



DATUM
2017-01-24
ERT DATUM
2016-09-29

DIARIENR
2016/177-4
ER BETECKNING
Fö2016/01252/MFI

Regeringskansliet
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

En robust personalförsörjning av det militära försvaret (SOU 2016:63)

Statskontoret redovisar i detta remissvar sina synpunkter på utredningen En robust personalförsörjning av det militära försvaret. Statskontoret bedömer att utredningens förslag kan bidra till att lösa flera av de problem med personalförsörjningen som utgör bakgrunden till betänkandet. Statskontoret *tillstyrker* därför förslagen som innebär att

- Skyldigheten att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt aktiveras, att den ska omfatta både kvinnor och män och att frivillighet och motivation ska vara viktiga urvalsfaktorer.
- Rekryteringsbasen för officersförsörjningen breddas.
- En ny typ av krigsförband, lokalförsvarsförband, införs.
- Studieekonomiska incitament införs för att rekrytera och behålla gruppbefäl, soldater och sjömän vid krigsförbanden.

Statskontoret anser dock att förslagen på flera punkter behöver utvecklas ytterligare för att de önskade effekterna ska kunna nås. Vi lämnar i detta remissvar också en del andra synpunkter på förslagen som vi anser behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Statskontorets bedömning av enskilda förslag

I det följande redovisar vi bakgrunden till våra ställningstaganden samt vad som i övrigt är viktigt att beakta i anslutning till utredningens betänkande.

Förslag om aktiverad skyldighet att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt

Statskontoret *tillstyrker* utredningens förslag till förändrad personalförsörjning, som bland annat innebär aktiverad skyldighet att genomgå mönstring och fullgöra värnplikt samt att den skyldigheten gäller både kvinnor och män, på lika villkor. Skälen till vårt ställningstagande är att personalförsörjningen på frivillig väg inte har gett tillräckliga volymer och att vi anser att åtgärder behöver vidtas för att komma tillrätta med problemet.



Statskontoret ser positivt på att det finns en inbyggd flexibilitet i den föreslagna modellen som innebär att det går att hantera variationer i behovet.

Statskontoret delar utredningens syn på att plikten bör vara könsneutral och att det vore kontraproduktivt med olika krav för kvinnor och män. Utredningen framför också välgrundade argument för att motivation och intresse ska vara vägledande i rekryteringen samt för att dagersättningen för plikt bör vara samma som för frivilliga.

Av utredningen framgår inte hur urvalet till värnplikt bland dem som vare sig är frivilliga eller motiverade ska gå till, mer än att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet ska välja ut de för uppgiften bäst lämpade individerna. Statskontoret vill betona att det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att staten ordnar detta system så att urvalet av personer som inte frivilligt vill genomgå militär grundutbildning är väl motiverat och transparent. Jämfört med tidigare pliktsystem kommer det troligtvis vara en mindre andel som kallas in mot sin vilja, både kvinnor och män. Detta kan kräva extra tydlighet och transparens angående hur urvalet går till.

Enligt uppdraget ska utredningen redovisa åtgärder för att få en jämnare könsfördelning. Statskontoret bedömer dock att det är osäkert om utredningens förslag är tillräckliga för att lyckas rekrytera fler kvinnor till Försvarsmakten och få dem att stanna kvar längre.

I utredningsdirektivet anges att det är angeläget att personalförsörjningssystemet stabiliseras så snabbt som möjligt. Statskontoret noterar att tidplanen innehåller flera kritiska hållpunkter och osäkerheter. Det saknas en analys av hur en tidsförsening i något steg påverkar den övergripande planeringen och hur eventuella förseningar ska hanteras. Totalförsvarets rekryteringsmyndighet föreslås få flera nya uppgifter från och med andra kvartalet 2017. Utredningen bedömer att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet bör förbereda informationsinsatser redan hösten 2016 för att vara förberedda på att regeringen kan fatta beslut i enlighet med utredningens förslag i början av 2017. Statskontoret noterar också att berörda myndigheter skulle föredra att senarelägga införandet. Det framgår dock inte av betänkandet vilka invändningar som myndigheterna framfört och vilka risker de ser framför sig.

I utredningen beskrivs, i kapitlet om folkförankring, att man behöver säkerställa att en värnplikt för kvinnor och män inte upplevs irrelevant och illa genomförd, eftersom det då kan påverka folkförankringen och förståelsen för reformen. Statskontoret vill peka på betydelsen av att regeringen inför beslutet om tidplan för införandet väger dessa risker mot behovet av ett snabbt förfarande. Regeringen behöver bedöma i vilken mån det snabba



införandet riskerar att få en motsatt effekt på personalförsörjningen, till exempel om avhoppet från utbildningen blir många.

Statskontoret vill också betona att ett snabbt införande kräver en tydlig plan för genomförandet och även en plan för hur eventuella problem som kan uppstå ska hanteras. Det hade varit bra om utredningen hade beskrivit hur implementeringen av ett nytt system som förenar frivillighet och plikt gått till i exempelvis Norge och Danmark eftersom det sannolikt finns lärdomar att dra utifrån erfarenheterna i dessa länder.

Rekryteringsbasen för officersförsörjningen behöver breddas

För att öka antalet yrkesofficerare behöver enligt utredningen rekryteringsbasen för officersförsörjningen breddas. Statskontoret anser att det är angeläget att komma till rätta med de presenterade problemen och tillstyrker utredningens förslag.

Statskontoret vill samtidigt peka på att det hade varit önskvärt om utredningen även hade lämnat förslag på hur man ska öka intresset för att utbildas till officerare, få dem som påbörjar en utbildning att gå klart den samt få utbildade officerare att söka anställning hos Försvarsmakten och stanna kvar under en längre tid. Konsekvenserna av utredningens förslag borde rimligtvis bli att det skapas bättre möjligheter för fler att påbörja officersutbildning. Det är dock tveksamt om det är tillräckligt för att få fler att fullfölja utbildningen och ta anställning som yrkesofficerare.

Förslag på en ny typ av krigsförband: lokalförsvarsförband

Utredningens förslag för att öka rekryteringsbasen till hemvärdet är, vid sidan av fortsatt rekrytering av totalförsvarspliktiga som tidigare genomfört militär grundutbildning, att införa en ny typ av krigsförband, så kallade lokalförsvarsförband. Statskontoret tillstyrker förslaget eftersom åtgärderna bör kunna bidra till att återskapa rekryteringsbasen till hemvärdet. Av utredningen framgår dock inte tydligt hur lokalförsvarsförbanden ska vara organiserade och integreras i den befintliga organisationen. Statskontoret noterar också att det inte framgår av utredningen om det tillkommer kostnader för att årligen grundutbilda 1000 totalförsvarspliktiga mot krigsplacering och för att ha de nya lokalförsvarsförbanden, och hur stora dessa extra kostnader i så fall blir.

Detta förslag är, precis som vad gällde förslagen kring officersutbildningen, inriktade mot att bredda rekryteringen till hemvärdet. Det lämnas inte några förslag som syftar till att få tillräckligt många att ta anställning i hemvärdet eller i lokalförsvarsförbanden efter den utbildningen.



Studieekonomiska incitament bör införas

Statskontoret tillstyrker förslaget. Statskontoret ser positivt på att utredningen föreslår incitament för att rekrytera och behålla gruppbefäl, soldater och sjömän vid krigsförbanden.

Statskontoret har i två tidigare remissvar efterfrågat analyser av orsaker till att gruppbefäl, soldater och sjömän slutar sin anställning i förtid.¹ Vi ser därför positivt på att utredningen redogör för de vanligaste skälen till att avsluta sin anställning inom Försvarsmakten under 2013 till 2015. Statskontoret anser att det utifrån den presenterade analysen är rimligt att införa studieekonomiska incitament i syfte att främja rekryteringen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) och behålla dem under en längre anställningstid. Statskontoret bedömer att det är mer troligt att förslagen kan bidra till att behålla GSS/K under en längre tid än att de får fler individer att initialt söka anställning som GSS/K.

Utredningen ger inga förslag om övriga åtgärder för att få fler att vilja ta anställning som GSS och stanna kvar. Statskontoret har också svårt att ta ställning till om utredningens förslag är det bästa sättet för att få fler att ta anställning som GSS och stanna under en längre tid. Det framgår till exempel inte hur utredningen har bedömt de förslag som tagits upp i tidigare utredningar och av Försvarsmakten. Det kan således finnas skäl för regeringen att även överväga andra åtgärder för att öka antalet gruppbefäl, soldater och sjömän i Försvarsmakten.

Kostnads- och konsekvensanalys

Statskontoret ifrågasätter inte om förslagen ryms inom de ekonomiska ramar som anges i betänkandet. Vi vill dock betona vikten av att förslagen är ordentligt analyserade eftersom det rör sig om stora kostnader. I utredningen framgår inte alltid vad kostnadsbedömningarna baseras på, vilket gör det svårt att följa analysgången. Det gäller till exempel Totalförsvarets rekryteringsmyndighets kostnader för ett nytt IT-system, manuell hantering av data samt personalkostnader per år för rekrytering.

Det är också osäkert om de två modellerna för studieekonomiskt incitament kan finansieras genom ett minskat behov av utbildningsplatser. Finansieringen kommer inte att fungera som utredningen tänkt sig om förslaget inte

¹ Statskontorets remissvar avseende SOU 2010:86 *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar – Betänkande från Utredningen om Försvarsmaktens framtida personalförsörjning*. (Dnr. 2010/247-4) samt Statskontorets remissvar avseende SOU 2014:73 *Försvarsmakten i samhället – En långsiktigt hållbar militär personalförsörjning och en modern folkförankring av försvaret*. (Dnr. 20144/209-4)



DATUM

DIARIENR

2017-01-24

2016/177-4

får avsedd effekt. Det kan exempelvis inträffa om GSS/K trots de studieekonomiska lättnaderna inte väljer att stanna kvar längre i tjänst än de annars skulle ha gjort, eller om erbjudandet innebär att personal som annars skulle ha fortsatt sin tjänstgöring istället väljer att börja studera.

Statskontoret anser att det är viktigt att myndigheterna ges förutsättningar att klara av nya eller utökade uppgifter. Utredningen nämner att IT-systemet ATLAS behöver anpassas till den nya modellen, att datasystemet PLIS behöver bytas ut och att uppgifter tillsvidare får hanteras manuellt samt att Totalförsvarets rekryteringsmyndighet behöver anställa ny personal för att genomföra mönstring och värnplikt. Utredningen redogör dock inte för myndighetens möjligheter att klara detta uppdrag och hinna bygga upp sin verksamhet och rekrytera personal i den takt som krävs.

Utredningen nämner att det finns andra faktorer än ekonomi och personal som är gränssättande för ökade utbildningsvolymmer. Det finns exempelvis ett ökat behov av fysiska instruktioner samt materiel för utbildning och övning. Utredningen utvecklar dock inte hur dessa behov är tänkta att tillgodoses, eller vilka konsekvenser och risker som finns kring detta. Det framgår inte heller tydligt om det finns kapacitet i förbanden för att ta emot alla de som enligt utredningen beräknas ta anställning vid förbanden.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg samt utredare Helena Norman, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Helena Norman