

Försvarsutskottets betänkande 2022/23:FöU3

Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens arbete med att rekrytera och behålla kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K). Den övergripande slutsatsen från granskningen var att Försvarsmakten inte fullt ut har ett ändamålsenligt arbetssätt för att nå personalmålen för antal anställda GSS/K. De flesta av Försvarsmaktens organisationsenheter har underskott i någon utsträckning, men några få av dessa står för merparten av underskottet. Enligt Riksrevisionen beror underskottet på Försvarsmaktens prioriteringar, begränsad tillgång till materiel och infrastruktur, otydlig intern styrning samt på att GSS/K som slutar under året inte ersätts.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i de redovisade iakttagelserna. Regeringen har konstaterat att flera av de rekommendationer som föreslagits antingen har omhändertagits eller att Försvarsmakten har planering för att omhänderta dem. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Behandlade förslag

Regeringens skrivelse 2022/23:37 Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

Utskottets överväganden.....5

 Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt
 tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.....5

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag10

 Skrivelsen.....10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:37 till handlingarna.

Stockholm den 30 mars 2023

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Jörgen Berglund (M), Helén Pettersson (S), Björn Söder (SD), Johan Andersson (S), Heléne Björklund (S), Anna Starbrink (L), Alexandra Anstrell (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Larsson (C), Lars Püss (M), Gustaf Göthberg (M), Lars Wistedt (SD), Camilla Brunsberg (M), Ulf Holm (MP) och Marcus Andersson (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat Försvarsmaktens arbete med att rekrytera och behålla kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K). Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Expansion utan prioritet – personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (RiR 2022:19). Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 6 september 2022.

Regeringen har bl.a. inhämtat underlag från Försvarsmakten när det gäller Riksrevisionens rekommendationer och vilka åtgärder myndigheten hade vidtagit eller planerade att vidta inom området. Den 28 december 2022 överlämnade regeringen sin skrivelse till riksdagen, dvs. Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (skr. 2022/23:37). I detta betänkande behandlas skrivelse 2022/23:37. Inga motioner har väckts med anledning av skrivelsen.

Vid sammanträdet den 16 mars 2023 informerade riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare utskottet om Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2022:19).

Bakgrund

Personal är en grundpelare för den militära förmågan. Att krigsförbanden är personellt uppfyllda är viktigt för att Försvarsmakten ska nå de mål om förmåga och beredskap som riksdagen har satt upp i totalförsvarsbeslutet. En ändamålsenlig personalförsörjning är en förutsättning för en effektiv försvarsmakt. Försvarsmakten ska kunna rekrytera tillräckligt mycket personal för sina behov och behålla den personal man har. Personalförsörjningsfrågor har mot den bakgrunden även granskats tidigare. Riksrevisionen har exempelvis granskat Försvarsmaktens bemanning av marinens och flygvapnets stående insatsförband och av central insatsledning. Riksrevisionen publicerade sina slutsatser i en granskningsrapport 2012 (RiR 2012:18).

Även utskottet har utvärderat personalförsörjningsfrågor. 2014 beslutade utskottet om en uppföljning av riksdagens försvarspolitiska beslut och en utredare fick då i uppdrag att analysera om Försvarsmaktens organisation hade utvecklats i enlighet med det beslut som riksdagen fattade 2009 när det gäller bemanningsläget. I vilken omfattning den organisation som riksdagen beslutat om hade bemannats redovisades 2015 i rapporten Blev det som vi tänkt oss? (2014/15:RFR4). Rapporten visade att insatsorganisationen hade bemannats till ca 80 procent för armé-, marin- och flygvapenförbanden, men i logistik-, lednings- och underrättelseförband uppgick bemanningen endast till ca 65 procent vid årsskiftet 2014/15.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Bakgrund

Det militära försvaret bemannas av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K), yrkesofficerare, värnpliktiga och hemvärnet, liksom reservofficerare, tidvis tjänstgörande GSS (GSS/T) samt civilanställda. Riksrevisionen framhåller att GSS/K är viktiga för att de möjliggör stående förband. Stående förband består av anställd personal och har en högre tillgänglighet än kontrakterade förband. Detta medger hög beredskap utan beslut om mobilisering. De stående förbanden behövs t.ex. för att Sverige ska ha en styrka som kan sättas in snabbt och utan beslut om mobilisering vid ett överraskande anfall från främmande makt. Det tar normalt sett en viss tid att mobilisera förband och även under denna period behöver Sverige kunna försvaras. Riksrevisionen beskriver vidare att GSS/K även utgör en viktig rekryteringsbas till såväl officersutbildningen som specialistofficersutbildningen.

Enligt Försvarsmaktens årsredovisningar finns ett kontinuerligt underskott av GSS/K. Antalet personer som arbetade som GSS/K 2019 var 4 827 jämfört med målet 6 850. Totalt saknades alltså 2 023 GSS/K (ca 30 procent) av det antal Försvarsmakten satt som mål. Antalet GSS/K ökade till 5 101 under 2020, men drygt 25 procent saknades jämfört med målet. Ett otillräckligt antal GSS/K gör det svårare att nå målen i försvarsbeslutet och Sveriges säkerhet riskerar att försämrats. Riksrevisionen ser det därför som angeläget att granska personalförsörjningen av GSS/K.

Riksrevisionens granskning

Granskningens syfte

Riksrevisionens övergripande frågeställning i granskningen har varit denna: Arbetar Försvarsmakten ändamålsenligt för att i större utsträckning nå sitt mål om antalet kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän? För att svara på frågan utgår Riksrevisionen från två delfrågor:

1. Lyckas Försvarsmakten rekrytera och behålla GSS/K?

2. Klargör styrningen och återrapporteringen behov och möjligheter avseende tillväxt av GSS/K?

Styrningen omfattar främst Försvarsmaktens interna styrning när det gäller tillväxt av GSS/K och prioritering av budget för det ändamålet. I mindre utsträckning omfattar det regeringen och om Försvarsmakten har tilldelats tillräckliga ekonomiska medel för att kunna rekrytera enligt behoven för att uppfylla försvarsbeslutet. Återrapporteringen omfattar både Försvarsmaktens återrapportering till regeringen och regeringens återrapportering till riksdagen. Den period som granskas i rapporten är i huvudsak den som gäller för försvarsbeslutet för 2016–2020. Riksrevisionen har utgått från de mål Försvarsmakten har satt, men har inte granskat om målen borde ha haft andra nivåer. Granskningen omfattar inte heller frågan om relevansen av GSS/K som personalkategori ändrades när värnplikten återinfördes.

Granskningens resultat

Riksrevisionen konstaterar att antalet anställda GSS/K totalt sett ökar över tid, och att Försvarsmakten inte upplever problem med att rekrytera. I granskningen konstateras att Försvarsmakten däremot har haft svårt att behålla GSS/K så länge som det vore önskvärt. Riksrevisionen bedömer att Försvarsmakten inte nämnvärt har prioriterat arbetet med att få fler att stanna längre. Enligt granskningen riskerar det att leda till att onödigt mycket resurser tas i anspråk för rekrytering och utbildning, men också till att det blir svårare att fylla förbanden. I granskningen konstateras att motivation har störst påverkan på benägenheten att stanna kvar som GSS/K. För att mäta vad som påverkar motivationen ställs tre frågor:

- Är dina arbetsuppgifter motiverande?
- Tycker du om arbetsinnehållet i din tjänst?
- Upplever du att ditt arbete är meningsfullt?

Enligt granskningen påverkar lönen också beslutet om man ska stanna kvar eller inte, men lönen har bara en svag påverkan. Riksrevisionen konstaterar vidare att svårigheterna att behålla personal delvis beror på brist på materiel, infrastruktur och yrkesofficerare, vilket har försvårat för Försvarsmakten att tillhandahålla en god verksamhet för sina GSS/K, men också på att GSS/K efter ett tag känner sig färdiga med yrket. Regeringen och riksdagen har uppmanat Försvarsmakten att se över incitamenten för att få GSS/K att stanna längre. Försvarsmaktens rekryteringsarbete riktar sig i huvudsak mot värnpliktiga. De utgör också den huvudsakliga rekryteringsbasen för GSS/K. Det har lett till att Försvarsmakten huvudsakligen rekryterar en gång om året, i samband med uttryckning, vilket skapar vakanser under året. När antalet GSS/K minskar blir det svårare för dem som är kvar på förbanden att bedriva en god verksamhet eftersom övningarna ofta kräver ett visst antal GSS/K för att vara relevanta. Om en god verksamhet inte kan tillgodoses riskerar motivationen för GSS/K att minska och därmed slutar fler.

Tillväxten av GSS/K har enligt Riksrevisionen hämmats av Försvarsmaktens interna styrning och prioritering av medel. Försvarsmaktens interna planering resulterar både i en strategisk målsiffra och en ekonomiskt avvägd prognos och tilldelning av medel. Dessa kan sammanfalla för vissa organisationsenheter, men för andra är den ekonomiskt avvägda prognosen lägre än den strategiska målsiffran. De organisationsenheter som genomför rekryteringarna menar att den ekonomiskt avvägda prognosen är den styrande. De enheter som har stora underskott saknar förståelse för den strategiska målsiffran då den inte upplevs matcha deras behov. Enligt Riksrevisionen har styrningen skapat otydligheter i hur många GSS/K enskilda organisationsenheter får anställa ett visst år och hur de ska se på tilldelningen av löne-medel. Antalet GSS/K har inte ökat i den takt Försvarsmakten har förutsett. När målet inte har nåtts vid givna tidpunkter har myndigheten flyttat fram målet i tid, och olika tidpunkter har gällt samtidigt – dvs. det mål som skulle ha nåtts 2018 ska i stället nås 2027.

Riksrevisionen bedömer att försvarsbeslutet för 2016–2020 har varit underfinansierat. Detta trots att Försvarsmakten har fått ytterligare medel, bl.a. för att öka antalet anställda och för att anskaffa mer mängdmateriel. Det har skapat behov av prioriteringar inom Försvarsmakten som kan ha försvårat möjligheterna att nå personalmålet. Riksrevisionen noterar att regeringen vidtog åtgärder för att säkerställa balans mellan mål och medel under den nuvarande försvarsbeslutsperioden 2021–2025.

När det gäller den granskade perioden 2016–2020 konstaterar Riksrevisionen avslutningsvis att regeringens återrapportering till riksdagen genom budgetpropositionerna gett en bild av att tillväxten av GSS/K går enligt plan. I början av perioden redovisade den dåvarande regeringen siffror över antalet anställda jämfört med prognos för året och målet för 2020. Jämfört med den prognos som regeringen redovisade gick rekryteringen av GSS/K också i stort enligt plan. Däremot nåddes inte det mål för 2020 som regeringen redovisade. Det nämndes inte i regeringens återrapportering. Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringen i budgetpropositionen för 2019 bara angav antalet anställda, utan jämförelse med prognos och 2020 upphörde redovisningen av antalet GSS/K helt. I stället fokuserade redovisningen i budgetpropositionen på värnpliktsvolym och försörjning av officerare.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Försvarsmakten:

- att se över möjliga åtgärder för att få gruppbefäl, soldater och sjömän att stanna längre, särskilt på organisationsenheter med stora underskott eller hög personalomsättning, vilket kan inkludera att förtydliga kommunikationen i fråga om prioriteringar som görs av exempelvis tilldelning av materiel, infrastruktur och yrkesofficerare och om vilka olika arbetsuppgifter GSS/K förväntas utföra, men också vidta åtgärder för att

kompetensutveckla mer erfaren personal och för att personalen lättare ska kunna kombinera yrket med privatlivet

- att säkerställa att organisationsenheterna har en tillräcklig mängd grupp-befäl, soldater och sjömän i tjänst under hela året för att kontinuerligt kunna bedriva en god verksamhet
- att förtydliga den interna styrningen för att säkerställa att den uppfattas likadant av organisationens olika delar, vilket kan handla om att vara tydlig med vad olika begrepp innebär, vilka mål som gäller och att förankra målen.

När det gäller Försvarsmaktens återrapportering om personalmålen i årsredovisningarna bedömer Riksrevisionen att de kan förtydligas. Även regeringen kan förtydliga sin återrapportering i budgetpropositionerna genom att ange personalnumerärer kopplat till mål och behov.

Skrivelsen

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och anser att personalförsörjning av krigs- och grundorganisation är av strategisk betydelse för att kunna organisera fullt bemannade och övade krigsförband. GSS/K utgör stommen i stående krigsförband som är viktiga för att snabbt kunna möta behov av kvalificerade förband i fredstid och för att lösa uppgifter innan den övriga krigsorganisationen har mobiliserats. Regeringen anser därför att det är avgörande att rekrytering, utbildning och vidmakthållande av GSS/K fungerar.

Att erbjuda GSS/K en god verksamhet bedöms vara en av de viktigaste åtgärderna för att utveckla och behålla personalen. Det är också av vikt att tydliggöra arbetets innehåll och uppgifter i syfte att förbereda den enskilde inför och under anställning. Det är regeringens uppfattning att Riksrevisionens granskning och rekommendationer kan bidra till Försvarsmaktens arbete med att utvecklas till en mer attraktiv arbetsgivare.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

I skrivelsen framhålls att regeringen anger övergripande målsättningar och uppgifter samt organisatoriska ramar för grund- och krigsorganisationen. Vidare konstateras att riksdagen och regeringen även tilldelar ekonomiska medel till Försvarsmakten för att genomföra verksamheten. Inom dessa ramar beslutar myndigheten den personella sammansättningen av sin organisation och svarar för rekrytering och utveckling av sin personal. Inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken har Försvarsmakten vidtagit eller planerar att vidta ett antal åtgärder i linje med de rekommendationer som Riksrevisionen lämnat till myndigheten. Regeringen framhåller att man avser att följa Försvarsmaktens arbete. I och med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Utskottets ställningstagande

Att krigsförbanden är personellt uppfyllda är viktigt för att Försvarsmakten ska nå de mål om förmåga som riksdagen har satt upp i totalförsvarsbeslutet och detta vill utskottet särskilt understryka. Utskottet lägger stor vikt vid att Försvarsmakten inom ramen för den delegerade arbetsgivarpolitiken vidtar nödvändiga åtgärder för att rekrytera, utveckla och behålla det antal kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) som behövs för att bemanna krigsorganisationen och de stående förbanden. Utskottet vill understryka att GSS/K är en vital resurs för de stående förbanden och en förutsättning för den höga tillgänglighet som krävs för att möta hot under ett exempelvis gråzonsläge. Försvarsmakten måste värdera denna personalkategori i relation till det faktum att de, till skillnad från de värnpliktiga, medger hög beredskap utan beslut om mobilisering. Utskottet delar Riksrevisionens bedömning att GSS/K utgör en viktig rekryteringsbas till officersutbildningen och specialistofficersutbildningen, men utskottet anser även att det kan finnas skäl att ge GSS/K en roll i personaltillväxten och t.ex. utbildningen av värnpliktiga.

Utskottet utgår från att Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer beaktas och kan konstatera att regeringen kommer att fortsätta följa frågorna. När det gäller återrapporteringen av personalmålen noterar utskottet särskilt att regeringen rekommenderas att förtydliga sin återrapportering i budgetpropositionerna genom att ange personalnumerärer kopplat till mål och behov. Personal är en grundpelare för den militära förmågan, och riksdagen bör få återrapportering i fråga om personaluppfyllnad av krigsförbanden.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:37 Riksrevisionens rapport om personalförsörjningen av kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän.