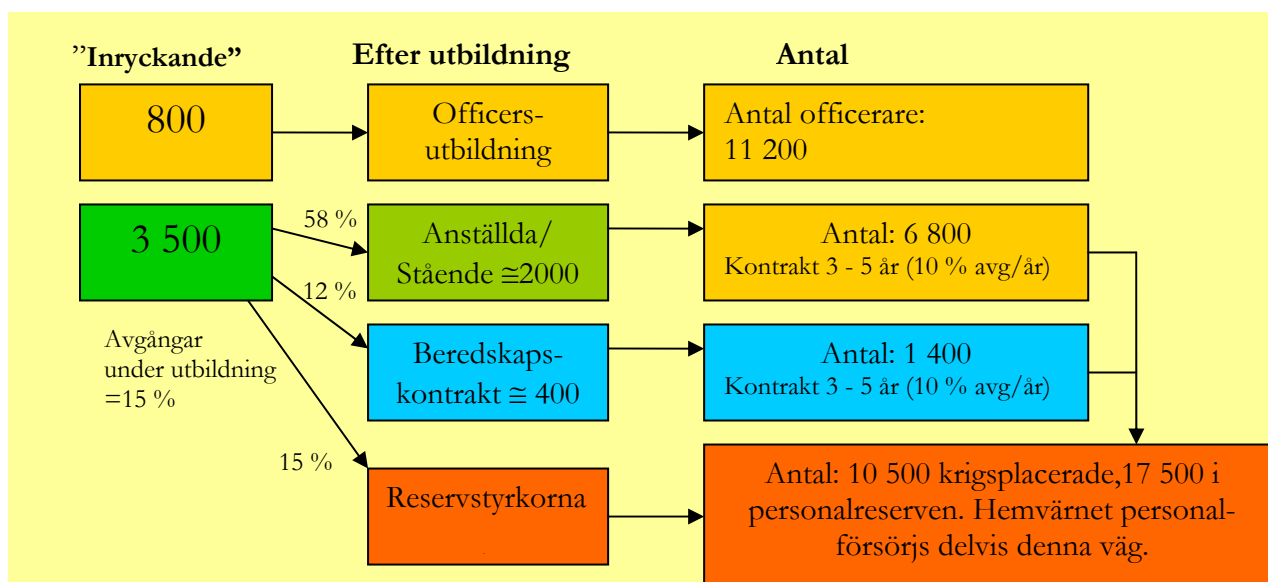
Genom att på så sätt hålla nere behovet av yrkesofficerare i såväl insatsorganisation som grundorganisation skulle kostnaderna kunna minskas. Det antal yrkesofficerare som presenteras i perspektivplaneringens förslag synes därmed vara omotiverat högt.

Rekrytering

Sverige har ingen erfarenhet av frivillig rekrytering av soldater/sjömän till försvaret, Det finns därför inga erfarenhetsvärden att luta sig mot när det gäller att uppskatta möjlig rekrytering. Perspektivplaneringen har att nödvändigt antal soldater/sjömän kan rekryteras genom allmän

mönstringsplikt och en månadslön på 14 000 kr under utbildning ska locka 3 500 män och kvinnor att årligen göra sin värnplikt. Därutöver tillkommer de 800 som behövs för officersrekryteringen. Av dessa 3 500 förväntas ca 70 % skriva kontrakt med försvaret varav det dominerande flertalet kontrakt för anställning och ett mindre antal för 30 dagars beredskap. En månadslön på 21 000 kr som anställd förväntas ge den önskade tillgången på anställda soldater. Beredskapsersättningen är lägre, 25 000 kr per år plus lön vid övningar.

Det tänkta flödet beskrivs i figur nedan (%-angivelserna vid sidan av ”rutorna” anger % av antalet inryckande).



Förslaget är känsligt för variationer i antaganden om rekrytering och kostnadsnivån är känslig för variationer i ersättningsnivåerna.

Ett av de mer osäkra antagandena vad gäller kostnaderna är dock kostnaden för en anställd soldat/sjöman utöver lön under den tid man inte är i insats i form av övningskostnader, infrastruktur, logistik etc.

Man kan diskutera lämpligheten i de två stegen att först frivilligt göra grundutbildning och sedan ytterligare ett steg för anställnings- eller beredskapskontrakt. En tydligare koppling i form av en avsiktsförklaring att vilja bli anställd innan man antas till grundutbildning skulle öka möjligheterna att få 70 % eller flera att faktiskt teckna anställningskontrakt eller beredskapskontrakt. Den starkaste kopplingen uppnås självklart om utbildningen ingår i kontraktperioden som i så fall skulle bli 5 ½ år. Detta minskar emellertid möjligheterna att efter grundutbildningen gallra ut personer som inte anses lämpliga.

Det finns också skäl att studera kostnader och effekter av andra alternativ för rekrytering än en allmän mönstringsplikt. Det är dock inte uteslutet att en allmän mönstringsplikt totalt sett är mest kostnadseffektiv med tanke på att det ändå rör sig om en årlig ”massrekrytering”, låt vara av endast ca 4 % av åldersklassen, och att det ändå finns en vilande värnplikt för män och möjligen även kvinnor upp till ca 47 års ålder.

En kontraktstid på 4 ½ år är betydligt längre än de nuvarande accepterade 2 åren som bl.a. treterminerssystemet bygger på. Det intressanta är dock inte kontraktstiden utan snarare hur länge en soldat kan tjänstgöra totalt under kontrakt genom möjligheter att förnya kontraktet och påbörja en andra och en tredje (osv) kontraktperiod. En kontraktstid eller snarare genomsnittlig tjänstgöringstid under kontrakt på 4 ½ år är dock alltså en kortare tjänstgöringstid under

kontrakt än genomsnittet för de flesta andra länder med kontrakterade soldater. En ökad tjänstgöringstid innebär lägre avskrivningskostnader på utbildningen genom att utbildningen kommer till nytta under längre tid. Detta möjliggör en lägre volym på den årliga nyrekryteringen och grundutbildningen och därmed lägre kostnader. En ökad kontraktstid (total tjänstgöringstid under kontrakt) kan emellertid innebära att överföringen av soldater efter kontraktsanställningen till förband med lägre beredskap minskar varför större vakanser kan uppstå i dessa förband. Med en kontraktstid på 4 ½ år och en placering i ett förband i lägre beredskap därefter på ca 10 år avkastar ett stående förband ca två förband i lägre beredskap genom överföring av tidigare anställda soldater. Om ex.vis kontraktstiden höjs till 6-8 år i genomsnitt och detta tillåts reducera den därpå följande placeringstiden i förband med låg beredskap till ca 8 år så avkastar ett stående förband bara ett förband i lägre beredskap.

10.3 *Ett försvar i balans med medborgarnas krav och ekonomin*

Vad ska vi ha försvaret till? Den frågan är fortfarande delvis obesvarad åtminstone om man ser till handling. Ska vi ha ett insatsförsvar för internationella insatser eller ska vi ha ett långsiktigt nationellt försvar där större väpnade ingrepp kan tillhöra hotbilden? Retoriken säger ibland en sak men handlingarna stämmer inte alltid med retoriken. Om statsmakterna är otydliga eller om Försvarsmakten gör egna tolkningar är svårt att avgöra.

Försvaret har ekonomiska problem och det saknas pengar. Var det 500 milj.kr eller 800 milj.kr eller kanske t.o.m 1 500 milj.kr? Buden har varit många men effekten blir att man drar i nödbromsen varvid verksamheten blir kraftigt lidande med stora effektivitetsförluster som följd. Medborgarna får lite försvar för sina skattepengar.

Svaret på vad vi ska vi ha försvaret till sitter inne med en del av förklaringen till den uppkomna situationen med lite försvar för pengarna. Under kalla kriget var försvarets roll tydlig. Vi skulle kunna försvara Sverige mot en invasion där det främsta hotet sågs som Sovjetunionen. Efter kalla kriget blev försvarets roll otydlig och försvarets storlek reducerades successivt utan att man egentligen tog något beslut om vad man skulle ha försvaret till. Försvarskostnaderna minskade dock inte i takt med det successivt reducerade försvaret. Efter en relativt lång period påbörjades en transformation mot vad som i retoriken kallades det insatta insatsförsvaret. Internationella insatser seglade upp som ett viktigt fokus dock utan att tankarna på det nationella försvaret släpptes. Detta har ibland tolkats som att försvaret ska göra både och. Detta skapar en målkonflikt då ett försvar för internationella insatser och ett traditionellt nationellt försvar kräver olika lösningar. Målkonflikten återfinns inom många viktiga beslutsområden. Tabellen nedan åskådliggör för några av de viktigaste.

Tabell:

Beslutsområde:	Internationella insatser	Nationellt försvar
Storlek på försvarsorganisation	Ambitions-/Viljestyrd. Försvarsorganisationen kan vara relativt liten men behöver vara tillräckligt stor för att kunna klara de internationella insatser man väljer att delta i.	Hotbildsstyrd. Försvarsorganisationen måste vara stor då den eventuellt ska kunna möta större väpnade angrepp.
Förmågebredd	Försvaret behöver inte ha alla förmågor utan förmågebredden kan hållas smalare .	Ett nationellt försvar byggt på alliansfrihet och neutralitet behöver vara självförsörjande på förmågor ock måste därför ha en bredd vad avser förmågor.
Beredskap på förband	Förbanden måste ha en relativt hög beredskap för att kunna möta uppkomna behov av insatser.	En stor del av förbandsmassan kan ha relativt låg beredskap för att vid behov kunna mobiliseras.
Personalförsörjning	Den militära personalen bör vara anställda soldater/sjömän och officerare.	En stor del av personalförsörjningen kan bygga på värnpliktiga som kan mobiliseras vid behov.
Materieförsörjning	Materielen bör vara internationellt interoperabel och ska klara skiftande klimat och terräng . De internationella insatserna behöver i mindre utsträckning de större vapensystemen. Materielsamarbete istället för egen utveckling.	Svensk profil. Materielen ska fungera i svenskt klimat, svensk terräng och Östersjön med dess speciella krav. De större vapensystemen är viktiga . De specifika svenska kraven medför ibland egenutveckling .
Typ av förband	Huvudsakligen efterfrågas ”infanteri” – ”boots on the ground” . Tyngre markförband, stridsflyg och ubåtar efterfrågas sällan .	Alla typer av förband behövs för förmågebredden. Stridsflyg, ubåtar, korvetter viktiga för att kunna skydda Sverige från intrång.

Vi kommenterar här kortfattat de beslutsområden som återfinns i tabellen ovan:

Storleken på försvarsorganisationen kan vara förhållandevis liten i ett försvar orienterat mot internationella insatser medan ett försvar dimensionerat för att möta ett större väpnat angrepp innebär en större försvarsorganisation. Under kalla kriget uppgick försvarsorganisationen till ungefär 600 000 personer. Storleken på ett nationellt försvar och utformningen av detta är till stor del bestämt av befintliga och framtida potentiella hot mot landet medan ett försvar för

internationella insatser i högre grad både i omfattning och utformning kan bestämmas av ambitioner och politisk vilja.

Förmågebredd anger i hur stor utsträckning försvaret ska inneha olika förmågor. Ett ”nischat” försvar innebär en liten förmågebredd. Ett nationellt försvar kan möjligen vara ”nischat” om man kan tillföra de saknade förmågorna på annat sätt. Medlemskap i allianser och försvarssamarbeten skulle kunna innebära att länder fördelar förmågor mellan sig så att de var för sig inte har alla förmågor men att de tillsammans har en större förmågebredd. För en nation som är alliansfri och neutral är det svårare att avstå förmågor. Officiellt är Sverige fortfarande alliansfritt och neutralt men är knuten till NATO inom ramen för partnerskap för fred, samverkar inom EU i försvarsfrågor bl.a genom deltagande i Nordic Battle Group och studerar nu närmare samarbete med främst Norge och Finland. Den svenska inställningen kan nu betraktas som något kluven vilket fångas av följande formulering i en av de senare budgetpropositionerna³⁷: ”Sverige vare sig ger eller tar ömsesidiga försvarsförpliktelser. Det måste dock anses som osannolikt att Sverige skulle ställas helt ensamt om våra grundläggande säkerhetsintressen hotas.”

Beredskapen på förband är högre i ett insatsförsvar än i ett försvar som med tillräcklig förvarning är tänkt att kunna växa i styrka genom mobilisering av tidigare utbildade personer i insatsorganisationen och personalreserven. En större andel av förbanden har hög beredskap, varav många är stående, i ett försvar för internationella insatser medan denna andel är betydligt mindre i ett traditionellt nationellt försvar.

Personalförsörjningen är också olika där internationella insatser, enligt lagstiftning, förutsätter frivillighet. Detta tillsammans med den högre beredskapen gör att den militära personalen måste bestå av anställda soldater och officerare. Den större försvarsorganisationen som behövs i det traditionella nationella försvaret är, åtminstone i ett land med mindre befolkning som Sverige, svår att rekrytera på frivillig väg vilket gör ett värnpliktsystem fördelaktigt. En stor anställd försvarsorganisation är dessutom betydligt dyrare försvarekonomiskt sett än ett värnpliktsförsvar.

Materieförsörjningen påverkas också av det strategiska valet av försvarsinriktning. Ett nationellt försvar behöver i större utsträckning materiel anpassad till de svenska klimat- och terrängförutsättningarna. Östersjön med sina skärgårdar och olika saltlager ställer särskilda krav på fartygen. Den större försvarsorganisationen innebär också att vissa typer av materiel ofta finns i större kvantitet. Den större serielängden och de specifika svenska kraven gör att egen utveckling av materielssystem ibland kan vara motiverad. Ett försvar för internationella insatser kräver i större utsträckning s.k interoperabel materiel som kan fungera tillsammans med andra länders militära enheter och deras materiel. Materielen ska dessutom kunna verka i de olika klimat och de olika terrängtyper som förekommer i olika delar av världen. Materielen ska kunna fungera långt från de vanliga hemmabaserna vilket ställer krav på att materielen ska vara relativt lätt att underhålla, reparera och tanka m.m. Detta innebär tillkommande krav på materielen. Det finns också dyra anpassningar som gjorts av svensk materiel med bl.a dessa krav som bakgrund såsom lufttankning av JAS och precisionskrav på artilleri som vid framtagandet av artillerisystemet Archer.

Typ av förband och förbandssammansättningen i en insatsorganisation påverkas också av försvarsinriktningen. Ett försvar som ska vara självförsörjande på förmågor behöver ha många olika typer av förband för att kunna tillhandahålla den önskade förmågebredden. Detta innebär behov av förband som inte alltid efterfrågas vid internationella insatser såsom stridsflyg, ubåtar, tunga mekaniserade förband, tungt artilleri och luftvärn för att nämna några förbandstyper. Ett

³⁷ *Vårt framtida försvar*, Prop 04/05:5, Försvarsdepartementet.

försvaret för internationella insatser kan vara ”nischat” och anpassat till hur stor den internationella efterfrågan är på olika typer av förband. Det finns också större möjligheter att välja vilka förbandstyper landet ska vara bra på i ett internationellt sammanhang. Hittillsvarande insatser har ofta både för Sveriges del och många andra länders del varit av ”infanterikaraktär” s.k. ”boots on the ground”.

Då de två strategiska alternativen – internationella insatser resp. nationellt försvar pekar på så olika ”matchade” lösningar säger det sig självt att det kostar att försöka upprätthålla en hög ambition i båda dessa mål. Att både hålla uppe antalet personer och materielmängden (nationellt försvar) och hålla en hög tillgänglighet och beredskap (internationella insatser) är kostsamt.

Det finns emellertid, som tidigare påtalats, ett synsätt på nationellt försvar som rimmar bättre en utformning av försvaret för internationella insatser. Enligt detta synsätt finns inga risker för större väpnade angrepp på Sverige utan även det nationella försvarets behov handlar primärt om möjligheten till snabba insatser och inte styrketillväxt inför ett större nationellt hot.

FOI³⁸ påtalade redan för drygt ett år sedan att treterminssystem, hög beredskap, internationella ambitioner och en brist på prioritering där alla förbandstyper skulle få ”internationella påsar” skulle kunna innebära stora ansträngningar på försvarets ekonomi som inte till fullo skulle kunna finansieras. Många av dessa påtalade risker återkommer nu i Försvarsmaktens egna förklaringar till den besvärliga ekonomiska situationen. På Försvarsmaktens hemsida³⁹ säger Försvarsmakten att en rad s.k. svårbedömda faktorer orsakat att kostnaderna underskattats där de främsta är:

Citat:

- *”Ett nytt utbildningssystem, bland annat med en tredje termin där värnpliktiga anställs.*
- *Uppsättandet av förband med hög beredskap bland annat Nordic Battlegroup (NBG).*
- *Att bygga upp kapacitet för och genomföra omfattande och komplicerade insatser långt från Sverige”.*

Brist på differentiering och prioritering av förband har bidragit till den prekära ekonomiska situationen. Att hålla alla särintressen nöjda genom att se till att alla förbandstyper får vara med i när det ska delas ut hög beredskap för internationella insatser är kostsamt.

Det vi i tidigare rapporter kallat ”ekonomiparadoxen” bidrar också. Ekonomiparadoxen innebär olika synsätt på ekonomi i planering och vid genomförande.

Ekonomiska värderingar blir ofta lågt prioriterade i försvarsplaneringen och det kan ibland handla om att kostnadsberäkna ”färdiga lösningar”. Avvägningar av ambitioner i förhållande till kostnader har inte interaktivt fått påverka lösningsförslagen vilket kan leda till en obalans mellan ambition/prestanda och kostnader där dyra kostnadsdrivande ambitioner och prestandakrav inte får något mothåll av en kostnadssida. Detta innebär att man riskerar tidiga lösningar till dyra förbands- och materiellösningar. Ekonomiska aspekter bör därför påverka långsiktiga beslut om insatsorganisation, personalförsörjning och materielanskaffning. En förskjutning av fokus från ambitions- och prestandamaximering till kostnadseffektivitet skulle vara en önskvärd utveckling.

I det kortsiktiga genomförandet tenderar å andra sidan ekonomi och anslagskontroll ibland att köra över verksamhetsaspekter vilket inte heller är lämpligt. Detta innebär en paradoxal situation där ekonomi har förhållandevis liten påverkan på planering och inriktningsbeslut men mycket stor påverkan i det närtida genomförandet. Detta bidrar självklart till att det blir svårt att få

³⁸ Peter Nordlund, Leif Hedberg, Helge Löfstedt, ”Verksamhetslogik i förbandsproduktionen”, Försvarets Forskningsanstalt, FOI-R—2241—SE.

³⁹ www2.mil.se

planering och inriktningsbeslut att hänga ihop med genomförandet. Detta gäller i synnerhet i en sådan verksamhet som försvaret där beslut får mycket långsiktiga ekonomiska återverkningar genom de långa utvecklings- och anskaffningstider för materiel och genom de förhållandevis höga fasta kostnaderna.

Ekonomistyrningen i försvaret är primärt kameral att försöka hålla ordning på att pengarna räcker till under innevarande budgetår. Inte ens detta tycks ha fungerat det senaste året. En kameralt orienterad ekonomistyrning förmår ofta budgetera kostnaderna med hygglig precision så länge man kan göra det med inkrementella marginalresonemang utifrån föregående period. Om det däremot görs stora förändringar i organisation och utformning av försvaret fungerar inte detta sätt att budgetera kostnader. Under det senaste året har en del väsentliga förändringar introducerats såsom treterminssystemet och Nordic Battle Group för att nämna några. Feluppskattningar i budgeten har härvid uppdagats.

Ekonomistyrning som en aktiv, interaktiv del i verksamhetsstyrningen är något helt annat och bidrar till att förhindra att man hamnar i kortsiktiga ekonomiska besvär. I en sådan ekonomistyrning värderas verksamhetseffekter mot kostnaderna för att åstadkomma dessa effekter och en avvägning mellan ambition/effekt och kostnader görs. Det finns ett stort behov av denna typ av mer analyserande, värderande ekonomistyrning inom försvarssektorn.

Perspektivplaneringen har denna gång haft ambitionen att kostnadsvärdera de olika framtida försvarslösningarna och även låtit kostnads- och effektivitetstänkande påverka föreslagna lösningar för personal- och materielförsörjning. Att förutsäga omvärldsutveckling, förmågebehov, önskad insatsorganisation och kostnadsutveckling i ett 10-20 årigt perspektiv innehåller dock stora osäkerheter. Men detta bör inte användas som argument för att avstå från att göra kostnads- och effektbedömningar av framtida försvarslösningar.

Det finns möjliga åtgärder för att öka kostnadseffektiviteten i försvaret där statsmakterna och Försvarsmakten med förenade ansträngningar kan skapa ett mer kostnadseffektivt försvar som motsvarar medborgarnas, eller de statsmaktens som representerar medborgarna, preferenser.

För det första skulle ett tydligare strategiskt val av vad man ska ha försvaret till underlätta försvarsutformningen och produktionen av förband till den valda försvarsinriktningen. Vi har tidigare visat att olika val till stor del har motsatta effekter på val av lösningar för insatsorganisation, förmågebredd, personal- och materielförsörjning för att nämna några.

Om både en inriktning mot nationellt försvar med förmåga till styrketillväxt och riskgardering över tiden och ett insatsberett försvar för internationella insatser ska upprätthållas utan tydlig prioritering kommer det snarare finnas ett behov av att öka försvarsanslagen än möjligheter att minska dem trots att det fortfarande finns effektiviseringsmöjligheter inom försvaret. Det måste finnas en koppling mellan de krav man ställer på försvaret och de ekonomiska resurser man ställer till försvarets förfogande.

Möjligheterna till att effektivisera försvaret är också kopplade till om man kan optimera försvarsproduktionen mot ett tydligt strategiskt val. Om vi utgår från perspektivplaneringens förslag finns vissa effektiviseringsmöjligheter som skulle öka den ekonomiska realismen i en försvarsmaktslösning som överensstämmer med eller påminner om perspektivplaneringens förslag. Dessa är:

- 1) Förmågebreden är i hög grad bestämmande för kostnadsnivån. Om man kan avstå en del av förmågebreden kan kostnaderna påverkas väsentligt genom att såväl rörliga som fasta kostnader kan påverkas. Bredd kostar oftast mer än djup. Förenklat: det är dyrare att ha 20 förbandstyper för var och en av 20 önskade förmågor än att ha 20 förband med en och samma förmåga.

- 2) Om både nationell och internationell kapacitet ska upprätthållas så kan utformningen av olika förbandstyper och förband differentieras med hänsyn till gjorda avvägningar så att de förband som endast behövs i ett nationellt perspektiv enbart utformas för denna uppgift. Dessa avvägningar kan innebära att man bestämmer vilka förbandstyper som ska kunna användas internationellt så att inte alla förbandstyper utformas för internationella insatser och ges en hög kostnadsdrivande beredskap. En differentiering gör att förbandstypen/förbandet kan produceras på ett sätt som kan optimeras till förbandstypens/förbandets uppgift. Beredskapsnivå, personal- och materieförsörjning m.m kan anpassas så att det passar för denna uppgift.
- 3) Vi har tidigare observerat att det svenska försvaret är relativt officerstungt. ”Kårintressen” kan leda till att antalet officerare drivs upp till en högre nivå än vad som är motiverat av kostnadseffektivitet. Ett minskat behov av officerare i såväl grund- som insatsorganisation skulle innebära betydande besparingar i form av lägre löne- och utbildningskostnader.
- 4) En möjlighet till längre totala kontraktstider för anställda soldater/sjömän har en stor påverkan på kostnaderna genom att den årliga nyrekryteringen och grundutbildningen därmed kan hållas nere på en lägre nivå. Påverkan på försvarsutgifterna av kontraktstiden kan totalt röra sig om miljardbelopp. Detta skulle tala för en mer generös tolkning av LAS (lagen om anställningsskydd) och andra lagar/regler som styr anställningstider. Försvarets krav är så specifika och de ekonomiska effekterna av en större frihet i kontraktstidens längd så stora att det skulle kunna motivera vissa undantag utan att dessa skulle bli prejudicerande.
- 5) Öka försvarets möjligheter att styra officersstrukturen så att den blir ändamålsenlig vad gäller både nivåfördelning (fördelning på militära grader) och åldersfördelning. Den nya karriären för officerare med specialistinriktning (den nya ”underofficerskategorin”) bygger på att många av dessa officerare genomför en karriärväxling vid en ålder av ca 35 år. Karriärväxlingen förväntas huvudsakligen ske till det civila samhället. Verktyg för att stimulera eller alternativt avtala om en karriärväxling skulle underlätta den önskade personalomsättningen. Detta kan också innebära en mer generös tolkning av LAS och liknande lagar/regler. En felaktig officersstruktur är i hög grad kostnadsdrivande och kostnadsineffektiv.
- 6) En materielstrategi som har lägre moderniseringsambitioner och beaktar att minskad serielängd gör egenutveckling allt mindre kostnadseffektiv kan bidra till att materielkostnaderna och de s.k materielnära kostnaderna kan hållas nere. Det finns också skäl att avväga prestanda mot kostnader på ett sätt som inte alltid gjorts vid beslut om materielutveckling och anskaffning. En differentiering av krav på materiel så att man undviker dyra kostnader för internationell anpassning av materiel som sällan kommer att användas internationellt kan också bidra till en lägre kostnadsnivå.
- 7) Det finns även tendenser till ambitiösa och kostnadsdrivande lösningar inom förbandsproduktionen där ambitionerna inte på ett systematiskt sätt ställs mot kostnaderna för dessa ambitioner. Treterminssystem kan ses som ett sådant exempel. Ett minskat inslag av binärt tänkande (allt eller inget) till förmån för lägre kostnadseffektiva ambitioner skulle innebära lägre kostnader.
- 8) Minska på den centrala administrationen och anpassa behovet av stödmyndigheterna till behovet. Såväl Försvarsmaktens högkvarter (HKV) som stödmyndigheterna bör kunna minskas väsentligt i synnerhet om ambitionerna vad avser materielanskaffning reduceras med minskad egenutveckling som en sannolik följd därav. Både HKV och vissa av stödmyndigheterna är stora i en internationell jämförelse med liknande länder vilket dock till del beror på den svenska förvaltningstraditionen med dess arbetsfördelning mellan förhållandevis små departement och större myndigheter.

Om alla dessa eller åtminstone några av dessa åtgärder för en ökad ekonomisk balans genomförs kan medborgarna få mycket försvar för pengarna eller åtminstone mycket mer än nu för samma pengar. Nya ekonomiska bekymmer riskerar dock att dyka upp om inte synsättet på och tillämpningen av ekonomistyrning inom försvaret ändras från såväl statsmakternas som Försvarsmaktens sida. Det behövs i ökad utsträckning ekonomiska analyser baserade på ett effektivitetsperspektiv där ambitioner balanseras mot kostnader. Ekonomistyrningen ska vara integrerad i verksamhetsstyrningen och inte vara en egen process som primärt syftar till kameral redovisning. En stark ekonomistyrningsfunktion med analys och kostnadseffektivitet som fokus behövs inom Försvarsmakten. Om inte en trovärdig sådan funktion etableras bör Försvarsdepartementet agera genom att t.o.m kanske själva skapa en sådan hos Försvarsmakten eller inom departementet eller som en fristående "second opinion".

11. Alternativkostnader för värnpliktiga

Värnplikten brukar ofta anses som ett billigt sätt att förse försvaret med personal. Detta betraktelsesätt är möjligen giltigt om man endast betraktar statsfinansiella effekter i form av effekter på försvarsbudgeten.

Ett värnpliktssystem innebär att personal kan disponeras till låga ersättningsnivåer vilket leder till lägre kostnader inom försvarsbudgeten än om man betalat konkurrenskraftiga löner för att få disponera den värnpliktiga personalen. De verkliga, samhällsekonomiska kostnaderna kan därför antas vara högre. Dessa kostnader brukar beräknas som alternativkostnaderna för de nyttjade resurserna, i detta fall de värnpliktiga utför i försvaret. Med alternativkostnader avser man värdet av den alternativa produktion som de värnpliktiga kunnat ge upphov till om de inte varit engagerade i försvaret som värnpliktiga. Värdet i form av andra varor och tjänster som de värnpliktiga kunde ha utfört går förlorad.

Det faktum att Försvarmakten utreder och även förordar (FM:s perspektivplan) en personalförsörjning där plikten till stor del är avskaffad tyder på att värnpliktssystemet trots de låga ersättningsnivåerna till de värnpliktiga inte anses kostnadseffektivt. Skulle man då betala den verkliga kostnaden (alternativkostnaden) skulle ett värnpliktssystem ytterligare förlora i relativ konkurrenskraft jämfört med lösningar baserade på frivillighet.

Ett vanligt sätt att uppskatta alternativkostnaderna är att utgå från vilken lön de värnpliktiga skulle ha fått i en alternativ sysselsättning (än att göra värnplikten). En arbetsgivares betalningsvilja för arbetskraften från en ”värnpliktig” inklusive sociala avgifter får då fungera som approximation för alternativkostnaden. Den ersättning och övriga förmåner den värnpliktige får från försvaret staten antas analogt motsvara betalningsviljan för att få disponera den värnpliktige för utbildning inom försvaret.

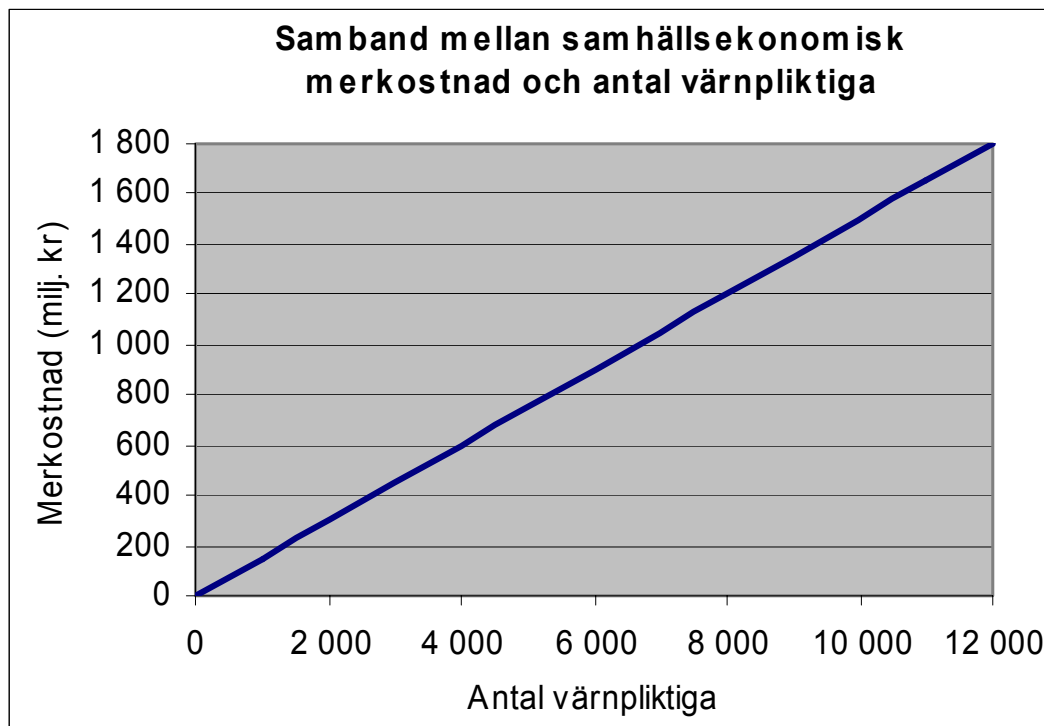
Låt oss göra ett översiktligt räkneexempel:

En värnpliktig får 72 kr i dagpenning samt ett antal andra förmåner såsom kost och resor. Dessa förmåner brukar totalt utgöra ca 350 kr per dag och räknas på sju dagar i veckan. Låt oss säga att den värnpliktige skulle ha kunnat få en lön på 19 500 kr (vilket motsvarar genomsnittslönen för 18-24-åringar) som med sociala avgifter blir ca 28 000 kr. Detta motsvarar ca 340 000 kr per år som för att kunna jämföras med dagskostnaden för en värnpliktig fördelas på alla årets dagar vilket blir ca 930 kr per dag. Om vi tar hänsyn till att vissa av de värnpliktiga kanske skulle ha varit arbetslösa (med ingen alternativkostnad) om de inte gjort värnplikt reducerar vi denna siffra med ungdomsarbetslösheten för män i värnpliktsålder, ca 10 %. Vi får då en daglig kostnad på ca 840 kr att jämföra med de ca 350 kr per dag som den värnpliktige kostar försvaret inkl. andra förmåner. Skillnaden per dag skulle därför uppgå till ca 490 kr per dag. Antalet värnpliktsdagar per år är ca 2,6 miljoner motsvarande ett genomsnitt på drygt 300 värnpliktsdagar per inryckande värnpliktig. En grov överslagsberäkning skulle härvid påvisa att den samhällsekonomiska merkostnaden för värnplikten skulle uppgå till totalt 1,3 miljarder kr per år vilket motsvarar ca 150 000 kr per värnpliktig. I beräkningar har ingen hänsyn tagits till skatteeffekter.

En fördel för försvaret med värnpliktssystemet är att man genom urvalsprocessen kan ta ut de, enligt urvalskriterierna, bästa i en åldersklass till grundutbildning. I ett frivilligsystem får man i högre utsträckning ta de som söker till utbildning och anställning vilket sannolikt inte innebär att man får precis de man ville ha. (Å andra sidan kan man anta att de som frivilligt söker sig till en utbildning har en högre motivation och ett större intresse för arbetsuppgifterna). Detta faktum innebär samtidigt sannolikt också att de som väljs ut inom värnpliktssystemet till grundutbildning har en högre alternativkostnad (värde i annan sysselsättning) än genomsnittspersonen i åldersklassen. Vi har dock bortsett från detta i den grova överslagsberäkning vi här presenterar.

I figuren nedan åskådliggörs sambandet mellan samhällsekonomisk merkostnad och antalet värnpliktiga.

Figur 11.1 Samhällsekonomisk merkostnad av värnplikt



En del forskningsstudier tyder på att den direkta effekten är än större då värnplikten ofta skapar ett längre uppehåll i studier eller annat arbete än själva tiden för värnpliktsutbildningen. Studier i Tyskland⁴⁰ i slutet av 90-talet pekade på att det i genomsnitt tog ca 4-6 månader ytterligare innan den värnpliktige kom igång med universitetsstudier. Man kan anta att fördröjningar också uppstår vid övergång till andra studier/annan sysselsättning.

Överfört till den svenska värnplikten skulle sådana fördröjningar öka den samhällsekonomiska kostnaden med grovt uppskattat ca 0,5-0,7 Miljarder kr.

En finsk, dansk och tysk forskarstudie⁴¹ pekar på att värnplikten innebär andra effekter såsom:

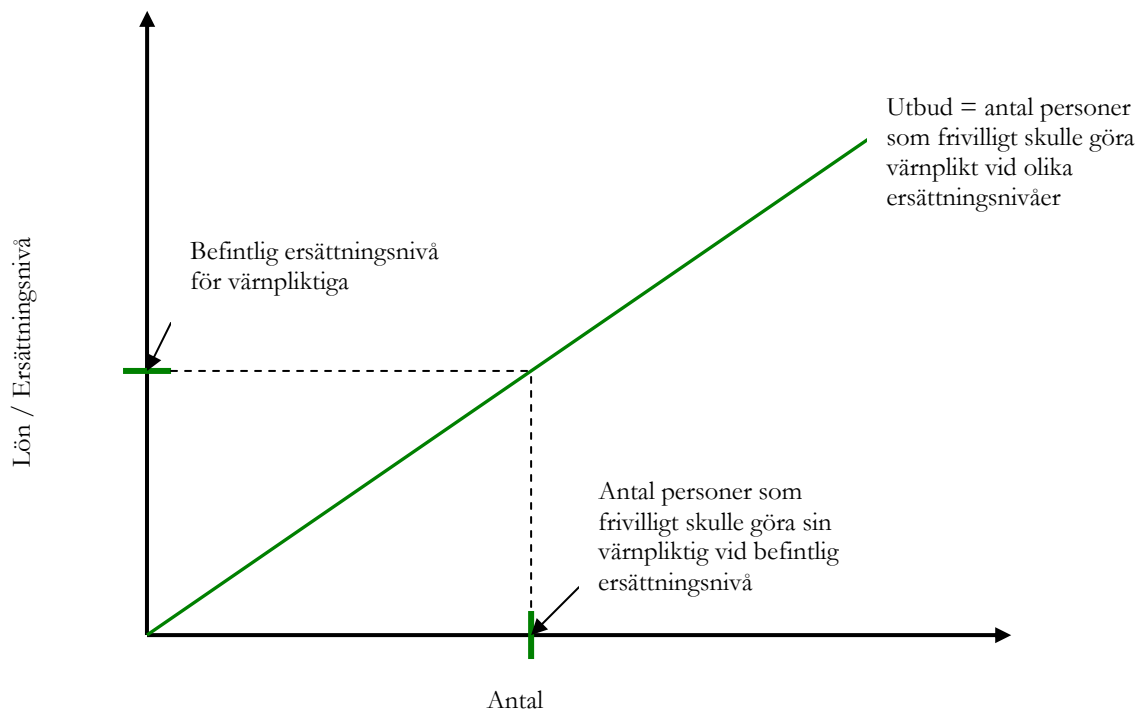
- Värnplikten leder till en ineffektiv matchning av personer och arbeten med produktivitetstförluster och sämre tillvaratagande av personers komparativa fördelar som följd
- Den billiga arbetskraft som de värnpliktiga utgör kan leda till ett ineffektivt utnyttjande av de värnpliktigas tid ("det kostar ju ändå inte så mycket")
- Investeringar i civil utbildning försenas eller avbryts
- De värnpliktigas arbetskarriärer förkortas och deras livsinkomster reduceras

⁴⁰ Karl Lewin, Ulrich Heublein, Dieter Sommer, "Differenzierung und Homogenität beim Hochschulzugang" HIS-Hannover (2000)

⁴¹ Morten I. Lau, Panu Poutvaara, Andraes Wagener "Dynamic Costs of the Draft", German Economic Review, vol.5.

Värnplikten skapar på så sätt bestående dynamiska effekter som leder till en lägre arbetskraftsproduktivitet, minskad tillgång på arbetskraft i samhället och minskat privat sparande och en lägre ekonomisk tillväxt. Studien pekar på att effekterna på att den långsiktiga minskningen av bruttonationalprodukten kan uppgå till ca 1 % vid en allmän värnplikt som omfattar hela befolkningen. Dessa dynamiska effekter skulle indikera än högre samhällsekonomiska kostnader än de som redovisats i räkneexemplet ovan.

En studie från Forsvarets Forskningsinstitut (FFI) i Norge⁴² har valt en mer välfärdsekonomisk ansats när det gäller att uppskatta de samhällsekonomiska merkostnaderna byggt på ett efterfråge- och utbudsresonemang där de värnpliktigas preferenser påverkar värderingen av alternativkostnaderna. I Norge gör idag ca 30 % av åldersklassen värnplikt. I denna studie utgår man från utbudet av arbetskraft till militär utbildning (antal personer som frivilligt skulle göra värnplikten vid olika ersättningsnivåer). Resonemanget återges här något förenklat:



Utbudskurvan säger att ju högre ersättningen är desto fler skulle frivilligt göra militärtjänsten men det finns faktiskt personer som trots den låga befintliga ersättningsnivån ändå frivilligt skulle göra sin värnplikt. Enligt FFI-studien är det därför tveksamt om alternativkostnaden för dessa personer ska betraktas som en samhällsekonomisk alternativkostnad. Enligt ett sådant resonemang skulle de totala alternativkostnaderna minska jämfört med det synsätt som redovisats ovan. Den norska studien delar de tidigare redovisade slutsatserna att de samhällsekonomiska kostnaderna är större än vad som framgår av försvarsbudgeten: Den samhällsekonomiska merkostnaden blir emellertid lägre i de norska beräkningarna och uppskattas till ca 600 milj.kr per år vid en värnpliktsvolym på 9 300. Norges ersättningsnivåer till de värnpliktiga är dock högre än de svenska vilket bidrar till den lägre merkostnaden.

Att uppskatta de alternativkostnaderna eller de samhällsekonomiska merkostnaderna av ett värnpliktssystem är komplicerat när såväl direkta som indirekta effekter ska beaktas. På vilket sätt effekterna av skatter, sociala avgifter och situationen på den allmänna arbetsmarknaden (såsom

⁴² Frank Brundtland Steder, "Kostnyttiperspektiv på vernplikten og mannskapsproduksjonen i Forsvaret, Forsvarets Forskningsinstitut, FFI-rapport 2007/00022.

ungdomsarbetslöshet) ska beaktas är en annan fråga av betydelse för beräkningarna. Det finns emellertid skäl att anta att de låga ersättningarna till de värnpliktiga i Sverige innebär en osynlig, samhällsekonomisk kostnad för värnpliktssystemet på minst 1,3 Miljarder kr.

Detta motsvarar approximativt den totala extra lönekostnad som måste ha betalats till de värnpliktiga för att de frivilligt skulle göra värnplikten. Det är mycket möjligt att det finns en politisk betalningsvilja som motsvarar denna extra kostnad i form av värden såsom större urvals-/rekryteringsmöjligheter, folkförsvar och medborgarförankring. Man kan då diskutera om inte denna betalningsvilja skulle lyftas fram genom att betala marknadsmässiga löner till de värnpliktiga. I nuläget ”subventionerar” de värnpliktiga genom sina låga ersättningar det värnpliktsförsvar som statsmakterna beslutat att vi ska ha. Man kan t.o.m se värnplikten som en skatt som statsmakterna selektivt tar ut av de som gör värnplikten medan övriga medborgare slipper denna skatt.

Det är inte heller omöjligt att de negativa samhällsekonomiska effekterna av värnplikten blir än större i takt med att en allt större andel av befolkningen utgörs av personer som nått pensionsålder. Att i en sådan åldersstruktur på befolkningen avstå delar av en åldersklass i s.k produktiv ålder till värnplikt kan bli svårare att motivera i synnerhet som urvalet av värnpliktiga troligen utgörs av personer med mer än genomsnittlig produktionskapacitet.

Trots att det är komplicerat att fastställa alternativkostnaderna av värnplikten finns det skäl att beakta dessa när man överväger olika förslag för personalförsörjningen och i hur stor utsträckning och i vilken form plikten ska kvarstå i de framtida personallösningarna.

Litteratur- och källförteckning

- Arbetsgivarverket, *"Staten och inget annat än staten – en presentation av den statliga sektorn 2006"*, Agv 2007:2.
- Brundtland Steder, Frank, *"Kostnytteperspektiv på vernplikten og mannskapsproduksjonen i Forsvaret"*, Forsvarets Forskningsinstitutt, FFI-rapport 2007/00022.
- Dagens Nyheter, *"Talibansk comeback"*, artikel 23 november 2007.
- Forsvarsdepartementet (Norge), *"FS07 - Forsvarsjefens Forsvarsstudie 2007"*, 2007.
- Forsvarsdepartementet (Norge), *"Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, inntesser og verdier"*, St. prp nr. 49 (2007-2008).
- Forsvarets Forskningsinstitutt, *Komparativ analyse av det danske og norske forsvar*, 2005-01-31.
- Forsvarsministeriet (Danmark), *"Aftale om forswarets ordning 2005 – 2009"*, Juni 2004.
- Förenta Nationerna, FN:s hemsida, United Nations ; www.un.org/ga/59/documentaton/.
- Forsvarsdepartementet, *"En effektiv förvaltning för insatsforsvaret"*, SOU 2005:96, Statens offentliga utredningar (SOU), November 2005 (Forsvarsförvaltningsutredningen).
- Forsvarsdepartementet, *Vårt framtida försvar*, Prop 04/05:5.
- Forsvarsdepartementet, Statsrådets kansli (Finland) , *"Finlands säkerhets- och försvarspolitik 2004"*, Statsrådets redogörelse SRR 6/2004.
- Forsvarsmakten, *"Rapport från perspektivstudien hösten 2007- Ett hållbart försvar för framtida säkerhet"*, HKV 23 382:63862.
- Forsvarsmakten, *"Forsvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar"*, HKV 23 383:63848.
- Forsvarsmakten, Personal- och lönestatistik från HKV.
- Forsvarsmakten, Årsredovisningar för 1996, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 och 2007.
- International Institute för Strategic Studies, *"The Military Balance 2007"*.
- Lau, Morten I; Poutvaara, Panu; Wagener, Andreas, *"Dynamic Costs of the Draft"*, German Economic Review, vol.5.
- Lewin, Karl; Heublein, Ulrich; Sommer, Dieter, *"Differenzierung und Homogenität beim Hochschulzugang"*, HIS-Hannover (2000).
- Medlingsinstitutet, Lönestatistik för olika år.
- Ministry of Defence (UK), *"The Strategic Defence Review" – 1998*, Cmnd 3999.

NATO SAS-063 - Underlag från de deltagande länderna i NATO SAS-063 "Benchmarking Studies and Capability Costing", 2006-07.

Nordlund, Peter; Hedberg, Leif; Löfstedt, Helge, "*Verksamhetslogik i förbandsproduktionen*", Försvarets Forskningsanstalt, FOI-R—2241—SE.

Riksdagens Revisorer, "*Giv akt på lönebildningen! – arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten*", Rapport 2002/03:6.

Schöön, Urban, "*Insats eller föresats – Varför säkerhetspolitiska ambitioner inte alltid kan omsättas i militäreffekt eller förmåga*", Försvvarshögskolan, FHS C-uppsats 19 100:2038, Stockholm 2004.

Senlis Council, "*Stumbling into Chaos - Afghanistan on the Brink*", November 2007.

Statistiska centralbyrån, diverse arbetsmarknads- och lönestatistik.

Styrelsen för Psykologiskt Försvar, "*Opinion 2007*", SPF:s skriftserie 2007:2, Styrelsen för Psykologiskt Försvar

Öström, Bernt, "*Reformerade soldatförsörjningssystem*", Totalförsvarets Forskningsinstitut, FoRMA-projektet (Presentationsmaterial 2007).

Diverse hemsidor såsom:

www2.mil.se

www.forsvaret.dk

www.forsvarsmakten.fi

www.mil.no

Intervjuer med befattningshavare i Danmark, Nederländerna och Norge.