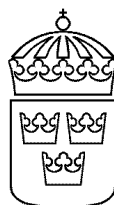


# Förslag till riksdagen

## 2002/03:RR14

### Riksdagens revisorers förslag angående Försvarmaktens arbetsgivarpolitik



2002/03  
RR14

---

## 1 Revisorernas granskning

Riksdagens revisorer har efter ett förslag från försvarsutskottet granskat arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten med särskild inriktning på lönebildningen. Myndighetens lönebildning påverkar inte bara den egna verksamheten, utan har dessutom verkningar för samhällsekonomin i stort. Lönebildningen är bl.a. därför ett av myndighetens viktigaste arbetsgivarpolitiska instrument.

I rapporten *Giv akt på lönebildningen* (bilaga till denna skrivelse) konstaterar revisorerna att flera faktorer försvårar Försvarmaktens möjligheter att anpassa lönebildningen till att främja verksamhetsintresset. Det gäller attityderna till arbetsgivarfrågor inom Försvarmakten, myndighetens storlek och struktur samt den pågående omstruktureringen.

Granskningen visar att förbandschefen i stor utsträckning står ensam i lönebildningen, medan motparten vid förbanden är väl organiserad. Högkvarterets organisation är splittrad. Arbetsgivarfrågorna hanteras inom olika avdelningar av Högkvarteret. Detta resulterar i att ansvaret för styrning och uppföljning är oklart. På grund av de oklara ansvarsförhållandena följs t.ex. inte förbandens lönekostnader upp. Splittringen i Högkvarterets organisation leder också till att förbanden får oklara och ibland motstridiga styrsignaler vad gäller arbetsgivarpolitiken.

Revisorerna anser att uppföljningen av arbetsgivarpolitiken är ett viktigt instrument för att Försvarmakten ska kunna verksamhetsanpassa lönebildningen. Trots att förutsättningarna har förbättrats är Försvarmaktens uppföljning av lönebildningen fortfarande otillräcklig. Regeringen har också brustit i sitt ansvar att ställa krav på och följa upp Försvarmaktens arbetsgivarpolitik.

Rapporten har remissbehandlats. Yttranden över rapporten har lämnats av Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Facket för service och kommunikation (SEKO), Försvarsförbundet, Försvarmakten, Officersförbundet och Statskontoret.

## 2 Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden

### 2.1 Allmänna utgångspunkter

#### Rapporten

Revisorerna framhöll i rapporten att Försvarsmakten kan stärka sin arbetsgivarroll på tre olika sätt: genom att påverka och förändra attityder till arbetsgivarpolitiken inom organisationen, genom att skapa organisatoriska förutsättningar för en starkare arbetsgivarroll samt genom en förbättrad styrning och uppföljning av arbetsgivarpolitiken.

Granskningen har visat att Försvarsmakten bedriver en mycket kostsam arbetsgivarpolitik. Sedan 1996 har antalet anställda i Försvarsmakten minskat med en fjärdedel. Vid utgången av 2002 hade Försvarsmakten knappt 21 000 anställda. Försvarsmaktens personalkostnader har däremot inte minskat sedan 1996.

#### Remissinstansernas synpunkter

*Försvarsmakten* håller delvis med om de synpunkter och förslag som redovisas i rapporten. Däremot menar Försvarsmakten att de problem och fakta som revisorerna framför är väl kända. En del av frågorna hör enligt Försvarsmakten samman med den pågående omstruktureringen och är därför inte möjliga att rätta till. Andra frågor har Försvarsmakten arbetat för att lösa. I sitt remissyttrande skriver Försvarsmakten att arbetet med lönebildningen har resulterat i att myndigheten under 2002 haft god kontroll på löneutvecklingen i myndigheten.

*Arbetsgivarverket* skriver att man allmänt intygar revisorernas beskrivningar av dels sakförhållanden, dels de brister som påtalas. Verket menar att de problem som revisorerna tar upp är väl kända genom bl.a. tidigare utredningar.

*Ekonomistyrningsverket* tillstyrker de förslag som revisorerna lämnar. Verket betonar särskilt vikten av att Försvarsmaktens lönebildning kopplas till ekonomi- och verksamhetsstyrningen. Man kan enligt Ekonomistyrningsverket inte se vare sig lönebildning eller arbetsgivarpolitik isolerad från övrig styrning.

*SEKO* delar revisorernas uppfattning om problemen med Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik. Enligt SEKO bör regeringen ta initiativ till en översyn av Försvarsmakten som revisorerna föreslår.

*Försvarsförbundet* konstaterar att revisorernas rapport till stor del omfattar endast en del av Försvarsmaktens personal, nämligen yrkesofficerarna. Detta borde enligt förbundet betonas bättre än vad som gjorts i rapporten. Förbundet påpekar att 45 % av Försvarsmaktens anställda utgörs av civilanställda och att i princip ingen av dessa fått sin utbildning betald av staten. Försvarsförbundet understryker att utvecklingen av personalkostnader i förhållande

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

till antalet anställda inte sammanhänger med de civilanställdas löner eller förmåner.

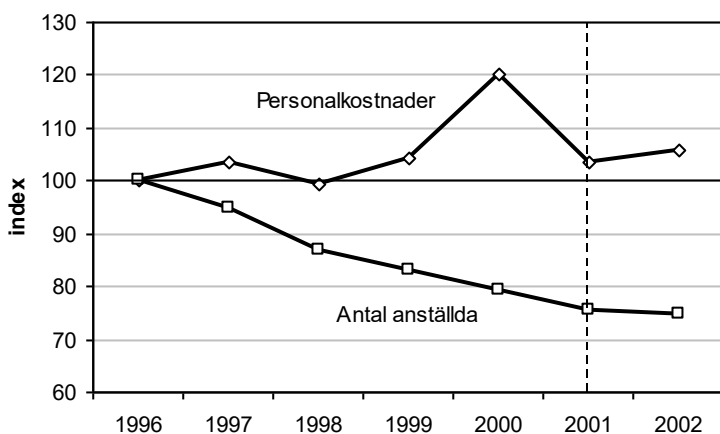
### Revisorernas överväganden

Problemen med Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik och lönebildning har varit kända länge. Riksrevisionsverket har tidigare påtalat många problem i samband med olika granskningar. Av revisorernas rapport framgår att Försvarsmakten inte lyckats åtgärda problemen, trots att de sedan länge är välkända.

Revisorernas granskning har inriktats mot hur Försvarsmakten centralt hanterar lönebildningen inom myndigheten samt hur regeringen agerar i fråga om myndighetens arbetsgivarpolitik. Styrning och uppföljning påverkar lönebildningen för såväl yrkesofficerare som civilanställda. Många av de problem som revisorerna funnit i sin granskning hänger dock samman med Försvarsmaktens hantering av yrkesofficerarna.

Försvarsmakten menar att man, i och med det arbete som lagts ned på lönebildningsfrågorna, under 2002 haft en god kontroll på löneutvecklingen i myndigheten. Revisorerna visade i rapporten hur Försvarsmaktens personalkostnader förändrats i förhållande till antalet anställda mellan åren 1996 och 2001 (s. 39, bilagan s. 41). Enligt Försvarsmaktens senaste årsredovisning har personalkostnaderna stigit ytterligare under år 2002, samtidigt som antalet anställda minskat endast marginellt. Detta illustreras i diagrammet nedan. Försvarsmaktens personalkostnader uppgick 2002 till 12,5 miljarder kronor.

**Diagram: Försvarsmaktens personalkostnader (fasta priser) och antalet anställda 1996–2002 uttryckt i index (basår 1996)**



Not: Personalkostnaderna har räknats om till år 2001 års prisläge med hjälp av konsumentprisindex.

Trots att Försvarsmakten minskat antalet anställda med en fjärdedel har personalkostnaderna inte minskat under samma period. År 2002 uppvisas tvärtom en ökning av personalkostnaderna mätt i fasta priser.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Remissinstanserna hänför delvis de problem med lönebildningen som revisorerna har påtalat till den pågående omstruktureringen av försvaret. Revisorerna bedömer dock att Försvarmakten genom att styra kompetensförsörjningen skulle kunnat lindra kompetensbristen i samband med omstruktureringen. Den kraftiga ökning av löner och personalkostnader som inträffade under 2000 till följd av omstruktureringen skulle också ha kunnat undvikas genom tydligare styrning och uppföljning från Försvarmaktens sida.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

## 2.2 Regeringens ansvar för arbetsgivarpolitiken

### Rapporten

Det delegerade arbetsgivaransvaret innebär att regeringen ska följa upp och ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik, medan myndigheterna har ansvar för att utforma och genomföra arbetsgivarpolitiken. I rapporten kunde revisorerna konstatera att Förvarsdepartementet inte förmått ställa krav på Försvarmaktens arbetsgivarpolitik. Enligt egen utsago hade departementet inte tillräcklig kompetens för att hantera arbetsgivarfrågorna. När det gällde frågor om tjänstgöringstiden per befattning för yrkesofficerare samt kraven på återrapportering till regeringen har departementet inte förmått att ställa krav på Försvarmakten.

Revisorerna konstaterade också att det rådde en långt driven växeltjänstgöring för yrkesofficerare vid Förvarsdepartementet där yrkesofficerare bemannade flera viktiga befattningar vid departementets militära enhet. Revisorerna ansåg att det fanns uppenbara risker med denna växeltjänstgöring och föreslog att regeringen noggrant skulle överväga fördelar och nackdelar med systemet.

I rapporten upprepade revisorerna sin tidigare framförda uppfattning att regeringens uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik borde fördjupas. I detta sammanhang var det enligt revisorerna viktigt att se till att respektive departement har tillräcklig kompetens för att tillgodogöra sig resultaten av en fördjupad uppföljning.

### Remissinstansernas synpunkter

*Försvarmakten* menar att regeringen följer upp myndighetens arbetsgivarpolitik kontinuerligt, dels i regelbundna muntliga genomgångar, dels genom Försvarmaktens års- och delårsredovisning som vid behov kompletteras med muntliga genomgångar.

*Ekonomistyrningsverket* tillstyrker revisorernas förslag om regeringens uppföljning av arbetsgivarpolitiken. Verket menar dessutom att det är viktigt att regeringen samordnar redovisningen av myndigheternas kompetensförsörjning med resultatstyrningen. Kompetensförsörjningen redovisas enligt verket i dag på oklara grunder vid sidan av myndigheternas årsredovisning, men vid samma tidpunkt. Ekonomistyrningsverket menar att om kompetensredovisningen inordnades i årsredovisningen skulle administrativt merarbete kunna undanröjas. Dessutom skulle den analytiska precisionen i den löne-

och arbetsgivarpolitiska uppföljningen öka. Uppföljningen av lönebildningen skulle därmed kunna bli en viktig del av budgetprocessen.

*Statskontoret* delar revisorernas uppfattning att en väsentlig del av regeringens arbetsgivarpolitiska ansvar består i att ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik och deras interna uppföljning av denna. Regeringens arbetsgivarpolitiska ansvar handlar ytterst om att skapa förutsättningar för myndigheternas agerande och att följa upp resultatet på det arbetsgivarpolitiska området.

Statskontoret delar vidare revisorernas uppfattning att uppföljningen av den statliga arbetsgivarpolitiken i stort måste utvidgas och fördjupas. En arbetsgivarpolitisk stabsresurs kan vara en del av ett utvecklat uppföljnings- och utvärderingssystem. Statskontoret vill dessutom framhålla vikten av en samlad och systematisk redovisning av statens arbetsgivarpolitik samt möjligheten att göra arbetsgivarpolitiska jämförelser mellan myndigheter.

*SEKO* menar att det finns anledning att överväga hur regeringens ansvar för försvaret ska utövas. Enligt förbundet bör Finansdepartementet i större utsträckning delta i styrningen av försvaret, eftersom Finansdepartementet har ett allmänt policyansvar för den statliga förvaltningspolitiken.

*Officersförbundet* ställer sig positivt till växeltjänstgöringen för yrkesofficerare vid Försvarsdepartementet. Förbundet menar att de fördelar det innebär att ha tillgång till sakkunskap vid beredning av beslutsunderlag, förvärvad genom mångårig yrkeserfarenhet, klart överväger de eventuella nackdelar revisorerna fört fram.

### **Revisorernas överväganden och förslag**

En förutsättning för att förbättringar av Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik ska komma till stånd är att regeringen tar sitt ansvar inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken i staten. Försvarsdepartementet saknar dock enligt egen utsägo nödvändig kompetens inom arbetsgivarområdet.

Växeltjänstgöringen för officerare vid Försvarsdepartementet har inte inneburit någon förbättring av departementets förmåga att hantera arbetsgivarfrågorna. Andra granskningar och utredningar visar att Försvarsdepartementet, trots den omfattande växeltjänstgöringen, inte har kunnat analysera försvaret. Detta har inneburit att departementets styrning av försvaret har försvårats (se t.ex. FOI:s rapport från år 2000, *Den problematiska styrningen*).

Revisorerna har svårt att se de positiva effekterna av växeltjänstgöringen. Däremot är riskerna tydligare. Den omfattande växeltjänstgöringen kan göra det svårare för regeringen att värdera Försvarsmaktens förslag i olika frågor utifrån ett övergripande politiskt perspektiv.

I granskningen om statens personalpolitik (förs. 2002/03:RR2) föreslog revisorerna att regeringens uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik skulle fördjupas. Även Arbetsgivarpolitikutredningen (SOU 2002:32) har framfört detta förslag. En ny stabsmyndighet skulle enligt revisorerna kunna ge regeringen bättre underlag inom personalpolitikens område. Revisorerna anser att departementen också bör ha tillräcklig kompetens för att följa upp och ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Revisorerna föreslår

- att regeringen informerar riksdagen om hur regeringen fortsättningsvis ska följa upp och ställa krav på Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik
- att regeringen prövar möjligheten att avbryta systemet med växeltjänstgöring för yrkesofficerare vid Försvarsdepartementet och redovisar fördelar och nackdelar med systemet för riksdagen
- att regeringen, i samband med att man lämnar förslag om hur uppföljningen av myndigheternas arbetsgivarpolitik kan utformas, bedömer behovet av kompetens inom Regeringskansliet för att hantera arbetsgivarfrågorna.

## 2.3 Högkvarterets organisation

### Rapporten

Revisorerna konstaterade i rapporten att Högkvarterets ansvar för personalfrågor var oklart. Personal- och arbetsgivarfrågor hanteras inom olika delar av Högkvarteret. Rapporten visar att olika och ibland motstridiga styrsignaler har gått ut till förbanden från Högkvarteret. Den oklara ansvarsfördelningen har också lett till att ingen avdelning i Högkvarteret följde upp förbandens lönekostnader.

Personalstabens inflytande i Försvarsmakten är också begränsat. I de fall där tolkningen av den arbetsgivarpolitiska styrningen skilde sig mellan personalstaben och grundorganisationsledningen hade grundorganisationsledningen fått tolkningsföreträde.

### Remissinstansernas synpunkter

*Försvarsmakten* menar att den senaste omorganisationen, som trädde i kraft den 1 januari 2003, lett till en renodling av strategiska och verkställande frågor. Strategiska och långsiktiga frågor avgörs av personalstaben, som finns inom strategiledningen på Högkvarteret. Andra frågor som rör personalförsörjning och myndighetens gemensamma resurser hanteras av grundorganisationsledningen vid Högkvarteret.

*SEKO* instämmer i revisorernas mening att Högkvarterets organisation i vissa fall kan orsaka svårigheter när det gäller tillämpningen av Försvarsmaktens lönepolitik.

*Försvarsförbundet* delar revisorernas synpunkter på Högkvarterets organisation. Förbundet skriver att man redan i samband med Personalförsörjningsutredningens betänkande framförde att personalfunktionen i Högkvarteret borde stärkas. Dessutom menar förbundet att personalfrågorna och lönebildningen riskerar att försvagas genom de organisationsförändringar som genomförts i Högkvarteret.

*Officersförbundet* anser att arbetsgivarfunktionen bör förstärkas och samlas organisatoriskt direkt under Försvarsmaktens ledning. Kompetensförsörjningen är enligt förbundet en strategisk process med många inslag som måste

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

hållas samman av en ledning med kompetens som nu finns utspridd på flera olika delar av den nuvarande organisationen Högkvarteret.

Officersförbundet påpekar att Försvarsmakten har haft svårt att samordna sitt beteende och sin förhandlingskompetens. Förbundet menar att arbetsgivaren måste bli tydligare och mer konsekvent, på alla nivåer, för en positiv utveckling av lönebildningen.

### Revisorernas överväganden och förslag

De tillfrågade fackförbunden inom Försvarsmakten delar revisorernas kritik av Högkvarterets splittrade organisation. Försvarsmakten menar att den nya organisation som införts den 1 januari 2003 har inneburit en renodling av strategiska och verkställande frågor. Fortfarande är dock ansvaret för arbetsgivarfrågor uppdelat på flera olika delar av Högkvarteret. Den grundläggande osäkerheten kring ansvarsfördelningen mellan personalstaben och grundorganisationsledningen kvarstår. Den nya organiseringen av Högkvarteret motsvarar enligt revisorerna inte den samlade ledning av arbetsgivarfrågorna som bl.a. Personalförsörjningsutredningen (SOU 2001:23) tidigare föreslagit och som regeringen förordat inför försvarsbeslutet 2001 (prop. 2001/02:10).

Många av de problem med lönebildningen som beskrivs i rapporten kan härledas till Högkvarterets splittrade organisation och till oklara ansvarsförhållanden i olika delar av organisationen. Revisorerna anser att Försvarsmaktens centrala ledning bör utformas så att myndigheten kan bedriva en verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik.

Revisorerna föreslår

- att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla förslag till hur ansvaret för arbetsgivarpolitiken ska samlas och tydliggöras i Högkvarteret.

## 2.4 Försvarsmaktens uppföljning av lönebildningen

### Rapporten

Revisorerna konstaterade att Försvarsmakten förbättrat sina förutsättningar att följa upp lönebildningen inom myndigheten. En tydlig lönepolicy har formulerats, och man har även börjat införa ett system för att värdera olika befattningar inom organisationen. Den uppföljning av lönebildningen som i praktiken äger rum är dock fortfarande mycket bristfällig.

För det första blir Försvarsmaktens uppföljning lidande av Högkvarterets splittrade organisation. Då olika delar av Högkvarteret följer upp lönebildningen riskerar man att de signaler som når förbanden blir motstridiga. Det oklara ansvarsförhållandet har också lett till att förbandens lönekostnader inte har följts upp.

För det andra är den uppföljning som görs otillräcklig. Villkorssektionen är en del av Högkvarterets personalstab som hanterar centrala förhandlingar med fackförbunden samt uppföljning och analys av lönebildningen inom

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Försvarsmakten. Denna sektion har endast 6 anställda. Vid sidan av andra arbetsuppgifter ska de följa upp lönebildningen i en organisation med nästan 20 000 anställda och 65 olika organisationsenheter spridda över landet. Revisorerna bedömde att Högkvarterets nya organisation inte skulle medföra någon lösning av dessa problem.

Revisorerna påpekade också att Försvarsmakten inte kartlagt löneskillnaderna mellan män och kvinnor inom organisationen. Det innebär att Försvarsmakten bryter mot jämställdhetslagen (1991:433) som i detta avseende gäller för samtliga arbetsgivare med 10 eller fler anställda.

### Remissinstansernas synpunkter

*Försvarsmakten* menar att man under de senaste åren lagt ned mycket arbete på att förbättra styrning och uppföljning av lönebildningen. I sitt yttrande tar Försvarsmakten upp lönepolicyn, den strukturerade metoden för lönebildning, befattningsvärderingssystemet, differentierade förhandlingsmandat till förbandscheferna samt en tydlig styrning av det ekonomiska utrymmet för löneutvecklingen vid förbanden. Resultatet har enligt Försvarsmakten blivit att myndigheten under 2002 haft god kontroll på löneutvecklingen i myndigheten.

*SEKO* delar revisorernas uppfattning att uppföljningen av lönebildningen brister inom Försvarsmakten. Förbundet menar att Försvarsmakten har större brister i detta avseende än vad som finns inom flertalet andra statliga områden. En översyn av uppföljningsarbetet inom Försvarsmakten är enligt SEKO helt motiverad.

*Försvarsförbundet* delar revisorernas uppfattning att uppföljningen av arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten bör stärkas.

*Officersförbundet* skriver i sitt yttrande att villkorssektionen är underdimensionerad och felplacerad i organisationen. Detta leder enligt Officersförbundet till att Högkvarteret inte kan föra ut intentionerna med försvarsmaktsavtalen. Förbandscheferna nås av motstridiga budskap.

Angående lönekartläggningen framhåller förbundet det partsgemensamma arbetet med att utveckla och genomföra Försvarsmaktens centrala jämställdhetsplan. Som ett led i detta arbete är parterna överens om att gemensamt utveckla formerna för återkommande lönekartläggningar och för hur dessa resultat ska omhändertas i organisationen.

### Revisorernas överväganden och förslag

Försvarsmakten tar i sitt yttrande upp flera förbättringar av styrning och uppföljning av lönebildningen. Dessa åtgärder har revisorerna noterat i sin rapport. Åtgärderna förbättrar förutsättningarna för uppföljning av lönebildningen. Däremot bidrar dessa åtgärder inte till att någon uppföljning genomförs eller att åtgärder vidtas med anledning av uppföljningen. Avsaknaden av uppföljning är ett av de allvarligare problemen revisorerna identifierat med Försvarsmaktens lönebildning.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**



För att Försvarsmakten ska kunna följa upp lönebildningen krävs att uppföljningsfunktionen ges tillräckligt med resurser och har en stark och tydlig ställning inom organisationen.

Försvarsmaktens bristande uppföljning av lönebildningen har bl.a. inneburit att man bryter mot jämställdhetslagen. Detta illustrerar vikten av att Försvarsmaktens uppföljning förbättras. Enligt verksförordningen (1995:1322) ska myndighetschefen bl.a. se till att myndighetens verksamhet kontrolleras på ett betryggande sätt. Revisorerna menar att Försvarsmakten inte heller har levtt upp till detta krav.

Revisorerna föreslår

- att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla sin uppföljning av arbetsgivarpolitiken. Revisorerna utgår från att myndigheten följer gällande lagar och förordningar.

## 2.5 Försvarsmaktens styrning av kompetens och lönebildning

### Rapporten

Personalbrist, upplevd eller verklig, kan driva upp lönerna inom organisationen. Revisorerna framhöll i rapporten att Försvarsmakten i större utsträckning borde styra kompetensförsörjningen. Genom att styra personal dit behovet fanns skulle Försvarsmakten kunna mildra kompetensbristen vid flera förband. En tydligare styrning av kompetensförsörjningen skulle underlätta verksamhetsanpassningen av lönebildningen.

En förbandschef ska genom bemanningsuppdrag bistå Försvarsmaktens olika ledningsorgan, skolor och centrum med personal. En yrkesofficer kan således vara placerad vid ett förband men genom ett bemanningsuppdrag tjänstgöra vid t.ex. Högkvarteret eller en militärhögskola. Revisorerna konstaterade att hanteringen av förbandens olika bemanningsuppdrag dels drev upp förbandens lönekostnader, dels försvårade för förbandschefen att åstadkomma en önskvärd lönespridning. Inom armén förvärrades dessutom kompetensbristen av den bristfälliga samordningen av bemanningsuppdragen.

Försvarsmaktens styrning av lönebildningen har också varit svag, delvis som följd av den tidigare redovisade oklara ansvarsfördelningen inom Högkvarteret. Försvarsmakten har vid flera tillfällen tvingats till kompromisser i viktiga arbetsgivarfrågor – efter motstånd från framför allt Officersförbundet. Försvarsmaktens svaga styrning av lönebildningen har bl.a. visat sig i samband med avvecklingen av lönetilläggen för yrkesofficerare. Hanteringen av denna avveckling medför risk för ökade lönekostnader.

Revisorerna konstaterade också att Försvarsmaktens kostnader för avvecklingen av personal varit mycket höga. Både Riksdagens revisorer och RRV har kritiserat förhållandet att avvecklingsinsatser riktats mot personalgrupper som Försvarsmakten önskat behålla.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

## Remissinstansernas synpunkter

SEKO delar revisorernas synpunkt att Försvarsmakten i större utsträckning bör styra kompetensförsörjningen. Förbundet vill dock framhålla att det mot bakgrund av den höga omställningstakten i försvaret är svårt att undvika relativt höga omställningskostnader under en begränsad period.

Officersförbundet delar inte revisorernas syn på styrningen av kompetens. Förbundet menar att officerarnas kompetens efterfrågas och måste utvecklas på olika platser i landet. Det finns enligt förbundet behov av en viss rörlighet inom Försvarsmakten. Officersförbundet drar slutsatsen att man inte kommer att kunna tillgodose kravet på rörlighet genom att enbart kommendera personalen. Man måste i stället skapa incitament för den enskilde att välja den väg som innebär en fördel för Försvarsmakten.

Officersförbundet menar att inlösningen av lönetilläggen skapat spänningar i organisationen som kommer att kvarstå i flera år. Dessa spänningar växer enligt förbundet i och med att Försvarsmakten inte förmår att understödja förbanden för att uppnå den tillämpning av avtalen som parterna var överens om.

## Revisorernas överväganden och förslag

Revisorerna står fast vid sin uppfattning att Försvarsmakten genom att i större utsträckning styra kompetensförsörjningen skulle kunna minska de problem som uppstår i samband med omstruktureringen. Det behov av personalrörlighet som Officersförbundet för fram hänger samman med yrkesofficerarnas utveckling och utbildning till chefspositioner. För att en officer ska kunna fungera som chef på högre nivå bör denne enligt uppfattningen inom Försvarsmakten ha haft olika typer av befattningar i organisationen.

Revisorerna vill erinra om att regeringen enligt försvarsbeslutet uppdragit åt Försvarsmakten att genomföra förändringar i personalförsörjningssystemet (prop. 2001/02:10). Genom att skapa nya karriärmöjligheter inom Försvarsmakten kan rörligheten för yrkesofficerare minska. Revisorerna förutsätter att regeringen noggrant följer hur personalförsörjningssystemet inom Försvarsmakten utvecklas och återkommer med redovisningar till riksdagen i frågan.

Den direkta styrningen av lönebildningsfrågor har blivit starkare och tydligare sedan Riksrevisionsverket uppmärksammade problemen 1998. Fortfarande finns dock problem som framför allt kan hänföras till den organisatoriska splittringen i Högkvarteret. Revisorerna menar också att styrningens verkan i stor utsträckning gått förlorad eftersom lönebildningen inte tillräckligt följts upp från Högkvarteret.

Försvarsmaktens kostnader för personalavvecklingen har varit mycket höga. Mellan åren 2000 och 2002 har kostnaden för avveckling av yrkesofficerare varit drygt en miljard kronor per år. Under 2002 betalade Försvarsmakten i genomsnitt 1,3 miljoner kronor för varje officer som lämnat myndigheten. Regeringens redovisning för riksdagen av avvecklingskostnaderna har varit bristfällig. I budgetpropositionen för år 2003 redovisar regeringen inga kostnader för avvecklingen av personal.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

Revisorerna föreslår

- att regeringen noggrant följer upp Försvarmaktens avvecklingskostnader och årligen redovisar dessa för riksdagen.

### 3 Revisorernas förslag

Med hänvisning till vad som framförts under revisorernas överväganden och förslag föreslår Riksdagens revisorer att riksdagen fattar följande beslut:

#### **Försvarsdepartementets hantering av arbetsgivarpolitiken**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om regeringens hantering av Försvarmaktens arbetsgivarpolitik.

#### **Växeltjänstgöringen vid Försvarsdepartementet**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om växeltjänstgöringen vid Försvarsdepartementet.

#### **Regeringens uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.2 om åtgärder för att förbättra regeringens uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik.

#### **Tydligare organisation i Högkvarteret**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.3 om Högkvarterets organisation.

#### **Bättre uppföljning av Försvarmaktens arbetsgivarpolitik**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.4 om att Försvarmakten bör utveckla uppföljningen av arbetsgivarpolitiken.

#### **Regeringens uppföljning av försvarets omstrukturering**

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad Riksdagens revisorer anför i avsnitt 2.5 om att regeringen bättre bör följa upp omstruktureringen inom försvaret.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Ingemar Josefsson (s), Anders G Högmark (m), Anita Jönsson (s), Gunnar Andréén (fp), Hans Stenberg (s), Agneta Lundberg (s), Kenneth Lantz (kd), Bengt Silfverstrand (s), Karl-Gösta Svenson (m), Conny Öhman (s) och Lennart Hedquist (m).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit t.f. kanslichef Karin Brunsson, t.f. utredningschef Karin Rudberg och avdelningsdirektör Anders Widholm (föredragande).

Stockholm den 16 april 2003

På Riksdagens revisorers vägnar

*Ingemar Josefsson*

*Anders Widholm*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.



Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.  
Bilaga

Rapport 2002/03:6

---

# Giv akt på lönebildningen – arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten

## Förord

Riksdagens revisorer har på förslag från försvarsutskottet granskat arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten, med särskilt avseende på lönebildningen. Granskningen har föregåtts av en förstudie, *Arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten* (förstudie 2001/02:20) som revisorerna beslutade om i maj 2002.

Underlaget till denna granskning har, förutom dokumentstudier, bestått av intervjuer med företrädare för Försvarsmakten, centralt och regionalt, de fackliga organisationerna inom Försvarsmaktens område samt företrädare för Regeringskansliet.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas andra avdelning. I avdelningen ingår följande ledamöter och suppleanter: ordförande Per Rosengren (v), vice ordförande Bengt Silfverstrand (s), Hans Stenberg (s), Margit Gennser (m), Nils-Göran Holmqvist (s), Ulla Wester (s), Nina Lundström (fp) och Lennart Hedquist (m).

Inom Riksdagens revisorers kansli har avdelningsdirektör Anders Widholm ansvarat för granskningen. Även utredningschef Karin Rudberg och kanslichef Åke Dahlberg har deltagit i arbetet.

Denna rapport är beslutad av revisorerna i plenum den 6 februari 2003. Rapporten sänds på remiss. Revisorerna har sedan för avsikt att överlämna en samlad bedömning till riksdagen under våren 2003.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## Sammanfattning

Riksdagens revisorer har efter ett förslag från försvarsutskottet granskat arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten. I begreppet arbetsgivarpolitik finns flera komponenter, bl.a. rekryterings-, arbetstids- och arbetsmiljöfrågor. Riksdagens revisorer har valt att koncentrera sin granskning av arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten till lönebildningen. Med lönebildning avses här de processer och det agerande som leder fram till att lön bestäms för en arbetstagare. Utfallet av lönebildningen är lönesättningen, dvs. lönen för den individuella arbetstagaren.

Lönebildningen är en myndighets viktigaste arbetsgivarpolitiska instrument. Myndighetens lönebildning påverkar inte bara den egna verksamheten, utan har dessutom verkningar för samhällsekonomin i stort.

Granskningen av lönebildningen inom Försvarsmakten bygger i huvudsak på en statistisk undersökning av lönerna inom Försvarsmakten, intervjuer med företrädare för Försvarsmakten centralt, arbetstagarorganisationerna och Regeringskansliet samt besök vid ett antal förband.

### Arbetsgivarpolitik i staten

Riksdag, regering och myndigheter har olika roller när det gäller arbetsgivarpolitiken i staten. Riksdagens ansvar ligger i besluten om myndigheternas ekonomiska ramar samt stiftandet av arbetsrättsliga lagar. Regeringens roll består av att utnämna myndighetschefer samt att ställa krav på och följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik. Ansvar för arbetsgivarpolitiken i staten vilar på regeringen, som dock har delegerat detta ansvar till myndighetscheferna.

Rätten att sluta kollektivavtal på det statliga området är dock genom regeringens delegation förbehållen Arbetsgivarverket. Verket ska fungera som en medlemsorganisation för de statliga arbetsgivarna och ska samordna den arbetsgivarpolitik som bedrivs inom de statliga myndigheterna.

Genom kollektivavtalen ger Arbetsgivarverket myndigheterna rätten att sluta egna, lokala, kollektivavtal. Arbetsgivarpolitiken i staten bedrivs därför framför allt vid de olika myndigheterna.

### Lönebildningen inom Försvarsmakten

Försvarsmakten består av två delar: en insatsorganisation och en grundorganisation. Insatsorganisationen består av de staber och krigsförband som Försvarsmakten använder eller kan sätta upp för insatser enligt de fyra huvudmål som riksdagen beslutat om.

Grundorganisationen är den mera synliga delen av Försvarsmakten och är den organisation som producerar de krigsförband som används i insatsorganisationen. Organisationen består av 65 olika organisationsenheter (förband, skolor och centrum) runt om i landet.

Myndighetens chef är överbefälhavaren (ÖB) som styr Försvarsmakten genom den centrala ledningsorganisationen Högkvarteret.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

Arbetsgivaransvaret inom Försvarsmakten är i viss utsträckning delegerat till cheferna för de olika organisationsenheterna. En förbandschef beslutar således, med vissa undantag, om löner för de yrkesofficerare och civilanställda som finns vid förbandet. Arbetsgivaransvaret inskränks dock av förbandets ekonomiska ramar samt regler och avtal som Högkvarteret beslutat om. Högkvarteret ska också följa upp hur lönebildningen och arbetsgivarpolitiken bedrivs vid förbanden. Överbefälhavaren har, i sin roll som chef för en enrådighetsmyndighet, ansvaret inför regeringen för arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten.

### **Löneutvecklingen inom Försvarsmakten**

Lönenivån inom Försvarsmakten är hög jämfört med den statliga sektorn i övrigt, i synnerhet med tanke på att de anställda har fått sin utbildning betald av staten och alltså börjar sitt arbetsliv utan studieskulder. Försvarsmaktens personalkostnader har heller inte minskat under perioden 1996–2001, då Försvarsmakten, mätt i antalet anställda, minskat med en fjärdedel. Riksrevisionsverket (RRV) har i tidigare utredningar kritiserat Försvarsmaktens relativt kostsamma avtal, bl.a. med avseende på den stora förekomsten av lönetillägg för yrkesofficerare. Revisorerna kan i denna granskning konstatera att lönerna inom Försvarsmakten ökade kraftigt i samband med omstruktureringen av försvaret under år 2000.

Syftet med revisorernas granskning har inte varit att uttala sig om huruvida officerare har för hög lön eller inte. Revisorerna har i stället undersökt om lönebildningen använts som ett effektivt arbetsgivarpolitiskt instrument inom Försvarsmakten. Under granskningen har revisorerna funnit brister i styrning och uppföljning som leder till att lönebildningen inte kan fungera som ett arbetsgivarpolitiskt instrument inom myndigheten. Förbandscheferna kan i mycket begränsad omfattning rikta löneökningar mot anställda eller yrkesgrupper som förbandschefen önskar premiera eller behålla. Mot denna bakgrund finns det anledning att ifrågasätta om Försvarsmaktens löne- och personalkostnader är motiverade utifrån verksamhetens krav.

### **Revisorernas överväganden**

En myndighets roll som arbetsgivare kan stärkas på tre olika nivåer: genom att påverka attityder, genom myndighetens organisation samt genom myndighetens styrning och uppföljning av arbetsgivarpolitiken.

Attityderna till arbetsgivarfrågor inom Försvarsmakten försvårar myndighetens möjligheter att bedriva en verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik. Granskningen visar att förbandschefen i stor utsträckning står ensam i lönebildningen, medan motparten på förbandsnivå är väl organiserad. I och med Officersförbundets starka ställning och den kompetensbrist som råder har förbandschefen svaga incitament att driva arbetsgivarens linje i förhandlingar, men starka incitament att gå arbetstagarorganisationerna till mötes. Detta gör att åtgärder från Högkvarteret som stärker eller försvagar förbandschefens roll som arbetsgivare får mycket stora konsekvenser.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga



Högkvarterets organisation är splittrad. Arbetsgivarfrågorna hanteras inom olika avdelningar av Högkvarteret. Detta resulterar i att ansvaret för styrning och uppföljning är oklart. Exempelvis har uppföljningen av förbandens lönekostnader fallit mellan två stolar. Förbandens lönekostnader är därför i mycket begränsad utsträckning föremål för uppföljning. Splittringen i Högkvarterets organisation leder också till att förbanden får oklara och ibland motstridiga styrsignaler vad gäller arbetsgivarpolitiken.

Försvarsmaktens styrning av arbetsgivarpolitiken blir lidande av den organisatoriska splittringen. Dessutom har Högkvarteret underlåtit att utnyttja de möjligheter till styrning som finns av framför allt kompetensförsörjningen.

Uppföljningen av arbetsgivarpolitiken är en av myndighetsledningens absolut viktigaste instrument för att styra arbetsgivarpolitiken. Trots att förutsättningarna har förbättrats är Försvarsmaktens uppföljning av lönebildningen fortfarande både splittrad och otillräcklig.

Regeringen har också brustit i sitt ansvar för att ställa krav på och följa upp Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik.

### Revisorernas förslag

- Regeringen bör ge Försvarsmakten i uppdrag att se över hur ansvaret för lönebildningen inom myndigheten kan tydliggöras.
- Revisorererna anser att Försvarsmakten i större utsträckning bör styra kompetensförsörjningen. Vidare bör Försvarsmakten och regeringen noga följa Försvarsmaktens höga personalkostnader, framför allt med tanke på avvecklingskostnaderna för yrkesofficerarna samt de avskafade lönetilläggen.
- Regeringen bör ge Försvarsmakten i uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetsgivarpolitiken. Uppföljningsfunktionen inom myndigheten bör ha tillräckligt med resurser samt ha en stark och tydlig ställning inom organisationen.
- Regeringen bör agera utifrån tidigare förslag från revisorererna (2002/03:RR2) och Arbetsgivarpolitikutredningen (SOU 2002:32) om fördjupad uppföljning av arbetsgivarpolitiken vid myndigheterna. Dessutom bör departementen tillföras tillräcklig kompetens för att kunna hantera den information som uppföljningen kan generera.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

# 1 Om granskningen

Efter ett förslag från försvarsutskottet gjorde Riksdagens revisorer en förstudie om arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten. Där konstaterades att flera tidigare utredningar pekat på att Försvarsmakten är svag i sin roll som arbetsgivare.<sup>1</sup> Dessutom hade löneökningarna inom Försvarsmakten år 2000 varit kraftiga jämfört med den statliga sektorn i övrigt. En fråga som försvarsutskottet i sitt granskningsförslag särskilt framhöll var hur partsförhållanden och lönebildning förändrats av den delegering av arbetsgivaransvaret som genomförts inom Försvarsmakten under 1990-talet.

Revisorernas förstudie gav flera belägg för att Försvarsmakten verkligen är svag som arbetsgivare och således har svårt att hävda verksamhetsintresset mot andra intressen såsom krav på generella löneökningar m.m. Någon närmare undersökning av orsakerna till denna svaghet i arbetsgivarrollen hade dock inte gjorts. Revisorerna beslutade därför att genomföra en granskning av arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten, med särskilt avseende på lönebildningen.

Det faktum att löneökningen varit kraftig inom Försvarsmakten kan vara ett tecken på att lönebildningen inte fungerar som ett verksamt arbetsgivarpolitiskt instrument. Syftet med denna granskning är dock inte att uttala sig om huruvida anställda vid Försvarsmakten har för hög lön. Revisorerna har i stället undersökt hur arbetsgivaransvaret utövas inom Försvarsmakten. Syftet har varit att undersöka om lönebildningen används som ett effektivt arbetsgivarpolitiskt instrument inom myndigheten. Om lönebildningen inte används på rätt sätt finns risken att myndigheten betalar ut onödigt höga löner, men också att man inte förmår att rikta lönesatsningarna mot de grupper där en löneökning kan göra mest nytta för att behålla viktig kompetens. Resultatet av en bristfällig lönebildning kan således vara både för höga och för låga löner.

## 1.1 Arbetsgivarpolitik

Arbetsgivarpolitik är en sammanfattande benämning på arbetsgivarens agerande gentemot sin personal för att uppnå målen med verksamheten. Till de arbetsgivarpolitiska instrumenten hör framför allt lönebildningen, men det är viktigt att poängtera att arbetsgivarpolitiken består av mer än bara lönebildningen. Till arbetsgivarpolitiken hör också frågor om exempelvis rekrytering, arbetsmiljö och arbetstid. För att en myndighet ska lyckas med sin arbetsgivarpolitik krävs att myndigheten lyckas anpassa lönebildning, rekrytering, arbetsmiljö och arbetstider m.m. efter verksamhetens krav. Verksamhetsanpassningen av arbetsgivarpolitiken är alltså det centrala i arbetsgivarrollen.

I begreppet arbetsgivarpolitik finns många olika komponenter. Riksdagens revisorer har dock valt att koncentrera sin granskning av arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten till lönebildningen. Begreppet lönebildning används i debatten på flera olika sätt. I denna granskning används lönebildning för att

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>1</sup> RR förstudie 2001/02:20, *Arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten*

beteckna de processer och det agerande som leder fram till att lön bestäms för en arbetstagare. Utfallet av lönebildningen är lönesättningen, dvs. lönen för den individuella arbetstagaren.

### Varför granska lönebildningen?

Lönebildningen är en myndighets viktigaste arbetsgivarpolitiska instrument. Myndighetens lönebildning påverkar inte bara den egna verksamheten, utan har dessutom verkningar för samhällsekonomin i stort. Även för en så pass materielintensiv verksamhet som Försvarsmakten utgör löne- och personalkostnader en betydande del av myndighetens budget. För år 2001 utgjorde personalkostnaderna 35 % (dvs. drygt 12 miljarder kr) av verksamhetens totala kostnader.

Lönebildningen är också en myndighets mest tydliga arbetsgivarpolitiska instrument. Genom lönebildningen uppstår konkreta utfall i form av t.ex. löneökningar och avtal som är jämförelsevis lätta att urskilja och granska.

I denna granskning bör man också se lönebildningen som ett uttryck för hur arbetsgivarpolitiken bedrivs inom Försvarsmakten. Genom att granska hur delegeringen fungerar med avseende på lönebildningen vill revisorerna också se hur arbetsgivarpolitiken utövas inom Försvarsmakten i allmänhet. I en granskning av lönebildningen är man också tvungen att ta hänsyn till andra arbetsgivarpolitiska frågor som har betydelse för innehållet i verksamheten, t.ex. kompetensförsörjning.

En granskning av arbetsgivarpolitiken och lönebildningen inom Försvarsmakten skulle också kunna ses som en fallstudie i en granskning av hur arbetsgivarpolitiken bedrivs i större statliga myndigheter med delegerat arbetsgivaransvar. Revisorerna kommer dock inte att uttala sig om detta i den här granskningen. Det finns också förhållanden inom Försvarsmakten som kan utgöra speciella förutsättningar för arbetsgivarpolitiken. Detta diskuteras i kapitel 3.

### 1.2 Hur har granskningen genomförts?

Granskningen av arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten bygger i huvudsak på följande underlag:

- en statistisk undersökning av lönerna inom Försvarsmakten,
- intervjuer med företrädare för Försvarsmakten centralt, arbetstagarorganisationerna och Regeringskansliet samt
- besök vid ett urval av förband.

### Statistisk undersökning av löner

Lönestatistik för Försvarsmakten mellan åren 1993 och 2001 har tagits fram i samarbete med Statistiska centralbyrån. Statistiken bygger på de uppgifter som Försvarsmakten och andra myndigheter årligen rapporterar in till Arbetsgivarverket. Den statistiska analysen presenteras i kapitel 4.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## Intervjuer på central nivå

Intervjuer har genomförts med företrädare för Försvarsmaktens centrala ledningsorganisation – Högkvarteret. Under granskningen har också intervjuer med de tre stora arbetstagarorganisationerna som är verksamma inom Försvarsmakten genomförts, dvs. Officersförbundet, Försvarsförbundet och SEKO. Slutligen har också handläggare inom Försvarsdepartementet intervjuats för att belysa regeringens styrning och uppföljning av Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik.

## Förbandsbesök

Under granskningen har fyra förband besökts. Förbanden har valts ut så att underlaget ska ge en mångsidig bild av Försvarsmaktens decentraliserade organisation. Således har förbanden valts ut med avseende på försvarsgren (armén, flygvapnet och marinen), geografisk lokalisering, antalet anställda och strukturen (yrkesofficerare och civilanställda) hos personalen. De förband som besökts är: Upplands regemente (S 1) i Enköping, Jämtlands fältjägarregemente (I 5) i Östersund, Skaraborgs flygflottilj (F 7) i Lidköping samt Tredje ytstridsflottiljen (3.ystrflj) i Karlskrona. De utvalda förbanden redovisas i tabellen nedan.

**Tabell 1.1 Urval av förband i granskningen**

Förband	Vapenslag	Ort	Antal yrkesofficerare	Antal civilanställda	Antal anställda totalt
S 1	Armén	Enköping	263	69	332
I 5	Armén	Östersund	201	25	226
F 7	Flygvapnet	Lidköping	476	194	670
3.ystrflj	Marinen	Karlskrona	227	0	227

Antalet anställda avser i tabellen ovan de personalramar (exklusive bemanningsuppdrag) som förbanden tilldelats. Vakanser vid förbandet kan innebära att antalet anställda i praktiken är mindre än vad som anges i tabellen.

Källa: Försvarsmakten (april 2002)

Armén utgör den största andelen av Försvarsmakten, både sett till antalet förband och antalet anställda. Av den anledningen har två arméförband valts ut tillsammans med ett från flygvapnet och ett från marinen.

Andelen civilanställda inom marinen är mycket låg. I genomsnitt är endast drygt 5 % av de anställda inom marinen civilanställda. Tredje ytstridsflottiljen i Karlskrona är således inget uppseendeväckande fall vad gäller antalet civilanställda. Andelen civilanställda inom flygvapnet är däremot relativt hög. I genomsnitt är 32 % av de anställda inom flygvapnet civilanställda. Personalstrukturen inom Försvarsmakten och de olika försvarsgrenarna diskuteras utförligare i kapitel 2.

Vad gäller den geografiska spridningen av förband kan man utgå från att fördelningen mellan t.ex. norr och söder inte är lika intressant som fördelningen mellan Mälardalen och övriga landet. I de inledande intervjuerna med företrädare för Försvarsmaktens högkvarter och de fackliga organisationerna framkom att problemen för förband i Mälardalen och Stockholm skiljer sig

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .

Bilaga

från övriga förband. Svårigheten att locka yrkesofficerare till Stockholmsområdet har föranlett ett urval med avseende på förbandets geografiska placering i förhållande till Mälardalen.

Under granskningen har också företrädare för Försvarmaktens logistik (FMLOG) intervjuats. FMLOG är en ny typ av organisationsenhet inom Försvarmakten som skapats för att hålla samman stöd- och underhållstjänsterna i en organisation. Försvarmaktens logistik beskrivs i ett eget stycke i kapitel 2.

### 1.3 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en allmän bakgrund till Försvarmakten och kapitel 3 en bakgrund till statlig arbetsgivarpolitik. Syftet är att ge läsaren en allmän beskrivning av området samt att identifiera de förutsättningar som finns för att bedriva arbetsgivarpolitik inom myndigheten Försvarmakten.

I kapitel 4 presenteras den kvantitativa analysen av löner och personalkostnader inom Försvarmakten. Här redovisas ett antal indikatorer på lönebildningen inom Försvarmakten under perioden 1993–2001. Den kvantitativa analysen ger en uppfattning om vissa problem med lönebildningen inom Försvarmakten och även vissa utgångspunkter inför den kvalitativa studien.

I kapitlen 5–8 behandlas lönebildningens styrning, delegering och genomförande i Försvarmakten. I kapitel 5 analyseras Försvarmaktens centrala styrning av förbanden med särskilt avseende på lönebildningen. I kapitel 6 behandlas relationen mellan Försvarmakten och fackförbunden och de försvarmaktsgemensamma avtal som är resultatet av denna relation. I kapitel 7 analyseras lönebildningen på förbandsnivå, framför allt med utgångspunkt från de förutsättningar som framkommit i kapitel 5 och 6. Kapitel 8 behandlar uppföljningen av arbetsgivarpolitiken från Försvarmaktens centrala ledning.

Regeringens och Regeringskansliets hantering av Försvarmaktens arbetsgivarpolitik behandlas i kapitel 9. Slutligen presenterar revisorerna sina slutsatser och överväganden i kapitel 10.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## 2 Försvarsmakten

Försvarsmakten består av två delar: en insatsorganisation och en grundorganisation. Insatsorganisationen består av de staber och krigsförband som Försvarsmakten använder eller kan sätta upp för insatser enligt de fyra huvudmål som riksdagen beslutat om. Dessa fyra huvudmål är att Försvarsmakten (tillsammans med andra totalförsvarsresurser) ska kunna

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Grundorganisationen är den mera synliga delen av Försvarsmakten och är den organisation som producerar de krigsförband som används i insatsorganisationen. Organisationen består av ett antal organisationsenheter runt om i landet. Myndighetens chef är överbefälhavaren (ÖB) som styr Försvarsmakten genom den centrala ledningsorganisationen Högkvarteret.

Grundorganisationen är uppdelad i 65 olika organisationsenheter som är spridda över landet. Dessa organisationsenheter utgörs av förband, skolor eller centrum. Ett förband kan vara ett arméregemente, flyg- eller marinflottilj<sup>2</sup> vars huvudsakliga uppgift är att utbilda värnpliktiga och producera krigsförband till insatsorganisationen.

Försvarsmaktens skolor utbildar och vidareutbildar officerare inom myndigheten. Högre chefsutbildning inom Försvarsmakten erhålls genom Försvarshögskolan som är en fristående stödmyndighet till Försvarsmakten. De olika centrum som finns inom Försvarsmakten ska stödja grundorganisationen inom speciella kompetensområden. Som exempel kan nämnas Försvarsmaktens internationella centrum (SWEDINT) som utbildar personal inför internationella insatser och Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum (SWEDEC).

### 2.1 Försvarsmaktens centrala ledning

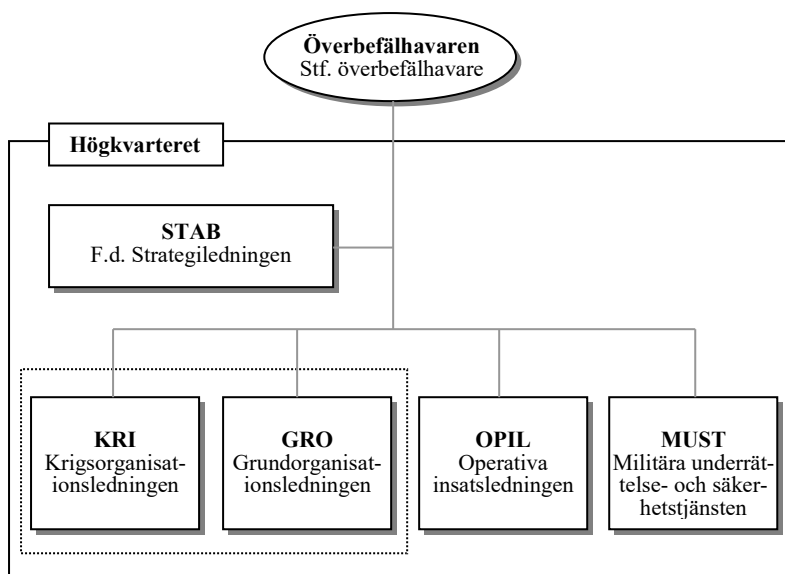
Försvarsmaktens centrala ledningsorgan, Högkvarteret, har nyligen omorganiserats. Från och med den 1 januari 2003 består Högkvarteret av en krigsorganisationsledning, en grundorganisationsledning, en operativ insatsledning (OPIL) samt den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST). Direkt under överbefälhavaren finns också en stab som leder arbetet inom Högkvarteret. Chefen för staben är också chef för Högkvarteret. Försvarsmaktens centrala ledningsorganisation illustreras i figuren nedan.

<sup>2</sup> En marinflottilj kan antingen vara ett sjöstrids- eller ett amfibieförband. De utgör två tämligen olika verksamheter som dock båda tillhör marinen. Se vidare i kapitel 2.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

**Figur 2.1 Försvarsmaktens centrala ledningsorganisation**



Den övergripande hanteringen av Försvarsmaktens personalfrågor sköts inom Högkvarteret av grundorganisationsledningen (GRO) och personalstaben inom Högkvarterets stab.

Stabsfunktionen i Högkvarterets nya organisation utgörs av den före detta strategiledningen. Chefen för personalstaben inom staben är Försvarsmaktens personalchef och därmed ansvarig för Försvarsmaktens personalförsörjning. Personalstaben hanterar framför allt det långsiktiga arbetet med kompetensförsörjning, långsiktig utformning av arbetsgivaransvar (inklusive lönebildningen) samt uppföljningen av dessa frågor inom organisationen. Personalstaben ansvarar också för de direkta förhandlingarna med de olika arbetstagarorganisationerna om frågor rörande lönebildning, arbetstid m.m.

Grundorganisationsledningen (GRO) ansvarar för ledningen av Försvarsmaktens grundorganisation, dvs. produktionen av förband som ska sättas in i insatsorganisationen. Inom grundorganisationsledningen hanteras bl.a. styrningen av förbandens verksamhet genom uppdrag samt bemanningen av organisationsenheterna (förband, skolor och centrum) inom grundorganisationen. Tanken är att grund- och krigsorganisationsledningen på sikt ska slå ihop till en samlad produktionsledning.

Den operativa insatsledningen (OPIL) svarar för ledningen av Försvarsmaktens insatsförband i nationell och internationell tjänst. Den militära underrättelsetjänsten (MUST) leder inhämtning, bearbetning och delgivning av militära underrättelser inom Försvarsmakten.

### Personalstaben

Personalstaben består av omkring 20 anställda. Av dessa finns sex anställda inom villkorssektionen och arbetsgivarrollsfunktionen. Bland dessa sex

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

· Bilaga

anställda finns både officerare och civilanställda. Villkorssektionen hanterar förhandlingarna med fackförbunden om sådana löne- och villkorsavtal som är gemensamma för hela Försvarsmakten. Sektionen svarar också för uppföljning och analys av löneutvecklingen inom Försvarsmakten, det långsiktiga arbetet med löne- och villkorsfrågor samt för övriga arbetsgivarfrågor.

I övrigt hanterar personalstaben det långsiktiga arbetet med planeringen av Försvarsmaktens kompetensförsörjning och utvecklingen av myndighetens personalstöd.

Före Högkvarterets nya organisation (från 1 januari 2003) var personalstaben en egen avdelning inom Högkvarteret på samma organisatoriska nivå som exempelvis grundorganisationsledningen. I och med att personalstaben lyftes in i Högkvarterets stab har antalet anställda vid personalstaben halverats när kompetensutvecklingsfrågorna överfördes till grundorganisationsledningen.

## 2.2 Försvarsmaktens personal

Försvarsmakten är inte någon utpräglat homogen organisation vad gäller personal. Det finns skillnader mellan civil och militär personal vad gäller både arbetsuppgifter och arbetsvillkor. De civilanställda återfinns framför allt i olika stöd- och administrativa befattningar. Även inom grupperna yrkesofficerare och civilanställda skiljer sig förutsättningar och arbetsuppgifter åt. Vid bl.a. Högkvarteret finns däremot också ett stort antal civilanställda på kvalificerade poster som t.ex. jurister och ekonomer.

Fördelningen mellan yrkesofficerare och civilanställda inom Försvarsmakten redovisas i tabellen nedan.

**Tabell 2.1 Antalet anställda inom Försvarsmakten, april 2002**

	Yrkesofficerare		Civilanställda		Totalt
<b>Armén</b>	3 460	84 %	655	16 %	4 115
<b>Flygvapnet</b>	2 265	68 %	1 067	32 %	3 332
<b>Marinen</b>	1 744	95 %	100	5 %	1 844
<b>Helikopterförband</b>	658	86 %	111	14 %	769
<b>Ledning</b>	1 598	78 %	451	22 %	2 049
<b>FMLOG <sup>a)</sup></b>	544	9 %	5 416	91 %	5 960
<b>Skolor och centrum</b>	1 293	77 %	388	23 %	1 681
	<b>11 562</b>	<b>59 %</b>	<b>8 188</b>	<b>41 %</b>	<b>19 750</b>

Källa: Försvarsmakten

a) FMLOG utgör Försvarsmaktens samlade stöd- och logistikfunktion och är spridd över samtliga förband.

### Armén

Armén är den största försvarsgrenen, både vad gäller antalet anställda och antalet förband. Neddragningarna och omstruktureringarna under 1990-talet har också drabbat armén hårdast. Andelen civilanställda är omkring 15 %.

Arméförbanden sysslar huvudsakligen med att utbilda värnpliktiga. Enligt Pliktverkets statistik utbildas drygt 72 % av de värnpliktiga inom armén. De

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga



internationella insatserna bemannades också under 1990-talet i stort sett enbart från arméförbanden. Deltagandet från de övriga försvarsgrenarna ökar däremot nu bl.a. på grund av utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Armén fortsätter dock att utgöra huvuddelen av både det svenska försvaret och de internationella insatserna.

### **Marinen**

Vid de marina förbanden är andelen civilanställda mycket liten. Framför allt vid de fyra fartygsförbanden är andelen civilanställda i stort sett obefintlig. Enligt företrädare för marinen beror detta på att de marina fartygsförbanden arbetar i sin insatsorganisation på ett sätt som varken armén eller flygvapnet gör. De marina fartygsförbanden ska fungera i krig på ungefär liknande sätt som de gör i fred, vilket innebär att många befattningar med nödvändighet är militära. Även inom förbandens administration och stöd tjänster är befattningarna oftast militära. Befattningarna vid de marina fartygsförbanden är ofta tekniskt komplicerade och kräver över lag en relativt lång utbildning.

Vid de två amfibieförbanden (i Vaxholm och Göteborg) är andelen civilanställda något högre och verksamheten kan mer liknas vid den inom armén. I marinen ingår också två marinbaser som leder övervakningen av svenskt territorialvatten och ger visst stöd till de olika marina förbanden.

### **Flygvapnet**

Flygvapnet har framför allt två utmärkande drag när det gäller personalfrågor. För det första har flygvapnet, jämfört med de övriga försvarsgrenarna, en mycket hög andel civilanställda. Omkring en tredjedel av personalen i flygvapnet är civilanställda. Integrationen av militär och civil personal inom Försvarsmakten har kommit längst inom flygvapnet. Enligt de intervjuer som genomförts under denna granskning beror detta på att de civilanställda, i form av t.ex. flygtekniker och flygledare, deltar i kärnverksamheten på ett annat sätt än vid arméförband. Flygvapnet har också en betydligt kortare historia än de andra försvarsgrenarna, vilket kan vara en påverkande faktor.

Civilanställda arbetar annars oftast i olika stödfunktioner inom Försvarsmakten och är enligt de civila fackförbunden (Försvarsförbundet och SEKO) en lägre prioriterad yrkesgrupp vad gäller t.ex. kompetensutveckling och karriärmöjligheter.

För det andra finns det inom flygvapnet en yrkesgrupp med mycket speciella förutsättningar, nämligen flygförarna. De militära flygförarna uppfattas inom flygvapnet som en speciell och skyddad yrkesgrupp med lönenivåer långt över övriga yrkesofficerare. De höga lönenivåerna motiveras med den höga utbildningskostnaden för flygförare kombinerat med det starka marknadstrycket från den civila flygfarten. Från och med 1999 har de militära flygförarna ett nytt och mycket speciellt löneavtal som diskuteras utförligare i kapitel 6.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## Försvarsmaktens logistik (FMLOG)

Den 1 januari 2002 inrättades Försvarsmaktens logistik (FMLOG) som en samlad organisation för stöd och underhåll inom Försvarsmakten. Stöd- och underhållstjänster som tidigare varit respektive förbandschefers ansvar slogs samman till en organisation. FMLOG är formellt att betrakta som ett förband, men skiljer sig på avgörande punkter från övriga organisationsenheter inom grundorganisationen.

Försvarsmaktens logistik är helt igenom avgiftsfinansierad, vilket innebär att övriga organisationsenheter ska köpa in stödtjänster i form av exempelvis fordonsunderhåll, kontorstjänster och matlagning från FMLOG. Organisationen är spridd på 65 olika enheter som är lokaliserade tillsammans med grundorganisationens organisationsenheter runt om i landet.

Personalen vid Försvarsmaktens logistik utgör en tredjedel av alla anställda inom Försvarsmakten. Den övervägande delen är civilanställd (drygt 5 000), men organisationen har även ett antal yrkesofficerare. Under organisationens första levnadsår har omkring 500 yrkesofficerare arbetat inom FMLOG. Antalet yrkesofficerare ska på sikt minskas till 250.

Tanken är att Försvarsmaktens logistik ska vara en utpräglad civil organisation med civila enhetschefer som har budget- och arbetsgivaransvar. I inledningsskedet är detta ansvar dock samlat hos den centrala ledningen för Försvarsmaktens logistik. I samband med att enhetscheferna utbildas ska ansvaret för verksamheten flyttas längre ned i organisationen.

Försvarsmaktens logistik har från första början varit en mycket kontroversiell skapelse inom Försvarsmakten och införandet blev därför försenat. Vid vissa förband upplever man att stödtjänsterna nu blivit betydligt dyrare. Det finns också ett motstånd mot att lämna ifrån sig alla stödfunktioner från förbandet till den nya organisationen.

Riksdagens revisorer har tidigare varit kritiska till avgiftsfinansiering inom försvaret. I granskningen av styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) konstaterade revisorerna att det uppstår problem när man försöker efterlikna en marknad inom ett område där förutsättningarna för att uppnå marknadsmässiga förhållanden är ytterst begränsade.

### 2.3 Försvarsmakten förändras

Sedan början av 1990-talet har det svenska försvaret genomgått stora förändringar. Försvarsmakten bestod före 1994 av ett antal staber och förband ute i landet som utgjorde egna myndigheter. Riksdagen beslutade 1992 att de olika försvarsmyndigheterna skulle slås samman till en sammanhållen myndighet med namnet Försvarsmakten. Den nya myndigheten skulle ledas av överbefälhavaren, biträdd av "ett allsidigt sammansatt ledningsorgan" med benämningen Högkvarteret.<sup>3</sup> Skapandet av den nya myndigheten Försvarsmakten byggde på den s.k. LEMO-utredningen (utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret). Bakgrunden till förändringen

<sup>3</sup> Prop. 1991/92:102, bet. 1991/92:FöU12, rskr. 1991/92:338.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga

var strävan att försvarets ledning i krigstid skulle vara likartad den fredstida ledningen. Regeringen skulle styra försvaret genom att besluta om den för- måga försvaret ska ha i krigstid.

I utredningen framkommer också andra skäl för att bilda myndigheten För- svarsmakten:

Ledningen i fred bör också kunna bli effektivare vad gäller avvägningar, produktion, personal och ekonomi. Nu rådande oklarhet om olika myndigheters och chefers befogenheter och ansvar för resultaten i verksamheten upphör därigenom på ett enkelt sätt.<sup>4</sup>

Försvarsmakten som en sammanhållen myndighet inrättades den 1 juli 1994. Genom att skapa myndigheten Försvarsmakten uttalade regeringen att ansva- ret för försvaret skulle samlas hos överbefälhavaren. Överbefälhavaren blev chef för ett enrådighetsverk.

I den s.k. UTFÖR-utredningen (utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur), som var en utvärdering av LEMO-reformen, konstate- rades att regeringens möjligheter att styra och kontrollera Försvarsmakten hade minskat. Utvärderingen konstaterade också att Försvarsmakten var en myndighet som i stor utsträckning styrde sig själv och att överbefälhavaren snarast var ledaren för en federation än ledaren för en integrerande funktion. Överbefälhavaren hade inte tillgång till egen oberoende information, utan nöjde sig med att döma mellan de olika parterna som förde upp frågor till överbefälhavaren. Detta kunde enligt UTFÖR-utredningen liknas vid en federation och ger således bilden av en splittrad ledning där ansvaret i prak- tiken är svårt att placera.<sup>5</sup>

UTFÖR-utredningen ledde till att riksdagen 1998 beslutade om en ändring i regeringens styrning av Försvarsmakten.<sup>6</sup> Sedan utredningen presenterades har också Försvarsmakten i olika steg förändrat sin interna organisation. Den senaste omorganiseringen trädde i kraft den 1 januari 2003 och har beskrivits ovan i detta kapitel.

### **Organisationsförändringar i Högkvarteret**

Genom LEMO-reformen bildades Högkvarteret som ett samlat ledningsor- gan för Försvarsmakten 1994. Försvarsmaktens ledning har sedan dess i flera olika etapper försökt finna en organisationsform som fungerar.

Regeringen beslutade redan 1997 om en förändrad organisation inom Högkvarteret. I stället för att organisera Högkvarteret efter försvarsgrenarna delades Högkvarteret upp efter verksamheten med avdelningar för krigsor- ganisationen, krigsförband och fredsorganisationen. Omorganiseringen var en följd av UTFÖR-utredningen och motiverades bl.a. med en ökad tydlighet i ansvarsfördelningen inom Högkvarteret.

<sup>4</sup> Se LEMO-utredningens delbetänkande SOU 1991:112, *Försvarsmaktens ledning*.

<sup>5</sup> Se UTFÖR-utredningens delbetänkande SOU 1996:98, *Vem styr försvaret?*

<sup>6</sup> Prop. 1997/98:83, bet. 1997/98:FöU10, rskr. 1997/98:269.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

År 2000 beslutade riksdagen om en förändring av Försvarsmaktens ledning som bl.a. innebar att den operativa ledningen samlades under organisationsenheten Operativa insatsledningen (OPIL). Från och med 2002 gjordes vissa ändringar inom Högkvarterets organisation. Bland annat bröts bemanningsfunktionen ur personalstaben och överfördes till grundorganisationsledningen. Omorganiseringen gjordes bl.a. för att renodla planeringsarbetet och främja ett mer långsiktigt arbete med personal- och villkorsfrågor inom Försvarsmakten.

Försvarsmakten presenterade i juni 2002 en intern utredning om hur den centrala ledningen inom myndigheten borde omorganiseras.<sup>7</sup> Resultatet av den interna utredningen är den organisation som gäller från den 1 januari 2003 och som beskrivits ovan.

Utredningen framhåller att det funnits problem med att ha en personalstab på samma nivå som verksamhetsledningen (dvs. grundorganisationsledningen). Detta problem framhålls också i utredningen om Försvarsmaktens personalförsörjning (SOU 2001:23). Utredaren konstaterade då att en hög grad av delegerat arbetsgivaransvar kräver ett utvecklat styrsystem. Med anledning av detta föreslog utredaren att Försvarsmakten skulle skapa en förstärkt och organisatoriskt samlad funktion för arbetsgivarfrågorna, direkt under Högkvarteret. Personalstaben förhandlade om löner och andra villkorsfrågor, men gjorde så med ekonomiskt mandat från grundorganisationsledningen, som styr verksamheten och ekonomin i grundorganisationen. Detta ledde till att personalstabens avtal och bestämmelser var relativt löst förankrade hos verksamhetsledningen.

Problemet är alltså maktfördelningen mellan personalstaben och grundorganisationsledningen. I den nya organisationen för Försvarsmaktens centrala ledning har detta problem hanterats så att personalstaben lyfts upp och gjorts om till en personalavdelning inom staben. Genom att personalstaben organisatoriskt hamnar över grundorganisationsledningen är tanken att det långsiktiga arbetet med personalfrågorna ska få större genomslag i verksamheten.

## Neddragningar

Försvarsmakten är inne i ett skede av stora omstruktureringar och nedskärningar. I flera omgångar har ett antal förband lagts ned och omorganiserats.

Under hösten 1996 beslutade riksdagen att lägga ned nio arméförband och en flygflottilj (F 15 i Söderhamn).<sup>8</sup> På samma sätt beslutade riksdagen på våren 2000 att lägga ned och organisera om ett stort antal förband.<sup>9</sup> Sammanlagt beslutades om nedläggning av 20 arméförband, 2 helikopterförband och 2 flygflottiljer. De två flygflottiljerna (F 10 i Ängelholm och F 16 i Uppsala) ska vara avvecklade vid utgången av 2003 respektive 2004. De övriga nedläggningarna slutfördes under år 2000 och 2001.

<sup>7</sup> Försvarsmaktens rapport 2002-06-27, *Utredningen 2002 om Försvarsmaktens centrala ledning LU 02*.

<sup>8</sup> Prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:109.

<sup>9</sup> Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

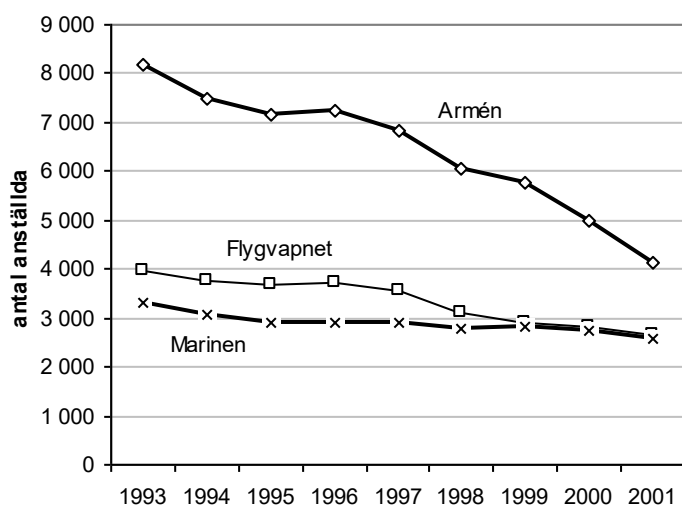
Bilaga

Samtidigt beslutade riksdagen att Försvarsmaktens ledning skulle omorganiseras. Ledningen med militärområden och försvarsområden var enligt regeringen onödigt omfattande. Dessutom behövde ledningen anpassas till de ökande internationella insatserna. Riksdagen biföll därför regeringens förslag att lägga ned bl.a. militärområdes- och försvarsområdesstaberna och koncentrera Försvarsmaktens ledning till Högkvarteret och Operativa insatsledningen (OPIL).

Resultatet av detta beslut var att i stort sett samtliga av Försvarsmaktens organisationsenheter undergick mer eller mindre omfattande omorganiseringar framför allt under år 2000.

### Personalavvecklingen

Antalet anställda inom Försvarsmakten har under 1990-talet minskat kontinuerligt. Antalet anställda yrkesofficerare har minskat för samtliga försvarsgrenar. Armén, som också är den till antalet anställda största försvarsgrenen, har minskat mest. Detta visas i figur 2.2 nedan.



**Figur 2.2** Antalet anställda yrkesofficerare i Försvarsmakten

Källa: SCB

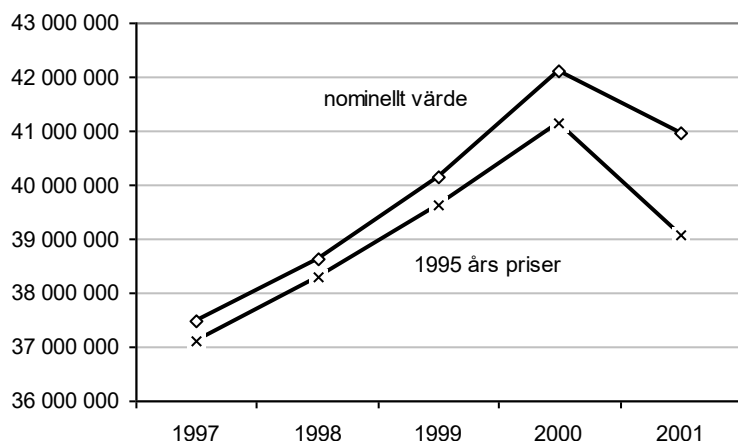
Armén har, sett till antalet anställda yrkesofficerare, halverats sedan 1993. Flygvapnet har under perioden minskat antalet anställda yrkesofficerare med 32 % och marinen med 23 %.

Under 1990-talet har statens utgifter för Försvarsmakten ökat, både sett till fast och nominell kostnad. Först fr.o.m. år 2001 drogs anslagen för Försvarsmakten ned. Detta visas i figur 2.3 nedan.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

**Figur 2.3 Statens utgifter för Försvarsmakten 1997–2001 (mätt i tusentals kr)**



Källa: Statsbudgetens utfall 1997–2001

Försvarsmakten ska minska personellt fram till utgången av år 2004 då antalet anställda ska vara i balans med verksamhetens krav. Genom överbefälhavarens omstruktureringsorder (2001-06-28) har omstruktureringen och avvecklingen av personal givits prioritet före både förbandsverksamheten och deltagandet i internationella insatser.

Enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2003 är målet att Försvarsmakten vid utgången av 2004 ska bestå av 9 750 yrkesofficerare och 7 470 civilanställda. (Om yrkesofficerare som tjänstgör inom Försvarsmaktens stödmyndigheter, dvs. Försvarshögskolan, Försvarets materielverk m.fl., räknas in ska antalet yrkesofficerare minskas till drygt 11 000.)

Enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2001 hade myndigheten 12 220 yrkesofficerare och 8 789 civilanställda. Myndigheten Försvarsmakten dras under perioden fram till 2004 med både övertalighet och kompetensbrist på samma gång. Försvarsmakten har totalt sett för många anställda för den verksamhet som ska bedrivas. Myndigheten har medvetet för stora personalramar under omställningsperioden, och genom olika avvecklingsinsatser (beskrivs nedan) ska myndigheten komma i personalmässig balans till utgången av år 2004. Övertaligheten finns framför allt vid skolor och centrum, FMLOG, ledningen (dvs. Högkvarteret) och till viss del inom marinen.

Samtidigt råder kompetensbrist inom Försvarsmakten vilket gör att flera organisationsenheter, framför allt inom armén, genomför verksamheten med vakanser. Kompetensläget vad gäller yrkesofficerare redovisas i tabellen nedan.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

**Tabell 2.2 Det sammanlagda kompetensläget för yrkesofficerare vid Försvarsmakten september 2002**

	Personalram 2004	Antal officerare i september 2002	Differens
Armén	3 519	3 235	- 284
Flygvapnet	2 213	2 154	- 59
Marinen	1 570	1 675	105
Helikopterförband	592	666	74
Ledning	1 174	1 580	466
Skolor och centrum	1 104	1 157	53
FMLOG	250	528	278
	<b>10 422</b>	<b>10 995</b>	<b>633</b>

För flygvapnet är ovanstående siffror angående personalramar osäkra på grund av nedläggningar under år 2003.

Källa: Försvarsmakten

Organisationsenheterna inom armén har för år 2004 en samlad personalram på 3 519 yrkesofficerare men saknar totalt 284 officerare för att fylla ramen. För vissa arméförband är vakanserna omfattande. Förbanden I 5 i Östersund, P 10 i Strängnäs och T 2 i Skövde har t.ex. vakanser på 20–35 %. Det finns dock arméförband med övertalighet. Förbanden K 3 i Karlsborg och P 7 i Lund har övertalighet med 12 % respektive 28 %.

Övertaligheten som framkommer i tabellen ovan består av de officerare som Försvarsmakten ska avveckla fram till utgången av år 2004. Vad som är anmärkningsvärt är dock den fortsatta kompetensbrist på totalt 284 officerare som beräknas för armén.

Försvarsmakten uppger att den övertaliga kompetensen inte är möjlig att överföra till de enheter som har kompetensbrist. Kompetensen är inte utbytbar mellan de olika organisationsenheterna. Under perioden fram till utgången av år 2004 räknar Försvarsmakten med att man behöver nyrekrytera omkring 1 200 yrkesofficerare. Det återstående avvecklingsbehovet under åren 2002–2004 uppgår således till omkring 1 800 yrkesofficerare. Målen för personalvolymerna uttrycks i Försvarsmaktens budgetunderlag till regeringen. Försvarsmakten har dock inte satt något mål för hur personalkostnaderna ska förändras i samband med personalavvecklingen.

#### *Avvecklingsinsatser*

Överbefälhavaren har beslutat att inga yrkesofficerare ska sägas upp på grund av övertalighet under avvecklingsperioden. Bakgrunden till detta beslut är att myndigheten vid en uppsägning skulle vara tvungen att säga upp främst de yngre officerarna – en grupp som man vill behålla. Före 1984 anställdes yrkesofficerare med fullmakt, vilket innebär att de inte kan sägas upp på grund av arbetsbrist.

För att stimulera officerare att avgå i de grupper som myndigheten inte längre har behov av, har Försvarsmakten infört ett antal avvecklingsinsatser för yrkesofficerare. Dessa insatser består av beviljande av förtida pension, bidrag för yrkesväxling m.m.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

Beslutet att inte säga upp yrkesofficerare innebär stora kostnader för Försvarmakten. Avvecklingskostnaderna för yrkesofficerare under 2002 beräknades av Försvarmakten till drygt 1 miljard kr, medan RRV i en granskning av Försvarmaktens omstrukturering (RRV 2002:14) beräknade kostnaderna till 1,4 miljarder kr. Avvecklingen skulle under 2002 omfatta drygt 900 yrkesofficerare.

Försvarmaktens beslut att inte säga upp yrkesofficerare innebär också att myndigheten kan få mycket begränsad ekonomisk hjälp från Trygghetsstiftelsen. De statliga arbetsgivarna finansierar Trygghetsstiftelsen genom årliga avsättningar som bestäms genom kollektivavtal. Trygghetsstiftelsen ska sedan agera för att underlätta situationen för statligt anställda som blir, eller riskerar att bli, uppsagda.

Trygghetsstiftelsen har varit djupt involverad i avvecklingen av Försvarmaktens civilanställda personal. Här har kostnaderna också varit betydligt lägre på grund av att civilanställda inte erbjuds samma avvecklingsbidrag som officerare samt på grund av finansieringen från Trygghetsstiftelsen. Försvarmakten beräknade att avvecklingen av civilanställda skulle kosta 256 miljoner kr under 2002 och beröra omkring 800 civilanställda.

I Försvarmaktens anslag ingår ett omställningsbidrag på 3 miljarder kr. I sin granskning av Försvarmaktens omstrukturering noterade RRV att regeringen inte framställt några återrapporteringskrav för hur dessa medel skulle utnyttjas. RRV anser att det är av vikt att i planering och styrning särskilja de resurser som erfordras för s.k. extraordinära insatser, dvs. verksamhet som inte är av normal natur och tidsmässigt avgränsad.

#### *Avgångar*

Under 2001 beviljades avgång för totalt 1 326 yrkesofficerare. Av dessa valde 520 att lämna Försvarmakten, trots att de inte kom i fråga för någon avvecklingsinsats. Under år 2001 var dessa spontanavgångar 140 fler än vad Försvarmakten räknat med. I årsredovisningen förklarar Försvarmakten detta med att arbetsmarknaden under det första halvåret 2001 varit gynnsam och att officerare generellt är attraktiva på den civila arbetsmarknaden.

Riksdagens revisorer konstaterade i en informationsrapport från år 2000 att Försvarmakten underskattat betydelsen av att följa upp hur avvecklingen av personal fortlöpte.<sup>10</sup> Revisorerna konstaterade att kompetensflykten från Försvarmakten var oroande och att myndigheten vidtagit få åtgärder för att behålla önskvärd personal.

Riksrevisionsverket (RRV) har i sin granskning av omstruktureringen inom Försvarmakten konstaterat att Försvarmakten kommer att missa målbilden för personalavvecklingen med drygt 200 yrkesofficerare (RRV 2002:14). Enligt RRV är nu hela Försvarmakten inriktad på volymminskningarna av yrkesofficerare. Däremot beaktar Försvarmakten inte kompetensförsörjningen i denna process. Försvarmakten kan inte med nuvarande

<sup>10</sup> Riksdagens revisorer, informationsrapport 2000/01:1, *Försvarmaktens personalförsörjning*.



stödsystem följa upp viktiga kompetensgrupper vilket bl.a. inneburit att personal med kompetens som Försvarmakten önskat behålla fått del av avvecklingsinsatserna. RRV konstaterar att det inte framstår som sannolikt att Försvarmakten kommer att ha fyllt sitt kompetensbehov för att tillgodose kraven på insatsorganisationen till utgången av år 2004.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

### 3 Arbetsgivarpolitik

Riksdag, regering och myndigheter har olika roller när det gäller arbetsgivarpolitiken inom staten. Riksdagens ansvar ligger i besluten om myndigheternas ekonomiska ramar samt stiftandet av arbetsrättsliga lagar. Regeringens roll består av att utnämna myndighetschefer samt att ställa krav på och följa upp myndigheternas arbetsgivarpolitik. Ansvaret för arbetsgivarpolitiken i staten vilar på regeringen, som dock har delegerat detta ansvar till myndighetscheferna.

#### 3.1 Delegeringen av arbetsgivarpolitiken i staten

Ansvar för den statliga arbetsgivarpolitiken har stegvis överförts från riksdagen till regeringen.<sup>11</sup> Regeringens styrning av myndigheterna ska dock inskränka sig till den huvudsakliga inriktningen av myndigheternas verksamhet. Myndigheterna tilldelas ramanslag och instruktioner med de mål som myndigheten ska uppnå. Inom sitt ramanslag är myndigheten fri att bedriva arbetsgivarpolitik anpassad till den egna verksamheten. Regeringen har således delegerat ansvaret för arbetsgivarpolitiken till de olika myndigheterna.

De statliga myndigheterna finansierar sina förvaltningskostnader med ramanslag. Dessa ramanslag räknas upp beroende på kostnaden för arbetskraft inom tillverkningsindustrin samt produktivitetsökningen inom den privata tjänstesektorn. Den konkurrensutsatta sektorn ska vara lönenormerande även för den statliga arbetsmarknaden. Detta innebär bl.a. att höjda lönekostnader vid en myndighet inte ska leda till ökade anslag.

Kraftiga löneökningar inom en myndighet kan dock ge effekter i form av omprioriteringar av verksamheten eller att regeringen känner sig tvingad att gå in med extra medel i tilläggsbudgeten. Regeringen föreslog för år 2001 att drygt 1 miljard kr skulle föras från Försvarmaktens materielanslag (6:3) till förbandsanslaget (6:1). Liknande överföringar gjordes för år 2000 då Försvarmakten överskred förbandsanslaget med 680 miljoner kr, vilket var 120 miljoner kr över den medgivna anslagskrediten.

Rätten att sluta kollektivavtal på det statliga området är dock genom regeringens delegation förbehållen Arbetsgivarverket. Verket ska fungera som en medlemsorganisation för de statliga arbetsgivarna och ska samordna den arbetsgivarpolitik som bedrivs inom de statliga myndigheterna. Arbetsgivarverket tecknar centrala avtal å sina medlemmars vägnar med de olika arbetstagarorganisationerna på det statliga området. Genom kollektivavtalsförordningen (1976:1021) regleras att Arbetsgivarverket i sin tur kan delegera rätten att teckna kollektivavtal till de olika medlemsmyndigheterna. Myndigheterna har således rätt att teckna egna, lokala, kollektivavtal, utifrån de centrala avtal som Arbetsgivarverket förhandlar fram.

<sup>11</sup> Förändringarna av den statliga arbetsgivarpolitiken finns utförligt beskrivna t.ex. i revisorernas rapport 2001/02:12, *Statens personalpolitik* och SOU 2002:32, *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*. En sammanfattning finns också i revisorernas förstudie 2001/02:20, *Arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten*.

Från och med 1994 när Arbetsgivarverket fick sin nuvarande form, kunde myndigheterna successivt börja teckna egna, lokala, kollektivavtal. Försvarsmakten var 1996 bland de sista myndigheterna som fick rätten att sluta egna kollektivavtal.

### 3.2 Den statliga lönebildningen

På central nivå förhandlar Arbetsgivarverket med SACO, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) och SEKO. Parterna har kommit överens om ett gemensamt samarbetsavtal som ligger till grund för lönebildningen. Samarbetsavtalet är en principdeklaration i vilken parterna tar gemensamt ansvar för lönebildningen. Parterna har också kommit överens om ett allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) som ska tjäna som utgångspunkt för vidare förhandlingar vid myndigheterna.

Arbetsgivarverket och de fackliga organisationerna genomför periodvis löneförhandlingar som resulterar i ramavtal om löner för arbetstagare i staten (RALS). Löptiden för dessa ramavtal varierar. Det ramavtal som tecknades år 2001 löpte endast under ett år, medan parterna i 2002 års förhandling tecknade ett avtal som gäller i två och ett halvt år, fram till år 2004.

Avtalen ser olika ut för de olika fackliga organisationerna. I avtalet mellan Arbetsgivarverket och SACO finns inga preciseringar av hur stor löneökningen ska vara för medlemmarna under avtalsperioden. SACO:s avtal är helt sifferlöst, och det är upp till de lokala parterna att avgöra storleken på löneökningarna. I avtalet med OFR har man heller inte angett löneökningarna under perioden, men här finns däremot en s.k. stupstock som innebär att medlemmarna är garanterade en viss löneökning om de lokala parterna inte kan enas om en löneökning. I avtalet mellan Arbetsgivarverket och SEKO finns däremot en minsta garanterad löneökning för samtliga medlemmar.

#### Vad är en god lönebildning?

Arbetsgivarverket utformar råd till de olika medlemmarna om hur lönebildningen bör utformas. En myndighets lönepolitik omfattar myndighetens regler för hur lön och andra anställningsförmåner ska utformas för att på bästa sätt gynna verksamheten. Från samhällsekonomisk synpunkt kan man se en god lönebildning som att löneökningarna hålls nere. Detta är också en förutsättning på t.ex. myndighetsnivå. Enligt verksförordningen (1995:1322) är myndighetschefen både ansvarig för att hushålla med statens medel och för att verksamheten bedrivs effektivt.

En myndighetschef måste därmed ta hänsyn till verksamheten. Arbetsgivarpolitiken ska verka gynnsamt på arbetsledningspolitiken. Arbetsgivarverket menar att lönepolitiken är ett arbetsgivarinstrument och bör därför inte förhandlas fram tillsammans med arbetstagarorganisationerna.<sup>12</sup> I ramavtalet om löner (RALS) för perioden 2002–2004 har parterna enats om att ”en väl utvecklad lönesättning som utgår från sakliga grunder är betydelsefull för en

<sup>12</sup> Se Arbetsgivarverkets skrift *Att sätta lön* (2002).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

ändamålsenlig differentiering av lönerna”. Arbetsgivarverket poängterar också att den individuella lönesättningen gynnar effektiviteten i verksamheten. Individuellt bestämda löner, baserade på individens arbetsuppgifter, prestationer och resultat, ökar den anställdes motivation och påverkar således resultaten av verksamheten. Individuella löner leder till att lönebildningen på myndigheten differentieras. Arbetsgivarverket menar dock att eftersom löneskillnader kan skapa spänningar inom organisationen är det viktigt att de kriterier som används vid lönesättningen är kända och tydliga.

### **Hur har lönebildningen bedrivits inom staten?**

I en utvärdering från 1997 av det delegerade arbetsgivaransvaret (SOU 1997:48) konstaterades att vissa myndigheter genomfört kraftiga löneökningar. Detta betraktade dock utredaren som problem som skulle lösas när systemet fått lite tid på sig. Utredaren kunde också notera att i större myndigheter var den regionala arbetsgivarfunktionen ofta svag. De regionala cheferna kunde ha svårt att hålla emot vid löneförhandlingar. Dessutom fanns det risk för lönekonkurrens inom myndigheten.

Riksdagens revisorer granskade 1999 lönekostnaderna vid de statliga myndigheterna (1998/99:RR10). Revisorerna konstaterade att myndigheternas löneutveckling hade överstigit de lägsta nivåer som angavs i avtalen. Vissa myndigheter hade överstigit dessa nivåer i betydande grad. Revisorerna menade att regeringen, mot bakgrund av myndigheternas snabbt ökande lönekostnader, borde hålla myndigheternas lönekostnader under uppsikt.

I utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (SOU 2002:32) konstaterade utredaren att den statliga lönebildningen i stort hållits på en samhällsekonomiskt ansvarsfull nivå. Det delegerade arbetsgivaransvaret kan således inte sägas ha drivit upp lönerna inom den statliga sektorn i allmänhet. Enligt utredaren fanns det dock exempel på områden där löneökningen varit hög.

Utredaren konstaterar också att den individuella lönebildningen har slagit igenom ute på myndigheterna sedan arbetsgivaransvaret delegerades i början av 1990-talet. Det finns dock ett visst motstånd mot individuella löner. Utredaren kunde konstatera att individuell lönesättning främst användes vid nyrekrytering och för personalkategorier som var eftertraktade på arbetsmarknaden.

Delegeringen av arbetsgivaransvaret kan också leda till löneglidning. Det finns enligt utredaren tecken på att arbetsgivarparten inte kan samordna sitt beteende och sin förhandlingskompetens på samma sätt som arbetstagarparten. Utredaren identifierar två grupper av myndigheter där detta riskerar att bli ett problem. För det första gäller det små myndigheter med en svag arbetsgivarfunktion och för det andra myndigheter där sektors- eller kårintressen har en stark ställning.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

### 3.3 Att granska arbetsgivarpolitik

I utredningen om den delegerade arbetsgivarpolitiken i staten (SOU 2002:32) diskuterar utredaren granskning av myndigheternas arbetsgivarpolitik. Utredaren skriver:

När det gäller kollektivavtalen kan granskningen avse myndigheternas agerande som arbetsgivare – om de t.ex. uppträtt svagt eller med bristfälligt mandat – men inte själva innehållet i avtalen. Innehållet kan vara en omständighet vid bedömningen av arbetsgivarsidans uppträdande. Den fackliga sidan i ett kollektivavtal kan aldrig bli föremål för granskning eller bedömning.

En granskning av myndigheternas arbetsgivarpolitik skulle således vara en mycket svår balansgång. Mycket av arbetsgivarpolitiken vid en myndighet utformas i samverkan eller förhandling med de fackliga organisationerna. Denna inställning har framkommit både från Arbetsgivarverket och från fackligt håll, bl.a. i de remissvar som lämnats om tidigare granskningar av arbetsgivarpolitik.

Denna ovilja eller rädsla att blanda sig i avtalsfrågor kan också spåras i regeringens sätt att hantera arbetsgivarpolitiken vid myndigheterna. Riksdagens revisorer har tidigare konstaterat att regeringen varit passiv i sin roll som arbetsgivare och visat litet intresse att lägga sig i myndigheternas arbetsgivarpolitik.<sup>13</sup> Denna fråga diskuteras vidare i kapitel 9.

### 3.4 Att stärka arbetsgivarrollen

Arbetsgivarpolitik handlar ofta om frågor som hanteras i förhandling eller samverkan mellan två eller flera parter – arbetsgivaren och de fackliga organisationerna. Arbetsgivarpolitiken kan vara mer eller mindre under arbetsgivarens kontroll.

#### Tidigare utredningar

Försvarsmakten har fått kritik för att vara alltför svag i sin roll som arbetsgivare. Denna kritik har tidigare framförts av såväl RRV som Riksdagens revisorer.<sup>14</sup> RRV påpekade vikten av att regeringen i dialogen med myndigheten ställde större krav på ett arbetsgivarbeteende i linje med verksamhetsintresset. Riksdagens revisorer menade att Försvarsmakten var svag som arbetsgivare i den meningen att myndigheten inte klarade av att hävda verksamhetens intressen gentemot officerarnas intressen.

Som ett resultat av denna kritik har regeringen uttalat att Försvarsmakten bör stärka sin roll som arbetsgivare. I propositionen *Fortsatt förnyelse av*

<sup>13</sup> Se t.ex. 1995/96:RR7, *Den statliga personalpolitiken*; 1998/99:RR10, *Myndigheternas lönekostnader* och 2001/02:RR21, *Statens avtalsförsäkringar*.

<sup>14</sup> *Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten* (RRV 1998:20 och 2000:10) samt *Försvarsmaktens personalförsörjning* (RR informationsrapport 2000/01:1).

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

·  
Bilaga

*totalförsvaret* (prop. 2001/02:10) skriver regeringen att Försvarsmakten bör stärka och samordna sin arbetsgivarroll. Myndigheten bör förbättra styrningen och uppföljningen av personalförsörjningen samt vidta åtgärder för att förbättra förtroendet för myndigheten i frågor som rör arbetsgivarrollen. Enligt regeringen ligger detta ansvar i allt väsentligt hos Försvarsmakten och förutsätter sedvanliga överenskommelser med de fackliga organisationerna.

Utredningen om personalförsörjningen inom Försvarsmakten (*Personal för ett nytt försvar*, SOU 2001:23) ansåg att myndigheten borde överväga en förstärkt och organisatoriskt samlad funktion för arbetsgivarfrågorna, direkt under Högkvarterets ledning. Högkvarteret borde också inta en mer aktiv hållning, framför allt vad gäller styrning och uppföljning.

### **Hur stärker man arbetsgivarrollen?**

Tidigare granskningar visar således att Försvarsmakten varit svag i sin roll som arbetsgivare i förhållande till arbetstagarorganisationerna. Frågan blir då hur Försvarsmakten ska stärka sin roll som arbetsgivare. Om man ser till regeringens uttalanden och Personalförsörjningsutredningens förslag handlar det för det första om en organisatorisk förändring, dvs. en förändring som kan skapa det nödvändiga ramverket och en förutsättning för en stark arbetsgivarroll. För det andra handlar det om en förändring av attityder och inställning hos chefer på lokal och central nivå inom Försvarsmakten. För det tredje är stärkandet av arbetsgivarrollen också en fråga om styrning och uppföljning från myndighetsledningen centralt.

### **3.5 Delegeringen inom Försvarsmakten**

Arbetsgivaransvaret för Försvarsmakten åvilar överbefälhavaren (ÖB) i hans egenskap som myndighetschef. Arbetsgivaransvaret är dock delegerat till cheferna för de olika organisationsenheterna (förband, skolor och centrum) i samtliga fall där ÖB inte har beslutat om annat. Grundregeln är att arbetsgivaransvaret utövas av förbandschefen.

Arbetsgivaransvaret för en förbandschef vad gäller lönebildningen omgärdas av vissa restriktioner. För det första har varje förbandschef en ekonomisk ram för sin verksamhet, för det andra är arbetsgivaransvaret för vissa högre officerare styrt från central nivå inom Högkvarteret och för det tredje styrs arbetsgivaransvaret av de bestämmelser, policydokument och avtal som tas fram centralt inom Försvarsmakten. Styrningen av förbanden och avtalsförhandlingarna inom Försvarsmakten behandlas i kapitel 5 och 6 nedan.

### **3.6 Försvarsmaktens givna förutsättningar**

Baserat på beskrivningen av Försvarsmakten och den statliga arbetsgivarpolitiken i detta och föregående kapitel kan vi nu identifiera de givna förutsättningarna för Försvarsmakten att bedriva arbetsgivarpolitik.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

## Myndighetens storlek och struktur

Försvarsmakten är, näst efter polisen, den näst största statliga myndigheten i landet. Vid utgången av år 2001 var ca 23 000 personer anställda inom det svenska polisväsendet, medan Försvarsmakten efter de senaste årens bantning i april 2002 var nere i drygt 19 000 anställda. Antalet anställda ska dessutom fortsätta att minska t.o.m. år 2004. Försvarsmakten har också en stor geografisk spridning samt en organisatorisk delegering.

## Kårandan

Kårandan inom Försvarsmakten har tidigare beskrivits av flera utredningar.<sup>15</sup> Av Försvarsmaktens 11 500 yrkesofficerare är omkring 95 % medlemmar i Officersförbundet. Detta ger Officersförbundet en mycket stark förhandlingsposition gentemot Försvarsmakten. Yrkesofficerare utgör en relativt homogen yrkesgrupp som svetsas samman av bl.a. en gemensam utbildning, hög rörlighet inom organisationen och historiska traditioner som sträcker sig långt bakåt i tiden.

Yrkesofficerarna och Försvarsmakten har under senare år dessutom varit utsatta för ett starkt yttre tryck genom ändrade arbetsuppgifter, nedskärningar och omorganiseringar vilket kan ha påverkat sammanhållningen inom gruppen ytterligare.

Yrkesofficerare utgör visserligen en mycket stark yrkeskår, men visar även tecken på en ökande intern diversifiering. Utredningen om Försvarsmaktens personalförsörjning (SOU 2001:23) lämnade förslag som innebar att karriärvägarna för yrkesofficerare skulle öppnas för fler inriktningar. De intervjuer som genomförts under denna granskning har också visat att det finns en viss splittring mellan yrkesgrupper inom kåren.

## Arbetsförhållanden

Arbetsförhållandena för yrkesofficerare inom Försvarsmakten är i många fall speciella, dock inte unika, jämfört med den statliga sektorn i övrigt. Dels kan yrkesofficerare ibland förväntas arbeta dygnet runt under obekväma förhållanden, dels förväntas yrkesofficerare ha en stor rörlighet mellan olika förband runt om i landet.

Ytterligare en aspekt av detta är deltagandet i de internationella fredsfrämjande insatserna. Försvarsutskottet har uttalat att tjänstgöring i internationella insatser bör ses som en naturlig del av officerens yrkesutövning och att yrkesofficerare ska ha en skyldighet att delta i såväl fredsbevarande som fredsframtvingande uppgifter. Regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag som möjliggör för Försvarsmakten att genomdriva denna skyldighet. Själva tjänstgöringsskyldigheten ska således inte regleras i en lag, utan genom interna bestämmelser inom Försvarsmakten.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Se t.ex. *Personal för ett nytt försvar* (SOU 2001:23) och *I rikets tjänst* (ESO, Ds 2001:45).

<sup>16</sup> Bet. 2001/02:FöU7.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.

Bilaga

## Omstruktureringen

Försvarsmakten har under senare år omorganiserats i flera steg. Den mest omfattande omorganiseringen genomfördes 1994 genom den s.k. LEMO-reformen. Denna reform fick bl.a. till följd att Försvarsmakten slogs ihop till en sammanhållen myndighet. De olika förbanden hade tidigare varit egna myndigheter, men styrs sedan 1994 av en central ledningsorganisation, Högkvarteret.

Under 1990-talet har Försvarsmakten också genomgått omfattande nedskärningar i flera steg. Dessa nedskärningar har lett till att förband har lagts ned och omorganiserats. Den omstrukturering av Försvarsmakten som genomförts under senare år (och som beskrevs i kapitel 2) kan påverka hur myndigheten uppträder som arbetsgivare.

Officersförbundet genomförde under sommaren 2002 en attitydundersökning bland sina medlemmar och kom fram till att yrkesofficerarnas förtroende för den centrala ledningen var lågt och dessutom hade minskat sedan den förra mätningen.<sup>17</sup> I Försvarsmaktens egen utredning från 2002 om den centrala ledningens utformning menar utredaren:

Det förekommer otydligheter där chefer inte är överens om mål och medel för den ominriktning som pågår av Försvarsmaktens verksamhet. Det uppstår då konflikter som avspeglar sig i rollspelet mellan den centrala ledningen och förbanden.<sup>18</sup>

Den brist på förtroende mellan förbanden och den centrala ledningen som antyds i Försvarsmaktens utredning kan också spåras i de intervjuer som genomförts under revisorernas granskning. Den spänning som råder mellan förbanden och den centrala ledningen kan delvis härröra från den pågående omorganiseringen och påverkar också möjligheterna för Försvarsmakten att driva arbetsgivarpolitiken.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

<sup>17</sup> TT 2002-12-03, *Förtroendeklyfta gapar mellan officerare och politiker.*

<sup>18</sup> Försvarsmakten 2002-06-27, *Utredningen om Försvarsmaktens centrala ledning LU 02.*



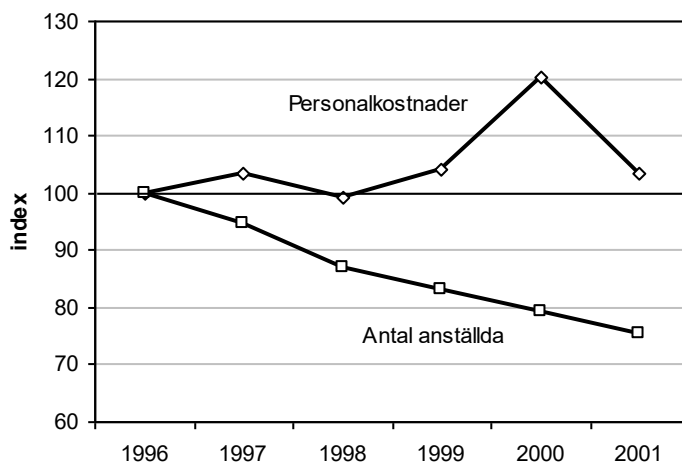
## 4 Personalkostnader

I detta kapitel presenteras en analys av hur Försvarsmaktens personalkostnader utvecklats. Den stora posten bakom personalkostnaderna är lönerna, som analyseras på grundval av lönestatistik som tagits fram av Statistiska centralbyrån.

### 4.1 Ökande kostnader per anställd

Försvarsmakten har sedan 1996 minskat antalet anställda med en fjärdedel. Samtidigt har personalkostnaden, uttryckt i fasta priser, ökat under perioden. I nedanstående figur visas utvecklingen av antalet anställda samt personalkostnaderna uttryckta i index med 1996 som basår (det år då Försvarsmakten började teckna egna kollektivavtal).

**Figur 4.1 Försvarsmaktens personalkostnader (fasta priser) och antal anställda 1996–2001 uttryckt i index (basår 1996)**



Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 1996–2001

Den stora ökningen av personalkostnaderna under år 2000 förklarar Försvarsmakten i årsredovisningen med ovanligt höga utlägg för pensionskostnader och engångsutbetalningar till personal som avgått i förtid.

I personalkostnaderna ska även Försvarsmaktens kostnader för avvecklingen av personal ingå. Under år 2001 var denna kostnad 1 103 miljoner kr för yrkesofficerare och 216 miljoner kr för civil personal. För år 2002 beräknas avvecklingskostnaden för yrkesofficerare uppgå till 1 084 miljoner kr.<sup>19</sup>

Enligt Försvarsmakten är det inte säkert att samtliga kostnader till följd av personalavvecklingen finns redovisade i årsredovisningens post personalkostnader. Försvarsmakten har enligt egen utsago haft problem med att få

<sup>19</sup> Försvarsmaktens årsredovisning 2001 samt Högkvarterets uppföljning av Försvarsmaktens omstrukturering (HKV PERS 02-02-25).

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

förbanden att redovisa avvecklingskostnaderna konsekvent. Personalkostnaderna exklusive avvecklingskostnaderna (så långt de är kända) har varit i stort sett oförändrade under perioden 1996–2001, medan antalet anställda har minskat.

### Pensionsutbetalningar

Pensionsåldern för en yrkesofficer är 60 år. I samband med avvecklingen av personal kan en officer under vissa förhållanden gå i pension från 55 års ålder. För civilanställda har det inom Försvarsmakten funnits en möjlighet att gå i pension från 58 års ålder om den befattning den anställde lämnar inte ska återbesättas.

En så låg pensionsålder påverkar myndighetens kostnader för tjänstepensionen. Jämfört med andra myndigheter där pensionsåldern är 65 år avsätter Försvarsmakten stora summor för att finansiera tjänstepensionen.

Pensionen innan den anställde når den lagstadgade pensionsåldern på 65 år finansieras genom avsättningar som Försvarsmakten gör årligen. Detta finansieras med engångsbelopp som Försvarsmakten betalar in till Statens pensionsverk.

Försvarsmaktens pensionsavsättningar framgår av nedanstående tabell.

**Tabell 4.1 Försvarsmaktens pensionsavsättningar 1999–2001**

(kr)	Arlig pensionskostnad	Engångsbelopp	Total pensionskostnad
1999	1 120 606 000	8 673 000	1 129 279 000
2000	1 717 891 000	217 739 000	1 935 630 000
2001	812 843 000	152 934 000	965 777 000

Källa: Försvarsmaktens årsredovisningar 2000 och 2001

År 2001 utgjorde Försvarsmaktens kostnader för pensionsutbetalningar drygt 8 % av myndighetens totala personalkostnader. Detta är en i sammanhanget mycket hög siffra. Andra stora myndigheter som Polisen, Riksskatteverket och Arbetsmarknadsverket har en årlig pensionskostnad på omkring 1,5 % av de totala personalkostnaderna.<sup>20</sup>

## 4.2 Löneutvecklingen

Den anställdes lön består av en grundlön som kan kompletteras med olika fasta och rörliga tillägg. De fasta tilläggen är av en mer permanent natur och kopplas t.ex. till en viss befattning. Vid beräkning av lönestatistik brukar man behandla grundlön och fasta tillägg som en enhet. De rörliga tilläggen betalas ut beroende på speciella uppgifter som den anställde utför och som bedömts ligga till grund för särskild ersättning. Det kan ha att göra med arbete under obekväma förhållanden eller utanför normal arbetstid.

Lönestatistik för Försvarsmakten och statsanställda har tagits fram av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Riksdagens revisorer. Statistiken bygger

<sup>20</sup> Uppgifterna är hämtade från respektive myndighets årsredovisning för 2001.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

.  
Bilaga

på genomsnittlig månadslön (vid behov uppräknad till heltidslön). I begreppet månadslön har både fasta och rörliga lönetillägg räknats in. Lönestatistiken omfattar alltså inte pensionskostnader eller sociala avgifter. Den statistik som presenteras ger således en samlad bild av hur mycket den anställde i genomsnitt får ut i ersättning för sin arbetsinsats.

### Identiska individer eller kollektivet?

I samband med tidigare studier av lönestatistik inom Försvarsmakten har oenighet rått kring vilken metod som borde användas. Officersförbundet har framfört att lönestatistik beräknad för identiska individer ger en missvisande bild av lönebildningen inom myndigheten.<sup>21</sup>

Beräkning av lönestatistik för identiska individer innebär att endast lönen för de individer som finns med genom hela den valda tidsserien ingår i beräkningen av genomsnittslönen. Av denna anledning kan man förvänta sig att beräkningen kommer att baseras på färre individer ju längre tidsintervall som väljs. Alternativet är att beräkna den genomsnittliga lönen för samtliga individer – kollektivet – inom organisationen vid respektive tillfälle.

Genom att använda metoden identiska individer vid beräkning av lönestatistiken kommer t.ex. förändringar i personalens sammansättning inte att påverka lönestatistiken. Metoden för beräkning av identiska individer ger däremot större genomslag för löneökningar till följd av t.ex. befattningsbyten. Genom att identiska individer följs under en viss tid kommer deras klättrande i karriären, med tillhörande löneökning, att få ett relativt större genomslag på lönestatistiken än om statistiken beräknats för kollektivet vid respektive mättillfälle.

Högre chefer inom Försvarsmakten måste i stor utsträckning utbildas inom myndigheten och kan oftast inte rekryteras externt. Officersförbundet hävdade att genomslaget för denna sortens löneökningar leder till att en beräkning enligt identiska individer ger en överdriven bild av löneökningarna inom Försvarsmakten.

I lönestatistiken för Försvarsmakten kan man dock se att skillnaden mellan att beräkna lönenivåerna för kollektivet och för identiska individer är relativt liten. Skillnaden mellan de olika beräkningssätten ökar, som väntat, något ju längre tidsperiod som väljs. Detta visas i figuren nedan.

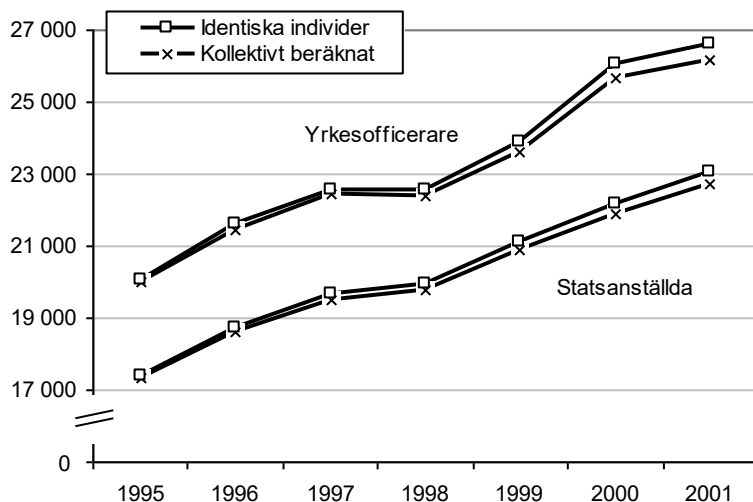
**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>21</sup> Se Officersförbundets remissyttrande 00-05-18 över RRV:s rapport *Former för lönebildning m m.*

**Figur 4.2 Genomsnittliga lönenivåer vid kollektiv beräkning av lönenivåer och beräkning för identiska individer**

Källa: SCB



Denna bild av löneutvecklingen för identiska individer och kollektivet motsäger delvis påståendet att befattningsbyten skulle spela en stor roll för löneutvecklingen inom Försvarsmakten. Intervjuer med företrädare för Försvarsmakten visar på att befattningsbyten är vanligt förekommande för yrkesofficerare och att lönen därvid ändras. En slutsats man kan dra av diagrammet ovan är då att löneökningar vid befattningsbyten tenderar att höja lönenivån även för kollektivet. Denna slutsats får också stöd av de intervjuer som gjorts för denna granskning. Det finns således inom Försvarsmakten en tendens att behandla yrkesofficerare med t.ex. en viss grad som en enhetlig grupp. Om en medlem i gruppen höjer sin lön så resulterar det i att lönen för gruppen som helhet höjs motsvarande.

Skillnaden mellan de olika beräkningssätten är för Försvarsmakten relativt liten. Vad som i sammanhanget är viktigare är att tendensen i löneutvecklingen inte skiljer sig mellan de olika beräkningssätten. I denna granskning har därför den kollektiva beräkningen genomgående använts i redovisningen av resultaten, eftersom detta tillåter en jämförelse över en längre tidsperiod.

### Lönenivåer

Yrkesofficerare inom Försvarsmakten har i genomsnitt en högre lön än statligt anställda i övrigt. I Statskontorets redovisning av utvecklingen inom olika statliga sektorer<sup>22</sup> konstateras att försvaret år 2000 hade de högsta lönerna på i genomsnitt 23 000 kr i månaden (exklusive lönetillägg) inom hela

<sup>22</sup> De sektorer som jämfördes var försvaret, utbildning, näringslivstjänster, samhällsskydd och rättsskipning, allmänna tjänster, kultur samt vård, social trygghet och omsorg. Jämförelsen gjordes således inte mellan olika myndigheter.

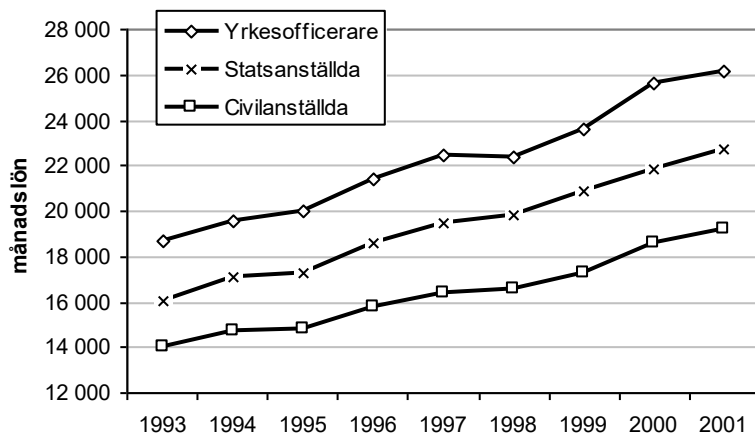
Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Bilaga

statsförvaltningen (Statskontoret 2001:15, *Staten i omvandling 2001*). Genomsnittet för statsförvaltningen i helhet låg enligt Statskontoret på 21 900 kr.

Samtidigt har civilanställda inom Försvarsmakten i genomsnitt en lönenivå som är lägre än både yrkesofficerare och statsanställda totalt. Denna skillnad har sin förklaring i att de civila yrkeskategorierna inom Försvarsmakten till stor del står att finna inom de relativt lågavlönade stödtjänsterna. Löneutvecklingen för Försvarsmaktens yrkesofficerare och civilanställda, jämfört med statsanställda i stort, visas i figuren nedan.

**Figur 4.3 Lönenivåer för Försvarsmakten och statsanställda totalt 1993–2001**



Källa: SCB

Av lönestatistiken kan man se att löneökningarna för personal inom Försvarsmakten i stort hållit jämna steg med ökningstakten för statligt anställda, med två slående undantag.

År 1998 fick yrkesofficerare i genomsnitt en lönesänkning med 0,12 % medan lönerna för civilanställda inom Försvarsmakten och för statsanställda totalt ökade med drygt 1 %.

År 2000 ökade lönerna för yrkesofficerare med 8,6 % och för civilanställda inom Försvarsmakten med 7,3 %. Motsvarande ökning för hela gruppen statsanställda var endast 4,7 %. Under år 2000 fick anställda inom Försvarsmakten i genomsnitt en nästan dubbelt så stor löneökning som statsanställda i genomsnitt. Denna löneökning kom dessutom i ett läge där Försvarsmaktens ekonomi allmänt sett var mycket ansträngd.

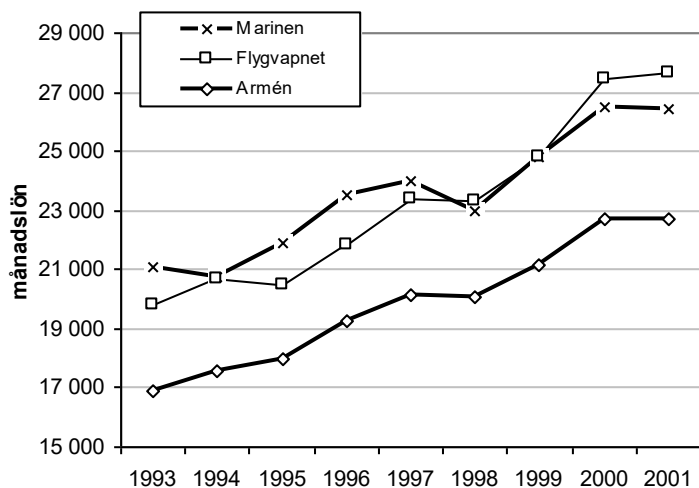
### Försvarsgrenarna

När man ser till löneutvecklingen för yrkesofficerare inom de olika grenarna inom Försvarsmakten (armén, flygvapnet och marinen) går det att urskilja tydliga skillnader mellan de olika vapenslagen. Detta visas i figuren nedan.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

**Figur 4.4 Löneutvecklingen för yrkesofficerare inom de olika försvarsgrenarna, 1993–2001**



Källa: SCB

I figuren ovan ser vi att marinen och flygvapnet, jämfört med armén, har en betydligt mer ojämn utveckling av lönerna för yrkesofficerare. Skillnaden i löneutveckling kan delvis förklaras med de särdrag som skiljer de olika försvarsgrenarna åt (jfr kapitel 2 ovan). Armén är den, sett till antalet anställda, största försvarsgrenen. Statistiskt blir löneutvecklingen jämnare för armén eftersom populationen är större än för marinen och flygvapnet. Flygvapnet och marinen har också yrkesgrupper som är mer uppenbart marknadskänsliga än vad armén har. Löneökningar för t.ex. flygförare och tekniker med speciell inriktning påverkar löneutvecklingen för marinen och flygvapnet och bidrar till den ryckighet som kan ses i diagrammet ovan.

I diagrammet ser vi också en markant nedgång i den genomsnittliga månadslönen för yrkesofficerare inom marinen 1998 samt en kraftig uppgång i genomsnittliga månadslöner för yrkesofficerare inom flygvapnet år 2000.

### Ledning, skolor och centrum

Förutom förband i de olika försvarsgrenarna består Försvarsmakten av ledningsorgan (Högkvarteret, OPIL samt tre militärdistrikt) samt ett antal skolor och speciella centrum. Dessa organisationsenheter bemannas med personal från förbanden.

Vid ledningsorgan, skolor och centrum är lönenivåerna betydligt högre än vad de är vid förbanden. Enligt Försvarsmaktens egen statistik ligger månadslönerna för yrkesofficerare omkring 3 000 kr högre vid skolor och centrum än för officerare i allmänhet. Ledningsorganisationerna ligger omkring 4 000 kr högre i genomsnittlig månadslön för yrkesofficerare.

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

. Bilaga

### 4.3 Lönetillägg

Riksrevisionsverket kritiserade i rapporter från 1998 och 2000 den stora omfattningen av lönetillägg för yrkesofficerare inom Försvarsmakten (RRV 1998:20 och 2000:10). Detta ledde till att Försvarsmakten år 2000 inledde ett arbete med att förhandla bort merparten av de lönetillägg som yrkesofficerare tidigare kunnat ta del av. Ansträngningarna resulterade i ett nytt avtal på Försvarsmaktsnivå som slöts i april 2001.<sup>23</sup>

Innebörden av avtalet var att ersättning som tidigare betalats ut genom lönetillägg nu skulle inkluderas i den anställdes grundlön. Orsaken till detta var enligt Försvarsmakten att göra lönestrukturen inom myndigheten tydligare. De rikliga lönetilläggen hade tidigare förvrängt bilden av lönestrukturen inom Försvarsmakten. Lönetilläggen för yrkesofficerare mellan 1995 och 2001 redovisas i tabellen nedan.

**Tabell 4.2 Genomsnittlig lön och lönetillägg för yrkesofficerare inom Försvarsmakten**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Fast lön + fasta tillägg	18 595	19 882	20 843	21 056	22 061	23 943	24 922
Övriga tillägg	1 399	1 544	1 578	1 338	1 566	1 712	1 235
Övriga tillägg som andel av total lön	7,0 %	7,2 %	7,0 %	6,0 %	6,6 %	6,7 %	4,7 %

Källa: SCB

Av tabellen ovan framgår att lönetilläggen har utgjort en relativt stor andel av yrkesofficerens lön. Som jämförelse till siffrorna i tabellen ovan kan anges att motsvarande lönetillägg i genomsnitt utgjorde 1,8 % av den totala lönen för statsanställda år 2001.

I det löneavtal som trädde i kraft i april 2001 har Försvarsmakten förhandlat bort de befattningsberoende lönetilläggen. Kvar är de arbetstidsberoende tilläggen. Även om en minskning inträffat utgjorde lönetilläggen år 2001 fortfarande en, i jämförelse med staten i övrigt, betydande del av officerens lön.

### 4.4 Slutsatser

Trots att antalet anställda inom Försvarsmakten har minskat med en fjärdedel sedan 1996 har myndighetens personalkostnader ökat. Delvis beror detta på Försvarsmaktens beslut att inte säga upp yrkesofficerare till följd av personalavvecklingen, vilket lett till att myndigheten spenderat stora belopp på avvecklingsinsatser.

Antalet civilanställda inom Försvarsmakten har också minskat och ska fortsätta minska fram till år 2004. För att uppmuntra civilanställda att gå i

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

· Bilaga

<sup>23</sup> Försvarsmaktsavtal om lön och vissa kompletteringar till ALFA, 2001-04-06.

tidig pension har Försvarsmakten låtit civilanställda under vissa förhållanden gå i pension från 58 års ålder. Enligt företrädare för både arbetstagarorganisationer och förband har detta erbjudande om tidig pension överutnyttjats av förbandscheferna, vilket lett till höga kostnader för pensionsersättningar.

Personalkostnaderna påverkas också av lönenivån inom myndigheten. Med den statistik som tagits fram för denna granskning kan man dock inte entydigt påstå att Försvarsmaktens löner ligger på en alltför hög nivå, eller att löneökningen varit för hög. Yrkesofficerare har en i genomsnitt betydligt högre lönenivå än statsanställda i allmänhet, men en bedömning av lönenivåns berättigande måste även ta hänsyn till verksamhetens och befattningarnas krav. Den i sammanhanget viktiga frågan är om lönebildningen och lönenivån förmår gynna verksamheten eller inte.

Avtalet om lönefrågor som förhandlades fram 2001 omfattar inte lönetillägg som beror av arbetstid. Dessa lönetillägg spelar en viktig roll för yrkesofficerens lönenivå och är en av orsakerna till att lönetilläggs andel av grundlönen inte minskat mer än till 4,7 %.

### **Vad hände 1998 och 2000?**

Lönestatistiken för perioden 1993–2001 uppvisar som nämnts tidigare två anmärkningsvärda avvikelser från utvecklingen för statsanställda totalt: den genomsnittliga lönesänkningen för yrkesofficerare 1998 samt den kraftiga löneökningen år 2000. Dessa två fall diskuteras närmare nedan.

#### *Lönesänkning år 1998*

Under 1998 fick yrkesofficerare i genomsnitt en lönesänkning med 0,12 % medan Försvarsmaktens civilanställda fick en löneökning på i genomsnitt 1,1 % och statsanställda totalt en ökning på i genomsnitt 1,41 %. Vi har tidigare kunnat konstatera att den minskning av lönerna för yrkesofficerare som inträffade 1998 främst kan hänföras till en kraftig minskning av lönerna inom marinen. Under 1998 sjönk den genomsnittliga lönenivån för yrkesofficerare i marinen med drygt 4 %.

Vi kan också konstatera att den fasta lönen (inklusive de fasta tilläggen) för yrkesofficerare ökade med omkring 1 % för 1998, medan de övriga lönetilläggen minskade med 15 %. Många av lönetilläggen var kopplade till en viss verksamhet. När förbandsverksamheten drogs ned under 1998 minskade också kostnaderna för lönetilläggen, vilket skulle kunna förklara den genomsnittliga lönesänkningen under året.

#### *Löneökning år 2000*

Under år 2000 ökade personalkostnaderna för Försvarsmakten dramatiskt. De höga personalkostnaderna år 2000 ledde till att Försvarsmakten överskred förbandsanslaget med 680 miljoner kr (vilket var 120 miljoner kr över den beviljade anslagskrediten) och att verksamheten inom vissa delar av myndigheten måste minskas. Regeringen kritiserade i budgetpropositionen för 2002

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga



Försvarsmakten för att man inte tillräckligt väl kunnat förutse kostnaderna för de avtal som slutits.

Försvarsmakten menar i sin årsredovisning för 2000 att de höga personalkostnaderna för året berodde på ovanligt höga utlägg för pensionskostnader och engångsutbetalningar till personal som avgått i förtid. Statistiken över löneutvecklingen visar dock att löneökningen under år 2000 är en viktig förklaringsfaktor för de ökade personalkostnaderna under året. I tabellen nedan kan man utläsa att löneökningarna varit, i jämförelse med staten som helhet, kraftiga inom alla delar av Försvarsmakten.

**Tabell 4.3 Genomsnittliga löneökningar (månadslön inklusive fasta och rörliga tillägg) år 2000 beräknat som genomsnitt för respektive population som helhet**

	Genomsnittlig lön 2000	Ökning från 1999 (kr)	Ökning i procent
<b>Statsanställda totalt</b>	21 866	+ 981	+ 4,7 %
<b>Yrkesofficerare</b>	25 665	+ 2 037	+ 8,6 %
<b>Civilanställda i Försvarsmakten</b>	18 587	+ 1 271	+ 7,3 %
<b>Armén</b>	22 705	+ 1 522	+ 7,2 %
<b>Flygvapnet</b>	27 419	+ 2 635	+ 10,6 %
<b>Marinen</b>	26 507	+ 1 681	+ 6,8 %
<b>Ledning</b>	30 738	+ 1 590	+ 5,5 %

Källa: SCB

Även lönetilläggen för yrkesofficerare ökade under perioden med i genomsnitt 156 kr (en ökning med 9 %). Sett till den långsiktiga trenden för lönetilläggen var denna ökning dock inte extrem.

Om löneökningen beräknas med metoden för identiska individer uppstår samma trend i materialet. Ökningarna är dock några tiondels procentenheter högre om lönenivåerna beräknas med metoden för identiska individer.

De kraftiga ökningarna inom flygvapnet kan delvis förklaras med det nya löneavtalet för flygförare (ALFF) som började tillämpas år 2000.

#### *Samband med omorganisationerna inom försvaret*

De två avvikelserna i lönestatistiken som inträffar under 1998 och 2000 är principiellt intressanta. Dessa två avvikelser sammanfaller med de två stora omstrukturingsperioderna inom Försvarsmakten (se kapitel 2 ovan). Riksdagen beslutade 1996 och 1999 om omfattande nedläggningar av förband vilka genomfördes under 1997/98 respektive 2000/01. Den intressanta frågan är varför omstruktureringen 1997/98 resulterade i oförändrade respektive sänkta löner, medan omstruktureringen 2000/01 resulterade i kraftigt ökade löner inom alla delar av Försvarsmakten. Vad skilde de olika perioderna åt och vad inom Försvarsmakten skiljer sig mellan de två tidpunkterna?

Sett utifrån de stora omstruktureringarna inom Försvarsmakten är löneökningen under år 2000 lättast att förklara. Nedläggningarna under år 2000 var

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

omfattande. Detta visar sig inte minst i utvecklingen av antalet anställda. Neddragningarna upplevdes som mycket smärtsamma inom Försvarsmakten. Chefer för nedläggningshotade förband frestades att dela ut generella löneökningar till sin personal och omstruktureringarna innebar många tillfällen till befattningsbyten för de anställda, med den där tillhörande lönerevisionen. Mot denna bakgrund blir frågan inte så mycket varför de genomsnittliga månadslönerna ökade under år 2000, utan varför de inte ökade under 1998.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## 5 Försvarsmaktens styrning

Försvarsmakten styr lönebildningen vid organisationsenheterna på olika sätt. För det första utövar Högkvarteret en direkt styrning genom dimensioneringen av förbandens ekonomi samt genom de olika reglerna för lönebildningen (uttryckta i Försvarsmaktens lönepolicy). Den ekonomiska styrningen av förbanden hanteras av grundorganisationsledningen (GRO) inom Högkvarteret medan regler för lönebildningen utarbetas av personalstaben.

För det andra utövar Högkvarteret också styrning via de avtal som sluts med de fackliga organisationerna på försvarsmaktsnivå. Denna styrning behandlas i nästa kapitel.

### 5.1 Styrningen av förbandens ekonomi

Verksamheten vid Försvarsmaktens 65 olika förband, skolor och centrum styrs genom Högkvarterets verksamhetsuppdrag. Dessa uppdrag definierar på så sätt den ekonomiska ramen för organisationsenheten. Verksamhetsuppgifterna består av uppgifter som ska utföras, mål som ska uppfyllas, resurser som disponeras, krav på resultatredovisning och i vissa fall handlingsregler som styr genomförandet.

Verksamheten och resurserna vid ett förband är således knutna till olika uppdrag, men förbandschefen har möjlighet att föra över resurser från ett uppdrag till ett annat, så länge inte målen för uppdragen ändras. En omfördelning av resurser mellan olika uppdrag ska anmälas till Högkvarteret. Alla uppdrag ska genomföras och en ambitionssänkning eller ändring av målen kan endast beslutas av Högkvarteret, men förbandschefen kan i praktiken själv avgöra hur mycket resurser som ska läggas på respektive uppdrag. Det är inte tillåtet att föra över medel mellan olika uppdrag för att täcka lönekostnader.

Genom verksamhetsuppgifterna till förbanden har chefen för grundorganisationsledningen (GRO) beslutat att löneförändringarna vid förbanden utöver RALS under året inte får överstiga 0,8 % av förbandens totala lönekostnad (beräknad i januari varje år). Vid Högkvarterets personalstab menar man att utrymmet bör beräknas så att de genomsnittliga lönerna i december under ett år inte ska överstiga de genomsnittliga lönerna i januari samma år med mer än 0,8 % utöver RALS. Detta är det råd man ger förbanden. Det finns enligt personalstaben inget exakt beräknings sätt för utrymmet. Gränsen på 0,8 % är en nyhet fr.o.m. år 2002 och ska enligt personalstaben snarast ses som en vägledning till förbanden. Det viktiga är att förbanden har en lönebildning som gynnar verksamheten.

Vid kontakterna med förbanden har det framkommit olika bilder av hur gränsen på 0,8 % tolkas i praktiken. Från vissa förband ses gränsen som ett utrymme, dvs. en möjlighet att höja lönerna, utöver nivåerna i RALS, för att påverka lönestrukturen vid förbandet i önskvärd riktning. Vissa förband tolkar gränsen enbart som en rekommendation från Högkvarteret, medan andra ser gränsen som en begränsning av löneökningstrymmet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap . Bilaga**

## 5.2 Försvarsmaktens lönepolicy

Vid Högkvarterets personalstab tar man fram bestämmelser för lönebildningen inom Försvarsmakten. Detta görs om möjligt i samverkan med de olika arbetstagarorganisationerna. Försvarsmakten har centralt tagit fram en lönepolicy som ska vara styrande för lönebildningen vid de olika organisationsenheterna. Lönesättning ska enligt Försvarsmaktens lönepolicy endast förekomma vid tre tillfällen: vid lönerevision enligt RALS, vid byte av befattning och vid nyanställning. Lönen ska sedan grundas på befattningens svårighet, individens prestationer och marknadens påverkan. Detta innebär att lönen således inte ska påverkas av t.ex. en yrkesofficers grad eller en anställds ålder.

### Lönerevision enligt RALS

Lönerevisionen enligt RALS (ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten m.fl.) styrs av de centrala avtalen och det försvarsmaktsavtal som Försvarsmakten och arbetstagarorganisationerna förhandlar fram. Lönerevision enligt RALS beskrivs utförligare i nästa kapitel som handlar om avtalsförhandlingar inom Försvarsmakten. Från Högkvarteret har man som arbetsgivare reglerat att lönen ska grundas på de kriterier som förs fram i lönepolicyn.

### Lönesättning vid ny befattning

Enligt Försvarsmaktens lönepolicy får en ny, högre, lön sättas när individen byter till en befattning ”som innebär större ansvar eller ställer klart större krav på beslutsfattande eller kunnande”. Ett byte till en ny befattning ska i sig inte leda till omprövning av individens lön om inte arbetsuppgifterna också förändras enligt vad som uttrycks i lönepolicyn. Enligt bestämmelserna får inga beslut om ny lön i samband med befattningsbyte fattas förrän samråd ägt rum med personalstaben vid Högkvarteret. När en individ byter befattning mellan enheter inom Försvarsmakten ska både den avlämnande och den mottagande chefen vara överens om den nya lönen.

### *Befattningsvärdering*

Försvarsmakten har under 2002 börjat tillämpa det nya befattningsvärderingssystem som tagits fram i samverkan med arbetstagarorganisationerna. Officersförbundet, som organiserar majoriteten av landets yrkesofficerare, motsätter sig dock användningen av detta befattningsvärderingssystem. Systemet ska när det tagits i bruk kunna användas som hjälp vid lönesättningen genom att det möjliggör jämförelser av befattningar inom förbandet.

Systemet ska också kunna användas för att översätta olika befattningar till Arbetsgivarverkets TNS-koder för att på så sätt kunna få mer tillförlitlig lönestatistik från Försvarsmakten. TNS-koder (tjänstenomenklatur inom staten) är Arbetsgivarverkets klassificering av befattningar baserad på yrkesområde och svårighet/ansvar i befattningen. Klassificeringen används vid jämförelser av lönestatistik t.ex. mellan olika myndigheter. Systemet tilläm-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**

Bilaga

pas inte fullt ut för Försvarsmakten på grund av att myndigheten hittills inte kunnat värdera sina befattningar.

Innan befattningsvärderingssystemet tagits i bruk finns inget objektivt sätt att värdera befattningars svårighet eller att jämföra befattningar inom olika delar av Försvarsmakten. Befattningsvärderingssystemet kommer inte på kort sikt att erbjuda någon hjälp vid byte av befattningar mellan olika organisationsenheter inom Försvarsmakten. Systemet bygger på befattningsvärderingar som genomförts separat vid olika förband, skolor och centrum, dock enligt en gemensam metod. På sikt ska systemet kunna fungera för att jämföra befattningar mellan olika organisationsenheter.

### Lönesättning vid nyanställning

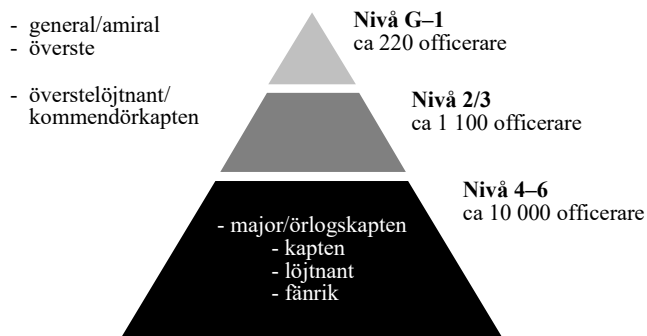
Nyanställning av yrkesofficerare inom Försvarsmakten omfattar övervägande nytutexaminerade fänrikar som har en fastslagen ingångslön på 16 900 kr (sedan april 2002). Förbandscheferna har däremot möjlighet att sätta en högre lön för den nyanställda fänriken om detta anses motiverat.

Nyanställning av civila beslutas av respektive förbandschef. På grund av osäkerheten i samband med införandet av Försvarsmaktens nya underhålls- och logistikenhet, FMLOG, har anställningsstopp av civil personal rått under vissa perioder.

## 5.3 Centralisering av lönebildningen

Yrkesofficerarna i Försvarsmakten är indelade i olika nivåer från nivå G (som i general) ned till nivå 6. Lönesättningen för officerare hanteras av olika instanser inom Försvarsmakten beroende på vilken nivå officeren befinner sig på.

**Figur 5.1 Officerare indelade i olika nivåer**



Den översta nivån (Försvarsmaktens chefskrets) omfattar officerare med överstes eller kommendörs grad och högre. Inom denna grupp finns exempelvis förbandschefer och högre chefer inom Högkvarteret. Lönesättning och årlig lönerrevision av officerare i Försvarsmaktens chefskrets hanteras centralt vid Högkvarteret.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

Den mellersta nivån omfattar officerare som genomgått chefsprogrammet på Försvarshögskolan. Dessa officerare har majors eller överstelöjtnants grad (respektive örlogskaptens eller kommandörkaptens grad inom marinen). För dessa officerare är bemanningsavdelningen inom Högkvarterets grundorganisationsledning ansvarig för kompetensutveckling, placering på befattning och lönesättning i samband med befattningsbyte. Arbetsgivaransvaret i dessa frågor för officerare i nivå 2/3 överfördes från förbandscheferna till Högkvarteret fr.o.m. år 2001. Däremot är förbandschefen, efter samråd med grundorganisationsledningen, fortfarande ansvarig för den årliga lönerrevisionen enligt RALS för de officerare i nivå 2/3 som finns på hans förband.

Den största delen av yrkesofficerarna inom Försvarsmakten utgörs av officerare i nivå 4–6, som omfattar yrkesofficerare med majors grad eller lägre. (En major kan också räknas till nivå 2/3 om denne genomgått Försvarshögskolans chefsprogram.) Arbetsgivaransvaret för dessa officerare, liksom för samtliga civilanställda (knappt 9 000 i hela Försvarsmakten), utövas av respektive förbandschef.

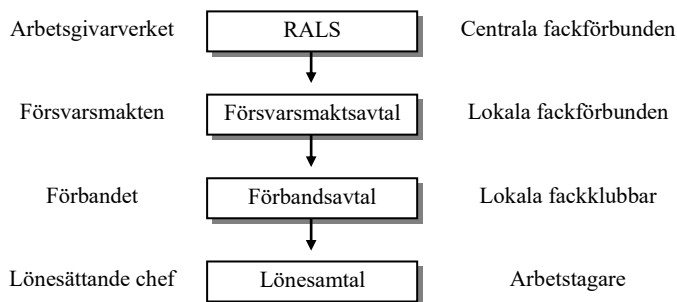
**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## 6 Avtal och förhandling

I detta kapitel behandlas den styrning som Försvarsmakten centralt utövar på lönebildningen vid förbanden via avtal och avtalsförhandlingar. Kollektivavtal kan slutas på tre olika nivåer. Arbetsgivarverket sluter centrala kollektivavtal med de fackliga organisationerna på det statliga området. De enskilda myndigheterna kan sedan sluta lokala avtal med de lokala arbetstagarorganisationerna. Inom större myndigheter som Försvarsmakten kan också s.k. lokal-lokala kollektivavtal slutas. Förhållandet med avseende på löneförhandlingar inom Försvarsmakten illustreras i figuren nedan.

**Figur 6.1 Löneförhandlingar inom Försvarsmakten**



Den i figuren beskrivna lönebildningskedjan är en bild av hur lönebildningen är tänkt att fungera vid förbanden. I denna granskning används uttrycket försvarsmaktsnivå för att beteckna förhandling och avtal på lokal nivå (mellan Högkvarteret och de fackliga organisationerna) samt uttrycket förbandsnivå (förbandsavtal) för att beteckna förhandling och avtal på lokal-lokal nivå, dvs. på förband, skolor och centrum.

### 6.1 Förhandling på central nivå

Arbetsgivarverket ombildades 1994 och är sedan dess en utpräglad arbetsgivarorganisation. För samtliga statliga myndigheter är medlemskap i Arbetsgivarverket obligatoriskt och Arbetsgivarverket finansieras helt med medlemsavgifter. Arbetsgivarverket är trots det en myndighet under regeringen.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

• Bilaga

Enligt regeringens instruktion till Arbetsgivarverket (1994:272) har verket fyra funktioner. Arbetsgivarverket ska:

- utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken,
- vara central förhandlingspart för de statliga arbetsgivarna och företräda dessa i arbetstvister,
- svara för den information, rådgivning och utbildning som statliga arbetsgivare behöver samt
- utföra sådana stabsuppgifter som regeringen kan komma att efterfråga.

Arbetsgivarverkets stabsuppgifter till regeringen utgör i sammanhanget en mycket liten del. Under 2001 utgjorde stabsuppgifterna 2 % av Arbetsgivarverkets totala kostnader.

Arbetsgivarverket är central förhandlingspart för de statliga arbetsgivarna. Däremot deltar Arbetsgivarverket inte i lokala förhandlingar vid medlemsmyndigheterna om inte myndigheten bjuder in verket. Regeringen kan heller inte uppmana verket att lägga sig i arbetsgivarfrågor vid myndigheterna.

Arbetsgivarverkets samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken har på senare tid fått kritik i flera utredningar. Riksdagens revisorer konstaterade i en informationsrapport att samordningen brustit vid lönebildningen inom Domstolsverket (informationsrapport 2001/02:1). Enligt revisorerna hade Arbetsgivarverket i det aktuella fallet i praktiken avlagt sig samordningsansvaret. Även i utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (SOU 2002:32) konstaterades att samordningen av arbetsgivarpolitiken i staten behövde förbättras.

### **Försvarsmaktens samarbete med Arbetsgivarverket**

Försvarsmakten är en av de största statliga myndigheterna och en viktig medlem av Arbetsgivarverket. Arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten har också varit ett problematiskt kapitel, vilket avspeglas i en relativt tät samverkan mellan Försvarsmakten och Arbetsgivarverket.

Försvarsmakten samarbetar med andra större statliga arbetsgivare i den s.k. centro-gruppen inom Arbetsgivarverket. Försvarsmakten har också regelbundna möten med Försvarsdepartementet och Arbetsgivarverket i en informell kontaktgrupp inom Arbetsgivarverket.

Inför omförhandlingarna av Försvarsmaktens nya arbetstidsavtal 2001 hade Försvarsmakten också stort stöd av Arbetsgivarverket. I RALS 2001 fanns tidsramar inom vilka parterna skulle komma överens om ett nytt arbetstidsavtal. Enligt Försvarsmakten var denna påtryckning från de centrala parterna en förutsättning för att man skulle lyckas komma överens inom myndigheten.

## **6.2 Förhandling på försvarsmaktsnivå**

På försvarsmaktsnivå förhandlar Försvarsmakten huvudsakligen med fyra olika arbetstagarorganisationer: Officersförbundet, Försvarsförbundet, SEKO och SACO försvar.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga



*Officersförbundet* organiserar yrkesofficerare och blivande officerare. Förbundet driver förhandlingar inom en sektion av *Offentliganställdas förhandlingsråd* (OFR). OFR består av tre sektioner: poliser, officerare och statsanställda. Officersförbundet förhandlar således genom OFR/O medan t.ex. Försvarsförbundet sköter sina förhandlingar med Försvarsmakten genom OFR/S. Officersförbundet har 11 000 medlemmar, vilket innebär att 95 % av landets yrkesofficerare är medlemmar.

*Försvarsförbundet* är ett förbund inom TCO men driver förhandlingar genom OFR/S. Förbundet har drygt 5 000 medlemmar och organiserar civilanställda inom Försvarsmakten och stödmyndigheterna. Man har dock inget formellt hinder för att även organisera officerare.

*Facket för service och kommunikation* (SEKO) organiserar även de civilanställda inom Försvarsmakten. SEKO har 11 000 medlemmar inom området försvar, varav 9 000 medlemmar som arbetar inom myndigheten Försvarsmakten. De anställda inom Försvarsmakten som SEKO organiserar finns framför allt, men inte uteslutande, i de lägre betalda stödtjänsterna. Det finns ingen klar gräns mellan vilka som är organiserade av SEKO och Försvarsförbundet. Inom SEKO finns även ett mycket litet antal yrkesofficerare som valt förbundet av politiska skäl. SEKO har dock inga möjligheter att driva dessa yrkesofficerares frågor.

*SACO försvar* har drygt 1 000 medlemmar inom Försvarsmakten. Inom SACO försvar organiseras framför allt civilanställda akademiker inom Försvarsmakten. Officersförbundet är visserligen formellt ett förbund inom SACO, men driver förhandlingar genom Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR).

### **Försvarsmaktens löneavtal – lönetilläggen**

Försvarsmakten slöt under våren 2001 ett nytt försvarsmaktsavtal om löner. Bakgrunden till det nya avtalet var enligt Försvarsmakten bl.a. den kritik som RRV framfört i sina granskningar av formerna för lönebildningen.<sup>24</sup> Bland annat menade RRV i sin granskning att det borde vara möjligt att minska kostnaden för tilläggen genom en ändrad tillämpning. Samtidigt framhöll RRV att man inte ifrågasatte systemet med lönetillägg som sådant.

Den viktigaste nyheten med Försvarsmaktens nya löneavtal var att merparten av Försvarsmaktens befattningsgrundade lönetillägg för yrkesofficerare avskaffades fr.o.m. år 2001. Lönetilläggen löstes in genom att värdet på tilläggen lades till den anställdes grundlön. Regeringen bedömde i budgetpropositionen för 2003 att lönetillägg med ett värde av 100–150 miljoner kr överförts till de anställdas grundlöner.

Parterna har i samband med Försvarsmaktens löneavtal kommit överens om att bedömningen inför lönesättningen ska vara en helhet av bedömningskriterier, där även sådana kriterier som tidigare varit grunden för lönetillägg kan omfattas. Försvarsmakten har som arbetsgivare i protokollet till löneav-

<sup>24</sup> *Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten* (RRV 1998:20 och 2000:10).

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga

talet ensidigt uttryckt att lönebildningen ska grundas på befattningsvärdering (enligt det befattningsvärderingssystem som nämndes ovan), prestationsvärdering av individen samt bedömningen av marknaden för den aktuella befattningskategorin. Detta är den inriktning för lönebildningen som Försvarsmakten slagit fast i sin lönepolicy. Försvarsmaktens lönepolicy har dock inte fått sådan acceptans hos fackförbunden att den kan uttryckas som en gemensam ståndpunkt i avtalet.

Officersförbundet var dock kritiskt till att avskaffa lönetilläggen och anser att avvecklingen inte gynnat verksamhetsintresset. Tvärtom menar förbundet att avvecklingen av lönetilläggen snedvrider lönestrukturen och skapar spänningar inom organisationen. Ett lönetillägg betalades tidigare tillfälligt ut till en anställd och togs bort (i vissa fall successivt) när den anställde fick ändrade arbetsförhållanden som inte längre berättigade tillägget. Officersförbundet menar att det system som råder från den 1 april 2001 där lönetillägget i stället inkluderas i månadslönen innebär att den anställde permanent får en högre lön. Det skapar löneskillnader mellan personer med likvärdiga arbetsuppgifter beroende på vilka tidigare arbetsuppgifter personen haft.

### **Avtal om lönerevision (RALS)**

Baserat på de centrala ramavtalen inom det statliga området (RALS) förhandlar Försvarsmakten och de berörda fackförbunden fram ett försvarsmaktsavtal om löner. Före 2002 fungerade systemet så att det löneökningstrymme som förhandlades fram på försvarsmaktsnivå gällde för alla förband, skolor och centrum. Förbanden fick sedan medel för att täcka den avtalade löneökningen.

Från och med RALS 2002–2004 har Försvarsmakten modifierat sitt system för lönerevision. Förbanden och de lokala arbetstagarorganisationerna kommer nu först överens om en gällande lönebild och en önskvärd lönebild vid förbandet. Förbandschefen får sedan ett mandat från Högkvarteret att sätta löner för denna önskvärda lönebild. Mandatet från Högkvarteret behöver inte överensstämma med den, enligt förbandet och arbetstagarorganisationen överenskomna, önskvärda lönebild. Ambitionen är att förbanden ska lägga ned energi på att ta fram en önskvärd målbild för lönesättningen. Detta system innebär, till skillnad från tidigare system, att förbanden sinsemellan får olika stora löneökningstrymmen under 2002.

Förutom en differentiering i löner mellan olika förband innebär det nya systemet för lönerevision att förbanden förväntas lägga ned ett större arbete än tidigare på lönebildningen. Den pedagogiska tanken med systemet är att inpränta lönebildningsansvaret hos förbandscheferna.

### *Fänrikslönerna höjdes 2002*

I första steget i Försvarsmaktens löneavtal enligt RALS för perioden 2002 till 2004 har man avtalat om en lägsta ingångslön för yrkesofficerare på 16 900 kr. Nyanställning av officerare omfattar i stort sett endast nytexaminerade fänrikar. Enligt avtalet ska gränsen på 16 900 kr gälla som en lägsta gräns för

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

samtliga yrkesofficerare. Förbandschefen har också möjlighet att sätta en högre lön för nytutexaminerade fänrikar än den avtalade ingångslönen.

I och med Försvarmaktens löneavtal för 2002 höjdes den avtalade ingångslönen med 8 % (från den tidigare nivån på 15 600 kr). Som jämförelse kan nämnas att stupstocken i avtalet med OFR/O (dvs. den löneökning som ska gälla om parterna inte kan komma överens på förbanden) är 3 % eller lägst 530 kr. Den genomsnittliga löneökningen under 2001 var 1,9 % inom Försvarmakten och 3,85 % för statsanställda.<sup>25</sup> Den ökning av ingångslönerna med 8 % som förhandlats fram centralt inom Försvarmakten framstår i denna jämförelse som kraftig. Officersförbundet krävde dock en höjning till 18 000 kr i månaden (dvs. en höjning med drygt 15 %).

### **Flygföraravtalet**

Även om flygförare är en relativt liten grupp inom Försvarmakten är den av principiellt intresse i en granskning av arbetsgivarpolitiken inom myndigheten. Flygförare är en relativt dyr grupp för Försvarmakten. Den har också ansetts vara så utsatt för marknadspåverkan att mycket speciella lönevillkor har utvecklats. Flygförarens lön har till stor del bestått av olika lönetillägg. Från och med år 2000, då det nya flygföraravtalet ALFF började gälla, har dessa tillägg förhandlats bort.<sup>26</sup>

Genom flygföraravtalet har de militära flygförarna undantagits från den övriga RALS-processen. Lönen för flygförare sätts i stället genom att flygföraren placeras in i en fast lönestege. Varje år flyttas flygföraren upp minst ett steg i denna lönestege. Beroende på det aktuella marknadsläget för civila piloter kan Försvarmakten besluta att flygförarna som grupp ska flyttas upp ytterligare steg under året. Ingångslönen för en flygförare är 38 000 kr i månaden och varje steg uppåt på lönestegen är värt ytterligare 600 kr i månaden. En pilot på SAS har en ingångslön på omkring 27 000 kr i månaden, men har å andra sidan en betydligt kraftigare löneutveckling. Det bör också tilläggas att en militär flygförare har fått sin utbildning betald av staten.

Om en flygförare stannar kvar på sin befattning inom Försvarmakten i 15 år erhåller denne en premie på 15 prisbasbelopp (motsvarande 568 500 kr i 2002 års prisbasbelopp). Denna premie är inte ny i och med avtalet utan har funnits sedan 1985. Om flygföraren däremot lämnar Försvarmakten för en tjänst som civil pilot blir denne skadeståndsskyldig till Försvarmakten. En flygförare som lämnar Försvarmakten efter en anställning på tre år blir t.ex. skyldig att betala 500 000 kr till Försvarmakten.

### *Vad är en flygförare?*

En flygförare definieras som en person som tjänstgör eller har tjänstgjort som chef eller förare vid ett flygförband. Om flygföraren går till en annan tjänst inom Försvarmakten får han eller hon således behålla sin höga lön. Om den

<sup>25</sup> Lönestatistik som tagits fram i samarbete med SCB.

<sup>26</sup> *Avtal om löner för flygförare inom Försvarmakten (ALFF)*, 1999-09-23.

nya befattningen kräver kunskaper ”om flygande förbands utveckling eller verksamhet” får personen dessutom stå kvar på lönestegen enligt flygföraravtalet i stället för att omfattas av RALS. Detta innebär att det blir mycket dyrbart för Försvarsmakten att rekrytera flygförare till andra poster inom myndigheten.

#### *Höga kostnader för flygvapnet*

Flygföraravtalet har fr.o.m. år 2000 inneburit kraftigt ökade kostnader för Försvarsmakten, vilket inte minst visar sig i lönestatistiken för flygvapnet som presenterades i kapitel 4. Inom Försvarsmakten motiveras avtalet med att situationen i slutet av 1990-talet var desperat då flygförare lämnade myndigheten i strid ström. Det nya löneavtalet är till utformningen en snarlik kopia av SAS löneavtal. Enligt Försvarsmakten hade man inte så stort val när avtalet skulle utformas. Avtalet uppges också ha hjälpt. Avgångarna av flygförare har minskat. Problemet nu är att flygvapnet inte har resurser för att tilldela alla flygförare tillräckligt med flygtid.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## 7 Förbandschefens ansvar

I detta kapitel behandlas lönebildningen vid Försvarmaktens organisationsenheter, dvs. förband, skolor och centrum. Syftet är att analysera lönebildningen vid förbanden med utgångspunkt från de förutsättningar som Försvarmaktens styrning medger. Den grundläggande principen inom Försvarmakten är att lönen är förbandschefens ansvar.

### 7.1 Chefsrollen

Riksdagens revisorer har i granskningen av statens personalpolitik (2002/03:RR2) konstaterat att den arbetsgivarpolitiska delegeringen har varit en viktig förutsättning för den statliga verksamhetens förnyelse. Den är dock inte den enda eller huvudsakliga förutsättningen. I rapporten pekar revisorerna på brister i det statliga chefskapet som hinder för att personalpolitiken utvecklas mot en bättre verksamhetsanpassning. Chefskapet har i allmänhet uppvisat brister vad gäller tydlighet, saklighet och lyhördhet.

På Försvarmaktens förband, skolor och centrum görs lönesättningen genom att den lokala arbetsgivaren och de lokala arbetstagarorganisationerna kommer överens om ett förbandsavtal. Lönebildningen på förbandet är dock i stor utsträckning ett chefsansvar. Normalt förekommer ingen mer långtgående delegering av lönesättningen inom förbandet, utan det är förbandschefen, i samverkan med personalchefen, som officiellt beslutar om lönerna. Olika underlydande chefer kan dock, i varierande utsträckning, vara inblandade i processen genom att stå för beslutsunderlaget vid lönesättningen.

Förbandscheferna har ofta utpekats som den svaga länken i Försvarmaktens lönebildning. Det råder ingen tvekan om att förbandschefer i vissa fall frångått sina mandat vad gäller lönebildningen. Framför allt inträffade detta under den senaste omstruktureringsperioden under år 2000. Förbandscheferna inom Försvarmakten arbetar också under vissa allmänna förutsättningar som försvårar och försvagar deras position som arbetsgivarföreträdare.

#### Förbandschefens incitament

Kårandan inom Försvarmakten är välkänd.<sup>27</sup> En kåranda är mycket viktig när Försvarmakten ska utföra sin huvuduppgift – att genomföra väpnad strid. I den fredstida administrationen av Försvarmakten kan kårandan dock medföra svårigheter.

Alla förbandschefer och majoriteten av personalcheferna vid Försvarmaktens organisationsenheter är yrkesofficerare. Chefer och övriga yrkesofficerare är också medlemmar i en och samma arbetstagarorganisation. Officersförbundet har i och med detta en mycket stark ställning och kan uppvisa en enad front mot Försvarmaktens mer splittrade fasad.

Förbandsintervjuerna under denna granskning har visat att en förbandschef har relativt svaga incitament att hålla löneökningen nere. Det huvudsakliga

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>27</sup> Se t.ex. Ds 2001:45, *I rikets tjänst* eller SOU 2001:23, *Personal för ett nytt försvar*.

incitamentet är att ekonomisk återhållsamhet ingår i uppdraget till en förbandschef. Däremot har en förbandschef mycket starka incitament, och är genom Officersförbundets starka ställning dessutom utsatt för stora påtryckningar, att driva upp löneökningen. Genom att tillmötesgå facket kan förbandschefen köpa arbetsro på förbundet.

#### *Lönerevisionen 2002*

Förbandscheferna får ett mandat från Högkvarteret att sätta löner inom ett visst intervall. Det nya system för lönerevision enligt RALS som Försvarsmakten tillämpar fr.o.m. år 2002 innebär att mandatet ska utgå från den önskvärda lönebild som förbundet utarbetat i samverkan med arbetstagarorganisationerna. Högkvarteret väger dock även in andra prioriteringar när mandatet för ett förband utarbetas. I lönerevisionen för 2002 ska t.ex. förband i Mälardalsregionen prioriteras. Mandatet till en förbandschef kan således understiga den löneökning som förbundet och arbetstagarorganisationen kommit fram till.

Mandaten från Högkvarteret ges till förbandscheferna och delges samtidigt de centrala arbetstagarorganisationerna. Från Arbetsgivarverket menar man att utrymmet för att höja lönerna är en arbetsgivarfråga. Då utrymmet för löneökningar görs känt för arbetstagarorganisationerna försvagar man arbetsgivarens ställning genom att arbetsgivaren blir mer sårbar för påtryckningar från arbetstagarorganisationerna. Under de förbandsintervjuer som genomförts för denna granskning har det framkommit att förbandscheferna på vissa håll upplever Högkvarterets hantering av mandaten som försvagande för arbetsgivarrollen.

Arbetstagarorganisationernas krav att få ta del av mandatet för löneökningarna vid förbanden utgår från att avtalen för lönerevision i stor utsträckning är sifferlösa. Det finns, med undantag för Försvarsmaktens avtal med SEKO, ingen fastslagen höjning av lönerna i avtalen. Däremot finns den s.k. stupstocken som används om parterna i lönerevisionen inte kan komma överens. Arbetstagarorganisationerna har således ett intresse av att se mandaten till förbandscheferna för att följa upp hur avtalet efterlevs.

I en utvärdering av RALS 2001 som gjordes av Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) konstaterades att ramavtalet inte hade använts som det var tänkt inom vissa myndigheter.<sup>28</sup> Vid förhandlingar inom bl.a. Försvarsmakten och polisen hade arbetsgivaren enligt utvärderingen låst positionerna i utgångsläget genom att utfärda centrala direktiv om löneutrymmet. OFR menade att de av myndigheterna fastslagna löneutrymmena tilläts spela alltför stor roll i lönebildningen.

Försvarsmakten valde inför lönerevisionen 2001 att inte delge arbetsgivarens förhandlingsmandat till arbetstagarorganisationerna, vilket orsakade skarpa protester från dessa. Inför 2002 års lönerevision har Försvarsmakten, för att förbättra samarbetsklimatet med arbetstagarorganisationerna, gått med

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

<sup>28</sup> OFR, Offentlig sektor i fokus 2002/1, *Rals 2001 – Signalfel i avtalsspåret*

på att delge löneökningmandatet till en vidare krets än bara till myndighetens arbetsgivarföreträdare.

### **Chefsutbildning**

Att stå emot fack och personal ställer stora krav på chefs kompetens och person. Vid förbandsintervjuerna har det framkommit att förbandschefer ibland har känt sig dåligt förberedda för befattningen. Bristande utbildning i framför allt ekonomi och juridik gör det svårt för en nyutbildad förbandschef att förhandla med arbetstagarorganisationerna, vars företrädare ofta har mer erfarenhet från förhandlingssituationer och dessutom är bättre samordnade.

En förbandschef får i praktiken endast ett förordnande på maximalt sex år. Officeren förväntas sedan klättra vidare i karriären t.ex. med anställning inom Högkvarteret. Inom arbetstagarorganisationerna finns en helt annan kontinuitet och erfarenhet. Arbetstagarorganisationen har också ofta goda kontakter mellan organisationsenheterna i Försvarmakten, medan en förbandschef ofta står ensam i förhandlingen. Samordningen mellan förbandsledningarna i lönefrågor upplevs av vissa förbandschefer som bristfällig.

Befattningen som personalchef ger, jämfört med den som förbandschef, en mer stabil position. Att arbeta med personalfrågor vid ett förband upplevs inte som ett steg i karriären mot ett chefsjobb inom Högkvarteret på samma sätt som en förbandscheffbefattning. Utbildningen för personalchefer inom Försvarmakten anses av de intervjuade förbands- och personalcheferna som tillräcklig.

Utbildningen inför en befattning som förbandschef har enligt de intervjuade förbättrats under de senaste åren. Vad gäller chefer på nivåerna under förbandschefen upplevs utbildningen fortfarande som bristfällig vad gäller arbetsgivaruppträdande. Underchefer är i varierande utsträckning ansvariga eller delaktiga i lönebildningen vid förbanden, vilket beskrivits ovan. Den utbildning i arbetsgivarfrågor som dessa chefer får tillgång till ingår i den allmänna chefsutbildningen vid Förvarshögskolan.

Inom Försvarmaktens logistik (FMLOG) ska arbetsgivaransvaret successivt föras över på de olika enhetscheferna ute i organisationen. Målsättningen är att befattningarna som enhetschefer på sikt ska besättas av civilanställda. För den processen har FMLOG tillsammans med Förvarshögskolan fått ta fram en särskild utbildning för civila arbetsgivarföreträdare inom Försvarmakten.

### **Förhandling eller samverkan?**

Det finns en skillnad mellan att samverka och att förhandla. Samverkan inom den statliga sektorn regleras genom *Avtal för samverkan och utveckling* (ASU) från 1997. Vid samverkan är kraven att komma överens betydligt hårdare än vid en förhandling. Under förbandsintervjuerna har det framkommit att förbandscheferna känner att de ger bort lönebildningen till arbetstagarorganisationerna i och med att man i stor utsträckning samverkar om lönerna i stället för att förhandla. Det nya systemet för lönerevision inom Försvarmakten upplevs också på vissa håll som en förskjutning från för-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga

handling till samverkan. Från personalstaben vid Högkvarteret poängterar man att parterna ska samverka om lönebildningen, men att lönerna ska sättas genom förhandling.

Genom att lönerna sätts i samverkan med fackförbunden upplever förbandschefen att han inte kan ange tydliga motiv för en anställds lön, vilket i sin tur gör det svårt att genomföra lönesamtal. I försvarsmaktsavtalet om lönerrevision enligt RALS 2002–2004 uttrycks att ”en väl fungerande individuell lönesättning förutsätter en regelbundet återkommande dialog mellan chef och medarbetare”. Den lönesättande chefen vid en organisationsenhet ska således genomföra lönesamtal med de enskilda arbetstagarna.

## 7.2 Förbandets personal

Kompetensläget vid förbandet kan påverka lönebildningen. Personalbrist, upplevd eller verklig, riskerar att driva upp lönerna inom organisationen. I en myndighet med delegerat arbetsgivaransvar som inom Försvarsmakten finns det också risk att en upplevd personalbrist leder till lönekonkurrens mellan myndighetens olika delar. Vissa förband upplever en besvärande kompetensbrist och har också svårt att fylla sina personalramar.

Varje förband tilldelas en personalram bestående av ett antal yrkesofficerare och civilanställda. Personalramen innehåller dels en grundram med det antal anställda som anses behövas vid förbandet. Utöver detta innehåller personalramen också en ram för ett antal yrkesofficerare som har sin hemvist vid förbandet men som ska användas för olika bemanningsuppdrag inom Försvarsmakten. Inom personalramen kan alltså tjänstlediga (exempelvis för tjänstgöring i utlandsstyrkan), personal under vidareutbildning samt personal inom Försvarsmaktens olika bemanningsuppdrag rymmas. Bortsett från detta kan ett förband ändå ha svårt att fylla sin personalram, vilket då innebär att verksamheten får bedrivas med vakanser på vissa befattningar.

### Vakanser

Försvarsmakten har ett överskott på officerare med hänsyn till den verksamhet som bedrivs och ska bedrivas i framtiden. Av den orsaken avvecklas nu personal med hjälp av olika bidrag såsom redovisades i kapitel 2. Omstruktureringen av Försvarsmakten har dock inneburit att kompetens som man önskade behålla har lämnat myndigheten. RRV har i sin granskning av försvarrets omstrukturering (RRV 2002:14) konstaterat att Försvarsmakten inte tillräckligt kontrollerat och följt upp kompetensläget inom organisationen. De intervjuer som genomförts under revisorernas granskning tyder också på att Försvarsmakten i vissa fall riktat avvecklingsinsatser till personer med värdefull kompetens genom att yrkesgrupper som borde ha behållits fått del av avvecklingsinsatserna. Trots att det således finns för många yrkesofficerare totalt, råder det på vissa förband brist på officerare i vissa yrkeskategorier. I kapitel 2 ovan konstaterades att vakanser framför allt är ett problem inom armén där förband kan ha vakanser motsvarande 30 % av de totala personalramarna för förbandet.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga



Det finns också regionala skillnader i kompetensläget, eftersom Försvarsmakten endast i begränsad utsträckning styr personal mellan de olika organisationsenheterna. Av förbandsintervjuerna kan konstateras att personal från nedlagda förband inte i första hand omfördelats efter verksamhetens behov utan efter individens. Detta har också RRV konstaterat i sin granskning av Försvarsmaktens omstrukturering (RRV 2002:14).

Det råder delade meningar inom Försvarsmakten om tillgången på yrkesofficerare. Från förbanden och även från Officersförbundet trycker man på att framför allt antalet officerare som sköter grundutbildningen av värnpliktiga är för litet. Från Högkvarteret menar man att detta är en övergående fas som till stor del har med myndighetens omstrukturering att göra.

### **Bemanningsuppdrag**

En förbandschef ska genom bemanningsuppdragen bistå Försvarsmaktens olika ledningsorgan, skolor och centrum med personal. En yrkesofficer kan således vara placerad vid ett förband men genom ett bemanningsuppdrag till förbandet tjänstgöra vid t.ex. Högkvarteret eller en militärhögskola. Den mottagande organisationsenheten (t.ex. skolan) har då arbetsgivar- och lönesättningsansvaret för officeren som tjänstgör på bemanningsuppdraget.

Synen på bemanningsuppdragen är kluven inom Försvarsmakten. Å ena sidan utgör tjänstgöringen vid skolor och centrum en värdefull kompetensutveckling för förbandets personal. Å andra sidan kan bemanningsuppdragen innebära problem när verksamheten vid förbanden dras med vakanser.

Hantering av bemanningsuppdragen upplevs i vissa fall som problematisk, framför allt inom armén. De olika arméförbanden har i olika utsträckning lyckats fylla sina personalramar. Fördelningen av bemanningsuppdragen mellan de olika arméförbanden samordnas dock inte så att hänsyn tas till förbandens egna personalbehov. Inom de övriga två försvarsgrenarna samordnas fördelningen av bemanningsuppdragen så att vissa förband kan ta på sig större del av uppdragen än andra förband där personalläget är mer ansträngt.

### **7.3 Individuell lönebildning**

I sin granskning av Försvarsmaktens omstrukturering konstaterar RRV att lönesättningen inte i nämnvärd grad har använts för att försöka behålla personal med för myndigheten viktig kompetens (RRV 2002:14). I stället för att genomdriva en individuell lönebildning menade RRV att utrymmet för löneökningar fördelats på olika grupper eller kategorier av anställda. Detta konstaterande bygger på de intervjuer som RRV genomfört.

RRV gav Försvarsmakten och Arbetsgivarverket i uppdrag att ta fram statistik för löneutvecklingen för de yrkeskategorier som Försvarsmakten uttalat att man önskar behålla i samband med personalavvecklingen. Försvarsmakten önskar framför allt behålla yngre officerare (under 35 år), officerare i nivå 2/3 och 4, personer med internationell erfarenhet, personer med IT-kompetens samt vissa speciella yrkeskategorier, främst tekniker av olika

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

slag. Den enda av dessa grupper som visade sig vara möjlig att urskilja i det statistiska materialet var officerare under 35 år. RRV konstaterade att man utifrån detta material kunde se en lönesatsning för yngre officerare (vilken är en grupp som Försvarsmakten önskar behålla), men att intervjuerna vid landets förband entydigt pekade åt motsatt håll, dvs. att lönen inte använts som instrument för att behålla önskvärd personal.

Under revisorernas granskning har det framkommit att lönestrukturen vid förbanden av förbandscheferna upplevs som alltför platt. Man skulle vilja differentiera lönerna mer för att på så sätt motivera anställda att ta på sig mer kvalificerade uppgifter samt öka förmågan att behålla marknadsutsatt personal. Företrädare för förbanden har i intervjuerna fört fram ett antal faktorer som upplevs som onödiga inskränkningar i förbandschefens ansvar för lönebildningen och som redovisas nedan. Dessa faktorer uppges också försvåra för förbanden att tillämpa en individuell lönesättning och skapa önskvärda lönestrukturer.

### **Ingångslöner**

Införandet av minimilönen för fänrikar är ett tydligt exempel på hur styrning från Högkvarterets sida av förbanden kan upplevas som problematisk. I myndighetens avtal om lönerrevision enligt RALS som slutits på försvarsmaktsnivå med arbetstagarorganisationerna har man avtalat en fast ingångslön för nyutexaminerade fänrikar. Förbandschefen kan besluta om högre ingångslön för en fänrik, men den avtalade ingångslönen kan inte understigas. Vid förbanden menar man att det inte finns något behov av att slå fast en ingångslön. I vissa fall finns det anledning att betala en nyanställd mer, men lika ofta kan den fastlagda ingångslönen ligga alltför högt med tanke på förbandets lönestruktur.

I RALS 2002 höjdes denna ingångslön från 15 600 kr till 16 900 kr. Detta innebär en löneökning på drygt 8 %. Vid förbandsintervjuerna har det framkommit att den kraftiga ökningen av ingångslönerna har orsakat problem för förbanden. Ingångslönen på 16 900 kr upplevs som mycket hög och innebär att hela förbandets lönestruktur förskjutits uppåt under 2002. Från förbanden har man konstaterat att höjningen av ingångslönerna åter upp det utrymme som annars skulle ha funnits för att differentiera lönerna och t.ex. ge marknadsutsatta grupper högre lön.

I och med den avtalade ingångslönen för nyutexaminerade fänrikar påverkas förbandens lönestruktur på ett lönedrivande sätt. Dessutom har man från Försvarsmaktens sida med detta frångått principen med individuella löner när man ger en hel grupp en generell lön. Varken fänrikar eller yrkesofficerare i allmänhet är någon homogen grupp. Kraven på och förutsättningarna för en fänrik kan skilja sig åt mellan olika organisationsenheter inom Försvarsmakten.

Förutom flygvapnet har inget av de förband som kontaktats under granskningen upplevt några problem med att rekrytera aspiranter till officersyrket. Från vissa förband har man dessutom uttryckt önskemål om utökade rekryteringsramar, då man har betydligt fler sökande än vad ramarna medger. Under

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

de två senaste rekryteringsperioderna är det framför allt flygvapnet och helikopterflottiljen som inte lyckats med att fylla sina rekryteringsramar. Detta beror framför allt på att för flyg- och helikopterförare finns det inga värnpliktiga att rekrytera. Detta skulle således tyda på att lönen inte varit ett hinder för att rekrytera officerare.

### **Löneglidning genom befattningsbyten**

Från Försvarmaktens sida är man medveten om att den stora anledningen till löneglidningen inom myndigheten är de många befattningsbyten en officer gör under sin karriär. Den korta tid en officer arbetar i en befattning har kritiserats flera gånger tidigare av såväl RRV som regeringen, Personalförsörjningsutredningen och försvarsutskottet. Förutom att täta befattningsbyten medför risker för betydande löneglidning innebär den korta tiden på en befattning att officeren aldrig hinner bygga upp den erfarenhet som krävs. Det institutionella minnet inom Försvarmakten blir också lidande när officerare ständigt byter befattning.

Försvarmakten har visserligen meddelat att man ska försöka öka den tid som en officer arbetar i varje befattning. Samtidigt menar man att den relativt snabba genomströmningen av officerare på olika befattningar är nödvändig för att på sikt trygga myndighetens behov av högre chefer. Från Försvarmakten framhåller man att en högre chef på militär befattning inom myndigheten behöver ha erfarenhet från olika delar av organisationen. Det ingår i kompetensutvecklingen för blivande chefer att prova på befattningar inom olika delar av organisationen.

### *Tjänstgöring vid skolor och centrum är lönedrivande*

Löneläget vid Försvarmaktens skolor och centrum ligger långt över löneläget vid förbanden. Detta visades i kapitel 4 ovan. En officer som enligt ett bemanningsuppdrag tjänstgör vid en skola eller ett centrum erhåller således en markant löneökning. Tjänsten vid en skola eller centrum är tidsbegränsad och officeren ska då enligt Högkvarterets personalstab också ha en tillfälligt högre lön under tjänstgöringsperioden. Under de intervjuer som genomförts vid förbanden framkommer dock att i praktiken höjs officerens grundlön när denne tjänstgör på ett bemanningsuppdrag. När officeren sedan kommer tillbaka till sitt förband får han behålla denna lönenivå, eftersom en förbandschef i praktiken inte kan sänka en anställds lön. Officeren har således en högre lön än de personer med likvärdiga befattningar vid förbandet som inte tjänstgjort vid skolor och centrum.

Från vissa förband har det framkommit att Högkvarteret inte tillräckligt följer upp dessa befattningsbyten. Den löneökning som den anställde får i samband med bemanningsuppdraget riskerar att snedvrider lönestrukturen vid förbandet och skapar ett motstånd från förbandschefer mot bemanningsuppdragen.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## 8 Försvarsmaktens uppföljning

I detta kapitel analyseras hur Försvarsmaktens centrala ledningsorgan, Högkvarteret, följer upp lönebildningen vid förband, skolor och centrum.

### 8.1 Kritik mot Försvarsmaktens uppföljning

Försvarsmaktens uppföljning inom ekonomi- och personalområdet har tidigare kritiserats av flera utomstående granskare. Den kritik som framförs inom dessa olika områden inom Försvarsmakten kan tyda på att uppföljningen allmänt sett är eftersatt inom Försvarsmakten.

#### Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer kritiserade i en informationsrapport från år 2000 Försvarsmakten för otillräcklig uppföljning av personalläget.<sup>29</sup> Enligt revisorerna hade Försvarsmakten underskattat betydelsen av att följa upp hur avvecklingen av personal fortlöpte. Denna kritik har senare även lyfts fram av Riksrevisionsverket (se nedan).

#### Ekonomistyrningsverket

Som ett resultat av Försvarsmaktens överskridande av sina anslag under åren 2000 och 2001 gav regeringen Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att tillsammans med Försvarsmakten utarbeta förbättringar i den interna ekonomistyrningen. Den ekonomiska uppföljningen inom Försvarsmakten har, enligt den förstudie som ESV presenterade i juni 2001, stora brister.<sup>30</sup> Uppföljning har, jämfört med planering, haft låg status inom Försvarsmakten. Vad ESV kallar den inre kontrollmiljön, dvs. hur organisationen ser på betydelsen av intern kontroll, har motverkat uppföljningen. ESV menar att ”det har skapats en kultur som tillåter bristfällig ekonomisk uppföljning”. Det är också oklart var helhetsansvaret för utvärderingen av myndighetens ekonomi ligger.

#### Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket (RRV) menar i sin granskning av Försvarsmaktens omstrukturering (RRV 2002:14) att myndighetens kunskap om det egna kompetensläget är bristfällig. Eftersom Försvarsmakten inte i tillräcklig utsträckning har följt upp orsakerna till de kompetensbrister som uppstått har myndigheten heller inte kunnat agera för att behålla önskvärd kompetens.

På grund av Försvarsmaktens bristande statistikunderlag kan inte olika yrkesgrupper inom myndigheten urskiljas. Enligt RRV finns det dock inga tecken som tyder på att lön eller andra förmåner har använts för att försöka

<sup>29</sup> Riksdagens revisorers informationsrapport 2000/01:1, *Försvarsmaktens personalförsörjning*.

<sup>30</sup> ESV 01-06-01, *Förstudie om Försvarsmaktens ekonomiska läge m.m.*

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

.  
Bilaga

behålla önskvärd kompetens. Undantaget är officerare under 35 år där en viss löneökning kan noteras. Försvarsmakten borde enligt RRV ha vidtagit åtgärder för att förhindra avgången av officerare med önskvärd kompetens.

## 8.2 Uppföljning som styrinstrument

Uppföljning är ett viktigt hjälpmedel för att styra verksamheten. I utvärderingen från 1997 av den arbetsgivarpolitiska delegeringen menar utredaren att utvärdering av arbetsgivarpolitiken kan fungera både förebyggande och korrigerande (SOU 1997:48). Genom uppföljningen blir den som följs upp medveten om vilka frågor som den styrande parten anser som viktiga. En fungerande uppföljning innebär också att överträdelser av regler och riktlinjer upptäcks i större utsträckning, vilket leder till att den som följs upp blir mer angelägen om att följa reglerna. För en organisation med de förutsättningar som Försvarsmakten har blir uppföljning av extra stor vikt.

För att kunna följa upp lönebildningen krävs bl.a. att det finns tydliga målsättningar att utgå ifrån. Man bör ha preciserat vad som ska följas upp och vilka mått som ska användas. Försvarsmakten har i sin lönepolicy uttryckt målsättningar och regler för lönebildningen. I lönepolicyn uttrycks att lönebildningen ska utformas så att den medverkar till att målen för verksamheten nås på ett effektivt sätt. Lönen ska vara individuell och differentierad. Som regel ska lönesättning endast förekomma vid tre tillfällen:

- lönerevision enligt RALS
- byte till befattning som innebär större ansvar eller ställer klart större krav på beslutsfattande eller kunnande
- nyanställning

Vid lönesättning har Försvarsmakten reglerat att endast tre faktorer ska påverka individens lön:

- befattningens svårighet
- individens prestationer
- marknadens påverkan

Utöver bestämmelserna i lönepolicyn finns den styrande begränsningen att den totala lönesumman för ett förband inte får öka med mer än 0,8 % utöver RALS under året. Förbanden utformar också egna lönepolicydokument baserade på Försvarsmaktens centrala lönepolicy.

### När ändras lönerna?

Befattningsbyten har varit en av de främsta orsakerna till löneglidning inom Försvarsmakten. Enligt Försvarsmaktens lönepolicy ska den anställde ha högre lön vid byte av befattning endast om den nya befattningen innebär större ansvar eller ställer klart större krav på beslutsfattande eller kunnande.

Vid beslut om ny lön i samband med att en anställd byter befattning har den ansvarige förbandschefen fram t.o.m. år 2002 varit tvungen att samråda med Högkvarterets personalstab. Samrådet fungerade i praktiken så att förbandet vid ett samlat tillfälle under året skickade in en sammanställning av

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

de löneförändringar man vill göra till följd av befattningsbyten. För vissa förband kan det röra sig om 50–100 sådana förändringar per år. Vid Högkvarterets personalstab hanterades samrådet inom villkorssektionen som har fem anställda. Hela den övriga uppföljningen av lönebildningen hanteras också vid villkorssektionen.

Under de förbandsintervjuer som genomförts för denna granskning har samrådet med Högkvarteret i denna fråga uppfattats mer eller mindre som en formalitet. Förbanden menar att de mycket sällan får avslag på begäran att höja lönen i samband med befattningsbyten. Möjligen kan man ibland bli ombedd att utveckla motiven för löneökningen.

Fram t.o.m. införandet av Försvarsmaktens nya befattningsvärderingssystem under år 2002 har det inte funnits något objektivt sätt att se om en befattning ställer högre krav på individen än en annan. Det är först fr.o.m. år 2002 som personalstaben har haft möjlighet att följa upp befattningsbyten inom de olika förbanden.

Befattningsbyten mellan olika organisationsenheter inom Försvarsmakten diskuterades i kapitel 7 ovan. Den avlämnande och den mottagande chefen ska vara överens om att den nya befattningen motiverar högre lön. Endast om de båda cheferna är överens kan den mottagande chefen i sin tur samråda med Högkvarteret om att sätta högre lön för personen som bytt befattning.

Vid intervjuer vid förbanden har det framkommit att samrådet mellan den avlämnande och mottagande chefen inte fungerar. Det finns inget objektivt system för att jämföra befattningars krav mellan olika organisationsenheter inom Försvarsmakten. Därför är det viktigt att de två subjektiva värderingarna, dvs. av de båda arbetsgivarföreträdarna, som görs om befattningens krav, överensstämmer.

Från och med år 2003 behöver förbanden inte längre samråda med Högkvarteret när ny lön ska sättas vid byte av befattning. Från Högkvarteret motiverar man detta med att ett sådant samråd inte överensstämmer med ett delegerat arbetsgivaransvar. Man anser att förbandscheferna nu är mogna att ta detta ansvar själva. Kravet att den avlämnande och den mottagande chefen ska vara överens om befattningsbytet anser Högkvarteret är en tillräcklig kvalitetssäkring.

### **Hur ändras lönerna?**

De faktorer som ska ligga till grund för individens lön preciseras i Försvarsmaktens lönepolicy. Befattningens svårighet kan, i och med införandet av Försvarsmaktens befattningsvärderingssystem, värderas inom de olika organisationsenheterna. Individens prestation värderas genom den lönesättande chefens bedömning av den anställde. Försvarsmakten håller också på att införa ett formaliserat system för värdering av individuella prestationer.

Marknadens påverkan på lönebildningen inom Försvarsmakten är svårare att bedöma. Det finns inga studier gjorda som visar hur officerare i allmänhet värderas på arbetsmarknaden. Åsikterna inom Försvarsmakten går dessutom isär vad gäller det allmänna marknadstrycket. Som indikation kan man se till de spontana avgångar, främst av yngre officerare, som under senare år över-

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

stigit Försvarsmaktens egna beräkningar. Dessa avgångar kan dock också ses som ett resultat av Försvarsmaktens pågående omstrukturering. Marknadspåverkan varierar också för olika yrkesgrupper inom Försvarsmakten samt över tid.

### 8.3 Förbandens återrapporering

Förbanden styrs från Högkvarteret genom de olika verksamhetsuppdragen som diskuterades i kapitel 2. Dessa verksamhetsuppdrag ska återredovisas till Högkvarteret och bildar sedan grund för Försvarsmaktens års- och delårsredovisningar till regeringen. Den ekonomiska situationen för förbanden rapporteras månadsvis, medan resultatredovisningen av verksamhetsuppdragen görs inför kvartals-, delårs- och årsredovisningarna.

Förbandet har frihet att prioritera samt föra över medel mellan olika uppdrag, så länge inte målen för uppdragen förändras. Överföringar av medel mellan olika uppdrag ska också anmälas till Högkvarterets grundorganisationsledning (GRO). Vid grundorganisationsledningen menar man att det inte finns resurser för att kontrollera alla dessa anmälningar från förbanden. Verksamhetsuppdragen definierar en ekonomisk ram för förbanden, och det är denna ram som grundorganisationsledningen framför allt kontrollerar vid återrapporeringen.

I samband med återrapporeringen ska förbanden också redovisa förändringen i förbandets totala lönesumma. I verksamhetsuppdragen finns för 2002 reglerat att den totala lönesumman vid förbandet inte får öka med mer än 0,8 % utöver lönerevisionen under året. Vid kontakten med förbanden har det under granskningen framkommit att gränsen på 0,8 % ibland mer ses som en rekommendation. Löneökningar vid befattningsbyten har fram t.o.m. år 2002 endast fått genomföras efter samråd med Högkvarteret. Genom dessa löneökningar, som alltså gjorts med Högkvarterets godkännande, har förbanden ibland fått en större ökning utöver RALS än 0,8 % av den totala lönesumman.

### 8.4 Personalstabens uppföljning

Förutom återrapporeringen från förbanden genomför också personalstaben viss uppföljning av lönebildningen inom Försvarsmakten. Uppföljningen hanteras inom personalstabens villkorssektion.

Personalstaben kan genomföra kvalitativa uppföljningar av lönebildningen och andra arbetsgivarpolitiska frågor vid förbanden. Den regelbundna kvalitativa uppföljningen består av enkätundersökningar i samband med förhandlingar om löneavtal. Utöver detta genomför personalstaben vid behov kvalitativa uppföljningar genom intervjuer och seminarier med förbandschefer.

#### Lönestatistik

Personalstabens kvantitativa uppföljning fungerar främst som förberedelse inför centrala löneförhandlingar. Personalstaben uppger att man inte har

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga

möjlighet att följa lönebildningen vid samtliga förband, dels på grund av de personalresurser som finns tillgängliga på personalstaben, dels på grund av brister i Försvarmaktens personaladministrativa datasystem. Försvarmaktens centrala stödsystem (CSS) bygger på inrapporteringar från de olika förbanden. Det görs således ingen regelbunden kontroll av löneläget på förbandsnivå, med undantag för den återrapportering av de totala lönekostnaderna som görs av förbandscheferna till grundorganisationsledningen.

När personalstaben finner det nödvändigt genomförs särskilda undersökningar av löneläget inom Försvarmakten. När t.ex. löneökningstakten på koncernnivå år 2000 visade sig bli högre än beräknat genomfördes en enkätundersökning för att klarlägga löneökningarna vid de olika förbanden.

Försvarmakten rapporterar årligen (i september) lönestatistik till Arbetsgivarverket. De löneuppgifter för myndigheten som helhet som rapporteras in hämtas från Försvarmaktens centrala lönesystem. Inrapporteringen till Arbetsgivarverket sköts av villkorssektionen vid personalstaben. Försvarmakten rapporterar endast in den obearbetade datamängden till Arbetsgivarverket, som sedan sammanställer statistiken. Arbetsgivarverket följer sedan upp lönebildningen vid myndigheten genom en enkätundersökning. Myndigheten ska i denna undersökning kommentera sina löneökningar till Arbetsgivarverket.

### **Lönekartläggning**

Jämställdhetslagen (1991:433) skärptes från den 1 januari 2001. Enligt lagen ska arbetsgivaren bl.a. varje år kartlägga och analysera löneskillnader mellan kvinnor och män som utför ett arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt. Arbetsgivaren ska dessutom varje år upprätta en handlingsplan för hur lönerna kan göras mer jämställda. I denna handlingsplan ska resultatet av lönekartläggningen och analysen redovisas.

Försvarmakten kan två år efter lagens skärpning inte presentera en sådan lönekartläggning och lever således inte upp till jämställdhetslagens krav. Varje förband ska göra en lönekartläggning och analysera skillnader i lön mellan män och kvinnor. Högkvarteret ska sedan samla ihop detta och analysera skillnaderna centralt. Endast ett fåtal förband har dock genomfört någon lönekartläggning. I dialog med Jämställdhetsombudsmannen har rutiner för att kartlägga löneskillnader mellan män och kvinnor börjat byggas upp inom Högkvarteret.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga



## 9 Regeringens styrning och uppföljning

I detta kapitel behandlas regeringens styrning och uppföljning av arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten. Sedan arbetsgivaransvaret delegerades under 1990-talet har regeringen, vad gäller arbetsgivarpolitiken vid myndigheterna, framför allt haft en uppföljande roll. Tidigare granskningar har bl.a. visat att oviljan att blanda sig i kollektivavtalsfrågor har lett till att regeringens styrning i arbetsgivarfrågor varit passiv. Detta diskuterades i kapitel 3. Regeringen har bl.a. funnit stöd för denna inställning i utvärderingar av det delegerade arbetsgivaransvaret.

### 9.1 Regeringens uppföljande roll

I en utvärdering från 1997 (SOU 1997:48) menade utredaren att regeringens uppgift var att ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik. Kraven skulle inte avse enskildheter i myndigheternas arbetsgivarpolitik. Framför allt skulle regeringen undvika att ge sig in i rena kollektivavtalsfrågor. Regeringens krav borde vara att myndigheterna ska bedriva arbetsgivarpolitiken så att rätt kompetens finns för att åstadkomma rätt resultat.

Även vad gäller uppföljningen skulle regeringen inta en passiv hållning. Utredaren menade att regeringen endast skulle ställa detaljerade krav på redovisning om det fanns skäl för det. I annat fall kunde kraven på redovisning vara mycket översiktliga.

Regeringens allmänna uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik har dock fått kritik. Riksdagens revisorer framhöll i granskningen av myndigheternas lönekostnader (1998/99:RR10) att myndigheternas och regeringens uppföljning av lönebildningen inom staten inte motsvarade riksdagens krav. Som en följd av revisorernas förslag särredovisar myndigheterna numera lönekostnaderna i sina årsredovisningar.

I granskningen av statens personalpolitik (2002/03:RR2) ansåg Riksdagens revisorer att den personalpolitiska uppföljningen från regeringen borde vidgas och fördjupas. Liknande synpunkter förs fram i utredningsbetänkandet *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten* (SOU 2002:32) som överlämnades till regeringen i mars 2002. Utredaren menar att den årliga inrapportering av nyckeltal till regeringen som förekommer i dag inte är tillräcklig som uppföljning. Regeringen bör enligt utredaren med jämna mellanrum göra en fördjupad utvärdering av olika myndigheters arbetsgivarpolitik. Dessa utvärderingar bör inte utföras av Regeringskansliet utan göras av en fristående stabsmyndighet. Regeringen har ännu inte tagit ställning till utredningens förslag.

### 9.2 Departementets resurser

I samband med att den samlade myndigheten Försvarsmakten bildades fanns farhågor för att den nya myndigheten skulle bli alltför stark och få en för stor makt i förhållande till regeringen. Den s.k. LEMO-utredningen poängterade

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .**  
Bilaga

vikten av att Försvarsdepartementet fick den kompetens och kapacitet som behövdes för att kunna styra och kontrollera verksamheten inom försvaret.<sup>31</sup>

Vid Försvarsdepartementet finns tre och en halv tjänstebefattningar för att hantera de olika personalfrågorna inom Försvarsmakten och det civila försvaret. Från Försvarsdepartementet menar man också att handläggarna på departementet egentligen inte har rätt kompetens för att hantera personalfrågorna. Av bl.a. den anledningen har Försvarsdepartementet i stor utsträckning varit beroende av samarbete med Arbetsgivarverket för styrning och uppföljning av Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik.

En stor del av personalen vid Försvarsdepartementet utgörs av yrkesofficerare som tillfälligt tjänstgör som militärsakkunniga vid departementet. Inom departementets militära enhet utgör yrkesofficerarna drygt 20 % av handläggarna (dvs. 5 yrkesofficerare av 24 handläggare). Både från Försvarsmakten och från departementet ser man detta som en möjlighet till goda kontakter mellan departementet och Högkvarteret. Försvarsdepartementet har också uttryckt att detta personalsamarbete ska utökas.

De enda formella kontakterna i arbetsgivarfrågor mellan Försvarsmakten och departementet förs i den arbetsgrupp som Arbetsgivarverket organiserar och tagit initiativ till. Denna grupp fungerar enligt de deltagande parterna som ett sätt för departementet och Försvarsmakten att informera varandra i arbetsgivarfrågor. I den formella myndighetsdialogen med Försvarsdepartementet spelar arbetsgivarfrågorna en mycket undanskymd roll. Någon direkt styrning av arbetsgivarpolitiken från departementets sida förekommer således inte.

Kontakterna mellan departementet och de olika fackförbunden fungerar enligt alla inblandade parter mycket väl. Departementets kontakter med fackförbunden är informella och möten hålls separat utan att Försvarsmakten är inblandat.

### 9.3 Förmåga att ställa krav

Regeringen ser sin roll i den statliga arbetsgivarpolitiken som främst uppföljande. Försvarsdepartementets vilja att styra Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik är också mycket liten. Det är enligt departementet varken önskvärt eller praktiskt möjligt för departementet att ta ett större ansvar för arbetsgivarpolitiken vid myndigheten.

Departementets uppföljning består i normalfallet av att ta emot uppgifter från Försvarsmakten i samband med års- och delårsredovisningar. I budgetpropositionen för 2003 aviserade regeringen att man avsåg att genomföra en uppföljning av det senaste försvarsbeslutet.<sup>32</sup> Uppföljningen ska bedrivas som ett projekt inom Försvarsdepartementet och vara ett led i utformningen

<sup>31</sup> Se LEMO-utredningens delbetänkande SOU 1991:112, *Försvarsmaktens ledning*.

<sup>32</sup> Försvarsbesluten fattas av riksdagen vart tredje år. Det senaste fattades i december 2001 (prop. 2001/02:10, 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91).

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

av kommande försvarsbeslut år 2004. I detta uppföljningsprojekt kommer arbetsgivarfrågorna att ingå som en del.

### Departementets vilja att ställa krav

För att belysa departementets vilja och förmåga att ställa krav på Försvarsmakten kommer här departementets agerande i två viktiga arbetsgivarpolitiska frågor att diskuteras. Det gäller regeringens agerande i frågan om Försvarsmaktens agerande för att öka officerarnas tid på olika befattningar samt myndighetens ansträngningar att uppnå en mer rättvisande redovisning till regeringen i arbetsgivarfrågor.

Tidigare i denna granskning har det konstaterats att yrkesofficerare tenderar att spendera mycket kort tid på olika befattningar. Den höga personalrörligheten fungerar både lönedrivande och som motverkande kraft till långsiktigt planerande och agerande inom organisationen.

Regeringen har vid ett flertal tillfällen påpekat att den tid som officerare spenderar i en befattning bör öka.<sup>33</sup> Även Personalförsörjningsutredningen (SOU 2001:23) kom till denna slutsats. Försvarsmakten har hela tiden hävdat att den korta tiden på olika befattningar, och den därtill hörande personalrörligheten, är nödvändig för utvecklingen av högre chefer inom myndigheten. Dessutom har Försvarsmakten hävdat att vissa skatteregler försvårar situationen, eftersom officerare som t.ex. tjänstgör vid Högkvarteret är tvungna att veckopendla till arbetet och således får utlägg för bostäder på två orter. I propositionen *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2* (prop. 1996/97:4) menade regeringen att detta inte var tillräckliga skäl. Regeringen skrev:

Visserligen har regeringen förståelse för de svårigheter både av ekonomisk och praktisk natur som är förknippade med nödvändigheten från verksamhetssynpunkt att förlänga placeringstiderna i olika befattningar för yrkesofficerare. Enligt regeringen är frågan emellertid av sådan vikt att Försvarsmakten ändå bör kunna planera för längre placeringstider för yrkesofficerare.

När frågan fem år senare åter är uppe till diskussion har regeringen mildrat sitt uttalande och hävdar att förlängda befattningstider kan öka produktiviteten väsentligt samt skapa bättre förutsättningar för styrning och uppföljning. Däremot ställs inga krav på hur Försvarsmakten bör agera. Tjänstetiden på en befattning har inte förändrats under denna tid och är fortfarande i genomsnitt tre år för en yrkesofficer.

RRV konstaterar i sin granskning av Försvarsmaktens omstrukturering (RRV 2002:14) att myndigheten inte fullt ut klarar av att redovisa alla de återrapporteringskrav som myndigheten ålagts av regeringen. RRV:s granskning avsåg återrapporteringen av avvecklings- och omställningskostnader som tilldelats genom tilläggsdirektiv till regleringsbrevet.

<sup>33</sup> Se t.ex. propositionerna 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*; 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2* och 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga

Under revisorernas granskning har det framkommit vissa problem vid förbandens redovisning till Högkvarteret – de uppgifter som sedan ligger till grund för myndighetens års- och delårsredovisningar. Högkvarteret uppger vissa problem med att få förbanden att redovisa relevanta uppgifter på ett konsekvent sätt.

Från Försvarsdepartementet uttrycker man också en viss irritation över Försvarsmaktens redovisningar av personalvolym och personalkostnader. Ekonomistyrningsverket har på regeringens uppdrag samarbetat med Försvarsmakten sedan år 2001 för att förbättra Försvarsmaktens ekonomiska uppföljning och redovisning. Försvarsdepartementet uppger dock att man vid upprepade tillfällen påtalat myndighetens inkonsekventa redovisning för Försvarsmakten utan resultat.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga

## 10 Revisorernas överväganden och slutsatser

Granskningen har visat att Försvarmakten bedriver en mycket kostsam arbetsgivarpolitik. Lönenivån inom Försvarmakten är, jämfört med staten i övrigt, hög, i synnerhet med tanke på att de anställda har fått sin utbildning betald av staten och alltså börjar sitt arbetsliv utan studieskulder. Revisorerna kan också konstatera att personalkostnaderna inte minskat under en period då Försvarmakten, mätt i antalet anställda, minskat med en fjärdedel. De ramanslag som myndigheterna får innefattar en viss beräknad löneökning. Om den faktiska löneökningen blir högre än vad som beräknats i anslagstilldelningen ska detta inte påverka anslagets storlek och således inte heller statsfinanserna. I praktiken måste dock verksamheten upprätthållas, vilket innebär att regeringen i tilläggsbudgeten kan föreslå utökade anslag för myndigheten eller beslutar om omprioriteringar. Både under år 2000 och 2001 fördes omkring en miljard kronor över från Försvarmaktens materielanslag till förbandsanslaget.

Sammanfattningsvis har denna granskning visat att Försvarmakten på vissa områden aktivt arbetat för att stärka sin roll som arbetsgivare och anpassa lönebildningen för att bättre gynna verksamheten. Samtidigt visar granskningen att agerandet från Försvarmaktens ledning i vissa fall verkar i motsatt riktning, dvs. att arbetsgivarrollen försvagas. En organisation med otydlig ansvarsfördelning och brister i styrning och uppföljning motverkar myndighetens möjligheter att verksamhetsanpassa lönebildningen. Arbetsgivarföreträdare på förbandsnivå klarar inte en individuell lönesättning, vilket innebär att lönebildningen inte kan användas som ett instrument för att styra personal och verksamhet. Mot denna bakgrund finns det anledning att ifrågasätta om Försvarmaktens löne- och personalkostnader är motiverade utifrån verksamhetens krav.

Granskningen visar också att regeringen brustit i sitt ansvar för arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten. Även i det system med delegerat ansvar som tillämpas för arbetsgivarpolitiken i staten, har regeringen ett ansvar att ställa krav på myndigheternas arbetsgivarpolitik samt att följa upp densamma. Revisorerna menar att regeringen brustit i detta ansvar.

### Hur kan arbetsgivarrollen stärkas?

Regering och riksdag har vid flera tillfällen uttalat att Försvarmakten måste stärka sin arbetsgivarroll. I kapitel 3 konstaterades att en förstärkning av arbetsgivarrollen kan genomföras på tre olika nivåer:

- Arbetsgivarrollen kan stärkas genom att påverka och förändra de attityder som chefer på olika nivåer har till arbetsgivarpolitiken.
- Myndigheten kan stärka rollen på det organisatoriska planet, dvs. skapa organisatoriska förutsättningar för att utöva en starkare arbetsgivarroll.
- Myndighetens centrala ledning kan också ta ett större ansvar för styrning och/eller uppföljning av arbetsgivarpolitiken.

Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap

·  
Bilaga

Frågan blir då hur Försvarsmaktens attityder, organisation, styrning och uppföljning förändrats och i vilken grad de påverkar myndighetens arbetsgivarroll.

## 10.1 Attityderna försvårar

Attityder till arbetsgivarpolitik hos arbetsgivarföreträdare på alla nivåer har framförts som viktiga frågor i samtliga intervjuer som genomförts under granskningen.

Utbildningen för blivande förbandschefer har tidigare varit bristfällig. Enligt de personer som intervjuats under granskningen har förberedelsen för en befattning som förbandschef förbättrats i och med att funktionen som arbetsgivarföreträdare nu tydliggörs för den blivande chefen. Den nya modell för lönerrevision enligt RALS 2002–2004 som börjat tillämpas under år 2002 kan också fungera som ett sätt att understryka förbandschefens ansvar för lönebildningen. Detta kan dock motverkas om förbandscheferna upplever modellen som alltför komplicerad och tidskrävande. Intervjuerna under denna granskning tyder också på att förbandscheferna känner att de säljer ut lönebildningen till arbetstagarorganisationerna i och med den upplevda ökningen av samverkan, på bekostnad av förhandling, kring lönebildningen.

Arbetet med att förändra attityder till arbetsgivarfrågorna är ingen lätt process. Arbetet försvåras dessutom av de strukturer som råder inom Försvarsmakten och som tar sig uttryck i det spända förhållandet mellan förbanden och den centrala ledningen (se avsnitt 3.6).

Granskningen visar att förbandschefen i stor utsträckning står ensam i lönebildningen, medan motparten på förbandsnivå är väl organiserad. I och med Officersförbundets starka ställning och den kompetensbrist som råder har förbandschefen svaga incitament att driva arbetsgivarens linje i förhandlingar, men starka incitament att gå arbetstagarorganisationerna till mötes. Detta gör att åtgärder från Högkvarteret som stärker eller försvagar förbandschefens roll som arbetsgivare får mycket stora konsekvenser.

## 10.2 Organisationen är splittrad

Sedan bildandet 1994 har Högkvarteret omorganiserats ett flertal gånger i ett försök att finna en organisation som klarar av att styra Försvarsmaktens verksamhet (se kapitel 2). Svårigheten har bl.a. varit att skapa en organisation med tydligt indelade ansvarsområden. Den instabilitet som funnits i Högkvarterets organisation, kombinerat med den höga personlrligheten inom myndigheten, försvagar Försvarsmaktens förmåga att styra och följa upp arbetsgivarpolitiken.

### **Ansaret inom Högkvarteret är oklart**

I den nuvarande organisationen är ansaret för personalfrågorna fortfarande delat mellan framför allt grundorganisationsledningen och personalstaben. Ansaret för grundorganisationens ekonomi och bemanning ligger hos

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

grundorganisationsledningen, medan ansvaret för avtalsfrågor ligger hos personalstaben. Chefen för personalstaben är ansvarig för personalförsörjning och arbetsgivarpolitik inom Försvarmakten, men några av de instrument som behövs för att driva arbetsgivarpolitiken, frågor som rör bemanning och ekonomi, ligger alltså utanför personalchefens ansvarsområde.

I denna granskning har Högkvarteret framstått som en organisation med kraftiga murar mellan de olika enheterna. Olika delar av Högkvarteret uppträder relativt självständigt mot förbanden. Denna bild får också stöd i Försvarmaktens egen utredning om den centrala ledningen från år 2002. Ett förband upplever således inte att man har en kontakt med Högkvarteret som en samlad organisation, utan att man har kontakter med bemanningsavdelningen eller villkorssektionen för sig.

Detta problem har Riksdagens revisorer tidigare uppmärksammat även inom andra delar av Högkvarterets verksamhet. Revisorerna konstaterade t.ex. i granskningarna av styrningen av försvarets materielförsörjning (2001/02:RR7) och av försvarets fastigheter och anläggningar (2002/03:RR7) att den bristande samordningen mellan olika delar av Högkvarteret innebar problem med ansvarsfördelningen.

I och med att ansvaret för de arbetsgivarpolitiska instrumenten är uppdelat på flera avdelningar och enheter inom Högkvarteret blir ansvaret för arbetsgivarfrågorna också oklart. Detta innebär i sin tur dels att ingen del av Försvarmaktens centrala ledning kan ta ett helhetsgrepp om arbetsgivarfrågorna, dels att styrsignalerna i arbetsgivarfrågor riskerar att bli motstridiga. Detta kan leda till att förbandschefens ställning som lokal arbetsgivare försvagas då denne får motstridiga besked och signaler från Högkvarteret.

### **Personalstabens genomslagskraft är begränsad**

Under granskningen har det också framkommit att personalstabens genomslagskraft i organisationen är begränsad. I de fall där tolkningen av den arbetsgivarpolitiska styrningen skiljer sig mellan personalstaben och grundorganisationsledningen tenderar grundorganisationsledningen att ha tolkningsföreträde. Ett exempel på detta är frågan om hur gränsen för förbandens lönekostnad på 0,8 % ska tolkas. Det har också framkommit att Officersförbundet i förhandlingar drivit krav genom att gå förbi personalstaben och ta frågan direkt till ÖB.

Orsakerna till personalstabens begränsade genomslagskraft kan vara flera, men kårandans betydelse i denna fråga kan inte förbises. Personalstaben har jämförelsevis många civilanställda i höga befattningar. Chefen för personalstaben, som också är Försvarmaktens personalchef, är civil. Grundorganisationsledningen domineras däremot av yrkesofficerare med relativt hög grad.

Under granskningen har flera personer som intervjuats framfört att arbetsgivarfrågorna bör hanteras inom grundorganisationsledningen för att frågorna ska få genomslag i organisationen. Det kan även finnas andra fördelar med att arbetsgivarfrågorna närmare samordnas med verksamhetsfrågorna, som drivs inom grundorganisationsledningen. Så som Högkvarterets organisation är utformad har olika lösningar med personalsamverkan och organisat-

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

ionslösningar inom Högkvarteret tillämpats med varierande resultat för att samordna personalstabens och grundorganisationens styrning av arbetsgivarpolitiken.

### **Revisorernas överväganden**

Trots flera omorganiseringar har Försvarmakten inte funnit en ledningsorganisation som medför tydliga ansvarsområden för arbetsgivarfrågorna. Den senaste omorganiseringen av Högkvarteret kommer sannolikt inte heller att få några avgörande positiva effekter för styrning och uppföljning av lönebildningen inom myndigheten.

Många av de problem som revisorerna uppmärksammat kan hänföras till en otydlig ansvarsfördelning inom Högkvarteret. Revisorerna anser att regeringen bör ge Försvarmakten i uppdrag att se över hur ansvaret för lönebildningsfrågorna inom myndigheten kan tydliggöras så att motstridiga styrsignaler inom organisationen motverkas.

### **10.3 Styrningen av arbetsgivarfrågor är svag**

Försvarmakten har sedan RRV påpekade brister i lönebildningen 1998 genomfört förändringar i styrningen av arbetsgivarpolitiken som har verkat för att stärka arbetsgivarrollen. Personalstaben har t.ex. utarbetat en tydlig lönepolicy och omförhandlat Försvarmaktens löneavtal. I och med det nya löneavtalet har många av de lönetillägg som RRV kritiserade tagits bort. Trots detta framstår Försvarmaktens styrning av arbetsgivarpolitiken som otydlig och svag. En viktig orsak till detta är den splittrade organisationen och det otydliga ansvaret inom Högkvarteret som beskrivits ovan.

### **Kompromisser med arbetstagarorganisationerna**

Otydligheter kan också uppkomma som en följd av meningsskiljaktigheter och kompromisslösningar mellan Försvarmakten och arbetstagarorganisationerna. Det faktum att Försvarmakten på viktiga punkter tvingats backa i förhandlingarna med facken kan ses som ett uttryck för att myndigheten har svårt att stå emot fackliga krav även på central nivå. I fallen med lönetilläggen, ingångslönerna och lönerevisionsmandatet rör det sig om frågor där arbetsgivaren har en klar ståndpunkt om en fråga som anses vara viktig, men där man givit efter för de fackliga kraven.

I kapitel 7 konstaterades att Försvarmaktens höjda ingångslöner medfört problem vid lönesättning på förbanden. Den kraftiga höjningen av ingångslönerna försämrade möjligheterna att påverka lönespridningen vid förbandet. Ingångslönernas relevans kunde enligt förbandscheferna också ifrågasättas. Högkvarterets beslut att även upplysa arbetstagarorganisationerna om vilket utrymme för lönerevision som tilldelats förbanden för lönerevisionen under 2002 upplevde förbandscheferna försvagade deras möjligheter att agera i enlighet med verksamhetsintresset.

Här bör dock framhållas att Försvarmakten i vissa viktiga frågor också lyckats genomdriva förändringar som man anser gynna verksamheten. Det

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

·  
Bilaga



nya befattningsvärderingssystemet började tas i bruk under 2002 trots att Officersförbundet protesterat kraftigt mot systemet.

### *Lönetilläggen*

Med Försvarsmaktens nya löneavtal som slöts 2001 har merparten av de befattningsgrundade lönetilläggen för yrkesofficerare förhandlats bort. I praktiken överfördes värdet på lönetilläggen till den anställdes grundlön. Yrkesofficerare har således, i olika stor utsträckning, fått permanent högre grundlöner, vilket skapat omotiverade löneskillnader inom organisationen. Det är också oklart om sådana kriterier som tidigare varit grund för lönetillägg fortfarande ska vara grund för den anställdes lön. Varken Försvarsmaktens lönepolicy eller löneavtal ger ett tydligt svar på denna fråga.

RRV:s kritik av lönetilläggen gällde den kostnad som den flitiga användningen av lönetilläggen ledde till. Inlösningen av lönetilläggen har resulterat i att yrkesofficerarnas löner blivit tydligare för de egna arbetsgivarföreträdarna och för utomstående granskare. Däremot finns det en risk att lönekostnaderna ökar på grund av denna förändring, eftersom faktorer som tidigare var grund för lönetillägg kan användas som motiv för den anställdes grundlön. Verksamhet som tidigare resulterat i en tillfällig lönehöjning genom ett lönetillägg kan nu resultera i en permanent högre lön för yrkesofficeren.

### **Styrning i omstruktureringskedan**

I kapitel 4 konstaterades att löneutvecklingen inom Försvarsmakten uppvisade två anmärkningsvärda avvikelser från trenden i den statliga löneutvecklingen i stort. År 1998 var löneökningen inom Försvarsmakten betydligt mindre än för staten i övrigt, och år 2000 var löneökningen betydligt större. Båda dessa perioder kan kopplas till omfattande omstruktureringar och nedläggningar inom Försvarsmakten.

Omstruktureringen efter 1996 års försvarsbeslut verkar ha genomförts utan att lönerna dragit i väg inom Försvarsmakten. Den sänkning av yrkesofficerarnas lön som kan observeras kan ha att göra med en minskad utbetalning av verksamhetsrelaterade lönetillägg under omstruktureringsperioden.

Under år 2000 ökade dock lönerna kraftigt inom Försvarsmakten. Det bör ses mot bakgrund av att omstruktureringarna under år 2000 var mycket omfattande i jämförelse med de under 1998. Förbandscheferna har under denna omvälvande period haft svårt att stå emot olika krav, vilket fått konsekvenser för både löneutvecklingen och kompetensförsörjningen. Under en period av så omfattande omstruktureringar fanns det således ett behov av en tillfälligt starkare styrning från Höghöjningsrådet. Revisorerna kan konstatera att Höghöjningsrådet inte tillräckligt förmått styra organisationen under denna period, vilket resulterat i ökande personalkostnader och kompetensbrist.

### **Bristfällig styrning av kompetensförsörjningen**

I kapitel 2 konstaterades att Försvarsmakten är inne i ett tämligen besynnerligt kompetensläge. Samtidigt som Försvarsmakten ska skära ned antalet

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

• Bilaga

officerare med ytterligare 1 800 officerare fram till utgången av år 2004 finns det betydande vakanser vid flera förband, främst inom armén.

Kompetensförsörjningsläget vid förbanden är en för arbetsgivarrollen försvagande faktor. Den personalbrist som förbanden upplever gör det svårare för förbandschefen att t.ex. stå emot krav på generella löneökningar från fackförbunden. Personalbristen ger också upphov till en risk för lönekonkurrens inom myndigheten.

Orsaken till den obalans i kompetensförsörjningen som råder inom Försvarsmakten är de omstruktureringar som genomförts under senare år. Till viss del är inte heller den övertaliga kompetens som finns vid vissa organisationsenheter möjlig att föra över till enheter med kompetensbrist. Inom Försvarsmaktens logistik (FMLOG) finns t.ex. en övertalighet på nästan 300 yrkesofficerare. Dessa yrkesofficerare kan inte i någon större utsträckning flyttas över till andra förband för att täcka vakanser då de inte har den utbildning som krävs för dessa befattningar.

Revisorerna kan dock konstatera att kompetensförsörjningsläget inom Försvarsmakten hade kunnat förbättras betydligt med en aktiv styrning av kompetensen från Högkvarteret. Det finns ett visst utrymme för omfördelning av kompetens, inom t.ex. armén, vilket åtminstone skulle minska problemet med kompetensbristen vid vissa förband.

Såväl Riksdagens revisorer som RRV har tidigare konstaterat att Försvarsmakten inte tillräckligt följt upp kompetensläget inom organisationen. Revisorerna har i denna granskning fått ytterligare belägg för detta. Intervjuer som gjorts under granskningen tyder på att Försvarsmakten har låtit officerare få ta del av kostsamma avvecklingsinsatser trots att de hade kompetens som var värdefull för organisationen. I stället för att ta obekväma beslut om omplacering av personal har man i vissa fall valt att låta yrkesofficerare, med kompetens som Försvarsmakten vill behålla, avgå med avgångsvederlag. Detta innebär dels att kompetensbristen inom myndigheten förvärras, dels att kostnaderna för avvecklingsinsatserna blir högre än nödvändigt.

Genom beslutet att inte säga upp yrkesofficerare kan Försvarsmakten heller inte fullt ut utnyttja Trygghetsstiftelsen för avvecklingen av militär personal.

### **Bemanningsuppdrag**

Förbanden bemannar Försvarsmaktens olika skolor, centrum och ledningsorgan genom s.k. bemanningsuppdrag. I kapitel 7 framkom att det finns två problem förknippade med bemanningsuppdragen. Dels innebär fördelningen av bemanningsuppdrag att vissa förband som redan har vakanser får ett ännu besvärligare kompetensförsörjningsläge, dels fungerar bemanningsuppdragen lönedrivande inom Försvarsmakten.

Fördelningen av personer på bemanningsuppdrag fungerar olika i armén, marinen och flygvapnet. Inom armén finns, till skillnad från de övriga försvarsgrenarna, ingen samordning mellan förbanden vad gäller bemanningsuppdragen. Armén har också betydligt större problem med kompetensbrist än de övriga försvarsgrenarna. Bemanningsuppdragen inom armén bidrar därför

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

till att förvärra kompetensbristen och försvaga förbandschefens möjligheter att agera som arbetsgivare. Genom en högre grad av samordning mellan förbanden borde situationen åtminstone underlättas inom armén.

Den genomsnittliga lönen för en yrkesofficerare vid Försvarsmaktens skolor och centrum ligger omkring 3 000 kr högre än för en yrkesofficerare i allmänhet. Jämfört med en arméofficer är skillnaden ännu större.

Tjänstgöring vid en skola eller ett centrum kan ses som kompetensutveckling för individen. Detta anser Försvarsmakten vara positivt för organisationen och det bör därför premieras. Rent formellt finns dock inget behov av att motivera anställda att tjänstgöra på bemanningsuppdrag, eftersom Försvarsmakten som arbetsgivare beordrar anställda på bemanningsuppdrag. Enligt Försvarsmaktens egen lönepolicy är det dessutom inte individens kunskaper som ska premieras, utan den befattning som personen innehar och personens prestationer på denna befattning.

### Revisorernas överväganden

Revisorerna anser att Försvarsmakten i större utsträckning bör styra kompetensförsörjningen. På så sätt kan problemen med vakanser på kort sikt underlättas. En lärdom från den period av omstrukturering och nedläggning som inträffade under år 2000, är att Försvarsmakten i sådana skeden i ännu större utsträckning måste styra lönebildnings- och bemanningsfrågor centralt.

Revisorerna kan konstatera att inlösningen av yrkesofficerarnas befattningsgrundade lönetillägg resulterat i problem med lönebildningen inom myndigheten, samt att lönekostnaderna riskerar att öka på grund av förändringen. Revisorerna anser därför att Försvarsmakten noggrant bör följa upp den genomförda ändringen.

Revisorerna kan också konstatera att Försvarsmaktens personalkostnader inte sjunkit under en period då antalet anställda minskat med en fjärdedel. Kostnaderna för avvecklingen av yrkesofficerare är dessutom mycket hög. Högkvarteret bör därför ta ett större ansvar för avvecklingsinsatserna. De höga personalkostnaderna föranleder enligt revisorerna också en särskilt noggrann uppföljning från regeringen.

### 10.4 Uppföljningen är otillräcklig

Det finns ett antal givna förutsättningar som försämrar Försvarsmaktens möjligheter att bedriva en verksamhetsanpassad arbetsgivarpolitik. Faktorer som t.ex. kårandan, organisationens struktur och omorganiseringar har diskuterats tidigare i denna rapport. På grund av bl.a. dessa faktorer finns det ett särskilt behov av uppföljning inom just Försvarsmakten.

Förutsättningarna för uppföljning av Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik har också successivt förbättrats genom personalstabens arbete. Myndighetens nya lönepolicy och löneavtalet från år 2001 är exempel på detta. Försvarsmaktens lönepolicy är relativt konkret utformad med mål som bör vara lätta att följa upp. Under 2002 har förbanden i varierande omfattning börjat tillämpa det system för befattningsvärdering som Försvarsmakten utarbetat

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

Bilaga

tillsammans med de fackliga organisationerna. Befattningsvärderingssystemet kommer, när det är fullt genomfört, bl.a. att fungera som ett hjälpmedel för att följa upp löneförändringar vid befattningsbyten.

Trots dessa förbättringar vad gäller förutsättningarna för uppföljning finns det allvarliga brister i genomförandet av Försvarmaktens uppföljning av lönebildningen.

### **Uppföljningen är splittrad**

Under de förbandsintervjuer som genomförts för denna granskning har det framkommit att regler för lönebildningen kan vara motstridiga. Vissa förband meddelar t.ex. att de överskrider gränsen för ökningen av den totala lönesumman. Vid lönesättning i samband med befattningsbyten ska förbundet samråda med Högkvarterets personalstab. Genom detta samråd kan de ansvariga vid förbundet uppleva att Högkvarteret gett sitt godkännande till lönehöjningen, även om den innebär att den totala lönesumman, utöver lönerevisionen, ökar med mer än 0,8 % under året.

Lönebildningen följs upp av personalstaben, medan lönekostnader och förbandens ekonomi följs upp av grundorganisationsledningen. Genom att olika delar av Högkvarteret på detta vis följer upp förbanden i olika avseenden, riskerar man att de signaler som uppföljningen ger blir motsägelsefulla.

Det uppstår också ett problem med vem som i praktiken har ansvaret för uppföljningen. Vid grundorganisationsledningen menar man att uppföljningen av förbandens ekonomi i huvudsak inriktas mot förbandens ekonomiska ramar. Man har inte resurser att i detalj följa upp lönekostnaderna vid de enskilda förbanden. Uppföljningen från personalstabens sida är inte heller inriktad på lönekostnaderna utan på lönebildningen. Resultatet av detta är att uppföljningen av förbandens lönekostnader fallit mellan två stolar och således i mycket begränsad utsträckning varit föremål för uppföljning.

### **Uppföljningen är otillräcklig**

Varken inom personalstaben eller inom grundorganisationsledningen finns tillräckliga resurser avsatta för uppföljning av lönebildningen. Inom personalstaben finns villkorssektionen och arbetsgivarrollsfunktionen som har totalt sex anställda. Dessa ska dels fungera som förhandlingspart i löneförhandlingar m.m. och utarbeta långsiktiga strategier för arbetsgivarpolitiken inom myndigheten, dels följa upp hur arbetsgivarpolitiken bedrivs i en organisation med nästan 20 000 anställda och 65 olika organisationsenheter.

Resursbristen inom personalstaben har lett till att samrådet med förbanden i samband med befattningsbyten har avskaffats fr.o.m. år 2003. Enligt företrädare för de olika förbanden har det hitillsvarande samrådet mellan förbanden och personalstaben vid Högkvarteret mest uppfattats som en formalitet. Ett förband kan ha mellan 50 och 100 ansökningar om löneförändring i samband med befattningsbyte på ett år. Personalstaben hade ingen praktisk möjlighet att kontrollera befattningsbytena. I detta perspektiv kan avskaffandet av samrådet vara den näst bästa lösningen, eftersom det fanns en risk att det

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

.  
Bilaga

icke fungerande samrådet sände ut fel styrsignaler till förbanden. Samtidigt ger Högkvarteret upp sitt enda instrument för att följa upp befattningsbyten.

Enligt samtliga personer som intervjuats under denna granskning spelar befattningsbyten inom Försvarsmakten en stor, om inte avgörande, roll för löneglidning och brister i lönebildningen. Dessutom indikerar den lönestatistik som tagits fram för denna granskning, tillsammans med intervjuerna, att befattningsbyten kan leda till en allmän höjning av yrkesofficerarnas lön.

Det mått som används för att styra löneökningarna vid förbanden medför också problem. Förbandens totala lönesumma får enligt Högkvarterets verksamhetsuppdrag till förbanden inte öka mer än 0,8 %, utöver RALS, under året. Detta tar varken hänsyn till förband som ökar eller som minskar sin personal under året. Förband med vakanser som anställer under året kommer att få en ökning på mer än 0,8 %. Vid förband som däremot minskar sin personalstyrka under året får de kvarvarande anställda mer löneandel att dela på. Att mäta och begränsa förbandens löneökningar med avseende på förbandens totala lönesumma är således missvisande.

Från personalstaben uppger man också att Försvarsmakten ännu inte har ett personaladministrativt stödsystem som motsvarar de behov av uppföljning som finns. Försvarsmakten har heller inte kunnat leva upp till jämställdhetslagens krav på lönekartläggningar. Sammantaget innebär detta att uppföljningens omfattning och kvalitet blir lidande.

### **Revisorernas överväganden**

Enligt revisorerna är uppföljningen en av kärnfrågorna för att Försvarsmakten ska kunna stärka sin roll som arbetsgivare. För att kunna dra nytta av de fördelar som ett så delegerat system som Försvarsmakten tillämpar, krävs det att den centrala myndighetsledningen aktivt följer upp såväl arbetsgivarpolitik som verksamhet och ekonomi vid de olika organisationsenheterna.

I kapitel 8 konstaterades att uppföljning är ett sätt att styra verksamheten. En bristfällig uppföljning ger också vissa signaler till de som ska följas upp, dvs. förbanden. Under intervjuerna har vissa företrädare för förbanden uttryckt att uppföljningen inte är tillräcklig. Uppföljningen, och den styrning som uppföljningen innebär, kan vara ett stöd för förbandschefen i förhandlingen med arbetstagarorganisationerna på förbandsnivån.

Revisorerna föreslår därför att regeringen ger Försvarsmakten i uppdrag att utveckla sin uppföljning av arbetsgivarpolitiken. Det är av största vikt att uppföljningsfunktionen ges tillräckligt med resurser och har en stark och tydlig ställning inom organisationen.

## **10.5 Regeringens ansvar**

Genom tidigare utvärderingar av det delegerade arbetsgivaransvaret kan man sluta sig till att regeringen förväntas dels ställa krav på myndighetens arbetsgivarpolitik, dels följa upp den. I denna granskning har det framkommit att Försvarsdepartementet brister i båda dessa hänseenden.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Bilaga

I ett system med delegerat arbetsgivaransvar är det inte regeringens uppgift att styra arbetsgivarpolitiken inom myndigheten. Däremot måste departementet kunna ställa krav på att myndigheten, i detta fall Försvarmakten, utövar sin arbetsgivarpolitik på ett effektivt sätt. Granskningen har visat att Förvarsdepartementet inte har ställt tillräckliga krav på Försvarmaktens arbetsgivarpolitik. I två för arbetsgivarpolitikens genomförande och uppföljning så viktiga frågor som befattningstid och personalredovisning har Förvarsdepartementet haft en klar uppfattning om hur myndigheten borde agera, men inte kunnat framställa detta som krav till Försvarmakten. En förutsättning för att regeringen ska kunna bedriva en fungerande uppföljning av Försvarmaktens arbetsgivarpolitik är också att man kan erhålla de uppgifter man anser sig behöva från Försvarmakten.

Det faktum att regeringen, som RRV uppmärksammat, tilldelat Försvarmakten ett omställningsbidrag på 3 miljarder kr för år 2002, utan att ställa några krav på återrapportering av hur dessa medel använts, ser revisorerna som mycket allvarligt.

Sammantaget uppvisar Försvarmakten en rad olika tecken som skulle motivera en särskilt noggrann uppföljning av arbetsgivarpolitiken och lönebildningen i synnerhet. Försvarmakten har under senare år uppvisat kraftiga löneökningar, samtidigt som man rapporterat kompetensbrister. Även den pågående omstruktureringen ser revisorerna som ett mycket viktigt argument för att noggrant följa arbetsgivarpolitiken vid Försvarmakten. Omstrukturen bör inte användas som en undanflykt för att skjuta upp en uppföljning av myndigheten.

I revisorernas granskning av styrningen av försvarets materielförsörjning (2001/02:RR7) konstaterades att Förvarsdepartementet inte hade tillräcklig kompetens för att fatta strategiska beslut eller för att ompröva myndigheternas beslutsunderlag. Revisorerna kan nu konstatera att departementet även vad gäller arbetsgivarpolitiken saknar kompetens och resurser. Riksdagens revisorer vill poängtera att regeringen har ett ansvar för arbetsgivarpolitiken vid myndigheterna. I detta ansvar ingår att ställa krav på myndigheten och att följa upp att kraven efterlevs.

### **Revisorernas överväganden**

Riksdagens revisorer har tidigare, i likhet med utredningen om den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten (SOU 2002:32), förespråkat en fördjupad uppföljning av myndigheternas arbetsgivarpolitik från regeringens sida (2002/03:RR2). Arbetsgivarpolitikutredningen föreslog att denna uppföljning samlas i en stabsmyndighet under regeringen. Granskningen av arbetsgivarpolitiken inom Försvarmakten understryker enligt revisorerna behovet av en sådan uppföljning.

Revisorerna vill även påpeka vikten av att såväl Förvarsdepartementet som övriga departement har tillräcklig kompetens för att kunna hantera den information som en fristående uppföljning av arbetsgivarpolitiken vid myndigheterna skulle generera. Även om uppföljningen görs utanför Regeringskansliet måste departementen ha kompetens att ställa krav på myndigheterna.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

Inom Försvarsdepartementet råder också en långtgående växeltjänstgöring mellan myndighetens och departementets tjänstemän. Revisorerna kan se att det finns vissa fördelar med detta, men att det även finns nackdelar och uppenbara risker, speciellt med tanke på departementets ovilja att styra och följa upp Försvarsmakten. Revisorerna föreslår att regeringen noggrant överväger fördelar och nackdelar med det nuvarande personalsamarbetet med Försvarsmakten.

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## 10.6 Sammanfattning av revisorernas slutsatser

- Högkvarterets organisation är splittrad vad gäller arbetsgivarfrågor. Detta leder till oklara ansvarsområden och motstridiga styrsignaler. Regeringen bör ge Försvarsmakten i uppdrag att se över hur ansvaret för lönebildningen inom myndigheten kan tydliggöras.
- Försvarsmaktens styrning av arbetsgivarpolitiken är svag, framför allt vad gäller kompetens- och bemanningsfrågor. Revisorerna anser att Försvarsmakten i större utsträckning bör styra kompetensförsörjningen. Vidare bör Försvarsmakten och regeringen noga följa Försvarsmaktens höga personalkostnader, framför allt med tanke på avvecklingskostnaderna för yrkesofficerarna samt de avskaffade lönetilläggen.
- Revisorerna anser att uppföljningen av arbetsgivarpolitiken är en kärnfråga för Försvarsmakten. Uppföljningen är bristfällig bl.a. på grund av splittringen inom Högkvarteret och otillräckliga resurser för uppföljning inom personalstaben och grundorganisationsledningen. Regeringen bör ge Försvarsmakten i uppdrag att utveckla uppföljningen av arbetsgivarpolitiken. Uppföljningsfunktionen inom myndigheten bör ha tillräckligt med resurser samt ha en stark och tydlig ställning inom organisationen.
- Försvarsdepartementet har brutit i sitt ansvar att följa upp och ställa krav på Försvarsmaktens arbetsgivarpolitik. Regeringen bör agera utifrån tidigare förslag från revisorerna (2002/03:RR2) och Arbetsgivarpolitikutredningen (SOU 2002:32) om fördjupad uppföljning av arbetsgivarpolitiken vid myndigheterna. Dessutom bör såväl Försvarsdepartementet som övriga departement ha tillräcklig kompetens för att kunna hantera den information som uppföljningen kan generera.

## Referenser

- Arbetsgivarverket 2002, *Att sätta lön – Stöd för chefer i statlig verksamhet*
- Betänkande 1991/92:FöU12, *Totalförsvarets fortsatta utveckling 1992/93–1996/97*
- Betänkande 1996/97:FöU1, *Sveriges försvarspolitik mot sekel-skiftet*
- Betänkande 1997/98:FöU10, *Förändrad styrning av Försvars-makten*
- Betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*
- Betänkande 2001/02:FöU2, *Försvarsbeslut för 2002–2004*
- Betänkande 2001/02:FöU7, *Försvarmaktens personal*
- Ds 2001:45 (ESO), *I rikets tjänst*
- Ekonomistyrningsverket 2001-06-01, *Förstudie om Försvars-maktens ekonomiska läge m.m.*
- Förordning (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m.m.
- Förordning (1995:1322) – Verksförordning
- Försvarsmakten 2002-03-01, *Försvarmaktens Budgetunderlag för år 2003 med Särskilda redovisningar*
- Försvarsmakten, Högkvarteret PERS 2002-02-25, *Uppföljning av FM omstrukturering, Personal. Utfall januari–december 2002*
- Försvarsmakten, rapport 2002-06-27, *Utredningen 2002 om Försvarmaktens centrala ledning LU 02*
- Försvarmaktens årsredovisningar 1996–2001
- Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR) 2002, *Rals 2001 – Signalfel i avtalsspåret*
- Officersförbundet 2000-05-18, *Yttrande över Riksrevisionsverkets rapport "Former för lönebildning m m inom Försvarmakten" och Försvarmaktens yttrande*
- Pliktverket 2002, *Statistikrapport för 2001*
- Proposition 1991/92:102, *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93*
- Proposition 1995/96:12, *Totalförsvaret i förnyelse*
- Proposition 1996/97:4, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*
- Proposition 1997/98:83, *Förändrad styrning av Försvarmakten m.m.*
- Proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*
- Proposition 2001/02:10, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

·  
Bilaga



Riksdagens revisorer, förstudie 2001/02:20, *Arbetsgivarpolitiken inom Försvarsmakten*

Riksdagens revisorer, informationsrapport 2000/01:1, *Försvarsmaktens personalförsörjning*

Riksdagens revisorer, informationsrapport 2001/02:1, *Domarlöner*

Riksdagens revisorer, förslag 1995/96:RR7, *Riksdagens revisorers förslag angående den statliga personalpolitiken*

Riksdagens revisorer, förslag 1998/99:RR10, *Riksdagens revisorers förslag angående myndigheternas lönekostnader*

Riksdagens revisorer, förslag 2001/02:RR7, *Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets materieförsörjning*

Riksdagens revisorer, förslag 2001/02:RR21, *Riksdagens revisorers förslag angående statens avtalsförsäkringar*

Riksdagens revisorer, förslag 2002/03:RR2, *Riksdagens revisorers förslag angående statens personalpolitik*

Riksdagens revisorer, förslag 2002/03:RR7, *Riksdagens revisorers förslag angående styrningen av försvarets fastigheter och anläggningar*

Riksrevisionsverket 1998:20, *Formerna för lönebildning med mera inom Försvarsmakten*

Riksrevisionsverket 2000:10, *Formerna för lönebildning m.m. inom Försvarsmakten*

Riksrevisionsverket 2002:14, *Försvarets omstrukturering*

SOU 1991:112 (LEMO), *Försvarsmaktens ledning*

SOU 1996:98 (UTFÖR), *Vem styr försvaret?*

SOU 1997:48, *Arbetsgivarpolitik i staten*

SOU 2001:23, *Personal för ett nytt försvar*

SOU 2002:32, *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten*  
Statskontoret 2001:15, *Staten i omvandling 2001*

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.  
Bilaga

## Bilaga – Lönestatistik

I denna bilaga redovisas den statistik över personalkostnader och löneutveckling som presenteras i kapitel 4. Statistiken är med undantag för tabell A framtagen av Statistiska centralbyrån för denna granskning. Uppgifterna i tabell A är dock hämtade från Försvarsmaktens årsredovisningar.

**Fel! Okänt namn på dokumentegenskap .:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap**

Underbilaga

**Tabell A Försvarsmaktens personalkostnader 1996–2001**

	Personalkostnad (tkr)			Anställda	
	Löpande	Fast (2001 års priser)	Index enligt 2001 års priser	Antal	Index
1996	11 126 154	11 608 577	100	27 750	100
1997	11 565 123	12 005 613	103	26 300	95
1998	11 097 636	11 533 769	99	24 100	87
1999	11 683 059	12 090 450	104	23 014	83
2000	13 601 967	13 935 886	120	22 033	79
2001	12 016 599	12 016 599	104	20 951	75

Källa: FM årsredovisningar 1996-2001.

**Tabell B Genomsnittlig månadslön (inkl. fasta och rörliga tillägg), beräknat för respektive population som helhet och antal individer i respektive population**

	Yrkesofficerare		Civilanställda		Statsanställda totalt	
	Lön	Antal	Lön	Antal	Lön	Antal
1993	18 705	15 941	13 985	11 563	16 025	289 733
1994	19 540	15 405	14 729	12 078	17 069	235 259
1995	19 994	14 916	14 838	11 675	17 306	230 707
1996	21 426	15 111	15 819	11 992	18 625	227 550
1997	22 421	14 448	16 399	10 251	19 510	226 380
1998	22 394	13 361	16 580	9 350	19 786	222 633
1999	23 628	12 811	17 316	9 282	20 885	222 179
2000	25 655	12 022	18 587	9 038	21 866	218 843
2001	26 157	11 256	19 178	8 992	22 707	206 512

Källa: SCB

**Tabell C Genomsnittlig månadslön, beräknat för identiska individer**

	Yrkesofficerare	Civilanställda	Statsanställda totalt
1995	20 071	14 850	17 409
1996	21 590	15 882	18 739
1997	22 581	16 496	19 646
1998	22 577	16 618	19 956
1999	23 866	17 404	21 104
2000	26 031	18 743	22 146
2001	26 605	19 302	23 074

Källa: SCB

**Tabell D Genomsnittlig månadslön för Försvarsmaktens personal (beräknat för respektive population som helhet) uppdelat på försvarsgrenar**

	Armén	Flygvapnet	Marinen	Ledning
1993	16 918	19 834	21 083	23 165
1994	17 549	20 672	20 754	25 962
1995	17 955	20 485	21 868	26 335
1996	19 232	21 824	23 548	28 049
1997	20 114	23 394	23 980	29 266
1998	20 103	23 339	22 994	28 287
1999	21 183	24 784	24 826	29 148
2000	22 705	27 419	26 507	30 738
2001	22 709	27 681	26 438	30 629

Källa: SCB

**Tabell E Genomsnittligt antal anställda under respektive år inom Försvarsmakten, uppdelat på försvarsgrenar**

	Armén	Flygvapnet	Marinen	Ledning, skolor och centrum
1993	8 192	3 956	3 320	
1994	7 439	3 759	3 074	1 079
1995	7 164	3 689	2 915	1 148
1996	7 259	3 712	2 911	1 229
1997	6 824	3 571	2 918	1 135
1998	6 048	3 123	2 773	1 417
1999	5 758	2 894	2 825	1 334
2000	4 976	2 814	2 727	1 505
2001	4 148	2 666	2 570	1 872

Källa: SCB

Fel! Okänt namn på dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn på dokumentegenskap

Underbilaga

## Innehållsförteckning

1	Revisorernas granskning .....	1
2	Remissinstansernas synpunkter och revisorernas överväganden .....	2
2.1	Allmänna utgångspunkter .....	2
2.2	Regeringens ansvar för arbetsgivarpolitiken .....	4
2.3	Högkvarterets organisation .....	6
2.4	Försvarsmaktens uppföljning av lönebildningen .....	7
2.5	Försvarsmaktens styrning av kompetens och lönebildning .....	9
3	Revisorernas förslag .....	11

### *Bilaga*

#### Rapport 2002/03:6 Giv akt på lönebildningen – arbetsgivarpolitiken inom

Försvarsmakten .....	13
Förord .....	14
Sammanfattning .....	15
1 Om granskningen .....	18
1.1 Arbetsgivarpolitik .....	18
1.2 Hur har granskningen genomförts? .....	19
1.3 Rapportens disposition .....	21
2 Försvarsmakten .....	22
2.1 Försvarsmaktens centrala ledning .....	22
2.2 Försvarsmaktens personal .....	24
2.3 Försvarsmakten förändras .....	26
3 Arbetsgivarpolitik .....	34
3.1 Delegeringen av arbetsgivarpolitiken i staten .....	34
3.2 Den statliga lönebildningen .....	35
3.3 Att granska arbetsgivarpolitik .....	37
3.4 Att stärka arbetsgivarrollen .....	37
3.5 Delegeringen inom Försvarsmakten .....	38
3.6 Försvarsmaktens givna förutsättningar .....	38
4 Personalkostnader .....	41
4.1 Ökande kostnader per anställd .....	41
4.2 Löneutvecklingen .....	42
4.3 Lönetillägg .....	47
4.4 Slutsatser .....	47
5 Försvarsmaktens styrning .....	51
5.1 Styrningen av förbandens ekonomi .....	51
5.2 Försvarsmaktens lönepolicy .....	52
5.3 Centralisering av lönebildningen .....	53
6 Avtal och förhandling .....	55
6.1 Förhandling på central nivå .....	55
6.2 Förhandling på försvarsmaktsnivå .....	56
7 Förbandschefens ansvar .....	61
7.1 Chefsrollen .....	61
7.2 Förbandets personal .....	64
7.3 Individuell lönebildning .....	65

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

8	Försvarsmaktens uppföljning.....	68
8.1	Kritik mot Försvarsmaktens uppföljning.....	68
8.2	Uppföljning som styrinstrument.....	69
8.3	Förbandens återrapportering.....	71
8.4	Personalstabens uppföljning.....	71
9	Regeringens styrning och uppföljning.....	73
9.1	Regeringens uppföljande roll.....	73
9.2	Departementets resurser.....	73
9.3	Förmåga att ställa krav.....	74
10	Revisorernas överväganden och slutsatser.....	77
10.1	Attityderna försvårar.....	78
10.2	Organisationen är splittrad.....	78
10.3	Styrningen av arbetsgivarfrågor är svag.....	80
10.4	Uppföljningen är otillräcklig.....	83
10.5	Regeringens ansvar.....	85
10.6	Sammanfattning av revisorernas slutsatser.....	87
	Referenser.....	88
	Underbilaga – Lönestatistik.....	90

**Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap  
.:Fel! Okänt namn  
på  
dokumentegenskap**

.