



Civil personal i försvaret

Uppgifter och kompetens
i
freds- och krigsorganisationen

Slutbetänkande av försvarets personalutvecklingsutredning

SOU 1989:85



Statens offentliga utredningar
1989:85
Försvarsdepartementet

Civil personal i försvaret

Uppgifter och kompetens
i
freds- och krigsorganisationen

Slutbetänkande av försvarets personalutvecklingsutredning
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981—1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Produktion Allmänna Förlaget 103 9 006

Omslag AD Susan Nilsson

ISBN 91-38-10423-7

ISSN 0375-250X

Svenskt Tryck Stockholm 1989 933424

Statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 22 augusti 1985 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att överväga och lämna förslag till hur utvecklingsmöjligheterna för den civilt anställda personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras.

Utredningen har antagit benämningen Försvarets personalutvecklingsutredning (FÖPU).

Den 25 april 1988 överlämnade utredningen betänkandet (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret, i vilket huvuddelen av utredningsuppdraget behandlades. Då anmälde jag att den återstående frågan — förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan etc. — skulle behandlas i det fortsatta arbetet.

Utredningens sammansättning i det fortsatta arbetet (etapp 2) framgår av bilaga 1.

FÖPU får härmed överlämna sitt slutbetänkande, Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen.

Som särskild utredare är undertecknad Jan Nilsson ensam ansvarig för betänkandets innehåll. Den sakkunnige Mauritz Johansson ansluter sig helt till utredningens överväganden och förslag. Experterna delar utredningens förslag i stort.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i november 1989

Jan Nilsson

/Arne Andersson

Innehåll

Skrivelse till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet	3
Förkortningar	9
Sammanfattning	11
1 Uppdraget och hur arbetet har genomförts	15
1.1 Direktiven	15
1.2 Avgränsningar	16
1.3 Utredningens syfte	16
1.4 Hur utredningsarbetet genomförts	17
2 Vissa allmänna förutsättningar	19
2.1 Verksamhetens krav	20
2.2 Personalens intressen och förväntningar	24
2.3 Försvarets personal	27
2.3.1 Militär och civil personal	27
2.3.2 Försvarets personalbehov	30
2.3.3 Försvarets personaltillgångar	31
2.4 Arbetsmarknaden på 1990-talet	32
2.5 Kompetensutvecklingens betydelse	35
2.5.1 Kompetensutvecklingens former	36
2.5.2 Kompetensanalys	38
2.5.3 Utvecklingssamtalets betydelse	39
3 Vissa rättsliga förutsättningar	41
3.1 Vad är en anställning?	42
3.2 Vad är en tjänst?	42
3.3 Vad är en befattning?	45
3.4 Vad gäller vid tjänstetillsättning?	46
3.5 Rättsläget i fråga om arbetsgivarens rätt att förändra arbetsuppgifterna för arbetstagare inom försvarsmakten	47
3.5.1 Arbetsskyldigheten i fredsorganisationen	47
3.5.2 Arbetsskyldigheten i krigsorganisationen	57

4	Fördelningen av arbetsuppgifter för yrkesofficerare och civila tjänstemän	61
4.1	FÖPU:s utgångspunkter	62
4.2	Byte av militär tjänst mot civil sådan (alternativ I)	64
4.3	Centralt bestämda normer för organisation och bemanning (alternativ II)	65
4.4	Fördelning av arbetsuppgifter genom utveckling av organisation, arbetsformer och personal (alternativ III). . . .	66
4.4.1	I krigsorganisationen	66
4.4.2	I fredsorganisationen	67
4.4.3	Beskrivning av FÖPU:s förslag	68
4.4.4	Hinder för att genomföra FÖPU:s förslag	70
4.4.5	Nya arbetsuppgifter i samma anställning	72
5	Militär befälsutbildning för civil personal	77
5.1	Personal som berörs av FÖPU:s förslag	77
5.2	Övrig bakgrund till FÖPU:s överväganden och förslag . . .	80
5.2.1	Tjänsteställningssystemet m. m.	80
5.2.2	Befälsrätten	81
5.2.3	Befälsutbildningen till olika kompetensnivåer	82
5.2.4	Tidigare förslag i frågan om den civila personalens ställning i krigsorganisationen	85
5.2.5	Folkrättens bestämmelser om krigsfångar	86
5.3	Överväganden, slutsatser och förslag	87
5.3.1	Personalens ställning i krigsorganisationen	87
5.3.2	Minim utbildning i befälsföring för civil personal	90
5.3.3	Militär befälsutbildning för civil personal i vissa befälsbefattningar	91
5.3.4	Militär befälsutbildning före övergång till tidigare befattning för yrkesofficer	92
5.4	Kostnader för förslagen.	93
5.4.1	Allmänt	93
5.4.2	Kostnader vid genomfört system	93
5.4.3	Kostnader av övergångskaraktär	94
6	Ekonomiska bedömningar av personalinvesteringar	95
6.1	Allmänt om investeringar	96
6.2	Investeringar i utbildning och utveckling av personal . . .	96
6.2.1	Ersättningsinvestering vid personalomsättning.	97
6.2.2	Nyinvestering för att utöka den anställdes personliga kompetens.	101
6.2.3	Investering vid språngvis förändring av kompetensbehov	102
6.2.4	Investering vid successiv förändring av kompetensbehov	103

Bilagor

Bilaga 1	Utredningens sammansättning	107
Bilaga 2	Utredningens direktiv (Till kap. 1)	109
Bilaga 3	Vissa utredningar och beslut som FÖPU har använt i sitt arbete (Till kap. 1)	113
Bilaga 4	Myndigheter och företag som FÖPU har träffat fö- reträdare för (Till kap. 1)	115
Bilaga 5	Referenslitteratur (Till kap. 1)	117
Bilaga 6	Myndigheter inom försvarsmakten som FÖPU har besökt (Till kap. 1)	119
Bilaga 7	Obalanser på 1990-talets arbetsmarknad (Till kap. 2).	121
Bilaga 8	Förfarandet vid tjänstetillsättning (Till kap. 3) . .	123
Bilaga 9	Exempel på utbildningens längd enligt nuvarande ordning (Till kap. 5)	135
Bilaga 10	Författningsförslag	137
	1 Förslag till Förordning om ändring i förordning- en (FFS 1983:31) med tjänsteföreskrifter för för- svarsmaktens personal	137
	2 Förslag till Förordning om militär utbildning av och förordnande i tjänstegrad för civila tjänste- män inom försvarsmakten.	138

Förkortningar

AD	Arbetsdomstolen
AF	Anställningsförfordningen (1965:601, omtryckt 1989:733)
AU	Arbetsmarknadsutskottet
Ds B	Stencilerat betänkande, budgetdepartementet
Ds C	Stencilerat betänkande, civildepartementet
Ds Fi	Stencilerat betänkande, finansdepartementet
Ds Fö	Stencilerat betänkande, försvarsdepartementet
FFS	Försvarets författningssamling
FiU	Finansutskottet
FOA	Försvarets forskningsanstalt
FPN	Försvarets personalnämnd
Fö	Försvarsdepartementet
FÖPU	Försvarets personalutvecklingsutredning
FöU	Försvarsutskottet
GK	Genève-konvention
hv-friv- avdelning	hemvärns- och frivilligavdelning
InrK	Inrättandekungörelsen (1989:166)
JämO	Jämställdhetsombudsmannen
KFÖ	Krigsförbandsövning
KK	Kungl. kungörelse
KU	Konstitutionsutskottet
LAS	Lagen (1982:80) om anställningsskydd
LOA	Lagen (1976:600, omtryckt 1987:1000) om offentlig anställning
MBL	Medbestämmandelagen (1976:580)
Pers	Personal
PEU	Utredningen om personal- och ekonomiadministration inom försvaret
Prop.	Proposition
rskr.	riksdagens skrivelse
SA-F	Sektoravtalet för försvaret
SAV	Statens arbetsgivarverk (tidigare Statens avtalsverk)
SCB	Statistiska centralbyrån
SIFO	Statens institut för opinionsundersökningar

SOU	Statens offentliga utredningar
StjL	Statstjänstemannalagen (numera upphävd)
StjS	Statstjänstemannastadgan (numera upphävd)
TBK	Kungörelse (1974:1007, omtryckt 1982:109) om tidsbe- gränsning av statligt löner reglerad anställning m. m.
TFG	Tjänstemeddelanden för försvarsmakten, serie G
TKG	Tjänstemeddelanden för krigsmakten, serie G
TLA	Tjänstemeddelanden rörande lantförsvaret, serie A
TrA-S	Trygghetsavtalet för arbetstagare hos staten
UGL	Utveckling av grupp och ledare
Utb	Utbildning

Sammanfattning

Utredningsdirektiven m. m. (kap. 1)

Försvarets personalutvecklingsutredning (FÖPU) redovisar i kapitel 1 direktiven, avgränsningar, utredningens syfte och hur utredningsarbetet har genomförts.

FÖPU:s uppdrag är bl. a. "... att överväga och föreslå hur utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras. Förslagen bör bl. a. syfta till att öka arbetstillfredsställelsen och effektiviteten samt möjligheter att lösa personalförsörjningsproblem.

... att med beaktande av krigsorganisationens befälsbehov och under förutsättning att antalet anställda inte ökar, utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil."

I denna etapp är arbetet avgränsat till myndigheter inom försvarsmakten. Det är vidare avgränsat till att omfatta tjänster och arbetsuppgifter som avses för yrkesofficerare och civila tjänstemän.

Inom ramen för dessa avgränsningar behandlar FÖPU fördelningen av arbetsuppgifter för yrkesofficerare och civila tjänstemän (kap. 4), militär befälsutbildning för civil personal (kap. 5) och ekonomiska bedömningar av personalinvesteringar (kap. 6). Även om utredningen har avgränsat sitt arbete till försvarsmaktens myndigheter, är förslagen övervägda och bedömda utifrån förutsättningen att de i förekommande fall skall vara tillämplbara också vid myndigheter utanför försvarsmakten.

Vissa allmänna förutsättningar (kap. 2)

Utredningen har analyserat de förutsättningar för verksamheten inom försvaret som bedöms påverka och ge möjligheter till utveckling av organisation, arbetsformer och personal inom myndigheterna.

Med denna analys som grund är FÖPU:s utgångspunkter att under 1990-talet kommer:

- ☐ det fortlöpande att föreligga krav på förändringar i försvarets verksamhet,
- ☐ de anställdas arbetsuppgifter och arbetsformer att förändras efter

hand vilket ställer krav på en ständigt pågående kompetensanpassning/-utveckling,

- ☐ de anställda att ställa nya och högre krav på innehållet i sitt arbete,
- ☐ konkurrensen med andra arbetsgivare om särskilt den yngre arbetskraften att vara stor,
- ☐ huvuddelen av de civila tjänstemännen att vara krigsplacerade,
- ☐ varje myndighetschef att ha ansvar och befogenheter för organisations- och personalutvecklingen inom sin myndighet.

Vissa rättsliga förutsättningar (kap. 3)

FÖPU beskriver och analyserar de rättsliga förutsättningarna för arbetsgivarnas och arbetstagarnas skyldigheter och rättigheter i såväl fredssom krigsorganisationen.

I kapitlet drar FÖPU bl. a. följande slutsatser:

- ☐ att det numera är möjligt att i ökad utsträckning ge en arbetstagare förändrade arbetsuppgifter utan att det härvid uppstår en annan anställning (tjänst),
- ☐ att den som är anställd vid en myndighet inom försvarsmakten är skyldig att arbeta i såväl fredssom krigsorganisationen.

FÖPU föreslår att i lagen om offentlig anställning (LOA) införs en föreskrift om vidgad tjänstgöringsskyldighet i krigsorganisationen för den som är anställd inom försvarsmakten.

Fördelningen av arbetsuppgifter för yrkesofficerare och civila tjänstemän (kap. 4)

FÖPU finner det angeläget att det skapas sådana förutsättningar för verksamheten och att arbetet organiseras så att all personal upplever det som tillfredsställande samt så att den enskilde blir övertygad om värdet av sin arbetsinsats.

En ny ledningsfilosofi är under införande inom försvaret liksom inom övriga delar av statsförvaltningen. Decentralisering, delegering och målstyrning är huvudregler. Detta innebär att ansvar och befogenheter samlas hos de myndigheter som har att genomföra verksamheten på regional och lokal nivå. Myndighets- och krigsförbandschefer får därigenom självständigt ansvar och befogenheter att genomföra verksamheten mot uppsatta mål.

FÖPU har haft att utreda förutsättningarna för att byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil. Utredningen har granskat tre alternativa handlingsvägar.

Mot bakgrund av att regeringen nu har överlåtit till myndigheterna att i stor utsträckning

- ☐ bestämma arbetsfördelningen mellan de anställda militära och civila tjänstemännen,

- ☐ inrätta tjänster och
- ☐ tillsätta tjänster

föreslår FÖPU att

- ☐ fördelningen av arbetsuppgifter mellan yrkesofficerare och civila tjänstemän skall ske genom en fortlöpande utveckling av organisation, arbetsformer och personal vid försvarets myndigheter,
- ☐ personalutveckling mestadels skall ske genom att de anställda uppnår högre kompetens i sina yrkesroller och ändrade eller helt nya arbetsuppgifter/befattningar inom ramen för innehavda anställningar/tjänster.

FÖPU förutsätter att de anställdas löner och övriga anställningsvillkor anpassas till utvecklingen genom lokala förhandlingar eller beslut av anställningsmyndigheterna.

FÖPU redovisar

dels de möjligheter, hinder och begränsningar som finns för att genomföra de framlagda förslagen samt föreslår åtgärder för att undanröja förekommande hinder och begränsningar,

dels exempel på hur utredningens förslag kan tillämpas inom en myndighet.

Militär befälsutbildning för civil personal (kap. 5)

FÖPU konstaterar att de civila tjänstemän som tas i anspråk i försvarsmaktens krigsorganisation därunder är militär, tjänstepliktig personal och ofta innehar befälsbefattningar.

FÖPU föreslår att

- ☐ civila tjänstemän som krigsplaceras i befälsbefattningar i försvarsmaktens krigsorganisation skall ges en militär befälsutbildning som är anpassad till resp. befattning,
- ☐ den som har gått igenom föreskriven militär utbildning får förordnas i tjänstegrad som motsvarar krigsbefattningen,
- ☐ befälsrätten för civila tjänstemän (tjänstepliktig personal) anges som rätt och skyldighet att i tjänsten utöva befäl inom eget funktionsområde samt under viss begränsad allmänmilitär verksamhet, främst bevakning och försvar av egen arbetsplats, förläggning m. m.

Med anledning härav föreslår FÖPU (bilaga 10) vissa förordningar om de civila tjänstemännens befälsrätt, utbildning för befälsbefattningar i krigsorganisationen samt förordnande i tjänstegrader.

Ekonomiska bedömningar av personalinvesteringar (kap. 6)

FÖPU har i sitt första betänkande redovisat de ekonomiska konsekvenserna av däri framlagda förslag. Utredningen framhöll vidare (kap. 4) att

- ☐ utbildning krävs för att ge den civila personalen de kompletterande

kunskaper som erfordras för att den skall kunna fullgöra sina arbetsuppgifter inom totalförsvaret i fred och krig,

- ☐ en allmän breddning av kompetensen ökar beredskapen för att möta förändringar,
- ☐ det ofta är lönsammare att vidareutbilda den egna personalen än att nyrekrytera.

I denna andra etapp fördjupar och breddar FÖPU underlaget i fråga om de ekonomiska utgångspunkterna för investeringar i personalutveckling.

FÖPU framhåller än en gång:

Personalutveckling bör betraktas som en investering för framtiden som organisationen inte har råd att avvara.

1 Uppdraget och hur arbetet har genomförts

1.1 Direktiven

Regeringen utfärdade den 22 augusti 1985 direktiv till en särskild utredare med uppdrag att utreda utvecklingsmöjligheterna för den civilt anställda personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Direktiven återges i sin helhet i bilaga 2.

Utredningsuppdraget består av två delar. Den första är att överväga och lämna förslag till hur utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras.

Utredningen har behandlat denna fråga i en första etapp. Resultatet är redovisat i betänkandet (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret som överlämnades till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet den 25 april 1988.

Den andra delen av uppdraget innebär enligt direktiven att utredningen, med beaktande av krigsorganisationens befälsbehov och under förutsättning att antalet anställda inte ökar, skall utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil.

I de fall militär tjänst föreslås bli utbytt mot civil tjänst räknar chefen för försvarsdepartementet enligt direktiven med att vissa besparingar kan uppnås för statsverket. Utredaren bör beräkna dessa besparingar. Arbetet med den andra delen inleddes i mars 1988.

I nyss nämnt betänkande anförde FÖPU bl. a. att den civila personalens befattningar i försvarsmaktens krigsorganisation är militära och i många fall hänförda till befälsnivå. Utbildning i befälsföring bör därför ges de civila tjänstemän som krigsplaceras i befälsbefattning men saknar utbildning i befälsföring. FÖPU skulle återkomma till denna fråga i sitt slutbetänkande vilket sker i det följande.

FÖPU har slutligen enligt sina direktiv och de allmänna kommittédirektiven genomfört och redovisar i betänkandet vissa ekonomiska kalkyler för kostnads- och effektivitetseffekter när myndigheterna genomför resp. inte genomför personalutvecklingsåtgärder.

Enligt direktiven bör utredaren vid arbetets påbörjande och under arbetets gång informera berörda arbetstagarorganisationer om utredningens arbete och bereda dem tillfälle att framföra sina synpunkter.

1.2 Avgränsningar

I direktiven anges att uppdraget är att utreda utvecklingsmöjligheterna för den civilt anställda personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

I den första etappen ansåg emellertid utredningen att skäl förelåg att därutöver även ta upp utbildningsfrågor som berör personal vid länsstyrelsernas försvarsenheter.

I denna etapp är arbetet avgränsat till myndigheter inom försvarsmakten samt de tjänster och befattningar som finns där. Vilka myndigheter som ingår i försvarsmakten framgår av förordningen (1983:276, senast ändrad 1989:619) om verksamheten inom försvarsmakten. Motivet för denna avgränsning är att kombinationen av militära och civila tjänster huvudsakligen förekommer inom försvarsmakten. Vid myndigheter utanför försvarsmakten såsom försvarshögskolan, försvarets forskningsanstalt och försvarets rationaliseringsinstitut finns endast ett fåtal militära tjänster eller kommanderingsbefattningar för militär personal.

Utredningen har inte heller funnit anledning att behandla de tjänster som avses för cheferna för försvarsmaktens myndigheter. Dessa tjänster tillsätts i särskild ordning av regeringen. Enligt 7 § och bilagorna till förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten har regeringen fastställt vilka chefer som skall vara militära resp. civila tjänstemän och i förekommande fall alternativt militär eller civil tjänsteman.

Vidare har utredningen avgränsat sitt arbete till att omfatta militära tjänster som avses för yrkesofficerare och civila tjänstemän enligt 2—3 §§ i förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal. Motivet för detta är att de tjänster för anställd militär personal som avses för officerare på reservstat, reservpersonal eller yrkesofficersaspiranter, med hänsyn till det ändamål för vilket de finns inrättade, inte berörs av utredningsuppdraget.

Även om FÖPU, i vad avser förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil, har avgränsat sitt arbete till försvarsmaktens myndigheter, är förslagen till lösningar av detta uppdrag övervägda och bedömda utifrån förutsättningen att de i förekommande fall skall vara tillämplbara också vid myndigheter utanför försvarsmakten.

1.3 Utredningens syfte

Utredningens huvuduppgift är att överväga och föreslå hur utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras. De förslag som utredningen lägger fram bör enligt direktiven bl. a. syfta till att öka

- ☐ arbetstillfredsställelsen och
- ☐ effektiviteten samt
- ☐ möjligheten att lösa personalförsörjningsproblem.

Viktiga förutsättningar för utredningens arbete är att beakta krigsorganisationens befälsbehov och att antalet anställda inte får öka som följd av utredningens förslag.

En fråga som har aktualiserats under utredningsarbetet är hur verksamheten bäst skall ta till vara de äldre yrkesofficerarnas yrkeskunskap och kompetens, samtidigt som den civilt anställda personalen inom försvaret kan erbjudas utvecklingsmöjligheter. När äldre yrkesofficerare placeras på exempelvis administrativa befattningar inom försvarsmakten innebär detta ofta ett hinder för den civilt anställda personalens utvecklingsmöjligheter. Samtidigt är det ofta så att yrkesofficeren måste omskolas för dessa arbetsuppgifter och hans yrkeskunskaper tas dåligt till vara. En sådan situation kan leda till vantrivsel med arbetet och låg effektivitet.

Detta förhållande leder in tankarna på att söka upp arbetsuppgifter vid andra myndigheter inom totalförsvaret än försvarsmaktens myndigheter för att där — främst i arbetsuppgifter som rör planering av totalförsvarets verksamhet — bättre ta till vara de äldre yrkesofficerarnas kompetens och yrkeserfarenhet. FÖPU vill peka på denna möjlighet och motiven härför men har inte prövat frågan eftersom den inte kan anses ligga inom ramen för direktiven.

1.4 Hur utredningsarbetet genomförts

Under senare år har det genomförts ett stort antal offentliga utredningar och myndighetsutredningar som har behandlat samma eller näraliggande frågor. FÖPU har främst tagit del av utredningar och studier som behandlar ledningsprinciper, arbetsformer och befogenhetsfördelning inom statsförvaltningen och försvaret samt försvarets personal- och kompetensbehov. Dessa utredningar har i de flesta fall följts av beslut från riksdag och regering.

En förteckning över de för FÖPU mest betydelsefulla utredningarna och besluten framgår av bilaga 3.

Utredningen har som ett viktigt inslag i sitt arbete intervjuat berörda myndigheter på central nivå inom försvarsmakten och de centrala arbetstagarorganisationerna. På detta sätt har utredningen skaffat sig en bild av nuläget, tendenser i fråga om utvecklingen av myndigheternas uppgifter, organisation, arbetsformer och kompetensbehov samt deras önskemål inför framtiden och synpunkter på olika vägar att lösa de organisatoriska och personalpolitiska frågor som det är utredningens uppgift att överväga och lämna förslag på.

Utredningen har vidare kartlagt vilka bestämmelser inom arbetsrätten som är av betydelse för myndigheternas möjligheter att hantera det anställningsförhållande som råder mellan arbetsgivaren och varje anställd som är berörd av utredningens arbete.

För att bredda underlaget har utredningen inhämtat erfarenheter från de militära organisationerna i Danmark, Finland och Norge samt från

vissa företag och myndigheter i Sverige. Förteckning över dessa myndigheter och företag framgår av bilaga 4.

Inom området organisations- och personalutveckling pågår en omfattande forskningsverksamhet och samhällsdebatt. Utredningen har följt denna genom att delta i seminarier och konferenser samt genom att ta del av litteratur och debattartiklar inom ämnet. En förteckning över vissa av dessa källor finns i bilaga 5.

Därefter har utredningen utformat alternativa förslag till lösningar.

Realiserbarheten och värdet för utredningens syfte med dessa förslag har prövats dels genom överläggningar med centrala myndigheter och arbetstagarorganisationer, dels genom studiebesök vid ett urval myndigheter på lägre regional och lokal nivå. Vid dessa studiebesök, som genomförts i form av diskussioner, har myndighetschefer, personal- och linjechefer, företrädare för lokala arbetstagarorganisationer och enskilda anställda deltagit. De myndigheter som har besökts framgår av bilaga 6.

2 Vissa allmänna förutsättningar

I kapitlet redovisas de förutsättningar för verksamheten inom försvaret som enligt FÖPU:s bedömningar och antaganden kommer att påverka och ge möjligheter till utveckling av organisation, arbetsformer och personal inom myndigheterna. FÖPU har valt att studera följande förutsättningar.

- ☐ *Verksamhetens krav* främst vad avser försvarets uppgifter, behov av anställd personal, ledningsfilosofi, decentralisering, delegering och arbetsgivarrollen.
- ☐ *Personalens intressen och förväntningar* så som de kan antas förändras och vara under 1990-talet med hänsyn till en bedömd utveckling av sociala mönster och värderingar i samhället.
- ☐ *Försvarets personal* för att särskilt belysa konsekvenserna av dels att det finns två huvudkategorier av anställd personal (yrkesofficerare och civila tjänstemän), dels att försvaret har två parallella och ofta sammanfallande organisationer att bemanna (freds- och krigsorganisationen).
- ☐ *Arbetsmarknaden på 1990-talet* i fråga om utbud och efterfrågan på arbetskraft för att belysa den miljö och de problem som försvarets myndigheter kommer att möta när de skall lösa sin personalförsörjning på 1990-talet.
- ☐ *Kompetensutvecklingens betydelse* från utgångspunkten att förändringstakten i försvarets verksamhet och förutsättningarna för att bedriva den ständigt kommer att förändra myndigheternas kompetensbehov.

I varje avsnitt söker FÖPU klarlägga konsekvenserna av utvecklingen och antyda metoder för att myndigheterna på ett lämpligt sätt skall kunna hantera organisations- och personalutvecklingen under 1990-talet.

FÖPU har i betänkandet (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret som en av utgångspunkterna för sitt utredningsarbete redovisat totalförsvarets

uppgifter, organisation och personal (kapitel 3). I det följande belyses vissa ytterligare förutsättningar som är av betydelse för utredningens överväganden i detta betänkande.

2.1 Verksamhetens krav

Det svenska samhället är i ständig förändring beroende på att de politiska, sociala, ekonomiska och tekniska förutsättningarna utvecklas i vårt land och vår omvärld. Detta påverkar utvecklingen inom försvaret i fråga om mål och resurser samt möjligheterna att genomföra verksamheten.

Samhällets övergripande krav på verksamheten inom försvaret lades senast fast genom riksdagens beslut år 1987 om totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310). I propositionen anfördes bl. a. att totalförsvaret skall utformas och personalen utbildas med utgångspunkt i vår samhällsutveckling och våra egna försvarsbetingelser i övrigt med avseende på främst vår defensiva inriktning, vår geografi, vårt klimat och vårt system med plikttjänstgöring.

I fred anställda yrkesofficerare och civila tjänstemän utgör endast en mindre del av den personal som behövs för försvarets beredskaps- och krigsuppgifter. I fred är dessa yrkesgrupper dock huvuddelen av den omedelbart tillgängliga och för sina uppgifter utbildade personalen. Övrig personal som tjänstgör i fred — främst värnpliktiga och reservpersonal — är under utbildning för sina krigsuppgifter. I kris- och beredskapslägen kan försvaret utöver yrkesofficerare och civila tjänstemän tillföras reservpersonal, frivillig personal och plikttjänstgörande personal genom inkallelse till tjänstgöring.

Målen för totalförsvarets verksamhet framgår av 1987 års totalförsvarsbeslut.

Den i fred tjänstgörande personalen — yrkesofficerare och civila tjänstemän — skall ha kompetens och förmåga att planera, leda och genomföra verksamheten så att försvaret så effektivt som möjligt når målen för sin verksamhet.

I totalförsvarsbeslutet år 1987 formulerades behovet av anställd personal med utgångspunkt i följande bedömning av 1984 års försvarskommitté:

”Antalet yrkesofficerare bör i första hand grunda sig på krigsorganisationens behov på 5—15 års sikt. Försvaret måste ha en omedelbart fungerande ledning och antalet yrkesofficerare måste vara så stort att krigsförbanden snabbt kan mobilisera och lösa sina uppgifter direkt efter mobilisering. Vidare måste tillgången på yrkesofficerare vara så god att kvaliteten i utbildningsarbetet säkerställs. Även beredskapskraven i fred påverkar behovet av yrkesofficerare.

En tillräcklig tillgång på civil personal i fred är nödvändig bl. a. för att möjliggöra såväl beredskapsförstärkningar som mobilisering. Kommittén vill i detta sammanhang erinra om att flertalet anställda civila inom försvaret är krigsplacerade på sina fredsbefattningar och redan i fred utför uppgifter som de skall utföra under beredskap och

krigsförhållanden. *Den civila personalens utvecklingsmöjligheter måste enligt kommitténs mening beaktas inte minst mot denna bakgrund.*" (Kursiverat av FÖPU.)

Föredragande statsrådet delade kommitténs uppfattning om denna principiella inriktning. Han anförde också att försvarets personalutvecklingsutredning (FÖPU) arbetar med utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen och räknade med att utredningen skulle beröra den nyss angivna aspekten på deras utveckling.

Utöver de krav på personalen som följer av målen för försvarets verksamhet har statsmakterna i olika sammanhang uttalat krav på en förnyelse av den offentliga sektorn. Senaste uttalandet finns i riksdagens beslut år 1989 om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen m. m. (prop. 1988/89:150, bil. 1, FiU 30, rskr. 327, 328). Där anföras att utrymmet för de offentliga utgifternas expansion blir starkt begränsat under de närmaste åren.

Vidare uttalas att inom den offentliga sektorn finns goda möjligheter att öka utbytet av insatta resurser. Det är en huvuduppgift de kommande åren att fortsätta arbetet med att förnya den offentliga sektorn. Organisatoriska och andra förändringar bör genomföras som gör det möjligt att utveckla och förbättra den offentliga verksamheten. Genom en effektivare användning av de resurser som har avsatts för den offentliga sektorn kan välfärden i det svenska samhället öka.

Kravet på detta förnyelse- och effektiviseringsarbete gäller även försvarets verksamhet och ställer i sin tur krav på i första hand kompetensen hos de i fred ständigt tjänstgörande yrkesofficerarna och civila tjänstemännen.

Ett näraliggande förändringsområde är frågan om delegering och decentralisering av ansvar och befogenheter för att genomföra den statliga verksamheten. Riksdagen har genom beslut år 1987 om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) angett riktlinjer för hur den statliga förvaltningen bör ledas. Principen är en förändring mot att riksdag och regering skall formulera mål, inriktning och tilldela resurser för myndigheternas verksamhet samt följa upp och utvärdera hur inriktningen följs och om målen för verksamheten uppnås.

Härav följer ett grundläggande krav på myndigheterna och deras anställda att de fungerar som effektiva redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner. Självständiga, aktiva och framåtblickande myndigheter är nödvändiga i det moderna samhället. Detta innebär i sin tur att det vilar ett stort ansvar på de enskilda myndigheternas ledning och medarbetare.

I nyss nämnd proposition uttalas följande om myndigheternas inre organisation: "När det gäller myndigheternas inre organisation bör regeringen besluta om en grundstruktur. Inom den sålunda fastlagda ramen bör myndigheterna få rätt att själva besluta om ändrad organisation"(s. 39).

Som skäl för denna bedömning anfördes i propositionen bl. a. att riks-

dagens och regeringens styrning av myndigheternas organisation har successivt förändrats i riktning mot en ökad decentralisering till myndighetsnivån. Numera finns inte heller den nära koppling mellan riksdagens beslut i organisationsfrågor och medelstilldelning som fanns tidigare då riksdagen också fastställde myndigheternas tjänstestruktur. Det viktigaste motivet för riksdagens prövning av de enskilda myndigheternas organisation har därmed fallit bort.

En fullständig decentralisering till myndigheterna skulle kunna bidra till en större smidighet i förhållande till de omvärldsförändringar som ständigt sker. Tolkningen av vad dessa förändringar kräver t. ex. när det gäller tyngdpunktsförskjutningar i myndigheternas verksamhet bör emellertid, enligt föredragande statsrådet, förbehållas regeringen. Genom att beslut om grundstruktur, liksom förändringar av den, fattas av regeringen och inte av riksdagen, förenklas den beslutsprocess i samband med förändringar som avser organisationsfrågor. Detta bidrar till att öka flexibiliteten i statsförvaltningen.

I propositionen erinrades vidare om att riksdagens beslut med anledning av prop. 1979/80:135 om organisation av försvarsmaktens högre regionala ledning, m. m. innebar ett principiellt ställningstagande avseende organisationsutvecklingen såvitt gäller försvarets myndigheter.

Med anledning av en motion i frågan (1981/82:1168) yttrade finansutskottet att riksdagen i mindre grad bör ägna sig åt detaljfrågor i myndigheternas organisation och i stället befatta sig med målfrågor och medverka till att utforma riktlinjer för organisationsförändringar (FiU 1982/83:1).

Sammanfattningsvis anfördes i propositionen att principen bör vara att regeringen fattar beslut om myndigheternas organisatoriska grundstruktur och att myndigheterna inom den ramen har en betydande frihet att själva besluta om ändrad organisation. Utgångspunkten bör dock vara att omorganisationerna skall ske inom givna resursramar (s. 40).

Nyss redovisade principer för organisationsutveckling och styrning av myndigheternas verksamhet har regeringen tillämpat vid utformningen av förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten samt i instruktioner för myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde som ej tillhör försvarsmakten.

I förordningen om inrättandet av tjänster (1989:166) har regeringen överlämnat till myndigheterna att inrätta huvuddelen av sina tjänster. Vissa tjänster inrättas dock alltjämt av regeringen.

I de senaste årens regleringsbrev avseende försvarsdepartementets verksamhetsområde har regeringen till skillnad från tidigare detaljreglering övergått till att ange *mål, inriktning, uppgifter, handlingsregler* och *högsta kostnad* för resp. uppgift.

Genom beslut år 1986 om vissa personalfrågor inom försvaret (prop. 1986/87:36, FöU 3, rskr. 69) har riksdagen tagit ställning för decentralisering av vissa arbetsgivarfrågor. Detta innebär att i princip bör arbetstärkarna vid myndigheter som hör till försvarsdepartementets område vara anställda vid den myndighet där de tjänstgör en längre tid. Detta innebär

också att huvuddelen av de personaladministrativa uppgifter som berör de anställda bör utföras av denna myndighet.

Av riksdagsbeslutet följer bl. a. att arbetsgivarbefogenheter i form av arbetsgivarnycklar till centrala avtal bör flyttas till anställningsmyndigheterna.

Riksdagen har även år 1989 beslutat om vissa personalfrågor inom försvaret m. m. (prop. 1988/89:52, FöU 10, rskr. 99). Riksdagen har därvid instämt i regeringens bedömning att intentionerna bakom den nya befälsordningen för det militära försvaret har uppfyllts i allt väsentligt. Något behov finns därför inte att förändra dess bärande principer. Samtidigt fick regeringen befogenhet att besluta om förändringar i befälsordningen inom de principiella ramarna för denna.

Riksdagen godkände också bedömningen att regeringen inte längre bör föreskriva om en indelning av försvarsmakten i personalkårer. Härav följer att dessa kommer att avvecklas.

Vidare instämde riksdagen i regeringens bedömning att det finns ett behov av utbildning för all personal vid personalfunktionen inom försvarsmakten. Såväl civil som militär personal bör kunna inneha alla tjänster inom personaladministrationen.

Riksdagens beslut åren 1986 och 1989 om vissa personalfrågor inom försvaret utgick huvudsakligen från förslag i betänkanden (Ds Fö 1985:6, 1986:2 och 1987:2) av utredningen om personal- och ekonomiadministration inom försvaret (PEU) och (SOU 1988:12) av försvarets personalutvecklingsutredning (FÖPU).

Regeringen har genom skilda beslut åren 1988 och 1989 ändrat förordningen (1988:548) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m. m. inom försvarsmakten samt instruktioner för övriga myndigheter så att ansvaret för vilka tjänster som tillsätts av regeringen resp. myndigheterna överensstämmer med intentionerna i den s. k. verksledningspropositionen (1986/87:99).

Frågan om decentraliserat och delegerat ansvar inom försvaret har statsmakterna senast behandlat i riksdagens beslut år 1989 om verksamhet och anslag för det militära försvaret m. m. under budgetåret 1989/90 (prop. 1988/89:80, FöU 14, rskr. 294). I propositionen redovisas överbefälhavarens och regeringens synsätt på ledningen inom försvarsmakten.

Överbefälhavaren anför i sitt underlag till regeringen (programplanen 1989—92) att ändamålet med decentralisering och delegering är att, som en del av ledningsutvecklingen, skapa ett system där uppgifter och problem löses på, eller så nära som möjligt, den nivå där de föreligger. Ett sådant system ger stort utrymme för kreativitet och initiativ på alla nivåer. En verksamhet som bedrivs så blir effektiv och rationell. Den främjar arbetstillfredsställelse och ger ett bättre resultat i såväl ekonomiskt avseende som i ett vidare perspektiv.

Överbefälhavaren uppger att genom decentralisering kan den centrala nivån mera inriktas mot övergripande, långsiktig ledning. Skillnader i styrning, mot bakgrund av försvarsgrenarnas särart, kommer dock att innebära olika möjligheter till och omfattning av decentralisering.

Decentralisering och delegering får enligt överbefälhavaren inte endast innebära att underlydande nivåer får mera att göra. Det får heller inte innebära att den överordnade nivån efter en sådan process, på grund av bristande förtroende och respekt för underordnade nivåer, kräver att dessa även skall lösa uppgifter åt den överordnade nivån eller att denna utövar detaljstyrning. I ett sådant läge har båda nivåerna försvagats. Beslutanderätten skall så långt möjligt decentraliseras till regionala och lokala myndigheter och delegeras inom resp. myndighet.

Överbefälhavaren understryker att en ökad decentralisering av ansvar och befogenheter ställer ökade krav på uppföljning och kontroll av verksamheten. Den som ger ett uppdrag har ansvaret för att en noggrann, konsekvent och kompetent uppföljning och kontroll genomförs. Efter genomförd värdering av nådda resultat är det viktigt att goda prestationer blir föremål för berättigad uppmärksamhet samt att ett mindre gott resultat konsekvent medför ändamålsenliga åtgärder från uppdragsgivaren.

Föredragande statsrådet anför i propositionen att han delar den av överbefälhavaren redovisade synen. Decentralisering är en av de grundläggande principerna i försvarets planerings- och ekonomisystem. Det är på den lokala nivån som man har det omedelbara ansvaret för krigsförbandens beredskap och krigsduglighet. Ledningsförhållandena måste därför utformas så att de gynnar verksamheten på denna nivå. Förutsättningar måste skapas för en långtgående decentralisering av beslutsbefogenheter och ansvar.

FÖPU:s bedömning är att denna decentraliserings- och delegeringsprocess kommer att få sitt stora genomslag på 1990-talet.

Detta medför förändrade och i många fall högre krav på kompetensen hos myndigheterna på alla nivåer vilket i sin tur ställer krav på en utvecklad och för verksamhetens krav anpassad kompetens hos de yrkesofficerare och civila tjänstemän som är anställda vid försvarets myndigheter.

2.2 Personalens intressen och förväntningar

Arbetets betydelse för människan ägnas i dag större uppmärksamhet än tidigare. Industrialiseringen, inflyttningen till tätorter och strukturomvandlingar i samhället har påverkat arbetet. Den ekonomiska, tekniska och administrativa utvecklingen har gjort såväl arbetets innehåll som arbetslivet i stort betydligt mer komplicerat och mångfasetterat än tidigare. Övergången från ett industridominerat till ett mer utpräglat tjänstesamhälle skapar nya förutsättningar i framtiden.

Bättre utbildning och ökad välfärd bidrar till att människan i framtiden kommer att ställa allt högre krav på vad hon vill ha ut av sitt arbete. Ändrade sociala mönster i familje- och fritidslivet påverkar också människans krav på sitt arbete. Undersökningar som kontinuerligt görs (bl. a. av SIFO) visar att lönen visserligen är viktig men att möjligheterna till ansvarstagande, inflytande och kompetensutveckling i arbetet också är betydelsefulla. Denna uppfattning råder inte minst bland ungdomar.

Krav kommer alltså att ställas på förbättringar av arbetsmiljön och arbetsformerna. Nya krav ställs också på avvägningen mellan arbetstid och fritid.

För att den anställda skall känna mening med arbetet krävs att han eller hon ges möjligheter att påverka sin arbetssituation och vara delaktig i förändringsarbetet.

I den allt hårdare konkurrensen om arbetskraft är det alltså nödvändigt att hitta metoder och vägar för att ge den anställda stimulerande utvecklingsmöjligheter i arbetet och därmed högre arbetstillfredsställelse. Den organisation som lyckas med detta blir stark och effektiv.

I ett antal undersökningar påvisas vikten av att ge begreppet arbetstillfredsställelse en vidgad innebörd.

Försvarets forskningsanstalt (FOA 1987) belyser med stöd av olika forskningsresultat vad ett "bra" arbete är. "... det svarar mot människors behov av kvalifikation, samverkan och trygghet. För utformningen av arbetet innebär detta bl. a. att arbetsuppgifterna måste vara så komplexa och varierande att de inanspråkar de anställdas kapacitet och möjliggör ett kreativt handlande."

De studier FOA har genomfört för att belysa olika gruppers arbetssituation visar att ett behov av att vidga handlingsutrymmet för enskilda och grupper föreligger. En sådan förändring är en nödvändig förutsättning för utveckling av kompetens. Detta skulle, menar FOA, "sannolikt också innebära ett allmänt större utbyte av arbetet och därmed utgöra en offensiv satsning för att begränsa t. ex. avgångar och andra missnöjesyttringar."

Anställda som är motiverade och känner arbetstillfredsställelse bidrar till att organisationens effektivitet ökar. För att uppnå detta måste ett klimat skapas där arbetsuppgifterna står i fokus för intresset och där uppgifterna tar hänsyn till medarbetarnas intressen, ambitioner och kapacitet. Vidare måste arbetet ge utrymme för eget ansvarstagande och ge ledning och anställda möjlighet att gemensamt utveckla normer som definierar goda och dåliga prestationer som kan utvecklas allteftersom individerna utvecklas och i takt med att värderingarna i samhället förändras.

Försvaret, liksom samhället i övrigt, är inne i en snabb och omfattande omdaningsprocess. För att människorna i organisationen skall ha förståelse för och känna sig delaktiga i förändringarna är det nödvändigt att verksamhetens mål är klara och tydliga. Det blir då möjligt för individen att i högre grad än hittills ta ansvar för sitt eget arbete och sin egen utveckling.

En av chefernas viktigaste uppgifter är därför att i samarbete med sina medarbetare formulera användbara och realiserbara mål för organisationsenheter och individer. Genom att i denna process ge utrymme för personligt engagemang och kreativitet ökar sannolikt den enskildes förståelse för målen och medvetenheten om att vara delaktig i dem.

Förutsättningarna för att alla inom en arbetsorganisation skall sträva mot samma mål ökar härigenom, vilket i sin tur stärker samhörigheten

och lagandan hos de anställda och bidrar till att framkalla en stolthet över att tillhöra organisationen. Detta är av värde såväl för organisationen som för den enskilde.

Det kan förutses att den enskilde medarbetaren i framtiden kommer att kräva allt större delaktighet i förändringsarbetet. Detta kommer att utgöra grunden för att medarbetaren skall kunna utveckla motivation och självständighet i sitt arbete och skapa en beredskap för att kunna ta sig an nya arbetsuppgifter och anta större utmaningar.

Medarbetaren förväntar sig också att organisationen har ett ansvar för att underlätta, uppskatta och ta till vara den enskildes personliga utveckling och låta denna förenas med de nya krav som verksamheten ställer.

Som en följd av att medarbetarna ges möjligheter att utvecklas kommer de emellertid också att ställa ökade krav på organisationen, t. ex. krav på större effektivitet och förbättringar av kvaliteten i verksamheten. Om inte dessa förväntningar uppfylls uppstår på sikt risk för avgångar, främst bland den mest kompetenta personalen. Andra reagerar genom passivitet i arbetet. Organisationens krav och den enskildes förväntningar måste därför fortlöpande prövas och anpassas till verksamhetens förutsättningar.

Personlig utveckling måste inte nödvändigtvis innebära att individen byter nivå i organisationen. Flertalet av de anställda behöver en utveckling *inom* nivån, dvs. medarbetaren måste ges möjlighet att bredda och fördjupa sin yrkesroll.

Utvecklingen av organisationer visar att denna väg på sikt blir ett huvudalternativ för flertalet anställda. Organisationen måste därför aktivt uppmuntra och stimulera denna typ av utveckling bl. a. genom att finna andra former av belöning än befordran till en högre nivå.

Generellt sett bör båda utvecklingsvägarna vara öppna för all personal oavsett kategori eller kön.

Det är den enskildes kompetens, personliga fallenhet, vilja och förmåga att ge sig i kast med alltmer komplexa uppgifter, dennes vilja och förmåga att axla ett ökat ansvar och därmed sammanhängande större handlingsfrihet som skall styra hans eller hennes möjligheter till utveckling i arbetet.

För att då möjliggöra och tillvarata en vidgad personalutveckling måste ett antal åtgärder vidtas. Dels måste de faktiska kompetenskraven för ett antal yrkesområden fortlöpande prövas och anpassas till verksamhetens krav. Dels måste alla former av utveckling, oavsett nivå, kartläggas och beskrivas. Slutligen måste all anställd personal betraktas som en framtida utvecklingsbar resurs. Samtidigt är det ett värde i sig för verksamheten om både kvinnor och män finns på alla nivåer och inom alla verksamhetsområden.

Ytterst handlar det om att använda de personella och ekonomiska tillgångarna på ett sätt som gör organisationen så effektiv som möjligt. Rätt person på rätt plats är avgörande för att nå högsta möjliga effektivitet.

Sammanfattningsvis kan man anta att personalens förväntningar i framtiden, vid sidan av lönefrågorna, blir att

- ☐ kunna utöva inflytande över sitt arbete
- ☐ finna att arbetet är meningsfullt och viktigt i ett större sammanhang
- ☐ känna samhörighet med andra inom arbetsplatsen
- ☐ ha möjlighet att utveckla den egna förmågan och yrkesskickligheten.

2.3 Försvarets personal

Förhållandet mellan försvarets myndigheter som arbetsgivare och den anställda personalen regleras av lagstiftning, domstolspraxis, kollektivavtal, anställningsavtal, ensidig reglering av part samt sedvänjor. Detta regelsystem förändras ständigt. FÖPU har valt att ta rättsläget under år 1989 som utgångspunkt för sina överväganden och förslag.

Samtidigt har det varit viktigt för FÖPU att noga följa utvecklingen och bedöma vad som kan hända på tio års sikt. FÖPU:s syfte med dessa framtidsperspektiv är att skapa en så säker bedömningsgrund som möjligt för att kunna lägga förslag till personalutvecklingsåtgärder som kan tillämpas över en längre tid.

I kapitel 3, Vissa rättsliga föresättningar, fördjupar FÖPU sitt underlag när det gäller för utredningen betydelsefulla rättsliga föresättningar för förhållandet mellan arbetsgivare och anställda inom försvaret.

Försvarets personalbehov och personaltillgång är föränderliga över tiden både vad gäller antalet anställda och fördelningen på yrkesgrupper och kompetensnivåer. Även inom dessa områden har FÖPU valt att ta läget år 1989 som utgångspunkt för sina överväganden.

2.3.1 Militär och civil personal

I försvarsmakten finns militär personal och civil personal enligt 1 § i förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal. Vid myndigheter som ej tillhör försvarsmakten finns huvudsakligen civil personal. Endast ett fåtal militära tjänstemän finns vid försvarshögskolan, försvarets forskningsanstalt och försvarets rationaliseringsinstitut.

Den militära personalen består enligt 2 § i förordningen bl. a. av yrkesofficerare vilka definieras som anställda som innehar militära tjänster och som inte tillhör någon av grupperna officerare på reservstat, reservpersonal eller yrkesofficersaspiranter.

Den civila personalen utgörs enligt 3 § i förordningen av anställda som har civila tjänster vid försvarsmaktens myndigheter.

Jämlikt beslut av riksdagen år 1983 (prop. 1982/83:143, FöU 13, rskr. 299) om ändrad indelning av försvarsmaktens personal m. m. benämns all personal som ingår i den militära krigsorganisationen militär personal. Detta gäller även för civila tjänstemän som genom anställning på civila tjänster inom försvarsmakten har tagits i anspråk för tjänstgöring i försvarsmaktens krigsorganisation (se 2 §, grupp 8 i förordningen om

försvarsmaktens personal). I försvarsmaktens krigsorganisation be-
nämns de civila tjänstemännen "tjänstepliktig personal".

I förordningen (1987:971) om totalförsvarspersonalens folkrättsliga
ställning, m. m. anges vilka som är kombattanter samt vissa föreskrifter
till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del av den inter-
nationella humanitära rätten i väpnade konflikter.

I förordningens 2 § anges: "Som *kombattanter* anses de som enligt
förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal är militär per-
sonal, om de inte enligt denna förordning tillhör sjukvårds- eller själa-
vårdspersonalen."

Fördelningen av uppgifter mellan militär och civil personal inom för-
svarsmakten har delvis sin grund långt tillbaka i tiden. Sålunda fastställ-
des i såväl 1936 års försvarsbeslut (prop. 1936:225 m. m.) som 1942 års
försvarsbeslut (prop. 1942:210, tredje särskilda utskottet 1942:2, rskr.
1942:374) i detalj vilka befattningar inom stabs- och förvaltningsorgani-
sationerna som skulle innehas av de skilda personalkategorierna militär,
civilmilitär och civil personal.

Motsvarande detaljreglering av uppgiftsfördelningen mellan perso-
nalkategorierna fortsatte i bl. a. de Kungl. Maj:ts särskilda beslut som
togs rörande organisationen av stabs- och förvaltningstjänsten i fred
fram till slutet av 1960-talet. Ett exempel är Kungl. Maj:ts beslut den 4
november 1960 om organisation av stabs- och förvaltningstjänsten m. m.
i fred vid Upplands signalregemente med arméns signalskola och signal-
truppernas kadettskola, vid arméns underofficersskola samt vid staben
för Uppsala-Västerås försvarsområden. Beslutet framgår av TLA nr 102/
1960.

Efter förhandlingsrättsreformen år 1965 ändrade regeringen rutinerna
för att fastställa myndigheternas organisation. Med stöd av Kungl.
Maj:ts bemyndigande den 22 oktober 1965 uppdrog departementschefen
åt dåvarande statens avtalsverk (SAV) att i den utsträckning som behöv-
des förhandla om anställnings- och arbetsvillkor för tjänsterna vid den
aktuella myndigheten. Till beslutet fogades som regel en promemoria i
ärendet som utvisade regeringens beslut om den aktuella myndighetens
organisation och tjänster, alltjämt i detalj.

Sådana regeringsbeslut var dels underlag för SAV och huvudorganisa-
tionerna när de förhandlade och träffade s. k. AB-avtal om tjänsternas
lönegradsplacering m. m., dels styrande för den aktuella myndigheten
vid utformningen av organisationen och därmed fördelningen av arbets-
uppgifterna för tjänstemännen. Ett exempel är försvarsdepartementets
uppdrag den 21 mars 1974 till statens avtalsverk att förhandla om anställ-
nings- och arbetsvillkoren för personal i stabstjänst och förvaltning vid
vissa myndigheter inom armén, bl. a. Upplands signalregemente (S 1)
med staben för Uppsala samt Västerås försvarsområden (Fo 47/48), av-
talet den 19 juni 1974 om lönegradsplacering m. m. av vissa tjänster vid
bl. a. S 1 samt Kungl. Maj:ts brev den 28 juni 1974 med bl. a. godkännan-
de av avtalet och uppdrag till chefen för armén att genomföra omorgani-
sationen enligt i brevet angivna föreskrifter.

Numera föreskriver regeringen om myndigheternas benämning, lokalisering, verksamhetsfält m. m., organisation i stort och meddelar — om det behövs — ett begränsat antal särskilda bestämmelser för resp. myndighet. Detta sker i förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten och i särskilda instruktioner för övriga myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

För Upplands regemente som exempel anges nu att benämningen skall vara Upplands regemente (S 1/Fo 47/48) och lokaliseringen Enköping. Verksamhetsfält m. m. är

- ☐ Mobiliserings- och krigsplanläggning
- ☐ Uppsättande och vidmakthållande av krigsförband
- ☐ Insats- och mobiliseringsberedskap
- ☐ Utbildning av anställd personal, hemvärnspersonal och frivillig personal
- ☐ Grundutbildning av värnpliktiga
- ☐ Repetitionsutbildning av krigsförbanden
- ☐ Stödproduktion

Organisationen är

- ☐ Chef
- ☐ Försvarsområdesstab
- ☐ Utbildningsenhet (chefen för enheten är utbildningschef och ställföreträdande myndighetschef)
- ☐ Enhet för planerings- och produktionssamordning
- ☐ Driftenheter, varav en personalenhet.

I fråga om särskilda bestämmelser anges att chefen är försvarsområdesbefälhavare.

I 7 § i förordningen anges att chefen skall vara militär tjänsteman. I övrigt utgörs personalen av militära och civila tjänstemän.

Utvecklingen har som synes gått mot minskad detaljering i statsmakternas beslut.

Såvitt FÖPU har kunnat utröna finns inte i anslutning till dessa äldre eller sentida beslut någon redovisning av principer för hur arbetsuppgifterna skall hänföras till de olika personalkategorierna. Indelningsgrunden bör dock rimligen ha varit arbetsuppgifternas karaktär.

Allt yrkesbefäl har jämlikt riksdagens beslut år 1978 (prop. 1977/78:24, FöU 10, rskr. 179) om ny befälsordning för det militära försvaret att fullgöra uppgifter som chef, fackman och utbildare i såväl krigs- som fredsorganisationen. Utbildningen till yrkesofficer och vidareutbildningen av yrkesofficer är utformad så att alla yrkesofficerare på varje befälsnivå skall ha kompetens att fullgöra de nyssnämnda uppgifterna.

I propositionen angavs vissa typbefattningar i krigs- och fredsorganisationen för yrkesofficerare på olika kompetensnivåer. Dessa typbefattningar anges även i regeringens förordning (FFS 1980:29, ny lydelse 1988:13) om utbildning till och av yrkesofficerare m. m.

Civil personal inom försvarsmakten anställs för uppgifter i fredsorga-

nisationen inom bl. a. funktionsområdena förplägnad, förrådsverksamhet, verkstadsdrift, fastighetsförvaltning, hälso- och sjukvård, lokalvård samt inom personal- och ekonomiadministration och allmän kontorstjänst. Med anställningen som civil tjänsteman inom försvarsmakten följer skyldighet att också tjänstgöra inom försvarsmaktens krigsorganisation. I kapitel 3 utvecklar FÖPU närmare sin syn på tjänstgöringsskyldigheten i krigsorganisationen.

För vissa befattningar som normalt utövas av civil personal finns särskilda bestämmelser om legitimation eller viss yrkeskompetens. Detta gäller exempelvis sjukvårdspersonal, viss teknisk personal och förplägnadspersonal.

Den civilt liksom den militärt anställda personalen får inte utan tillstånd under krigsfara eller krig lämna sin anställning inom försvarsmakten enligt bestämmelserna i 5 kap. 2 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA).

2.3.2 Försvarets personalbehov

Försvarets förmåga att lösa ålagda uppgifter i fred, kris, krigsfara och krig är yttersta utgångspunkten för personalbehoven. Dessa personalbehov tillgodoses i försvarsmaktens krigsorganisation genom ianspråktagande av värnpliktig personal, tjänstepliktig och frivillig personal, personal i reserv och på reservstat samt yrkesofficerare och civilt anställd personal.

Fredsorganisationens tillgång på yrkesofficerare och civila tjänstemän är en förutsättning för att

- ☐ effektivt utveckla och vidmakthålla krigsorganisationens enheter
- ☐ upprätthålla den beredskap som läget kräver
- ☐ kunna ingripa mot kränkningar av svenskt territorium
- ☐ kunna genomföra en snabb och säker mobilisering.

Arbetsuppgifterna i fredsorganisationen kan genomföras av endera

- ☐ anställda yrkesofficerare eller civila tjänstemän
- ☐ personal i reserv eller på reservstat som ett led i deras utbildning
- ☐ värnpliktig personal som ett led i deras utbildning
- ☐ frivillig personal som ett led i deras utbildning
- ☐ myndigheter, företag eller enskilda utanför försvarsmakten (köpta tjänster).

Flera utredningar, senast Befälsbehovsutredningen (Ds Fö 1985:3) och 1984 års försvarskommitté (SOU 1987:9), har analyserat och lämnat förslag avseende försvarsmaktens personalbehov. Vidare har överbefälhavaren och övriga myndigheter på central nivå inom försvaret i perspektiv- och programplaner samt i årliga anslagsframställningar redovisat behovet av personal.

Utifrån dessa underlag har riksdagen genom beslut år 1987 (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310) om totalförsvarets fortsatta utveckling angett det långsiktiga behovet av personal inom försvarsmakten.

I avvaktan på ställningstagande till pågående utredningsarbete skall inriktningen för budgetåret 1996/97 vara ca 37 000 årsanställda inom försvarsmakten varav ca 17 500 yrkesofficerare (regleringsbrevet för budgetåret 1989/90 s. 14).

Myndigheterna på central nivå inom försvarsmakten skall med beaktande av denna inriktning planera sitt personalbehov för varje budgetår. Övriga myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde planerar och redovisar på motsvarande sätt sitt personalbehov utgående från planerad verksamhet.

Riksdagen har senast tagit ställning till dessa personalbehovsplaner genom beslut år 1989 om planering och anslag för totalförsvarets civila del, m. m. (prop. 1988/89:100, FöU 12, rskr. 149) och om planering och anslag för det militära försvaret, m. m. (prop. 1988/89:80, FöU 14, rskr. 294).

2.3.3 Försvarets personaltillgångar

Tillgången på yrkesofficerare och civilt anställd personal i fråga om antal anställda (volym) och kompetens (struktur) beror på flera olika faktorer. Dessa är:

1. Verksamhetens krav — dvs. vilka arbetsuppgifter skall fullgöras av anställd personal och vilka kompetenskrav ställer arbetsuppgifterna på personalen.

Denna faktor borde i ett idealt system vara bestämmande för personalvolym och personalstruktur inom försvaret. Så är emellertid inte fallet av skäl som redovisas i det följande.

2. Tillgängliga ekonomiska resurser begränsar myndigheternas möjligheter att anställa personal i överensstämmelse med verksamhetens krav.

3. Myndigheterna kan inte fritt entlediga den anställda personalen utan måste iaktta arbetsrättens bestämmelser om saklig grund för uppsägning. Därigenom är myndigheternas personaltillgång över relativt lång tid beroende av den personal som finns anställd vid myndigheten och dess benägenhet att lämna sin anställning.

4. Myndigheternas möjligheter att anställa och behålla den personal som behövs begränsas av konkurrens från andra arbetsgivare.

5. Myndigheternas vilja och resurser samt de anställdas intresse för en kompetensutveckling som skapar bästa möjliga överensstämmelse mellan behov och tillgång på personal.

Av dessa skäl har myndigheterna aldrig eller mycket sällan en så god överensstämmelse mellan verksamhetens/arbetsuppgifternas krav på personal (volym och struktur) och den faktiska personaltillgången som vore önskvärt.

I mars 1989 var antalet yrkesofficerare och civila tjänstemän vid myndigheterna inom försvarsdepartementets verksamhetsområde samt vid försvarsdepartementet 41 642. Åldersfördelningen framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Åldersfördelningen inom försvaret

Ålders- intervall	Antal personer (hel- och deltid)		
	Yrkesofficerare	Civila tjänstemän	Summa
65—69	4	41	45
60—64	199	1 913	2 112
55—59	1 385	2 910	4 295
50—54	1 634	3 163	4 797
45—49	2 254	3 759	6 013
40—44	2 475	4 232	6 707
35—39	2 244	2 880	5 124
30—34	2 401	2 198	4 599
25—29	2 671	2 036	4 707
20—24	1 315	1 722	3 037
15—19	0	206	206
Summa	16 582	25 060	41 642

Källa: SAV och FMV:s verkstadsavdelning.

En detaljerad redovisning av den civila personalens åldersfördelning återfinns i utredningens första betänkande (bilagorna 5, 7 och 9).

Statistiken visar att bland yrkesofficerarna är ungefär hälften över resp. under 40 år. Denna gynnsamma ålderssammansättning beror huvudsakligen på principerna för rekryteringen. Huvuddelen av de som anställs som yrkesofficerare är mellan 20 och 30 år.

Bland de civila tjänstemännen är förhållandet annorlunda. Ca 65 % är över 40 år. Jämfört med landets befolkning mellan 15 och 64 år omfattar försvarets civila tjänstemän fler äldre och färre yngre personer. Detta förhållande har flera orsaker. En är den kraftiga minskningen av civila tjänstemän inom försvaret under den gångna 20-årsperioden vilken har lett till begränsad rekrytering av ung arbetskraft. En annan orsak är att benägenheten att byta arbete och arbetsgivare avtar med stigande levnadsålder. En ytterligare orsak är att nyrekryteringen inte sker med enbart ungdomar.

FÖPU kan alltså konstatera att försvaret när det gäller civila tjänstemän har en åldersstruktur som liknar den som förväntas föreligga inom övriga delar av arbetsmarknaden omkring år 2000 (se p. 2.4). Detta innebär redan nu krav på omfattande kompetensutveckling för att i nya arbetsuppgifter ta till vara den civila personalen. En annan konsekvens blir omfattande pensionsavgångar mot slutet av 1990-talet. Dessa ger möjlighet att rekrytera ny kompetens men ställer också krav på inskolningsinsatser.

2.4 Arbetsmarknaden på 1990-talet

I detta avsnitt beskrivs förutsättningarna fram emot år 2000 på den svenska arbetsmarknaden i fråga om utbud och efterfrågan på arbetskraft. Syftet med avsnittet är att belysa den miljö och de problem som försvarets myndigheter kommer att möta när de skall lösa sin personalförsörjning på 1990-talet.

Utbudet på arbetskraft är i första hand beroende av befolkningsutvecklingen men också av den allmänna ekonomiska utvecklingen, möjligheter till barntillsyn samt arbetstids-, ledighets- och pensionsbestämmelser. Även arbetsmiljön, arbetsförhållanden i övrigt och hälsotillståndet i arbetskraften påverkar utbudet av arbetskraft.

Efterfrågan på arbetskraft är främst beroende på hur den ekonomiska aktiviteten utvecklas. När efterfrågan på varor och tjänster i samhället ökar stiger efterfrågan på arbetskraft och tvärtom. Teknik- och organisationsutvecklingen är den andra huvudfaktorn som påverkar efterfrågan på arbetskraft.

Befolkningsutvecklingen och därmed utvecklingen av tillgången på arbetskraft visar en ökning fram emot år 2000 enligt följande tabell.

Tabell 2.2 Befolkningsutvecklingen och utvecklingen av arbetskraftstillgångarna 1970—2000

År	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Befolkning 16—64 år (tusental personer)	5 161	5 155	5 205	5 286	5 368	5 453	5 528
Antal sysselsatta (tusental personer)	3 857	4 062	4 232	4 296	4 525	4 645	4 726
Totalt antal arbets- timmar (miljoner timmar)	6 351	6 139	6 039	6 252	6 495	6 553	6 689
<i>Period</i>	<i>70—75</i>	<i>75—80</i>	<i>80—85</i>	<i>85—90</i>	<i>90—95</i>	<i>95—2000</i>	
Procentuell förändring av antalet arbets- timmar	—3,3	—1,6	+3,5	+3,9	+0,9	+2,1	

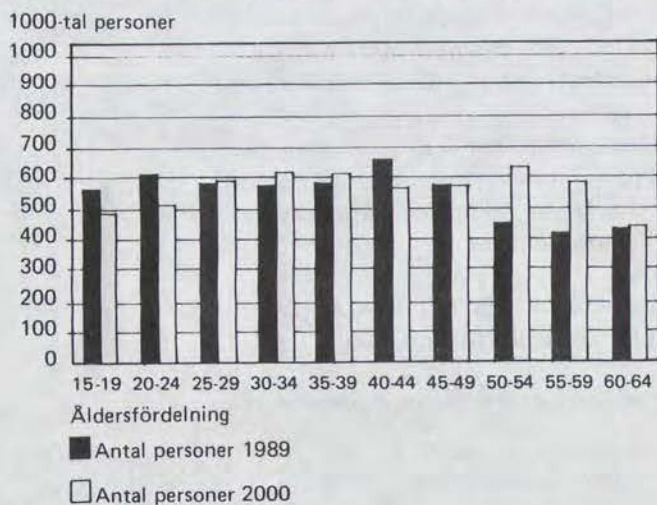
Prognosen för det totala antalet arbetstimmar är gjord med utgångspunkt i att beslut fattas om förlängd föräldraförsäkring till 18 månader och 6 veckors semester för alla.

Källa: SCB:s underlag till arbetstidsutredningen.

Trots den osäkerhet som är förknippad med bedömningar av utbudet av arbetskraft är det möjligt att förutse några viktiga förändringar på 1990-talet.

Utvecklingen av befolkningens sammansättning kommer att bli betydelsefull. Enligt SCB:s befolkningskalkyl sker betydande förskjutningar i åldersstrukturen. Antalet personer i åldern 16—24 år väntas minska med 16 % fram till sekelskiftet. Samtidigt blir antalet medelålders (45—59 år) bortåt 30 % fler år 2000.

Figur 2.1 Befolkningens åldersfördelning år 1989 resp. 2000 i åldrarna 15–64 år



Källa: SCB

Denna förskjutning i befolkningens ålderssammansättning får som konsekvens att de flesta arbetsgivare kommer att ha relativt god tillgång på äldre och yrkeserfaren arbetskraft. Genom utvecklingen av verksamheten kommer yrkeskompetensen i många fall inte att överensstämma med verksamhetens behov. Samtidigt blir konkurrensen om den unga arbetskraften hård. Dessa förhållanden kommer att ställa krav på såväl arbetsgivare som arbetstagare att satsa på kompetensutveckling.

En annan viktig men mer osäker förändring som förutses är en ökning i antalet arbetade timmar. I SCB:s huvudkalkyl räknar man med ett fortsatt ökat arbetskraftsdeltagande (dvs. andelen sysselsatta i en viss grupp av befolkningen) i flertalet åldersgrupper och en fortsatt ökning av arbetstiden för kvinnor under de närmaste åren, vilket tillsammans ger ett ökat totalt arbetskraftsutbud i timmar räknat. Om så blir fallet ökar det totala antalet arbetade timmar under en längre tid för första gången sedan 1930-talet. Enligt SCB:s senaste prognos kommer antalet arbetade timmar att öka med omkring 3 % under 1990-talet även om förlängningen av föräldraförsäkringen till 18 månader och 6 veckors semester för alla genomförs. Kontrasten till 1970-talets första hälft med en minskning av timvolymen med 3,3 % trots en kraftig ökning av antalet personer i arbetskraften blir därmed betydande.

Det är vidare sannolikt att antalet kvinnor i arbetslivet kommer att fortsätta att öka fram till år 2000. SCB räknar med att de relativa arbetskraftstalen för kvinnor i de yrkesverksamma åldrarna kommer att vara desamma som för männen i slutet av seklet.

Männens deltagande i arbetskraften fortsätter möjligen att minska något, vilket också bidrar till en utjämning mellan kvinnor och män.

Antalet personer i arbetskraften och arbetstidens längd kan komma att påverkas av utformningen av framtida skattesystem. Enligt det förslag

som inkomstskatteutredningen har lämnat räknar man med en viss ökning av arbetskraftsutbudet till följd av skattereformen. Likaså kan tillväxttakten i ekonomin och realinkomsternas utveckling påverka arbetskraftsutbudet. En snabbare realinkomstökning än vad som nu förutses kan betyda att många människor föredrar att minska sin arbetstid mer än vad SCB:s arbetskraftskalkyler antyder. Omvänt kan en motsatt utveckling av tillväxt och realinkomster leda till en förlängning av arbetstider och en ökning av antalet arbetande.

Vissa obalanser kan förväntas inom 1990-talets arbetsmarknad. Med hjälp av främst arbetsmarknadsdepartementets bedömningar sammanfattar och redovisar FÖPU i bilaga 7 vissa antaganden om sådana obalanser.

2.5 Kompetensutvecklingens betydelse

I betänkandet (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret har FÖPU i princip och i detalj för olika yrkesgrupper redovisat överväganden och förslag om personalutveckling. Utredningen har där i sitt resonemang kommit fram till följande slutsats: "Personalutveckling bör betraktas som en investering för framtiden, som organisationen inte har råd att avvara " (s. 71).

Riksdag och regering har under senare år i olika sammanhang framhållit kompetensutvecklingens betydelse för ökad produktivitet och tillväxt i hela samhället. I detta ingår krav på förnyelse och effektivisering av den offentliga sektorn i syfte att öka utbytet av insatta resurser.

Senast i anslutning till riksdagens beslut år 1989 om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen m. m. (prop. 1988/89:150, bil. 9, FiU 30, rskr. 327) uttalades följande om kompetensutvecklingens betydelse:

"Det framtida arbetslivet kommer att ställa ökade krav på utbildning och kunskaper. En hårdnande internationell konkurrens gör ökad produktivitet till en förutsättning för fortsatt tillväxt och ett villkor för företagens överlevnad. Allt större tonvikt kommer därför att behöva läggas på utvecklingen av arbetsorganisationen och på kompetensutveckling och internutbildning i företag och förvaltningar.

Vid konkurrens om arbetssökande blir möjligheter till utveckling genom internutbildning ett starkt rekryteringsargument. Arbetstagare som ges möjlighet till fortbildning kan också mycket bättre än andra delta i och aktivt bidra till de snabba förändringarna i teknik och arbetssätt.

En satsning på kompetensutvecklande internutbildning är en konkret handling som ger trovärdighet åt uppfattningen att personalen är den viktigaste resursen i produktionslivet. Detta är inte minst viktigt när det gäller vidareutbildning av äldre.

Det är emellertid inte enbart utbildning i form av kurser och konferenser som är betydelsefullt för fortbildningen. Ungdomens fordringar på morgondagens arbetsmarknad reser krav på ett närmande mel-

lan produktion och utbildning — ett arbetsliv som inte enbart tar i anspråk kunskaper, utan som i sig *ger* kunskaper.” (Nyssnämnda bilaga till prop., s. 9.)

2.5.1 Kompetensutvecklingens former

FÖPU definierar kompetensutveckling som alla förändringar som förbättrar personalens kunskap, färdighet, förmåga och vilja att utföra sitt arbete.

Den bästa formen av utveckling är den då förändringarna samtidigt innebär kompetensutveckling och personlig utveckling. Av myndigheterna krävs att de i sitt förändringsarbete är uppmärksamma på detta och vinnlägger sig om en utveckling av sin personal, organisation och sina arbetsformer som förenar kompetensutveckling och personlig utveckling.

Man måste emellertid alltid räkna med att det uppkommer förändringar i en organisations eller människas liv som för tillfället upplevs som mer eller mindre negativa. En viktig uppgift för personalutvecklingen är då att bidra till förmågan att kunna hantera en sådan negativ upplevelse. Det gäller för såväl arbetsgivaren som arbetstagaren att ha beredskap för negativa förändringar, kunna bearbeta situationen och från den aktuella statusen i arbetet åstadkomma förändringar som är positiva för både organisationen och den anställda.

Det blir mer och mer viktigt att myndigheterna vid val av utvecklingsstrategi har förmåga att samtidigt och samordnat hantera olika former av utveckling som tillsammans blir en dynamisk helhet. Denna inriktning kallas av Torbjörn Stjernberg m. fl.¹ för *lärandestrategi*. Därmed menas en strategi för att förena individuell kompetensutveckling med utveckling av organisationen och dess verksamhet. Lärandestrategin innebär inte att myndigheten överlåter utvecklingsarbetet helt på sina anställda. Tvärtom kräver den i hög grad ett samspel mellan ledningen, experter och de anställda.

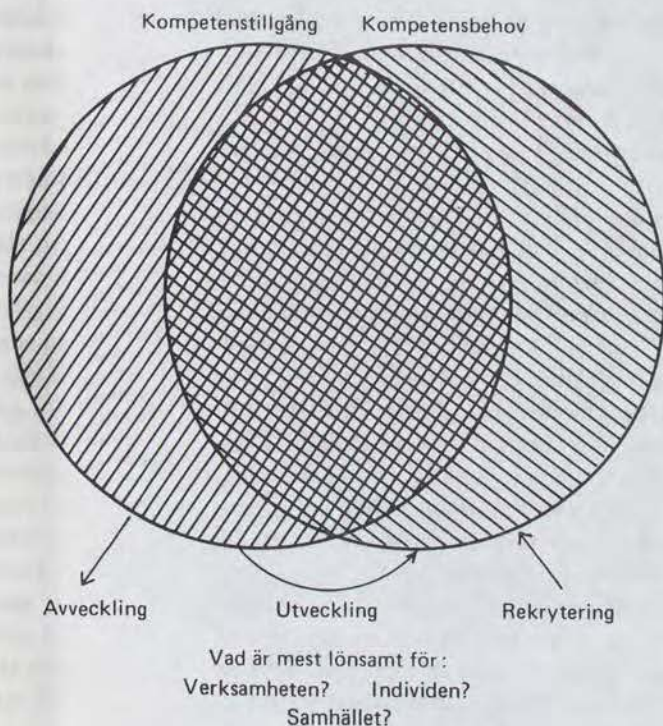
FÖPU övergår nu till att belysa några former för kompetensutveckling i en organisation. Ett utgångsvärde är att den förändringstakt i olika hänseenden som råder i vårt samhälle kommer att bestå under 1990-talet. Därav följer att kompetenstillgångarna sällan kommer att överensstämma med kompetensbehoven (se figur 2.2).

För att komma tillrätta med denna obalans är det nödvändigt med åtgärder för att ändra kompetensen. Det finns åtminstone två vägar att göra detta inom en myndighet.

En väg är att utveckla redan anställd personal så att den svarar mot

¹ Boken — vars titel är *Kompetens i fokus, lärande som strategi inom statsförvaltningen* (Helsingborg 1989) — är en sammanställning av de erfarenheter och slutsatser som framkommit i Fokusprojektet. Detta initierades av de fackliga huvudorganisationerna i staten: TCO-S, Statsanställdas förbund och SACO/SR-S och bedrevs i samarbete med statens arbetsgivarverk, statskontoret och statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN). Projektet har finansierats med stöd från arbetsmiljöfonden.

Figur 2.2 Skillnaden mellan en myndighets kompetensbehov och kompetenstillgång och hur denna kan minskas



kompetensbehoven på både kort och lång sikt. Detta är och blir troligen även i framtiden den vanligaste formen för kompetensförändringar. Den stora tillgången på äldre och yrkeserfaren arbetskraft och den relativt begränsade tillgången på ungdomar förstärker motiven för sådana insatser. Speciellt gäller detta för personer med rutinbetonade arbeten eller arbeten inom områden med snabb teknik- och kunskapsutveckling.

Alla former av utvecklingsinsatser måste tas till vara. Ett exempel är att systematiskt arbeta med mentorer (handledare) i organisationen. Detta ger dubbla utvecklings- och stimulanseffekter. Mentorn utvecklas inom sitt arbetsområde och upplever det som meningsfullt att få överlämna sin kunskap och erfarenhet till nya medarbetare. Om mentorskapet utövas skickligt kommer medarbetaren/nybörjaren snabbare att utvecklas i sitt arbete och bli säkrare i sin yrkesroll. Denna form av kompetensutveckling blir särskilt värdefull när personer går in i traditionellt mans- eller kvinnodominerad verksamhet och själva tillhör det underrepresenterade könet.

Kompetensutveckling i denna form kommer också att vara ett effektivt medel för att utveckla organisation, arbetsformer och verksamhet inom myndigheterna. Härigenom skapas förutsättningar för en god personalförsörjning vilket ger en ökad effektivitet samtidigt som myndigheterna blir attraktiva och konkurrenskraftiga.

En annan väg är att genom nyrekrytering tillföra organisationen ny och för verksamheten värdefull kompetens. Utrymme för nyrekrytering skapas genom naturlig avgång och genom att man stimulerar anställda, vilkas kompetens ej passar in i organisationen, att övergå till annan anställning eller sysselsättning. Personalavgångar bör därför ses som möjligheter att tillföra organisationen lämplig kompetens.

När det gäller *den anställdes personliga utveckling* finns det också flera möjligheter.

En betydelsefull möjlighet är att varje människa under sin livstid utvecklar och bygger på sin livserfarenhet. I denna utveckling bidrar arbetet med en inte oväsentlig del.

En annan möjlighet till personlig utveckling finns i arbetet och handlar då om att utvecklas inom detta — att gå från nybörjare till mästare inom yrket. Denna form av personlig utveckling och kompetensutveckling är den som vanligen bör komma i fråga inom en myndighet. De flesta medarbetare i en organisation varken kan eller vill utvecklas till en högre befattning. Men personlig utveckling i yrkesrollen är positiv både för den anställda och organisationen. FÖPU anser att de anställda enligt sina anställningsavtal har skyldighet att, när verksamheten kräver det, utveckla sig från nybörjare till mästare i sina yrkesroller.

FÖPU vill också peka på den utveckling som innebär att en anställd befordras till en ledar- och/eller samordnarroll i organisationen. Denna form av personlig utveckling kan endast omfatta ett fåtal personer i en effektiv organisation. För både myndigheten och de anställda är det viktigt att genomföra denna process med omsorg så att de mest lämpade personerna utvecklas på detta sätt. Misstaget att befordra den skicklige mästaren till en dålig ledare bör undvikas. Organisationen bör finna former för att belöna mästaren i hans yrkesroll. Ett bra sätt är en ledningsfilosofi som minskar behovet av ledare/samordnare och som överför vissa av deras arbetsuppgifter till mästarna. Detta exempel visar hur nära samband det finns mellan ledningsfilosofi, arbetsformer, organisations- och personalutveckling i en organisation.

En annan form av personlig utveckling är att helt byta yrkesinriktning endera hos den egna arbetsgivaren eller att gå till annan sysselsättning. Detta kan vara både lämpligt och nödvändigt för den vars kompetens och/eller intressen inte stämmer med de aktuella arbetsuppgifterna.

Generellt sett bör alla utvecklingsvägar vara öppna för all personal oavsett kategori eller kön. Det är den enskildes kompetens, personliga fallenhet, vilja och förmåga att ge sig i kast med alltmer komplexa uppgifter, dennes vilja och förmåga att axla ett ökat ansvar och därigenom få större handlingsfrihet som skall styra den enskildes utsikter till utveckling i arbetet. Möjligheten till utveckling skall således formas utifrån verksamhetens krav ställda mot den anställdes kompetens och förmåga.

2.5.2 Kompetensanalys

Att ha beredskap inför förändringar är nödvändigt för en organisations utveckling och långsiktiga överlevnad. För att uppnå förändringsbered-

skap måste ledningen ha en god framförhållning och hålla sig à jour med förändrade krav på verksamheten.

Förändringar medför ofta behov av ny kompetens samtidigt som de kan erbjuda tillfällen till kompetensutveckling för de anställda. Det är av vikt att undvika en utveckling som innebär ett beroende av kompetens man saknar och att den befintliga kompetensen inte behövs. Verksamhetens utveckling och de därmed sammanhängande kompetensbehoven måste stämma överens med de anställdas behov av personlig utveckling och trygghet. Att ha kunskap om vilken kompetens som finns och att utveckla personalen för de krav som framtiden kan komma att ställa är således en förutsättning för god beredskap.

Arbetsgivarens kunskap om den egna personalens kompetens varierar beroende på hur metodiskt man arbetat med att ta fram dessa uppgifter. Som regel finns en "baskunskap" om personalen, dvs. uppgifter om befattning, utbildningsbakgrund, interna utbildningar etc. Dessa kunskaper är dock ofta inte tillräckliga utan måste kompletteras med kompetensinventeringar och systematiska utvecklingssamtal. Därefter krävs en analys av både den kompetens som finns för dagen och den kompetens som behövs i framtiden för att sedan kunna utarbeta planer för kompetensutveckling. Det finns olika modeller för hur en kompetensinventering resp. kompetensanalys kan gå till i praktiken. Vilken modell man bör välja blir beroende av varje myndighets konkreta situation, antal berörda osv. FÖPU vill här endast betona frågans vikt och redogör inte närmare för någon särskild metod.

2.5.3 Utvecklingssamtalets betydelse

En viktig förutsättning för att myndighetens utveckling av sin personal, organisation och sina arbetsformer skall fungera är en effektiv och förtroendefull kommunikation mellan arbetstagaren och arbetsgivaren samt mellan de lokala fackliga organisationerna och arbetsgivaren.

Kommunikationen mellan arbetstagaren och arbetsgivaren bör bl. a. ske genom systematiska utvecklingssamtal. Arbetsledaren kan med utvecklingssamtalet som underlag dels skapa den utveckling som är möjlig inom eget ansvarsområde, dels föra önskemål och förväntningar som rör utveckling till arbetsuppgifter i andra delar av organisationen vidare till personalchefen och myndighetens ledning.

En viktig uppgift för ledningen är att både direkt och genom arbetsledarna informera de anställda om policy och riktlinjer som gäller för personalutvecklingen inom myndigheten.

Vidare måste ledningen genom bl. a. personalfunktionen och arbetsledarna så långsiktigt som möjligt informera om arbetsorganisationens och kompetensbehovens utveckling.

Slutligen bör vid myndigheten finnas en flerårig bemannings-, utvecklings- och utbildningsplan som omfattar alla befattningar och alla anställda inom myndigheten. Någon kategoriuppdelning i yrkesofficerare och civila tjänstemän bör ej ske. Planen bör gälla tills vidare och fastställas på nytt (rullas) minst en till två gånger per år.

Det är viktigt att denna plan är tillgänglig för alla arbetsledare och alla anställda som ett underlag för utvecklingssamtalen. Ett komplement till dessa samtal kan vara att personalfunktionen med jämna mellanrum skriftligen låter alla anställda anmäla intresse för befattningar och arbetsuppgifter som finns i organisationen.

3 Vissa rättsliga förutsättningar

Sammanfattningsvis konstaterar FÖPU bl. a. följande i detta kapitel.

- Tjänstebegreppet har tidigare tolkats mycket snävt. Även relativt små förändringar av arbetsinnehållet i en tjänst har ansetts föranleda behov av en ny tjänst. Detta har medverkat till att konservera myndigheternas arbetsorganisationer samtidigt som individualplanering genom arbetsbyte för personalen avsevärt försvårats.
- De krav som statsmakterna numera ställer på myndigheterna i fråga om service och effektivitet medför att behovet av flexibla arbetsorganisationer ökar.
- Genom en praxisändring har tjänstebegreppet under senare år successivt kommit att utvidgas. I likhet med vad som gäller på den privata arbetsmarknaden anses det numera möjligt att i ökad utsträckning ge en arbetstagare förändrade arbetsuppgifter utan att det därigenom uppstår en annan anställning (tjänst).
- Arbetsskyldigheten för anställda vid försvarsmaktens myndigheter gäller för arbete i såväl freds- som krigsorganisationen och utgår från anställningsförhållandet. Arbetsskyldigheten är dock begränsad till uppgifter inom anställningsmyndighetens verksamhetsområde(-fält).

FÖPU föreslår i detta kapitel att det i lagen om offentlig anställning (LOA) införs en regel om vidgad skyldighet för de anställda inom försvarsmakten att tjänstgöra i försvarsmaktens krigsorganisation.

Förutsättningarna för att byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil är bl. a. beroende av vad som avses med begreppet tjänst. Utredningen anser det därför nödvändigt att redogöra för sin syn på tjänstebegreppet samt på de med tjänsten nära sammankopplade begreppen "anställning" och "befattning".

I den arbetsrättsliga lagstiftningen förekommer begreppen anställning

och tjänst i många olika sammanhang utan att dessa har definierats rättsligt. Begreppet befattning förekommer över huvud taget inte i lag- eller förordningstext. Däremot används uttrycket flitigt i andra sammanhang inom försvarsmakten.

Begreppet anställning förekommer i författningstexter av såväl offentlighetsrättslig som arbetsrättslig karaktär.

3.1 Vad är en anställning?

I rättsligt hänseende ligger det närmast till hands att förklara begreppet anställning som ett på avtal grundat statusförhållande till vilket knutits ett komplex av rättsverkningar och som uppkommer i och med att en arbetsgivare och en arbetstagare ingår ett anställningsavtal (tjänsteavtal). Arbetsgivarens huvudförpliktelse består i en skyldighet att utge lön till arbetstagaren och arbetstagarens att ställa sin arbetskraft till arbetsgivarens förfogande. I den arbetsrättsliga lagstiftningen används "anställning" som beteckning för relationen mellan en arbetsgivare och en arbetstagare, och då vanligtvis för att markera att ett avtalsförhållande kommit till stånd, består eller upphör. I 11 kap. 1 § lagen (1976:600, omtryckt 1987:1000) om offentlig anställning (LOA) anges t. ex. att om en arbetstagare har begått brott som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin "anställning" får han avskedas. Som ett ytterligare exempel kan nämnas 34 § 2 st. lagen (1982:80, ändrad 1989:428) om anställningsskydd (LAS) vari anges att om det uppkommer tvist om en uppsägnings giltighet upphör ej "anställningen" till följd av uppsägningen förrän tvisten har slutligt avgjorts. Som framgår av det följande används "tjänst" synonymt med "anställning" när anställningen i dess helhet åsyftas.

Anställning är emellertid i viss mening ett vidare begrepp än tjänst så till vida att däri inryms även vikariat, beredskapsarbete och arbete på särskilda inskolningsplatser. Den som anställs för sådant arbete anställs nämligen inte på en tjänst.

3.2 Vad är en tjänst?

Inom statsförvaltningen skall en arbetstagare med tjänstemannaanställning ha sin anställning upphängd på en tjänst eller på ett vikariat.

Arbetstagare med statligt reglerade anställningar skall anställas som tjänstemän. Detta följer av förordningen (1982:113, omtryckt 1984:20, ändrad senast 1989:435) om tjänstemannaanställning för arbetstagare i statligt reglerade anställningar. Undantag gäller dock bl. a. för den som har anvisats beredskapsarbete eller arbete på särskilda inskolningsplatser. Bortsett från dessa senare kategorier används begreppen arbetstagare, anställd, löntagare och tjänsteman synonymt inom statsförvaltningen för den arbetspresterande parten i ett anställningsförhållande.

Med statligt reglerade anställningar avses anställningar där avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Tjänster inrättades tidigare som ordinarie, extra ordinarie och extra tjänster samt arvodestjänster och göromålsförordnande.

I 1988 års avtalsörelse kom emellertid parterna på den statliga arbetsmarknaden överens om att fr. o. m. den 1 november 1988 ersätta dessa tjänstetyper med två, kallade lönetjänst och arvodestjänst. Benämningen "ordinarie" behålls för domare och präster men utgör inte någon tjänstetyp. Ordinarie tjänster liksom göromålsförordnande kommer därför att utmönstras inom försvarsmakten.

Begränsningen av antalet tjänstetyper innebär inte någon ändring i fråga om det statliga tjänstebegreppet eller i fråga om de s. k. anställningsformerna fullmakt eller förordnande.

Numera kan en tjänsteman hos staten anställas endast på en lönetjänst eller en arvodestjänst eller på ett vikariat på en sådan tjänst.

Föreskrifter om tjänstebeteckningarna o, e och g skall inte längre tillämpas. Bokstavsbezeichnungarna p och r som tidigare har förbehållits vissa ordinarie tjänster behålls däremot, men används fortsättningsvis som beteckning för sådana lönetjänster som inrättas av regeringen.

Den fortsatta redogörelsen tar sikte på förhållandena efter tjänstesystemreformen den 1 november 1988.

Begreppet "militär tjänst" och "militär tjänsteman" förekommer både i författnings- och avtalstext, se t. ex. 7 kap. 8 § LOA, 32 § förordningen (1988:548, ändrad senast 1989:620) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m. m. inom försvarsmakten (administrationsförordningen), allmänna pensionsavtalet och 7 § 6 mom. sektoravtalet för försvaret (SA-F). Såvitt utredningen har kunnat finna är dessa begrepp inte definierade. Däremot definieras vissa andra begrepp med utgångspunkt från begreppet militär tjänst. Med yrkesofficer avses exempelvis enligt 2 § förordningen om försvarsmaktens personal (FFS 1983:50) "Anställda som innehar militära tjänster och som...".

Den militära tjänsten utgör inte en särskild tjänstetyp vid sidan av de tidigare uppräknade. Militär personal anställs liksom övrig personal på en lönetjänst eller på en arvodestjänst eller på ett vikariat på en sådan tjänst.

I 1 § sistnämnda förordning anges att det i försvarsmakten finns militär och civil personal samt att den militära personalen består av tolv olika grupper (2 §). Bland dessa grupper återfinns yrkesofficerare, officerare på reservstat, reservpersonal och yrkesofficersaspiranter (2 § p. 1-4). Dessa benämns anställd (militär) personal (4 §).

Av dessa anställs officerare, högskoleingenjörer, försvarsläkare, försvarsveterinärer, försvarstandläkare, försvarsapotekare och försvarsmeteorologer på tjänster för yrkesofficerare. Övriga arbetstagare som tillhör gruppen anställd militär personal anställs på tjänster för officerare på reservstat, reservofficerare eller yrkesofficersaspiranter. Dessa tjänster är följaktligen militära tjänster. Arbetstagare som anställs på sådan tjänst är militär tjänsteman.

Skillnaden mellan en civil och en militär tjänst består främst i att pensionsåldern för flertalet militära tjänster är lägre än vad som gäller

för civila tjänster samt att militära tjänster inte behöver ledigkungöras. Den som är anställd på en militär tjänst har också normalt en mera utvidgad tjänstgöringsskyldighet (se 7 kap. 8 § LOA och 23 § förordningen om försvarsmaktens personal). Olikheter mellan tjänsterna förekommer dessutom i fråga om vissa andra avlönings- och anställningsvillkor.

Att vissa generella behörighetsvillkor uppställs för anställning på alla militära men endast för ett fåtal civila tjänster redovisar utredningen i bilaga 8.

I promemorian Det statliga löne- och tjänstesystemet (Ds Fi 1974:6 s. 56—57) anför den statliga lönesystemutredningen följande beträffande uttrycket tjänst.

"Uttrycket tjänst används i skiftande bemärkelse i tjänstemannalagstiftningen. När man säger att en tjänst inrättas, förändras eller dras in, används uttrycket för att beteckna en plats i förvaltningsorganisationen, en ruta i organisationsschemat. Men en tjänst behöver inte betraktas från organisatorisk synpunkt. Ser man tjänsten uteslutande från lönesynpunkt, träder i främsta hand dess placering på löneskalan i blickpunkten. En tjänst kan också ses mot bakgrund av sin funktion. Man talar om cheftjänster, biträdestjänster, lärartjänster, läkartjänster, teknikertjänster osv. (jfr Wennergren, I statens tjänst, fjärde upplagan, s. 74. f.).

Det statliga tjänstebegreppet är således inte entydigt. På flera ställen i StjL¹ används begreppet i en bemärkelse som tyder på att anställningen som helhet åsyftas, t. ex. "skiljas från tjänsten" i 29 § och "lämna tjänsten" i 35 §. När det däremot i 27 § talas om tjänsteman som ej fullgör sin tjänst tillfredsställande är det tjänstens funktion (arbetsuppgifterna) som träder i förgrunden. Detsamma gäller uttrycket "annan tjänst" i 11 §, vilket syftar på arbete som utförs av annan tjänsteman. Det är också tydligt att tjänstetillsättning enligt 5 § har till föremål sådan "inrättad" tjänst som avses i InrK² (jfr "inrättande eller indragning av tjänst" i 3 § andra stycket a StjL)."

Lönesystemutredningen konstaterade därefter att tjänstebegreppet inte är helt entydigt men att det enligt utredningens mening utan ändring i sak kunde bytas ut mot "anställning" när anställningsförhållandet i dess helhet åsyftas. Det finns emellertid delar av tjänstemannalagstiftningen, där ett slopande av tjänstebegreppet inte kan undgå att ge lagen ett ändrat materiellt innehåll.

Detta gäller bl. a. reglerna om förening av tjänster och om vikariat samt reglerna om den anställningstrygghet som är kopplad till innehavet av viss tjänst.

Efter det att lönesystemutredningen avslutat sitt arbete (1974) har den arbetsrättsliga lagstiftningen genomgått stora förändringar. Bl. a. har statstjänstemannalagen ersatts med lagen om offentlig anställning varvid uttrycket tjänst i vissa stadganden bytts ut mot "anställning" utan att någon ändring i sak varit åsyftad.

¹ Statstjänstemannalagen (numera upphävd).

² Inrättandekungörelsen (numera upphävd).

Sammanfattningsvis torde emellertid alltså gälla att "tjänst" kan bytas ut mot "anställning" när anställningsförhållandet i dess helhet åsyftas.

Med innehavet av en tjänst följer en skyldighet att utföra vissa arbetsuppgifter. När det gäller att identifiera en tjänst eller att skilja en tjänst från en annan är det emellertid i första hand tjänstens tekniska funktion eller dess benämning som brukar framhållas och inte de arbetsuppgifter som är förenade med innehav av tjänsten.

Tjänstens benämning är i detta avseende närmast att betrakta som en teknisk konstruktion för tjänstetyp, tjänstetitel och lönegradsområde, t. ex. lönetjänst som byrådirektör i lönefält N 18—N 24. Dess huvudsakliga funktion är att ange vilka avlönings- och anställningsvillkor som är förenade med innehav av tjänsten och inte att knyta vissa arbetsuppgifter till tjänsten. Knytningen till arbetsuppgifter sker normalt först i samband med att en anställning sker på tjänsten. En annan sak är att ett snävt utformat tjänstebegrepp i sig kan begränsa arbetskyldigheten i tjänsten t. ex. tjänst som kokerska. Till detta återkommer utredningen senare.

Att det förhåller sig på detta vis framträder särskilt tydligt när en överprövningsinstans avgör om en person är berättigad att överklaga ett beslut om tjänstetillsättning.

Inom försvaret får myndigheternas beslut i ärenden om tjänstetillsättning överklagas hos försvarets personalnämnd. Före den 1 juli 1987 prövades sådana ärenden av regeringen.

Av såväl regeringens som försvarets personalnämnds praxis i sådana ärenden framgår att det är tjänstebenämningen som har skjutits i förgrunden när tjänstens identitet skall fastställas. Ett överklagande som avser en tjänst med samma tjänstebenämning som klaganden själv innehar vid samma myndighet t. ex. lönetjänst som byrådirektör i lönefält N 18—N 24, avvisas normalt med motiveringen "att klaganden redan före tidpunkten för det överklagade beslutet innehar sådan tjänst vid myndigheten som avses med det överklagade beslutet".

Av överprövningsinstansernas beslutsmotiveringar framgår inte att de har gjort någon mera ingående jämförelse mellan de arbetsuppgifter som är hänförliga till klagandens egen tjänst och de som är förenade med innehav av den "tjänst" som överklagandet avser. Det är dock inte möjligt att dra några helt säkra slutsatser av detta.

3.3 Vad är en befattning?

En myndighet bedriver vanligtvis sin verksamhet genom ett varierande antal arbetstagare på skilda nivåer med olika kompetens- och yrkesinriktningar. Oavsett verksamhetens inriktning och mål förutsätter en väl fungerande organisation att arbetsuppgifterna på något sätt avgränsas mellan de anställda.

En vanlig teknik är att hänföra den samling arbetsuppgifter som det ankommer på en viss person att utföra till en "befattning" t. ex. chef för personalavdelning, handläggare på inköpsavdelning etc. Det är endast

de aktuella arbetsuppgifterna som arbetstagaren har att utföra i en viss funktion vid myndigheten som hänförs till hans befattning och således inte alla de arbetsuppgifter som arbetstagaren är skyldig att utföra inom ramen för sin anställning. Inom en och samma anställning ryms därför normalt flera olika befattningar.

Det anställningsskydd som tillkommer en arbetstagare med stöd av bestämmelserna i främst LAS och LOA gäller skyddet till anställningen som sådan och inte till vissa arbetsuppgifter (befattningen). Det är rättsligt sett inte helt klarlagt om en arbetsgivare över huvud taget är skyldig att tillhandahålla sina anställda arbetsuppgifter även om detta skulle vara möjligt.

Som framgår under punkt 3.2 är det normalt inte heller möjligt att överklaga ett beslut att placera en person på en viss befattning.

Utredningens syn på begreppet anställning, tjänst och befattning kan schematiskt sammanfattas enligt figur 3.1.

Figur 3.1 FÖPU:s syn på sambandet mellan anställning, tjänst och befattning

		ANSTÄLLNING 1	ANSTÄLLNING 2	ANSTÄLLNING 3
T J Ä N S T	TJÄNSTE- BENÄMNING	Regementschef	Avdelningsdirektör	Assistent
	LÖNEBETECKNING/ LÖNEGRADS- BETECKNING	C	N 25 – N 30	N 13 – N 18
	ARBETSUPPGIFTER/ BEFATTNINGAR INOM RAMEN FÖR ANSTÄLLNINGEN	Chef för myndigheten	Exempelvis: a. Personalchef b. Administrativ chef c. Utredare	Exempelvis: a. Handläggare personalavdelning b. Handläggare inköpsavdelning c. Handläggare redovisningsavdelning

3.4 Vad gäller vid tjänstetillsättning ?

Förfarandet vid statliga tjänstetillsättningar är noga reglerat. De grundläggande bestämmelserna finns — förutom i regeringsformen — också i LOA. Närmare föreskrifter om förfarandet meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer (4 kap. 8 § LOA). Sådana föreskrifter har meddelats i bl. a. anställningsförordningen (AF) (1965:601, omtryckt 1989:733) och administrationsförordningen (jfr p. 3.2).

En närmare redogörelse för bestämmelser om tillsättning av civila tjänster har lämnats i bl. a. SAV:s cirkulär A 26 1986 och rapporten (Ds B 1982:4) Statliga chefsfrågor samt för militära tjänster i betänkandet (Ds Fö 1987:2) Personalarbetet i framtiden inom försvaret (s. 141—152).

I bilaga 8 lämnar FÖPU en kortfattad redogörelse för huvuddragen av de förfaranderegler som gäller vid tjänstetillsättning. Utredningen uppehåller sig därvid främst vid sådana frågor som är av mera allmänt intresse för försvaret och där förfarandet vid tillsättning av militära och civila

tjänster inte överensstämmer. Vad som anges i bilagan gäller inte tjänster inom försvarsmaktens reserver eller inom väg- och vattenbyggnadskårerna.

3.5 Rättsläget i fråga om arbetsgivarens rätt att förändra arbetsuppgifterna för arbetstagare inom försvarsmakten

I detta avsnitt behandlas de förhållanden som råder inom försvarsmakten. För arbetstagare inom övriga delar av försvaret gäller samma bestämmelser som för övriga statstjänstemän.

En arbetsgivare kan av olika anledningar vilja förändra arbetsuppgifterna för en arbetstagare. Det kan t. ex. röra sig om en önskan att prioritera vissa arbetsuppgifter till förmån för andra eller att uppnå ett maximalt utnyttjande av resurserna på arbetsplatsen. Även en inskränkning eller utvidgning av arbetsgivarens verksamhet eller en ändrad inriktning av denna medför att det kan uppstå behov av att förändra arbetsuppgifterna för en eller flera arbetstagare.

Om en arbetsgivare och en arbetstagare är överens om förändringen uppstår normalt inga arbetsrättsliga problem. Inom statsförvaltningen torde emellertid en sådan överenskommelse kunna överprövas i administrativ ordning om den är så omfattande att arbetstagaren på grund av det förändrade arbetsinnehållet i realiteten har fått en annan tjänst. Det torde därför inte vara möjligt att ens i personalutvecklande syfte vidta alltför drastiska förändringar av arbetsinnehållet i en tjänst utan att tillgripa tjänstetillsättning.

I p. 3.5.1 lämnas en redogörelse för arbetsskyldigheten i fredsorganisationen. Därefter följer i p. 3.5.2 FÖPU:s syn på arbetsskyldigheten i krigsorganisationen.

3.5.1 Arbetsskyldigheten i fredsorganisationen

Arbetsgivarens rätt att förändra arbetsuppgifterna för sina anställda utgör ett viktigt moment i rätten att leda och fördela arbetet och hänger nära samman med arbetstagarens arbetsskyldighet enligt avtal. Av betydelse för frågan om en förändring av arbetsuppgifterna, utan arbetstagarens medgivande, är tillåten eller inte, är var gränsen går för arbetstagarens arbetsskyldighet.

I överensstämmelse med vad som i p. 3.2 och 3.3 sägs om tjänst och befattning måste en skarp gräns dras mellan vad som gäller om en arbetsgivare vill tilldela en arbetstagare nya arbetsuppgifter som inte ligger inom ramen för dennes tjänst och det fallet att det enbart rör sig om en ändrad befattningsplacering (inom tjänsten). I det förra fallet är omplaceringen rättsligt sett att betrakta som en uppsägning eller ett avskedande medan det i det senare fallet endast rör sig om en ändrad befattningsplacering inom ramen för tjänsten (se arbetsdomstolen, AD 1978 nr 89 och 1983 nr 174).

I vissa fall föreligger en lagstadgad omplaceringsskyldighet för arbetsgivaren. Det rör sig uteslutande om sådana situationer när arbetsgivaren av olika anledningar vill skilja en arbetstagare från anställningen.

Enligt 7 § 2 st. LAS föreligger inte saklig grund för uppsägning om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig. Denna regel gäller oavsett om grunden för uppsägningen hänförs sig till en arbetstagare personligen eller till en arbetsbristsituation.

Under vissa förutsättningar får en arbetstagare entledigas om han på grund av sjukdom eller skada (7 kap. 4 § LOA) eller av annat skäl (7 kap. 5 § LOA) inte kan fullgöra sin tjänst tillfredsställande. Entledigande får inte ske om han lämpligen kan förflyttas eller omplaceras till annan anställning som är förenad med statlig pensionsrätt.

En arbetstagare får inte heller avskedas på grund av brott eller tjänsteförseelse som han begått under inflytande av själslig abnormitet som avses i 33 kap. 2 § brottsbalken om han lämpligen kan förflyttas eller omplaceras till annan anställning som är förenad med statlig pensionsrätt (11 kap. 3 § LOA).

I samtliga dessa fall föreskrivs en skyldighet för arbetsgivaren att verka för att en omplacering kommer till stånd.

Den arbetsrättsliga lagstiftningen innehåller emellertid även regler till arbetstagarens skydd som kan bli tillämpliga i omplaceringssituationer. Hit hör reglerna om föreningsrättskränkning (8 § medbestämmandelagen) samt regler i exempelvis förtroendemannalagen (4 §), arbetsmiljölagen (6 kap. 10 §), lagen om rätt till föräldraledighet (13 §) och lagen om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (9 §). Även regeln i 62 § medbestämmandelagen om disciplinära påföljder ger arbetstagarna ett sådant skydd. Såsom disciplinär bestraffning kan en omplaceringsåtgärd vara lagstridig, om den saknar stöd i kollektivavtal.

I likhet med andra avtal vilar anställningsavtalet på den allmänna avtalsrättsliga principen att avtal skall hållas. Om någon av parterna i anställningsavtalet vill förändra avtalets innehåll kan detta normalt inte ske ensidigt utan förutsätter ett medgivande från motparten.

I motsats till de vanligast förekommande avtalen på förmögenhetsrättsens område gäller anställningsavtal enligt huvudregeln tills vidare, dvs. utan begränsning i tiden. Sådana avtal kan därför komma att gälla under en mycket lång tid.

En part som vill förändra avtalets innehåll under löpande period är hänvisad till att säga upp avtalet. Uppsägningsrätten vid tillsvidareanställningar är emellertid fri endast för arbetstagaren. Vill arbetsgivaren säga upp avtalet måste han kunna visa att åtgärden är sakligt grundad (7 § LAS).

Det är vanligt förekommande — åtminstone inom statsförvaltningen — att anställningsavtal inte innehåller uppgifter om arbetsskyldighetens omfattning. Det anställningsbevis som utfärdas i samband med anställningen innehåller normalt endast uppgifter om tjänstebestämmelse och lön samt huruvida anställningen grundas på fullmakt eller förordnande liksom den tid som förordnandet gäller (17 § AF).

Om det enskilda anställningsavtalet inte innehåller uppgifter om tjänstgöringens omfattning, arbetsskyldigheten m. m. blir man vid tolkning av avtalet hänvisad till de övriga rättskällor som ger anställningsavtalet dess innehåll. Av betydelse blir då främst de kollektivavtal som gäller för anställningen liksom lagar och rättspraxis på området samt vad som får anses följa av uppgifelsen med arbetsgivaren.

Om annat inte avtalats anses en arbetsgivare ha en långtgående rätt att ensidigt besluta om förändringar av anställningsavtalets huvudprestation, själva arbetet (se AD 1977 nr 83, 1982 nr 29 och 112, 1983 nr 156, 1985 nr 6 samt 1986 nr 28 och 83). När det däremot gäller den prestation som utgör vederlaget för själva arbetet, dvs. lön och lönetillägg, förhåller det sig annorlunda. Ensidiga beslut av arbetsgivare att förändra avlöningsförmåner för arbetstagare har av arbetsdomstolen likställts med uppsägning eller avskedande även när det har rört sig om förhållandevis små förändringar (se AD 1978 nr 151 och 1984 nr 28).

Bestämmelser om statstjänstemännens arbetsskyldighet fanns tidigare intagna i bl. a. statstjänstemannalagen (StjL) och statstjänstemannastadgan (StjS). I 10 § StjL angavs att tjänsteman skulle ställa sig till efterrättelse instruktion, arbetsordning och andra bestämmelser om arbetet. Vidare var han skyldig att åttlyda de särskilda föreskrifter som rörde hans tjänstgöring som kunde ha meddelats samt oberoende av arbetsfördelning lämna det biträde som förman bestämde.

I förarbetena till statstjänstemannalagen (prop. 1965:60 s. 161) anförde departementschefen följande beträffande 10 §. "... enligt min mening är uppenbart att stadgandet i den föreslagna lydelsen ålägger tjänsteman att efterkomma av myndighet utfärdade allmänna ordningsföreskrifter för arbetsplatsen, exempelvis rökförbud, ävensom överordnads tillsägelser om arbetsuppgifternas utförande. Att tjänsteman är skyldig att underkasta sig ändrade bestämmelser som tjänstgöringsområde och stationeringsort samt sådan vidsträcktare eller ändrad tjänstgöring hos myndigheten, som icke i grund ändrar tjänstens beskaffenhet, får anses följa av den allmänna skyldigheten att iakttaga i behörig ordning meddelade föreskrifter om arbetet."

Trots den långtgående lydnessplikten som sålunda följde av 10 §, har statstjänstemännen sedan gammalt åtnjutit ett stort skydd för den innehavda tjänsten. Som framgår av propositionen har en statstjänsteman inte ansetts behöva underkasta sig sådana förändringar av sina arbetsuppgifter att tjänstens beskaffenhet i grunden förändrades (jfr även prop. 1975/76:105 bil. 2, s. 212). Detta skydd har emellertid inte inneburit att statstjänstemännen skulle sakna skyldighet att utöva annan tjänst. En sådan skyldighet fanns tidigare inskriven i 11 § StjL. Enligt denna bestämmelse förelåg en skyldighet att utöva annan statlig tjänst enligt bestämmelser som regeringen meddelar. Härtill anslöt regeln i 18 § första stycket StjS som i princip innebar att tjänstemannen var skyldig att med frånträdande av utövningen av den egna tjänsten utöva annan tjänst hos myndighet inom samma verksamhetsområde.

Som ett led i 1976 års reform rörande bl. a. statstjänstemännens för-

handlingsrätt upphävdes tidigare bestämmelser om arbetsskyldighet i StjL. Bestämmelsen i 18 § StjS om skyldighet att utöva annan tjänst kom dock utan ändring i sak att överföras till anställningsförordningen (18 § AF).

Genom reformen kom frågan om statstjänstemännens arbetsskyldighet att hänföras till det avtalsfria området. Rättsläget bestäms därför i princip av allmänna rättsgrundsatser, varvid förhållandena på den privata arbetsmarknaden är av särskilt intresse. Som en allmän princip gäller att en av kollektivavtal bunden arbetstagare är skyldig att på avtalets villkor utföra allt sådant arbete för arbetsgivarens räkning som efter praktiskt bedömande står i naturligt samband med den centrala verksamheten på vilken avtalet först och främst syftar, allt dock under förutsättning att arbetet faller inom vederbörande arbetstagares yrkeskvalifikationer. Som arbetsdomstolen har framhållit i domen nr 51 år 1980 är det emellertid inte utan vidare givet att denna princip, den s. k. 29/29-principen, får samma verkningar inom sådana områden på arbetsmarknaden där anställningen har knutits till ett bestämt tjänste- eller befattningsbegrepp. Praktiskt taget alla avgöranden i vilka arbetsdomstolen har tillämpat principen har nämligen rört arbetsskyldigheten för arbetare. I domen nr 152 år 1982 konstaterar domstolen att det ligger nära till hands att uppfatta situationen så att arbetsskyldigheten är mer preciserad om en tjänsts innehåll närmare har angivits i tjänsteförteckningar eller genom befattningsbeskrivningar eller liknande. Vidare kan undantag från principen t. ex. framgå av direkta bestämmelser i kollektivavtal eller följa av praxis på avtalsområdet. Av arbetsdomstolens dom nr 105 år 1983 framgår att när det gäller tjänstemän med speciella, särskilt kvalificerade arbetsuppgifter råder oklarhet om vilken närmare innebörd dessa rättsgrundsatser om arbetsskyldigheten har, men att omständigheterna i det enskilda fallet säkerligen har stor betydelse.

För vissa kategorier statsanställda har i lag uppställts särskilda regler om förflyttningsskyldighet. Sålunda anges i 7 kap. 8 § LOA (ändrad senast 1989:444) att en arbetstagare hos staten som är anställd med fullmakt får förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts med fullmakt. Inom försvarsmakten får dessutom en arbetstagare, som har en militär tjänst och som är anställd med förordnande tills vidare, förflyttas till en annan militär tjänst enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar. Förflyttning till en anställning hos en myndighet inom något annat verksamhetsområde får endast ske om arbetsuppgifterna är likartade eller arbetstagaren i allt fall med hänsyn till sin utbildning är lämpad för anställningen.

I 34 § AF har regeringen förordnat att förflyttningsskyldigheten för den som är förordnad på en militär tjänst endast gäller vid förflyttning från en tjänst med beteckningen r till en fullmaktstjänst eller till en tjänst med beteckningen p eller r. Förflyttningsinstitutet innebär en form av entledigande, men samtidigt en form av tjänstetillsättning. I förarbetena till LOA (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 221) anges att intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen skall kunna utvecklas på det sätt som

staten finner bäst förenligt med samhällets behov talar för att det behövs en viss, i lag angiven modifiering av den särskilda trygghet i anställning som åtnjuts av förvaltningstjänsteman med fullmakt. Med hänsyn till den speciella verksamhet som bedrivs inom försvaret anser departementschefen att frågan om förflyttning inom försvarsmakten av tillsvidareförförordnad arbetstagare som är krigsman alltför bör regleras i offentligt rättslig ordning.

Fråga om förflyttning av en arbetstagare som är anställd med fullmakt eller som är anställd på en militär r-tjänst med förordnande tills vidare prövas av anställningsmyndigheten om arbetstagaren skall förflyttas till en tjänst som tillsätts av den myndigheten. I annat fall prövas frågan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (15 kap. 2 § LOA).

Fråga om förflyttning inom försvarsmakten av militär tjänsteman som är anställd på en r-tjänst med förordnande tills vidare prövas dock alltid av programmyndigheten om förflyttning skall ske till en tjänst inom ett och samma huvudprogram (34 § AF och 22a § administrationsförförordningen).

Den 1 juni 1987 utbyttes begreppet krigsman i 7 kap. 8 § LOA mot arbetstagare som är anställd på militär tjänst. Ändringen är uteslutande av formell natur och föranledd av att krigsmannabegreppet bör förbehållas disciplin- och straffrätten (prop. 1985/86:9 s. 140).

I samband med tillkomsten av trygghetsavtalet för arbetstagare hos staten (TrA-S) år 1984 infördes en regel i 34 § AF som kraftigt begränsar förflyttningsskyldigheten vid organisationsförändringar inom försvarsmakten.

Uppkommer i sådant fall fråga om att förflytta en eljest förflyttningsskyldig arbetstagare, skall myndigheten på begäran av arbetstagaren först pröva huruvida omplacering till arbete på orten eller dess närhet kan ske med tillämpning av TrA-S, om inte särskilda skäl talar mot detta.

I övrigt innehåller LOA inga begränsningar av förflyttningsskyldigheten. Bestämmelsen om oförändrad anställningsform är tvingande. Däremot uppställs i lagen inget förbud mot att förflytta arbetstagaren till en tjänst med sämre avlöningsförmåner. I 10 § 3 mom. sektoravtalet för försvaret (SA-F) framgår dock att en arbetstagare som förflyttas från högre till lägre ordinarie tjänst skall i avlöningshänseende behandlas som om han innehade tjänst som är lika hög som den högre tjänsten var.

För fullständighetens skull bör här också nämnas den särskilda regel om avgångsskyldighet som uppställs i 7 kap. 7 § LOA och som till sina rättsverkningar uppvisar vissa likheter med förflyttningsinstitutet. Enligt 7 kap. 7 § och 15 kap. 1 § LOA får regeringen försätta arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen eller försvarsmakten i disponibilitet, om det är nödvändigt av hänsyn till rikets bästa. Disponibilitetsbeslutet innebär att arbetstagaren entledigas från sin tjänst och inträder i disponibilitet. För arbetstagare inom angivna verksamhetsområden föreligger således en vidsträcktare avgångsskyldighet än vad som gäller för övriga statstjänstemän. Arbetstagare i disponibilitet uppbär arvode och är tjänstgöringsskyldig i den utsträckning regeringen bestämmer.

Enligt prop. 1965:60 s. 207 avser disponibilitetsinstitutet att skydda från säkerhetssynpunkt särskilt ömtåliga förvaltningsområden för opålitliga eller eljest olämpliga tjänstemän. I motsats till vad som gäller vid uppsägning och avskedande är det möjligt att redan vid misstanke om opålitlighet skilja den från tjänsten som innehar en från säkerhetssynpunkt viktig befattning. 7 kap. 7 § LOA avser inte det fall att en arbetstagar frivilligt övergår i disponibilitet såsom för närvarande förekommer vid utrikesförvaltningen. Disponibilitetsinstitutet har hittills utnyttjats i mycket begränsad omfattning inom försvarsmakten.

I tidigare rättsutveckling på arbetsmarknaden fanns stöd för att anse att en omplacering som sker inom ramen för en anställning i princip helt ligger inom området för arbetets ledning och fördelning och därmed är förbehållen arbetsgivarens ensidiga bestämmanderätt.

I domen AD 1978 nr 89 har emellertid arbetsdomstolen ansett att vissa slag av särskilt ingripande omplaceringar bör kunna underkastas rättslig prövning på ett sätt som påminner om vad som gäller vid uppsägning.

De fall som avses är sådana som har företagits på grund av skäl som är hänförliga till den enskilda arbetstagaren personligen och som får särskilt ingripande verkningar såväl med hänsyn till arbetsuppgifter som anställningsförmåner och anställningsförhållanden i övrigt.

För att en arbetsgivare skall ha rätt att besluta om en sådan omplacering är det inte tillräckligt att omplaceringen sker inom ramen för arbetstagarens anställning. Därutöver krävs att arbetsgivaren kan visa att han har godtagbara skäl för åtgärden.

En omplacering inom ramen för anställningen får naturligtvis inte heller ske i strid med bestämmelser i jämställdhetslagen.

Enligt 4 § p. 2 jämställdhetslagen (1979:1118, omtryckt 1980:412) föreligger missgynnande på grund av kön när en arbetsgivare leder och fördelar arbetet på ett sådant sätt att en arbetstagar blir uppenbart oförmånligt behandlad i jämförelse med arbetstagar av motsatt kön, om arbetsgivaren inte kan visa att behandlingen inte beror på arbetstagarens kön eller att det finns vissa, i lagtexten särskilt angivna skäl därför. Sådant missgynnande föreligger enligt 4 § p. 3 även när en arbetsgivare säger upp ett anställningsavtal, omplacerar, permitterar eller avskedar någon eller vidtar en annan jämförlig åtgärd till skada för en arbetstagar, om åtgärden beror på arbetstagarens kön.

Av principiellt intresse i detta sammanhang är arbetsdomstolens dom nr 17 år 1982 som gällde två assistenter vid Södra Skånska regementet och Malmö försvarsområde (P 7/Fo 11) i Ystad. Den ena assistenten var placerad vid regementets hemvärns- och frivilligavdelning (hv-frivavdelning) i Helsingborg och den andra vid regementets hv-frivavdelning i Malmö. Båda erhöll ändrade tjänstgöringsförhållanden genom att regementschefen beslutade om nya befattningsbeskrivningar för dem. De nya befattningsbeskrivningarna innebar att de inte längre skulle ha samma självständiga ställning som de haft tidigare. En plutonsofficer skulle vara föreståndare för resp. expedition och de båda kvinnorna underställa

Parter i målet var staten och jämställdhetsombudsmannen (JämO). Tvisten gällde huruvida assistenterna hade missgynnats på grund av sitt kön i den mening som avses i jämställdhetslagen.

Statens inställning i målet var att regeringen hade fastställt en normalorganisation för hemvärns- och frivilligavdelningar av det slag som var aktuella i målet. Enligt denna normalorganisation skulle hv-frivavdelningens expedition förestås av en plutonsofficer. Det är i särskilda militära förhållanden grundade effektivitetsskäl som har föranlett att en sådan organisation har ansetts vara den mest lämpliga. En avvägning måste göras med hänsyn till krigsorganisationens krav och den hänsyn som måste tas till att yrkesofficerarna kan beredas lämpliga arbetsuppgifter i fredsorganisationen. Regementschefens beslut om fastställelse av nya befattningsbeskrivningar för assistenterna har utgjort led i genomförandet av den militära organisationen som sålunda har ansetts vara den mest lämpliga och effektiva från militär synpunkt.

Jämställdhetsombudsmannen bestred att det varit effektivitetsskäl som hade föranlett regementschefen att ändra assistenternas tjänstgöringsförhållanden. Enligt JämO:s mening hade regementschefens beslut uteslutande utgjort en eftergift för manlig personals krav på att få fullgöra uppgiften som föreståndare för hv-frivavdelningarna.

Domstolen tog inledningsvis upp frågan vilken betydelse som skulle tillmätas det förhållandet att den arbetsfördelning som kom till stånd genom regementschefens beslut om nya befattningsbeskrivningar för assistenterna anknöt nära till vad som skulle gälla enligt den av staten åberopade normalorganisationen för hv-frivavdelningarna.

Arbetsdomstolen förde därefter följande resonemang.

"Den för hv-frivavdelningarna fastställda normalorganisationen måste antas vara uttryck för vad vederbörande militära myndigheter anser vara den från militär synpunkt mest effektiva organisationen. Enligt domstolens mening kan staten emellertid inte anses ha fullgjort sin bevisbörda enligt 4 § p. 2 jämställdhetslagen enbart genom att hänvisa till denna normalorganisation. Skälen för denna uppfattning är följande. Till en början måste understrykas att den av regeringen fastställda organisationen är en normalorganisation. Häri får antas ligga att organisationen kan bedömas vara den mest effektiva endast om det inte föreligger lokala förhållanden som talar i motsatt riktning. Därtill kommer att den förändring av arbetstagares tjänstgöringsförhållanden som målet avser rör endast detaljer i organisationen. Särskilt gäller detta den närmare fördelningen av skilda expeditionsgöromål. Det kan inte antas utan vidare att det i dessa hänseenden kan hämtas någon nämnvärd ledning från normalorganisationen för avgörande av om det ena eller det andra handlingsalternativet är det från militär synpunkt mest effektiva. Enligt domstolens mening bör därför frågan huruvida det var effektivitetsskäl som utgjorde grunden för regementschefens beslut eller om det var andra, ovidkommande skäl som styrde dennes handlande prövas under beaktande inte bara av normalorganisationen utan även med utgångspunkt från de lokala förhållandena vid de båda aktuella hv-frivavdelningarna i Helsingborg och Malmö.

Staten har även tagit upp frågan om den hänsyn som vid uppbyggnaden av fredsorganisationen måste tas till krigsorganisationens krav. Behovet av yrkesmilitärer i den militära organisationen i krigstid är enligt statens mening i första hand styrande för hur stort antal yrkesmilitärer det skall finnas i fredsorganisationen. Staten har också anfört att varje yrkesmilitär bör i sin fredstida tjänsteutövning ha arbetsuppgifter med nära anknytning till sin krigsuppgift. Vidare har staten berört behovet av att såväl inom krigsorganisationen som i fredstid placera äldre yrkesmilitärer på uppgifter där lägre krav på fysisk prestationsförmåga ställs och att därvid uppgifter av administrativ natur i första hand kommer i fråga.

Arbetsdomstolen saknar varje grund för att ifrågasätta det principiellt riktiga i de anförda omständigheterna. Dessa måste också antas ha den betydelsen att de generellt sett ger anledning att placera plutonsofficerare på hv-frivavdelningarna med administrativa arbetsuppgifter. Inte heller i detta avseende kan emellertid staten anses ha fullgjort sin bevisbörda enligt 4 § p. 2 enbart genom hänvisning till allmänt hållna principer. Det har inte förebringats någon utredning som styrker att det var erforderligt med hänsyn till de två i målet aktuella plutonsofficerarna att genomföra den aktuella omfördelningen av arbetsuppgifterna. Det är svårt att se att den allmänt sett föga ingripande omfördelning av arbetsuppgifterna på hv-frivavdelningarna som saken gäller skulle ha någon nämnvärd betydelse med hänsyn till den militära organisationens krav. I varje fall är detta mot JämO:s bestridande inte bevisat i målet.

Det nu anförda leder till slutsatsen att vad som anförts om betydelsen av den gällande normalorganisationen för hv-frivavdelningarna och av den militära organisationens krav inte kan ensamt tillmätas någon avgörande betydelse vid avgörandet huruvida regementschefens handlande var grundat i objektivt godtagbara skäl. Avsevärd hänsyn måste tas till hur förhållandena var vid de aktuella avdelningarna.”

Domstolen konstaterade därefter att tjänstgöringsförhållandena inte hade ändrats av effektivitetsskäl. Inte heller hade det framkommit något som pekade på att de båda berörda plutonsofficerarna inte hade kunnat utnyttjas effektivt, om de tidigare tjänstgöringsförhållandena för assistenterna i huvudsak hade bibehållits eller att en sådan ordning eljest skulle ha fått negativa ekonomiska eller andra oförmånliga konsekvenser för staten. Mot denna bakgrund fann domstolen att staten inte hade förmått visa att regementschefens beslut att fastställa nya befattningsbeskrivningar för assistenterna inte hade berott på deras kön. Staten ålades därför att utge allmänt skadestånd till de båda assistenterna.

I övrigt förekommer inga andra inskränkningar i omplaceringsrätten än som följer av stadgandet i 1 kap. 9 § regeringsformen om myndigheternas skyldighet att beakta allas likhet inför lagen samt att iakttaga saktighet och opartiskhet i sin verksamhet.

Härutöver gäller att beslut om omplacering normalt skall föregås av förhandling enligt 11 § medbestämmandelagen.

Figur 3.2 avser att schematiskt belysa arbetsgivarens överväganden i samband med en omplacering samt de rättsliga konsekvenserna av dessa.

Figur 3.2 Omplacering till nya arbetsuppgifter



Som framgår av rättspraxis på området är arbetsskyldigheten inom statsförvaltningen vidsträckt. För försvarsmaktens del torde detta innebära att arbetsskyldigheten för militära och civila arbetstagare sammanfaller beträffande åtminstone merparten av arbetsuppgifterna inom fredsadministrationen. Här bortses då från den omständigheten att vissa officerare är förflyttningsskyldiga enligt 7 kap. 8 § LOA. En myndighet har därför stor frihet att genom ett vanligt arbetsledningsbeslut omfördela arbetsuppgifter mellan militär och civil personal.

I 9 § verksförordningen (1987:1100) anges bl. a. att myndighetschefen skall söka skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kunskaper, färdigheter och erfarenheter samt fördela arbetsuppgifterna inom myndigheten så att var och en får uppgifter som är anpassade för honom.

Om t. ex. såväl en yrkesofficer som en civil tjänsteman anmält intresse för en ledig befattning, som kan utövas inom ramen för resp. arbetstagares tjänst, står det myndigheten fritt att välja vem som helst av dem utan annan inskränkning i beslutanderätten än som följer av jämställdhetslagen och regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). Beslutet kan inte överklagas.

Om arbetsgivaren däremot väljer att ledigförklara en tjänst med det aktuella arbetsinnehållet förhåller det sig annorlunda.

Som en allmän huvudregel på arbetsmarknaden gäller att det är arbetsgivaren som i sista hand bestämmer över omfattningen och organisationen av sin verksamhet. I detta ligger bl. a. att arbetsgivaren har den ensidiga rätten att dra in eller utöka antalet tjänster, förändra innehållet i en tjänst eller på annat sätt anpassa den egna organisationen till verksamhetens krav (jfr bl. a. AD 1982 nr 57 och 1983 nr 85).

Försvarsmaktens organisation framgår bl. a. av förordningen (1983:276, senast ändrad 1989:619) om verksamheten inom försvarsmakten.

Av förordningen följer en betydande frihet för de olika myndighetscheferna inom försvarsmakten att anpassa den egna myndighetens organisation efter de förutsättningar och de behov som föreligger i det enskilda fallet. De enda organisationsförändringar som är förbehållna regeringen framgår av förordningen. Det är följaktligen endast när myndighetschefen vill förändra den i bilagorna till förordningen angivna indelningen i enheter under myndighetschefen som frågan måste underställas regeringen.

Tjänsterna vid försvarsmaktens myndigheter är normalt knutna till en myndighet som sådan och inte till en del av en myndighet eller till viss eller vissa befattningar. I mån av tillgång på vakant militär eller civil tjänst är myndigheten därför oförhindrad att med iakttagande av bl. a. krigsorganisationens krav själv bestämma om en militär eller civil tjänst skall ledigförklaras.

Dessutom har myndigheterna numera med stöd av inrättandeförordningen rätt att själva inrätta tjänster när behov föreligger och under förutsättning att ekonomiska resurser finns.

Väljer myndigheten att ledigförklara en civil tjänst kan denna sökas av envar som uppfyller eventuella behörighetsvillkor för innehav eller utövande av tjänsten. Eftersom sådana villkor normalt inte uppställs i författning för civila tjänster inom försvarsmakten kan tjänsten sökas av envar som är intresserad.

Om myndigheten däremot föredrar att ledigförklara en militär tjänst, är endast den behörig att söka tjänsten som har den militära utbildning som krävs för innehav av tjänsten. Därigenom utesluts stora delar av försvarsmaktens personal från att söka tjänsten.

Genom att välja mellan att ledigförklara en militär eller en civil tjänst kan en myndighet i praktiken kringgå kravet i 4 kap. 3 § LOA att en tjänst skall tillsättas med den som är skickligast, om det inte finns särskilda skäl för något annat. Sådana motiv som ligger bakom reglerna om ledigkungörande av tjänst, företrädesrätt till återanställning, jämställdhet mellan kvinnor och män, anställning av arbetshandikappade och myndighetslagstadgade omplaceringsskyldighet kan på motsvarande sätt komma att kringgås genom detta förfaringsätt.

3.5.2 Arbetsskyldigheten i krigsorganisationen

Kopplingen mellan försvarsmaktens freds- och krigsorganisation är sådan att den som anställs vid en myndighet normalt förutsätts upprätthålla en befattning i båda organisationerna. Det rör sig då inte om två skilda anställningar utan om en anställning som är förenad med arbetsskyldighet i såväl freds- som krigsorganisationen. Mot denna bakgrund är det inte relevant att tala om en anställning i fredsorganisationen.

Som framgår av redogörelsen för arbetsskyldigheten i fredsorganisationen följer det redan av avtalsrättens allmänna grunder att en arbetstagarare är skyldig att utföra det arbete som han åtagit sig i det anställningsavtal som gäller för honom och att han också i övrigt har att uppfylla de särskilda åligganden som får anses innefattade i tjänsten. Arbetstagararen är dessutom skyldig att utföra också annat arbete som står i naturligt samband med arbetsgivarens verksamhet och som kan anses falla inom arbetstagararens allmänna yrkeskvalifikationer.

Enligt 5 kap. 2 § LOA får arbetstagarare hos staten inte utan tillstånd lämna sin anställning om Sverige är i krig. Regeringen får vidare föreskriva att detsamma skall gälla om Sverige är i krigsfara.

Denna bestämmelse har med vissa justeringar överförs från statstjänstemannalagen. I prop. 1965:60 angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m. m. (s. 222) ansåg departementschefen det för upprätthållande av statsverksamheten vara nödvändigt att begränsa statstjänstemännens rätt att säga upp sin anställning under krig eller krigsfara. I sådana situationer ansågs det också kunna finnas behov av att kunna förlänga anställningstiden för tjänstemän anställda för bestämd tid eller tills vidare till viss tidpunkt. Särskilt gällde detta tjänstemän vilkas tjänster ingår i totalförsvarsorganisationen. I övrigt ansågs inte föreligga skäl att föreslå särskilda bestämmelser om statstjänstemans rättigheter och skyldigheter under krig eller andra utomordentliga förhållanden.

Stadgandet i 5 kap. 2 § LOA innebär att den som under däri angivna förhållanden är anställd hos en myndighet inom försvarsmakten och som inte disponeras för krigsplacering av annan myndighet eller har uppskov är skyldig att fortsätta att utöva sin tjänst hos anställningsmyndigheten. Eftersom denna tjänst normalt är kopplad till en befattning i krigsorganisationen innebär uppsägningsförbudet i praktiken en skyldighet att tjänstgöra i denna.

I förordningen om försvarsmaktens personal har regeringen uppdragit åt överbefälhavaren att meddela föreskrifter för verkställigheten av denna. I kungörelsen (FFS 1984:13) har överbefälhavaren föreskrivit bl. a. att civila tjänstemän med uppgifter i krigsorganisationen är skyldiga att ingå i denna och i förekommande fall utbildas i vapenbruk, självskydd m. m. om krigsbefattningen i huvudsak överensstämmer med fredsbe-fattningen.

Även om FÖPU ifrågasätter om överbefälhavarens kungörelse i denna del vilar på laglig grund överensstämmer dess sakinnehåll med utred-

ningens uppfattning om den civila personalens tjänstgöringsskyldighet i krigsorganisationen. Även om det inte uttryckligen framhålls i samband med anställningen torde det därför inte råda någon tvekan om att den civila personalen i likhet med den militära är skyldig att fullgöra arbetsuppgifter i krigsorganisationen vid sin egen myndighet i den utsträckning som arbetsgivaren bestämmer. Detta gäller under såväl krig och beredskapstillstånd som under fredsförhållanden. En förutsättning är dock att arbetsuppgifterna till sin art är sådana att arbetstagaren skulle ha varit skyldig att utföra dem om de hade ingått i fredsorganisationen. Tjänstgöringen i krigsorganisationen får således inte innebära att tjänstens karaktär förändras i grunden.

Det bör framhållas att även tidigare utredningar som civilmilitärutredningen (SOU 1982:48 s. 98 ff) och Befälsbehovsutredningen (Ds Fö 1985:3 s. 58 ff) har kommit till slutsatsen att civilanställd personal är skyldig att tjänstgöra i myndighetens krigsorganisation.

En arbetstagare som genom sin anställning på en civil tjänst inom försvarsmakten har tagits i anspråk för tjänstgöring i krigsorganisationen tillhör gruppen 8 Tjänstepliktig personal i 2 § förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal och har sålunda militär ställning under sådan tjänstgöring.

Ianspråktagandet i krigsorganisationen sker genom krigsplacering. Med krigsplacering avses placering av person i befattning i mobiliseringsenhet eller i mobiliseringsreserv inom försvarsmaktens krigsorganisation. Ansvar för beslut om krigsplacering åvilar krigsplacerande myndighet. Sådan myndighet inom försvarsmakten skall därför ha såväl bemanningsansvar som dispositionsrätt för krigsplacering. Bemanningsansvar för krigsplacering innebär att myndighet har ansvar för att befattning är bemannad med person som uppfyller för denna befattning ställda krav. Dispositionsrätt för krigsplacering innebär att person, som med stöd av författning, instruktion eller avtal kan krigsplaceras, disponeras av myndighet för krigsplacering.

Föreskrifter om krigsplacering finns intagna i bl. a. KK (1969:380) om värnpliktigas tjänstgöring m. m. och TKG 720155 om krigsplacering inom krigsmakten samt i bestämmelser för krigsplacering inom försvarsmakten (BKF) som utges av överbefälhavaren. Motsvarande föreskrifter finns för armén i chefens för armén produktionsplan del 2.11 Föreskrifter för krigsplacering inom armén (FKA), för marinen i Bestämmelser för krigsplacering inom marinen (BKM) samt för flygvapnet i Bestämmelser och anvisningar för krigsplacering inom flygvapnet (BK FV).

Civil tjänsteman vid myndighet inom försvarsmakten krigsplaceras i befattning som svarar mot den tjänst han innehar på myndigheten.

När det gäller *anställd som är värnpliktig* och är krigsplacerad vid annat förband (motsvarande) måste anställningsmyndighet som har bemanningsansvar för egna krigsförband hos den disponerande myndigheten begära dispositionsrätt för krigsplacering.

Grunden för att ta i anspråk tjänsteman som är värnpliktig är i första hand det enskilda anställningsavtalet med den utsträckning av detta som

vid krig och krigsfara följer av 5 kap. 2 § LOA. Alternativt kan krigsplacering ske med stöd av värnpliktslagstiftningen. I ett och samma krigsförband kan således ingå anställd personal som har tagits i anspråk på olika grunder. Bemanningsansvaret och ansvaret för inkallelse till exempelvis krigsförbandsövningar kommer då att uppdelas mellan olika myndigheter. För att förhindra att civila tjänstemän har olika förmåner vid utbildning och övning i egen krigsbefattning när krigs- och fredsbefattning överensstämmer har värnpliktsverket utfärdat anvisningar 1986-09-08 (VPV beteckning 140) vari anges att värnpliktsförmåner inte skall utgå i sådana fall.

Krigsplacerande myndighet som har *civil icke värnpliktig personal* anställd har dispositionsrätt för krigsplacering över denna personal. Grund- en för ianspråktagandet är det enskilda anställningsavtalet. Anställningsförmåner utgår vid utbildning och övning i den egna krigsbefattningen.

FÖPU har hittills uppehållit sig vid myndigheter som har bemanningsansvar för sin egen krigsorganisation. Vad gäller då i avsaknad av ett sådant bemanningsansvar? Är en arbetstagare skyldig att inom ramen för sin tjänst utöva arbetsuppgifter i krigsförband som anställningsmyndigheten inte har bemanningsansvar för? Frågan har såvitt FÖPU kunnat erfara aldrig prövats rättsligt. Inte heller har utredningen kunnat finna några vägledande uttalanden i förarbetena till LOA eller annan arbetsrättslig lagstiftning utöver de som redovisats under p. 3.5.1. Frågan förefaller inte heller ha berörts av tidigare utredningar. Däremot har civilmilitärutredningen (CMU) satt i fråga om en anställd vid en myndighet utanför försvarsmakten tvångsvis kan föras över till den militära krigsorganisationen enbart med hänvisning till att vederbörlig myndighet har bemanningsansvar för vissa befattningar inom försvarsmaktens krigsorganisation och till att den enskilde är anställd vid aktuell myndighet (SOU 1982:48 s. 100).

Enligt CMU har t. ex. postverket efter frivilligt åtagande tillsatt de krigsbefattningar för fältpostpersonal för vilka verket har bemanningsansvar. Om svårigheter trots allt skulle uppstå torde det enligt samma utredning alltid finnas möjlighet att med stöd av värnpliktslagen ta i anspråk manlig postpersonal för fältpostuppgifter i krigsorganisationen.

I prop. 1982/83:143 om ändrad indelning av försvarsmaktens personal m. m. (s. 19) angav föredraganden bl. a. att CMU:s kartläggning av lagstiftningen om försvarsmaktens personalförsörjning visar att reglerna behöver ses över och anpassas till det moderna totalförsvarets behov. Föredraganden avsåg att i annan ordning återkomma till regeringen i denna fråga. Såvitt FÖPU kan finna har detta ännu inte skett. Frågan har åter aktualiserats av överbefälhavaren i Försvarsmakt 90 — perspektivplaneringens andra del.

I rättspraxis har frågan om skyldighet att utföra arbete för annan myndighets räkning prövats i ett par fall. I domarna AD 1989 nr 51 och AD 1983 nr 156 som gällde förhållanden utanför försvarsmakten har arbetsdomstolen ansett att en arbetstagare är skyldig att utföra arbete som är

nyttigt för annan arbetsgivare. I det förra fallet ansågs socialsekreterare vid en kommun skyldiga att utföra arbete även vid andra kommuner i överensstämmelse med en överenskommelse som träffats mellan kommunerna om gemensam socialjour. I det senare fallet ansågs vissa landstingsanställda sjuksköterskor vara skyldiga att i enlighet med en överenskommelse mellan landstinget och en kommun utföra vissa sjukvårdande arbetsuppgifter nattetid på ett kommunalt ålderdomshem.

I det senare fallet konstaterade domstolen att den offentlige arbetsgivaren sedan gammalt haft möjlighet att i viss utsträckning ålägga tjänsteman nya eller ändrade arbetsuppgifter. Arbetsgivaren får dock inte genom ensidiga beslut om nya eller ändrade arbetsuppgifter åstadkomma så omfattande förändringar att arbetstagaren i realiteten får en annan tjänst än den han tidigare innehade. Arbetsdomstolen ansåg sig emellertid inte i något av fallen behöva närmare gå in på frågan hur gränsdragningen borde göras eftersom tjänstgöringen haft en synnerligen begränsad omfattning för den enskilde arbetstagaren och inte kunde anses innebära någon genomgripande förändring av anställningsförhållandet.

I de båda målen fanns omständigheter som var särpräglade och som bidrog till att arbetsskyldighet förelåg. De nämnda domarna måste därför tolkas med stor försiktighet. Det är därför svårt att avgöra hur långt arbetsskyldighet för arbete åt annan än den egna arbetsgivaren kan anses sträcka sig. Den torde dock vara starkt begränsad.

Sammanfattningsvis konstaterar FÖPU att en arbetstagare inom försvarsmakten är skyldig att inom ramen för anställningsavtalet utföra arbetsuppgifter i såväl freds- som krigsorganisationen vid sin anställningsmyndighet. Däremot anser utredningen att en arbetstagare vid en försvarsmyndighet inte utan uttryckligt stöd i författning eller avtal är skyldig att utföra arbetsuppgifter i en annan myndighets krigsorganisation.

FÖPU föreslår mot denna bakgrund att det i samband med den nyligen beslutade översynen av LOA i den lagen införs en bestämmelse om vidgad skyldighet för de anställda inom försvarsmakten att tjänstgöra i försvarsmaktens krigsorganisation.

4 Fördelningen av arbetsuppgifter för yrkesofficerare och civila tjänstemän

I fråga om fördelningen av arbetsuppgifter för yrkesofficerare och civila tjänstemän överväger FÖPU tre alternativa handlingsvägar för försvarets myndigheter och föreslår slutligen det alternativ (III) som innebär att

- ☐ fördelningen av arbetsuppgifter mellan yrkesofficerare och civila tjänstemän skall ske genom en fortlöpande utveckling av organisation, arbetsformer och personal vid försvarets myndigheter
- ☐ personalutveckling mestadels skall ske genom att de anställda uppnår högre kompetens i sina yrkesroller och ändrade eller helt nya arbetsuppgifter/befattningar inom ramen för innehavda anställningar/tjänster. Härvid förutsätts att deras löner och övriga anställningsvillkor anpassas till utvecklingen genom lokala förhandlingar eller beslut av anställningsmyndigheterna.

FÖPU redovisar vidare de möjligheter, hinder och begränsningar som finns för att utveckla organisationen, arbetsformerna och personalen samt föreslår åtgärder för att röja undan sådana hinder och begränsningar.

FÖPU understryker vikten av att myndigheterna utnyttjar de möjligheter som de nya principerna för ledning av verksamheten bjuder och den kompetens som personalen besitter. Regering och myndigheter på central nivå bör noga pröva om handlingsregler som begränsar de underordnade myndigheternas handlingsfrihet är nödvändiga.

Avslutningsvis redovisar FÖPU exempel på hur utredningens förslag kan tillämpas inom en myndighet och de konsekvenser det får för personalen och myndigheternas planering och åtgärder.

FÖPU skall enligt direktiven (Fö 1985:40) "...med beaktande av krigsorganisationens befälsbehov och under förutsättning att antalet anställda inte ökar, utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil."

4.1 FÖPU:s utgångspunkter

Frågan om uppgifter och utveckling för yrkesofficerare och civila tjänstemän i försvarets freds- och krigsorganisation har tidigare behandlats av befälsbehovsutredningen i betänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov. I direktiven till FÖPU citeras följande avsnitt i nämnda betänkande (s. 60—61).

”Den civilanställda personalens vidareutveckling bör — — — normalt ske inom de totalramar som gäller för anställning av civil personal. Jag utesluter emellertid inte att det kan vara till fördel att i vissa fall låta civilanställda med lämpliga kvalifikationer överta uppgifter som normalt bestrids av militär personal även om det skulle innebära att antalet militära tjänstemän minskar. Inom ekonomi- och personaladministrationen finns det sålunda på många håll behov av en viss kompetenshöjning hos den handläggande personalen. Det finns också, framförallt i de högre staberna, specialistbefattningar där det kan vara till fördel att vidga rekryteringsmöjligheterna. Jag bedömer att det i de exemplifierade fallen bör prövas om man inte kan få verksamheten effektivare genom att, efter prövning i varje enskilt fall, ersätta yrkesofficer med civilt anställd personal. Självklara förutsättningar måste vara att krigsorganisationens befälsbehov kan tillgodoses och att antalet anställda totalt sett inte ökar. Det bör därför ställas krav på att den civilanställda inte bara skall kunna fredsuppgifterna utan också kunna tas i anspråk i krigsorganisationen på befattning som eljest skulle bestridas av yrkesofficer. Jag föreslår att regeringen låter närmare utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan.”

FÖPU:s uppgift är således att fullfölja det arbete som befälsbehovsutredningen påbörjade. Utgångspunkter för FÖPU:s överväganden och förslag i detta kapitel är därför bl. a. befälsbehovsutredningens principiella ståndpunkter, de förutsättningar som FÖPU i kapitel 2 och 3 bedömer giltiga för 1990-talet och direktivens inriktning att förslagen bör syfta till att öka arbetstillfredsställelsen och effektiviteten samt möjligheten att lösa personalförsörjningsproblem.

Möjligheterna att omfördela arbetsuppgifter mellan yrkesofficerare och civila tjänstemän finns huvudsakligen inom försvarsmakten. Av denna anledning har FÖPU:s arbete koncentrerats till organisationen vid försvarsmaktens myndigheter. Dock gör FÖPU i det följande sina överväganden utifrån förutsättningen att förslagen principiellt skall vara tillämpliga vid alla myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

FÖPU har studerat följande inom myndigheternas organisation:

1. Arbetsuppgifter/Befattningar som utförs/innehas av yrkesofficerare resp. civila tjänstemän.
2. Personal som behövs för att fullgöra arbetsuppgifter enligt 1.
3. Anställningsavtal/Tjänster som måste finnas för den personal som behöver vara anställd enligt 2.

FÖPU har granskat dessa, deras inbördes beroende av varandra och hur de är beroende av myndigheternas uppgifter.

Beroendeförhållandena mellan myndigheternas uppgifter, de anställda arbetsuppgifter/befattningar, antalet anställda yrkesofficerare och civila tjänstemän samt anställningsavtal/tjänster har FÖPU som utgångspunkt för sina överväganden.

Ett annat utgångsvärde är att varje myndighet och anställd i framtiden måste räkna med förändringar i verksamheten. Dessa förändringar är exempelvis ändrade uppgifter och resurser för myndigheten, ändrad teknik, ändrat sätt att arbeta, ändrad organisation, ändrade förutsättningar i myndighetens omvärld samt ändrade attityder och värderingar hos personalen. Förändringstakten är nu högre än tidigare. Det finns inget som talar för en ändring i detta hänseende under 1990-talet.

FÖPU har därför som grund för sina överväganden att förändringstakten inom de områden som påverkar verksamheten och arbetsorganisationen vid försvarets myndigheter under 1990-talet kommer att ligga på samma nivå som i dag.

En utgångspunkt för FÖPU:s bedömningar är principerna för ledning av statlig verksamhet. Dessa innebär att överordnad myndighet endast skall ange mål och inriktning av verksamheten, tilldela resurser och utvärdera verksamhetens resultat. Myndigheter som genomför verksamheten skall ha helhetsansvar för hur verksamheten genomförs och tilldelade resurser används.

En annan utgångspunkt är arbetsmarknadsläget och människornas förväntningar på sitt arbete och arbetslivet på 1990-talet. Om nuvarande nivå på den ekonomiska aktiviteten i samhället består kommer efterfrågan på arbetskraft att vara hög. Arbetsgivarna kommer att konkurrera om den på arbetsmarknaden nytillträdande ungdomen som minskar något i antal. Tillgången på äldre och yrkeserfaren arbetskraft kommer att öka.

De anställda kommer under 1990-talet att ställa ökade krav på arbetets utformning och innehåll för att det skall ge ett positivt tillskott till deras önskemål om en hög livskvalitet.

En ytterligare utgångspunkt är att antalet yrkesofficerare grundas på krigsorganisationens behov samtidigt som kvaliteten i utbildningsarbetet säkerställs och den beredskap som läget kräver upprätthålls. Alla yrkesofficerare förutsätts ha befattningar i både försvarsmaktens freds- och krigsorganisation.

De civila tjänstemännen tas i anspråk för arbetsuppgifter i fredsorganisationen som framgår av p. 2.3.1. Huvuddelen krigsplaceras och tjänstgör i försvarsmaktens krigsorganisation i befattningar där deras yrkeskompetens och personliga förmåga tas till vara på bästa sätt. Vissa civila tjänstemän tjänstgör i försvarsmaktens krigsorganisation inom ramen för den allmänna värnplikten, reservofficersinstitutionen eller genom olika former av frivilligt åtagande. Återstående civila tjänstemän disponeras i krig för annat arbete i samhället enligt allmän tjänstepliktslag (1959:83).

Utifrån dessa utgångspunkter överväger FÖPU i det följande *tre* alternativ för att lösa den uppgift uppdragsgivaren förelagt utredningen.

4.2 Byte av militär tjänst mot civil sådan (alternativ I)

Detta alternativ innebär en bokstavlig tillämpning av direktiven. För att kunna lägga ett förslag enligt alternativ I måste utredningen i ett första steg kartlägga, förteckna och värdera ett antal arbetsuppgifter/befattningar för yrkesofficerare som skulle kunna ändras till arbetsuppgifter för civil personal eller alternativt militär eller civil personal.

I nästa steg skulle utredningen föreslå vilka av dessa arbetsuppgifter/befattningar som borde utföras av civil personal eller alternativt militär eller civil personal.

I ett tredje steg skulle FÖPU utröna vilka personer som utför dessa arbetsuppgifter/befattningar i dag. När detta är känt kan FÖPU föreslå vilka militära tjänster som bör omvandlas till civila sådana eller alternativt militära eller civila för att förbättra den civila personalens utvecklingsmöjligheter.

Alternativ I är, förutom att det bokstavligen följer direktiven, administrativt lätt att successivt genomföra. Det ger vidare entydiga och konkreta signaler till myndigheter och personal.

Alternativet innebär emellertid flera allvarliga nackdelar som enligt FÖPU:s mening gör att det inte kan bli aktuellt.

Det kan konstateras att alternativet begränsar myndigheternas helhetsansvar för att genomföra verksamheten. De skulle därigenom få minska de möjligheter att leda och fördela arbetet på sådant sätt att de personella resurserna tas till vara på bästa sätt och personalens intressen blir tillgodosedda så långt det är möjligt. Detta strider mot statsmakternas och myndigheternas inriktning för hur den statliga verksamheten skall inrikta, ledas och genomföras under 1990-talet.

En förutsättning för alternativet är att FÖPU går igenom organisationen vid varje myndighet där det finns anställda yrkesofficerare och granskar deras arbetsuppgifter. Tidigare utredningar har kunnat arbeta med typbefattningar för grupper av myndigheter. Detta är numera inte möjligt eftersom myndigheternas frihet att organisera verksamheten endast garanterar typbefattningar som myndighetschefer och chefer för de organisationsenheter som skall finnas enligt förordningen (1983:276, senast ändrad 1989:619) om verksamheten inom försvarsmakten (verksamhetsförordningen). FÖPU skulle således behöva granska varje myndighet och ett stort antal skilda arbetsuppgifter/befattningar. Tids- och resursåtgången för detta både hos FÖPU och berörda myndigheter skulle bli stor.

Om FÖPU trots allt skulle genomföra den nyss beskrivna studien och lägga förslag med stöd av den skulle dess giltighet bli kortvarig. Detta beror på den förväntade förändringstakten under 1990-talet och på det till myndigheterna decentraliserade och delegerade ansvaret för genomförande av verksamheten inkl. organisations- och personalutveckling.

Alternativet förutsätter slutligen genomgång av och förslag på vilka befattningar i försvarsmaktens krigsorganisation som bör omvandlas från befattningar för yrkesofficer till befattningar för civil tjänsteman eller alternativt yrkesofficer eller civil tjänsteman.

FÖPU finner att alternativet från här redovisade utgångspunkter är olämpligt för myndigheternas organisations- och personalutvecklingsarbete under 1990-talet.

4.3 Centralt bestämda normer för organisation och bemanning (alternativ II)

Alternativ II är en modell med centralt bestämda normer för organisation och bemanning av myndigheternas fredsorganisation. Vad som menas med fredsorganisationen framgår av 6–8 §§ i verksamhetsförordningen. Under senare tid har ett nytt begrepp — grundorganisation — börjat användas i stället för det i verksamhetsförordningen definierade begreppet fredsorganisation.

Alternativet innebär att överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna, med beaktande av det som regeringen har lagt fast i förordningen om verksamheten inom försvarsmakten, för varje myndighet inom resp. huvudprogram skulle bestämma normer och regler för organisation, befattningar och kompetenskrav vid bemanning av dessa i fredsorganisationen. Övriga myndigheter på central nivå inom försvarsmakten skulle var för sig i ett dokument fastställa motsvarande normer att gälla tills vidare.

Innan resp. myndighet på central nivå fastställer sådana normer är den skyldig att förhandla med arbetstagarorganisationerna före beslut. När behov föreligger kan myndigheten på central nivå, efter förhandling med arbetstagarorganisationerna, göra förändringar i normerna.

Denna modell överensstämmer med den ordning som gällde inom försvaret på 1960-talet då Kungl. Maj:t fastställde detaljorganisationen för varje myndighet (jfr p. 2.3 Försvarets personal). Vid studiebesök i Danmark, Finland och Norge har FÖPU funnit att denna metod delvis tillämpas i deras militära organisationer.

Fördelarna med detta alternativ är att organisations-, kompetens- och bemanningsfrågorna får en allsidig belysning från olika utgångspunkter och intressenter innan myndigheten fattar beslut. Därvid skulle verksamhetsintresset och olika yrkesgruppers förväntningar på personalutveckling kunna vägas mot varandra. Förutsättningar skulle föreligga att vid varje beslut finna "bästa lösningen".

Nackdelarna med alternativet är att inom huvudprogrammen Operativ ledning, Arméförband, Marinförband och Flygvapenförband skulle förhandlingar och beslut om organisations-, kompetens- och bemanningsfrågor centraliseras till myndigheter på central nivå. Detsamma skulle ske inom andra stora myndigheter på central nivå som har decentraliserat/delegerat förhandlingar och beslut i dessa frågor inom myndigheterna. En annan nackdel är att förhandlings- och beslutsfrågor som nu är decentraliserade från regeringen till resp. myndighet skulle återföras till central nivå.

En ytterligare nackdel är att förhandlingar och beslut i dessa frågor skulle fjärmars från verksamheten inom varje myndighet och från de en-

skilda personer som arbetar där. Detta skulle strida mot de grundläggande syftena bakom medbestämmandelagen.

En annan viktig erinran mot detta alternativ är att det helt strider mot nu fastlagda principer för hur riksdag, regering och myndigheter på central nivå skall leda verksamheten inom statsförvaltningen och försvaret.

Mot denna bakgrund förkastar FÖPU även detta alternativ.

4.4 Fördelning av arbetsuppgifter genom utveckling av organisation, arbetsformer och personal (alternativ III)

Efter att ha förkastat de föregående två alternativen söker FÖPU en lösning som beaktar de allmänna förutsättningar som redovisas i kap. 2 och samtidigt tillgodoser de särskilda förhållanden som gäller inom försvarsmakten. Dessa är att försvarsmakten består av två alltid levande organisationer, en krigsorganisation och en fredsorganisation som ofta sammanfaller. Härutöver beaktar FÖPU de möjligheter som finns inom ramen för arbetsrättens villkor så som det framgår av beskrivningen i kap. 3, Vissa rättsliga förutsättningar.

4.4.1 I krigsorganisationen

FÖPU utgår från att försvarsmaktens *krigsorganisation* (dvs. högkvarteret, de övriga särskilda ledningsorganen och krigsförbanden) under 1990-talet liksom nu får sin organisation med dess befattningar och kompetenskrav för resp. befattning fastställd genom normer och detaljbeslut som meddelas av myndigheterna på central nivå (överbefälhavaren, försvarsgrenscheferna m. fl.).

En förändring som FÖPU kan förutse är dock att krigsförbandscheferna kommer att alltmer kunna påverka utvecklingen i olika avseenden av sitt krigsförband. Därmed öppnas möjligheter för att i framtiden successivt pröva vilka befattningar i krigsorganisationen som bör bemannas med civila tjänstemän så att deras yrkeskompetens och personliga förmåga tas till vara på bästa sätt. Vidare förutsätter FÖPU att krigsförbandscheferna under 1990-talet har befogenhet att vid vakans på en befattning där kompetenskravet är yrkesofficer kunna bemanna denna med en civil tjänsteman som med viss utbildning och övning är skickad att tjänstgöra i befattningen. Denna befogenhet att i bristsituationer kunna bemanna en befattning torde många gånger vara en fördel då krigsförbandscheferna skall lösa sina uppgifter.

FÖPU förutsätter att

- ☐ här redovisad ordning tillämpas vid försvarsmaktens myndigheter när det gäller fördelning av arbetsuppgifter/befattningar i försvarsmaktens krigsorganisation för yrkesofficerare och civila tjänstemän som genom anställningsavtalen tas i anspråk för tjänstgöring i denna.

- ☐ myndighet som krigsplacerar civil tjänsteman också har ansvaret för att tjänstemannen ges den utbildning och övning som behövs för att fullgöra tjänsten i krigsbefattningen (se kap. 5).

FÖPU behandlar inte frågan om avvägningen mellan olika former av tjänstgöringsskyldighet såsom värnpliktstjänstgöring, reservbefäls-tjänstgöring, olika former av frivillig tjänstgöring, allmän tjänsteplikt och i p. 3.5.2 beskriven tjänsteplikt genom anställning på civil tjänst inom försvarsmakten.

4.4.2 I fredsorganisationen

Innebörden av begreppet försvarsmaktens fredsorganisation framgår av 6—8 §§ samt bilagorna till verksamhetsförordningen. I bilagorna till förordningen har regeringen för varje myndighet bl. a. föreskrivit att det skall finnas en chef och för vissa myndigheter ett antal övriga chefer inom myndigheten.

I fråga om personal i övrigt inom myndigheterna har regeringen föreskrivit följande i förordningens 7 § andra stycket:

”Hos myndigheterna finns utöver vad som framgår av bilagorna personal enligt särskilda beslut av regeringen samt annan personal i mån av behov och tillgång på medel. Personalen utgörs av militära och civila tjänstemän. Cheferna för försvarsmaktens myndigheter är militära tjänstemän, om inte annat framgår av denna förordning.”

Regeringen har genom förordningen (1989:166) om inrättande av tjänster överlämnat en stor del av ansvaret för detta till myndigheterna (se bil. 8 p. 1).

Likaså har regeringen i förordningen (1988:548, senast ändrad 1989:620) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m. m. inom försvarsmakten minskat den grupp av tjänster som tillsätts av regeringen. Den omfattar nu huvudsakligen de tjänster som anges i bilagorna till verksamhetsförordningen. Övriga tjänster tillsätts av programmyndigheten eller den myndighet som programmyndigheten bestämmer. De enskilda myndigheternas befogenheter är alltså beroende av vad programmyndigheterna bestämmer.

FÖPU kan mot denna bakgrund konstatera att regeringen nu har överlåtit till de enskilda myndigheterna att i stor utsträckning inom fredsorganisationen

- ☐ bestämma arbetsfördelningen mellan de anställda militära och civila tjänstemännen,
- ☐ inrätta tjänster och
- ☐ tillsätta tjänster.

Utgående från dessa förutsättningar utarbetar FÖPU sitt förslag till hur myndigheterna bör hantera organisations-, kompetens- och bemanningsutvecklingen i fredsorganisationen. I myndigheternas uppgifter ingår att avgöra om en befattning skall ha militär eller civil bemanning och

fortlöpande klarlägga utvecklingen för all personal. Enligt FÖPU:s mening bör myndigheterna inte bryta ut dessa två frågor ur helheten om de skall kunna fatta beslut och vidta åtgärder som är rationella för både verksamheten och de anställda.

FÖPU:s förslag förutsätter sammanfattningsvis följande:

- *Organisationen* i stort bestäms i förordningen om verksamheten inom försvarsmakten för myndigheter inom försvarsmakten och för övriga myndigheter i resp. myndighets instruktion. Övriga frågor om organisationens utformning bestäms, efter förhandling med arbetstagarorganisationerna, av resp. myndighet. I stor utsträckning delegeras beslut om organisationsfrågor till underavdelningar inom myndigheterna.
- Myndigheternas *kompetensbehov* bestäms av regeringen för myndighetschefer m. fl. befattningar som skall bemannas med tjänstemän som regeringen tillsätter. Inom huvudprogrammen Operativ ledning, Arméförband, Marinförband och Flygvapenförband bestämmer överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna kompetensbehoven för ett antal befattningar närmast under de befattningar som bemannas med tjänstemän som förordnas av regeringen. Ansvar för att bestämma kompetensbehovet för övriga befattningar inom myndigheterna — huvuddelen av befattningarna — åvilar resp. myndighet och delegeras i stor utsträckning inom myndigheterna.
- Myndigheternas *bemannning* i olika befattningar avgörs av regeringen för de i föregående stycke nämnda högsta befattningarna. Inom huvudprogrammen Operativ ledning, Arméförband, Marinförband och Flygvapenförband avgör överbefälhavaren och resp. försvarsgrenschef vilka personer som skall bemanna de befattningar som överbefälhavaren och resp. försvarsgrenschef disponerar över. För huvuddelen av befattningarna vid resp. myndighet svarar myndigheten själv för bemanningen.

FÖPU:s uppfattning är att den civila personalens utvecklingsmöjligheter bäst kan tillgodoses i denna decentraliserade bemanningsprocess. Därvid bör utgångspunkterna vara *verksamhetens krav* och *de anställdas kompetens, intressen och förväntningar*.

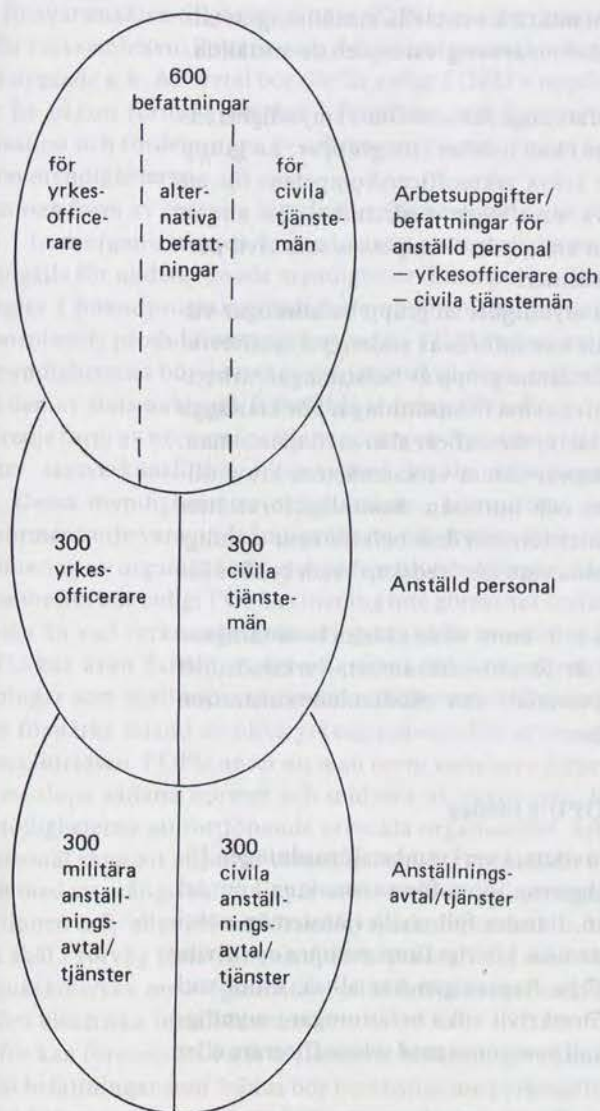
FÖPU anser att denna ordning är den bästa för att framdeles nå syftet "... att öka arbetstillfredsställelsen och effektiviteten samt möjligheten att lösa personalförsörjningsproblem..." vid försvarets myndigheter.

En viktig förutsättning är vidare enligt FÖPU:s mening att statsmakterna och centrala myndigheter utvecklar sin förmåga att inrikta, leda och utvärdera myndigheternas verksamhet med klara mål- och resursformuleringar och utan detaljerade handlingsregler.

4.4.3 Beskrivning av FÖPU:s förslag

FÖPU åskådliggör sitt förslag med en schematisk bild (figur 4.1) för en myndighet med 600 anställda varav 300 är yrkesofficerare och 300 är civila tjänstemän.

Figur 4.1 Schematisk bild över förhållandet mellan arbetsuppgifter/befattningar, anställd personal och anställningsavtal/tjänster inom en myndighet



Bilden visar schematiskt i den övre ovalen de arbetsuppgifter/befattningar för anställd personal som finns vid ett visst tillfälle i myndighetens fredsorganisation. Många av dessa befattningar i fredsorganisationen är samtidigt befattningar i myndighetens krigsorganisation. Huvuddelen av den personal vars befattning i fredsorganisationen inte samtidigt är en krigsbefattning är krigsplacerad i en annan befattning vid myndighetens egna eller andra myndigheters krigsförband.

Den mellersta ovalen visar de yrkesofficerare och civila tjänstemän som är anställda vid myndigheten för att utföra arbetsuppgifterna i freds-

organisationen, bemanna viktiga befattningar i krigsorganisationen och genomgå egen utbildning.

Den undre ovalen visar det antal militära och civila anställningsavtal/tjänster som finns mellan myndigheten/arbetsgivaren och de anställda/arbetstagarna.

FÖPU konstaterar att de 600 befattningarna som finns i myndighetens fredsorganisation (den övre ovalen) kan indelas i tre grupper. En grupp består av befattningar i vilka det krävs yrkesofficerskompetens för att myndigheten skall kunna bedriva en effektiv verksamhet. En annan grupp innehåller befattningar som kräver den kompetens som civil personal med olika yrkesinriktning besitter.

Härutöver finns det inom varje myndighet en grupp befattningar vilkas arbetsuppgifter är sådana att de kan utföras av endera yrkesofficerare eller civila tjänstemän. Det är för denna grupp av befattningar/arbetsuppgifter som varje myndighet utifrån sina förutsättningar bör klarlägga om en befattning skall bemannas med yrkesofficer eller civil tjänsteman. Det slutliga valet bör bero på faktorer såsom verksamhetens krav, tillgänglig personal, dess kompetens och intressen. Samtidigt förutsätter FÖPU att varje myndighets organisation och dess befattningar ständigt genomgår förändringar för att kunna vara det "redskap" som behövs för en effektiv verksamhet.

Exempel på funktionsområden e. d. inom vilka sådana befattningar/arbetsuppgifter främst återfinns är förrådsverksamhet, verkstadsdrift och fastighetsförvaltning samt personal- och ekonomiadministration och övrig administrativ verksamhet.

4.4.4 Hinder för att genomföra FÖPU:s förslag

Regeringen har, som tidigare redovisats, i verksamhetsförfordningen föreskrivit att cheferna för myndigheterna inom försvarsmakten i en del fall skall vara militära tjänstemän, i andra fall civila tjänstemän och i vissa fall militära eller civila tjänstemän. I övrigt finns militära och civila tjänstemän vid myndigheterna (7 §). Regeringen har alltså, utom vad gäller myndighetscheferna, inte föreskrivit vilka befattningar i myndigheternas fredsorganisation som skall bemannas med yrkesofficerare eller civila tjänstemän.

FÖPU har i sitt utredningsarbete funnit att många myndigheter trots detta känner sig bundna av centrala normer vid val av militär eller civil bemanning av befattningar i fredsorganisationen. En form av sådana normer är så kallade AB-avtal mellan SAV och huvudorganisationerna från slutet av 1960-talet, 1970-talet och början på 1980-talet. Dessa avtals syfte var att bestämma löne- och anställningsvillkoren för de tjänster som regeringen inrättade då en ny myndighet bildades eller en gammal myndighet fick ny eller avsevärt ändrad organisation.

FÖPU:s uppfattning är att dessa s. k. AB-avtal och den tjänsteorganisation som regeringen då bestämde som förhandlingsunderlag inte längre är giltiga. Statsmakternas uttalanden i olika sammanhang om myndig-

heternas organisationsfrihet, den nya verksförordningen (1987:1100) och anpassningen av myndighetsinstruktioner och verksamhetsförordningen för försvarsmakten till denna finner FÖPU vara den grund som skall gälla för verksamheten. Regeringens tidigare organisationsbeslut och till dessa kopplade s. k. AB-avtal bör därför enligt FÖPU:s uppfattning inte längre ha någon formell giltighet i fråga om myndigheternas interna organisation och fördelningen av arbetsuppgifterna mellan arbetstagar-
na inom myndigheterna.

En annan form av centrala föreskrifter för bemanning av vissa befattningar i fredsorganisationen är meddelade av myndigheter på central nivå att gälla för underordnade myndigheter. Exempel på detta är handlingsregler i huvudprogrammyndigheternas tjänsteförteckningar, produktionsplaner, produktionsuppdrag m. m. FÖPU anser att huvudprogrammyndigheterna bör överväga om inte också dessa regler bör anpassas till den av statsmakterna fastställda ledningsfilosofin.

En tredje form av normer är sådana som myndigheterna själva fastställer efter samverkansförhandlingar med lokala arbetstagarorganisationer. Dessa myndighetsvisa organisations-, kompetens- och bemanningsnormer torde vara nödvändiga för myndighetens kort- och långsiktiga planering av organisations- och personalutvecklingen. Sådana organisationsbeslut bör enligt FÖPU:s mening inte göras mer omfattande och detaljrika än vad verksamhetsplaneringen i olika avseenden kräver.

FÖPU har även funnit att det ofta finns oskrivna normer för vilka befattningar som skall bemannas med militär resp. civil personal. Dessa normer förstärks ibland av olika yrkesgruppers eller arbetstagarorganisationers intressen. FÖPU anser att man inom varje myndighet bör arbeta för att slopa sådana normer och undvika att skapa nya. Därigenom ökar möjligheterna att fortlöpande utveckla organisation, arbetsformer och personal samt att anpassa verksamheten till uppställda krav.

I och med att många befattningar motsvaras av befattningar i krigsorganisationen och/eller kräver särskild yrkeskompetens blir dessa av naturliga skäl i förväg låsta för exempelvis yrkesofficer med viss kompetens, sjuksköterska med legitimation eller drifttekniker med behörighet att utföra elektriska installationer.

Därför kan förutses att varje myndighets befattningsstruktur består av ett antal befattningar som främst bör bemannas med yrkesofficerare och ett antal befattningar som främst bör bemannas med civila tjänstemän som har specifik yrkeskompetens. Härutöver torde det finnas ett mellan myndigheterna varierande antal befattningar som kan bemannas av antingen yrkesofficer eller civil tjänsteman. Detta förhållande i förening med att skrivna och oskrivna normer är undanröjda ger möjlighet att bemanna resp. befattning med den person som är mest lämplig vid den aktuella tidpunkten. Därmed kan myndigheten ha rätt person på rätt plats sett både från verksamhetsintresset och personalintresset.

I regleringsbrevet för försvarsdepartementets verksamhetsområde under budgetåret 1989/90 ålägger regeringen myndigheterna på central nivå att upprätta och till försvarsdepartementet insända tjänsteförteck-

ningar som utvisar vilka tjänster som är inrättade vid varje myndighet vid utgången av budgetåret 1988/89. I tjänsteförteckningarna skall för varje tjänst anges tjänstebenenämning, tjänstetyp och lönegrad samt — beträffande militära tjänster — tjänstens inplacering på fredsnivå enligt samma indelning som i prop. 1977/78:24 om ny befälsordning för det militära försvaret. FÖPU ifrågasätter nyttan av dessa tjänsteförteckningar. De torde vara en kvarleva från den tid då regeringen i detalj bestämde organisationen för myndigheterna. Numera föranleder de dels en onödig arbetsinsats, dels risk för att en från tidigare ledningsmodell kvardröjande ordning i onödan styr myndigheternas organisation.

I samma regleringsbrev fastställer regeringen långsiktiga personalmål för hela försvarsmakten avseende antal yrkesofficerare och tjänstemän totalt. I nästa steg av ledningsprocessen fastställer överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna personalmål för underställda myndigheter. FÖPU anser att denna process kan leda till oönskade bindningar i myndigheternas arbete. Risken är att arbetet med att uppnå personalmålen blir ett verksamhetsmål. Detta är i så fall fel mot den uttalade ledningsfilosofin. Verksamhetsmålet för myndigheterna bör entydigt vara att skapa och vidmakthålla krigsförband med viss personell kvalitet, kvantitet och beredskap. Vidare kan myndigheterna ha bemanningsansvar för andra myndigheters krigs- och/eller fredsorganisation.

Som en följd av dessa uppdrag har varje myndighet att i planerings- och genomförandeprocesserna ange hur många yrkesofficerare och civila tjänstemän med olika yrkeskompetenser som behöver vara utbildade och anställda (medlet) för att lösa uppgifterna i krigsorganisationen (målet).

FÖPU föreslår således att de fastställda personalmålen för myndigheterna slopas.

4.4.5 Nya arbetsuppgifter i samma anställning

Tillämpningen av den personalutvecklingsmodell som FÖPU föreslår underlättas om arbetstagarna inom en myndighet under hela sin anställningstid vid myndigheten behåller den ursprungliga tjänsten/anställningen och successivt utvecklas till nya arbetsuppgifter. Den konkreta tillämpningen vid en myndighet framgår av exempel (se figur 4.2) ur en myndighets rullande plan för bemanning, kompetensutveckling och personalutbildning.

Av planen framgår att Per G som är yrkesofficer och chef för inköps- och redovisningsgruppen lämnar befattningen med ålderspension den 1 april 1991.

Gunilla P som är assistent på avlöningsdetaljen har tidigare önskat sig utveckling till annat arbete. Våren 1989 anmäler hon intresse för befattningen som chef för inköps- och redovisningsgruppen efter Per G.

Personalchefen och berörda arbetsledare bedömer detta som en lämplig utveckling för Gunilla och verksamheten. Preliminärt planeras hon nu i befattningen och till den utbildning som krävs för arbetsuppgifterna

Figur 4.2 Exempel på en rullande plan för bemanning, kompetensutveckling och personalutbildning

Budgetår Befattning	89/90	90/91	91/92	92/93	93/94
<i>Avlöningsdetalj</i>					
Chef					
Assistent	Gunilla P (c)	x	Nyanställd (c)		
	x-utb-x				
Assistent					
<i>Inköps- och redovisningsgrupp</i>					
Chef	Per G (m)	ÅP	Gunilla P (c)		
		x	x-utb-x		
Assistent					
Assistent		ÅP = ålderspension			
Assistent					
<i>Soldatskola</i>					
Chef					
Plutonchef	Kalle P (m)	x	Bengt O (m)		
	x-utb-x				
Plutonchef					
<i>Fastighets-enhet</i>					
Chef	Eric M (c)	AB	Kalle P (m)		
		x	x-utb-x		
Assistent					
Förman		AB = annan befattning			
Hantverkare					
Hantverkare					
Hantverkare					
Hantverkare					
Förrådsman					

	(m) = militär tjänsteman		(c) = civil tjänsteman		

i fredsorganisationen och i förekommande fall för motsvarande befattning i krigsorganisationen. Samverkansförhandlingar genomförs med de fackliga organisationerna innan myndigheten fastställer planen. Denna delges sedan alla arbetsledare och anställda.

Gunilla genomgår år 1990 utbildning för den nya befattningen och vikariattjänstgör för Per under semester och andra ledigheter. Om det är lämpligt ges Gunilla möjlighet att parallelltjänstgöra med Per omedelbart innan han lämnar befattningen. När Gunilla börjar arbeta i den nya befattningen gör hon det i sin anställning som assistent vid myndigheten.

Det förutsätts då att myndigheten precis som nu har befogenhet att ändra tjänstebestämmelserna för de tjänster som finns vid myndigheten. Med hänsyn till de nya arbetsuppgifterna bestämmer myndigheten att benämningen på Gunillas tjänst fr. o. m. den 1 april 1991 skall ändras från assistent till byråintendent.

Det förutsätts också att parterna vid myndigheten genom kollektivavtal har befogenhet att ändra Gunillas lön så att den motsvarar hennes arbetsuppgifter, kompetens och arbetsresultat i den nya befattningen.

Ett problem uppstår om fler än Gunilla anmäler intresse för befattningen. Då måste arbetsgivaren — personalfunktionen i samarbete med berörda arbetsledare — göra en utifrån alla sakliga utgångspunkter korrekt bedömning av vilken av intressenterna som är mest lämplig att *utveckla* till befattningen.

Om det vid samverkansförhandlingar med de fackliga organisationerna visar sig att oenighet föreligger om vem som är mest lämplig för befattningen, kan myndigheten avstå från att planera in Gunilla på befattningen. Ett alternativ kan då vara att inrätta en ny civil tjänst som utlyses till ansökan ledig. Den som tillsätts på denna tjänst placeras tills vidare i befattningen som chef för inköps- och redovisningsgruppen med möjlighet att senare omplaceras till annan befattning inom myndigheten om verksamheten kräver det och/eller det är ett önskemål från personen.

När det gäller befattningen som assistent inom avlöningsdetaljen finns ingen som är intresserad inom myndigheten eller också finner myndigheten att de som är intresserade av befattningen för tillfället ej är lämpliga att utvecklas till den befattningen. Därför väljer myndigheten att söka ny kompetens genom externrekrytering. Detta bestäms i planen och handläggs enligt reglerna för tillsättning av statligt reglerad tjänst.

Den som rekryteras anställs vid myndigheten och placeras tills vidare i befattningen som assistent på avlöningsdetaljen.

Samma metod som tillämpades för Gunilla används även då Kalle P i exemplet övergår till befattningen som chef för fastighetsenheten. Han efterträder då en civil tjänsteman men behåller sin anställning som yrkesofficer vid myndigheten. Han efterträds av en yrkesofficer i befattningen som plutonchef vid soldatskolan.

Därmed har det totala antalet befattningar för yrkesofficerare och civila tjänstemän ej rubbats men myndigheten har på bästa sätt utvecklat och tagit till vara sina kompetenstillgångar och även beslutat om att tillföra ny kompetens utifrån.

FÖPU har på återkommande ställen pekat på det stora värdet med personalutbildning för såväl en effektiv och kompetent verksamhet som den anställda personalen. Resurserna för personalutbildning och personalutveckling liksom resurserna för andra verksamheter har emellertid begränsningar i olika hänseenden. Det är därför viktigt att de används så effektivt som möjligt.

FÖPU anser att med här skisserad personalutveckling genom en systematisk bemannings-, kompetensutvecklings- och utbildningsplanering kan de alltid begränsade resurserna utnyttjas för de personer som vid

utvecklingssamtalen m. m. visar intresse för och åtar sig att fullgöra de arbetsuppgifter som utbildningsinvesteringen är avsedd för.

Exempel på hur personalutvecklingen kan gestalta sig för en civil tjänsteman resp. en yrkesofficer som är anställd vid en myndighet under huvuddelen av sin yrkesverksamma tid framgår av figurerna 4.3 och 4.4.

Figur 4.3 Exempel på personalutveckling för en civil tjänsteman

Arbetsuppgifter/ Befattning	Person/ Åtgärder	Anställning/ Tjänst
1	2	3
	Extern rekrytering	Ny tjänst inrättas
Kontorist vid stabs- enhet (3 år)	Utvecklingssamtal, provttjänstgöring, utbildning för ny befatt- ning i krigs- och freds- organisationen	Kontorist, a kronor/månad
Assistent vid kameral- avdelning (5 år)	— " —	Assistent, d kronor/månad
Chef inköps- och redovisningsgrupp (7 år)	— " —	Byråintendent, n kronor/månad
Chef kameral- avdelning (9 år)	— " —	Byrådirektör, z kronor/månad
Vakant befattning, militär eller civil bemanning beror på myndighetens personal- planering	Lämnar anställningen vid myndigheten	Tjänsten dras in

Kommentarer till figur 4.3 och 4.4

1. Det förutsätts att befattningarna (kol. 1) inte är statiska utan förändras över tiden beroende på utvecklingen av myndighetens uppgifter, organisation och personalens kompetens.

2. Det förutsätts vidare att personalutvecklingsmodellen är accepterad och väl känd bland de anställda i form av ett ensidigt arbetsgivarprogram eller ett avtal med stöd av 33 § i medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S).

3. Det förutsätts slutligen att tjänstemannen under tjänstgöringen i de olika befattningarna innehar samma anställning/tjänst (kol. 3). Under utvecklingens gång förutsätts att lokala parter i kollektivavtal eller arbetsgivaren ensidigt har befogenhet att ändra anställningsvillkoren i tjänsten. Detta gäller främst månadslönen, eventuella lönetillägg och tjänstebenenämningen. Ändringarna bör ske i takt med att tjänstemannens arbetsuppgifter och kompetens förändras.

Figur 4.4 Exempel på personalutveckling för en yrkesofficer

Arbetsuppgifter/ Befattning	Person/ Åtgärder	Anställning/ Tjänst
1	2	3
Värnplikt, grund- utbildning Officershögskola	Värnpliktig	Aspirantanställning. Ny tjänst inrättas
Utbildare vid soldatskola (5 år)	Utvecklingssamtal, provttjänstgöring, utbildning för ny befatt- ning i krigs- och freds- organisation	Officer, c kronor/månad
Ställföreträdande chef för soldat- skola (3 år)	— " —	e kronor/månad
Lärare vid Flyg- vapnets Halmstads- skolor (3 + 3 år)		Officer, k kronor/månad tidsbegränsade förordnanden
Under denna tid har officeren kvar sin anställning vid myndigheten, är tjänstledig från denna och har tidsbegränsade förordnanden vid Flygvapnets Halmstadsskolor.		
Plutonchef vid soldatskola (7 år)	— " —	p kronor/månad
Chef fastighets- avdelning (8 år)	— " —	s kronor/månad
Chef intendentur- och fastighets- enhet (9 år)	— " —	x kronor/månad
Vakant befattning, militär eller civil bemanning beror på myndighetens personalplanering.	Lämnar sin anställning vid myndigheten	Tjänsten dras in

5 Militär befälsutbildning för civil personal

Sammanfattningsvis föreslår FÖPU bl. a. följande för de civila tjänstemännen (den tjänstepliktiga personalen).

- ☐ Fortsatt fortlöpande översyn av nivågrupperingen för vissa av krigsbefattningarna.
- ☐ Befattningshavarna på kompetensnivå 8 (gruppchefs-nivå) och högre i krigsorganisationen ges militär tjänstegrad som svarar mot nivån då de innehar föreskriven militär kompetens.
- ☐ Militär befälsutbildning ges dem på kompetensnivå 8 och högre som saknar tillräcklig sådan utbildning enligt följande
 - alla skall kunna utöva befäl i en stridssituation som avser försvar av och åtgärder för skydd m. m. mot anfall, eldöverfall e. d. av egen arbetsplats och förläggning samt under förflyttning mellan dessa,
 - de som är chefer/ställföreträdare för chefer för förband ges erforderlig utbildning för sina chefs-/ställföreträdareuppgifter.
- ☐ Befälsrätten för tjänstepliktig personal anges som rätt och skyldighet att i tjänsten utöva befäl inom eget funktionsområde (fack) samt över annan militär personal även under viss begränsad allmänmilitär verksamhet, främst bevakning och försvar av egen arbetsplats, förläggning m. m.

5.1 Personal som berörs av FÖPU:s förslag

FÖPU behandlar i detta kapitel främst frågor som rör de civila tjänstemän inom försvarsmakten som tas i anspråk för krigsplacering inom det militära försvaret (de väpnade styrkorna). Utredningens slutsatser och förslag bör emellertid i allt väsentligt gälla även personal som tillförs försvarsmaktens krigsorganisation från vissa civila myndigheter och organ.

Inom försvarsmaktens krigsorganisation finns enligt personaltabellerna (P-tabell behov) för närvarande ca 17 000 befattningar avsedda för

försvarsmaktens civila tjänstemän. Härutöver finns ett antal befattningar i krigsorganisationen avsedda för personal på vilken "huvudkravet är specifika civila kunskaper". Denna personal väljs ut och ställs till förfogande av dels olika fackmyndigheter inom försvarsmakten, dels myndigheter utanför denna. Exempel på myndigheter inom försvarsmakten som har sådant bemanningsansvar är försvarets materielverk för de skilda krigsbefattningarna inom motorreparationstjänsten för totalförsvaret (MRT) och en del befattningar inom annan teknisk tjänst, överbefälhavaren (försvarsstaben) för bl. a. stabsredaktörer, fältartister, själavårds- och krigsgravpersonal, krigskassapersonal samt för förplägnads- och drivmedelsassistenter. Myndigheter utanför försvarsmakten som svarar för att personal ställs till den militära krigsorganisationens förfogande är bl. a. socialstyrelsen i fråga om personal för hälso- och sjukvård, postverket i fråga om fältpostpersonal och luftfartsverket som ställer ett mindre antal flygförare och markpersonal till försvarsmaktens förfogande.

Som FÖPU har framhållit i sitt första betänkande har all personal inom den militära krigsorganisationen i krig, i enlighet med folkrättens regler, militär ställning (prop. 1982/83:143, FöU 13, rskr. 299). I nämnda proposition uttalades bl. a. att det borde råda begreppsmässig överensstämmelse mellan krigs- och fredsorganisationens personalindelning. De civila tjänstemännen borde dock enligt propositionen behålla sin status som civil personal när de deltar i tillämpningsövningar i krigsorganisationen.

Som framgår av kapitel 2 (p. 2.3.1) har emellertid regeringen sedermera utfärdat förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal. Av denna framgår (2 §) att civil tjänsteman inom försvarsmakten som har tagits i anspråk för tjänstgöring i försvarsmaktens krigsorganisation ingår i gruppen 8 Tjänstepliktig personal. Det sagda innebär att den civile krigsplacerade tjänstemannen får militär ställning inte bara då vederbörande vid beredskapstillstånd eller mobilisering ingår i sitt krigsförband utan även då vederbörande deltar under övningar med detta eller annan krigsorganiserad enhet.

De befattningsområden (uppgiftsområden) i krigsorganisationen inom vilka de civila tjänstemännen krigsplaceras är enligt den av värnpliktsverket fastställda befattningstypkatalogen (BTK) främst följande.

- | | |
|--|---|
| ☐ Tekniskt arbete | — ca 30% av de krigsplacerade tjänstemännen |
| ☐ Administrativt arbete resp. kameralt och kontorstekniskt arbete | — sammanlagt ca 24% |
| ☐ Maskinskötsel, verkstadsdrift resp. förrådsarbete | — sammanlagt ca 25% |
| ☐ Servicearbete i vilket ingår bl. a. förplägnad | — ca 6% |

De civila tjänstemännen har i krigsorganisationen regelmässigt arbetsuppgifter som nära sammanfaller med eller praktiskt taget är identiska med vederbörandes uppgifter inom fredsorganisationen. Sålunda har t. ex. den från försvarets fredsorganisation hämtade avlöningsassistenten, förrådsförmannen eller kostchefen i krigsorganisationen i huvudsak samma arbetsuppgifter som i fredsorganisationen. Praktiskt taget alla ingår i sådana staber eller förband eller andra enheter som är stationära och inte har strid som huvuduppgift.

Krigsbefattningarna för de civila tjänstemännen är enligt värnpliktsverkets befattningstypkatalog (BTK) nivågrupperade på följande s. k. kompetensnivåer som för övrig militär personal svarar mot en eller i en del fall flera tjänstegrader.

Nivå	Befattning	Procent	Tjänstegrad
1—3	Högre befattningar (högre än bataljonschef)	2 %	Överstelöjtnant och högre
4	Bataljonschef	6 %	Major
5	Kompanichef	7 %	Kapten
6	Plutonchef	12 %	Fänrik — löjtnant
7	Troppchef	17 %	Sergeant — fanjunkare
8	Gruppchef	20 %	Furir — överfurir
9	Menig	35 %	—

På uppdrag av överbefälhavaren gjorde värnpliktsverket åren 1985—1986 en översyn av nivågrupperingen av de civila tjänstemännens militära befattningar inom den personaltabellsatta krigsorganisationen. Värnpliktsverkets förslag synes inte ha inneburit eller föranlett några genomgripande förändringar i förhållande till tidigare gällande nivågruppering.

FÖPU konstaterar att huvuddelen av de civila tjänstemännen på kompetensnivå 8 och högre i krigsorganisationen är stab medlemmar och/eller fackmän inom visst område — funktionsområde e. d. De innehar alltså sådana krigsbefattningar i vilka deras yrkeskunskaper är särskilt värdefulla för verksamheten. Vissa av de civila tjänstemännen kan därutöver vara chefer eller ha andra arbetsledande uppgifter. De som har arbetsledande uppgifter leder normalt arbete för samma eller del av den personal som de leder i fredsorganisationen. En del civila tjänstemän har också — främst i fredsorganisationen — uppgifter som utbildare.

Ett mindre antal civila tjänstemän på kompetensnivå 8 och högre i krigsorganisationen är chefer för eller ställföreträdande chefer vid enheter eller förband i vilka de har att leda såväl befattningshavare som de leder i fredsorganisationen som värnpliktig personal. Några exempel på sådana krigsbefattningar är

- ☐ ställföreträdande chef för drivmedelspluton inom flygvapnets basbataljoner,
- ☐ chef/ställföreträdande chef för markteleservicekompani,
- ☐ en del chefer/ställföreträdare vid verkstads- eller förrådsförband.

Av underlag som utredningen har erhållit från värnpliktsverket rörande krigsplaceringen i maj 1989 av försvarsmaktens civila personal framgår att 25 % av de krigsplacerade civila tjänstemännen inom försvarsmakten utgjordes av kvinnor. Av dessa torde endast ett ringa antal ha någon form av militär befälsutbildning.

Vad gäller de manliga krigsplacerade civila tjänstemännen finner FÖPU rimligt anta att huvuddelen har fullgjort grundutbildning som värnpliktiga och att ungefär en tredjedel av dessa har utbildats till befäl, vanligen värnpliktsbefäl och i vissa fall reservbefäl. Det kan vidare förutsättas att långt ifrån alla befälsutbildade män har fått militär utbildning upp till den kompetensnivå som gäller för vederbörandes krigsbefattning för civil tjänsteman.

Vad gäller nivågruppering av de civila tjänstemännens krigsbefattningar har tidigare uttalats att den är ett uttryck för "den allmänna militära och sociala värderingen av krigsmaktens personal" (prop. 1972:44, s. 21).

Ytterligare faktorer som är av betydelse för bedömning av behovet av befälsutbildning för de civila tjänstemän som tas i anspråk i befattningar på kompetensnivå 8 (gruppchefs nivå) och högre i krigsorganisationen redovisas i följande avsnitt.

5.2 Övrig bakgrund till FÖPU:s överväganden och förslag

5.2.1 Tjänsteställningssystemet m. m.

Gällande tjänsteställningssystem (prop. 1972:44, FöU 13, rskr. 166) är utformat så att det skall ge ett logiskt sammanhang mellan uppgifterna i krigsorganisationen och tjänsteställning. "Genom att sålunda knyta tjänstegraden till kompetensen för krigsuppgifter får man automatiskt en koppling mellan grad och befattning".

I prop. 1972:44 angavs vidare: "Vad slutligen gäller den civila personalen inom krigsmakten finns inget behov av regler om tjänsteställning. Civil personal tillhör i stället fyra tjänstegrupper, varav en jämsställs med regementsbefäl och högre befäl, en med kompanibefäl, en med plutonsbefäl samt en med gruppbefäl och meniga".

Reglerna om tjänstegrupper för civil personal i krigsorganisationen upphörde att gälla i och med det förutnämnda beslutet (prop. 1982/83:143, FöU 13, rskr. 299) att all personal inom den militära krigsorganisationen i krig har militär ställning. Någon formell föreskrift om att begreppet tjänstegrupper skall upphöra att gälla har dock inte utfärdats.

Regeringens förordning (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal anger att den anställda militära personalen med undantag av yrkesofficersaspiranter får tjänstegrader genom utnämning till tjänstegraden i en personalkår¹. "Annan personal förordnas i tjänstegraden".

¹ Skall avskaffas (prop. 1988/89:52, FöU 10, rskr. 99).

Föreskrifter om tjänsteställningsbefordran av yrkesofficerare är utfärdade av regeringen (förordningen om utbildning till och av yrkesofficerare, senaste lydelse FFS 1988:13).

Motsvarande föreskrifter för reservbefäl återfinns i reservbefälsförordningen (1972:464, omtryckt 1987:196) för försvarsmakten.

För följande personalgrupper som ingår i krigsorganisationen har regeringen utfärdat särskilda föreskrifter för förordnande av befäl:

- värnpliktig personal (förordning 1976-11-25, TFG 760376,
- frivillig A-personal (förordning 1982-01-30, TFG 750069) och
- hemvärnspersonal (förordning 1982-10-28 om tjänstegrader vid hemvärdet, FFS 1982:43).

Några motsvarande föreskrifter rörande de civila tjänstemän (tjänstpliktig personal) som är krigsplacerade i befattningar på kompetensnivåerna 2—8 finns inte.

5.2.2 Befälsrätten

Regeringens förordning (FFS 1983:31) med tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal anger bl. a. följande om befälsrätt (1 §):

”Befälsrätt innebär rätt och skyldighet för den som tillhör den militära personalen att i tjänsten utöva befäl över annan militär personal. Befälsrätten kan vara begränsad till en viss tjänsteutövning eller ett visst tjänsteuppgift.”

I prop. 1972:44 redovisades bakgrunden till behovet av regler om befälsrätt enligt följande.

”Militärteknikens och taktikens utveckling har medfört att det moderna kriget förs med relativt små, självständigt uppträdande enheter som är utspridda över stora ytor. Förbanden har ofta en tillfällig sammansättning som tid efter annan kan växla beroende på arten av de uppgifter som skall lösas. Personalsammansättning, uppgifter och organisation varierar. Vid oförutsedda situationer i strid är det nödvändigt att någon i chefens frånvaro tar ansvaret och befälet trots att han inte har utsetts till chef. Detta ställer ökade krav på befälets — inte minst det lägre befälets — förmåga och vilja att ta ansvar. Oförutsedda situationer som kräver ett snabbt ingripande kommer sannolikt att inträffa oftare i det moderna kriget än tidigare.

Regler för att i oförutsedda situationer avgöra vem som skall ingripa finns sedan länge inom krigsmakten. Med tjänsteställning förstås den inbördes turordningen i tjänsten och systemet innehåller de regler som anger denna turordning. Tjänsteställningen är således ett hjälpmedel för att bestämma skyldighet och rätt att ta befälet i chefens och ställföreträdarens frånvaro. Regler om befälsrätt är nödvändiga under krigsförhållanden.”

Regeringens tjänsteföreskrifter om befälsrätt — dvs. rätt och skyldighet att utöva befäl — har ytterst en juridisk straffrättslig innebörd eftersom felaktigt handlande eller underlåtenhet att handla i krig i vissa fall kan medföra straffrättslig påföljd. Detta förhållande måste beaktas vid över-

väganden om de civila tjänstemännens ställning i krigsorganisationen i krig.

5.2.3 Befälsutbildningen till olika kompetensnivåer

Gällande grundläggande föreskrifter för utbildning av befäl inom försvarsmakten är utfärdade av regeringen. Verkställighetsföreskrifterna är utfärdade av överbefälhavaren och försvarsgrenscheferna. I föreskrifterna förekommer stora skillnader i fråga om mål för, omfattning av och innehåll i utbildningen beroende av vilken kategori av personal som utbildningen gäller. Allmänt taget har den frivilliga A-personalen och enstaka värnpliktskategorier den kortaste och yrkesofficerarna den mest omfattande utbildningen till befäl. I den normala utbildningen till befäl ingår vanligen följande huvudgrupper av utbildning

- ☐ allmänmilitär utbildning,
- ☐ ledarskapsutbildning — i yrkesofficersutbildningen benämnd ledar(skaps-) och lärarutbildning,
- ☐ fackutbildning.

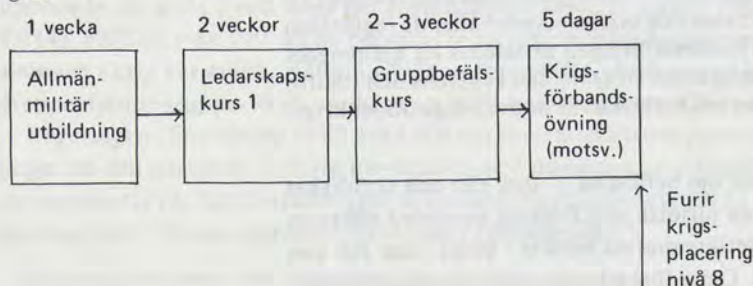
I utbildningsgångar som är snävt inriktade mot en viss krigsbefattning används ofta begreppet befattningsutbildning i stället för begreppet fackutbildning. Det bör emellertid observeras att det inte förekommer några skarpa gränser mellan de nyss nämnda tre huvudgrupperna av utbildning eftersom utbildning i ledarskap och dess tillämpning ingår i såväl den allmänmilitära befälsutbildningen som i fackutbildningen.

FÖPU redovisar i det följande några exempel på utbildning av befäl inom försvarsmakten. Redovisade exempel på utbildning av frivillig A-personal gäller den nya utbildningsgång som planerades våren 1989 för att träda i kraft senast från den 1 januari 1990. Se även bilaga 9 av vilken bl. a. framgår befodringsutbildningens längd inom den frivilliga befälsutbildningen (FBU).

Utbildning till gruppchefs nivå (nivå 8)

Frivillig A-personal på menignivå (nivå 9) går igenom utbildning om totalt sex till sju veckor (enligt figur 5.1) före utnämning till furir (nivå 8) och krigsplacering som gruppchef.

Figur 5.1 Utbildning av frivillig A-personal till gruppchef (nivå 8) med furirs tjänstegrad



Inom flygvapnet ges vissa gruppbefälsuttagna värnpliktiga en allmänmilitär gruppbefälsutbildning med mål att den värnpliktiga skall kunna bl. a.

- ☐ biträda nästeschef vid förberedelser för och genomförande av försvar av motståndsnäste,
- ☐ gruppera grupp för försvar i hastigt läge.

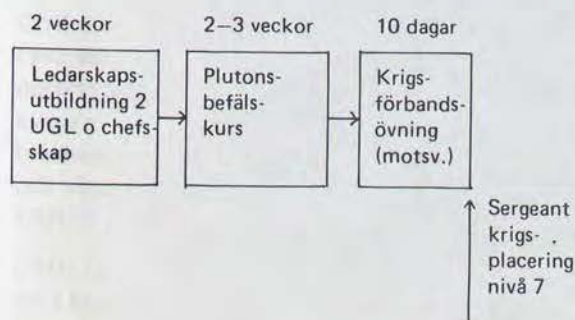
Denna utbildning omfattar en vecka. Även utbildningen av hemvärnsman till hemvärnsgruppchef omfattar en vecka (40 timmar). Menig hemvärnsman som är krigsplacerad vid stridande förband skall antingen ha fullgjort grundutbildning som värnpliktig eller ha gått igenom hemvärnets grundläggande utbildning. Denna omfattar 120 timmar vartill kommer två års kontrakterad utbildning om 20 timmar innan placering i stridande förband äger rum. Denna utbildning genomförs vid hemvärnets stridsskola eller i regi av försvarsområdesbefälhavare/driftvärnschef.

Grundutbildningen av gruppbefälsuttaga värnpliktiga omfattar mellan 269 (för några värnpliktslinjer inom flygvapnet) och 350 dagar.

Utbildning till troppchefsnivå (nivå 7)

Frivillig A-personal på gruppchefsnivå (nivå 8) erhåller utbildning (enligt figur 5.2) om totalt sex till sju veckor före utnämning till sergeant (nivå 7) och krigsplacering i befattning på troppchefsnivå.

Figur 5.2 Utbildning av frivillig A-personal (gruppchef) till troppchef (nivå 7) med sergeants tjänstegrad

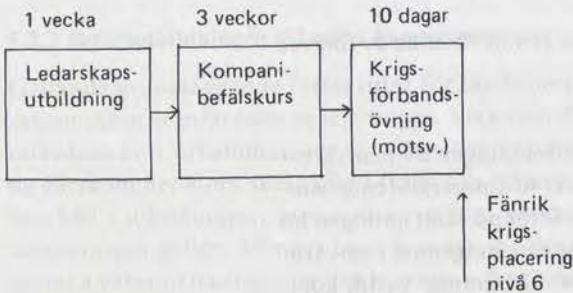


Grundutbildningen av plutonsbefälsuttaga värnpliktiga omfattar för närvarande mellan 324 och 444 dagar. Utbildning i ledarskap sker fortlöpande under huvuddelen av tiden för grundutbildningen.

Utbildning till plutonchefsnivå (nivå 6)

Frivillig A-personal på troppchefsnivå (nivå 7) går igenom befälsutbildning (se figur 5.3) om sammanlagt cirka sex veckor före utnämning till fänrik (nivå 6) och krigsplacering i befattning på plutonchefsnivå.

Figur 5.3 Utbildning av frivillig A-personal (troppchef) till plutonchef (nivå 6) med fänriks tjänstegrad

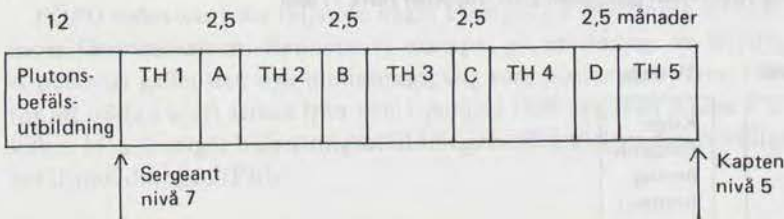


Grundutbildningen av kompanibefälsuttagna värnpliktiga omfattar lägst 450 dagar före utnämning till fänrik. Liksom vad gäller grundutbildningen av plutonsbefälsvärnpliktiga sker befälsutbildningen fortlöpande under huvuddelen av tiden.

Utbildning till kompanichefsnivå (nivå 5)

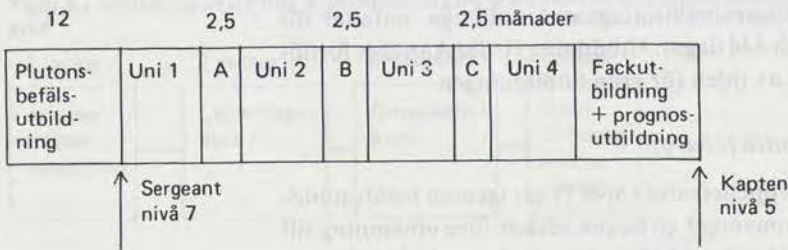
FÖPU redovisar i figur 5.4 den nya utbildningsgången för yrkesofficer, flygingenjör som fastställdes våren 1989 och i figur 5.5 utbildningsgången för yrkesofficer, försvarsmeteorolog. Båda kategorierna fullgör

Figur 5.4 Ny utbildningsgång till yrkesofficer, flygingenjör



A = officershögskola, B = krigshögskola,
C = teknisk praktiktjänstgöring, D = förbandstjänstgöring,
TH = teknisk högskola.

Figur 5.5 Utbildningsgång till yrkesofficer, försvarsmeteorolog



A = officershögskola, B = GFU (grundläggande flygförarutbildning),
C = krigshögskola, Uni = universitet.

grundutbildning som plutonsbefälsuttaga värnpliktiga samt går under sommaruppehållen mellan högskole-/universitetsstudierna genom en begränsad officershögskolekurs om två och en halv månad resp. en begränsad krigshögskolekurs också om två och en halv månad. Utbildningsgången avslutas med att aspiranten antas som yrkesofficer (nivå 5) och utnämns till kapten.

FÖPU vill här också redovisa kraven för anställning av läkare som yrkesofficer, kapten (nivå 5) i försvarets medicinalkår. Dessa krav är följande.

- ☐ Civil specialistkompetens som läkare.
- ☐ Fullgjord grundutbildning som värnpliktig eller för kvinnor eller den som inte har fullgjort grundutbildning som värnpliktig genomgång av allmänmilitär utbildning om cirka sex veckor.
- ☐ Fackutbildning vid försvarets sjukvårdshögskola om sju veckor.
- ☐ Grundläggande stabsläkarkurs om två veckor.

I sammanhanget bör emellertid observeras att försvarsläkarna i folkrättsligt hänseende tillhör kategorin sjukvårdspersonal med särskilt folkrättsligt skydd som icke stridande. Övriga i denna punkt behandlade personalgrupper som ingår i de väpnade styrkorna är kombattanter. Som kombattanter har de enligt folkrätten *rätt* att strida med vapen och därtill som svenska krigsmän ovillkorlig *skyldighet* att göra detta (brottsbalken 21:13).

5.2.4 Tidigare förslag i frågan om den civila personalens ställning i krigsorganisationen

Civilmilitärutredningen (CMU) konstaterade i sitt betänkande (SOU 1982:48) Försvarmaktens personalkategorier att all personal som i krig ingår i vår militära krigsorganisation (de väpnade styrkorna), som konsekvens av folkrättens begrepp, måste benämnas militär. Dittills gällande bestämmelser innebar en indelning i tre kategorier: militär, civilmilitär och civil personal. Som nämnts bestämde riksdagen i enlighet med CMU:s förslag.

CMU föreslog vidare en kategoristruktur med två "befälsrättskategorier" i krigsorganisationen benämnda

- ☐ militär allmäntjänstpersonal (MA) och
- ☐ militär facktjänstpersonal (MF).

"Befälsrättskategorin" MA skulle i princip ha den fullständiga befälsrätt som den dåvarande militära kategorin hade.

"Befälsrättskategorin" MF skulle ha begränsad befälsrätt som innebar att befälsperson inom kategorin skulle kunna ta befäl över annan personal inom eget fack (yrkesfack, yrkesgren eller specialtjänstgren) med till denna knuten eller begränsad allmänmilitär verksamhet, främst bevakning och försvar av egen arbetsplats.

"Befälsrättskategorin" MF skulle enligt CMU:s förslag omfatta bl. a. värnpliktig sjukvårdspersonal, del av den då civilmilitära personalen,

den då civilmilitära frivilliga A-personalen och huvuddelen av den då civila personalen i krigsorganisationen.

Överbefälhavaren uttalade i sitt remissvar 1983-02-21 (PersP. 307:30197) följande:

"Jag biträder i stort utredningens förslag om att personalen bör indelas i kategorierna militär och civil personal samt den principiella indelningen av den militära personalen i militär allmäntjänstpersonal (MA) och militär facktjänstpersonal (MF)."

Överbefälhavaren biträdde däremot ej CMU:s förslag att den då civilmilitära personalen på aktiv stat skulle delas i skilda befälsrättskategorier. Han förordade i stället att samtlig civilmilitär personal på aktiv stat fördes till gruppen yrkesofficerare.

CMU:s förslag om två skilda befälsrättskategorier i krigsorganisationen godtogs inte i beslutet rörande indelningen av försvarsmaktens personal (prop. 1982/83:143, FöU 13, rskr. 299). I propositionen anfördes i stället följande:

"Utgångspunkten för befälsrätten är chefsskapet. Det innebär att rätten och skyldigheten att utöva befäl på ett naturligt sätt är avgränsad till den verksamhet som en viss chef leder. Några speciella regler om befälsrätten för vissa personalkategorier behövs därför normalt inte. Det finns dock enstaka situationer då det kan framstå som mindre lämpligt att en chef med utpräglad specialistkompetens men med begränsad allmänmilitär kompetens för befäl över allmäntjänstpersonal. Enligt de principer som ligger till grund för de nya regeringsbestämmelserna om befälsrätt bör överbefälhavaren kunna meddela de bestämmelser som behövs i sådana fall så att befälsrätten får en lämplig avgränsning."

Överbefälhavaren har inte meddelat några sådana bestämmelser.

5.2.5 Folkrättens bestämmelser om krigsfångar

I Genève-konventionen den 12 augusti 1949 angående krigsfångars behandling (den tredje Genève-konventionen, även kallad krigsfångekonventionen) stadgas bl. a. att krigsfångars behandling i viss mån beror på vederbörandes tjänstegrad.

Där anges t. ex. att krigsfångar av officers och likställd grad skall behandlas med den hänsyn som tillkommer deras grad och ålder (GK III art. 44). Särskilda regler gäller om betjäning i officersslägren. Skillnaden är också påtaglig i vad gäller rätten att använda krigsfångar för arbete. Krigsfångar av underofficers grad må endast användas till övervakningsarbete. Officerare och likställda må icke under några omständigheter åläggas arbete. Skulle däremot officerare eller likställda anhålla om arbete skall passande sådant såvitt möjligt erbjudas dem.

5.3 Överväganden, slutsatser och förslag

5.3.1 Personalens ställning i krigsorganisationen

Av det föregående framgår att alla krigsbefattningar för de civila tjänstemännen i krig är militära och fördelade på skilda kompetensnivåer. Fler-talet civila tjänstemän på kompetensnivå 8 och högre har i krigsorganisationen i stort samma arbetsuppgifter som i fredsorganisationen — dvs. som fackmän inom visst område. Vissa är även arbetsledare/chefer och/eller utbildare. Några få civila tjänstemän har i krigsorganisationen renodlade chefs- eller ställföreträdarebefattningar vid förband (motsvarande).

All annan militär personal som utbildas för befattningar på kompetensnivå 8 och högre i krigsorganisationen har vid tjänstgöring i denna militär tjänstegrad. För denna personal finns fastställda normer för bl. a. utbildning och förordnande (motsvarande) i tjänstegrad.

Uppgifterna för de civila tjänstemännen på kompetensnivå 8 och högre i krigsorganisationen synes i och för sig inte alltid motivera att personalen har militär befälsställning. Den rent fackmässiga kompetensnivån är emellertid oftast jämförbar med den som övrig militär personal innehar. Nivån är alltså betingad av kraven på personalens utbildning/fackmässiga kompetens som medför särskilt ansvar (personellt, materiellt, ekonomiskt) samt befälsrätt/arbetsledning. Därmed följer att nivån ger personalen viss status och standard i fråga om t. ex. förplägnad, transporter, förläggning etc.

Den översyn av nivågrupperingen av befattningarna för civil personal som värnpliktsverket gjorde 1985—86 synes inte innebära några nämnvärda ändringar av den nivågruppering som för närvarande tillämpas i personaltabellerna (P-tabellerna). Det synes heller inte vara troligt att radikala ändringar kan förväntas eftersom nivågrupperingen som nyss har påpekats närmast återspeglar de civila tjänstemännens fackmannamässiga och "sociala" ställning i krigsorganisationen.

I krigsorganisationen finns emellertid på kompetensnivå 8 (gruppchefs-nivå) och i enstaka fall på nivå 7 (troppchefs-nivå) vissa befattningar av typ montör, tekniskt biträde, ritare, kontorist, expeditionsvakt etc. i vilka innehavaren, såvitt FÖPU kan bedöma, inte är vare sig chef eller arbetsledare för annan personal. Utredningen anser det vara motiverat att en fortsatt fortlöpande översyn görs av nivågrupperingen för dessa och andra liknande krigsbefattningar för civila tjänstemän. Härigenom skulle i varje fall en del befälsutbildningsbehov kunna försvinna.

FÖPU finner att de civila tjänstemän som ingår i krigsorganisationen på kompetensnivå 8 och högre behöver en tjänstegrad som svarar mot deras fackmannakompetens och den nivå på vilken denna kompetens kommer till användning. Med en militär grad följer också befälsrätt — dvs. rätt och skyldighet att utöva befäl över annan militär personal (jfr p. 5.2.2). Civila tjänstemän som har chefs- eller arbetsledande uppgifter inom sitt fack måste också redan för sina freds-uppgifter ha den ledarut-

bildning som fackverksamheten kräver (jfr FÖPU:s första betänkande, SOU 1988:12, Civil personal i försvaret, kap. 9).

Som utredningen har anfört i sitt första betänkande är det otillfredsställande att någon utbildning i befälsföring inte redan ingår i utbildningen av de krigsplacerade civila tjänstemän som saknar sådan utbildning. Mot bakgrunden av gällande principer för nivågruppering och föreskrifter om befälsrätt är det nödvändigt att sådan utbildning tillkommer.

Vad gäller fackutbildning för uppgifterna i krigsorganisationen förutsätter FÖPU att sådan utbildning antingen redan ingår i de krigsplacerade civila tjänstemännens utbildning eller att den tillkommer som en följd av utredningens förslag i dess första betänkande. FÖPU utgår alltså från att alla civila tjänstemän som krigsplaceras i försvarsmaktens krigsorganisation och som tidigare inte har gått igenom någon militär utbildning ges den allmänmilitära utbildning av i stort samma inriktning och omfattning som frivilligpersonal med A-avtal får (jfr FÖPU:s förslag i det första betänkandet, kap. 8).

Med dessa utgångspunkter återstår det att ge de civila tjänstemännen på kompetensnivå 8 och högre nivå i krigsorganisationen erforderlig förmåga att leda och genomföra allmänmilitär verksamhet i de situationer som kan bli aktuella under beredskapstillstånd och krig.

Av bilaga 9 framgår att den kompetenshöjande utbildningen (befordringsutbildningen) för värnpliktiga i regi av den frivilliga befälsutbildningsrörelsen (FBU) omfattar följande antal veckor och härutöver genomförande av krigsförbandsövning(ar) (KFÖ)

från nivå 9 (menig)	
till nivå 8 (gruppchef)	4— 5 veckor + en KFÖ
från nivå 8 (gruppchef)	
till nivå 7 (troppchef)	12—14 veckor + två KFÖ
från nivå 7 (troppchef)	
till nivå 6 (plutonchef)	15—18 veckor + en—två KFÖ
från nivå 6 (plutonchef)	
till nivå 5 (kompanichef)	8—14 veckor + en—två KFÖ.

Av samma bilaga framgår även att en reservofficer på nivå 5 (kompanichef) som har genomfört en krigsförbandsövning och som bedöms lämplig för vidareutbildning till nivå 4 (bataljonschefsnivå) kan uppnå denna nivå om han åtar sig ytterligare utbildning om sex veckor (reservofficerskurs vid militärhögskolan).

Av utbildningsgångarna i p. 5.2.3 för yrkesofficer, flygingenjör resp. försvarsmeteorolog kan utläsas att befälsutbildning till nivå 5 kräver ytterligare ett antal månader.

Av p. 5.2.3 framgår att den kompetenshöjande utbildningen med undantag för fackutbildningen men inkl. krigsförbandsövning (motsvarande) för frivillig A-personal omfattar följande antal veckor

från nivå 9 (menig)	
till nivå 8 (gruppchef)	4 veckor
från nivå 8 (gruppchef)	
till nivå 7 (troppchef)	4 veckor
från nivå 7 (troppchef)	
till nivå 6 (plutonchef)	3 veckor.

En militär befälsutbildning av de civila tjänstemännen så att alla män får samma militära befälskompetens som övriga män i befälsbefattningar på motsvarande kompetensnivåer i krigsorganisationen kräver, som framgår av det föregående, mycket stora utbildningsinsatser. Också en militär befälsutbildning av de civila kvinnliga tjänstemännen inom försvarsmakten till motsvarande militära kompetensnivå som den frivilliga A-personalens är resurskrävande.

FÖPU anser det vara realistiskt att utgå från att det är nödvändigt av praktiska och ekonomiska skäl att begränsa den militära befälsutbildningen till aktuell kompetensnivå för de civila tjänstemän som saknar tillräcklig sådan utbildning. Utredningen får också framhålla att en befälsutbildning som omfattar flera månader inte heller är sakligt motive-rad för flertalet civila tjänstemän med hänsyn till deras uppgifter i krigsorganisationen. Syftet med krigsplaceringen är nämligen att tillföra krigsorganisationen den civila yrkeskompetens som de besitter.

FÖPU föreslår därför att utbildningen i befälsföring för civila tjänstemän inriktas enligt följande.

- ☐ Viss minimiutbildning i befälsföring åt alla tjänstemän på kompetensnivå 8 och högre med mål att de skall kunna utöva befäl i en strids-situation avseende försvar av och åtgärder för skydd m. m. mot anfall, eldöverfall e. d. av egen arbetsplats, eget fordon vid färd mellan arbetsplats och förläggning samt egen förläggning. FÖPU utvecklar detta förslag närmare i p. 5.3.2.
- ☐ En mera omfattande befälsutbildning för de civila tjänstemän som i krigsorganisationen har uppgifter som chefer eller ställföreträdare för förband och som tidigare inte har gått igenom erforderlig befälsutbildning för sin krigsbefattning. Exempel på sådana tjänstemän kan finnas bland dem som avses som
 - ställföreträdande chef för verkstadstropp resp. drivmedelspluton inom flygvapnets basbataljoner,
 - chef för markteleservicekompani inom flygvapnet,
 - chefer för vissa verkstads- eller förrådsförband.

FÖPU behandlar detta förslag närmare i p. 5.3.3.

Det här framförda innebär att huvuddelen av de civila tjänstemännen på kompetensnivå 7 och högre i krigsorganisationen inte kommer att ha samma befälsföringsförmåga som övrig militär personal på motsvarande nivå. Detta motiverar, ej minst med hänsyn till den enskilde, att deras befälsrätt på något sätt avgränsas.

Detta skulle i och för sig kunna ske genom att de över huvud taget inte

ges någon militär tjänstegrad (motsvarande). De skulle i stället på uniformen kunna bära ett särskilt gemensamt tjänstetecken som utmärker deras ställning. En annan lösning skulle kunna vara att de bär en bröstbricka av vilken befattningen framgår, t. ex. stabsjurist, personalvårdsassistent, utbildningsintendent, kokgruppchef, förrådsgruppchef, maskingruppchef, ställföreträdande chef för drivmedelspluton osv.

I båda fallen är emellertid alla civila tjänstemän då att folkrättsligt betrakta som meniga.

FÖPU föreslår i stället att den tjänstepliktiga personalens (jfr FFS 1983:50, 2 §, p. 8) befälsrätt anges som rätt och skyldighet att i tjänsten utöva befäl inom sitt funktionsområde (fack), sin tjänstegren (motsvarande). Inom detta/denna, där den tjänstepliktiga personalen har en särskild yrkeskompetens, bör rätten och skyldigheten att föra befäl i frågor som rör verksamheten inom tjänstegrenen (motsvarande) kunna utövas även över annan än underställd personal. Den tjänstepliktiga personalen föreslås härutöver ha rätt och skyldighet att utöva befäl över annan militär personal under viss begränsad allmänmilitär verksamhet, främst bevakning och försvar av egen arbetsplats, förläggning m. m.

Utredningens förslag rörande de civila tjänstemännens ställning i krigsorganisationen innebär att bl. a. följande författningar bör tillkomma.

- ☐ Förordning om ändring i förordningen (FFS 1983:31) med tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal.
- ☐ Förordning om militär utbildning av och förordnande i tjänstegrad för civila tjänstemän inom försvarsmakten.

Förslag till författningar återfinns i bilaga 10. Förordningarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1990.

FÖPU utgår från att det bör ankomma på överbefälhavaren att meddela de tillämpningsföreskrifter som behövs.

5.3.2 Minimiutbildning i befälsföring för civil personal

Som framgår av p. 5.3.1 anser FÖPU det vara nödvändigt att alla civila tjänstemän i befattningar på gruppchefsnivå (nivå 8) och högre nivåer i krigsorganisationen har förmåga att leda viss allmänmilitär verksamhet. Sådan verksamhet kan vara bevakning och försvar av egen verksamhet/arbetsplats/uppehållsplats/förläggning eller motsvarande. De bör även ha förmåga att leda åtgärder för skydd mot olika stridsmedel och viss sjukvårdstjänst. De bör slutligen också, liksom övrigt befäl i vår militära krigsorganisation, ha viss förmåga att, om så erfordras, tjänstgöra som befäl under fria kriget.

Minimiutbildningen i befälsföring för icke befälsutbildade civila tjänstemän som krigsplaceras i befälsbefattningar i krigsorganisationen bör med anledning av det anförda innehålla bl. a. följande

- ☐ erforderlig orientering om krigsorganisationen och utbildning i folkrättens regler,
- ☐ utbildning i ledarskap,

- ☐ övningar i att i ett nödläge leda strid med grupp eller motsvarande antal personer,
- ☐ chefs åtgärder för skydd då egen enhet utsätts för eldverkan eller för A-, B-, C- eller brandstridsmedel såväl på arbetsplats etc. som under transport mellan arbetsplats och förläggning samt
- ☐ sjukvårdstjänst, främst avseende åtgärder på skadeplats.

Utbildningen i befälsföring för den icke befälsutbildade civile tjänstemannen bör enligt FÖPU:s mening som ett absolut minimum omfatta en vecka eller ca 40 timmar. De civila tjänstemän som inte är värnpliktsutbildade och heller inte har genomgått någon ledarskapsutbildning för sin fredsbeftattning bör enligt FÖPU:s uppfattning gå igenom befälsutbildning av ungefär samma omfattning, dvs. cirka tre veckor, som den frivilliga A-personalen går igenom till kompetensnivå 8 (gruppchefsnivå).

Minimiutbildningen i befälsföring bör i stor utsträckning genomföras lokalt eller — för vissa mindre myndigheter inom försvarsmakten — regionalt.

Även frivillig utbildning i regi av den frivilliga befälsutbildningsrörelsen (FBU) kan komma i fråga för anställd civil personal. Den frivilligutbildning som äger rum inom de avtalsslutande frivilligorganisationerna har däremot som mål att utbilda personal för de krigsbeftattningar som skall besättas med frivillig personal. Enligt FÖPU:s mening bör det dock, i den mån lediga elevplatser finns, också vid kurser inom dessa organisationer finnas möjlighet att ta emot enstaka civil försvarstjänsteman som frivillig elev. Härigenom utnyttjas tillgänglig utbildningskapacitet på bästa sätt.

5.3.3 Militär befälsutbildning för civil personal i vissa befälsbeftattningar

Som framgår av p. 5.1 är vissa civila tjänstemän i krigsorganisationen chefer för eller ställföreträdare vid enheter som innehåller såväl annan fredsanställd civil personal som värnpliktiga. I åtskilliga fall är dessa krigsförband (motsvarande) lokaliserade eller grupperade så att enhetens chef med den personal som ingår i förbandet själv måste svara för bevakning och försvar samt i vissa fall även leda marsch och/eller transport vid omgruppering e. d. Personalstyrkan vid sådant förband kan variera från grupp (ca 10 man) till kompani (150—200 man).

FÖPU anser att civil tjänsteman som krigsplaceras som chef eller ställföreträdare för chef för sådant förband bör ha en mot sina krigsuppgifter svarande militär utbildning. Om förbandet har kompanistorlek bör chef och ställföreträdare ha erforderlig utbildning för kompanichefsuppgifterna. Är förbandet av plutons storlek bör chefen vara utbildad att leda pluton osv. Dessa krav måste ställas av bl. a. hänsyn till den personal som står under befäl av chefen för aktuellt förband.

Utredningen finner att det redan i samband med tillsättning av en civil tjänst vilkens innehavare avses krigsplaceras som chef eller ställföreträdare för ett förband av här behandlat slag, kan anges som kompetensönskemål att sökande bör ha genomgått viss preciserad militär utbildning.

För de fall då en civil tjänsteman som saknar erforderlig militär kompetens redan är eller avses bli krigsplacerad som chef eller ställföreträdare för förband e. d. med bevaknings- och försvarsuppgifter etc. är det nödvändigt att vederbörande ges den kompletterande militära utbildning som behövs för att han eller hon tillfredsställande skall kunna lösa sina chefsuppgifter i krig. Myndigheten bör ange att det ingår i tjänsten att gå igenom sådan militär utbildning.

Sådan kompletterande utbildning kan anordnas antingen lokalt, regionalt eller centralt inom försvarsgren.

Utbildningen till toppchefsnivå bör enligt FÖPU:s mening oftast kunna anordnas lokalt medan utbildningen till högre nivåer sannolikt kan behöva anordnas vid regional eller central skola.

5.3.4 Militär befälsutbildning före övergång till tidigare befattning för yrkesofficer

FÖPU framför i det följande synpunkter och förslag på behovet av befälsutbildning för sådan civil tjänsteman som i enlighet med vad som anges i kapitel 4 av arbetsgivare och krigsförbandschef bedöms vara den mest lämpade att fullgöra arbetsuppgifterna i freds- och krigsorganisationen i ledigbliven befattning som tidigare har avsetts för yrkesofficer.

Utredningen utgår, liksom i p. 5.3.1, från att tjänstemannen innan övergång till de nya arbetsuppgifterna i fredsorganisationen äger rum har erhållit all den fackutbildning som behövs för såväl uppgifterna i freds- som i krigsorganisationen. FÖPU förutsätter vidare att de fackkunskaper för de nya freds- och krigsuppgifterna som den enskilde har bibringats också fortlöpande underhålls genom fortbildning och repetitionsutbildning under krigsförbandsövningar (motsvarande).

Den militära befälsutbildning som den civila tjänstemannen bör gå igenom före övergång till befattning som tidigare har avsetts för yrkesofficer bör enligt FÖPU:s mening vara behovsanpassad. Om tjänstemannen avses för en befattning i krigsorganisationen i vilken arbetsuppgifterna i huvudsak är desamma som i fredsorganisationen och/eller har karaktären av civila fackmanna- och ibland arbetsledaruppgifter bör det vara möjligt att begränsa befälsutbildningen till den minimiutbildning som FÖPU föreslår i p. 5.3.2.

Om den civile tjänstemannens kommande befattning i krigsorganisationen innebär att vara chef eller ställföreträdare vid enhet som innehåller annan fredsanställd civil personal och/eller värnpliktiga och enhetens personal också måste svara för bevakning och försvar ställs större krav på chefens/ställföreträdarens förmåga att utöva befäl. I sådant fall bör den civile tjänstemannen ha lägst den befälsutbildning som FÖPU föreslår i p. 5.3.3. För vissa befattningar kan det bli nödvändigt att den civile tjänstemannen går igenom en än mera kvalificerad befälsutbildning i form av hel eller huvuddelen av kurs i yrkesofficersutbildningen. Detta måste enligt FÖPU:s uppfattning bedömas och prövas från fall till fall.

5.4 Kostnader för förslagen

5.4.1 Allmänt

FÖPU belyser i det följande vissa ekonomiska konsekvenser av de förslag som utredningen lägger fram i detta kapitel. Beräkningarna är överlagsmässiga och avser förändringar i årliga kostnader vid genomförande av utredningens förslag jämfört med att nuvarande ordning behålls.

De förändringar i de årliga kostnaderna som redovisas i p. 5.4.2 hänför sig till en tidpunkt då FÖPU:s förslag kan anses vara helt genomförda och då alla civila tjänstemän inom försvarsmakten vilka ingår som befäl i den militära krigsorganisationen har den föreslagna befälskompetensen. FÖPU räknar med att myndigheterna behöver en period om cirka fem år för att ge nu krigsplacerade civila tjänstemän denna kompetens.

De särskilda kostnaderna under denna övergångsperiod redovisas i p. 5.4.3.

Beräkningarna i detta kapitel görs på grundval av underlag från värnpliktsverket om hur krigsbefattningarna för civila tjänstemän för närvarande är fördelade på män och kvinnor. FÖPU gör också antaganden om jämn åldersfördelning samt jämn avgång och rekrytering av de civila tjänstemännen. Vidare görs antagandet att de manliga krigsplacerade tjänstemännen är fördelade på värnpliktskategorier på i stort samma sätt som övriga män inom riket. Utredningen utgår i sina kostnadsberäkningar slutligen från att instruktörsarvoden inte utgår till dem som på lokal nivå leder den militära befälsutbildningen av de civila tjänstemännen.

I kostnadsberäkningarna medräknas inte lönekostnaderna för tid då tjänstemännen deltar i utbildning eftersom kostnader uppkommer endast i de fall ersättare anställs.

I detta sammanhang vill FÖPU även peka på att åtgärderna att ta i anspråk de yrkesskickliga, anställda civila tjänstemännen i krigsorganisationen och att i förekommande fall ge dem den i p. 5.3.2 eller 5.3.3 föreslagna utbildningen är en lösning som ger god effekt i förhållande till kostnaderna. Om de anställda civila tjänstemännen inte skulle tas i anspråk för vissa befälsuppgifter i krigsorganisationen skulle det bli nödvändigt att för samma uppgifter utbilda annan personal, bl. a. värnpliktiga eller A-personal. En sådan lösning — i de fall den över huvud taget är möjlig — skulle dra högre kostnader och ge lägre effekt.

5.4.2 Kostnader vid genomfört system

FÖPU räknar med följande årliga kostnadsökningar i stort för minimiutbildning (enligt p. 5.3.2) och befälsutbildning (enligt p. 5.3.3) för vissa civila tjänstemän inom försvarsmakten

☐ minimiutbildning av män	400 000 kr.
☐ minimiutbildning av kvinnor	1,5 milj. kr.
☐ befälsutbildning för vissa tjänstemän	30 000 kr.

Årlig totalkostnad vid genomfört system kan således uppskattas till ca 1,9

milj. kr. Som framgår av p. 5.4.1 redovisas inte några lönekostnader för elever under utbildning.

FÖPU har vid de överslagsberäkningar som har lett fram till de nyssnämnda beloppen gjort bl. a. följande antaganden utöver de som framgår av p. 5.4.1.

Ca 180 män och 240 kvinnor behöver årligen vid genomfört system gå igenom den föreslagna minimiutbildningen. Huvuddelen av denna utbildning förutsätts komma att anordnas lokalt. För 10 % av eleverna räknas med rese- och traktamentskostnader.

Behovet av befälsutbildning (enligt p. 5.3.3) för viss civil personal i befälsbefattningar är en tvåveckorskurs för enstaka tjänstemän per år. Det antas att aktuell personal härvid kan ansluta som elev till redan befintlig lokalt, regionalt eller centralt anordnad kurs.

5.4.3 Kostnader av övergångskaraktär

I enlighet med utredningens förslag i p. 5.3.1 blir det nödvändigt att anskaffa gradbeteckningar för alla civila tjänstemän (tjänstepliktig personal) som enligt personaltabellerna innehar befälsbefattningar i krigsorganisationen.

FÖPU bedömer att kostnaderna för anskaffning av dessa beteckningar blir små. Per år under en femårsperiod torde de inte komma att överstiga 50 000 kr.

Under en femårig övergångsperiod blir det nödvändigt att ge såväl redan anställd som nyttillkommande civil personal den föreslagna utbildningen. FÖPU räknar därför med följande årliga kostnadsökningar i stort för minimiutbildning (enligt p. 5.3.2) och befälsutbildning (enligt p. 5.3.3) för vissa civila tjänstemän inom försvarsmakten

☐ minimiutbildning av män	1,3 milj. kr
☐ minimiutbildning av kvinnor	5,1 milj. kr
☐ befälsutbildning för vissa tjänstemän	1,0 milj. kr.

Årlig totalkostnad under en femårig övergångsperiod kan således uppskattas till ca 7,4 milj. kr. Som framgår av p. 5.4.1 redovisas inte några lönekostnader för elever under utbildning.

FÖPU har vid de beräkningar som har lett fram till de nyssnämnda överslagsmässiga beloppen gjort vissa ytterligare antaganden utöver de som framgår av p. 5.4.1. Dessa är följande.

Ca 10 % av den personal som är krigsplacerad vid övergångstidpunkten utgår ur krigsorganisationen på grund av uppnådd pensionsålder och kommer därmed inte att gå genom utbildningen.

Ca 650 män och 850 kvinnor går årligen igenom den föreslagna minimiutbildningen. Huvuddelen av denna utbildning antas kunna anordnas lokalt. Rese- och traktamentskostnader beräknas för 10 % av eleverna.

Behovet av befälsutbildning (enligt p. 5.3.3) för vissa civila tjänstemän i befälsbefattningar beräknas vara en tvåveckorskurs för 25 elever per år. FÖPU räknar med att den anordnas centralt.

6 Ekonomiska bedömningar av personalinvesteringar

I kapitlet behandlar FÖPU de ekonomiska konsekvenserna av olika slag av personal- och kompetensförändringar. Investeringsbehov uppstår oberoende av om kompetensbehovet inom en organisation är oförändrat eller förändras. I kapitlet belyses därför först två slags investeringar som utgår ifrån ett oförändrat kompetensbehov inom organisationen. Därefter behandlas två slags investeringar som utgår ifrån att organisationens kompetensbehov förändras. Dessa olika investeringstillfällen infaller vid:

- ☐ Personalomsättning
- ☐ Nyinvesteringar i den anställdes kompetens
- ☐ Språngvis förändring av kompetensbehov
- ☐ Successiv förändring av kompetensbehov

Samtliga dessa investeringar har gemensamt att en för låg investeringstakt innebär en kostnadsökning i framtiden.

FÖPU har i sitt första betänkande (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret i kap. 22 redovisat de ekonomiska konsekvenserna av de däri framlagda förslagen.

Utredningen framhöll i detta första betänkande (s.71) också följande:

Personalutveckling bör betraktas som en investering för framtiden som organisationen inte har råd att avvara.

I anslutning härill pekade FÖPU också på att tidigare studier av personalomsättningskostnader visar att intern rekrytering är väsentligt mindre kostnadskrävande än extern rekrytering.

Då FÖPU i det följande redovisar ekonomiska bedömningar av personalinvesteringar sker detta för att ytterligare belysa och understryka betydelsen av sådana investeringar i den civila personalen för dess uppgifter i fred, under beredskapstillstånd och i krig.

6.1 Allmänt om investeringar

Vid alla typer av investeringar — det må vara i maskiner eller byggnader, i finansiella tillgångar eller i kunskap — finns det ett visst mönster. Allmänt gäller att de inte är kostnadsfria. Det måste finnas resurser — exempelvis skog, byggnader, finansiella tillgångar eller människor — som kan användas för olika ändamål. Dessa resurser kan antingen användas för omedelbar produktion eller sparas för framtida produktion.

Om de sparas för framtida produktion bör de förvaltas på ett sätt som innebär ett tillskott vid framtida utnyttjande. Ett alternativ till detta är att aktivt försaka produktion som i nutid behövs för att erhålla ett avsevärt tillskott i framtiden. I båda dessa fall (som egentligen är identiska) gäller att nutida produktion ges upp (vilket är en kostnad) för att i framtiden få ett större tillskott i produktionen (en högre intäkt). Målet är därför att finna vilka investeringar som är mer lönsamma än omedelbar produktion.

Investeringskalkyler enligt ovan är inget nytt. De har använts på materiella ting sedan många år tillbaka. Det samma gäller finansiella investeringar. Portföljvalsteorier har funnits under en längre tid. Vad gäller kunskap — eller investeringar i människor — har det inte varit lika uttalat och inte lika vedertaget att föra resonemang i dylika termer. Att utbildning tillför ett mervärde är allmänt erkänt men det är få som är villiga att kvantifiera detta mervärde. Denna ovilja gör det svårt att fatta beslut om investeringar i form av utbildning.

Oviljan att kvantifiera mervärdet av utbildning har många orsaker. En är att det handlar om människor. På grund av exempelvis rättviseskäl kan det vara svårt att föra denna typ av resonemang utifrån enbart ekonomiska termer. Ett annat skäl är att människor är aktiva och kan ta egna initiativ. Om en individ känner att han eller hon behöver ytterligare kunskap kan han eller hon inhämta den på egen hand.

Även om båda argumenten är giltiga är de inte fullständiga. Det är riktigt att man inte enbart kan föra resonemang utifrån ett ekonomiskt synsätt, men det innebär inte att man skall ignorera ekonomisk information. Vidare bör kvalitativa och kvantitativa resonemang ses som komplement snarare än motsatser vid inhämtande av beslutsunderlag. Vad gäller den aktiva människan är det inte rationellt att förvänta sig att en anställd själv skall bekosta samtliga investeringskostnader utan att erhålla alla framtida intäkter. Resultatet kommer att bli att individen "underinvesterar" i sig själv.

6.2 Investeringar i utbildning och utveckling av personal

I det följande drar FÖPU upp riktlinjerna för hur ett resonemang i ekonomiska termer kan se ut för att erhålla ett beslutsunderlag för investering i utbildning och utveckling av personal. Detta görs i form av fyra

olika typer av investeringar i personal, indelade utifrån vad som utlöser behovet. Utgångspunkten i samtliga fall är ett nollalternativ, vilket innebär att ingenting görs i fråga om personalinvesteringar. Därefter diskuteras alternativa lösningar för att öka framtida intäkter alternativt minska framtida kostnader genom ett investeringsförfarande.

Hänsyn kommer endast att tas till de ekonomiska aspekterna. Exempelvis rättvisekrav och olika typer av sociala nyttokonsekvenser dvs. konsekvenser som återfinns utanför organisationen kommer inte att medräknas.

Sättet att betrakta kostnader i det följande bygger på att kostnader uppstår när resurser används för andra ändamål än de ursprungligen var avsatta för. Detta skiljer sig delvis från behandlingen i kapitel 5. Så kommer till exempel värdet av arbetskraftsbortfall att behandlas för sig.

De fyra fall av investeringar som behandlas är:

- ☐ Ersättningsinvestering på grund av minskad kompetenstillgång vid personalomsättning.
- ☐ Nyinvestering för att utöka den anställdes personliga kompetens.
- ☐ Investering på grund av språngvis förändring av kompetensbehov vid införande av ny teknik.
- ☐ Investering på grund av successiv förändring av kompetensbehov vid omvärldsförändringar.

Dessa fyra fall är inte ömsesidigt uteslutande utan har många gemensamma drag vad gäller förutsättningar, effekter, kostnader och resultat.

6.2.1 Ersättningsinvestering vid personalomsättning

Vid personalavgångar går kompetens förlorad för organisationen. Om arbetsgivaren då inte ersätter avgången personal kommer arbetsuppgifterna inte att utföras. Viss intern omfördelning av arbetsuppgifter kan göras, nya prioriteringar kan tillkomma men problemet kommer att kvarstå. Det finns inte tillräckligt med arbetskraft och/eller kompetens för att lösa alla ålagda uppgifter. Resultatet blir att uppgifter måste utgå eller att ambitionsnivån sänks. Om detta inte tillåts innebär det att organisationens kompetensbehov är oförändrat och följaktligen måste ny personal anställas.

En fråga är således hur organisationen till lägsta kostnad kan få en ny medarbetare med en kompetens som innebär att denne kan lösa de uppgifter som annars måste utgå. Denne bör, förutom att på ett fullgott sätt kunna lösa arbetsuppgifterna, även ha ett lämpligt mått av branschvana, kännedom om interna förhållanden etc. för att kunna arbeta på ett rationellt sätt. Beroende på vilka arbetsuppgifter det är frågan om kan dessa krav variera starkt.

Kostnader vid personalomsättning

Om personalen av olika anledningar inte bidrar till produktionen kvarstår personalkostnaden utan att motsvarande värde produceras. Det ar-

betskraftsbortfall som uppstår vid personalomsättning innebär därför en kostnad för organisationen utan att någon nytta erhålls. Nedan kommer därför att visas storleken på produktionsvärdet som går förlorat samt övriga kostnader som uppstår vid personalomsättning.

Det är rimligt att anta att en arbetstagare som har beslutat sig för att avsluta en anställning under den sista tiden på sin arbetsplats inte har normal intensitet i sitt arbete. Dessutom minskar antalet lämpliga arbetsuppgifter successivt på grund av den allt kortare tid som den anställde har att fullgöra uppgiften på. Längden på nedtrappningsperioden är beroende på längden av de arbetsmoment som den anställde utför. Vid kortcykliska moment, till exempel inmatning av redovisningsdata, har den anställde lämpliga arbetsuppgifter under en stor del av sin uppsägningstid.

Under hela denna tid betalas full lön inkl. lönekostnadspålägg. Det blir fortlöpande en allt större skillnad mellan den kostnad och den nytta som arbetsgivaren har. Två räkneexempel kan illustrera kostnaden. Om man antar att resonemanget ovan stämmer kommer en anställd att arbeta mindre och mindre under sin uppsägningstid — och eventuellt redan i samband med att denne har fått ett erbjudande om annat arbete. Vidare kommer arbetsledningen att ge färre och färre arbetsuppgifter till den anställde. Nyttan av den anställde kommer således att minska under tiden. Om organisationen kan utnyttja personen endast till 50 % när halva uppsägningstiden återstår och inte alls sista arbetsdagen kan ett linjärt samband erhållas. Skillnaden mellan kostnader och nytta är beroende av dels uppsägningstidens längd (t.ex. en eller tre månader), dels lönens storlek (t.ex. 10 000 eller 15 000 kr. i månaden)(se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Skillnaden mellan kostnad för och nytta av en anställd under uppsägningstiden

Uppsägningstid	1 månad	3 månader
Månadslön	10 000 kr.	3 x 15 000 kr.
Lönekostnadspålägg 40 %	+ 4 000 kr.	+ 3 x 6 000 kr.
Summa kostnader	14 000 kr.	63 000 kr.
Nytta 50 % av lönen	7 000 kr.	31 500 kr.
Skillnaden mellan kostnad och nytta	7 000 kr.	31 500 kr.

Rekryteringskostnader

Rekryteringskostnader kommer att öka utgifterna för organisationen. Exempel på en rekryteringskostnad är annonskostnader. En annonskampanj på sammanlagt fyra annonser i A4-format kan beräknas till 200 000 kr. Andra exempel på rekryteringskostnader är utnyttjandet av professionella rekryterare (head-hunters). För flertalet myndigheter

inom försvaret är rekryteringskostnaderna blygsamma. I räkneexemplen i det följande kommer därför ingen uppmärksamhet att ägnas dessa. Vissa myndigheter, t. ex. de centrala förvaltningsmyndigheterna, har dock dessa kostnader.

Anställningskostnader

I samband med nyanställning kommer chefer på olika nivåer att belastas med extraordinära uppgifter, t. ex. urval och intervjuer av sökande. Normala arbetsuppgifter måste då läggas åt sidan och produktionsbortfall på chefsnivå uppstår under handläggningstiden. Beroende på om organisationen har en funktion för att ta hand om rekrytering samt hur väl denna fungerar kan arbetskraftsbortfallet för chefer hållas nere vid ett minimum.

Inskolningskostnader

En nyanställd medför ett antal kostnader. Under inskolningstiden kommer denne att ha en produktivitet som inte motsvarar lönekostnaden. Resonemanget är identiskt med det som förs med avseende på personen som slutar sin anställning. Den nyanställda kommer inte att producera något första anställningsdagen. Efter hand kommer fler och fler uppgifter att läggas på personen och vederbörande lär sig hur arbetsplatsen och branschen fungerar. Skillnaden mellan kostnaden för att ha personen anställd och den nytta arbetsgivaren har av denne kommer att minska under hela inskolningstiden.

Handledningskostnader

En annan kostnad är det arbetskraftsbortfall som uppstår för chefer, förmän och äldre anställda när dessa handleder den nyanställda. Ett rimligt antagande är att en nyanställd i genomsnitt kräver handledning 10 % av tiden under sitt första anställningsår. Det motsvarar fyra timmar i veckan, troligen mer intensivt i början och mindre mot slutet. Totalt blir det då 170 timmar under ett år. Under dessa timmar kan handledaren inte utföra sina egentliga uppgifter.

För att illustrera summan av kostnaderna under inskolningsperioden kan följande räkneexempel användas. Första antagandet är att inskolningsperioden omfattar ett år, dvs. det tar ett år innan en nyanställd har lärt sig de nya arbetsuppgifterna så väl att arbetsgivaren har en nytta av personen som motsvarar lönekostnaden samt att inläringen varit proportionell mot inskolningstiden. Detta varierar helt naturligt från individ till individ och från arbete till arbete men kan användas som en approximation. Om lönen antas till 10 000 kr. per månad kommer skillnaden mellan kostnad och nytta att vara 84 000 kr.¹ Detta inkluderar inte andra direkta kostnader som uppkommer på grund av den anställda, exempel-

¹ Månadslön plus lönekostnadspålägg under 12 månader med i genomsnitt halv nytta blir: $(10\,000\text{ kr.} + 4\,000\text{ kr.}) 12/2 = 84\,000\text{ kr.}$

vis måltidssubventioner och arbetskläder, som också endast till en del motsvarar nyttan av den anställde, och ej heller kostnaden för en ökning av materialförbrukningen. Om handledarens lön är 15 000 kr. blir dennes produktionsbortfall värt motsvarande 25 000 kr.¹ under inskolningsåret. Lågt räknat blir det totalt ca 110 000 kr. i kostnader under inskolningsperioden (se tabell 6.2, kolumn 1; Inskolningsperiod 1 år).

Tabell 6.2 Inskolnings- och handledningskostnader vid nyanställning

Inskolningsperiod	1 år	6 månader
Skillnad mellan kostnad och nytta	84 000 kr.	42 000 kr.
Handledare	25 000 kr.	18 000 kr.
Åtgärder för att förkorta inskolningsperioden till hälften	0 kr.	20 000 kr.
Totalkostnad	109 000 kr.	80 000 kr.

Alternativa lösningar vid personalomsättning

Som framgår av det föregående uppstår de stora kostnaderna vid hög personalomsättning främst på grund av arbetskraftsbortfall. Är det dessutom svårt att nå sökanden måste man använda sig av annonskampanjer och head-hunters. Det finns därför främst två sätt att förändra kostnadsbilden i framtiden:

- ☐ Minska personalomsättningen
- ☐ Minska inskolningsperioden

Vid en investeringskalkyl för att minska personalomsättningen måste först olika grupper identifieras. Om en grupp, vars medlemmar har likartade arbetsuppgifter, består av tjugo personer samt har en årlig personalomsättning på fyra personer har denna grupp en personalomsättning på 20 %. Kostnaden för personalomsättningen är 120 000 kr. per anställd som slutar (inkluderar ej intervjuprocesser och liknande, ej heller ökad materielförbrukning m. m.), dvs. för hela gruppen knappt en halv miljon kronor om året.

Det är inte realistiskt att inte ha någon personalomsättning alls. Men i detta exempel bör en halvering vara möjlig. En halvering skulle innebära en minskad kostnad med knappt en kvarts miljon kronor om året. En personalsatsning som innebär att personalomsättningen går ner till 10 % är således värd en kvarts miljon kronor. En kvarts miljon kronor som investeras i en tjugomannagrupp innebär i genomsnitt ca 12 000 kr. om året per anställd. Om man dessutom kan identifiera vissa individer som man tror är mera benägna att sluta, kan insatserna riktas direkt mot dessa och effekten blir större.

¹ Handledarlön plus lönekostnadspålägg under 12 månader, 10 % av tiden, ger: (15 000 kr. + 6 000 kr.) 12/10 = 25 200 kr.

Om det bedöms som orimligt att minska personalomsättningen då denna redan är låg (viss personalomsättning kommer alltid att finnas och är förmodligen till gagn för organisationen genom att ny kompetens tillförs) bör inskolningsperioden minimeras. Åtgärder som innebär att inskolningsperioden halveras från ett år till ett halvt är i exemplet i det föregående värda 42 000 kr. samt mindre handledningskostnader. Genom satsning på utbildning av egen personal och internrekrytering kan inskolningsperioden vad gäller kunskap om bransch och arbetsplats minska. En satsning på 20 000 kr. som leder till halverad inskolningsperiod men mindre än halverat handledningsbehov (mer än 4 timmar per vecka i genomsnitt eftersom behovet är större i början av anställningen, men i gengäld under kortare tid) skulle leda till en total kostnadsminskning på ca 30 000 kr. per anställningstillfälle (se tabell 6.2, kolumn 2; Inskolningsperiod 6 månader).

Åtgärder för att förkorta inskolningsperioden blir dyrare och dyrare ju kortare man försöker göra perioden. Därför finns det en gräns för hur kort inskolningsperioden kan göras och ändå vara ekonomiskt lönsam.

6.2.2 Nyinvestering för att utöka den anställdes personliga kompetens

Utgångsläget för det andra slaget av investeringar är att den anställda har tillräcklig kompetens för att kunna lösa dagens arbetsuppgifter. Vidare saknar arbetsgivaren framförhållning vad gäller behovet av utökning av kompetensen hos de anställda, dvs. arbetsgivaren har av olika orsaker inte klarlagt det framtida kompetensbehovet. En sådan orsak kan vara svårigheter att sia om framtiden (jfr p. 6.2.4 där ett annat behov faktiskt går att fastställa). Även om det är så kan det ändå vara lönsamt att bekosta de anställdas investeringar i deras egna val av kompetensutökning om organisationens kostnader är lägre än bedömda framtida intäkter.

Kostnader vid utökning av kompetensen

Kostnader vid deltagande i kurser som är kompetensuppbyggande primärt för den anställda och inte för organisationen låter sig beräknas tämligen enkelt. Det är främst deltagarkostnader i form av kursavgifter, traktamente och resor etc. samt produktionsbortfall under kurstiden. Det senare kan approximeras med lönekostnaden. Totalt kan en normal femdagarskurs som anordnas externt beräknas kosta mellan 15 000 och 20 000 kr. per deltagare.

Andra exempel på kompetensutveckling är utvecklingstjänstgöring. Återigen kommer produktiviteten att temporärt minska då tjänstgöringen pågår som vid all annan investering med målet att öka produktiviteten i framtiden. Kostnaden är även här produktionsbortfall inom den egna produktionsenheten samt lägre effektivitet under inlärningsperioden på den andra enheten.

Ett riskmoment med nyinvesteringar är att den anställdes möjligheter att använda sin utökade kompetens är små eller obefintliga och att detta kan leda till besvikelse bland personalen när den är överkvalificerad. Detta kan i sin tur leda till vantrivsel och sänkt produktion.

Det stora problemet med denna typ av investeringar är att klarlägga vilken typ av kompetens som organisationen kommer att behöva i framtiden samt att finna ett lämpligt sätt att utveckla denna. Problemet bör emellertid kunna lösas genom en förutseende personalbehovsplanering kopplad till den långsiktiga verksamhetsplaneringen. Här spelar även utvecklingssamtal en avgörande roll för individens nytta av utbildningen, dvs. den personliga utvecklingen.

"Intäkter" vid utökning av kompetenstillgången

Framtida nytta av kompetensinvesteringar i personal är av många skilda slag. En ökad kompetenstillgång ger en bättre beredskap för oförutsedda händelser och vid hastigt uppkomna nya arbetsuppgifter genom att organisationen ligger på framkant inom olika kunskapsområden. Vidare innebär det att arbetsuppgifter inte behöver bli liggande vid sjukfrånvaro utan högprioriterad verksamhet kan fortlöpande utföras. För organisationen innebär det en ökad uthållighet om personalen kan lösa flera uppgifter än de primära.

Mera påtagliga resultat av personalens kompetensutveckling är kvalitets- och produktivitetsökningar på utfört arbete. Genom en bredare kunskap kommer "bättre" och effektivare lösningar på arbetsuppgifter att erhållas i flera fall. Andra kostnadsminimerande resultat är att sjukfrånvaron kan minska genom den stimulans som de anställda erhåller från kurserna. Vidare kan det ses som löneförmåner att få delta i kurser vilket kan bidra till en lägre personalomsättning.

Det finns några problem med kompetensinvesteringar av detta slag. Det första är att säkerställa sambandet mellan investering och resultat. Är det enbart investeringen som har bidragit till förändringen i exempelvis produktivitet eller sjukfrånvaro, eller är det ändrade rutiner och/eller investeringar i teknik? Ett annat problem är att på förhand kvantifiera storleken på det förändrade resultatet och inte enbart tro att en investering i kompetens leder till en förbättring. Ofta kan man först i efterhand se hur stora förbättringarna blivit och utifrån detta beräkna om investeringen var lönsam eller ej.

Ett alternativt sätt att mäta effekten av kompetensutveckling är att i efterhand jämföra produktivitetsökningar med övriga samhället eller liknande branscher och därigenom se hur långt organisationen halkat efter i utvecklingen som ett resultat av icke gjorda personalinvesteringar. Återigen är det svårt att på förhand kvantifiera och utnyttja detta slag av information som beslutsunderlag.

6.2.3 Investering vid sprängvis förändring av kompetensbehov

När ny teknik införs på en arbetsplats förändras organisationens kompetensbehov relativt snabbt. Beroende på omfattningen av tekniktillskottet kan skillnaden mellan det gamla och det nya kompetensbehovet vara olika stort. Om ingenting görs för att möta förändringen kan organisationen inte utnyttja tekniktillskottet till fullo. Resultatet kan bli allt ifrån

låg produktivitet under den tid som personalen själv försöker lära sig hur användandet skall ske — med stor tidsåtgång och produktionsbortfall på grund av felaktigt användande — till att den nya tekniken över huvud taget inte används, dvs. personalen fortsätter att arbeta som tidigare. Det har då skett en överinvestering i teknik i förhållande till kunskap.

Ett vanligt exempel på förlorade tillfällen att investera i personal vid införande av ny teknik är vid införandet av persondatorer på en arbetsplats. Om personalen inte utbildas i handhavande av program och hårdvara kommer datorerna inte att utnyttjas till sin fulla potential. En mängd tid går till spillo och besvikelse kommer att uppstå när de anställda själva skall läsa in manualer eller sluta sig till bästa användningssättet. Den faktiska förändringen i kompetensbehovet har inte föranlett någon åtgärd från arbetsgivaren eftersom skillnaden mot det gamla behovet inte bedömts som tillräckligt stort.

Vid införande av stora tekniska system är det självklart att omfattande moment av kompetensutveckling ingår. Om exempelvis ett nytt flygplanssystem införs är det ingen som invänder mot att piloter och tekniker får lära sig att handha den nya materielen på ett effektivt sätt, även om de som handhar materielen eventuellt själva skulle kunna prova sig fram i användandet. Utbildning av personal ingår som del av beräkning av den totala kostnaden för det nya systemet redan från början. En avsaknad av investering i personalen skulle inte bara vara oekonomisk utan även få förödande konsekvenser.

Det som ibland förbises vid införande av omfattande system är att samtlig personal kommer att beröras av förändringen, således inte enbart de som kommer i direkt kontakt med systemet. Nya system innebär ofta ny indelning av organisationen, nya administrativa system, ny terminologi osv. Detta leder till att mycket stora delar av personalen kommer att märka förändringar. Om organisationens ledning aktivt försöker utöka kompetensen inom samtliga personalkategorier minskar den tid det tar att få systemet att fungera med avsedd effekt.

6.2.4 Investering vid successiv förändring av kompetensbehov

Det pågår en ständig förändring av den omvärld som en organisation lever i. Exempel på förändringar är ekonomisk, teknisk och administrativ utveckling, medbestämmande- och arbetsmiljölågstiftning samt managementmetoder (en beskrivning återfinns i kapitlen 2 och 3). Genom denna utveckling sker det en fortlöpande förändring av organisationernas kompetensbehov. Om ingen fortlöpande investering i personal sker, kommer skillnaden mellan kompetenstillgång och kompetensbehov med tiden att bli så stor att produktionen inte kan ske på ett rationellt sätt.

Kostnader för att möta omvärldsförändringar

Inom olika branscher går omvandlingen av miljön olika fort och därmed varierar kostnaderna. Exempel på en bransch där det sker en snabb omvandling — och som därmed har stora kostnader — är dataindustrin. Det

riktmärke som anges inom denna bransch är att den tekniska fackkunskapen förnyas totalt inom två år. Det betyder att efter två år har företaget inte någon nytta av en anställd på den tekniska sidan om inte denne fortlöpande ges möjlighet att hålla sig à jour med utvecklingen. Följaktligen kan det förväntas att företag inom denna bransch satsar på personalutveckling motsvarande halva lönekostnaden¹ för de grupper inom företaget som är datateknikintensiva. Så är också ofta fallet.

Andra branscher har en långsammare utveckling. Inom försvaret har många materielsystem en livslängd på ca 20 år. Om detta används som en approximation för teknisk utveckling innebär det att försvaret i genomsnitt bör satsa motsvarande 5 % av lönekostnaderna på utbildning och utveckling av sina anställda för att inte halka efter omvärlden i utvecklingen. Att hoppas på att så kallad on-the-job-training kan ersätta all annan kompetensutveckling är inte realistiskt. För att den anställda skall kunna följa med i den utveckling som påverkar branschen krävs möjligheter att få del av branschens erfarenheter genom exempelvis kurser.

Naturligtvis är det stora skillnader mellan olika grupper inom samma bransch. Inom verkstadsförvaltningen i Nedre Norrlands militärområde satsar man i dag drygt 2,1 milj. kr. på utbildning av de ca 200 anställda eller 10 000 kr. i genomsnitt per anställd. Detta kan sättas i relation till de markteletekniker som är anställda vid verkstadsförvaltningen och för vilka det avsätts i genomsnitt 30 000 kr. per individ. Med en lönekostnad per tekniker på 200 000 kr. per år (inkl. lönekostnadspålägg, måltidssubventioner etc.) skulle detta schablonmässigt motsvara en 100-procentig förändring inom branschen under en tidsrymd på 6–7 år.

"Intäkter"

Den kanske viktigaste anledningen till en organisations investeringar i personal för att möta omvärldsförändringar är att minimera risken att få delar av arbetskraften improduktiv. Om organisationen under en längre tid har försummat att fortlöpande investera i sin personal, kan delar av personalen ha en kompetens som det inte längre finns behov av inom organisationen. På grund av tillsvidareanställning kommer organisationen att fortsätta utbetala lön utan att erhålla någon nytta av den anställda. För en anställd med en årslön på 150 000 kr. kommer kostnaden under en 10-årsperiod att bli 2,1 milj. kr. inkl. lönekostnadspålägg (ej diskonterat till nuvärde). Det är då enkelt att se att en investering på 100 000 kr., som leder till att den anställda återigen kan användas i produktionen, är en mycket lönsam investering.

Att praktiskt genomföra en investering när organisationen har konstaterat att den inte har någon nytta av individens kompetens kan vara både svårare och mer kostsamt än att kontinuerligt satsa på personalen. Fördelen med att fortlöpande utveckla personalen för att förebygga att dylika situationer uppstår, är att organisationen kommer att ha en personal

¹ Årslönekostnad dividerat med omvandlingstakt i år.

som har en modern inriktning på sitt produktionssätt och kan utveckla och förbättra verksamheten.

De fall av omorganisationer inom försvarets myndigheter som sker med jämna mellanrum kan användas för att åskådliggöra en förskjutning av kompetensbehovet från den kompetensstillgång som finns inom myndigheterna. Omvärldsförändringar tvingar fram organisationsförändringar för att upprätthålla en rationell produktion. Vid många, om inte alla, av dessa omorganisationer finns det en eller flera anställda som inte längre har några uppgifter som stämmer överens med deras kompetens. Några myndigheter väljer då att söka friställa dessa individer. På grund av lagstiftning och kollektivavtal tar sådana friställningsprocesser i praktiken cirka två år att genomföra¹. Då det krävs att det ska vara en arbetsbristsituation för att en myndighet skall kunna säga upp en anställd, kan kostnaden beräknas till 420 000 kr. per individ enbart i lönekostnader (ej diskonterat). Till detta kommer kostnader för måltidssubventioner och administrativa kostnader som kan hänföras till den anställda samt alla kostnader som uppsägningsförfarandet och avgångsvederlaget innebär för myndigheten. En fortlöpande satsning på personalen skulle innebära att uppsägningskostnaderna vid omorganisationer skulle sparas in.

¹ Aktuella författningar och kollektivavtal är bl. a. lagen (1976:600) om offentlig anställning, lagen (1982:80) om anställningsskydd, trygghetsavtalet för arbetstagare hos staten (TrA-S) och avtalet om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S).

Bilaga 1

Utredningens sammansättning

Efter förordnande av chefen för försvarsdepartementet har följande personer medverkat i utredningsarbetet.

		Förordnande	
		fr. o. m.	t. o. m.
<i>Särskild utredare</i>			
Nilsson, Jan	överdirektör	1985-09-19	
<i>Sakkunnig</i>			
Johansson, Mauritz	f. d. förste ombudsman	1986-01-15	
<i>Experter</i>			
af Geijerstam, Margareta	departements-sekreterare	1988-10-01	
Grahn, Roland	generalmajor	1985-09-19	
Göbel, Henrietta	avdelningsdirektör	1988-10-01	
Jardal, Jon-Gunnar	f. d. personaldirektör	1985-11-01	
Kristensson, Bertil	överste	1987-04-06	
Lindahl, Carl-Fredrik	f.d. departements-sekreterare	1989-02-01	
Olsson, Paul	departements-sekreterare	1988-04-14	1988-09-30
Sörensson, Bo-Lennart	avdelningsdirektör	1988-04-14	
Ternblad, Sten	avdelningsdirektör	1989-03-01	
<i>Sekreterare</i>			
Andersson, Arne	avdelningsdirektör	1988-03-01	

Assistenterna Helena Olofsson och Catharina Kårefalk har utfört skrivarbetet.

Bilaga 2

Utredningens direktiv

Översyn av utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde (Dir. 1985:40)

Beslut vid regeringssammanträde 1985-08-22.

Statsrådet Lundkvist anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att

dels överväga och lämna förslag till hur utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras,

dels utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil tjänst eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil.

Behovet av ökade utvecklingsmöjligheter för den civila personalen

Antalet anställda på hel- eller deltid inom försvarsdepartementets verksamhetsområde är för närvarande ca 50 000. Det antal som innehar civila tjänster uppgår till ca 30 000 dvs. betydligt mer än hälften av det totala antalet anställda.

Den civila personalen vid lokala och regionala myndigheter inom försvarsmakten har i regel arbetsuppgifter inom förråds-, förplägnads-, underhålls- och verkstadstjänsten samt fullgör administrativa göromål inom personal- och ekonomiområdet m. m. Lednings- och handläggningsuppgifter utförs till stor del av militär personal.

Vid de centrala staberna och myndigheterna inom försvarsmakten spänner arbetsuppgifterna för den civila personalen över större områden. Vid vissa myndigheter fullgörs dock den allt övervägande delen av lednings- och handläggningsuppgifterna av personal med militära tjänster. Vid vissa andra myndigheter är inslaget av militär personal mycket litet eller saknas helt.

Inom de civila delarna av totalförsvaret finns i huvudsak bara civila tjänster. Detta gäller även inom lednings- och handläggarnivåerna.

I prop. 1983/84:112 (bilaga 6) om det militära försvarets fortsatta ut-

veckling m. m. har jag utvecklat mina synpunkter på personalpolitiken inför 1980- och 1990-talen. Jag har därvid hänvisat till flera tidigare propositioner, där mina företrädare har tagit upp betydelsen av att den civila personalen ges goda utvecklingsmöjligheter. Jag uttalade vidare följande i frågan (s. 25).

”Liksom mina företrädare anser jag att även den civila personalen skall ha möjlighet att utveckla de kunskaper och färdigheter de har och att skaffa sig nya. Jag vill också betrakta insatser av denna art som bidragande till en ökad jämställdhet mellan könen i enlighet med lag-
(1979:1118) om jämställdhet mellan män och kvinnor i arbetslivet.”

I tilläggsdirektiv (Dir. 1983:71) till befälsbehovsutredningen angav jag bl. a. att i samband med att yrkesofficerarnas uppgifter definieras på olika nivåer i fredsorganisationen borde också civila anspråk på utveckling inom vissa yrkesområden uppmärksammas. Den särskilde utredaren har i sitt betänkande (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov under avsnittet om användningen av civil personal anfört bl. a. följande (s. 60—61).

”Den civilanställda personalens vidareutveckling bör - - - normalt ske inom de totalramar som gäller för anställning av civil personal. Jag utesluter emellertid inte att det kan vara till fördel att i vissa fall låta civilanställda med lämpliga kvalifikationer överta uppgifter som normalt bestrids av militär personal även om det skulle innebära att antalet militära tjänstemän minskar. Inom ekonomi- och personaladministration finns det sålunda på många håll behov av en viss kompetenshöjning hos den handläggande personalen. Det finns också framför allt i de högre staberna, specialistbefattningar där det kan vara till fördel att vidga rekryteringsmöjligheterna. Jag bedömer att det i de exemplifierade fallen bör prövas om man inte kan få verksamheten effektivare genom att efter prövning i varje enskilt fall, ersätta yrkesofficer med civilt anställd personal. Självklara förutsättningar måste vara att krigsorganisationens befälsbehov kan tillgodoses och att antalet anställda totalt sett inte ökar. Det bör därför ställas krav på att den civilanställda inte bara skall kunna fredsuppgifterna utan också kunna tas i anspråk i krigsorganisationen på befattning som eljest skulle bestridas av yrkesofficer. Jag föreslår att regeringen låter närmare utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan.”

Uppdraget

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att överväga och föreslå hur utvecklingsmöjligheterna för den civila personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde kan förbättras. Förslagen bör bl. a. syfta till att öka arbetstillfredsställelsen och effektiviteten samt möjligheten att lösa personalförsörjningsproblem. Härvid bör närmare utredas behovet av utbildning för att stödja utvecklingsmöjligheterna. De utbildningsresurser som är tillgängliga inom försvarsdepartementets verksamhetsområde bör i första hand utnyttjas. Vidare bör utredas möjligheterna att genom utbildningsinsatser möta förändringsbehov inför omorganisation av verksamheter, som annars skulle kunna medföra omplacerings-

och övertalighetsproblem. Möjligheterna att utveckla de anställdas yrkeskunskaper i samband med införande av ny teknik skall också utredas.

Utredaren bör dessutom överväga att för vissa myndighetsområden eller olika slag av tjänster föreslå ett särskilt system för planering av civila karriärer innefattande systematiserad och samordnad utbildningsgång samt möjlighet till utveckling. Ett av de områden som härvid bör uppmärksammas är de civila delarna av totalförsvaret.

Utredarens uppgift bör vidare vara att med beaktande av krigsorganisationens befälsbehov och under förutsättning att antalet anställda inte ökar, utreda förutsättningarna för att i vissa fall byta ut militär tjänst mot civil sådan eller mot tjänst som är alternativt militär eller civil.

Besparingar, samråd och tidsplan

I de fall militär tjänst föreslås bli utbytt mot civil tjänst räknar jag med att vissa besparingar kan uppnås för statsverket. Utredaren bör beräkna dessa besparingar.

Utredaren bör i de frågor som berör personal- och ekonomiadministrationen samråda med utredningen om den personal- och ekonomiadministrativa verksamheten inom försvaret m. m. (PEU 84) (Dir. 1984:10).

Vidare bör utredaren vid arbetets påbörjande samt vidare under arbetets gång informera berörda arbetstagarorganisationer och i förekommande fall andra berörda centrala arbetstagarorganisationer med vilka staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren bör till hösten 1986 lämna delförslag i fråga om den utbildning som behövs för att stödja personalutveckling. Utredningen bör ha slutförts under våren 1987.

Jag erinrar i sammanhanget om kommittédirektiven (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsföreläggens inriktning.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för försvarsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéföreläggelsen (1976:119) — med uppdrag att utreda utvecklingsmöjligheterna för den civilt anställda personalen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna för utredningen skall belasta fjärde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Bilaga 3

Vissa utredningar och beslut som FÖPU har använt i sitt arbete

Försvarsdepartementet, betänkandet (SOU 1969:33) Militära tjänstgöringsåldrar och regeringens beslut den 26 februari 1971 med förhandlingsuppdrag till dåvarande statens avtalsverk.

Försvarsdepartementet, regeringens proposition och riksdagens beslut år 1978 om ny befälsordning för det militära försvaret (prop. 1977/78:24, FöU 10, rskr. 179).

Försvarsdepartementet, betänkandet (SOU 1982:48) Försvarsmaktens personalkategorier och riksdagens beslut år 1983 om ändrad indelning av försvarsmaktens personal, m. m. (prop. 1982/83:143, FöU 13, rskr. 299).

Försvarsdepartementet, betänkandet (Ds Fö 1985:3) Försvarsmaktens befälsbehov.

Civildepartementet, betänkandet (Ds C 1983:16) Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m. m. och riksdagens beslut år 1986 om meritvärdering i statlig tjänst m. m. (prop. 1985/86:116, AU 17, rskr. 254).

Civildepartementet, regeringens proposition och riksdagens beslut år 1986 om den statliga personalpolitiken (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48 och UU 1985/86:5, rskr. 50).

Försvarsdepartementet, betänkandena (Ds Fö 1985:6) Personaladministration m. m. inom försvaret och (Ds Fö 1986:2) Besvär i personalärenden inom försvaret samt riksdagens beslut år 1986 om vissa personalfrågor inom försvaret (prop. 1986/87:36, FöU 3, rskr. 69).

Försvarsdepartementet, betänkandet (SOU 1987:9) Det svenska totalförsvaret inför 90-talet och riksdagens beslut år 1987 om totalförsvarets fortsatta utveckling (prop. 1986/87:95, FöU 11, rskr. 310).

Civildepartementet, betänkandet (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning samt riksdagens beslut år 1987 om ledningen av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226).

Försvarsdepartementet, betänkandet (Ds Fö 1987:4) Uppgifter för officerare som lämnar linjetjänst.

Försvarsdepartementet, betänkandena (Ds Fö 1987:2) Personalarbetet i framtiden inom försvaret och (SOU 1988:12) Civil personal i försvaret samt riksdagens beslut år 1989 om vissa personalfrågor inom försvaret m. m. (prop. 1988/89:52, FöU 10, rskr. 99).

Överbefälhavaren, Programplan för det militära försvaret 1989—92 (FU 88) och riksdagens beslut år 1989 om verksamhet och anslag för det militära försvaret m. m. under budgetåret 1989/90 (prop. 1988/89:80, FöU 14, rskr. 294).

Överbefälhavaren, Försvarsmaktsidé 2000 — perspektivplaneringens första del (1988-10-14).

Finansdepartementet, Reviderad finansplan 1989 (kompletteringspropositionen) och riksdagens beslut år 1989 om de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och för budgetregleringen m. m. (prop. 1988/89:150, FiU 30, rskr. 327, 328).

Försvarsdepartementet, betänkandet (SOU 1989:46) Arméns utveckling och försvarets planeringssystem.

Överbefälhavaren, Försvarsmakt 90 — perspektivplaneringens andra del (1989-09-20).

Bilaga 4

Myndigheter och företag som FÖPU har träffat företrädare för

Domstolsverket
Ericsson Radar Electronics AB
Järfälla kommun
Konsum Stockholm
Rikspolisstyrelsen
Sveriges Verkstadsförening
Televerket Stockholm
Östergötlands läns landsting

Bilaga 5

Referenslitteratur

- Arbetsmarknadsdepartementet: Arbetsmarknad och arbetsmarknads- politik. Ett diskussionsunderlag i ett 90-talsperspektiv. Ds 1988:16.
- Arbetsmarknadsdepartementet: Arbetsmarknad och arbetsmarknads- politik 1988 — ökade krav på omställning? Ds 1989:44.
- Arbetsmarknadsdepartementet: Jämställdhetspolitiken inför 90-talet. Prop. 1987/88:105.
- Dahlin, Å.: Kompetensutveckling i arbetslivet. Lund 1988.
- Dahlström, E. m. fl.: Teknisk förändring och arbetsanpassning. Stock- holm 1966.
- de Geer, H. m. fl.: I framtidens kölvatten. Stockholm 1987.
- FOA: Knog och kneg — en arbetsbok om och för försvaret. FOA 1987.
- Gardell, B.: Arbetsinnehåll och livskvalitet. Stockholm 1977.
- Gardell, B.: Psykosociala problem sammanhängande med industriella produktionsprocesser. SOU 1976:3.
- Hansson, J.: Skapande personalarbete. Kompetens som strategi. Borås 1988.
- Institutet för framtidsstudier: Familj och produktion — vägval inför 2000-talet. Solna 1988.
- Johanson, U.: Utveckla det mänskliga kapitalet. Stockholm 1987.
- Lind, M.-L.: Alternativa karriärer, att attrahera, utveckla och behålla viktiga medarbetare. Stockholm 1987.
- LO: Hela människan i arbetslivet. Falköping 1988.
- Lundén, A. m. fl.: Mamma, pappa, jobb. Föräldrar och barn om arbetets villkor. Falköping 1989.
- Maccoby, M.: Arbete — varför det? Förändringar i arbete och motiva- tion. Borås 1989.
- Ohlsson, R. m. fl.: Ålderschocken. Kristianstad 1988.
- SACO/SR: Vår offentliga sektor. Stockholm 1989.
- SCB: Sveriges framtida befolkning. Prognos för åren 1989—2025. De- mografiska rapporter 1989:1. Örebro 1989.
- SIFO: Det osynliga kontraktet, en studie i 80-talets arbetsliv. Stockholm 1987.
- SIFO: Ungdomars syn på sin framtid. Stockholm 1988.
- SPF: Idébok 45 +, en konferensdokumentation från SPF. Stockholm 1989.

- Stjernberg, T. m. fl.: *Kompetens i fokus*. Helsingborg 1989.
- Söderström, M.: *Organisationsteoretiska perspektiv*. Stockholm 1983.
- TCO:Fackliga strategier för arbete och välfärd och Fackliga strategier för ett kunskapsrikt arbetsliv. Stockholm 1988.
- TCO-S: *Förslag till program för personalutveckling och trygghet*. Stockholm 1989.
- Överbefälhavaren: *Vidareutbildning av civil personal*. Stockholm 1983.

Bilaga 6

Myndigheter inom försvarsmakten som FÖPU har besökt

Nedre Norrlands militärområdes verkstadsförvaltning (VFNN)

Svea livgarde (I 1/Fo 44)

Bodens artilleriregemente (A 8/Fo 63)

Västkustens marinkommando (MKV)

Blekinge flygflottilj (F 17)

Värnpliktsverket (VPV), värnpliktskontoret i Östersund
(VKNN)

Bilaga 7

Obalanser på 1990-talets arbetsmarknad

De väntade obalanserna på 1990-talets arbetsmarknad kan uttryckas i några dimensioner, de viktigaste är *ålder*, *kön*, *region* och *kompetens*.

När det gäller *ålder* blir situationen under 1990-talet troligen att ungdomarna får en betydligt bättre arbetsmarknad än tidigare. Det finns också en risk att ungdomar lämnar skolan i förtid därför att de blir erbjudna lockande arbeten innan de är färdigutbildade eller inte bryr sig om vidareutbildning. En annan konsekvens blir troligen att främst ungdomarna kommer att ställa högre krav på arbetets innehåll, arbetsformer och arbetsmiljön än tidigare generationer.

Situationen kommer att bli den motsatta för personer i åldern 50–60 år. Deras antal kommer att öka väsentligt och medföra anpassningsproblem på många arbetsplatser. Särskilt gäller detta dem som har en bristfällig utbildning. Det är möjligt att det kommer att bli svårt att skaffa sysselsättning till gruppen lågutbildade i övre *medelåldern* på 1990-talet. Men eftersom efterfrågan på arbetskraft bedöms vara hög blir åtgärder för kompetensutveckling för sådan personal särskilt viktiga.

Beträffande *kön* visar erfarenheterna att kvinnornas relativa arbetslöshet har närmat sig männens. Under åren 1986, 1987 och 1988 blev den lika. Kvinnornas deltagande i arbetslivet har också närmat sig männens och beräknas nå upp till deras nivå omkring sekelskiftet. Kvinnorna är dock starkt koncentrerade till vissa yrken. De dominerar i yrken med rutinbetonade arbetsuppgifter på kontoren och i industrin. Det är sådana yrken som i första hand kommer att bli bortrationaliserade. *Lågutbildade kvinnor* kan bli en grupp som under 1990-talet måste ta på sig omfattande omställning i fråga om yrkeskvalifikationer.

Regionalt sett har arbetslösheten i skogslänen sedan länge varit högre än i övriga delar av landet. Till dessa områden har på senare tid tillkommit Bergslagen och sydöstra Sverige.

Under 1970- och början på 1980-talet skedde en betydande del av sysselsättningsstillväxten inom den offentliga sektorn. Tillväxten blev då ganska jämnt fördelad över landet.

Under återstoden av 1980-talet och 1990-talet kommer sannolikt den näringslivsinriktade, privata tjänstesektorn att svara för en stor del av sysselsättningsexpansionen. Denna sektor är koncentrerad till storstads-länen, framför allt Stockholms län och i viss mån även till universitetsstäderna utanför storstadsregionerna.

Flera förhållanden pekar på att de regionala obalanserna kan komma att öka på 1990-talet. Den sysselsättningsexpansiva privata tjänstesektorn och den kunskaps- och forskningsbaserade industrin är koncentrerade till i första hand universitetsstäderna. Den offentliga sektorns tillväxttakt dämpas samt tillbakagången inom jord- och skogsbruket och den arbetsintensiva delen av industrin fortsätter. Sysselsättningstillväxten koncentreras särskilt till Stockholm/Uppsala-regionen, medan efterfrågan på arbetskraft minskar framför allt i Bergslagen, sydöstra Sverige och Norrlands inland.

När det slutligen gäller *kompetensen* kan konstateras att allt högre krav på erfarenhet och utbildning har kännetecknat den svenska arbetsmarknaden under 1980-talet.

Sedan år 1979 har andelen av de nyanmällda lediga platserna med krav på utbildning och/eller erfarenhet stigit från drygt 50 % till närmare 75 % år 1987. Denna höjning av kompetens- och utbildningskraven kommer med stor säkerhet att fortsätta.

Den bild som nyss tecknats av skillnader mellan arbetsmarknadens efterfrågan och utbud kan utgöra ett hinder för en effektiv produktion. Avgörande för hur effektiv arbetsmarknaden är beror på anpassningsförmågan bl. a. genom kompetensutveckling av arbetskraften.

Den kompetensutveckling som är nödvändig för arbetskraftens anpassning till efterfrågan kan ske på olika sätt, i allmänna skolväsendet, på universitet och högskolor, inom arbetsmarknadsutbildningen samt inom företag och myndigheter.

En betydande och växande del av anpassningsprocessen genom kompetensutveckling bedöms i framtiden ske på arbetsplatserna och genom utbildning inom företag och myndigheter. Detta beror bl. a. på att kraven på mer företagsspecifik kunskap ökar och att den externa rörligheten minskar bl. a. på grund av arbetskraftens högre åldersläge.

Bilaga 8

Förfarandet vid tjänstetillsättning

Förfarandet vid tjänstetillsättning kan indelas i följande faser.

- ☐ Inrättande av tjänst
- ☐ Val av anställningsformer m. m.
- ☐ Ledigkungörande
- ☐ Urval
- ☐ Förhandlingsskyldighet före beslut
- ☐ Tillsättningsbeslutet.

Närmast följer en redogörelse för dessa faser i handläggningsgången.

1 Inrättande av tjänst

Statligt reglerade tjänster inrättas antingen som lönetjänster eller som arvodestjänster.

Lönetjänster är av tre slag, nämligen tjänst på löneplan (samma lönebeteckning som löneplanen, dvs. N, D, L eller SB), tjänst med lön enligt chefslöneavtalet (lönebeteckning C) samt tjänst med lön enligt lönesystem för R-tjänstemän (lönebeteckning R)

Tjänster som inte är lönetjänster är arvodestjänster.

Stundtals förekommer uttrycket kontraktsanställning i dessa sammanhang. Detta begrepp förekommer inte i lagstiftningen och utgör inte heller någon särskild rättsfigur.

På den privata arbetsmarknaden används ofta kontraktsanställning synonymt med visstidsanställning. Ingenting hindrar emellertid parterna att rubricera ett avtal om tillsvidareanställning som anställningskontrakt.

Att uttrycket kontraktsanställning valts kan bero på att parterna därigenom velat markera en större bundenhet av avtalet. Redan av en visstidsanställning följer emellertid att ingen av parterna har rätt att bryta denna i förtid utan den andra partens samtycke. Oavsett om överenskommelsen rubriceras som kontrakt eller avtal måste rättslig grund för visstidsanställning föreligga om parterna vill ge anställningen denna form.

Inom försvaret förekommer begreppet "kontraktsanställning" i 5 §, 3 avd. SA-F. En sådan anställning är upphängd på en arvodestjänst och kan gälla tills vidare eller för bestämd tid. Den skiljer sig från annan

statlig anställning så till vida att regeringen får föreskriva att en tjänsteman som anställs genom kontrakt erhåller andra förmåner än sådana som enligt kollektivavtal normalt är förenade med innehav av statlig tjänst. Kontraktsanställning inom statsförvaltningen används främst vid rekrytering av arbetstagare med hög kompetens och särskilda anspråk på avlöningsförmåner.

Enligt förordningen (1989:166) om inrättande av tjänster (inrättandeförordningen) och förordningen (1988:548, ändrad 1989:620) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättning m. m. inom försvarsmakten (administrationsförordningen) prövas frågor om inrättande av tjänster av regeringen, om det gäller tjänster

- ☐ som omfattas av chefslöneavtalet eller annars är avsedda för myndighetschefer
- ☐ som skall tillsättas med fullmakt
- ☐ som har beteckningen p eller r.

Frågor om inrättande av övriga tjänster prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten.

Härav följer att frågan om vem som äger rätt att inrätta militära tjänster är avhängig av bl. a. om tjänsten skall tillsättas med fullmakt eller med förordnande.

I punkt 4 övergångsbestämmelserna till ändring (1988:1021) i anställningsförordningen (AF) anges att de tjänster som med stöd av äldre föreskrifter har tillsatts med fullmakt också efter ikraftträdandet skall tillsättas med fullmakt.

Enligt tidigare gällande regler och den praxis som har tillämpats inom försvaret användes fullmaktstjänster endast för militära tjänstemän som hade lämnat tjänst i lönegången. Sådana tjänster skall även fortsättningsvis inrättas av regeringen.

Enligt 5 § inrättandeförordningen prövas frågan om att hålla en tjänst vakant av den som tillsätter tjänsten, medan frågan om att dra in en tjänst prövas av den som inrättar tjänsten.

När en myndighet finner att en tjänst som regeringen inrättar bör dras in, skall myndigheten hos regeringen begära prövning av frågan om indragning av tjänsten.

Indragning av militära fullmaktstjänster blir aktuell främst i samband med "övertalighet" bland officerare eller viss kategori av officerare. Enligt 8 § avtalet den 23 mars 1987 om avgångsförmåner (AGF) är rätten till avgångsförmåner i form av årlig ersättning eller avgångsbidrag kopplad bl. a. till den omständigheten att en fullmaktshavares tjänst dras in eller att tjänsten utnyttjas för annan fullmaktshavare vars tjänst dras in.

2 Val av anställningsform m. m.

En statlig tjänst tillsätts med förordnande eller där regeringen så bestämmer genom fullmakt. Vikariat tillsätts alltid med förordnande (4 kap. 6 § LOA).

Fullmakter och förordnanden utfärdas av den myndighet som tillsätter tjänsten.

En tjänst med beteckningen p tillsätts med förordnande för bestämd tid medan en tjänst med beteckningen r tillsätts med förordnande tills vidare. Förordnandet får dock meddelas att gälla längst till viss tidpunkt (8 § AF).

Inom försvarsmakten används fullmaktstjänster tills vidare endast för militär personal som har lämnat sin lönegång. Officerare i lönegång liksom all civil personal anställs med förordnande. Grovt räknat finns för närvarande ca 11 000 fullmaktstjänster inom försvaret.

Enligt regeringens intentioner skall fullmaktsinstitutet upphöra på sikt. Frågan om att omvandla fullmaktstjänster till vanliga förordnandetjänster bör därför, enligt regeringen, tas upp i fackdepartementet i samband med att nuvarande innehavare avgår.

Tidigare förekom det i begränsad omfattning att viss civil personal anställdes med fullmakt eller konstitutorial, vilket är en anställningsform som avskaffades vid tillkomsten av LOA utom för arbetstagare som hade anställts dessförinnan. Av dessa finns i dag endast få kvar i aktiv tjänst.

Fullmakt gäller utan tidsbegränsning och innehavaren av en fullmaktstjänst kan inte skiljas från denna genom uppsägning.

Anställning med förordnande kan gälla tills vidare, för viss tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt (jfr dock vad som i det föregående sagts om p-tjänster). I de båda senare fallen kan förordnandetiden vara bestämd i relation till en viss framtida händelse, t. ex. vid vikariat, så länge den ordinarie innehavaren av tjänsten är tjänstledig eller vid projektanställning till dess projektet är avslutat.

Den som är förordnad för viss tid kan inte sägas upp under förordnandetiden. Däremot kan han i likhet med vad som gäller för fullmaktshavare avskedas om det finns grundade skäl för det.

Enligt huvudregeln i 4 § LAS gäller en anställning tills vidare. Möjligheterna att tidsbegränsa en anställning är mycket begränsade. I synnerhet gäller detta om anställningen skall pågå under en längre tid.

Inom försvarsmakten kan en myndighet meddela förordnande om tidsbegränsad anställning endast med stöd av 5 eller 6 § LAS, bestämmelser i någon annan författning än LAS, t. ex. KK (1974:1007) om tidsbegränsning av statligt lönereglerad anställning, m. m. (TBK) och 8 § AF. Tidsbegränsat förordnande får också meddelas med stöd av bestämmelser i kollektivavtal som har slutits eller godkänts av en central arbetstagarorganisation. Sådana bestämmelser finns för närvarande i följande för försvarsmakten generella avtal:

- ☐ Avtalet den 26 maj 1988 om anställningsvillkor för viss personal anställda för frivillig tjänstgöring vid försvarsmakten (frivilligavtalet).
- ☐ Avtalet om anställning och arvode m. m. för vissa timanställda arbetstagare vid försvarsmakten (TFG 830045).
- ☐ Principavtalet om vissa förmåner till arbetstagare som övergår till annan anställning inom försvarsmakten på grund av beslut om omorganisation av försvarsmakten — FU 88 (SAV:s cirk. Fö 2 1989).

Vissa frågor som rör tidsbegränsade anställningar finns intagna i avtalet om visstidsanställning (intaget i ramavtal om löner för statstjänstemän m. fl., RALS 1988).

3 Ledigkungörande

Av 4 kap. 4 § LOA följer att huvudregeln vid tjänstetillsättning är att alla tjänster som tillsätts av en annan myndighet än regeringen skall kungöras lediga till ansökan om regeringen inte bestämmer annat. Detta sker enligt 10 § AF genom att myndigheten sätter in en annons om tjänsten i Post- och Inrikes Tidningar eller, efter medgivande av regeringen, annan publikation med föreläggande av tre veckors ansökningstid, räknat från dagen för införandet i publikationen. Annonsen anslås därefter på myndighetens anslagstavla. Även om ledigkungörande således är huvudregeln har regeringen medgett undantag från regeln i ett stort antal fall. Undantagen gäller främst lägre tjänster, arvodestjänster, militära tjänster, tjänster vid försvarets radioanstalt samt tjänster som avses tillsättas med någon som har företrädesrätt till återanställning eller som är övertalig (9 § AF och 19 § administrationsförordningen).

Tjänster som inte behöver ledigkungöras får tillsättas utan något föregående utlysningförfarande. Enligt 19 § administrationsförordningen får dock programmyndigheten bestämma att militära tjänster samt civila tjänster vid försvarets radioanstalt skall kungöras lediga till ansökan enligt 10 § samt att kungörelsen får utfärdas i annan publikation än Post- och Inrikes Tidningar.

I betänkandet (Ds Fö 1987:2) Personalarbetet i framtiden inom försvaret föreslår utredaren (s. 156) att lediga tjänster och befattningar för både militär och civil personal bör offentliggöras. Mot bakgrund av att intresset av och kompetensen för en militär tjänst är begränsat till anställda inom försvaret föreslår utredaren att offentliggörandet sker i en intern men försvarsövergripande publikation samt att försvarets personalnämnd (FPN) bör åläggas att svara för utgivandet av publikationen. Det bör nämnas att utredningens förslag i detta avseende ännu inte har genomförts.

En myndighets rätt att ledigförklara och tillsätta en tjänst kan vara begränsad även i ett annat avseende. Enligt 8 § omplaceringsförordningen (1984:110) får statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) besluta att rekryteringsbegränsning skall gälla för vissa tjänster som tillsätts av en myndighet.

SAMN upphörde den 30 juni 1989. Enligt övergångsbestämmelsen p. 2 till förordningen (1989:517) med instruktion för SAV gäller att vad i förordningen eller särskilt beslut har föreskrivits om SAMN skall i stället avse SAV.

Försvarets personalnämnd biträder inom sitt verksamhetsområde SAV vid tillämpningen av omplaceringsförordningen.

Av 4 § i instruktionen (1988:852) för försvarets personalnämnd framgår att nämnden får besluta att rekryteringsbegränsning skall gälla också

för andra tjänster hos myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde än de som omfattas av beslut enligt 8 § omplaceringsförrordningen.

Nämnden har beslutat att rekryteringsbegränsning skall gälla för vakanta civila tjänster som avses tillsättas vid myndighet som tillhör försvarsdepartementets verksamhetsområde (FPN:s beslut den 1 juli 1987, dnr 14/3/87).

Rekryteringsbegränsad tjänst skall anmälas ledig till nämnden och får inte utlysas eller tillsättas utan tillstånd av nämnden. Från rekryteringsbegränsning undantas tjänster som erfordras för förflyttning enligt 7 kap. 8 § LOA, omplacering enligt 7 § 2 st. LAS och trygghetsavtalet för arbetstagare hos staten (TrA-S) samt tjänster vid försvarets radioanstalt som inte omfattar administrativa uppgifter.

4 Urval

Enligt 4 kap. 4 § LOA får en tjänst som har kungjorts ledig till ansökan tillsättas endast med någon som har sökt tjänsten inom föreskriven tid. Ansökan som har inkommit för sent får dock beaktas om det föreligger särskilda skäl.

Om en myndighet som inte är skyldig att ledigkunga en tjänst väljer att ledigförklara tjänsten på annat sätt än genom det i AF föreskrivna sättet gäller däremot inte dessa begränsningar i fråga om ansökningstid.

Som behörig sökande till en tjänst som inte har ledigkungjorts betraktas envar som anmält sig som sökande till tjänsten innan denna tillsatts. Eftersom militära tjänster normalt inte ledigkungs gäller detta bl. a. dessa tjänster.

För vissa tjänster uppställs krav på behörighet. I t. ex. 11 kap. 9 § regeringsformen finns en bestämmelse om svenskt medborgarskap. Av denna bestämmelse följer att endast den som är svensk medborgare får inneha eller utöva

1. domartjänst,
2. ämbete som lyder omedelbart under regeringen,
3. tjänst som chef för en myndighet som lyder omedelbart under regeringen,
4. tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller
5. tjänst såsom svenskt sändebud.

I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha eller utöva en tjänst uppställas endast i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag (11 kap. 9 § 3 st. regeringsformen). Sådana lagbestämmelser finns i 4 kap. 2 § LOA. Där sägs att endast en svensk medborgare får inneha eller utöva militär tjänst eller tjänst som åklagare eller polisman.

Regeringen får i övrigt föreskriva eller för varje särskilt fall besluta att endast en svensk medborgare får inneha eller utöva

1. tjänst i regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,

2. statlig tjänst som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor vilka rör förhållandet till en annan stat eller en mellanfolklig organisation,

3. statlig tjänst som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet eller som rör betydelsefullt, allmänt eller enskilt ekonomiskt intresse.

Har en tjänst hänförs till skyddsklass enligt personalkontrollkungörelsen (1969:446; omtryckt 1983:764) får en myndighet inte tillsätta tjänsten med någon annan än en svensk medborgare eller förordna någon annan än en svensk medborgare att utöva tjänsten (förordningen 1975:608 om krav på svenskt medborgarskap för tillträde till vissa statliga tjänster).

Om andra särskilda villkor för innehav eller utövande av tjänst än sådana som avser svenskt medborgarskap, pensionsålder eller viss lägsta levnadsålder gäller vad som är föreskrivet i lag eller annan författning.

För att ett icke uppfyllt behörighetsvillkor i sig skall utesluta en sökande från en statlig anställning krävs således att villkoret är föreskrivet i författning.

Från sådana behörighetsvillkor får man skilja sådana kvalifikationskrav som inte är föreskrivna i författning men som enligt myndighetens bedömning bör ställas på sökande till en tjänst. Om sökanden inte uppfyller villkoren är han ändå behörig att söka tjänsten.

I betänkandet Meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m. m. (Ds C 1983:16 s. 159) föreslår utredaren att en rekryteringsprocess bör inledas med att befattningskraven fastställs. Det sker genom en "arbetsanalys" som innebär en bedömning och beskrivning av de arbetsuppgifter som skall utföras i befattningen och de olika arbetsuppgifternas omfattning. Arbetsanalysen skall leda fram till en "sökprofil" som anger de krav som skall ställas på befattningshavaren.

I sökprofilen bör följande faktorer ingå

- ☐ behörighetsvillkor (svenskt medborgarskap, formell utbildning m. m.),
- ☐ önskvärda teoretiska grundkunskaper, yrkesutbildning m. m.,
- ☐ yrkeserfarenhet,
- ☐ språkkunskaper, förmåga att uttrycka sig i tal och skrift,
- ☐ personliga egenskaper (kreativitet, analysförmåga, ledaregenskaper, fysisk/psykisk styrka, samarbetsförmåga, mognad, flexibilitet m. m.) samt
- ☐ övrigt.

Utredarens förslag har ännu inte författningsreglerats (prop. 1984/85:219 s. 23 f. och prop. 1985/86:116 s. 14).

Endast för enstaka civila tjänster inom försvarsmakten föreskrivs i författning viss kompetens eller utbildning.

För anställning som yrkesofficer krävs däremot utöver svenskt medborgarskap även genomgången officershögskola med godkända betyg — 7 § förordningen (FFS 1980:29, omtryckt 1988:13) om utbildning till och av yrkesofficerare m. m.

Vad gäller kravet på svenskt medborgarskap måste detta vara uppfyllt inte endast av den som anställs på en officerstjänst utan också av den som eljest utövar en sådan tjänst genom t. ex. förordnande på vikariat.

Kravet på genomgången officershögskola gäller däremot endast vid anställning på tjänsten och inte vid t. ex. utövande av ett s. k. korttidsvikariat på tjänsten.

Ett vikariat som beräknas vara minst sex månader i följd med minst 40 % av heltidstjänstgöring (långtidsvikariat) tillsätts i samma ordning som tjänsten. Förordnande på ett sådant vikariat får endast meddelas den som är behörig att inneha tjänsten (15 § AF). En civil arbetstagare kan därför inte förordnas på ett långtidsvikariat på en militär tjänst. Däremot kan arbetstagaren förordnas på ett korttidsvikariat. Med ett sådant vikariat avses annat vikariat än långtidsvikariat (3 § AF).

Om en myndighet vill att en civil arbetstagare under längre tid än sex månader skall utöva en befattning som tidigare har förbehållits militär personal måste myndigheten välja mellan att låta arbetstagaren utöva befattningen inom ramen för sin egen civila tjänst eller, om detta inte är möjligt, inrätta en ny civil tjänst för den aktuella arbetstagaren.

För närvarande råder det brist på yrkesofficerare. Detta har medfört att många militära befattningar är vakanta. I vissa fall har myndigheterna löst detta genom att vakantsätta en militär tjänst och inrätta en civil tjänst som har tillsatts med förordnande för bestämd tid.

Förordnandetiden har oftast meddelats att gälla t. o. m. en viss tidpunkt men har ibland varit beroende av en viss framtida händelse, t. ex. att tjänsten har kunnat tillsättas med en behörig person, dvs. en officer. Gemensamt för dessa båda fall är att anställningen många gånger har kommit att pågå under en förhållandevis lång tid — oftast flera år.

Den författningsbestämmelse som åberopas som stöd för rätten att tidsbegränsa anställningen är vanligtvis 3 § p. 2 TBK. Enligt denna bestämmelse får förordnande för bestämd tid eller tills vidare längst till viss tidpunkt meddelas i fråga om "den som anställs som ersättare för en viss arbetstagare, även om anställningen — i stället för att ges formen av vikariat — ges formen av ett förordnande på en tjänst". En grundläggande förutsättning för regelns tillämplighet är att det föreligger skäl för förordnandet samt att sådana förordnanden har brukat ske i samma eller liknande verksamhet.

Enligt 5 § p. 2 LAS får avtal om tidsbegränsad anställning träffas om avtalet gäller vikariat.

Regler om vikariatsanställning på det statliga området finns bl. a. i LOA och AF. Genom dessa regler har på formell grund utbildats ett vikariatsbegrepp som är annorlunda utformat än det som avses i 5 § LAS. Inom statlig verksamhet har sålunda utvecklats en praxis där myndigheterna i stället för att tillsätta ett vikariat i formell mening ibland väljer att inrätta en ny tjänst för begränsad tid och sedan anställer ersättare för den lediga arbetstagaren på den tjänsten. Rätt att tidsbegränsa en sådan anställning föreligger trots att den inte formellt kallas vikariat.

Sammanfattningsvis innebär detta enligt utredningens uppfattning att

rätten att tidsbegränsa en anställning med stöd av 3 § p. 2 TBK förutsätter att en motsvarande rätt hade funnits om anställningen i formellt hänseende i stället hade avsett ett vikariat enligt 5 § p. 2 LAS.

I praxis har uppställts bl. a. kravet på ett rättsligt sett riktigt vikariat, att ersättarens anställning måste knytas till en viss ledig arbetstagares anställning eller annars till en bestämd ledig befattning. Av AD 1983 nr 180 framgår bl. a. att förordnande på vikariat under begränsad tid kan meddelas även när vikarien skall uppehålla en vakant tjänst under den tid som går åt för att tillsätta tjänsten.

Enligt utredningens uppfattning är det mycket tveksamt om det föreligger rätt att tidsbegränsa en anställning för en viss arbetstagare som anställs som ersättare när en militär tjänst är vakant. Åtminstone gäller detta om anställningen är avsedd att, eller de facto kommer att, pågå under en längre tid.

När kretsen av behöriga sökande till en tjänst väl har fastställts kan tjänsten tillsättas.

Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § regeringsformen).

Bakom denna regel ligger statsnyttan, närmare bestämt det allmänna intresset av att offentliga funktioner utövas av de personer som är bäst skickade för uppgifterna (jfr exempelvis prop. 1974:174 s. 64). Ändamålet med regeln är sålunda inte enbart eller ens primärt att skydda arbetstagarintressena utan främst att tillgodose samhällets och de enskilda medborgarnas intresse av att statliga tjänster tillsätts efter objektiva grunder (prop. 1975/76:105, bil. 2 s. 106).

Till skickligheten hänförs de faktorer som är av betydelse för att bedöma den sökandes lämplighet för den aktuella tjänsten. All relevant erfarenhet skall värderas inom ramen för skickligheten. Det skall vara en kvalitativ helhetsbedömning.

Hit bör således räknas bl. a. teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper (som prestationsförmåga, yrkesskicklighet, ledaregenskaper, samarbetsförmåga m. m.) samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra offentliga eller privata anställningar eller i egen verksamhet. Men erfarenheter från områden som vård av barn, studier, utlandsvistelser, språkkunskaper, ideellt arbete m. m. bör också vägas in vid bedömningen av skickligheten, i den mån de är relevanta för den sökta tjänsten.

Av grundläggande betydelse är alltså att det är de krav som är förknippade med tjänsten som bestämmer vilka skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga.

Med förtjänst avses närmast den vana som har förvärvats genom föregående tjänstgöring. I praktiken har förtjänsten oftast ansetts vara liktydig med antalet statliga tjänsteår. Men också arbete i t. ex. annan offentlig — främst kommunal — tjänst har ibland beaktats.

Under våren 1985 beslutade regeringen om nya principer för meritvärderingen vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Enligt dessa principer läggs bl. a. ökad vikt vid skickligheten. Även i fråga om förtjänstbe-

räkningen har nya regler införts. De nya reglerna, som trädde i kraft den 1 juli 1985, framgår av 7a och 7b §§ AF.

Enligt 7a § skall tjänstetillsättning ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns särskilda skäl för något annat (första stycket). Enligt andra stycket skall hänsyn också tas till den förtjänst som har förvärvats genom tidigare tjänstgöring i offentlig eller privat anställning eller genom egen verksamhet. Även sådana andra sakliga grunder som stämmer överens med allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål skall beaktas, sägs det i paragrafens tredje stycke.

I 7 § finns föreskrifterna bl. a. om hur ledighet från en anställning och deltidstjänstgöring samt fullgjord forskarutbildning får räknas till godo som förtjänst.

Av regeringens förordningsmotiv 1985:3 s. 8 framgår att reglerna i 7a och 7b §§ har följande tre syften:

- att effektivisera den offentliga verksamheten genom att tydligare låta meritvärderingen bestämmas av de krav som tjänsten ställer på innehavaren,
- att underlätta personalrörligheten — såväl inom statsförvaltningen som mellan olika arbetsmarknadssektorer — genom att jämställa kommunal och privat anställning samt egen verksamhet med statlig, när det gäller att beräkna en sökandes förtjänst,
- att rationalisera handläggningen av tillsättningsärendena genom att förenkla och förtydliga reglerna om förtjänstberäkningen (prop. 1985/86:116 s. 6).

De nya reglerna om en prioritering av skickligheten har kommit till uttryck även i LOA genom en ändring i 4 kap. 3 §.

Sedan länge har i allmänhet lagts större vikt vid skicklighetskriterierna ju högre tjänst det gäller och ju mer självständigt arbete som ingår i tjänsten. Synsättet har sålunda varit att skickligheten bör ha den avgörande betydelsen i tillsättningsärenden främst när det gäller chefstjänster, arbetsledartjänster, högre handläggartjänster och vissa andra tjänster med självständigt arbetsinnehåll. Men praxis har redan före den 1 juli 1985 utvecklats åt det hållet att skickligheten tillmäts allt högre värde också när det gäller tillsättningen av lägre tjänster.

Lagändringarna kan därför närmast ses som en kodifiering av gällande praxis. Åtminstone gäller detta vid tillsättning av högre tjänster.

Vid avvägningen mellan förtjänst och skicklighet blir förtjänsten utslagsgivande bara vid lika eller vid i stort sett lika skicklighet. Denna princip, som omfattar tjänster och vikariat (2 kap. 2 § LOA) på alla nivåer, gäller inte bara vid nyrekrytering utan också vid befordran och internrekrytering etc. I bestämmelserna görs heller ingen skillnad om tjänsten är civil eller militär.

Men regeringsformen ger som framgår av lagtexten utrymme för att beakta också andra sakliga grunder än skicklighet och förtjänst. I grundlagsmotiven (anförda i prop. 1973:90 s. 406) sägs att bl. a. arbetsmark-

nadspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar väga in även andra faktorer än sådana som brukar hänföras till skicklighet och förtjänst.

I prop. 1985/86:116 framhålls att det är angeläget att staten som arbetsgivare även i fortsättningen strävar efter att vara en föregångare, t. ex. när det gäller att bereda de människor sysselsättning som på grund av arbetshandikapp har svårt att få eller behålla ett meningsfullt arbete eller när det gäller åtgärder som främjar jämställdheten mellan kvinnor och män i arbetslivet.

Enligt departementschefens mening bör således liksom hittills myndigheterna beakta sådana tillsättningsgrunder som stämmer överens med den allmänna samhällsutvecklingen på det personalpolitiska området. Allmänna arbetsmarknads-, sysselsättnings- och socialpolitiska mål bör därför få betydelse. Någon generellt bestämd rangordning mellan dessa andra sakliga grunder bör därvid inte tillämpas utan individuella hänsyn och hänsyn till omständigheterna skall tas i varje enskilt fall.

Några närmare exempel på sådana "andra sakliga grunder" ges inte i lag eller lagmotiv. Men som ett sådant exempel, godtaget i senare lagstiftning och praxis, kan nämnas företrädesrätt till återanställning enligt LAS (jfr 9 kap. 1 § LOA och prop. 1974:174 s. 63). Ett annat exempel är omplacering enligt LAS (7 § andra stycket) eller enligt det statliga trygghetsavtalet (TrA-S). Ett tredje exempel ur praxis är intresset att bereda arbetshandikappade sysselsättning — jfr rehabiliteringsförordningen (1987:221). Som ett fjärde fall kan anges att strävan att främja ökad jämställdhet mellan kvinnor och män har kommit att godtas som en saklig grund enligt regeringsformen — jfr numera även lagen (1979:1118, omtryckt 1980:412, ändrad senast 1985:216) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet. Detta behandlas utförligt i rapporten Tjänstetillsättningar och jämställdhet (SAV informerar 1984 nr 1). Sedan hösten 1978 har jämställdhetsintresset sålunda i regeringens praxis i både första instans- och besvärssärenden accepterats som en saklig grund vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Detta har också kommit till uttryck i andra myndigheters tillsättningspraxis. Jämställdhetsintresset anses därvid kunna väga över den gradskillnad i fråga om förtjänst och skicklighet eller båda dessa som föreligger mellan sökande av olika kön, när deras kvalifikationer är i stort sett om också inte helt lika. Den tillämpade principen har också uttryckts så, att jämställdheten skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörandet, när sökandena bedöms vara jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga.

Av regeringens förordningsmotiv 1985:3 framgår att det inom flera myndigheter och sektorer tillämpas fasta karriärvägar, interna system för rekrytering och utbildning, meritvärdering, m. m. Detta gäller bl. a. på domarbanan, inom försvarets område, inom utrikesförvaltningen, för flertalet polismanstjänster och lärartjänster.

Systemen är i allmänhet så utformade att de innehåller olika former av personalutveckling och återkommande skicklighetsbedömningar. Inte sällan förekommer krav på särskilda examina, inslag av obligatorisk ut-

bildning, aspiranttjänstgöring eller tjänstgöring på s. k. utbildningstjänster eller annan obligatorisk tjänstgöring.

Med hänsyn till den mångfald verksamhetsgrenar som dagens förvaltning omfattar — alltifrån avancerad teknisk produktion och kvalificerat utvecklings- och utredningsarbete inom olika samhällsområden till viktiga normerande och kontrollerande funktioner och renodlade servicefunktioner — är det naturligt att sådana system också från andra utgångspunkter har fastställts i syfte att åstadkomma säkra urval (jfr prop. 1984/85:219 s. 23 f.).

I 7 a § AF anges genom hänvisning till 4 kap. 3 § LOA att tjänstetillsättning skall ske på grundval främst av skickligheten för "arbetsuppgifterna i tjänsten" om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Eftersom tjänstebegreppet är vidsträckt och normalt inrymmer fler arbetsuppgifter än de som ingår i den befattning som arbetstagaren skall tillträda, kan det ifrågasättas om skickligheten och övriga bedömningsgrunder skall vägas mot samtliga arbetsuppgifter som kan bli aktuella i tjänsten eller endast mot den aktuella befattningen.

Frågan har varit uppe till prövning av regeringen vid åtminstone ett tillfälle. Ärendet gällde överklagande i fråga om tillsättning av en tjänst som officer vid ett regemente (försvarsdepartementets beslut den 23 april 1987 nr 1488, 1489). En myndighet hade tillsatt en tjänst med den av sökandena till tjänsten som allmänt sett bedömdes ha störst skicklighet för arbetsuppgifterna i en officerstjänst på den aktuella nivån.

Regeringen upphävde myndighetens beslut om tillsättningen av tjänsten och återförvisade ärendet till myndigheten för förnyad handläggning. I beslutsmotiveringen anges bl. a. följande. "Av handlingarna framgår att värdering av skickligheten inte har skett i förhållande till några arbetsuppgifter i den aktuella tjänsten utan som ett resultat av tidigare utförda prestationer."

Beslutet visar att regeringen i det aktuella fallet tolkat tjänstebegreppet mycket snävt. Tjänsten har här närmast jämförts med den aktuella befattningen.

5 Förhandlingsskyldighet före beslut

Innan en tjänst tillsätts skall information/förhandling ske enligt avtalet om förhandlingsordning i frågor om tillsättning av vissa tjänster hos staten (ATS).

Enligt avtalet får arbetsgivaren och berörda arbetstagarorganisationer som avses i 6 § i huvudavtalet (HA) 1978-03-02 sluta kollektivavtal om information och förhandling i ärende om vem som skall få viss tjänst eller om förord eller förslag därtill. Om inte sådant avtal har träffats före utgången av juni månad 1978 gäller följande ordning.

Innan myndighet avgör ärende om vem som skall få viss tjänst eller om förord eller förslag därtill skall myndigheten lämna information till organisationerna om det tilltänkta beslutet. Påkallar organisation inom fem arbetsdagar efter informationen förhandling i frågan, skall myndigheten

förhandla med organisationen — eller i fall som avses i 6 § tredje stycket i huvudavtalet — med de berörda organisationerna innan ärendet avgörs (3 § alt. 2).

Avtalets förhandlingsordning träder i stället för föreskrifterna i medbestämmandelagen (MBL) om informations- och förhandlingsskyldighet i dessa frågor.

Föreskrifterna om informations- och förhandlingsskyldighet gäller emellertid inte alla statligt reglerade tjänster. Undantagna är t. ex. vissa förtroendebefattningar m. m. samt tjänst som avser tillfällig anställning, kontraktsanställning eller som tillsätts med den som har företrädesrätt till ny anställning (10 § och 11 §).

6 Tillsättningsbeslutet

Vilken myndighet som har rätt att tillsätta en tjänst bestäms av tjänstens karaktär samt om tjänsten är civil eller militär.

I 17 § administrationsförordningen har regeringen föreskrivit att flertalet tjänster inom försvarsmakten skall tillsättas av programmyndigheten eller den myndighet som programmyndigheten bestämmer.

Inom ramen för sin beslutanderätt har programmyndigheterna överlämnat rätten att tillsätta alla civila och huvuddelen av de militära tjänsterna till de enskilda myndigheterna.

Myndigheternas beslut i ärenden om tjänstetillsättning får överklagas hos försvarets personalnämnd. Nämndens beslut kan inte överklagas (34 § administrationsförordningen).

Bilaga 9

Exempel på utbildningens längd enligt nuvarande ordning

Kategori	Från nivå	Till nivå	Utbildningens längd
Vpl/GU		8 (gruppchef)	269 dagar (inom FV därav 50 tim. mil. bef. utb)
— " —		7 (troppchef)	324 dagar
— " —		6 (plutonchef)	450 dagar
Vpl/FBU	9 (menig)	8 (gruppchef)	A 5 veckor + KFÖ M 4 veckor + KFÖ FV 4 veckor + KFÖ
— " —	8 (gruppchef)	7 (troppchef)	A 12 veckor + två KFÖ M 14 veckor + två KFÖ FV 12 veckor + två KFÖ
— " —	7 (troppchef)	6 (plutonchef)	A 18 veckor + KFÖ M 18 veckor + KFÖ FV 15 veckor + två KFÖ
— " —	6 (plutonchef)	5 (kompani- chef)	A 14 veckor + två KFÖ M 14 veckor + två KFÖ FV 8 veckor + KFÖ
Yrkesofficer (högskole- ingenjör, meteorolog)	7 (tropp- chef)	5 (kompani- chef)	7,5 månader
Reservofficer	5 (kompani- chef)	4 (bataljons- chef)	KFÖ + 6 veckor
Frivillig A-personal	9 (menig)	8 (gruppchef)	5—6 veckor ¹ + KFÖ (5 dagar)
— " —	8 (grupp- chef)	7 (tropp- chef)	4—5 veckor ¹ + KFÖ (10 dagar)
— " —	7 (tropp- chef)	6 (pluton- chef)	4 veckor ¹ + KFÖ (10 dagar)
— " —	6 (pluton- chef)	5 (kompani- chef)	10 veckor ¹ + 3 veckor praktisk tjänstgöring

¹ Inkl. fackutbildning.

Vpl = värnpliktig

GU = grundutbildning

FBU = frivillig befälsutbildning

A = armén

M = marinen

FV = flygvapnet

Example of a new order

Item	Quantity	Unit Price	Total Price
1. Item	100	100	10000
2. Item	100	100	10000
3. Item	100	100	10000
4. Item	100	100	10000
5. Item	100	100	10000
6. Item	100	100	10000
7. Item	100	100	10000
8. Item	100	100	10000
9. Item	100	100	10000
10. Item	100	100	10000
11. Item	100	100	10000
12. Item	100	100	10000
13. Item	100	100	10000
14. Item	100	100	10000
15. Item	100	100	10000
16. Item	100	100	10000
17. Item	100	100	10000
18. Item	100	100	10000
19. Item	100	100	10000
20. Item	100	100	10000
21. Item	100	100	10000
22. Item	100	100	10000
23. Item	100	100	10000
24. Item	100	100	10000
25. Item	100	100	10000
26. Item	100	100	10000
27. Item	100	100	10000
28. Item	100	100	10000
29. Item	100	100	10000
30. Item	100	100	10000
31. Item	100	100	10000
32. Item	100	100	10000
33. Item	100	100	10000
34. Item	100	100	10000
35. Item	100	100	10000
36. Item	100	100	10000
37. Item	100	100	10000
38. Item	100	100	10000
39. Item	100	100	10000
40. Item	100	100	10000
41. Item	100	100	10000
42. Item	100	100	10000
43. Item	100	100	10000
44. Item	100	100	10000
45. Item	100	100	10000
46. Item	100	100	10000
47. Item	100	100	10000
48. Item	100	100	10000
49. Item	100	100	10000
50. Item	100	100	10000
51. Item	100	100	10000
52. Item	100	100	10000
53. Item	100	100	10000
54. Item	100	100	10000
55. Item	100	100	10000
56. Item	100	100	10000
57. Item	100	100	10000
58. Item	100	100	10000
59. Item	100	100	10000
60. Item	100	100	10000
61. Item	100	100	10000
62. Item	100	100	10000
63. Item	100	100	10000
64. Item	100	100	10000
65. Item	100	100	10000
66. Item	100	100	10000
67. Item	100	100	10000
68. Item	100	100	10000
69. Item	100	100	10000
70. Item	100	100	10000
71. Item	100	100	10000
72. Item	100	100	10000
73. Item	100	100	10000
74. Item	100	100	10000
75. Item	100	100	10000
76. Item	100	100	10000
77. Item	100	100	10000
78. Item	100	100	10000
79. Item	100	100	10000
80. Item	100	100	10000
81. Item	100	100	10000
82. Item	100	100	10000
83. Item	100	100	10000
84. Item	100	100	10000
85. Item	100	100	10000
86. Item	100	100	10000
87. Item	100	100	10000
88. Item	100	100	10000
89. Item	100	100	10000
90. Item	100	100	10000
91. Item	100	100	10000
92. Item	100	100	10000
93. Item	100	100	10000
94. Item	100	100	10000
95. Item	100	100	10000
96. Item	100	100	10000
97. Item	100	100	10000
98. Item	100	100	10000
99. Item	100	100	10000
100. Item	100	100	10000

Total: 1000000

VAT = 100000

GC = 100000

FRL = 100000

A = 100000

M = 100000

BV = 100000

Bilaga 10

Författningsförslag

1 Förslag till

Förordning om ändring i förordningen (FFS 1983:31)
med tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal

Regeringen föreskriver att 2 kap. 5 § och 3 kap. 1 § förordningen (FFS 1983:31) med tjänsteföreskrifter för försvarsmaktens personal skall ha följande lydelse.

2 kap.

5 § Om tjänsteställningen inte kan bestämmas med tillämpning av 2—4 §§, tillämpas den ordningsföljd som anges i följande tabell.

Ordningsföljd	Grupp
1	Yrkesofficerare
2	Officerare på reservstat
3	Reservofficerare
4	Krigsfrivillig personal som har avgått från reservanställning eller för vilken värnplikten har upphört
5	Yrkesofficersaspiranter
6	Värnpliktig personal
7	Krigsfrivillig eller annan frivillig personal som inte omfattas bland krigsfrivillig personal under 4
8	Hemvärnspersonal
9	Tjänstepliktig personal enligt 2 § 8 förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal

3 kap.

1 § Befälsrätt innebär rätt och skyldighet för den som tillhör den militära personalen att i tjänsten utöva befäl över annan militär personal. Befälsrätten kan vara begränsad till en viss tjänsteutövning eller ett visst tjänsteuppdrag. Överbefälhavaren skall meddela närmare föreskrifter om begränsning av den tjänstepliktiga personalens befälsrätt.

Den som har befälsrätt över någon annan är dennes förman.

Denna förordning skall kungöras i Försvarets författningssamling (FFS).

Förordningen träder i kraft den 1 juli 1990.

2 Förslag till Förordning om militär utbildning av och förordnande i tjänstegrad för civila tjänstemän inom försvarsmakten

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Med tjänstepliktig personal avses i denna förordning sådan personal som omfattas av 2 § 8 förordningen (FFS 1983:50) om försvarsmaktens personal.

Av samma förordning följer att den tjänstepliktiga personalen är militär personal vid tjänstgöring i krigsorganiserad enhet under övningar i fred samt under beredskap och krig.

Allmänmilitär utbildning m. m.

2 § Tjänstepliktig personal som tidigare inte har gått igenom allmänmilitär utbildning skall gå igenom liknande utbildning som frivillig personal genomgår före antagning som A-personal.

3 § Civil personal som inte är krigsplacerad inom försvarsmakten och som tjänstgör vid militär stab eller förband eller skola skall gå igenom viss utbildning i självskydd mot stridsmedel av olika slag samt i första hjälp vid skador och olycksfall.

Militär befälsutbildning

4 § Tjänstepliktig personal som tas i anspråk i befattning på gruppchefsnivå eller högre nivå i krigsorganisationen och som tidigare inte har gått igenom militär befälsutbildning skall, efter i förekommande fall utbildning som framgår av 2 §, gå igenom allmänmilitär befäls- och ledarskapsutbildning enligt följande.

1. Tjänstepliktig, som har gått igenom grundutbildning som värnpliktig eller grundutbildning enligt lagen (1980:1021) om militär grundutbildning för kvinnor, skall gå igenom liknande gruppbefälskurs som gäller för flygvapnets gruppbefälsutbildning.

2. Övrig tjänstepliktig personal skall gå igenom allmänmilitär utbildning samt befäls- och ledarskapsutbildning av liknande omfattning och inriktning som gäller för frivillig personal med A-avtal vid utbildning till gruppchefsnivå.

5 § Tjänstepliktig personal som tas i anspråk som chef för krigsförband eller ställföreträdare för sådan chef på troppchefsnivå eller högre nivå i krigsorganisationen och som tidigare inte har gått igenom militär befälsutbildning till aktuell kompetensnivå skall gå igenom en allmänmilitär utbildning samt befäls- och ledarskapsutbildning som är anpassad till de krav som befattningen i krigsorganisationen ställer.

Förordnande i tjänstegrad

6 § Den tjänstepliktige förordnas i tjänstegrad när denne har genomgått föreskriven militär utbildning och krigsplaceras i befattning som svarar mot tjänstegraden.

7 § Tjänstepliktig är skyldig att motta förordnande och fullgöra de åligganden som enligt gällande reglementen, instruktioner och övriga föreskrifter är förenade med förordnandet.

8 § Ett förordnande meddelas skriftligt enligt bestämmelser som utfärdas av överbefälhavaren och gäller tills vidare. Förordnandet upphör då krigsplaceringen hävs.

Tillämpningsföreskrifter

9 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna förordning meddelas av överbefälhavaren eller av den myndighet han bestämmer.

Denna förordning skall kungöras i Försvarets författningssamling (FFS).

Förordningen träder i kraft den 1 juli 1990.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
 2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
 3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
 4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
 5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
 6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
 7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
 8. UD:s presstjänst. UD.
 9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
 10. Två nya treåriga linjer. U.
 11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
 12. Den regionala problembilden. A.
 13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
 14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
 15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
 16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
 17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
 18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
 19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
 20. Tullregisterlag m.m. Fi.
 21. Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. ME.
 22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
 23. Parkeringsköp. Bo.
 24. Statligt finansiellt stöd? I.
 25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
 26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
 27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
 28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
 29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
 30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. U.
 31. Statens mät- och provstyrelse. I.
 32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
 33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
 34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
 35. Reformerad mervärdesskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
 36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
 37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
 38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. Fi.
 39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
 40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
 41. Samerätt och sameting. Ju.
 42. Det civila försvaret. Del 1.
 - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
 43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
 44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
 45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
 46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
 47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
 48. Energiforskning för framtiden. ME.
 49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
 50. Stiftelser för samverkan. U.
 51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
 52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
 53. Arbetstid och välfärd.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
 54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
 55. Fungerande regioner i samspel. A.
 56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. Jo.
 57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
 - de tre första åren. A.
 58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
 59. Nominering av redovisningskonsulter. C.
 60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
 61. Hälsohem. S.
 62. Alternativa terapier i Sverige. S.
 63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
 64. Kommunalbot. C.
 65. Staten i geografin. A.
-

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
69. Storstadsregioner i förändring. SB.
70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
73. TV - politiken. U.
74. Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
77. Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
79. Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
82. Nedsättning av energiskatter. ME.
83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. ME.
85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
- Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
- Storstadsregioner i förändring. [69]
- Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

- Samerätt och sameting. [41]
- Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
- Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]

Utrikesdepartementet

- UD:s presstjänst. [8]
- Begreppet krigsmateriel. [66]

Försvarsdepartementet

- Risker och skydd för befolkningen. [17]
- Det civila försvaret. Del 1. [42]
- Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
- Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
- Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]

Socialdepartementet

- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
- Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
- Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
- Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
- Hälsöhem. [61]
- Alternativa terapier i Sverige. [62]
- Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
- Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
- Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]
- Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]
- Förenklad handläggning hos HSAN m.m. [80]

Kommunikationsdepartementet

- Fasta Öresundsförbindelser. [4]
- Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
- Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]
- Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

- Beskattning av fåmansföretag. [2]
- Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
- Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
- Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
- Tullregisterlag m.m. [20]
- Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
- Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
 - Inkomst av kapital. Del 2. [33]
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]
- Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
 - Expertrapporter. Del 2. [34]
- Reformerad mervärdeskatt m.m.
 - Motiv. Del 1. [35]
 - Lagtext och bilagor. Del 2. [35]
- Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
- Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
- Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
- Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]
- Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]

Utbildningsdepartementet

- Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
- Två nya treåriga linjer. [10]
- Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
- Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
- Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
- Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. [30]
Stiftelser för samverkan. [50]
TV - politiken. [73]
Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]
Etisk granskning av medicinsk forskning.
De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]

Jordbruksdepartementet

Fiskerisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]
Mångfald mot enfald. Del 1. [13]
Mångfald mot enfald. Del 2.
Lagstiftning och rättsfrågor. [14]
Regionalpolitikens förutsättningar. [19]
Arbetstid och välfärd.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. [53]
Fungerande regioner i samspel. [55]
DO och Nämnden mot etnisk diskriminering
— de tre första åren. [57]
Staten i geografin. [65]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd? [24]
Rapporter till finansieringsutredningen. [25]
Statens mät- och provstyrelse. [31]
Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]
Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]
Integriteten vid statistikproduktion. [3]
Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]
Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]
SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]
Nominering av redovisningskonsulter. [59]
Kommunalbot. [64]

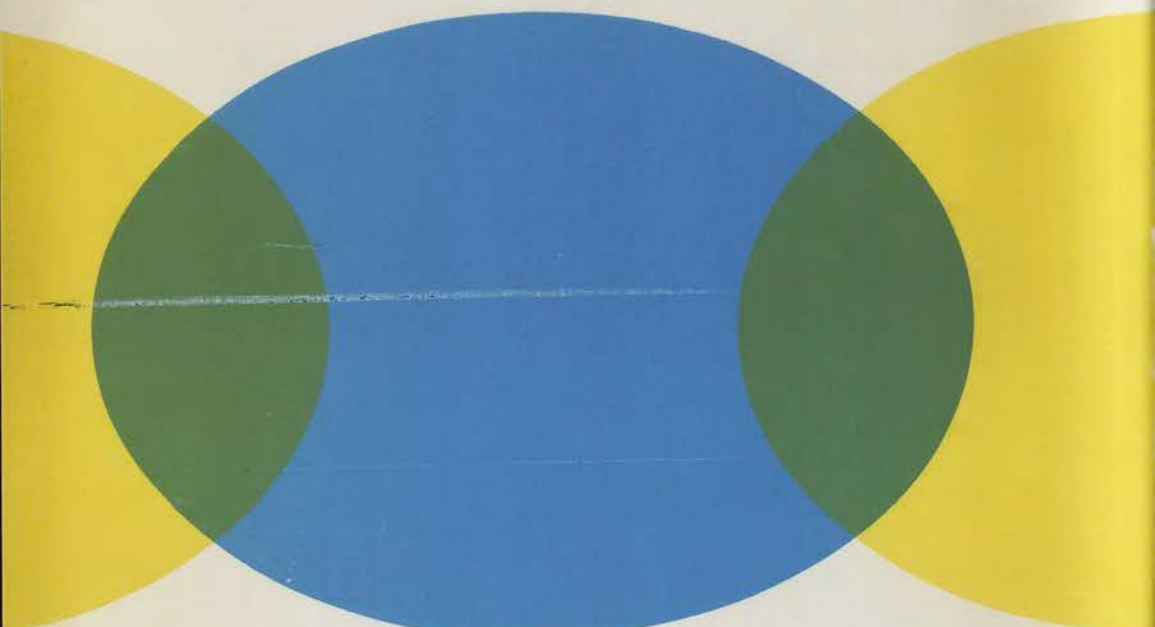
Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]
Ny bostadsfinansiering. [71]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]
Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]
Energiforskning för framtiden. [48]
Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]
Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]
Nedsättning av energiskatter. [82]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]
Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

1983-1984
JANUARY 1984
1983-1984



ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.